UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

SEDE DI BRESCIA

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE
GESTIONE DEL LAVORO E COMUNICAZIONE PER LE ORGANIZZAZIONI

TESI DI LAUREA

La stakeholder analysis applicata alle società in house: il caso studio di Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l.

Relatore:
Ch.ma Prof.ssa Maria Laura Ferri

Correlatore:
Ch.ma Prof.ssa Ilaria Beretta

Candidata:
Roberta Bettinsoli
N. Matricola: 5105952

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

A chi ha creduto in me...
più di quanto io abbia mai fatto.

1.1 Sommario

Introduzione 3

1 Le società in house 5

1.1 Inquadramento storico e giuridico della disciplina 5

1.2 Natura giuridica e disciplina delle società in house 19

1.3 Il D.lgs 175/2016 la riforma sulle società in house 39

2 Gestione dei servizi pubblici tramite società in house 47

2.1 La forma in house nella Pubblica Amministrazione 47

2.2 Le forme di controllo sulle società in house 54

2.3 Servizi pubblici ed economicità delle società in house 64

3 La stakeholder analysis 71

3.1 Definizione e attributi degli stakeholder 71

3.2 Cos'è la stakeholder analysis? 78

3.3 Metodologia utilizzata nella stakeholder analysis 85

4 Caso studio: la Società Se.Va.T Servizi Valle Trompia s.c.r.l. 97

4.1 Comunità Montana di Valle Trompia e la società in house Se.Va.T. 97

4.2 Applicazione pratica della stakeholder analysis 110

4.3 Conclusioni 121

Appendice 126

Indice delle figure 130

Elenco dei grafici 131

Bibliografia 132

Introduzione

Le società regolate dal diritto comune sono considerate la forma di istituto privilegiata dalle amministrazioni pubbliche nella gestione esternalizzata dei servizi, nell'ambito di quel processo di aziendalizzazione del settore pubblico, iniziato nel lontano 1990. L'attenzione riservata alle società partecipate da enti pubblici nel dibattito politico e istituzionale, unitamente alla convulsa produzione normativa di regolamentazione del settore, evidenzia il ruolo fondamentale svolto da questi istituti nell'attività di creazione di beni e servizi, per il soddisfacimento dei bisogni degli individui e delle comunità.

Il presente studio ha come obiettivo l'applicazione della stakeholder analysis alle società in house, con un particolare focus su Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l., realtà nata nel 2018 come supporto alla Comunità Montana di Valle Trompia. Tale metodo permette normalmente di identificare i soggetti coinvolti nelle procedure aziendali, raggrupparli e ordinarli sulla base del loro livello di partecipazione, interesse e influenza nei progetti.

In cosa risiede la "particolarità" di questo scritto? L'analisi degli stakeholder – di solito – viene utilizzata da compagnie private con lo scopo di ottimizzare le risorse e di aumentare il grado di soddisfacimento degli utenti finali: in questo elaborato invece il metodo va a esplorare il complesso meccanismo degli enti pubblici. La denominazione "società partecipata pubblica" suscita di per sé interesse perché il termine "società", concetto di chiara natura privatistica, è associato al termine "pubblica", che identifica una natura diametralmente opposta. Tale contrapposizione mi ha personalmente affascinato, inoltre credo che possa essere un'area tematica piuttosto interessante da approfondire dal punto di vista sociologico e del management.

Dall'esame condotto è emersa l'importanza del legame fra le società in house e gli enti pubblici, ponendo in particolare evidenza le criticità esistenti e i punti rilevanti su cui il consorzio oggetto di studio Se.Va.T. Servizi Valle Trompia potrebbe lavorare per incrementare le proprie potenzialità.

Personalmente, il fatto di avere un'esperienza diretta in qualità di dipendente della suddetta società mi ha permesso di concentrare l'attenzione sui destinatari dei servizi offerti. Analizzare gli stakeholder significa, in termini pratici, comprendere meglio le loro esigenze, preoccupazioni e aspettative, spingendo la dirigenza ad adottare approcci più efficaci nella gestione delle relazioni e nella presa di decisioni.

Sulla base di queste premesse, gli argomenti trattati all'interno del presente elaborato, possono essere riassunti come di seguito.

Per introdurre le nozioni basilari sul tema in oggetto, inizialmente vi è un inquadramento della disciplina che regola l'*in house*, con particolare attenzione alla disanima delle varie forme giuridiche utilizzate dalle istituzioni pubbliche per il raggiungimento dei loro obiettivi e lo svolgimento delle loro attività. Si da riscontro a quesiti come: *cosa ha spinto le amministrazioni a esternalizzare i propri servizi?* – e anche – *quali sono gli elementi distintivi delle società in house, introdotti dalla nota sentenza "Teckal" della Corte di Giustizia dell'Unione Europea?* – oltre che – *come è stato recepito e regolamentato l'istituto delle società a capitale pubblico dall'ordinamento italiano?*.

Successivamente si approfondisce la trasformazione delle modalità di gestione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche, tramite l'ausilio di diverse forme giuridiche, tra cui l'*in house*, per soffermarsi poi sui requisiti necessari e sul rapporto di subordinazione gerarchica tra l'amministrazione affidante e la società partecipata.

Di seguito si entra nel vivo della trattazione, con il capitolo dedicato alla stakeholder analysis, importante strumento per migliorare i principi di efficienza ed efficacia dei servizi, prevenire conseguenze inattese e agevolare la valutazione dei risultati delle politiche.

In conclusione, con l'ausilio di un questionario di analisi proposto ai diversi stakeholder della società Se.Va.T. Servizi Valle Trompia, si sono ricercate le motivazioni che hanno spinto questi portatori di interesse a decidere di affidarsi o meno all'ente.

1 Le società in house

1.1 Inquadramento storico e giuridico della disciplina

Le istituzioni pubbliche sin dalla loro nascita, hanno operato attraverso diverse forme giuridiche in base alla natura delle attività e degli obiettivi specifici. Tra le principali forme più comuni si includono:

- Enti pubblici: organizzazioni create per svolgere specifiche funzioni pubbliche. Possono assumere varie forme, come agenzie governative, autorità locali o regionali, e sono spesso responsabili di fornire servizi pubblici;
- Aziende municipalizzate: imprese di proprietà pubblica create da autorità locali per gestire servizi di pubblica utilità come trasporti, acqua, energia, ecc.;
- Consorzi pubblici: forme di collaborazione tra enti pubblici per gestire servizi o progetti di interesse comune;
- Fondazioni e istituti pubblici: entità create per scopi specifici, come la ricerca scientifica, la cultura, l'istruzione, ecc.;
- Partecipazioni pubbliche in imprese private: lo stato può avere quote di partecipazione in imprese private, contribuendo al capitale di società miste pubblico-private;
- Amministrazioni dirette: in alcuni casi, le istituzioni pubbliche gestiscono direttamente determinate attività senza creare entità giuridiche separate.

Tra queste, appare rilevante ai fini della discussione concentrarci in particolare trattare la forma utilizzata dallo stato per esercitare attività imprenditoriali, attraverso le società per azioni. Tale modalità è stata motivata da una varietà di ragioni, sia di natura economica che storico-sociale.

La figura dello Stato-imprenditore, sebbene comunemente associata agli anni Venti del secolo scorso, aveva già fatto la sua comparsa con l'inizio dell'industrializzazione, all'epoca della fine del periodo liberista alla fine del XIX secolo. La prima impresa pubblica, la Cassa Depositi e Prestiti, venne fondata nel 1863 come istituto bancario legato al Ministero della Finanza, e già dal 1876, attraverso i servizi postali di risparmio, aveva iniziato a promuovere il risparmio.

Nel corso degli anni, lo Stato ha gradualmente intensificato il suo coinvolgimento nell'economia, trasformandosi da un ruolo prevalentemente legato al garantire un contesto giuridico per il libero mercato, come era tipico del periodo liberista, a un attore attivo nella fornitura diretta di beni e servizi pubblici, compreso il settore finanziario. Durante questo periodo, sono state potenziate le strutture ministeriali e create le prime imprese ed enti pubblici nazionali, tra cui l'Azienda Ferrovie dello Stato, l'Impresa per la telefonia interurbana, l'Istituto nazionale delle assicurazioni (INA) e la Banca nazionale del lavoro.

In particolare, lo Stato ha adottato un nuovo modello organizzativo, definito come società a partecipazione pubblica statale, nella quale ha iniziato ad acquistare azioni in società di tipo comune, diventando così azionista in società di diritto comune insieme ad altri azionisti privati. Nel 1926, sono state fondate l'AGIP (Azienda generale italiana petroli) e la ROMSA (Raffineria di oli minerali) come esempi di questa nuova direzione.

La Grande Crisi del 1929 ha spinto lo Stato a espandersi ulteriormente in vari settori economici per affrontare le sfide economiche, culminando nella creazione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) nel 1933. Inizialmente concepito per salvare le imprese in crisi, l'IRI ha successivamente assunto il compito di perseguire gli obiettivi della politica economica dello Stato dal 1937, diventando un ente permanente con il compito di gestire in modo efficiente le partecipazioni statali secondo le direttive della politica economica del regime.

L'IRI ha rappresentato così la prima incarnazione dell'ente pubblico economico, agendo come un'autonoma holding pubblica di partecipazioni, ed essendo così ampiamente utilizzata dallo Stato per circa cinque decenni come strumento principale di intervento nell'economia per promuovere il benessere della collettività.

Durante il periodo dello "Stato del benessere", che va dall'introduzione della Costituzione repubblicana fino agli anni Settanta, lo Stato ha ottenuto il potere di intervenire direttamente nell'economia, incorporando così nella Costituzione un approccio interventista nei rapporti tra società ed economia.

Negli anni Cinquanta e Sessanta, sono stati poi istituiti vari enti pubblici nazionali con il compito di svolgere funzioni di controllo finanziario, sia diretto che indiretto, sulle imprese pubbliche. Un esempio significativo è ENI, che è stato creato per gestire le partecipazioni statali nel settore della ricerca e dello sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi. Nel 1962 viene nazionalizzata l'industria elettrica e allo stesso tempo istituito

un ente pubblico economico chiamato ENEL, il quale possedeva il monopolio sulla gestione di tutte le attività legate all'energia elettrica.

Prima di questo periodo, l'azionariato di Stato non aveva ancora assunto una struttura organica e definita, ma negli anni Cinquanta, il sistema ha ricevuto una struttura formale precisa grazie alla legge n. 1589 del 1956. Questa legge ha creato il Ministero delle Partecipazioni statali, al quale sono state assegnate le competenze che in precedenza erano gestite da altri organismi e ministeri. Il Ministero, abolito nel 1993 a seguito di un referendum popolare, occupava la posizione più alta nella struttura piramidale delle partecipazioni statali ed aveva il compito di supervisionare queste partecipazioni e di esercitare poteri direttivi sugli enti che le gestivano[1]. Gli enti di gestione delle partecipazioni statali, spesso enti pubblici economici, fungevano da intermediari tra le decisioni politiche, espresse attraverso atti di indirizzo, e le attività imprenditoriali delle società ordinarie.

Il sistema delle partecipazioni statali iniziò ad evidenziare problemi significativi negli anni Sessanta, portando così a un graduale declino dell'intervento pubblico nell'economia e culminando in una riforma del settore delle partecipazioni statali negli anni Settanta. I dati empirici hanno mostrato un collasso nella struttura del sistema, che non solo non ha raggiunto gli obiettivi previsti, ma ha anche causato gravi perdite finanziarie per lo Stato.[2]

Ci sono diverse ragioni alla base della crisi di questo sistema:

- un eccessivo allargamento nei settori di intervento, che ha reso difficile il controllo e il coordinamento della struttura[3];
- un passaggio graduale da un approccio imprenditoriale a uno orientato al sostegno di settori in crisi strutturale, spesso per scopi politici e sociali;
- la dipendenza del sistema da un meccanismo di finanziamento gestito dal potere politico, che ha portato al controllo politico della gestione economica;

---

[1] Cameriero, *Storia e funzione dell'impresa pubblica: dall'IRI alle società pubbliche, Le società pubbliche in house e miste*.

[2] URBANO, «Le società a partecipazione pubblica tra la tutela della concorrenza, moralizzazione e amministrativizzazione, in Amministrazione in cammino».

[3] Merusi e Iaria, «Partecipazioni pubbliche».

- l'assenza di una "sanzione economica" per garantire l'equilibrio finanziario delle imprese a partecipazione pubblica, nella quale, a differenza delle imprese private, il socio pubblico poteva assegnare risorse finanziarie alle imprese senza le restrizioni del mercato.

Con l'adozione dei principi del libero mercato da parte della Comunità europea e l'attuazione del regime di neutralità previsto dall'articolo 345 del TFUE, sono stati avviati processi di liberalizzazione e privatizzazione di aziende considerate non strategiche. Quando le soluzioni precedenti attuate dallo Stato, come la stampa di moneta e la creazione di inflazione, non sono più state sufficienti per risolvere il problema del deficit, sono diventati necessari interventi di ristrutturazione e razionalizzazione. Questo segnò l'inizio dell'era delle privatizzazioni, spostando l'attenzione da un approccio prevalentemente pubblico a uno maggiormente orientato al settore privato e provocando di conseguenza un impatto significativo nell'ambito economico e finanziario. Con l'avvento del nuovo millennio, si è assistito a un progressivo spostamento verso una dimensione economica maggiormente orientata al settore privato.

La trasformazione delle quasi tutte entità pubbliche economiche in società per azioni è stata storicamente influenzata da tre principali cause:

- l'emergere dello Stato imprenditore, soprattutto a partire dagli anni Trenta del secolo scorso;
- la privatizzazione di enti pubblici negli anni Novanta del secolo scorso;
- l'esternalizzazione delle attività precedentemente gestite dagli apparati amministrativi.

Per quanto riguarda la prima causa, come precedentemente menzionato, lo Stato ha acquisito una connotazione di Stato imprenditore attraverso la creazione o l'acquisizione di imprese, anche in settori deregolamentati e aperti alla concorrenza. Questa espansione dello Stato imprenditore è stata spesso giustificata dalla necessità di salvare aziende private in difficoltà, preservando i livelli occupazionali e sostenendo lo sviluppo economico delle regioni meno sviluppate del Paese. Il sistema delle partecipazioni statali è stato smantellato verso la fine degli anni Ottanta, in quanto divenuto troppo oneroso per le finanze pubbliche e in contrasto con le norme europee.

Molte imprese pubbliche furono liquidate o privatizzate attraverso la vendita delle quote azionarie detenute dallo Stato.

La seconda causa è legata alla liberalizzazione dei mercati negli anni Novanta, seguendo le direttive europee, infatti gli enti pubblici economici che operavano in regime di monopolio legale sono stati trasformati per legge in società per azioni, con l'attribuzione delle azioni allo Stato (c.d. privatizzazione formale) o in parte ad azionisti privati (c.d. privatizzazione sostanziale).[4] In alcuni casi, questa fase di privatizzazione non è stata una continuazione diretta della fase precedente, sia per scelte politiche specifiche sia per le difficoltà oggettive nel trovare acquirenti, facendo si che la privatizzazione si limitasse al mero aspetto formale e giuridico[5]. Fin dall'inizio degli anni Novanta, il processo di privatizzazione ha coinvolto tutte le imprese pubbliche, comprese quelle che operavano in settori industriali e manifatturieri molto diversi dai modelli di diritto comune. La privatizzazione coinvolgeva il passaggio del controllo e della proprietà da parte dello Stato o di enti pubblici a investitori privati. A tal proposito, al fine di preparare queste imprese per essere quotate in borsa, si è cercato di uniformarle ad uno schema comune o modello di organizzazione aziendale. Questo potrebbe includere la creazione di strutture societarie più simili tra loro, facilitando così il processo di quotazione delle imprese sul mercato finanziario.

Un esempio significativo è rappresentato dal coinvolgimento dello Stato nelle imprese che fornivano servizi pubblici, precedentemente organizzate in forme pubbliche o regolate da regimi speciali basati sulla partecipazione pubblica obbligatoria, di maggioranza o totale.

Per quanto riguarda la terza causa, si tratta di un fenomeno più recente, collegato ai processi di razionalizzazione delle strutture pubbliche. Molte pubbliche amministrazioni hanno scelto di esternalizzare alcune delle loro attività anziché gestirle internamente, al fine di migliorare l'efficienza e la flessibilità operativa. Questo ha permesso alle amministrazioni di concentrare le proprie risorse e sforzi sulle attività più rilevanti, trascurando quelle di minore importanza[6]. L'esternalizzazione dei servizi o di

[4] Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*.

[5] Jaeger, «Problemi attuali delle privatizzazioni in Italia».

[6] Visentini, *Partecipazioni pubbliche in società di diritto comune e di diritto speciale*.

singole funzioni è stata motivata anche dalla necessità di ottimizzare l'utilizzo delle risorse umane ed economiche disponibili.

Nel corso degli anni, sono state adottate diverse modalità per attuare questi processi. In alcuni casi, l'esternalizzazione è avvenuta attraverso la creazione di aziende o agenzie di natura pubblica o mista (pubblico-privata) con funzioni specifiche e sotto la supervisione dell'amministrazione pubblica.[7] In altri casi, l'ente pubblico ha mantenuto solo un ruolo finanziario, senza responsabilità diretta nell'esecuzione delle funzioni, delegando completamente l'esecuzione delle attività a soggetti privati.

L'esternalizzazione è ancora una pratica attuale che consente alle amministrazioni di adottare modalità operative più efficaci, efficienti ed economiche per soddisfare le esigenze dei cittadini. Recentemente, questa modalità di operare è stata spesso motivata dalla volontà di razionalizzare le strutture amministrative, seguendo l'esempio delle aziende private, e affidando a terzi alcune attività legate all'organizzazione interna[8].

Oltre alle cause storiche che hanno favorito l'emergere e la diffusione delle società a partecipazione pubblica, è possibile affermare in generale che gli operatori pubblici intervengono nell'economia quando ritengono che l'esercizio di un'impresa sia il mezzo più efficace per raggiungere i propri obiettivi. Questo di solito accade quando sorge un conflitto tra l'interesse pubblico e gli obiettivi di profitto delle imprese private.

In generale, le ragioni che hanno portato alla creazione di società pubbliche includono:

- l’allocazione di risorse o prevenzione della formazione di monopoli privati: questo si verifica nei settori in cui è essenziale garantire l'accesso a tutti, come i servizi ferroviari o lo sfruttamento delle miniere. In questo caso, la partecipazione pubblica è vista come un modo per evitare che tali servizi diventino monopoli privati che potrebbero limitare l'accesso;
- perseguimento della finalità extraeconomiche: in alcuni settori, la gestione privata potrebbe non essere conveniente o adeguata per raggiungere obiettivi che vanno

[7] D’autilia e Zamaro, *Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche. Indagine sulla diffusione delle pratiche di outsourcing*.

[8] Piperata, «Le esternalizzazioni nel settore pubblico».

oltre il profitto, come nel caso delle ferrovie, che devono garantire servizi anche in aree non redditizie dal punto di vista economico;

- affrontare investimenti massicci: per attività che richiedono un enorme capitale fisso e grandi investimenti, l'intervento pubblico può essere necessario per raccogliere le risorse necessarie;
- ridistribuire la ricchezza: la creazione di attività economiche nelle aree meno sviluppate del paese è un obiettivo che può essere perseguito attraverso la partecipazione pubblica, in quanto questo aiuta a ridistribuire la ricchezza e promuovere lo sviluppo economico in regioni svantaggiate;
- prevenire frodi: in settori in cui la "neutralità" dello Stato è cruciale per garantire l'imparzialità e l'onestà delle attività, l'intervento pubblico può essere preferito per evitare frodi che potrebbero verificarsi in un contesto di impresa privata.[9]

In sostanza, le società a partecipazione pubblica sono spesso create quando si ritiene che siano l'approccio più adatto per raggiungere obiettivi specifici legati all'interesse pubblico, che possono differire dagli obiettivi di profitto delle imprese private. Le società a partecipazione pubblica, sebbene ampiamente presenti nella pratica, costituiscono una categoria eterogenea, il che rende difficile fornire una definizione univoca. Questa complessità deriva principalmente dal fatto che si tratta di un fenomeno situato in una zona grigia tra il diritto pubblico e il diritto privato, sfidando l'idea consolidata che ci siano due sfere separate del diritto: una per i rapporti tra privati e l'altra per quelli tra enti pubblici e privati.

La questione della natura giuridica delle società a partecipazione pubblica ha attirato l'attenzione della dottrina fin dai suoi primi stadi di sviluppo; inizialmente, queste società venivano considerate come soggetti formalmente privati, regolati dalla normativa di diritto civile comune, con alcune eccezioni di diritto pubblico quando necessario. Questa concezione le differenziava dagli enti pubblici economici, che erano soggetti formalmente pubblici ma operavano in un contesto di diritto privato.

Una società "pubblica" o "in mano pubblica" è regolata nell'ordinamento giuridico italiano all'articolo 2449 del Codice civile come una società nella quale lo Stato

[9] Caringella, *Manuale di Diritto Amministrativo*.

o un altro ente detiene la totalità o la maggioranza del capitale in modo tale da poter esercitare il controllo e la gestione su di essa.[10]

La normativa, inizialmente, sembra riflettere l'intenzione del legislatore di non sottoporre le società pubbliche a un regime speciale, ma piuttosto di applicare agli stessi principi utilizzati per le società private, portando così all'intersezione tra l'ambito dell'impresa pubblica e quello dell'impresa privata.

Verso la fine degli anni Settanta, emerge una distinzione tra società a partecipazione pubblica di diritto comune e società a partecipazione pubblica di diritto speciale.[11] In seguito, negli anni Novanta, l'espansione degli enti pubblici si è intrecciata con il processo di privatizzazione delle aziende municipalizzate, che sono state trasformate in società di capitali. Ciò ha reso le società partecipate un normale strumento per la gestione dei servizi amministrativi, suscitando un dibattito sulla relazione tra la finalità di lucro, tipica delle società secondo il Codice civile, e la finalità pubblica che ispira la partecipazione dello Stato e/o di altre amministrazioni.

Il dibattito tradizionale ha evidenziato due approcci contrastanti: uno di tipo "privatistico" e uno di tipo "pubblicistico". Secondo il primo approccio, le società a partecipazione pubblica sarebbero soggette alle stesse regole delle società di capitali a partecipazione privata, ad eccezione di quanto previsto dall'articolo 2449 del Codice civile.[12] Secondo l'approccio "pubblicistico", queste società sarebbero soggette a una disciplina legislativa speciale che ne caratterizza la natura in senso pubblicistico, imponendo il perseguimento di un determinato fine pubblico, il cui mantenimento è fuori dalla portata della volontà degli organi decisionali, a causa dell'importanza degli interessi pubblici coinvolti.

Indipendentemente dalla contrapposizione tra queste due visioni, la scelta della forma giuridica ha comportato la necessità di conciliare la struttura tipica delle società,

[10] «Art. 2449 codice civile - Società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici».

[11] Marasà, *Le "società" senza scopo di lucro*.

[12] «Art. 2449 codice civile - Società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici».

che si basa sul profitto, con l'interesse pubblico che si intende perseguire.[13] È compito del legislatore valutare le differenze e cercare di risolvere le criticità che possono emergere attraverso una disciplina adeguata. In ogni caso, il panorama delle società a partecipazione pubblica presenta una diversificazione nella proprietà, sia diretta che indiretta. Questa distinzione riguarda le partecipazioni detenute dallo Stato tramite il Ministero dell'Economia e delle Finanze, quelle delle amministrazioni locali e quelle di altri enti pubblici. Queste imprese partecipate assumono la forma giuridica di società di capitali, come società per azioni o società a responsabilità limitata. La scelta di questa struttura può essere dettata da una normativa speciale o da una scelta deliberata del soggetto pubblico[14].

Nel corso del tempo, la regolamentazione delle società a partecipazione pubblica ha subito una serie di interventi. Da un lato, sono stati disciplinati i diritti speciali del socio pubblico, regolamentando il suo ruolo come azionista o quotista e conferendogli poteri speciali di nomina e un'influenza maggiore rispetto alla sua quota di partecipazione, includendo restrizioni sulla circolazione delle azioni, considerate compatibili con il modello societario. D'altro lato, sono stati introdotti vincoli legislativi sulla composizione azionaria, sull'oggetto sociale e sulla supervisione delle modifiche e delle attività gestionali.[15] Questi vincoli, tuttavia, non sempre si sono armonizzati con il modello societario generale, in quanto hanno comportato un'alterazione dei poteri dell'assemblea e del consiglio di amministrazione.

Recentemente, il legislatore ha ulteriormente ampliato la regolamentazione delle società pubbliche, introducendo organismi di controllo aggiuntivi rispetto a quelli solitamente previsti e implementando meccanismi per contenere la spesa e prevenire sprechi. Questi interventi sono diretti a limitare la costituzione di nuove società pubbliche, a ridurre gli emolumenti e il numero di incarichi e membri degli organi sociali.

---

[13] Jori, «Le società pubbliche nell'ordinamento amministrativo vigente, in relazione della Regione Lazio, Dipartimento Istituzionale, Direzione regionale affari legislativi, Area "Studi e salvaguardia delle competenze normative della Regione».

[14] Ibba, «L'impresa pubblica in forma societaria fra diritto privato e diritto pubblico».

[15] Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*.

Questi principi sono in linea con le leggi anticorruzione[16] e sulla trasparenza[17], che mirano a rafforzare i controlli, le procedure e le verifiche. Tuttavia, è importante notare che questi strumenti possono comportare un rallentamento nella gestione delle società a scapito del raggiungimento degli obiettivi aziendali. Inoltre, molti di questi interventi hanno introdotto clausole statutarie discutibili che attribuiscono poteri esterni alle società pubbliche, minando il principio di tipicità delle società, secondo il quale le società private rientrano in categorie prestabilite e non possono costituire organizzazioni atipiche.

Il concetto di "organizzazioni atipiche" si riferisce a entità o strutture che non seguono i modelli standard o le categorie prestabilite nella legislazione o nelle pratiche comuni. Nel contesto delle società, il principio di tipicità delle società implica che ci sono categorie ben definite alle quali le società devono conformarsi. Ad esempio, una società può essere una società per azioni (S.p.A.) o una società a responsabilità limitata (S.r.l.) in base alla normativa vigente.

Quando si parla di organizzazioni atipiche nel contesto delle società pubbliche, si fa riferimento a situazioni in cui vengono introdotte clausole o disposizioni che conferiscono a tali entità poteri o responsabilità al di fuori delle categorie tradizionali. Questo può includere l'attribuzione di poteri esterni, come la presenza di organismi di controllo aggiuntivi, regolamenti specifici sulla gestione finanziaria o limitazioni particolari sul numero di incarichi e membri degli organi sociali.

Il termine "atipico" suggerisce che queste disposizioni esulano dalla norma o dalla tipica struttura organizzativa delle società. Sebbene tali misure possano essere introdotte per ragioni di trasparenza, controllo e prevenzione della corruzione, l'introduzione di clausole statutarie discutibili potrebbe essere vista come una deviazione dai principi convenzionali di organizzazione delle società. Questo può generare preoccupazioni riguardo alla rigidità delle regolamentazioni e al possibile rallentamento nella gestione delle società, come menzionato nel brano fornito.

---

[16] «Legge 6 novembre 2012, n. 190 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione».

[17] «Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 - Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni».

Facendo seguito alla crescente proliferazione delle società pubbliche e all'interesse del legislatore nel regolare specificamente le società commerciali, è emersa una giurisprudenza che ha suddiviso le società a partecipazione pubblica in due gruppi distinti.[18]

Il primo gruppo riguarda le società pubbliche in generale, cioè quelle costituite o partecipate da enti pubblici per il perseguimento di obiettivi pubblici. Queste società sono considerate società di diritto privato a tutti gli effetti, anche ai sensi dell'articolo 2449 del Codice civile, con un patrimonio autonomo e distinto rispetto ai loro organi e soci. Lo Stato o altri enti pubblici detengono l'intero pacchetto azionario o una quota significativa e partecipano alle assemblee come azionisti. Queste società non sono considerate parte della pubblica amministrazione e competono nel mercato con le imprese private.

Il secondo gruppo è costituito dalle cosiddette "semi-amministrazioni" che, pur presentandosi come società, svolgono funzioni che le avvicinano sostanzialmente alla pubblica amministrazione.[19] A causa di questa natura giuridica particolare, sono soggette a vincoli e controlli di natura pubblicistica.

Quest'ultimo raggruppamento comprende tre categorie principali di utilizzo delle società con finalità diverse dalla semplice attività imprenditoriale a scopo di lucro:

a) il modello "in house", ampiamente utilizzato dagli enti locali, che consente loro di affidare direttamente i servizi pubblici, anche in deroga ai principi di trasparenza e concorrenza. In questo modello, il legame tra la società e l'amministrazione è così stretto che la società stessa potrebbe essere considerata come un'estensione dell'amministrazione stessa, con conseguente annullamento della sua personalità giuridica e autonomia patrimoniale;

b) le società cui vengono delegate funzioni pubbliche, assimilate agli organismi di diritto pubblico. Questi organismi sono istituiti per soddisfare esigenze di carattere generale e non hanno scopi industriali o commerciali e vengono finanziati principalmente dallo Stato o da altri enti pubblici e soggetti alle regole sugli appalti pubblici per lavori, servizi e forniture, proprio come gli organismi di diritto pubblico;

---

[18] Cassazione Sez. Un. Civili, - Società in house e giurisdizione della Corte dei conti per l'azione di responsabilità degli organi sociali.

[19] Associazione fra le società italiane per azioni, «Diritto dei Servizi Pubblici».

c) le società che forniscono servizi strumentali alle funzioni pubbliche svolte dalle autorità amministrative, in particolare dalle amministrazioni regionali e locali. Queste società a partecipazione pubblica svolgono attività a sostegno delle funzioni amministrative di interesse pubblico.[20]

Ora, per quanto riguarda la disciplina giuridica delle società a partecipazione pubblica, è importante sottolineare il ruolo centrale del Testo Unico sulle società pubbliche, che è stato approvato con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Questo decreto ha dato attuazione a una delle deleghe contenute nella "riforma Madia"[21] della pubblica amministrazione. In particolare, la legge Madia (L. 7 agosto 2015, n. 124) ha previsto il "riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche" nell'articolo 18. La delega legislativa è stata concessa per due obiettivi principali: il riordino della disciplina e la riduzione del numero delle società pubbliche.

Il riordino della disciplina delle società a partecipazione pubblica è diventato necessario perché, prima dell'introduzione del Testo Unico, questa area legale era regolamentata in modo frammentario e incoerente. Numerosi interventi normativi nel corso del tempo avevano creato un quadro giuridico di difficile applicazione, con scarso grado di attuazione ed effettività. La riduzione del numero di società pubbliche è stata una risposta agli abusi del modello societario da parte delle pubbliche amministrazioni. Queste ultime avevano costituito società sostanzialmente inoperative, con numerose disfunzioni e bilanci costantemente in perdita, il che comportava ingenti spese per lo Stato.

La definizione dell'ambito soggettivo di applicazione del decreto legislativo n. 175/2016 non è stata un'operazione semplice. L'articolo 1, comma 1, del decreto stabilisce che il decreto si applica alla "*costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di*

[20] Clarich, «Le società partecipate dallo Stato e dagli enti locali fra il diritto pubblico e diritto privato».

[21] «Legge 7 agosto 2015 n. 124 - Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta".[22]

In realtà, la tecnica normativa utilizzata dal decreto ha reso necessaria un'analisi supplementare per identificare correttamente quali società a partecipazione pubblica sono effettivamente soggette alle norme contenute nel decreto e quali no. Le disposizioni del decreto hanno portato a una suddivisione articolata delle società pubbliche, che può essere così riassunta:

a) società a partecipazione pubblica che, a causa delle loro finalità o oggetto, possono essere costituite o nelle quali può essere mantenuta la partecipazione;

b) società a partecipazione pubblica esistenti che possono essere mantenute, indipendentemente dal loro oggetto sociale, se sono nominalmente individuate nell'Allegato A del decreto;

c) società "quotate", definite come *"società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati; le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati; le società partecipate dalle une o dalle altre, salvo che le stesse siano anche controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche",* ai sensi dell'art. 2 del D. Lgs. 175/2016[23];

d) società che, a causa delle loro finalità o oggetto, non possono essere costituite e devono essere dismesse, liquidate o coinvolte in un processo di alienazione delle partecipazioni.

Va notato che le società descritte nelle lettere a e b rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione del decreto n. 175/2016. Le società nominalmente incluse nell'Allegato A della lettera b non sono esentate dall'applicazione del decreto, ma semplicemente, possono continuare a esistere indipendentemente dalla verifica della corrispondenza delle loro finalità con una delle categorie previste dal decreto come requisito per la costituzione di una società pubblica.

---

[22] «Art. 1, comma 1 del Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica».

[23] «Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica».

Le società che non rispondono alle finalità previste, e quindi non possono essere costituite o, se già costituite, devono essere obbligatoriamente dismesse, rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione del decreto legislativo n. 175/2016 solo per quanto riguarda gli obblighi di dismissione. Tuttavia, le norme in materia di governance, personale e altri aspetti operativi delle società non saranno applicabili a queste società, poiché non possono più esistere come società a partecipazione pubblica.

Le "società quotate" come definite dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 175/2016 sono formalmente soggette all'ambito soggettivo di applicazione del decreto, ma nella pratica sono interessate solo da due norme, il cui impatto è relativamente insignificante. Le modifiche alla governance introdotte dal decreto n. 175/2016 hanno creato uno statuto giuridico speciale per le società a partecipazione pubblica, derivante dai limiti e dalle deroghe stabiliti dal decreto stesso riguardo alla possibilità delle amministrazioni pubbliche di utilizzare gli istituti societari civili. Si può pertanto sostenere che il principio generale dell'autonomia privata delle amministrazioni pubbliche nell'adozione di atti non autoritativi è stato notevolmente limitato. Le amministrazioni pubbliche non possono più costituire società o parteciparvi "secondo le norme di diritto privato", come previsto dall'articolo 1, comma 1-bis, della legge n. 241/1990[24], ma devono utilizzare le norme speciali stabilite dal decreto n. 175/2016 quando necessario.

Il primo segno di questo status speciale si riscontra nei limiti relativi alla forma che le società a partecipazione pubblica possono assumere. Ai sensi dell'articolo 3 del decreto, le amministrazioni pubbliche possono partecipare solo a società costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa, escludendo altre forme societarie.

Il Testo Unico ha adottato un criterio rigido, circoscrivendo i casi in cui le partecipazioni societarie sono consentite alle amministrazioni pubbliche solo alle situazioni in cui esista una buona ragione di interesse pubblico tra quelle elencate nell'articolo 4 del Testo Unico.

[24] «Legge 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».

Il limite stabilito nel primo comma dell'articolo 4, noto come "vincolo di scopo," prende il nome da questa restrizione poiché richiede che lo scopo perseguito dalle pubbliche amministrazioni sia in linea con quello dell'ente partecipante, e che l'operato delle società sia "strettamente necessario" per raggiungere le finalità proprie delle amministrazioni coinvolte.[25]

Inoltre, l'articolo 4 del Testo Unico stabilisce un secondo limite, denominato "vincolo di attività" nel secondo comma. Questo vincolo prevede che le società in cui possono partecipare le amministrazioni possono svolgere "esclusivamente" determinate attività, che sono elencate in modo esaustivo nel medesimo secondo comma.

Le partecipazioni pubbliche, secondo le disposizioni del Testo Unico, non servono a svolgere attività di impresa, ma piuttosto a perseguire finalità di interesse pubblico. Di conseguenza, questa disciplina conferisce alle società partecipate un carattere distintamente pubblicistico, il che giustifica l'adozione di un regime di regole e vincoli che le differenziano in modo significativo dalle società private.

1.2 Natura giuridica e disciplina delle società in house

Le società a partecipazione pubblica possono essere suddivise in diverse categorie. La prima comprende le società pubbliche, soggette al diritto comune e legate allo Stato e alle entità pubbliche solo attraverso il possesso di una parte significativa delle azioni. Questo legame si manifesta solo attraverso il voto in assemblea degli azionisti, e tali società operano nell'ambito dell'impresa in mercati non regolamentati, competendo con imprese private senza rientrare nella sfera della pubblica amministrazione. La seconda categoria riguarda le società pubbliche con uno statuto speciale, istituite per scopi diversi dalla ricerca di profitto nell'attività imprenditoriale. Queste società sono definite come "semi-amministrazioni" e possono avere regolamenti specifici o deroghe rispetto al diritto comune. Quanto più la legislatura delle società pubbliche si allontanano dal diritto comune, maggiore è la loro inclusione nell'ambito della pubblica amministrazione. La

[25] «Decreto Legislativo 19 agosto 2000 n. 267 - Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

terza categoria sono le c.d. società in house, rientranti anch'esse tra le semi-amministrazioni.

Per comprender pienamente il concetto di società "in house", è essenziale iniziare dall'origine di questa nozione, che è stata formulata inizialmente dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Questa definizione è stata introdotta specificamente per affrontare la questione dell'applicazione dei principi europei relativi all'assegnazione di contratti pubblici e concessioni. In particolare, la giurisprudenza comunitaria ha esaminato la questione per determinare le condizioni in cui è consentito esentare le procedure di gara pubblica per l'assegnazione di lavori e servizi a favore di società "in house".

Conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, le società in house si configurano come tali quando sono soddisfatti simultaneamente tre requisiti:

- l'amministrazione aggiudicatrice esercita sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello operato sui propri servizi (requisito strutturale);
- il soggetto affidatario realizza la parte più importante della propria attività a favore dell'amministrazione che la controlla (requisito funzionale);
- il capitale sociale è caratterizzato dalla partecipazione pubblica totalitaria, ovvero dall'assenza di 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" (cfr. 1 comma art. 16 del d.lgs. 175/2016): requisito quest'ultimo rispetto al quale la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la partecipazione privata deve essere prescritta - e non meramente consentita come diversamente lascia intendere letteralmente il testo dell'art. 5 del D.lgs. 50/2016 (il quale fa riferimento a forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale) - in quanto suscettibile di inficiare il requisito del controllo analogo.[26]

[26] «In house providing, parere Consiglio di Stato n. 1389 7 maggio 2019».

Nelle prime sentenze, in particolare quelle emesse tra la fine del 1990 e il 2005[27], la Corte di Giustizia ha progressivamente delineato criteri molto ampi, evitando inizialmente specifiche restrizioni poiché il concetto di "società in house" era inizialmente considerato circoscritto e limitato. Tuttavia, è stato con la sentenza "Teckal"[28] del 2005 che sono stati codificati i due requisiti chiave per identificare tale rapporto di delega interorganica.

Questi due requisiti, noti come il requisito di controllo analogo e il requisito del prevalente svolgimento dell'attività da parte del soggetto aggiudicatario in favore dell'ente controllante, sebbene non descritti in dettaglio, sono stati interpretati in modo restrittivo, principalmente a causa della natura eccezionale dell'approccio "in house providing".

Solo a partire dal 2005, constatando l'incremento nell'uso di questa pratica e le potenziali implicazioni che si stavano profilando, la Corte ha optato per un'interpretazione più precisa delle condizioni di ammissibilità, con l'obiettivo di prevenire l'elusione dei limiti generali precedentemente indicati nelle prime sentenze.

Per quanto concerne il requisito del "controllo analogo", il caso principale di riferimento nell'Unione Europea che ha influenzato la giurisprudenza successiva è il caso "Teckal". Questo caso riguardava un appalto senza gara che il Consiglio comunale di Viano aveva affidato al consorzio AGAC per la gestione del servizio di riscaldamento di alcuni edifici comunali.

Con la sentenza relativa a questo caso, la Corte di Giustizia ha per la prima volta chiaramente identificato gli elementi distintivi delle società "in house". Questi elementi sono stati individuati nella mancanza di un contratto tra l'amministrazione aggiudicatrice e l'ente destinatario dell'appalto. Inoltre, l'ente conferente esercita un controllo analogo su chi fornisce il servizio, e questa persona giuridica svolge la maggior parte delle sue attività con l'ente o gli enti che la controllano.

La Corte ha stabilito che l'assenza di una sostanziale autonomia del consorzio, dovuta al diritto di intervento dei soci partecipanti negli atti più significativi del consorzio,

---

[27] Corte Giustizia, «Caso Teckal, 18 novembre 1999, causa C-107/98; Corte Giustizia, caso Stadt Hall, 11 gennaio 2005, causa C-26/03; Corte di Giustizia, caso Parking Brixen, 13 ottobre 2005».

[28] Teckal Srl contro Comune di Viano e Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia - Causa C-107/98.

non permette di considerare l'appaltatore come un soggetto completamente separato dall'amministrazione affidante. Di conseguenza, questa situazione non rientra nella tipica disciplina delle concessioni soggette alla procedura di gara; è proprio in questa sentenza che la Corte di Giustizia ha sottolineato che le normative comunitarie sulla gara d'appalto non si applicano quando c'è un particolare grado di controllo da parte dell'ente affidante sull'ente aggiudicatario.

In particolare, l'analisi della Corte di Giustizia si è concentrata sulla valutazione, dal punto di vista della concorrenza, se la persona giuridica che riceve l'appalto possa essere considerata un concorrente indipendente o se sia essenzialmente una estensione dell'amministrazione pubblica. Nel contesto del diritto antitrust, ciò che conta è la specifica sottomissione della controllata alle direttive del controllore e l'unità di indirizzo che ne deriva, che comporta una visione unificata. Per avere questa unità di indirizzo, è evidente che debba esserci una politica comune, e il controllo deve essere effettivo e tangibile.

La Corte di Giustizia ha ribadito questa posizione anche nel caso "Econord", affermando nuovamente che il controllo analogo "*esiste quando l'entità in questione è soggetta a un controllo che consente all'amministrazione aggiudicatrice di influenzare le decisioni dell'entità stessa. Deve trattarsi di un potere di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti...*"[29], il che significa che il controllo deve essere effettivamente strutturale e funzionale.

Per quanto riguarda il requisito della "partecipazione pubblica totalitaria", dopo la sentenza Teckal, la giurisprudenza comunitaria ha esaminato se il possesso dell'intero capitale da parte dell'ente aggiudicatore, anche se la società in questione ha la forma giuridica di una società per azioni, possa garantire la stessa dipendenza organica che si riscontra tipicamente nell'ambito di una pubblica amministrazione. Numerose decisioni della Corte di Giustizia hanno stabilito che la partecipazione pubblica deve essere totale affinché siano soddisfatti i requisiti per l'affidamento in house. [30]

Tuttavia, se c'è una partecipazione privata nel capitale sociale della società, anche se minoritaria, secondo l'orientamento espresso dalla giurisprudenza menzionata, il

[29] «Corte Giustizia, caso Econord, 29 novembre 2012, cause riunite C-182/11 e C-183/11».

[30] «Corte Giustizia, caso Stadt Hall, 11 gennaio 2005, causa C-26/03».

modello "in house" non può essere adottato e si rende quindi necessaria l'adozione di una procedura di gara pubblica per l'affidamento alla società mista. Questo perché la presenza di investitori privati impedisce di considerare la società, che dovrebbe perseguire interessi pubblici, come soggetta a un controllo analogo rigoroso. L'investimento privato, in realtà, risponde a logiche private che potrebbero entrare in conflitto con le finalità pubbliche che stanno alla base del modello "in house".

Questi principi sembrano essere stati messi in discussione da una decisione della Corte di Giustizia del 2008[31], in cui una certa apertura al capitale privato non sembra escludere automaticamente la presenza di un controllo analogo e, di conseguenza, la possibilità di un affidamento diretto. Alla luce di questa giurisprudenza, la presenza di soci privati nel capitale sociale non dovrebbe automaticamente escludere la presenza di un controllo analogo da parte degli enti pubblici, che sono i soci di maggioranza, a condizione che questa presenza non influisca su atti e decisioni di rilevanza cruciale per la società "in house".

Di particolare importanza è anche una sentenza della Corte di Giustizia del 2006, che ha stabilito che il modello "in house" non si applica quando il socio pubblico partecipa indirettamente alla società attraverso il controllo azionario di un'altra società per azioni.[32] La sentenza dell'11 maggio 2006 ha posto le basi anche per trattare il requisito della società in house, quello dell'attività prevalentemente dedicata al socio pubblico, stabilendo che tale requisito è preponderante per garantire che la disciplina comunitaria volta a tutelare la concorrenza continui ad essere applicabile qualora un'impresa controllata da enti pubblici sia presente sul mercato in concorrenza con altre imprese.

Il giudice comunitario in merito ha affermato che "*un'impresa non è necessariamente privata della libertà di azione per la sola ragione che le decisioni che la riguardano sono prese dall'ente pubblico che la detiene, se essa può esercitare ancora una parte importante della sua attività economica presso altri operatori. È, inoltre, necessario che le prestazioni di detta impresa siano sostanzialmente destinate in via*

[31] Inadempimento di uno Stato - Direttiva 92/50/CEE - Artt. 11 e 15, n. 2 - Appalti pubblici di servizi - Aggiudicazione dei servizi informatici del Comune di Mantova - Aggiudicazione diretta senza previa pubblicazione di un bando di gara. Causa C-371/05.

[32] Mosillo e Farronato, «Affidamento in house e controllo analogo».

esclusiva all'ente locale in questione. Entro tali sottratta agli obblighi della direttiva 93/36, in quanto questi ultimi sono dettati dall'intento di tutelare una concorrenza che, in tal caso, non ha più ragion d'essere"[33].

La Corte ha inoltre stabilito che "*occorre considerare che il fatturato determinante è rappresentato da quello che l'impresa in questione realizza in virtù delle decisioni di affidamento adottate dall'ente locale controllante, compreso quello ottenuto con gli utenti in attuazione di tali decisioni. Infatti, le attività di un'impresa aggiudicataria da prendere in considerazione sono tutte quelle che quest'ultima realizza nell'ambito di un affidamento effettuato dall'amministrazione aggiudicatrice, indipendentemente dal fatto che il destinatario sia la stessa amministrazione aggiudicatrice o l'utente delle prestazioni".*

Per ultimo, per valutare se un'impresa svolga la maggior parte della sua attività con l'ente pubblico che la detiene *"si deve tener conto di tutte le attività realizzate da tale impresa sulla base di un affidamento effettuato dall'amministrazione aggiudicatrice, indipendentemente da chi remunera tale attività, potendo trattarsi della stessa amministrazione aggiudicatrice o dell'utente delle prestazioni erogate, mentre non rileva il territorio in cui è svolta l'attività".*[34]

Più recentemente, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha confermato che il fatto che una società aggiudicataria abbia il potere di fornire servizi a operatori economici privati non impedisce che il suo obiettivo principale sia la gestione di servizi pubblici. Pertanto, la presenza di tale potere non è sufficiente per considerare che questa società abbia una natura commerciale che metta in dubbio il controllo degli enti che ne sono proprietari. Secondo la Corte "*Tale conclusione è confermata dal fatto che la seconda condizione posta al punto 50 della citata sentenza Teckal, in base alla quale la società aggiudicataria deve svolgere la parte più importante della sua attività con gli enti locali che la controllano, consente che questa società eserciti un'attività avente un carattere marginale con altri operatori diversi da questi enti. Tale condizione sarebbe priva di*

[33] Caso Carbotermo e Consorzio Alisei c. Comune di Busto Arsizio. Caso C-340/04.

[34] *Caso Carbotermo e Consorzio Alisei c. Comune di Busto Arsizio. Caso C-340/04.*

oggetto se la prima condizione di cui al punto 50 della citata sentenza Teckal fosse interpretata nel senso di vietare ogni attività accessoria, anche con il settore privato".[35]

L'attività preminente di una società "in house" è principalmente rivolta al suo socio pubblico, mentre qualsiasi altra attività deve avere un carattere marginale. La valutazione di questa condizione è demandata al giudice nazionale, che deve prendere in considerazione tutte le circostanze specifiche del caso, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo.

È interessante notare che la società "in house" è emersa come una categoria di regolamentazione antitrust, in particolare nell'ambito delle procedure di affidamento degli appalti. In Italia, il riconoscimento successivo di questa categoria non ha portato alla creazione di una disciplina specifica per le società "in house", ma piuttosto all'affermazione della loro inapplicabilità alle normative concorrenziali nei casi in cui un'entità pubblica affidi un servizio pubblico a una società strettamente dipendente da essa, quasi trattandola come una sua divisione interna.

L'assenza di una normativa interna specifica ha fatto sì che l'istituto rimanesse soggetto a un'interpretazione giurisprudenziale, consentendo così alla giurisprudenza di sviluppare una sua formulazione giuridica. La giurisprudenza italiana ha seguito la scia di quella europea, modellando i criteri distintivi delle società "in house" sulla base dei requisiti sopra menzionati sviluppati dalla giurisprudenza europea quali: la partecipazione pubblica totale nella società affidataria; la sottoposizione della società a un controllo "analogo" a quello esercitato dall'ente affidante sui propri servizi; e l'effettuazione della parte più rilevante dell'attività societaria in collaborazione o a favore dell'ente o degli enti che la controllano.

Il Consiglio di Stato, nell'ambito dei tre requisiti che definiscono una società in house, ha stabilito che si può considerare una partecipazione pubblica totale anche quando non esiste un solo socio pubblico, ma piuttosto una pluralità di soci pubblici. In tal modo, si è giunti alla conclusione che, ad esempio, quando viene costituita una società per azioni in cui il comune è il principale socio insieme a un'altra società, la quale a sua volta ha capitale pubblico, si ha a che fare con una società per azioni il cui capitale è completamente pubblico.

---

[35] *Caso Carbotermo e Consorzio Alisei c. Comune di Busto Arsizio. Caso C-340/04.*

Rifacendosi all'orientamento della Corte di Giustizia, la giurisprudenza nazionale ha inoltre esteso il concetto di partecipazione societaria anche all'indiretta, a patto che sia la società partecipata direttamente che quella partecipata indirettamente abbiano un capitale completamente pubblico e che questa partecipazione indiretta non comprometta il requisito del controllo analogo[36].

Relativamente al requisito del "controllo analogo", il Consiglio di Stato ha fornito una definizione generale affermando che il controllo analogo implica un rapporto che, per quanto riguarda gli effetti pratici, è equivalente a una relazione di subordinazione gerarchica. Questa situazione sussiste quando l'ente pubblico esercita un controllo stretto, sia a livello gestionale che finanziario, sulla società[37].

Inoltre, è stato ritenuto che il controllo analogo sia più rigoroso rispetto al controllo societario e comporti un potere di direzione, coordinamento e supervisione delle attività della società, che deve coprire tutti gli atti di gestione, sia ordinaria che straordinaria, con un'intrusione ineluttabile da parte dell'ente pubblico[38].

Per soddisfare tale requisito, si è ritenuto che debbano esistere clausole o prerogative che conferiscano ai soci pubblici la reale possibilità di controllo, che può essere esercitato non solo attraverso proposte o argomenti da presentare all'ordine del giorno, ma soprattutto attraverso l'uso di poteri inibitori nei confronti di iniziative o decisioni che siano in conflitto con gli interessi del socio pubblico[39].

La giurisprudenza ha riconosciuto alcuni indicatori significativi, oltre alla partecipazione pubblica totale, quali:

- l'obbligo di trasmettere mensilmente i verbali delle riunioni del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale, nonché l'ordine del giorno delle riunioni del consiglio di amministrazione al sindaco e all'assessore delle aziende, e agli amministratori della società;
- l'obbligo di trasmettere trimestralmente al sindaco e all'assessore una relazione sull'andamento della società, con particolare attenzione alla qualità e quantità dei

---

[36] TAR Campania-Napoli, sez. I, 30 marzo 2005 n. 2784 e Cons. St., sez. V, 22 dicembre 2005 n. 7345.

[37] Consiglio di Stato, sez. VI, 25 gennaio 2005 n. 168.

[38] T.A.R. Lazio-Roma, sez. II ter, 13 giugno 2007 n. 5408.

[39] T.A.R. Lazio-Roma, sez. II ter, 15 giugno 2007 n. 5486.

servizi offerti ai cittadini, nonché ai costi di gestione in relazione agli obiettivi stabiliti;

- il potere di nomina e revoca di un numero significativo di amministratori e sindaci[40].

Per quanto riguarda il controllo analogo in presenza di una pluralità di soci pubblici, la giurisprudenza nazionale ha sostenuto che, se una società è partecipata da più enti pubblici, per garantire il controllo analogo da parte di tutti, è necessario prevedere un organo di controllo comune o attribuire poteri significativi a tutti i soci. In caso contrario, se esistono poteri di controllo rilevanti solo per alcuni dei soci pubblici (quelli di maggioranza), potrebbe essere escluso il requisito del controllo analogo e, di conseguenza, la possibilità di affidare direttamente lavori o servizi alla società.

Anche con riferimento al requisito dell'attività prevalente, la giurisprudenza nazionale ha ritenuto di seguire l'orientamento comunitario; la Corte costituzionale, con la sentenza del 23 dicembre 2008, n. 439, ha precisato che l'effettuazione di prestazioni non del tutto marginali a favore di altri soggetti renderebbe l'impresa in questione "attiva sul mercato", con il conseguente cambiamento delle regole concorrenziali e la violazione dei principi che regolano gli appalti pubblici e la concorrenza legittima. In altre parole, una lettura non rigorosa dell'espressione "parte più importante della sua attività" avrebbe un impatto sulla stessa nozione di soggetto "in house", alterandone la sua identificazione come una mera "articolazione interna" dell'ente stesso.

Un'ampia attività "esterna" rappresenterebbe una deviazione dal rigoroso modello delineato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Ciò comporterebbe, da un lato, una distorsione della concorrenza rispetto ad altre imprese che non godono dei benefici derivanti dall'affidamento diretto dei privilegi associati all'essere una parte dell'organizzazione dell'amministrazione locale e dall'altro lato, ciò porterebbe all'elusione delle procedure competitive di selezione del contraente che devono essere seguite quando è coinvolto un soggetto "terzo" (che deve essere considerato come tale

[40] TAR Puglia-Bari, sez. I, 14 aprile 2006 n. 1318 e TAR Campania-Napoli, sez. I, 30 marzo 2005 n. 2784.

quando svolge un'attività significativa al di fuori dell'amministrazione conferente) rispetto all'amministrazione stessa.[41]

Numerose pronunce del giudice amministrativo hanno accolto l'orientamento comunitario, anche se si sono verificate alcune difficoltà di applicazione concreta a causa dell'incertezza intrinseca ai concetti giuridici indeterminati come "attività prevalente", "attività più importante", "attività quasi esclusiva" e "attività marginale". Rimane aperto anche il problema di definire in modo operativo il requisito dell'attività prevalentemente dedicata al socio pubblico.

Nel contesto delle attività ordinarie, se nei settori speciali l'attività prevalente deve rappresentare almeno l'80% del fatturato medio e se i settori ordinari sono caratterizzati da una minore possibilità di derogare alle norme sulla concorrenza, si può concludere che anche nei settori ordinari l'attività prevalente deve comunque superare l'80%. In questo senso, si può utilizzare un criterio quantitativo come parametro interpretativo nella valutazione del concetto di attività prevalente.

La giurisprudenza nazionale ha considerato nell'analisi dell'attività prevalente gli elementi come le attività previste nell'oggetto sociale, il fatturato generato da ciascuna di esse e la possibilità di svolgere attività al di fuori del territorio.[42]

Seguendo l'orientamento della giurisprudenza comunitaria, la Corte di Cassazione italiana, con la sentenza n. 26283 del 5 novembre 2013, ha definito la società "in house" come un'articolazione interna della pubblica amministrazione, una sorta di prolungamento dell'amministrazione stessa, che impedisce di considerarla come un centro decisionale autonomo separato dalla pubblica amministrazione. Con questa sentenza, la Corte ha affrontato il tema delle società pubbliche in generale, sottolineando che esse, pur essendo costituite o partecipate da enti pubblici per perseguire scopi pubblici, continuano a essere società di diritto privato, anche ai sensi dell'articolo 2449 del Codice civile italiano, e lo Stato si sottopone a questa disciplina di diritto privato per ragioni di maggiore efficienza.[43]

---

[41] Corte costituzionale, Sentenza 439/2008 - Giudizio di legittimità constituzionale in via principale.

[42] TAR Piemonte, sez. II, 12 novembre 2006 n. 4164.

[43] «Art. 2449 codice civile - Società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici».

La società pubblica è un soggetto giuridico completamente autonomo e separato sia dai suoi organi che dai suoi soci. Possiede un patrimonio proprio, riferito esclusivamente alla società stessa e non alle persone che detengono la partecipazione. Gli organi della società svolgono i loro compiti specifici all'interno della società stessa e non ricoprono alcun ruolo di servizio per l'ente pubblico di riferimento e godono di una propria autonomia, pur rimanendo sempre legati all'amministrazione pubblica.

La Corte ha sottolineato che nei confronti di queste società, il danno causato dagli amministratori al patrimonio sociale non può essere considerato come un danno inflitto alla pubblica amministrazione, ma come un danno subito dal soggetto privato, ossia la società stessa. Gli amministratori sono sempre responsabili secondo le disposizioni degli articoli 2392 e seguenti del Codice civile nei confronti della società stessa, dei creditori e dei soci. Il danno causato dagli organi della società al suo patrimonio non è sufficiente per configurare un caso di danno erariale che rientra nella giurisdizione della Corte dei conti. Di conseguenza, l'azione del procuratore contabile può essere intrapresa nei confronti degli organi gestionali e di controllo della società pubblica solo per i danni direttamente provocati all'ente pubblico partecipante, e può essere intrapresa nei confronti del rappresentante dell'ente partecipante nel caso in cui questi abbia trascurato di esercitare i propri diritti come socio, causando un pregiudizio al valore della partecipazione pubblica.

La situazione è completamente diversa per le società "in house", come stabilito dalla Corte di Cassazione nella pronuncia del 5 novembre 2013. Queste società sono caratterizzate da un legame così forte con l'amministrazione pubblica da annullare completamente le norme societarie. A differenza delle società pubbliche, le società "in house" sono partecipate da enti pubblici e svolgono attività rivolte esclusivamente a soddisfare interessi pubblici. Quello che distingue le società "in house" dalle società pubbliche è il fatto che sono soggette a un controllo analogo a quello esercitato dall'amministrazione nei propri uffici.

Il controllo esercitato dall'amministrazione pubblica sulla società "in house" è così invasivo e completo che va oltre il coordinamento che normalmente spetta a una capogruppo, come previsto dall'articolo 2497 del Codice civile.[44] Questo controllo

[44] «Articolo 2497 codice civile - Responsabilità».

comporta l'annullamento totale dell'autonomia gestionale della società "in house", che non può ignorare le direttive dell'amministrazione pubblica, anche se queste fossero contrarie agli interessi della società stessa. La società "in house" non ha un proprio centro decisionale separato da quello dell'ente pubblico partecipante, i suoi organi di gestione sono completamente subordinati all'amministrazione che li ha nominati, non ha autonomia decisionale e il suo patrimonio fa parte dello stesso patrimonio dell'amministrazione.

La Corte ha notato che la distinzione tra il patrimonio dell'ente pubblico partecipante e quello della società "in house" non si traduce in una separazione formale dei titoli di proprietà. Di conseguenza, qualsiasi danneggiamento causato dagli amministratori al patrimonio della società è ancora attribuibile all'ente pubblico, si tratta quindi di un danno erariale che rientra nella giurisdizione della Corte dei conti e si applica esclusivamente alle società "in house", senza essere esteso ad altre società pubbliche.

Nella sentenza sopra citata, le Sezioni Unite hanno sottolineato che per quanto riguarda il requisito del controllo analogo, ciò che conta è che l'ente pubblico partecipante abbia il potere statutario di stabilire le linee guida strategiche e le decisioni operative della società "in house". In questo contesto, gli organi amministrativi della società si trovano in una posizione di vera subordinazione gerarchica all'ente pubblico. L'espressione "controllo" non si riferisce solo all'influenza dominante che il titolare della partecipazione (maggioritaria o totale) di solito esercita sull'assemblea della società e sulla scelta degli organi sociali, si tratta invece di un potere di comando diretto sulla gestione dell'ente, con modalità e intensità che vanno oltre i diritti e le facoltà normalmente spettanti a un socio, anche se fosse l'unico, in base alle regole stabilite dal Codice civile. Questo potere è così esteso che agli organi della società non resta alcuna autonomia gestionale significativa.

Di conseguenza, la distinzione tra socio (pubblico) e società (in house) si riduce sostanzialmente, e l'uso del termine "società" serve principalmente a indicare che, in assenza di disposizioni specifiche in senso contrario, il modello organizzativo deve essere desunto dal modello societario.

Il concetto di "controllo analogo" è stato affrontato in modo restrittivo dalla Corte di Giustizia, affermando la necessità di una partecipazione pubblica totale nel capitale della società affidataria. Questa posizione si basa sull'assunto che qualsiasi partecipazione privata, anche se minima, impedisce di considerare la società come uno strumento

finalizzato al perseguimento degli interessi pubblici e soggetto a un rigoroso controllo analogo. Pertanto, l'affidamento di un contratto a una società mista richiede l'adozione di procedure ad evidenza pubblica.

Il principio che esclude la qualificazione di "controllo analogo" se vi è partecipazione privata nel capitale della società in house è stato espresso chiaramente dalla Corte di Giustizia nella sentenza Stadt Halle. In questa decisione, il giudice comunitario ha dichiarato che la presenza di un'impresa privata nel capitale della società in house, anche con una partecipazione minoritaria, esclude l'esercizio di un "controllo analogo" da parte dell'amministrazione aggiudicatrice. Questo principio è stato ribadito successivamente nella sentenza Coname, sottolineando che una società aperta, anche in parte, al capitale privato, non può essere considerata una struttura di gestione interna di un servizio pubblico.

La Corte di Giustizia ha confermato questa posizione con la sentenza del 18 gennaio 2007 (C-220/05 - Jean Auroux and Others c. Commune de Roanne), in cui ha escluso la qualificazione di "in house providing" quando si tratta dell'affidamento diretto di lavori pubblici a una società mista con partecipazione privata. La Corte ha sottolineato l'incompatibilità tra la partecipazione di soci privati e il requisito del "controllo analogo", poiché gli investimenti privati risponderebbero a logiche privatistiche in potenziale conflitto di interessi con le finalità pubbliche perseguite dalla società in house.

La Corte di Giustizia, seguendo un principio teorico fondamentale, ha affermato che la società in house può essere considerata una "langa manus" dell'amministrazione aggiudicatrice solo se entrambe perseguono le stesse finalità. Questa circostanza è ontologicamente esclusa nel caso in cui vi sia una partecipazione di capitale privato nella società in house. Il giudice nazionale, in conformità con la Corte di Giustizia, ha stabilito sin dall'inizio la necessità di una partecipazione pubblica totalitaria per la configurazione del requisito del controllo analogo. Tuttavia, questa chiarezza non ha eliminato le questioni in merito alla possibilità che il requisito del controllo analogo sia soddisfatto anche quando lo statuto della società in house preveda l'apertura al capitale privato, sia essa obbligatoria o meno.

La Corte di Giustizia ha affrontato questa questione nella sentenza Parking Prixen, in cui ha escluso l'esistenza del controllo analogo anche in presenza di una partecipazione pubblica totalitaria. Ciò è avvenuto quando lo statuto della società affidataria ha imposto

l'espansione delle attività a livello nazionale e internazionale, l'apertura della società al capitale privato, e l'allargamento dell'oggetto sociale.

La giurisprudenza nazionale ha adottato una posizione analoga su queste questioni. Tuttavia, è risultato più complicato stabilire se il requisito del controllo analogo sia compatibile con una clausola statutaria che consenta l'astratta possibilità di cessione del capitale sociale della società in house a soggetti privati.

Da un lato, l'attenzione deve essere focalizzata sul momento in cui l'affidamento è effettuato, rendendo irrilevanti eventuali clausole che prevedono l'astratta possibilità, ma non ancora verificatasi, di cessione di quote sociali a soggetti privati. D'altro canto, è essenziale evitare che un formalismo eccessivo nell'individuazione del momento in cui devono sussistere le condizioni per l'affidamento in house comprometta l'applicabilità delle direttive in materia di appalti e dei principi comunitari sulla concorrenza. La questione della cedibilità delle quote societarie a soggetti privati è stata approfondita dalla Corte di Giustizia nella sentenza Modling del 10 novembre 2005 (causa C-29/04). In questo caso, un comune aveva affidato senza gara un contratto per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti a una società di sua proprietà al momento dell'affidamento al 100%, ma aveva successivamente ceduto il 49% del capitale sociale a un soggetto privato pochi giorni dopo. La Corte di Giustizia ha chiarito che, se è vero che per ragioni di certezza del diritto è necessario esaminare l'obbligo generale dell'autorità aggiudicatrice di indire una gara d'appalto alla luce delle condizioni esistenti al momento dell'aggiudicazione del contratto, in particolari circostanze devono essere considerati eventi successivi a questa data.

La necessità di evitare l'elusione dei principi di concorrenza e di evidenza pubblica, soprattutto quando è evidente un intento elusivo da parte dell'amministrazione, richiede una valutazione sostanziale anziché formale delle operazioni complessivamente attuate. Questo è particolarmente rilevante quando si tratta di affidare, senza gara, un contratto a una società a capitale misto pubblico-privato. Nonostante la sentenza Modling, la Corte di Giustizia non ha fornito chiarimenti su come la presenza di una clausola statutaria che consente astrattamente (ma non ancora effettivamente) la cessione del capitale sociale a soggetti privati possa influenzare la configurabilità del requisito del controllo analogo.

La questione è affrontata più direttamente dalla sentenza del 17 agosto 2008 (C-371/05), in cui la Corte di Giustizia ha dichiarato che "la possibilità per i privati di partecipare al capitale della società aggiudicataria, in considerazione in particolare della forma societaria di quest'ultima, non è sufficiente, in assenza di una loro effettiva partecipazione al momento della stipula di una convenzione come quella di cui trattasi nella presente causa, per concludere che la prima condizione, relativa al controllo dell'autorità pubblica, non sia soddisfatta." La Corte ha sottolineato che, per motivi di certezza del diritto, l'obbligo eventualmente posto sull'amministrazione aggiudicatrice di indire una gara d'appalto deve essere valutato, in linea di principio, alla luce delle condizioni esistenti alla data dell'aggiudicazione del contratto pubblico in questione.

La Corte di Giustizia, fin dalle prime pronunce riguardanti l'in house providing, ha introdotto un secondo requisito, accanto a quello del controllo analogo. Questo nuovo requisito richiede che la società in house svolga la parte più significativa della sua attività a favore dell'ente pubblico che la controlla. Tale condizione è motivata dalla necessità di evitare che la società in house interferisca con il mercato privato, rappresentando un "elemento di disturbo e pericolo" per la concorrenza.

Il fatto che l'ente pubblico eserciti un controllo rigoroso sull'attività della società in house non è sufficiente di per sé a garantire che la concorrenza non venga falsata. È essenziale che la società in house svolga la parte più significativa della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano. Questo criterio si basa sull'idea che un'impresa non perda la sua libertà di azione solo perché le decisioni riguardanti essa sono prese dall'ente pubblico che la possiede, a condizione che l'impresa possa ancora svolgere una parte significativa della sua attività economica presso altri operatori. Tuttavia, la Corte di Giustizia, inizialmente, non ha fornito indicazioni chiare agli interpreti sulla portata esatta di questo secondo requisito.

La questione riguardante l'applicabilità del requisito dell'attività prevalente alle concessioni di servizi ha sollevato dubbi iniziali tra gli interpreti. Nelle concessioni di servizi, infatti, l'ente che svolge il servizio lo fa non a beneficio dell'ente affidante, ma a favore della collettività e degli utenti che scelgono di usufruire del servizio. La Corte di Giustizia sembra aver risposto a questo quesito con la sentenza del 11 maggio 2006, C-340/04, Carbotermo. In questa sentenza, il giudice comunitario ha fornito una chiave di lettura rilevante, precisando che per determinare se un'impresa svolga la parte più

importante della propria attività nei confronti dell'ente che la controlla, è necessario "tenere conto di tutte le attività realizzate da tale impresa sulla base di un affidamento effettuato dall'amministrazione aggiudicatrice, indipendentemente da chi remunera tale attività, potendo trattarsi della stessa amministrazione aggiudicatrice o dell'utente delle prestazioni erogate, mentre non rileva il territorio in cui è svolta l'attività."

Dunque, da questa pronuncia emerge che il requisito dell'attività prevalente è applicabile sia nel caso di prestazioni svolte nei confronti dell'ente controllante, sia nel caso di prestazioni svolte per conto dello stesso, come avviene nelle concessioni di servizi.

Per quanto riguarda la questione delle modalità di accertamento della prevalenza dell'attività nelle società in house pluripartecipate, il problema è emerso quando più di un ente pubblico esercita il controllo sulla società in house. In questo contesto, si è posto il problema di determinare se la società debba esercitare la prevalenza della sua attività a favore di uno o più degli enti pubblici e quali attività concorrano a provare la sussistenza del secondo requisito legittimante un affidamento diretto. In questa situazione, la Corte di Giustizia ha chiarito che, ai fini della verifica del requisito in questione, è irrilevante nei confronti di quale ente venga svolta la prevalenza dell'attività. L'attività da prendere in considerazione nel caso di un'impresa detenuta da vari enti locali è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti.

Più complessa è stata l'interpretazione del significato dell'espressione "parte più importante" dell'attività. Si è posto il problema di capire se la Corte di Giustizia intendesse il requisito della prevalenza come un requisito di tipo quantitativo (dando rilevanza alla sola circostanza che la società in house fatturi la maggior parte delle proprie prestazioni all'ente controllante) o di tipo qualitativo.

Il requisito della prevalenza, secondo la Corte di Giustizia, richiede che le prestazioni siano "sostanzialmente destinate in via esclusiva" all'ente controllante, ovvero che l'attività sia "principalmente destinata" a quest'ultimo, con ogni altra attività che ha solo un carattere marginale. La Corte di Giustizia ha sottolineato che il giudice deve considerare "tutte le circostanze del caso di specie, sia qualitative sia quantitative". Pertanto, il requisito della prevalenza è stato delineato come un requisito principalmente qualitativo, che richiede una valutazione caso per caso senza indici o percentuali predeterminate di prevalenza.

La Corte costituzionale italiana, in una sentenza successiva, ha ritenuto che una legge provinciale che limitava l'indagine sulla prevalenza a elementi di natura quantitativa fosse in contrasto con il diritto comunitario. La Corte costituzionale ha distinto tra il piano quantitativo e qualitativo nell'accertamento della prevalenza.

Sul piano quantitativo, la Corte costituzionale ha riconosciuto l'importanza del fatturato, come indicato anche dalla Corte di Giustizia. Tuttavia, ha sottolineato che l'esame deve estendersi anche al piano qualitativo, valutando tutte le attività realizzate dalla società in house sulla base dell'affidamento effettuato dall'amministrazione aggiudicatrice, indipendentemente da chi remunera tali attività, che possano provenire dalla stessa amministrazione aggiudicatrice o dagli utenti delle prestazioni erogate. La Corte costituzionale ha ribadito l'importanza di una valutazione completa delle circostanze del caso specifico, sia qualitative che quantitative, nell'accertamento del requisito della prevalenza.

La Corte costituzionale, sul piano qualitativo, sostiene che il requisito della prevalenza incide sulla natura stessa dell'attività svolta dalla società in house. In particolare, l'attività della società in house deve essere considerata prevalente o comunque non marginale "in una prospettiva di futura espansione della stessa nel mercato o in zone del territorio diverse da quelle di competenza del soggetto pubblico conferente". Ciò implica che l'attività della società in house non deve essere marginale rispetto alla strategia aziendale della società nel mercato.

La Corte ha ritenuto che la legge della Provincia di Bolzano non aderisse in modo sufficiente ai criteri enunciati dalla giurisprudenza comunitaria per verificare il requisito della rilevanza dell'attività. Ha concluso che i criteri previsti dalla legge provinciale erano meno rigorosi rispetto a quelli indicati dalla giurisprudenza comunitaria. In sintesi, il requisito della prevalenza richiede che i servizi, le opere e i beni erogati a favore di soggetti diversi dall'ente controllante siano di entità esigua dal punto di vista economico e, contemporaneamente, irrilevanti nell'ambito della strategia aziendale della società in house nel mercato.

L'ambito territoriale in cui la società in house svolge la propria attività può essere rilevante per la verifica del requisito dell'attività prevalente. In alcune interpretazioni della giurisprudenza nazionale, si ritiene importante accertare che la società affidataria svolga la propria attività prevalentemente, se non esclusivamente, nell'ambito territoriale di

competenza degli enti pubblici che partecipano alla società. Secondo questa interpretazione rigorosa, il requisito della prevalenza sarebbe soddisfatto solo quando l'affidatario diretto non fornisce i propri servizi a soggetti diversi dall'ente controllante, anche se pubblici, o li fornisce in misura quantitativamente irrisoria e qualitativamente irrilevante, ma comunque "non fuori della competenza territoriale dell'ente controllante".

La normativa relativa alle società "in house" dovrebbe essere ulteriormente completata attraverso l'incorporazione delle disposizioni previste nel Testo unico sulle società pubbliche, adottato con il decreto legislativo n. 175/2016. L'entrata in vigore di questo decreto legislativo ha, in effetti, reso ufficiale questo fenomeno sociale, stabilendo le disposizioni relative alle società "in house" all'articolo 16 del testo normativo.

Il Testo unico, al fine di perseguire gli obiettivi precedentemente menzionati, ha introdotto alcune norme specificamente dedicate alle società "in house". Queste norme mirano da un lato a regolare le condizioni per l'affidamento diretto di contratti pubblici e dall'altro a rendere compatibile la legislazione sulle società di capitali con l'organizzazione caratteristica di questa figura societaria particolare.

Le società "in house" sono definite all'interno del Testo unico dall'articolo 2, comma 1, lettera o), come "le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto".[45] A differenza della giurisprudenza europea e nazionale, nonché del nuovo Codice dei contratti pubblici, questa definizione si concentra solo su uno dei tre requisiti, ovvero il controllo analogo. Gli altri due requisiti, invece, sono definiti nelle lettere c e d dello stesso articolo 2.

Nel Testo unico, la definizione di controllo analogo rappresenta una novità normativa significativa al di fuori della disciplina dell'affidamento di contratti pubblici. La definizione contenuta nel Testo unico è una riproduzione letterale dell'articolo 5 del Codice dei contratti pubblici. In particolare, l'articolo 2, lettera c), del Testo unico definisce il controllo analogo come "*la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative*

[45] «Decreto Legislativo 19 agosto 2000 n. 267 - Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante."

La lettera d) dello stesso articolo definisce il controllo analogo congiunto come "*la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*".[46]

L'articolo 16 del Testo unico stabilisce chiaramente che le società "in house" possono ricevere affidamenti diretti di contratti pubblici solo se non vi è 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. Questo significa che il Testo unico considera ammissibile la partecipazione privata nelle società "in house" solo nei casi in cui la partecipazione di capitali privati sia espressamente prevista dalla legge, che tale partecipazione non conferisca un controllo o un potere di veto significativo sulla società controllata e che non comporti l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

In altre parole, la legge deve autorizzare esplicitamente la partecipazione privata nelle società "in house", ma questa partecipazione non deve conferire ai privati un controllo o un'influenza decisiva sulla società. Questa disposizione tiene conto della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea del 17 luglio 2008, che ha stabilito che il controllo su una società "in house" non richiede necessariamente che il partecipante pubblico detenga l'intero capitale della società o che il capitale sia di proprietà di un solo socio pubblico.

La Direttiva sugli appalti pubblici[47] e il modello codificato nell'articolo 5 del d.lgs. n. 50/2016 riconoscono la possibilità di ammettere la partecipazione privata nelle società "in house" nei casi in cui tale partecipazione non conferisca alcun controllo, potere di veto

[46] «Art. 5 (Principi comuni in materia di esclusioni per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico) del D.lgs. n. 50/2016 (cod. contr.)».

[47] Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, «Direttiva 2014/24/UE».

o influenza determinante sulla società controllata.[48] Questo riconoscimento è una risposta alle situazioni in cui la partecipazione privata potrebbe essere necessaria o vantaggiosa per il perseguimento degli obiettivi dell'ente pubblico.

Tuttavia, c'è una differenza importante tra la disposizione nell'articolo 16 del Testo unico e quella nell'articolo 5 del d.lgs. n. 50/2016: mentre l'articolo 16 del Testo unico ammette l'eccezione per la partecipazione di capitali privati "prescritta da norme di legge", l'articolo 5 del d.lgs. n. 50/2016 specifica che l'eccezione si applica solo se la partecipazione di capitali privati è "prevista da norme di legge".

L'articolo 16 del d.lgs. n. 175/2016 introduce restrizioni significative per le società "in house" riguardo alla partecipazione di capitali privati e alla percentuale di fatturato derivante da attività diverse da quelle affidate dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. [49] La legge stabilisce che oltre l'80% del fatturato di queste società deve derivare dall'esecuzione dei compiti loro affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. Il superamento di questo limite è consentito solo se può portare a economie di scala o altri recuperi di efficienza sull'attività principale della società. Queste restrizioni rappresentano una significativa evoluzione rispetto all'orientamento iniziale della normativa comunitaria, che tendeva a favorire una maggiore apertura alla concorrenza. L'obiettivo di queste restrizioni è garantire che le società "in house" continuino a svolgere le loro attività principali in modo efficace ed efficiente per conto dell'ente pubblico, evitando distorsioni della concorrenza e assicurando che le risorse pubbliche siano utilizzate in modo responsabile.

In pratica, ciò significa che se una società "in house" desidera dedicarsi a attività diverse da quelle affidate dall'ente pubblico, dovrà dimostrare che tale diversificazione è motivata da ragioni di efficienza e beneficia l'ente pubblico. Questo potrebbe richiedere una valutazione economica specifica per dimostrare che tale diversificazione porterà effettivamente a risparmi o a un migliore utilizzo delle risorse pubbliche.

---

[48] «Art. 5 (Principi comuni in materia di esclusioni per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico) del D.lgs. n. 50/2016 (cod. contr.)».

[49] «Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica».

1.3 Il D.lgs 175/2016 la riforma sulle società in house

L'8 settembre 2016, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il nuovo Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (noto come "Testo Unico" o "TUPS") attraverso il Decreto Legislativo n. 175. Questo testo normativo è composto da 28 articoli e rappresenta un importante consolidamento delle norme relative alle società a partecipazione pubblica presenti in diverse fonti del nostro ordinamento. Inoltre, il decreto introduce significative novità riguardo al funzionamento, alla costituzione, al mantenimento e alla governance delle cosiddette "partecipate pubbliche".

Questo decreto è il risultato dell'attuazione degli articoli 16 e 18 della Legge Madia[50], i quali hanno delegato il Governo a elaborare, entro un periodo di 12 mesi, un decreto legislativo finalizzato a semplificare il settore delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche. Tra gli obiettivi principali di questa nuova disciplina rientra non solo la riduzione del numero di partecipate, ma anche il controllo dei costi operativi delle società che non sono state dismesse né liquidate.

Le disposizioni del Codice che abbiamo esaminato precedentemente devono essere coordinate con le disposizioni del Decreto Legislativo 175/2016 (TUPS), in particolare con l'articolo 4, che stabilisce le finalità dell'acquisizione e della gestione di partecipazioni pubbliche, e l'articolo 16, che disciplina le società in house.

Di particolare rilievo è l'articolo 4 del Testo Unico che definisce le finalità per le quali un'amministrazione pubblica può acquisire partecipazioni in società, stabilisce criteri di efficienza ed economicità nella gestione di queste partecipazioni. Inoltre, vieta alle società partecipate di svolgere attività estranee alle finalità pubbliche e disciplina le società strumentali, limitandone le attività all'adempimento delle funzioni pubbliche dell'ente partecipante. Nel dettaglio si richiamano i commi 1, 2, 3 e 4[51]:

1. *le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente*

[50] «Legge 7 agosto 2015 n. 124 - Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

[51] «Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, art. 4».

necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società;

2. *nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento; e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.*
3. *al solo fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, le amministrazioni pubbliche possono, altresì, anche in deroga al comma 1, acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato.*
4. *le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti.*

L'articolo 4 del Decreto Legislativo 175/2016, al comma 4, definisce l'oggetto sociale esclusivo delle società in house, limitandolo alle attività di cui al comma 2, lettere a), b), d) ed e) dello stesso articolo. Queste società operano principalmente con gli enti

costituenti o partecipanti, salvo quanto previsto dall'articolo 16, il quale prevede che queste società in house devono generare oltre l'80% del loro fatturato nello svolgimento dei compiti affidati dagli enti pubblici o dalle entità pubbliche partecipanti. Tuttavia, il 20% rimanente del limite può essere utilizzato per svolgere una "produzione ulteriore" a condizione che ciò permetta di ottenere economie di scala o altri miglioramenti dell'efficienza relativi all'intero complesso delle attività principali della società.

Il superamento del limite quantitativo menzionato non conduce automaticamente alla dissoluzione del rapporto, ma costituisce una violazione significativa secondo il Codice civile (articolo 2409) e il Testo Unico (articolo 15). In tal caso, i soci che rappresentano le quote di capitale sociale richieste dalla legge o dallo statuto, il collegio sindacale, il consiglio di sorveglianza o il comitato per il controllo sulla gestione, e nei casi in cui le società ricorrono al mercato del capitale di rischio, il pubblico ministero, hanno il diritto di denunciare la situazione al tribunale competente.

Una volta presentata la denuncia, il tribunale può intraprendere una serie di azioni. Può ordinare un'ispezione dell'amministrazione della società o sospendere temporaneamente il procedimento se l'assemblea dei soci sostituisce gli amministratori e i sindaci con individui competenti, i quali agiscono prontamente per accertare e risolvere le violazioni. In tal caso, essi devono riferire al tribunale sugli accertamenti e sulle azioni intraprese. Se le violazioni denunciate si rivelano fondate o se gli accertamenti e le azioni intraprese non sono sufficienti per risolverle, il tribunale può adottare misure provvisorie adeguate e convocare un'assemblea dei soci per prendere decisioni conseguenti. Nei casi più gravi, il tribunale ha il potere di revocare gli amministratori, e se del caso anche i sindaci, e di nominare un amministratore giudiziario, stabilendone i poteri e la durata.

Il Testo unico delle società pubbliche partecipate (D.lgs. n. 175/2016), in conformità con la legge delega 124/2015, rafforza la richiesta di una "motivazione dettagliata" da parte delle amministrazioni e degli enti aggiudicatori (un requisito anche presente nel D.lgs. 50/2016) per giustificare l'affidamento in house e dimostrare che esso è preferibile al ricorso all'esternalizzazione dei servizi. Quest'obbligo di motivazione è

stato ribadito dal Consiglio di Stato, che si è espresso su un caso di affidamento in house del servizio di igiene ambientale.[52]

Nel dettaglio, il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo, Sezione I di Pescara, con la sentenza n. 349 del 14 agosto 2015, aveva accolto il ricorso presentato da una società per annullare la deliberazione con cui il Consiglio comunale aveva deciso l'affidamento diretto del servizio di igiene urbana alla stessa società. La decisione del tribunale si basava sulla mancanza di una motivazione adeguata che dimostrasse i requisiti "Teckal" necessari per giustificare un modello di gestione in house.

Il Consiglio di Stato, nel suo giudizio sull'affidamento "in house" del servizio di igiene urbana, ha respinto l'appello presentato dalla società. Ha dichiarato che l'affidamento diretto di un servizio pubblico locale a una società in house è illegittimo se l'Amministrazione non ha adeguatamente motivato la decisione di optare per il modello di "autoproduzione". Tale motivazione deve seguire le modalità previste dall'articolo 34, comma 20 del D.L. 179/2012. Questo articolo richiede che la decisione sia preceduta da una verifica dei requisiti stabiliti dalla normativa europea e definisca in modo specifico gli obblighi del servizio pubblico e del servizio universale, indicando anche le eventuali compensazioni economiche previste.

Nel caso specifico, sebbene una motivazione fosse stata fornita, i giudici hanno ritenuto che essa non fosse sufficiente o sufficientemente dettagliata, portando all'illegittimità dell'affidamento diretto

È evidente che le società in house costituiscono una soluzione di compromesso prevista dal sistema giuridico. In effetti, questa risposta è emersa dalla necessità di trovare un equilibrio tra la libertà organizzativa dell'ente che assegna il compito e la necessità di rispettare i principi di matrice europea volti a preservare la concorrenza, come i principi di proporzionalità, non discriminazione e libera circolazione, che sostengono il principio delle gare pubbliche.

In questo contesto, l'efficienza dei mercati rappresenta il motore centrale dello sviluppo sociale e della sostenibilità economica e finanziaria dell'Unione Europea. Quest'efficienza deve essere preservata attraverso un corretto funzionamento del sistema

[52] Banca Dati G.A.R.I., «Servizi pubblici locali: la motivazione in caso di affidamento diretto in house».

degli scambi, garantendo il rispetto dei principi che regolano la concorrenza, sia per gli operatori economici nazionali che stranieri ed europei.

Le società in house, come accennato in precedenza, sono state introdotte nel diritto europeo con l'obiettivo specifico di limitare le situazioni in cui è possibile derogare alle regole della "concorrenza di mercato" attraverso l'utilizzo di affidamenti diretti per la realizzazione di opere pubbliche o la gestione di servizi pubblici. Un requisito essenziale per questa modalità di gestione in house è l'assenza di una distinzione sostanziale tra l'ente che assegna il compito e l'ente cui viene affidato, in modo che non possano essere considerate parti contrapposte in un contratto, e quindi non vi sia una reale concorrenza di mercato.

La giurisprudenza amministrativa ha ampiamente riconosciuto il modello di affidamento diretto in house come una delle opzioni valide per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Questo approccio è stato confermato dalla Corte di Giustizia Europea, che ha stabilito che le autorità pubbliche possono utilizzare soggetti giuridicamente distinti da loro stesse ma legati da una "relazione organica" per produrre beni, servizi o lavori, senza necessariamente dover ricorrere a operatori economici esterni.

Di conseguenza, l'affidamento diretto in house non è considerato un'eccezione o una modalità residuale di gestione dei servizi pubblici locali, ma una delle tre forme organizzative normali. Ciò comporta che la scelta dell'ente in merito alla modalità di gestione è ampiamente discrezionale. Tuttavia, la giurisprudenza europea ha stabilito che l'affidamento diretto in house non deve ledere il corretto funzionamento del mercato e deve rispettare il principio del pari trattamento tra imprese pubbliche e private, come previsto dall'art. 295 del Trattato CE.

Per garantire ciò, sono stati imposti due limiti: il "controllo analogo" e l'"attività prevalente". In altre parole, se un operatore privato è soggetto a un controllo gestionale così pervasivo da parte dell'ente pubblico da essere considerato "analogo" a quello esercitato dall'ente stesso sui propri uffici e se l'operatore svolge la parte più significativa della sua attività a favore dell'ente pubblico, allora non è necessario proteggere la concorrenza attraverso procedure di gara, poiché si opera al di fuori del mercato, all'interno della stessa amministrazione.

L'articolo 7 dello schema di decreto legislativo relativo al "Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale", in attuazione della legge di riforma n.

124 del 2015 (artt. 16 e 19), stabilisce che quando un'amministrazione valuta come gestire un servizio di interesse economico generale, può scegliere tra quattro diverse forme di gestione, tra cui l'approccio in house.[53] Queste quattro opzioni includono:

1. l'affidamento mediante procedura di evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di contratti pubblici;
2. l'affidamento a una società mista il cui socio è scelto tramite procedura di evidenza pubblica, in conformità alle normative comunitarie e al decreto delegato sulle società partecipate previsto dall'art. 18 della legge n. 124/2015;
3. l'affidamento in house nel rispetto delle normative comunitarie, delle leggi sui contratti pubblici e delle disposizioni sulle società partecipate;
4. la gestione in economia o mediante azienda speciale, nel caso di servizi diversi da quelli a rete.

In pratica, l'opzione in house implica che l'amministrazione pubblica prenda direttamente in carico la gestione del servizio di interesse economico generale, senza ricorrere a una procedura di gara pubblica per esternalizzare il servizio a un operatore terzo. Questa scelta è vincolata dalla necessità di rispettare le norme comunitarie e nazionali in materia di contratti pubblici e società partecipate.

Tuttavia, è importante sottolineare che la scelta dell'affidamento in house è discrezionale, ma deve essere basata su una valutazione oculata dei costi e della qualità del servizio rispetto alle altre opzioni di gestione. La pubblica amministrazione è tenuta a valutare attentamente gli interessi pubblici e privati coinvolti e a individuare la soluzione più economica ed efficiente attraverso un processo decisionale ben documentato e motivato.

Quando si tratta di decidere quale modello di gestione adottare, la convenienza economica dovrebbe essere uno dei principali criteri di valutazione. La modalità di affidamento da privilegiare dovrebbe essere quella che minimizza i costi totali previsti. In linea di principio, si possono considerare i seguenti punti:

[53] «Decreto Legislativo 26 febbraio 2016 - Schema di Decreto Legislativo recante testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale».

- dimensione del servizio e quota di contributi pubblici: per servizi di dimensioni minori e con una maggiore quota di finanziamenti pubblici, l'opzione in house può risultare più conveniente;
- dimensione della commessa ed efficienza: per servizi di maggiori dimensioni e con potenziale per efficienze e risparmi significativi, l'affidamento esterno può giustificarsi;
- società mista: la società mista costituisce una forma intermedia che può comportare benefici comparativi, ma è essenziale che i rapporti tra concedente e affidatario siano trasparenti.

Indipendentemente dal modello scelto, la motivazione alla base della scelta dell'in house dovrebbe evidenziare chiaramente le ragioni per cui questa opzione è più vantaggiosa e conveniente rispetto alle procedure di evidenza pubblica. Queste motivazioni dovrebbero essere basate su criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse generale perseguiti dalle amministrazioni pubbliche. Questo processo ha portato alla trasformazione del modello di gestione societaria, che originariamente era concepito come uno strumento per l'aziendalizzazione, in uno strumento di protezione e, nei casi peggiori, in un escamotage per eludere i c.d. patti di stabilità e le regole di contabilità pubblica. È essenziale effettuare una valutazione comparativa tra i vari modelli di gestione, il che spesso non avviene da parte degli enti affidanti. Questa valutazione è cruciale per garantire che l'in house sia effettivamente conveniente e per evitare che dietro questa scelta si nascondano finanziamenti occulti alle società partecipate, il che potrebbe danneggiare le casse pubbliche.

In Italia, è stato riscontrato che le pubbliche amministrazioni, attratte dalla possibilità di evitare procedure di gara per la selezione dei contraenti, hanno costituito numerose società di capitali con l'obiettivo di eludere le regole, anziché basare la scelta su una valutazione accurata di convenienza. Questo ha portato a una crescente consapevolezza delle strategie "elusive" dietro questa scelta.

Il processo ha avuto l'effetto di trasformare un modello di gestione, quello societario, "*da strumento di aziendalizzazione in strumento di protezione e nei casi*

peggiori di escamotage per eludere i c.d. patti di stabilità e le regole di contabilità pubblica".[54]

[54] Finnamò, «L'ordinamento delle società pubbliche tra natura del soggetto e natura dell'attività».

2 Gestione dei servizi pubblici tramite società in house

2.1 La forma in house nella Pubblica Amministrazione

L'amministrazione pubblica italiana, negli ultimi decenni del secolo scorso, sta attraversando una trasformazione mirata a tradurre in realtà il principio di buon andamento sancito dall'art. 97 della Costituzione. Questa trasformazione assegna un ruolo cruciale ai concetti di "economicità, efficienza ed efficacia" come criteri indispensabili per attuare i principi costituzionali[55]. La dottrina aziendalistica ha sempre prestato notevole attenzione a questi temi, considerandoli guida per l'intera azione amministrativa del settore pubblico. Recentemente, l'attenzione su questi temi è cresciuta, diventando centrale nelle teorie del cosiddetto New Public Management[56] e, successivamente, nell'ambito specifico dello studio del processo di aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche.[57] La pubblica amministrazione ha il compito di erogare i servizi pubblici, intesi come "prestazioni immateriali, destinate a soddisfare una pluralità di bisogni pubblici, pertinenti alla collettività nell'ambito delle finalità istituzionali assegnate allo specifico ente".[58]

La nozione di servizio pubblico è caratterizzata da giudizi di valore politico in relazione ai bisogni della collettività e quindi destinata a evolversi in base ad essi e ai risultati conseguiti dai modelli produttivi adottati. Pur rimanendo l'obbligo di offerta ai cittadini, la nozione non è uniforme, ha subito cambiamenti nel tempo e gli obiettivi regolamentari l'hanno ampliata, differenziata e suddivisa in diverse sottocategorie.[59] Attualmente, la definizione prevalente identifica il servizio pubblico come attività finalizzate a fornire beni o servizi di notevole interesse collettivo, gestite direttamente o

[55] «Legge 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».

[56] Peters e Waterman, *In search of excellence, Lessons from America's best run companies*.

[57] Grandis, *Enti strumentali regionali e loro accountability. Il caso Marche*.

[58] Grandis e Paoloni, *La dimensione aziendale delle Amministrazioni pubbliche*.

[59] Romano, «Profili della concessione di pubblici servizi».

controllate dai pubblici poteri attraverso l'imposizione di un regime specifico o obiettivi sociali.[60]

Il cambiamento nel ruolo del settore pubblico nella produzione dei servizi pubblici è evidente, con un passaggio dalla gestione diretta delle attività a un ruolo di regolatore della domanda di servizi e titolare delle funzioni di indirizzo, programmazione e controllo. La preferenza per la forma giuridica di società di capitali, tipica del diritto privato, è guidata dalla necessità di rendere più snella e flessibile l'organizzazione e veloce il processo gestionale, superando le norme dell'ordinamento giuridico pubblico.

L'avvento di questo nuovo approccio ha portato a rilevanti modifiche nella gestione delle Amministrazioni locali, che, a causa della necessità di contenere la spesa pubblica e perseguire l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, hanno coinvolto il settore privato nella fornitura di servizi pubblici. La mancanza di una regolamentazione unitaria ha portato a una crescita eccessiva delle società partecipate pubbliche, specialmente a livello locale, creando un fenomeno noto come "capitalismo municipale". All'interno di questo contesto, si riscontrano sia iniziative mirate a una corretta gestione e alla generazione di utilità per la collettività, sia altre privi di giustificazione, finalizzate al perseguimento di interessi di parte e allo sviluppo di poteri locali clientelari, evidenziati dall'affidamento di cariche amministrative e dalle assunzioni di lavoratori dipendenti.

L'organizzazione della gestione dei servizi pubblici ha subito una sostanziale trasformazione, assumendo caratteristiche simili a un modello di gruppi aziendali. Le società partecipate pubbliche fungono da aziende figlie, controllate da una holding che è dotata di soggetto economico e soggetto giuridico pubblici, rappresentando quindi una forma di pubblica Amministrazione.

Il fenomeno della privatizzazione, iniziato nel 1990, ha coinvolto inizialmente le istituzioni di credito pubbliche, estendendosi successivamente a tutti gli enti pubblici economici e alle partecipazioni statali, per arrivare infine a coinvolgere tutte le imprese partecipate da Amministrazioni pubbliche di qualsiasi genere. Questo processo di privatizzazione è stato attuato con diverse modalità, ma tutte orientate dall'obiettivo di

[60] «Decreto Legislativo 26 febbraio 2016 - Schema di Decreto Legislativo recante testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale».

introdurre modelli organizzativi e gestionali di tipo privatistico, sostituendo il soggetto giuridico pubblico con uno privato.

Nonostante la trasformazione della personalità giuridica, spesso non si è verificato un abbandono dell'intervento pubblico nell'economia. L'assetto proprietario e di governo, ovvero il soggetto economico, è rimasto invariato, riflettendo la volontà di adottare il modello privatistico, che presenta deroghe al diritto privato, in sostituzione del modello dell'ente di diritto pubblico. Le privatizzazioni hanno coinvolto sia settori pubblici caratterizzati dalla presenza di processi imprenditoriali di produzione per il mercato, sia processi erogativi non più considerati meritevoli di particolare tutela e quindi gestiti da un ente pubblico. Nel primo caso, la forma spesso adottata è la società commerciale, mentre nel secondo caso sono state preferite soluzioni come l'azienda speciale, la fondazione e l'associazione. L'aziendalizzazione è stata realizzata anche attraverso l'"istituzionalizzazione", mediante l'adozione, su base normativa, di strumenti e tecniche di gestione tipiche dell'economia aziendale, senza tuttavia cambiare né il soggetto economico né quello giuridico. La tendenza comune nella scelta della forma societaria è stata spesso accompagnata dalla cessione di una quota minoritaria di capitale a soci privati. Ciò è avvenuto mantenendo il controllo societario nelle mani del socio pubblico senza alterare la natura pubblica del soggetto economico.

Le pubbliche amministrazioni hanno principalmente adottato la forma societaria di diritto privato come modello principale per organizzare o riorganizzare la produzione dei servizi pubblici e delle attività strumentali. Questo approccio è stato utilizzato per la realizzazione di opere pubbliche, la gestione di attività economiche, anche al di fuori delle finalità istituzionali dell'ente, e per il coinvolgimento in partenariati con soggetti privati.

Le società partecipate, sottoposte al controllo dell'amministrazione di riferimento, centrale o locale, hanno contribuito all'emergere di un nuovo modello di gestione nel settore pubblico, simile a quello consolidato nel settore privato e studiato nell'ambito delle teorie dei gruppi aziendali. Alcuni studiosi prevedono che nel tempo le entità pubbliche possano mantenere solo poteri di indirizzo e controllo, mentre i servizi potrebbero essere

sempre più aziendalizzati, formando veri e propri "gruppi pubblici" in cui le entità pubbliche assumono la funzione di holding.[61]

La dottrina aziendale definisce il concetto di "gruppo" come un complesso economico costituito da più aziende, mantenendo la loro autonomia giuridica ma controllate da un medesimo soggetto economico che coordina le attività di ognuna seguendo una strategia comune. Ogni società "figlia" all'interno del gruppo ha personalità giuridica propria ed è il soggetto giuridico dell'azienda che gestisce.[62]

In questo contesto, le persone giuridiche si dividono in "private" e "pubbliche" o, più precisamente, in persone giuridiche "di diritto privato" e "di diritto pubblico". La caratteristica distintiva tra di loro risiede essenzialmente nel modo in cui il soggetto giuridico ha avuto origine, ossia se la sua formazione è avvenuta conformemente alle normative del diritto privato o del diritto pubblico.[63]

La società partecipata assume la forma giuridica privata, e pur presentandosi formalmente come "privata", è essenzialmente da considerarsi "pubblica". Lo Stato o un altro ente pubblico detiene strumenti giuridici che consentono l'esercizio di un'"influenza dominante" nella definizione delle strategie e delle politiche generali di gestione, come ad esempio il diritto di nominare rappresentanti all'interno degli organi decisionali della società, fornendo orientamenti strategici alla società in linea con gli interessi pubblici, emanando norme o regolamenti specifici che la società deve seguire, disciplinandone vari aspetti di gestione e stabilendo requisiti normativi.

La distinzione tra azienda pubblica e azienda privata, indipendentemente dalla forma giuridica scelta, si basa sulla diversa natura degli obiettivi perseguiti e sulle modalità di gestione adottate. La differenziazione determinante è la finalità guidata da chi detiene il potere decisionale, caratterizzata dalla natura pubblica o privata del soggetto economico.[64] Il soggetto economico dell'azienda, secondo la definizione di Onida, è "*la persona o il gruppo di persone che di fatto ha ed esercita il supremo potere nell'azienda, subordinatamente solo ai vincoli di ordine giuridico e morale ai quali deve o dovrebbe*

---

[61] Anselmi, *L'azienda «comune»*.

[62] Marchi e Zavani, *Economia dei gruppi e bilancio consolidato. Una interpretazione degli andamenti economici e finanziari*.

[63] Torrente e Schlesinger, *Manuale di diritto privato*.

[64] Cassandro, *Le gestioni erogatrici pubbliche*.

sottoporsi".[65] Questo soggetto deve possedere la volontà di governare, le competenze tecniche per farlo e gli strumenti, giuridici o socio-politici, per imporre il proprio supremo potere decisionale.[66]

In base a ciò, il soggetto economico, come riportato nella Figura 1, è sempre composto da persone fisiche, in quanto solo loro possono effettivamente esercitare il potere decisionale, ovvero prendere decisioni strategiche e coordinare le azioni. La teoria che considera l'apparato della pubblica Amministrazione come un gruppo aziendale identifica un insieme di aziende interagenti e orientate al conseguimento della stessa finalità, stabilite dall'unico soggetto economico che guida l'azione verso un obiettivo comune per tutti gli elementi del gruppo. Le aziende figlie appartenenti al gruppo possono assumere diverse configurazioni giuridiche, compresi enti pubblici diversi dalla holding, aziende speciali, società partecipate e altri enti costituiti nelle forme del diritto privato, come associazioni e fondazioni. La holding è individuata nella pubblica Amministrazione di riferimento.

Figura 1: La composizione del soggetto economico

Fonte: Grandis F.G. 2000

[65] Onida, *Economia d'azienda*.

[66] Zanda, *Lineamenti di economia aziendale*.

Il soggetto economico del gruppo pubblico è individuato in coloro che detengono il potere nell'Ente pubblico holding. Questo gruppo è costituito da una coalizione di individui rappresentativi sia delle forze politiche sia delle posizioni di comando all'interno della struttura amministrativa. La fig. 2 propone una raffigurazione di questo gruppo definita come un'entità "bicefala".[67] Tale entità governa senza possedere il capitale, ma ha a disposizione il consenso politico e le competenze professionali e dirigenziali necessarie per gestire in modo razionale ed efficiente il sistema aziendale in cui è inserita. Il consenso politico è assicurato attraverso i processi di accesso e nomina degli organi di indirizzo politico, mentre le competenze professionali e dirigenziali sono distintive degli organi di gestione.

Figura 2: Il soggetto economico pubblico

Fonte: Grandis FG., 2000

Il corretto processo di formazione delle strategie di qualsiasi Amministrazione pubblica dovrebbe essere condiviso da diversi organi, politici e di gestione, con poteri, competenze e responsabilità differenziati, ma tutti partecipanti a un processo decisionale unitario, nel rispetto del noto "principio della distinzione".[68] Il modello di Gruppo della

[67] Grandis, «Verso un sistema integrato di contabilità economica».

[68] «Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche».

pubblica Amministrazione, come delineato, assume maggiore validità e adeguatezza nel rappresentare il complesso settore pubblico, strutturato in conformità con numerosi interventi legislativi e giurisprudenziali nel contesto della gestione dei servizi pubblici e della diffusione delle società partecipate da pubbliche Amministrazioni, soprattutto a livello locale.

La recente evoluzione dei gruppi pubblici trova le sue radici nel percorso riformatore dell'intera pubblica Amministrazione, ispirato ai principi dell'"aziendalizzazione". Questo approccio ha introdotto nel settore pubblico logiche, principi, meccanismi operativi, strumenti tecnici e regole di gestione tipiche dell'azienda, come definito dagli studiosi dell'economia aziendale. Tale processo di trasformazione avviene attraverso la "privatizzazione" o l'"istituzionalizzazione".

Il processo di privatizzazione[69] consiste fondamentalmente nella trasformazione del soggetto giuridico pubblico preesistente, titolare di funzioni di interesse pubblico, in un soggetto giuridico privato. Questa trasformazione avviene con diverse modalità, ma con l'obiettivo ricorrente di favorire la diffusione di modelli organizzativi e gestionali di tipo "privatistico".

Questa trasformazione giuridica può essere accompagnata, sebbene non in modo automatico, dalla trasformazione del soggetto economico da "pubblico" a "privato", ovvero del potere di governo e della proprietà dell'azienda. In Italia, l'esperienza di privatizzazione nel settore pubblico si articola in tre tipologie principali: la privatizzazione "giuridica" o "formale", la privatizzazione "economica" o "sostanziale", e la privatizzazione "funzionale" o "esternalizzazione".

Nel contesto della privatizzazione formale, si assiste esclusivamente alla trasformazione della personalità giuridica dell'azienda da pubblica a privata, mantenendo invariata la sua natura pubblica e il soggetto economico pubblico. È importante notare che l'acquisizione della forma giuridica privata è fondamentale nella definizione delle modalità organizzative e produttive dell'azienda, conferendole caratteristiche tipiche dell'imprenditoria privata e orientando la gestione secondo i criteri di efficacia ed efficienza.

[69] Guatri, «Le privatizzazioni».

La privatizzazione "economica" o "sostanziale" comporta la trasformazione del soggetto economico, ossia di chi governa l'azienda, da pubblico a privato mediante la cessione della proprietà del capitale sociale a soggetti di natura privata. Affinché questa trasformazione avvenga, è necessario che la quota di capitale trasferita conceda ai soggetti privati il controllo dell'azienda. Questa quota deve essere sufficientemente ampia da attribuire, in assemblea ordinaria, un numero di voti che consenta di influenzare le decisioni aziendali.

La privatizzazione "funzionale", nota anche come "esternalizzazione", consiste nel conferire a soggetti privati, che possono essere preesistenti o appositamente costituiti, l'incarico di svolgere determinate attività precedentemente gestite da enti o aziende pubbliche. In questo caso, il soggetto pubblico diventa committente della produzione, mantenendo il controllo e la regolamentazione della stessa per tutelare gli interessi pubblici. Ciò avviene attraverso vincoli e obblighi imposti tramite strumenti giuridici come la partecipazione qualificata ma non "dominante" al capitale sociale, il diritto di nomina di alcuni membri negli organi di governo e di controllo, la concessione, l'appalto, i sistemi tariffari, l'imposizione della carta dei servizi, e così via.

La modalità di aziendalizzazione denominata "istituzionalizzazione" si concretizza senza intervenire sulla trasformazione del soggetto giuridico e del soggetto economico dell'Ente pubblico. Questo processo avviene attraverso l'introduzione di norme che modificano le strategie di gestione degli enti, basandosi su regole, criteri, tecniche e strumenti propri dell'economia aziendale. Questa forma è particolarmente adatta e utilizzata negli enti che, a causa delle loro specifiche finalità e del ruolo istituzionale assegnato, non possono essere privatizzati sul versante soggettivo.

2.2 Le forme di controllo sulle società in house

All'interno del complesso panorama della Pubblica Amministrazione, a seguito dell'accumulo delle diverse riforme introdotte, sono attualmente presenti vari gruppi aziendali, ciascuno costituente sottosistemi che si intersecano tra loro e sono soggetti a controllo, coordinamento e interazione tra diverse Amministrazioni pubbliche collocate su livelli gerarchici differenti. Queste intersezioni di "gruppi" configurano dei "sistemi a rete" in cui la risposta a determinati bisogni è sempre meno affidata a entità unitarie dal punto di vista giuridico, economico e funzionale, e sempre più a una molteplicità di

soggetti dotati di vario grado di autonomia, ma legati tra loro da diverse relazioni di interdipendenza che orientano l'azione verso un fine unitario.[70]

All'interno del sistema, la governance e i poteri di indirizzo sono esercitati attraverso una fitta e complessa rete di relazioni e norme, mirate a consentire il coordinamento tra i soggetti coinvolti, distinti giuridicamente tra di loro. Nell'accezione economica, la governance rappresenta la modalità primaria di coordinamento degli attori presenti, coinvolgendo l'esercizio di poteri formali e/o informali con l'obiettivo di creare consenso attorno a determinate scelte e la determinazione di criteri e processi per decidere su questioni di interesse comune.[71] In altre parole, la governance riflette le modalità con cui il soggetto economico esercita il suo potere. Le regole e le relazioni che consentono alla rete di operare e perseguire le diverse finalità assegnate e di competenza si configurano di duplice natura, formale e politico-sociale.

Attraverso le regole di natura "formale" il soggetto economico pubblico esercita il proprio supremo potere volitivo, le quali variano in base alla forma giuridica, pubblica o privata, assunta dalle aziende "figlie" che fanno parte del "Gruppo pubblico". Esempi di tali regole includono i diritti riservati al detentore di una partecipazione, sia maggioritaria che minoritaria, in una società di capitali, o altre forme di controllo e vigilanza garantite da norme "pubblicistiche" tipiche del diritto amministrativo, come il potere di nomina degli amministratori, il grado di dipendenza finanziaria, l'assoggettamento all'attività di regolamentazione assegnata alla Amministrazione di ordine superiore.[72]

Le regole di natura politica e sociale riguardano la creazione di valore pubblico e l'utilità finale per il cittadino, fruitore di qualsiasi servizio e di ogni attività pubblica. Nel contesto del sistema, singole imprese o enti, superata la finalità della semplice produzione

[70] Borgonovi, «L'organizzazione a rete nelle amministrazioni pubbliche».

[71] Atelli e D'aries, *La public governance nei servizi pubblici locali. La gestione e il controllo delle partecipate.*

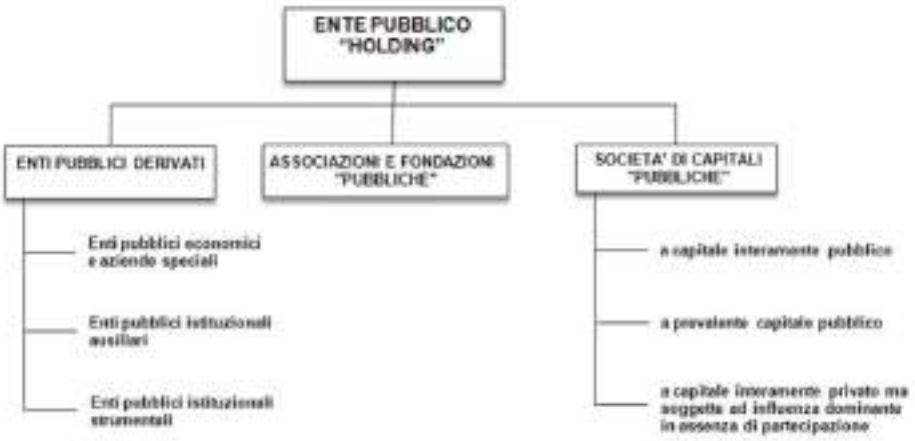
[72] Borgonovi, «Governare l'ammnistrazione pubblica con il sistema a rete».

in risposta alle richieste dell'ambiente, assumono la posizione di "*strutture di governo di complessi rapporti economici che si creano intorno ad esse e per effetto di esse*".[73]

I concetti di valore pubblico e utilità sono fortemente influenzati dalle prospettive ideologiche dei diversi gruppi politici che detengono il potere e si succedono nella leadership delle Amministrazioni pubbliche a vari livelli. Questo porta a una maggiore complessità nella rete, con una crescente indeterminatezza e variabilità, rendendo la gestione particolarmente intricata.

Il gruppo pubblico, così come rappresentato nella Fig. 3, è costituito da diverse tipologie di aziende, sia in forma giuridica pubblica che privata, tutte soggette direttamente o indirettamente al controllo del soggetto economico che guida una specifica Amministrazione pubblica. All'interno del gruppo, è importante notare la possibile presenza di subholding, dove alcuni enti esercitano il controllo su altre aziende del gruppo attraverso il possesso qualificato di partecipazioni o altre forme di influenza dominante.

Figura 3: Il gruppo pubblico



Fonte: Elaborazione dell'autore

La condizione fondamentale è che un soggetto giuridico pubblico ha il diritto di controllare un soggetto giuridico privato, mentre l'opposto non è possibile, poiché il primo gode di una "dignità" giuridica superiore nel contesto di una società civile, dove l'interesse

[73] Lacchini e Mauro, *La gestione delle società partecipate pubbliche alla luce del Nuovo Testo unico. Verso un nuovo paradigma pubblico-privato*.

collettivo prevale su quello individuale. Le modalità di tutela di tale interesse dipenderanno dalle scelte di politica economica e sociale, che possono variare in base all'attività svolta, all'epoca, al luogo e alla maggioranza politica.

Le diverse forme giuridiche assunte dalle aziende pubbliche all'interno del "gruppo pubblico" possono essere distinte come segue:

a) enti pubblici derivati, che sono persone giuridiche pubbliche soggette a un soggetto economico pubblico, presenti nelle forme di Enti pubblici economici, aziende speciali e Enti pubblici istituzionali;[74]
b) associazioni e fondazioni pubbliche, ovvero persone giuridiche private che operano nel rispetto delle normative private, ma sono governate da un soggetto economico pubblico;
c) società di capitali "pubbliche", rappresentate da persone giuridiche private costituite come società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortili, e cooperative, tutte sotto il controllo di un soggetto economico pubblico che possiede una parte significativa del capitale o esercita un'influenza dominante su di esse.

La società partecipata, insieme agli altri soggetti all'interno del gruppo e al Gruppo pubblico, svolge una funzione strumentale in senso ampio. Questo significa che viene utilizzata per raggiungere gli obiettivi definiti dal soggetto che istituisce l'azienda, nel caso specifico dal soggetto economico che governa la particolare Amministrazione pubblica.

Nelle società in house, il soggetto economico è vincolato a un'entità "sovraordinata", rappresentata dall'Amministrazione pubblica che detiene il "pacchetto di controllo" nell'assemblea dei soci o esercita la propria "influenza dominante". Di conseguenza, l'attribuzione dello status di soggetto economico "pubblico" a quella specifica impresa avviene attraverso le stesse modalità e regole giuridiche previste per tutte le altre società di capitali, salvo la presenza di disposizioni specifiche di

[74] Grandis e Paoloni, *La dimensione aziendale delle Amministrazioni pubbliche*.

regolamentazione o leggi speciali, a volte proprie della società specifica e orientate a tutelare l'interesse pubblico generale. In queste aziende, simili a quelle "private", il potere del soggetto economico deriva dal possesso di un numero di voti sufficienti per imporre la propria volontà nelle assemblee sociali. All'interno delle società in house, assume particolare importanza il concetto di "controllo analogo", una forma stretta di supervisione esercitata da un'Amministrazione pubblica su specifiche società di capitali. Questa modalità consente all'amministrazione di assegnare direttamente contratti per la fornitura di beni e servizi, evitando la necessità di indire gare pubbliche.[75]

Il controllo esercitato su questo tipo di società raggiunge la sua massima ampiezza e completa configurazione nel concetto di "controllo analogo"; questo concetto ha subito un'evoluzione nel tempo attraverso diverse interpretazioni e decisioni da parte della Commissione dell'Unione europea, della Corte di giustizia europea e della giurisprudenza nazionale, in particolare delle corti amministrative, del Consiglio di Stato e di vari Tribunali amministrativi regionali.

L'origine e lo sviluppo di questo concetto sono legati alla disciplina specifica degli appalti pubblici, in cui si permette alla pubblica Amministrazione di affidare direttamente ad altre amministrazioni o società controllate e partecipate totalmente, con poche eccezioni, senza dover indire procedure di gara per la selezione del contraente. L'interpretazione giurisprudenziale ha progressivamente delineato gli elementi distintivi del controllo analogo, consolidando i principi che oggi sono incorporati nella normativa comunitaria e nazionale. Il Testo Unico sulla Società Pubblica (TUSP), all'articolo 2, lettera c), recependo le disposizioni della regolamentazione europea, definisce il "controllo analogo" come la situazione in cui l'Amministrazione pubblica esercita su una società un controllo simile a quello esercitato sui propri servizi, con un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Questa definizione delinea uno status per la società controllata che coincide sostanzialmente con un organo dell'amministrazione controllante.

[75] Pozzoli, «I requisiti dell'in house providing».

La "società in house," o "in house providing," come definita dall'articolo 2, comma 1, lettera o) del TUSP, è la società sulla quale un'amministrazione esercita il controllo analogo.[76] Oltre a questo requisito strutturale, l'articolo 16 del TUSP prevede l'ulteriore requisito funzionale dell'attività prevalente. In particolare, il modello della società in house, a cui è possibile aggiudicare direttamente una concessione o appalti pubblici, è caratterizzato dai seguenti elementi:

1. la partecipazione al capitale della società è integralmente pubblica, salvo una partecipazione privata limitata ai soli casi prescritti dalla legge e con l'esclusione assoluta per il privato di poter esercitare un diritto di veto e un'influenza dominante sulla società;
2. la società controllata, per previsione statutaria, svolge almeno l'ottanta per cento della propria attività a beneficio degli Enti pubblici controllanti in modo analogo;
3. esiste fra l'Amministrazione pubblica e la società controllata un rapporto "analogo," ai fini degli effetti pratici, alla relazione di subordinazione gerarchica esercitata sui propri servizi.

La prima condizione, che si verifica quando il capitale della società appartiene a soci pubblici che esercitano il controllo analogo anche in forma congiunta, significa che l'Amministrazione pubblica coinvolta deve essere in grado di esercitare costantemente un "controllo interno di diritto". Questo controllo si basa sulla totalità o sulla prevalenza, nei limitati casi prescritti dalla legge, dei voti esercitabili durante le assemblee dei soci.[77] La seconda condizione richiede che la società partecipata svolga la sua attività principalmente per conto delle amministrazioni che esercitano il controllo analogo, contribuendo così alla realizzazione dei loro compiti istituzionali. Utilizzando i concetti di controllo precedentemente spiegati, questo implica che la società partecipata è anche soggetta a un "controllo esterno di fatto" (o contrattuale) da parte dell'Amministrazione pubblica, che è il principale beneficiario dei suoi servizi. Infine, l'ultima condizione richiede che esista un rapporto specifico tra l'Ente pubblico e la società partecipata,

[76] «Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, art. 4».

[77] «Decreto Legislativo 19 aprile 2016, n. 50 - Codice dei contratti pubblici».

definito come "direzione e coordinamento" secondo le disposizioni del diritto societario presenti negli articoli 2497 e seguenti del Codice civile.

Questo comporta la limitazione dell'autonomia decisionale del soggetto partecipato, specialmente per quanto riguarda gli atti di gestione principali. Pur rimanendo un'entità giuridica formalmente separata, il soggetto partecipato diventa sostanzialmente parte dell'Amministrazione che lo controlla e, in questa veste, è gerarchicamente subordinato a essa. La società in house, responsabile del servizio, deve essere concepita come una sorta di prolungamento dell'Amministrazione pubblica affidante, agendo come un suo organo, anche se mantiene una natura giuridica distintiva e autonoma. Si instaura una forma di "amministrazione indiretta", in cui la gestione del servizio rimane saldamente sotto il controllo assoluto dell'Ente concedente. La società affidataria è istituzionalmente destinata, in modo preponderante, a operare a vantaggio dell'Ente concedente.

Di conseguenza, è fondamentale, in primo luogo, che sussista una relazione di "subordinazione gerarchica" tra l'Amministrazione affidante e la società partecipata, tale per cui la seconda sembri essere parte integrante della stessa struttura organizzativa. In secondo luogo, è essenziale che l'Ente concedente abbia la capacità di esercitare un controllo simultaneo sulla gestione della società partecipata, estendendosi su ogni singolo atto, ordinario o straordinario, compiuto dagli organi della società partecipata, non limitandosi esclusivamente all'approvazione del bilancio o al potere di nomina dei membri del Consiglio di amministrazione.

Le considerazioni precedenti permettono di individuare gli elementi distintivi del controllo "analogo", differenziandolo dalle altre forme di controllo, in quanto ancor più stringente del controllo "di diritto" e "di fatto" (da contratto). Ciò presuppone l'esistenza di un rapporto civilistico definito come "direzione e coordinamento".

In sintesi, affinché si configurasse il controllo "analogo", sarebbe necessario che coesistessero un controllo di diritto sostanzialmente totalitario, un controllo "di fatto" (da contratto) sulla società partecipata e un rapporto di "direzione e coordinamento". Nell'ambito delle pubbliche Amministrazioni, i concetti di "controllo analogo" e "direzione e coordinamento" sono strettamente correlati non solo per la loro connessione, ma anche perché la definizione di uno richiama implicitamente l'altro.

L'evoluzione normativa, frutto anche della giurisprudenza interpretativa del contesto reale, fornisce una definizione positiva del controllo analogo. Tuttavia, nell'art. 2497-sexies del Codice civile, sono presenti presunzioni dell'esistenza dell'attività di "direzione e coordinamento", senza una chiara definizione di quest'ultima.

In particolare, l'attività di direzione e coordinamento di una società è presunta essere esercitata, salvo prova contraria, dalla società o dall'Ente che:

1. è responsabile della redazione del bilancio consolidato delle società coinvolte;
2. esercita, in virtù dell'articolo 2359 del Codice civile, un controllo di diritto o di fatto;
3. esercita attività di direzione e coordinamento sulla base di un contratto o di clausole previste negli statuti delle società coinvolte.

La dottrina giuridica, in riferimento al gruppo aziendale caratterizzato dall'unicità dell'obiettivo e dalla pluralità dei partecipanti, ha definito l'attività di direzione e coordinamento come una "pluralità sistematica e costante di atti di indirizzo idonei a incidere sulle decisioni gestorie dell'impresa, cioè sulle scelte strategiche ed operative di carattere finanziario, industriale, commerciale che attengono alla conduzione degli affari sociali".[78]

La direzione e il coordinamento vanno oltre il concetto di controllo, associato ai poteri derivanti dallo status di socio che non consente di influire, interferire o condizionare la gestione della controllata. Questa attività si traduce in un effettivo esercizio direttivo nella gestione e nello sviluppo organico delle attività delle società controllate. Nel dettaglio, l'attività di direzione consiste nell'influenza dominante della controllante che impone la propria volontà alle società controllate, determinando le scelte dei loro organi. L'attività di coordinamento, invece, si manifesta nel coordinamento delle attività e delle scelte delle società controllate per il raggiungimento dell'obiettivo unitario superiore.

La giurisprudenza e la dottrina hanno identificato diverse forme tecniche di esercizio dell'attività di direzione e coordinamento, che possono variare dall'atto formale agli atti di indirizzo, dai patti parasociali agli incontri sistematici tra i dirigenti delle

[78] Montalenti, «Direzione e coordinamento nei gruppi societari».

società madre e figlie o agli scambi di comunicazioni per prendere decisioni di particolare rilevanza per la società controllata.

L'attività di direzione e coordinamento, così come delineata, sembra incorporare i tratti distintivi del controllo analogo. Il controllo "analogo" rappresenta innanzitutto una forma di controllo assimilabile a un controllo interno di natura manageriale. Questa conclusione deriva dal rapporto che deve esistere tra il soggetto controllore, cioè l'Ente partecipante, e il soggetto controllato, ovvero la società partecipata. Pur rimanendo giuridicamente distinti, questi soggetti costituiscono un'unica entità di fatto, in cui la società in house è considerata "analoga" a uno dei servizi propri dell'Ente partecipante.

L'aggettivo "analogo" associato al termine "controllo" è utilizzato appositamente per definire questa tipologia di rapporto. La Corte di giustizia CE, nel riferirsi al controllo che l'Ente deve esercitare sulla sua partecipata, fa riferimento a un "controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi".[79]

Considerando le forme di controllo interno delineate dal legislatore per le Amministrazioni pubbliche, è possibile identificare nell'espressione sopra menzionata una forma di controllo strategico. Questo tipo di controllo è inteso come un controllo esercitato dall'Ente, in particolare dal suo organo di indirizzo politico, sui propri servizi, cioè sui servizi erogati dagli organi di gestione, al fine di verificare che siano conformi agli indirizzi impartiti.[80]

La lettura integrata delle norme di riferimento e delle varie sentenze successive mette in evidenza che:

1. il soggetto responsabile della funzione di controllo deve essere l'Ente e, di conseguenza, il suo organo di indirizzo politico, e non i dirigenti responsabili della struttura amministrativa;
2. l'oggetto del controllo deve consistere nella verifica dell'effettiva attuazione da parte della società in house delle scelte contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo strategico impartiti dall'Ente partecipante, in funzione dei quali è definita la fornitura.

---

[79] *Teckal Srl contro Comune di Viano e Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia - Causa C-107/98.*

[80] Grandis e Paoloni, *La dimensione aziendale delle Amministrazioni pubbliche*.

Di conseguenza, il controllo analogo esercitato dall'Ente partecipante sulla società in house può essere considerato una forma di controllo strategico "allargato". Questo tipo di controllo si svolge all'interno dell'Ente ma si estende anche sulla società partecipata che, pur essendo giuridicamente separata, finisce per fondersi con l'Ente partecipante, risultando assimilabile a uno dei suoi servizi.[81]

La società in house, simile alle altre strutture organizzative dell'Ente, è soggetta a un controllo strategico che la vincola a operare entro una "cornice" di obiettivi definiti dall'organo di indirizzo politico dell'Ente stesso.

Il controllo strategico consente all'organo di indirizzo politico di assicurare all'interno delle sue strutture organizzative, includendo anche la società in house, una "direzione unitaria", guidandole e "coordinandole" tutte verso obiettivi comuni. Questa azione di coordinamento è essenziale per consentire a singole società o a gruppi di società, intese come entità giuridicamente separate ma governate da un unico soggetto economico, di perseguire in modo armonico gli obiettivi del "gruppo pubblico".

In conclusione, il controllo "analogo" può essere equiparato, nel suo contenuto, al "controllo strategico". Questo tipo di controllo presuppone sempre l'esercizio di "direzione e coordinamento" al fine di guidare e armonizzare tutte le attività svolte dalle strutture organizzative presenti all'interno del "gruppo pubblico" o dell'Ente "allargato".

La relazione tra il controllo "analogo" e la "direzione e coordinamento" implica che il primo necessita del secondo come presupposto, mentre il contrario non è vero. Ciò significa che devono essere presenti anche le altre condizioni, come la partecipazione totalitaria, salvo eccezioni normative, e lo svolgimento di almeno l'ottanta per cento delle attività a favore dell'Ente holding.

È importante notare che il controllo di una società, nelle forme precedentemente menzionate (controllo di diritto e controllo di fatto), non implica automaticamente un'azione di "direzione e coordinamento", che è invece sempre presente all'interno di un Ente che esercita il controllo "analogo". In un gruppo di società, questa azione potrebbe anche essere assente.

[81] Grandis, «Verso un sistema integrato di contabilità economica».

Pertanto, la relazione tra l'Ente pubblico partecipante e la società in house può essere schematicamente rappresentata come sopra descritto. Questo concetto di diritto amministrativo, in particolare nella disciplina dei contratti pubblici, ha un impatto significativo su qualsiasi rapporto all'interno del gruppo, sulle responsabilità dell'Ente holding e sulle questioni inevitabilmente legate all'informativa contabile.

2.3 Servizi pubblici ed economicità delle società in house

A partire dalla Legge 8 giugno 1990, n. 142, abrogata dal Decreto Legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, è stato riformato l'ordinamento degli Enti locali territoriali, introducendo significative novità nella gestione delle pubbliche Amministrazioni. Queste novità hanno definito le funzioni dei diversi enti, considerando le dimensioni territoriali, associative e organizzative degli interessi pubblici coinvolti. Le norme introdotte hanno ridefinito la competenza degli organi politici e degli organi di gestione, attribuendo ai primi l'attività di indirizzo e controllo, e ai secondi la gestione tecnica degli uffici e dei servizi. L'azione amministrativa degli organi gestionali, nell'attuazione delle linee politiche impartite, è ispirata ai principi di economicità, efficienza ed efficacia.[82]

L'economicità, intesa come la combinazione di complessi giudizi di convenienza e criteri di scelta per valutare l'opportunità di avviare e/o continuare un'attività economica, rappresenta l'autosufficienza economica dell'azienda nel tempo.[83] Questo concetto assume diverse sfaccettature, sintetizzabili nell'economicità aziendale e nell'economicità sovra aziendale, quest'ultima declinata come economicità di gruppo o macro-economicità collettiva territoriale.

L'economicità aziendale si riferisce al giudizio sulla capacità dell'azienda considerata singolarmente, senza considerare influenze esterne che possano incidere positivamente o negativamente sulla sua autosufficienza economica.[84]

Il giudizio di economicità sovra aziendale valuta l'autosufficienza dell'azienda non in modo isolato, ma all'interno di un gruppo di aziende che fa capo all'holding soggetto

[82] Costa e Tarufo, «Il controllo sull'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e l'adeguatezza del sistema dei controlli interni negli Enti Locali.»

[83] Onida, *Economia d'azienda*.

[84] Zanda, *Lineamenti di economia aziendale*.

economico. In questo contesto, un'azienda che potrebbe non essere autosufficiente da sola diventa tale quando è inserita in un gruppo di aziende (economicità di gruppo) o in un sistema economico territoriale (macro-economicità collettiva).

L'azienda non economica contribuisce all'utilità delle altre aziende del gruppo, misurata dal miglior risultato ottenuto dal gruppo rispetto a quello che otterrebbe in assenza dell'azienda non economica. Dal punto di vista dell'economicità macroeconomica, può essere conveniente per la collettività mantenere in attività un'azienda in perdita (o costituirne una) perché la sua estinzione (o mancata costituzione) potrebbe causare un danno alla comunità territoriale considerata.

L'economicità aziendale in un'impresa di produzione richiede la verifica simultanea di due condizioni fondamentali:

a) equilibrio economico d'esercizio, che significa la capacità di remunerare in modo adeguato nel medio-lungo periodo tutti i fattori produttivi impiegati, compresi quelli in posizione residuale;[85]
b) adeguata potenza finanziaria, ossia la capacità dell'impresa di coprire in modo continuo, completo e conveniente il suo fabbisogno finanziario.

La presenza contemporanea di queste due condizioni rappresenta un requisito minimo che va oltre i livelli di efficienza ed efficacia; il miglioramento di tali livelli comporta un aumento dell'economicità già presente. Tuttavia, nelle Amministrazioni pubbliche che producono beni e servizi, la presenza di equilibrio economico e adeguata potenza finanziaria non garantisce l'economicità in quanto non forniscono indicazioni sulle modalità e il grado di raggiungimento delle finalità istituzionali. Ciò perché la finalità istituzionale nelle pubbliche Amministrazioni è di utilità pubblica, mirando al soddisfacimento dei bisogni di un gruppo di persone identificato, e non al perseguimento del lucro. La collettività, come legittima proprietaria del patrimonio conferito al singolo ente pubblico dal sistema economico nazionale, trae beneficio dalla realizzazione degli scopi istituzionali assegnati a tale ente.

[85] Grandis e Paoloni, *La dimensione aziendale delle Amministrazioni pubbliche*.

L'assenza o la presenza limitata di un profitto esclude la possibilità di determinare e verificare una remunerazione adeguata del capitale, secondo il tipico concetto delle imprese operanti in un contesto di mercato. La presenza di una potenza finanziaria adeguata garantisce la capacità di proseguire l'attività. Tuttavia, l'emissione di un "giudizio di convenienza" richiede inevitabilmente la valutazione di altri elementi, come il livello di efficacia nel soddisfare i bisogni pubblici e il grado di efficienza nel processo tecnico produttivo. L'analisi di economicità, efficienza ed efficacia assume una rilevanza particolare nelle società partecipate pubbliche, enti in cui gli aspetti formali tipici delle imprese private orientate al profitto si affiancano al carattere distintivo della produzione volta al soddisfacimento dei bisogni pubblici. Questo si verifica sia nell'attività di produzione orientata alle regole di mercato, sia in quella più tipicamente erogatrice. Prima di esplorare ulteriormente questo tema, è opportuno concentrarsi sull'analisi dei servizi pubblici, la cui produzione è il focus delle pubbliche amministrazioni e dei loro strumenti operativi peculiari, le società partecipate di diritto privato.

L'attività principale delle pubbliche amministrazioni consiste nella produzione tecnica di servizi a beneficio delle comunità di riferimento, come parte dell'attuazione delle proprie funzioni istituzionali o, per gli enti territoriali locali, delle funzioni delegate dallo Stato e dalle Regioni. Questo processo è in linea con l'ampio "decentramento" che si è sviluppato negli ultimi cinquant'anni. La decisione di operare attraverso strutture decentralizzate si basa sulla capacità di queste ultime di interpretare in modo più efficace le esigenze differenziate e specifiche del territorio, focalizzandosi sugli specifici "interessi" oggetto delle materie di delega. Questo approccio presuppone una maggiore autonomia gestionale e finanziaria degli enti territoriali, riconosciuta e adeguatamente sostenuta. Sotto l'aspetto tecnico-produttivo, la produzione dei servizi non presenta differenze significative tra le pubbliche amministrazioni e le imprese; le divergenze sostanziali emergono invece in altri aspetti della gestione, soprattutto in quello economico.[86]

[86] Cassandro, *Le gestioni erogatrici pubbliche*.

L'impresa ha come scopo principale il processo di scambio di beni o servizi, ceduti a un prezzo che remunera adeguatamente tutti i fattori produttivi utilizzati nella produzione, sia in posizione contrattuale che residuale. Al contrario, l'ente pubblico orienta la sua attività non verso lo scambio sul mercato e il conseguimento del profitto, bensì verso la soddisfazione diretta dei bisogni degli individui appartenenti alla sua collettività di riferimento. La gestione dei servizi, prodotti con modalità tecniche praticamente identiche da imprese e pubbliche amministrazioni, si differenzia per l'assenza di un prezzo, che agisce come equilibratore tra domanda e offerta e copre il costo economico tecnico. Nel caso dei servizi pubblici, anche quando agli utenti viene richiesto un contributo al di fuori delle regole di mercato, manca la dimensione del profitto.

Prima di esplorare le principali classificazioni e distinzioni del servizio pubblico, è fondamentale comprendere il suo significato al fine di definirne l'ambito di osservazione. In passato, la definizione era caratterizzata da una connotazione soggettiva, considerando servizio pubblico quello erogato dalle autorità pubbliche o da aziende pubbliche. In passato, la definizione di servizio pubblico era caratterizzata da una connotazione soggettiva che lo identificava come quello erogato dai pubblici poteri o da un'azienda pubblica. Attualmente, prevale una concezione oggettiva secondo la quale un servizio può essere considerato pubblico quando è un soggetto pubblico, tipicamente lo Stato o un altro ente pubblico territoriale, a promuoverne la realizzazione e a definirne le modalità, comprese caratteristiche qualitative, prezzi, tempi e modalità di erogazione. Questa prospettiva si basa sull'esigenza di soddisfare i bisogni della collettività, da considerare di pubblica utilità. L'intervento dei pubblici poteri diventa quindi essenziale per individuare le modalità di erogazione del servizio e prevenire che, lasciato alla libera iniziativa privata, possa compromettere l'interesse generale. L'apprezzamento del grado di equità e socialità svolge un ruolo determinante nell'effettiva concretizzazione di questa nozione, influenzato dalle ideologie politiche che guidano l'interprete attuatore. Il concetto di bisogno pubblico evolve continuamente, sia per la variabilità intrinseca nel bisogno stesso, sia per le continue innovazioni nel contesto sociale ed economico, in termini di benessere raggiunto e stili di vita, che elevano lo standard "normale" dei bisogni.

Nell'ordinamento giuridico nazionale, nessuna norma definisce il concetto di servizio pubblico. L'articolo 43 della Costituzione disciplina, senza fornirne una definizione, i servizi pubblici "essenziali", riconoscendo la possibilità di riservare ai pubblici poteri le relative attività economiche, anche in forma monopolistica o attraverso espropriazione.[87] In passato, la presenza di monopoli pubblici era frequente, sia attraverso la produzione da parte di imprese pubbliche sia mediante l'affidamento del servizio in concessione amministrativa a privati. In generale, la produzione del servizio può avvenire direttamente tramite un'azienda pubblica o essere affidata a terzi attraverso l'esternalizzazione.

Nella gestione dei servizi pubblici, si fa riferimento alla "produzione diretta" quando viene effettuata da un'azienda pubblica. Al contrario, si parla di "produzione indiretta" quando un'azienda privata, in virtù di una concessione singolare e particolare concessa da un Ente pubblico, si occupa della produzione di quel servizio. In Italia, la fornitura dei servizi pubblici è regolamentata da una serie di norme che sono state gradualmente modificate per adattarsi all'evolversi del contesto socio-istituzionale di riferimento e alle normative europee pertinenti.

Ogni azienda, indipendentemente dalla sua natura pubblica o privata, deve necessariamente considerare il principio dell'economicità nella sua gestione. Questa condizione è essenziale per perseguire nel tempo gli obiettivi che hanno dato origine all'azienda e che giustificano la sua esistenza. Tale principio si applica anche alle aziende pubbliche, specialmente quando le decisioni gestionali sono orientate a soddisfare i bisogni della comunità, richiedendo una valutazione sia a livello aziendale che macroeconomico.

Le società pubbliche, che producono beni e servizi destinati allo scambio in un contesto di mercato concorrenziale, sono comunque guidate da logiche economiche pubbliche. Esse devono considerare attentamente l'economicità nelle loro operazioni. Questo è particolarmente rilevante nei servizi di interesse generale, dove i costi di produzione possono essere elevati e includono attività di sostegno alla popolazione

[87] Redazione, «L’art. 43 della Costituzione».

svantaggiata. Il rapporto tra l'ente pubblico e la società partecipata, responsabile della produzione del servizio, è interattivo. L'ente pubblico assume il ruolo di proprietario di riferimento, se non unico, e di principale cliente. Fornisce i mezzi di produzione alla società e acquista il suo prodotto attraverso contratti di servizio. La misurazione dell'economicità si basa sull'equilibrio economico sostenibile nel tempo, che deve remunerare in modo adeguato e stabile i fattori della produzione. Mentre nelle aziende orientate al lucro ciò implica un'eccedenza dei ricavi sui costi per remunerare il capitale di rischio, nelle società pubbliche che forniscono servizi strumentali alle finalità dei soci enti pubblici o servizi di interesse generale, la condizione di congruità si traduce nel pareggio tra ricavi e costi. Questo rappresenta il vincolo da rispettare per garantire durevolmente la capacità di fornire servizi alla collettività.

Per le società partecipate pubbliche che forniscono servizi generali, il pareggio di bilancio è essenziale per garantire la continuità nella soddisfazione dei bisogni pubblici. Nel caso in cui il servizio sia di interesse economico generale, è necessario distinguere ulteriormente tra le società pubbliche produttrici in base al livello di copertura dei costi di produzione:

a) società che operano in un regime di mercato completo ed esclusivo e applicano prezzi almeno pari al costo economico tecnico;
b) società che, pur potendo operare in un regime di mercato, ne restano escluse perché applicano tariffe inferiori al prezzo di mercato (e al costo economico tecnico).

Nel caso (a), le società sono guidate dalla logica imprenditoriale di garantire una congrua remunerazione del capitale e del profitto. Nel caso (b), la società pubblica colloca i servizi di interesse economico generale non in base a un prezzo di vendita che assicura la piena remunerazione di tutti i fattori produttivi, compreso il capitale di rischio, ma secondo piani tariffari modulati sul grado di socialità che, al massimo, coprono il costo di produzione.

La presenza continua di un profitto remunerativo del capitale in queste società identifica una situazione anomala e solleva interrogativi sulle cause che l'hanno

determinata e sul conseguimento delle finalità proprie di questo tipo di società. Sebbene la logica del pareggio di gestione non escluda la possibilità di convivenza di esercizi con risultati positivi e negativi, eventuali scostamenti devono tendere a compensarsi per evitare anomalie rilevanti. Risultati positivi costanti possono derivare, ad esempio, da costi sostenuti inferiori a quelli programmati o da un mix di corrispettivi nel contratto di servizio che eccede la copertura dei costi di produzione definiti nei piani industriali approvati dall'ente pubblico. In entrambi i casi, si tratta di una deviazione dagli obiettivi aziendali, e il raggiungimento di utili di gestione richiede un'analisi delle cause sottostanti, con azioni correttive in caso di ripetibilità dello scostamento. La riduzione dei costi di produzione, nel caso in cui la produzione effettiva corrisponda a quella programmata, rappresenterebbe un miglioramento dell'efficienza, aprendo la possibilità di intervenire sui ricavi. Questo potrebbe avvenire attraverso la riduzione dei canoni del contratto di servizio, la diminuzione dei livelli tariffari o decisioni di aumento della produzione per soddisfare segmenti di domanda insoddisfatta, sia in quantità che in qualità.

D'altra parte, la riduzione dei costi, in particolare della componente variabile, potrebbe indicare una diminuzione della quantità prodotta. Se questa diminuzione avvenisse senza una corrispondente riduzione della domanda, potrebbe segnalare un'inefficienza nella soddisfazione dei bisogni.

Per contro, risultati finanziari costantemente negativi potrebbero derivare da gestioni inefficienti che, erodendo il patrimonio, finirebbero per limitare la capacità di continuare a produrre e fornire nel tempo i servizi richiesti dalla collettività.

3 La stakeholder analysis

3.1 Definizione e attributi degli stakeholder

Dopo aver affrontato in maniera approfondita la legislatura e quanto ne concerne relativamente la tipologia di società e le modalità di affidamento dei servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, appare opportuno concentrarsi sui destinatari di tali opportunità.

Il concetto di stakeholder sembra essere stato coniato nei primi anni '60 attraverso un gioco di parole intenzionale con il termine "stockholder", fatto per sottolineare che, oltre a coloro che possedevano azioni (stock) di un'azienda, c'erano anche altre parti che avevano un interesse significativo (stake) nel processo decisionale delle imprese diffuse in azioni. Nel libro "*Strategic management. A stakeholder approach"*, il professor Edward Freeman riprende la definizione della Standford Research Institute del 1963 secondo la quale "*lo stakeholder di una organizzazione è per definizione un gruppo o un individuo che può influire o essere influenzato dal raggiungimento degli obiettivi dell'impresa*". Nel corso della storia vari studiosi hanno apportato il loro contributo nel fornire una definizione quanto più inclusiva ed unitaria di questa categoria: il professor Lee E. Preston nel suo articolo "*The stakehold theory of the corporations: concepts, evidence and implications*" attribuisce l'origine dell'approccio degli stakeholder a circa trent'anni prima di Freeman, ovvero durante gli anni della Grande Depressione, quando la General Electric identificò quattro gruppi principali di stakeholder: azionisti, dipendenti, clienti e pubblico e ancora il professor Max B. E. Clarkson, considerato uno dei pionieri dello sviluppo del paradigma degli stakeholder, afferma che essi sono individui o gruppi che hanno o si aspettano di avere proprietà, diritti o interessi nei confronti di un'impresa e delle sue attività, sia attuali che future. Questi diritti o interessi previsti derivano da transazioni o azioni intraprese dall'impresa e possono essere di natura legale o morale, sia a livello individuale che collettivo. Gli stakeholder con interessi, aspettative o diritti simili possono essere categorizzati nello stesso gruppo, come ad esempio dipendenti, azionisti, clienti e così via. Riprendendo la definizione di Freeman e Reed del 1983 suddivide gli stakeholder in due categorie:

- Stakeholder primari: Si intendono quei gruppi il cui coinvolgimento continuativo è essenziale per la sopravvivenza dell'impresa e comprende azionisti e investitori, dipendenti, clienti e fornitori. Vi rientra anche lo stakeholder pubblico, rappresentato dai governi e dalle comunità che forniscono infrastrutture e mercati. Le leggi e i regolamenti di tali entità devono essere rispettati, e possono essere richiesti pagamenti fiscali e altri obblighi. Se un gruppo di stakeholder primari dovesse rimanere insoddisfatto e decidesse di abbandonare parzialmente o completamente l'ecosistema aziendale, potrebbe causare danni significativi o addirittura impedire all'impresa di continuare la sua attività. La sopravvivenza e il successo a lungo termine dell'impresa dipendono, pertanto, dalla capacità dei suoi dirigenti di generare sufficiente ricchezza, valore o soddisfazione per ciascun gruppo di stakeholder primari.
- Stakeholder secondari: coloro che influenzano o sono influenzati dall'impresa, ma non sono coinvolti in transazioni dirette con essa e non sono fondamentali per la sua sopravvivenza. In questa prospettiva, i media e una vasta gamma di gruppi di interesse specifici sono considerati stakeholder secondari. Questi soggetti hanno il potenziale di plasmare l'opinione pubblica a favore o contro le performance di un'impresa e, nonostante non siano direttamente coinvolti nelle transazioni aziendali, possono infliggere danni significativi. Tali gruppi possono opporsi alle politiche e ai programmi adottati dall'impresa per adempiere alle proprie responsabilità o soddisfare i bisogni e le aspettative dei suoi stakeholder primari.

Come sottolineato da diversi studiosi che hanno preso parte alla definizione di stakeholder, esistono due attributi chiave da tener presente nell'identificazione di questa categoria:

1. l'aspettativa (legittima rispetto all'impresa);
2. la capacità di influenzare l'impresa.

In generale, gli accademici che cercano di definire in modo più specifico il concetto di stakeholder concentrano l'attenzione sulla legittimità delle aspettative derivanti da contratti, scambi, titoli legali, diritti legali, diritti morali, rischio o interessi morali legati agli impatti positivi o negativi delle azioni aziendali. D'altra parte, coloro

che propongono una definizione più ampia mettono in rilievo il potere degli stakeholder nel plasmare il comportamento aziendale, indipendentemente dalla presenza di aspettative legittime.

Il concetto di potere e legittimità delle aspettative degli stakeholder viene spesso considerato come spiegazione concorrente dello status di stakeholder. Secondo Ronald K. Mitchell, Bradley R. Agle e Donna J. Wood, queste variabili sono indipendenti, il che significa che ciascuna può esistere senza l'altra, ma talvolta si sovrappongono.[88] Quando combinate con l'urgenza delle aspettative, creano diverse categorie di stakeholder con differenti modelli di comportamento previsto nei confronti dell'azienda. Gli studiosi suggeriscono che per comprendere appieno "il principio di chi e cosa veramente conta", è essenziale valutare in modo sistematico le relazioni tra gli stakeholder e i manager, sia attuali che potenziali, in base alla presenza o assenza relativa di attributi quali potere, legittimità e urgenza.

- Potere: Etzioni (1964) propone di classificare il potere all'interno del contesto organizzativo in base al tipo di risorsa utilizzata per esercitarlo:
  - potere coercitivo: basato sull'uso della forza, violenza o pressione.
  - potere utilitaristico: fondato su risorse materiali o finanziarie.
  - potere normativo: derivante da risorse simboliche.

  In una relazione, una parte mantiene il potere fintanto che ha o può accedere a mezzi coercitivi, utilitaristici o normativi per imporre la propria volontà. Va notato che questo accesso ai mezzi è transitorio, il che significa che può essere acquisito o perso nel corso del tempo.[89]
- Legittimità: Molti studiosi, nel tentativo di definire gli stakeholder aziendali in modo più circoscritto, partono dall'assunto implicito che gli stakeholder legittimi siano inevitabilmente potenti e che gli stakeholder potenti siano automaticamente legittimi. Al contrario, secondo Weber (1947), legittimità e potere sono attributi distinti; mentre

[88] Mitchell, Agle, e Wood, «Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience».

[89] Ikeda, «Modern Organizations».

possono combinarsi per formare l'autorità, intesa da Weber come l'uso legittimo del potere, possono anche esistere indipendentemente l'uno dall'altro.[90]

Un'entità può possedere una posizione legittima o un'aspettativa legittima nei confronti dell'azienda, ma a meno che non disponga del potere per far valere la propria volontà nella relazione o che la sua aspettativa sia percepita come urgente, non raggiungerà rilevanza per i dirigenti aziendali. Pertanto, è necessario prestare una distinta attenzione ai tre attributi. Secondo Suchman, la legittimità è "una percezione generalizzata o un presupposto secondo cui le azioni di un'entità sono desiderabili, adeguate o appropriate all'interno di un sistema sociale di norme, valori, credenze e definizioni".[91] Questa definizione suggerisce che la legittimità sia un bene sociale desiderabile, qualcosa di più ampio e condiviso rispetto a una mera percezione individuale, e che possa essere definita e negoziata in modi diversi a vari livelli dell'organizzazione sociale.

- Urgenza**:** Considerare potere e legittimità come variabili indipendenti nelle relazioni tra stakeholder e manager ci orienta verso una teoria dell'identificazione e della rilevanza degli stakeholder, ma non cattura le dinamiche delle interazioni tra stakeholder e manager. Aggiungendo quest'ultimo attributo, il modello diventa dinamico.

  L'urgenza, o pressione, si basa su due attributi fondamentali:

  - sensibilità temporale: rappresenta il limite entro il quale il ritardo del manager nel rispondere all'aspettativa o alla relazione non è accettabile per lo stakeholder.
  - criticità: riflette l'importanza della rivendicazione o della relazione con lo stakeholder. Essa è definita come il grado con cui le aspettative degli stakeholder richiedono un'attenzione immediata.

L'urgenza, quindi, rappresenta il livello in cui le aspettative degli stakeholder richiedono un intervento immediato. L'attenzione tempestiva a varie relazioni con gli stakeholder è stata un punto centrale nella discussione dei manager per decenni,

[90] Weber, Henderson, e Parsons, *The Theory Of Social And Economic Organization*.

[91] Suchman, «Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches».

specialmente in contesti di crisi manageriali.[92] L'elemento temporale si affianca alla criticità della relazione o dell'aspettativa, aspetto da considerare sia dallo stakeholder che dal manager. I manager incaricati di conseguire specifici obiettivi devono dedicare particolare attenzione alle diverse categorie di stakeholder, che possono essere individuate sulla base della presenza di uno, di due o di tutti e tre gli attributi. La pertinenza degli stakeholder sarà positivamente correlata al numero totale di attributi degli stakeholder ritenuti esistenti dai dirigenti.

I sette tipi di stakeholder vengono aggregati in tre categorie di rilevanza:

1. Stakeholder latenti;
2. Stakeholder con aspettative;
3. Stakeholder definitivi.

Gli stakeholder latenti sono individuati per il possesso effettivo o presunto di un singolo attributo, il che comporta una loro rilevanza relativamente bassa per il manager. Allo stesso modo, potrebbero non mostrare alcun interesse nei confronti dell'azienda. All'interno di questa prima categoria, è possibile distinguere tre tipi di stakeholder:

- Stakeholder dormienti: questa categoria si basa sull'attributo del potere; sebbene potrebbero esercitare la loro volontà sull'azienda, non avendo una legittimità nella relazione, non utilizzano il loro potere. Non hanno o hanno poche interazioni con l'azienda, ma dato che possiedono un qualche tipo di potere (utilitaristico, coercitivo o simbolico), dovrebbero comunque essere considerati dall'azienda. Gli stakeholder dormienti possono diventare estremamente rilevanti se decidono di esercitare il loro potere. Un esempio potrebbe essere rappresentato dai dipendenti licenziati che potrebbero utilizzare il loro potere attraverso scioperi o dichiarazioni pubbliche.
- Stakeholder discrezionali: l'attributo rilevante in questo caso è la legittimità; essi non dispongono né del potere di influenzare l'azienda né di aspettative urgenti. Di conseguenza, non vi è alcuna pressione che spinga i manager a impegnarsi attivamente con questo tipo di stakeholder. Questa categoria include coloro che ricevono attenzione "filantropica" dalle imprese in quanto sono socialmente desiderabili. Esempi di stakeholder discrezionali potrebbero essere organizzazioni

[92] Wartick e Mahon, «Toward a Substantive Definition of the Corporate Issue Construct».

no-profit, come scuole, mense o ospedali, che ricevono donazioni e supporto volontario da altre aziende.

- Stakeholder impegnativo: in questo gruppo, l'attributo rilevante è l'urgenza; non sono pericolosi né legittimi, ma desiderano semplicemente attirare l'attenzione dei manager. Un esempio di stakeholder impegnativo potrebbe essere un manifestante che decide di focalizzarsi sull'azienda per varie ragioni, senza attuare attività che rivelino un potere significativo. Tuttavia, possono risultare fastidiosi o disturbanti per l'impresa; sebbene le loro aspettative siano pressoché irrilevanti, possono comunque risultare un fastidio per i manager aziendali.

Gli stakeholder con aspettative detengono due dei tre attributi, conferendogli una rilevanza moderata. I manager li identificano come individui con "aspettative", poiché la combinazione di questi due attributi li colloca in una posizione attiva, suscitando una crescente attenzione da parte dell'impresa nei loro confronti. All'interno di questa classe, si distinguono tre tipologie di stakeholder:

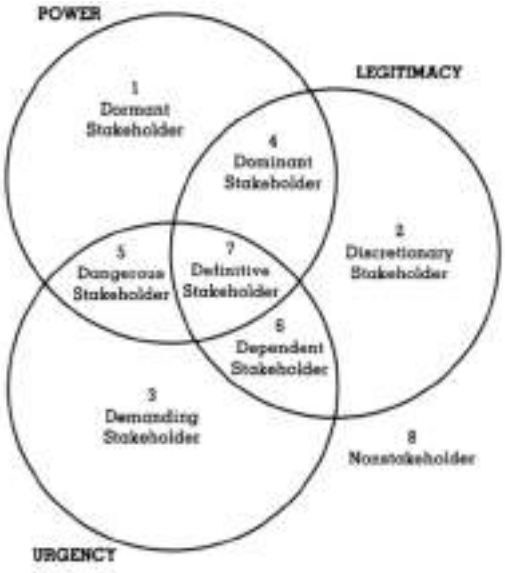
- Stakeholder dominanti: questa categoria è composta da individui potenti e legittimi, e la loro influenza sull'impresa è indiscussa. Grazie alle loro aspettative legittime e alla capacità di agire in base ad esse, gli stakeholder dominanti si aspettano e ricevono molta attenzione da parte dei manager e dell'impresa stessa. Esempi includono il consiglio di amministrazione con rappresentanti dei proprietari, creditori importanti e leader comunitari, gli uffici che gestiscono le relazioni con gli investitori, il dipartimento risorse umane riconoscendo l'importanza delle relazioni dipendente-azienda e gli uffici degli affari pubblici comuni nelle aziende che dipendono dal mantenere buone relazioni con il governo.
- Stakeholder dipendenti: questa categoria comprende individui privi di potere, ma con aspettative legittime ed urgenti poiché dipendono da altri stakeholder o dai manager dell'azienda. Poiché il potere non è reciprocamente posseduto, la loro capacità di esercitarlo dipende dalla tutela o protezione fornita da altri stakeholder che lo detengono o dalla guida dei valori intrinseci al management.
- Stakeholder pericolosi: questa classe di stakeholder è caratterizzata dalla presenza degli attributi dell'urgenza e del potere, ma con l'assenza dell'attributo della legittimità. Essi possono risultare letteralmente "pericolosi" per l'impresa, poiché

potrebbero ricorrere all'utilizzo di mezzi coercitivi e violenti per rivendicare le proprie pretese, legittime o meno. Questo potrebbe includere scioperi illegali, azioni di sabotaggio da parte dei dipendenti e persino atti di terrorismo.

Gli stakeholder definitivi invece sono soggetti con aspettative, che siano dominanti, pericolosi o dipendenti, possono ottenere lo status di stakeholder definitivi acquisendo l'attributo mancante. La situazione più comune si verifica quando uno stakeholder dominante, possedendo già potere e legittimità, esibisce anche una pretesa urgente nei confronti dell'impresa. In questo caso, il manager deve dare priorità alla richiesta di questo stakeholder. Qualsiasi stakeholder con aspettative può diventare uno stakeholder definitivo acquisendo l'attributo che gli manca.

Come evidenziato nell'analisi dei diversi tipi di stakeholder, un gruppo può raggiungere la posizione di stakeholder definitivo, caratterizzato da un'elevata rilevanza per i manager, partendo da qualsiasi posizione (latente, in attesa o potenziale) e acquisendo gradualmente gli attributi necessari. Pertanto, i manager "non dovrebbero mai dimenticare che gli stakeholder cambiano in rilevanza, il che implica diversi gradi e tipi di attenzione in base al possesso di potere, legittimità e/o urgenza, e che i livelli di questi attributi influenzano la gestione delle relazioni. Aspetti critici includono la possibilità di identificare in modo specifico le diverse categorie di stakeholder, che potrebbe essere cruciale per definire le azioni del management, e il fatto che a volte le categorie di stakeholder possono essere ambigue (Figura 4).

Figura 4: Suddivisione degli stakeholder secondo la salience di Mitchell et al.



Fonte: Mitchell et al., 1997

3.2 Cos'è la stakeholder analysis?

Dopo aver compreso il concetto generale di Stakeholder, è cruciale esaminare gli strumenti disponibili per l'analisi e la valutazione di queste parti interessate.

La letteratura sulla Stakeholder Analysis (SA) si presenta vasta e diversificata; le definizioni fornite da vari autori differiscono notevolmente, ma convergono principalmente su un approccio o uno strumento per raccogliere e analizzare informazioni sugli stakeholder, quali i loro interessi, l'importanza che rivestono, l'influenza che esercitano e le risorse a loro disposizione.[93] In termini più ampi, la Stakeholder Analysis, o analisi dei portatori di interessi, può essere interpretata come un metodo per comprendere un sistema sociale mediante l'identificazione degli attori chiave coinvolti nel suo funzionamento e la valutazione dei rispettivi interessi all'interno di tale sistema.[94] Grimble e Wellard sostengono che l'obiettivo principale della Stakeholder Analysis sia esaminare l'arena degli stakeholder al fine di identificare le conseguenze che un'azione (o l'assenza di azione) può avere sui portatori di interesse all'interno di un sistema di

[93] Brugha e Varvasovszky, «Stakeholder analysis: a review».

[94] Grimble e Wellard, «Stakeholder methodologies in natural resource management: a review of principles, contexts, experiences and opportunities».

relazioni definito. Infatti, ogni politica, misura o azione ha inevitabilmente impatti su diversi gruppi o individui coinvolti, spesso con effetti non prevedibili inizialmente. Secondo Grimble & Wellard gli obiettivi della SA sono i seguenti:

- migliorare l'efficienza, l'efficacia, la valutazione e la selezione delle politiche da implementare. La Stakeholder Analysis fornisce un valido supporto per prevenire conseguenze inattese e agevolare la progettazione, l'implementazione e la valutazione dei risultati delle politiche.
- migliorare la valutazione degli impatti delle policy a livello politico, economico e sociale. La Stakeholder Analysis garantisce che i costi e i benefici si distribuiscano in modo equo tra i portatori di interesse.

L'origine del concetto di Stakeholder Analysis è riconducibile a Varvasovzky e Brugha, i quali identificano tre radici per questo processo: management, politica e sviluppo.

Per quanto riguarda la prima radice, le origini del concetto possono essere rintracciate nelle scienze legate all'amministrazione d'impresa all'inizio degli anni '30 negli Stati Uniti, quando la General Electric Company identificò i quattro gruppi di interesse aziendali più importanti, ovvero i clienti, il personale, il pubblico e gli azionisti (definiti come shareholders). Secondo l'azienda, se gli interessi legittimi e le aspettative dei primi tre gruppi, denominati stakeholder primari, fossero stati soddisfatti, anche gli azionisti avrebbero ottenuto automaticamente benefici. Ciò riflette la necessità di considerare gli interessi e l'influenza di individui e gruppi, sia interni che esterni all'organizzazione, al fine di facilitare e migliorare la scelta tra diverse opzioni strategiche di gestione, l'implementazione delle decisioni e la gestione dei cambiamenti organizzativi. La radice politica della stakeholder analysis (SA), invece, si fa risalire agli anni '70. In quel periodo, l'approccio iniziò a essere utilizzato nel settore dell'analisi politica per concentrarsi sugli attori politici, considerando attentamente i loro interessi e la loro influenza, analizzando le interrelazioni tra gruppi e organizzazioni e valutando il loro impatto sulla politica. Infine, la terza radice, legata allo sviluppo, si sviluppò dalle esigenze dei manager dello sviluppo di condurre analisi politiche per comprendere la

posizione e l'importanza dei vari attori nelle politiche di sviluppo. L'obiettivo era definire, prima dell'attuazione di strategie specifiche, i possibili scenari di risposta.[95]

Grimble e Wellard identificano tre origini per la stakeholder analysis, cercandole principalmente nelle tecniche di valutazione ambientale utilizzate per misurare benefici e costi di politiche o investimenti che considerano un insieme di diverse alternative, come l'analisi costi-benefici[96] o la misurazione del valore economico totale (TEV)[97]. Secondo i due autori, nessuna delle tecniche neo-classiche tiene conto in modo adeguato della distribuzione dei costi e dei benefici tra i diversi soggetti interessati, ignorando la diversa percezione di ogni singolo stakeholder riguardo alla gestione di una stessa risorsa.[98]

La seconda origine della SA, identificata sia da Grimble & Wellard che da Varvasovzky & Brugha, si trova nelle scienze legate al business e al management sviluppatesi negli anni Ottanta. Questo approccio è nato come risposta alla necessità dei manager di affrontare il sempre più complesso sistema sociale in cui operano le imprese. Si è allontanato dalla visione restrittiva e tradizionale dell'azienda, in cui solo gli individui o i gruppi direttamente coinvolti nelle attività aziendali vengono identificati come stakeholder importanti. Invece, ha adottato un'analisi più ampia che considera tutti i soggetti in grado di influenzare o subire gli effetti delle azioni e delle politiche di un'azienda, sia interni che esterni. La terza origine fa riferimento ai metodi partecipativi utilizzati nella pianificazione di progetti nel campo dell'estimo rurale e della gestione forestale. Secondo gli autori, negli anni Novanta, le modalità di partecipazione pubblica sono cambiate, aumentando il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle popolazioni locali nella pianificazione territoriale.[99]

---

[95] Brugha e Varvasovszky, «Stakeholder analysis: a review».

[96] Suzumura, «On the Social Responsibility of Corporations under Competition».

[97] Winpenny, «Environmental Values and Their Implications for Development».

[98] Grimble e Wellard, «Stakeholder methodologies in natural resource management: a review of principles, contexts, experiences and opportunities».

[99] Grimble e Wellard.

La stakeholder analysis trova oggi applicazione in una vasta gamma di contesti, spaziando dalla gestione aziendale alle scienze politiche e alle relazioni internazionali.[100] Viene utilizzata anche negli studi sulla riduzione della povertà, nelle ricerche sulle politiche per lo sviluppo sostenibile, nella gestione delle risorse naturali e nella gestione dei conflitti.[101] L'evoluzione di questa metodologia può essere vista come una risposta alla sfida di acquisire nuove conoscenze che consentano di trovare soluzioni compatibili tra crescita economica, tutela dell'ambiente e promozione di etica ed equità.

Essa può essere utilizzata per identificare con precisione gli attori coinvolti nei processi decisionali, acquisire informazioni sulla quantificazione del livello della loro influenza, identificare i loro interessi, risorse e il loro potenziale sostegno o opposizione a specifiche azioni con molteplici e differenziati impatti su ciascun attore considerato.[102] Oltre a ciò, la stakeholder analysis può servire come base iniziale per la costruzione di processi decisionali condivisi in situazioni di elevata divergenza di interessi e conflittualità, contribuendo così alla durabilità nel tempo delle politiche gestionali adottate.

Possiamo affermare che la stakeholder analysis rappresenta una metodologia essenziale per agevolare i processi di riforma istituzionale e politica, nonché per la formulazione di strategie, considerando le esigenze di coloro che hanno un interesse nelle riforme in corso. Questo approccio consente di acquisire informazioni dettagliate sulle parti interessate, i loro interessi e la loro capacità di opposizione a una specifica politica. Essa può essere definita come un processo di raccolta e analisi sistematica di informazioni utili per determinare quali interessi dovrebbero essere presi in considerazione nello sviluppo o nell'implementazione di una policy. Questo concetto trova un riscontro simile nelle linee guida di Kammi Schmeer sulla "Stakeholder Analysis": "L'analisi degli stakeholder è un processo di raccolta e analisi sistematica delle informazioni qualitative

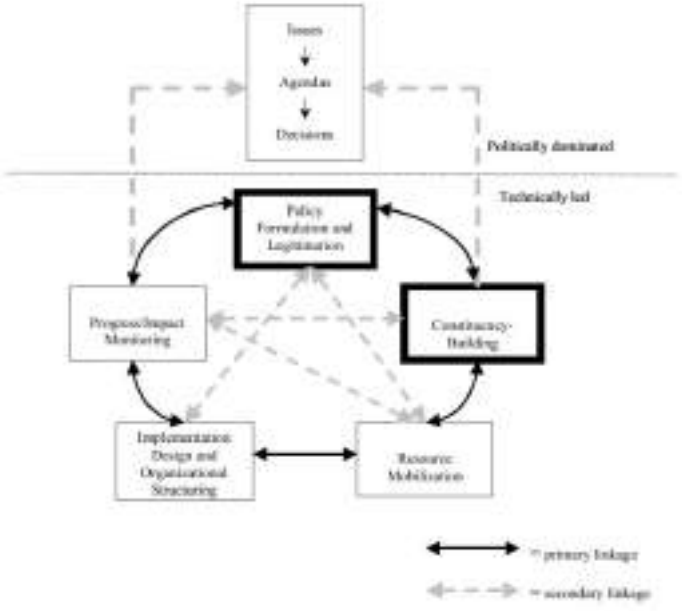
[100] Stoney, «Stakeholding».

[101] Chevalier, «Stakeholder Analysis and Natural Resource Management».

[102] Brugha e Varvasovszky, «Stakeholder analysis: a review».

per determinare quali interessi dovrebbero essere presi in considerazione durante lo sviluppo e/o l'attuazione di una politica o di un programma".[103] (Figura 5)

Figura 5: The policy Process in "Stakeholder analysis guidelines"



Fonte: Schmeet K., 2000

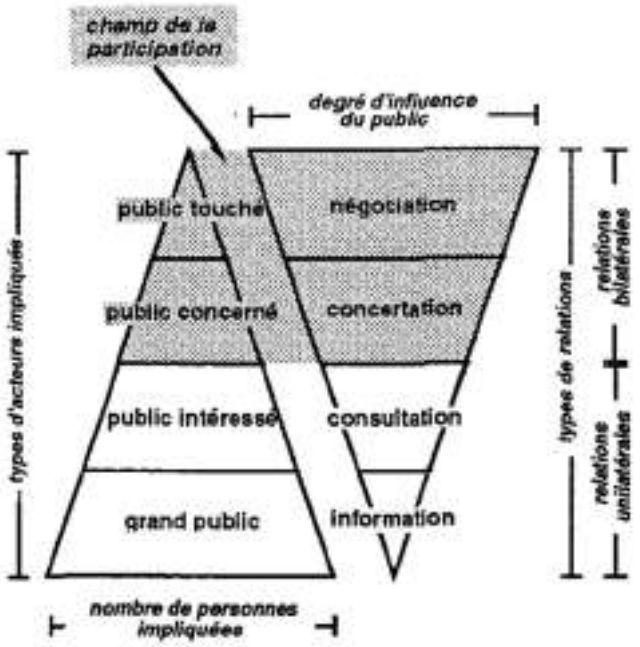
L'esito di una stakeholder analysis può influenzare la decisione di avviare o meno un processo decisionale. Come indicato chiaramente dalle parole di Bobbio, *"Quando si hanno buoni motivi per ritenere che la mente di uno solo (o di pochi) sia in grado di risolvere un problema... è meglio procedere secondo le modalità tradizionali."*[104] Questo sottolinea la complessità e la non ovvietà della scelta, soprattutto quando si tratta di decisioni che competono a un ente pubblico. Optare per un processo decisionale inclusivo, supportato dalla SA, può portare alla luce informazioni dettagliate sulla composizione dei soggetti potenzialmente interessati e sul loro potere all'interno del processo. Inoltre, fornisce insights sul livello di consenso auspicabile nei vari stadi del processo, considerando le condizioni iniziali (Figura 6). Questa approfondita

[103] Schmeer, «Stakeholder Analysis Guidelines».

[104] «A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi».

comprensione degli stakeholder e delle dinamiche di potere può contribuire a una gestione più efficace e consapevole delle decisioni pubbliche.[105]

Figura 6: Il livello di partecipazione degli attori nei processi decisionali



Fonte: Vodoz L., 1994

Per promuovere la dimensione concertativa, è essenziale coinvolgere un vasto e diversificato gruppo di stakeholders. Questo assicura che nel processo decisionale siano rappresentati tutti i diversi interessi legittimi, offrendo a ciascuno l'opportunità di partecipare attivamente. Dal punto di vista disciplinare, la stakeholder analysis incorpora una vasta gamma di tecniche. Queste tecniche spaziano dall'identificazione degli stakeholders al rilevamento e all'analisi delle loro caratteristiche in termini di interesse e potere. Le categorie principali utilizzate includono:

- tecniche di identificazione degli stakeholders: coinvolgono la definizione e la classificazione degli attori coinvolti, riconoscendo chi ha interesse e influenza nel contesto decisionale;

[105] Vodoz, «La prise de décision par consensus: pourquoi, comment, à quelles conditions».

- tecniche di raccolta delle informazioni: comprendono i metodi per raccogliere dati e percezioni sugli stakeholder, spesso attraverso interviste, sondaggi, o analisi documentale;
- tecniche di analisi delle informazioni: coinvolgono l'interpretazione e l'organizzazione dei dati raccolti per valutare il livello di interesse, potere e altre caratteristiche degli stakeholder, fornendo una base per decisioni informate e strategie di coinvolgimento.

L'uso combinato di queste tecniche consente una visione completa e approfondita degli stakeholder, facilitando la creazione di processi decisionali più inclusivi e consapevoli. (Figura 7)

Figura 7: Tecniche di raccolta delle informazioni

Fonte: Elaborazione dell'autore

Gli esiti delle analisi possono condurre il decisore a diverse opzioni, che vanno dalla decisione di desistere a un approccio strategico. Alcune situazioni possono portare all'inclusione degli interessi degli attori marginali nel processo decisionale, basandosi sulla loro mobilitazione e alleanze.

La scelta delle tecniche di analisi dovrebbe essere sempre adattata agli obiettivi specifici che si intendono raggiungere, tenendo conto della portata e della complessità dell'obiettivo o di una combinazione di obiettivi. Alcuni obiettivi comuni includono:

1. obiettivo generale o etico: ridurre o rimuovere gli effetti negativi su gruppi vulnerabili e svantaggiati associati a una decisione. Qui, l'attenzione è posta sull'etica e sulla giustizia sociale;
2. obiettivo etico/strategico: considerare i bisogni e gli interessi effettivamente espressi dalle diverse componenti del contesto sociale nella costruzione di una policy. Questo approccio mira a bilanciare gli aspetti etici con le necessità strategiche;
3. obiettivo funzionale: concentrarsi sul successo di una specifica strategia, identificando gruppi o soggetti strettamente rilevanti per il settore connesso alla decisione. Questo obiettivo mira a ottenere informazioni chiave sulle posizioni, gli obiettivi e le soluzioni potenziali degli attori pertinenti.

In definitiva, la scelta delle tecniche di analisi dovrebbe essere guidata dalla chiara comprensione degli obiettivi e degli interessi coinvolti, garantendo un approccio mirato ed efficace nel processo decisionale.

3.3 Metodologia utilizzata nella stakeholder analysis

Nell'ambito della stakeholder analysis, le tecniche utilizzate sono fondamentali per identificare i bisogni di policy e valutare l'impatto di ipotesi di policy sui bisogni e interessi di gruppi specifici, oltre a individuare ulteriori stakeholder. Alcune tecniche particolarmente efficaci includono:

1. Interviste strutturate: identificazione di soggetti in grado di rappresentare in modo completo i bisogni e gli interessi presenti nei gruppi;
2. Survey sull'universo di indagine o su di un campione socio/demografico rappresentativo: utilizzo di domande chiuse per raccogliere informazioni su diversi portatori di interesse;
3. Opinion survey: raccolta di opinioni e punti di vista per comprendere le posizioni degli stakeholder;
4. Network analysis: identificazione di soggetti in grado di rappresentare le voci dei gruppi all'interno di un processo decisionale inclusivo;

5. Focus group per gruppi di interesse: riunioni strutturate per raccogliere opinioni e percezioni da parte dei diversi stakeholder;
6. Snowball methodology: metodo che coinvolge un soggetto iniziale che successivamente suggerisce o introduce altri soggetti rilevanti;
7. Consultazione ed analisi dei media: esame dei media per comprendere le dinamiche e le posizioni degli stakeholder.

È importante sottolineare che, nonostante l'utilizzo di queste tecniche, la stakeholder analysis non implica necessariamente la partecipazione diretta degli stakeholder nel processo decisionale. La costruzione delle decisioni rimane principalmente nelle mani del decision maker in questa fase.

Le informazioni dedotte da una stakeholder analysis sono impiegate per diversi scopi, tra cui:

1. avviare un processo decisionale inclusivo: coinvolgere parte o tutti gli stakeholders per costruire scelte condivise che soddisfino nel modo più ampio possibile i diversi interessi;
2. calibrare le scelte in base alle indicazioni emerse: utilizzare le informazioni ottenute dalla stakeholder analysis per guidare e adattare il processo decisionale in corso;
3. avviare un processo di negoziazione: identificare e negoziare compensazioni al fine di rendere accettabili le scelte che potrebbero sacrificare alcuni interessi;
4. attuare strategie di comunicazione: utilizzare le informazioni per sviluppare strategie di comunicazione mirate a fronteggiare eventuali opposizioni e favorire una comprensione più ampia delle decisioni prese.

Queste finalità riflettono l'approccio inclusivo e orientato alla gestione delle relazioni che caratterizza la stakeholder analysis. A seguire, verranno illustrate alcune delle principali tecniche utilizzate in questo contesto.

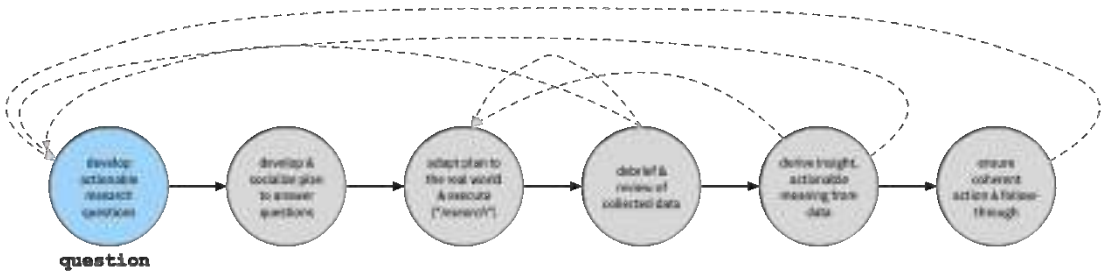
3.3.1. Interviste ai diversi stakeholder

Questo strumento combina elementi della raccolta di informazioni qualitative e quantitative. Da un lato, offre un metodo standardizzato grazie alle domande predefinite,

e dall'altro, consente risposte aperte e non strutturate, consentendo un'analisi più approfondita e flessibile delle informazioni ottenute.

A differenza dell'utilizzo di un questionario esclusivamente con risposte chiuse, l'intervista permette di analizzare i flussi di funzionamento facendo emergere le criticità presenti nel sistema e le opportunità di miglioramento, nonché di avere una maggior comprensione della posizione degli stakeholder, di individuare le condizioni per cambiare la posizione e far emergere opzioni non preventivabili. Ne consegue che le informazioni derivanti da un'intervista possono essere trattate in modo da poter essere inserite in una matrice di dati[106] (Figura 8).

Figura 8: Stakeholder interviews



Fonte: Gibbons S., 2022

L'intervista, in generale, può essere descritta come "una conversazione" i cui scopi e la struttura sono definiti dall'intervistatore. Si tratta di un'interazione professionale che va oltre lo scambio spontaneo della conversazione quotidiana. Attraverso domande stabilite sin dall'inizio e disposte in un ordine ben determinato, l'intervista consente di esplorare opinioni, atteggiamenti, percezioni ed esperienze. Di solito, viene condotta con un numero significativo di soggetti selezionati seguendo un piano sistematico di rilevazione. Lo scopo dell'intervista è comprendere come i soggetti studiati vedono il mondo, acquisire la loro terminologia e il loro modo di giudicare, e catturare la complessità delle loro percezioni ed esperienze.[107]

[106] Portigal, *Interviewing Users*.

[107] Patton, *Qualitative Evaluation and Research Methods*.

Ai fini dell'analisi degli stakeholder, le interviste possono essere classificate secondo tre criteri principali:

1. Presenza o assenza di un contatto visivo:
   - interviste telefoniche: coinvolgono un'interazione diretta attraverso uno scambio verbale senza contatto visivo. Sono caratterizzate da brevità e strutturazione per ridurre tempi e costi;
   - interviste faccia a faccia: comprendono un'interazione diretta tra interlocutori, sfruttando appieno la comunicazione interpersonale e consentendo una maggiore libertà all'intervistatore.

2. Distribuzione del potere nella relazione:
   - interviste direttive: l'intervistatore ha una posizione preminente e guida il flusso comunicativo, ma una direttività eccessiva può influenzare i contenuti e invalidare il colloquio;
   - interviste non direttive: l'intervistato occupa una posizione preminente, consentendo maggiore libertà, ma la non direttività assoluta è difficile da raggiungere.

3. Grado di libertà concesso all'intervistato:
   - interviste strutturate: caratterizzate da domande estremamente strutturate e codificate, con una distanza marcata tra gli attori;
   - interviste semi-strutturate e non strutturate: garantiscono un coinvolgimento reciproco più forte, con una scarsa standardizzazione di domande e risposte e un alto livello di libertà, ma i risultati possono essere meno generalizzabili.

Un altro criterio di classificazione distingue le interviste in base al numero dei soggetti coinvolti:

- intervista a due: coincide con la forma classica di intervista che coinvolge intervistato e intervistatore;
- intervista a tandem: vede coinvolti due intervistatori e un intervistato;
- intervista a panel: coinvolgimento di una commissione di intervistatori e un intervistato;

- intervista collettiva: vede un solo intervistatore impegnato con un gruppo di intervistati;
- intervista in gruppo: l'intervistatore rileva risposte individuali ma in presenza di un gruppo sociale in grado di condizionarle;
- intervista di gruppo: coincide con un'intervista con un focus sulle dinamiche di gruppo come oggetto della rilevazione.

Intervistare gli stakeholders consente un'analisi approfondita dei flussi di informazioni all'interno di un contesto specifico, rivelando criticità nel sistema e identificando opportunità di miglioramento. Le interviste forniscono diversi tipi di risultati e rappresentano uno strumento flessibile e efficace, adattabile alle esigenze del progetto. I dati raccolti durante le interviste vengono formalizzati attraverso l'identificazione di insight chiave, che possono poi essere utilizzati per creare strumenti come mappe, personas, scenari, experience map, e altri.

3.3.2. Survey

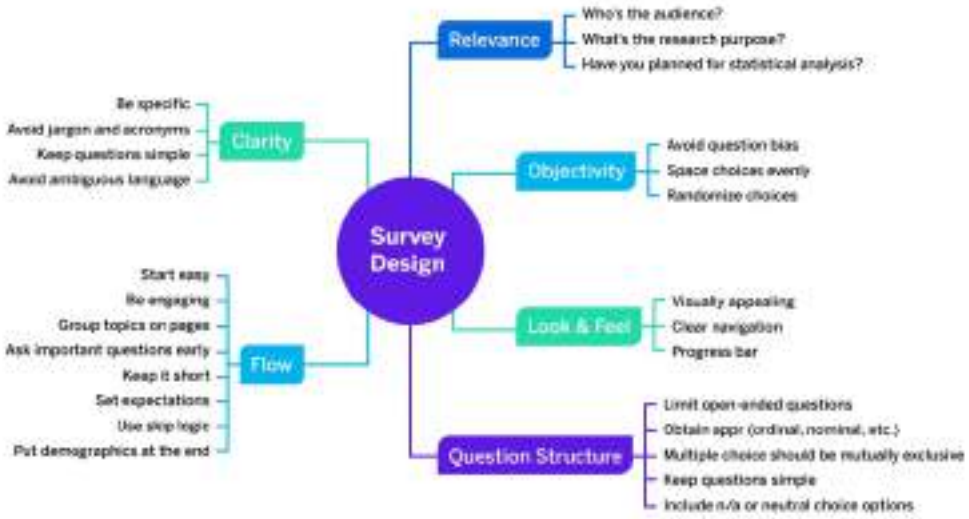
Una survey è uno strumento ampiamente utilizzato per raccogliere informazioni riguardanti gruppi di persone, popolazioni o comunità.[108] Trova applicazione in diversi settori, come le indagini politiche (per valutare opinioni, exit polls, ecc.), nel campo sociale (per comprendere abitudini e necessità dei cittadini), e nelle ricerche di mercato (per identificare i bisogni dei clienti). Le attività coinvolte nella realizzazione di una survey possono essere suddivise nelle seguenti fasi (Figura 9):

1. preparazione: identificazione dello scopo dell'indagine, definizione del campione, e preparazione del questionario o dell'intervista;
2. esecuzione: conduzione dell'indagine attraverso diversi mezzi, come telefono, posta, interviste faccia a faccia o online tramite internet;
3. analisi: spoglio dei dati, produzione di statistiche, analisi dei risultati e valutazione dell'obiettivo iniziale prefissato.

Al giorno d'oggi, esistono numerosi software che consentono di preparare e gestire online le survey, semplificando il processo e agevolando la raccolta e l'analisi dei dati.

[108] Ponto, «Understanding and Evaluating Survey Research».

Figura 9: Design per costruzione di una survey



Fonte: Qualtrics.xm in *Come creare sondaggi di successo*

Nella preparazione di una survey è opportuno osservare dieci regole fondamentali:[109]

1. raggruppare domande simili: organizzare le domande in modo logico e mirato per rendere l'indagine coerente;
2. coerenza nel tempo: utilizzare la stessa domanda in diverse indagini o ripetere la stessa indagine nel tempo per costruire una linea di base e misurare cambiamenti di atteggiamento;
3. brevità: mantenere domande e indagini brevi per far si che perduri l'interesse e la motivazione dei rispondenti;
4. domande sensibili alla fine: evitare domande personali o riservate all'inizio per non spaventare i partecipanti. È opportuno includerle solo se strettamente necessario alla fine;
5. chiarezza delle domande: formulare domande che affrontino un concetto alla volta per assicurare una comprensione chiara. Evitare domande vaghe o suddivise in più parti;

[109] «10 regole per impostare e scrivere un questionario - IdSurvey».

6. definizione chiara: evitare ambiguità definendo accuratamente ciò che potrebbe essere interpretato in modi diversi;
7. concentrazione dei rispondenti: mostrare solo le domande pertinenti per mantenere i rispondenti concentrati.
8. evitare domande Sì/No: queste domande non catturano le sfumature delle opinioni e possono essere problematiche con persone indecise;
9. evitare tabelle complesse: le tabelle possono distrarre i rispondenti e compromettere la qualità dei dati;
10. uso di parole, non numeri: nelle opzioni di risposta, utilizza frasi come "poco probabile" o "estremamente probabile" anziché numeri per una maggiore comprensibilità.

3.3.3. La Survey Delphy

La tecnica Delphi offre la possibilità di ottenere le opinioni di esperti su argomenti caratterizzati da una conoscenza incompleta o incerta. Permette di valutare, attraverso i giudizi degli esperti, l'affidabilità e la rilevanza delle opinioni raccolte. Iniziata nel 1950 con l'impiego iniziale da parte della difesa U.S.A., la Delphi si è estesa a vari settori, coprendo la previsione di tendenze a lungo termine in scienza e tecnologia, fornendo supporto alla formulazione di politiche e facilitando i processi decisionali.

Questa tecnica è progettata per sfruttare i vantaggi del lavoro di gruppo, come l'espansione delle conoscenze, l'integrazione delle competenze e lo sviluppo di soluzioni creative, eliminando al contempo gli aspetti negativi legati a conflitti personali, sociali o politici. Dal punto di vista pratico, consente di raccogliere input da un numero più ampio di partecipanti rispetto a quanto sarebbe realistico in un workshop o in incontri di comitato, coinvolgendo soggetti provenienti da realtà geograficamente distanti.
La metodologia Delphi presenta quattro caratteristiche chiave:

1. anonimato: consente ai membri del gruppo di esprimere opinioni e giudizi in modo privato, evitando influenze indebite da parte di individui dominanti o dogmatici, o da una maggioranza. Questo favorisce la valutazione di ogni idea in base al merito anziché a criteri potenzialmente non validi, come lo status del proponente dell'idea;

2. iterazione: attraverso l'iterazione del questionario su diverse fasi, i partecipanti hanno la possibilità di considerare gli input provenienti dagli altri e modificare le proprie opinioni senza la preoccupazione di perdere la faccia, poiché l'anonimato è preservato nel gruppo;
3. feedback controllato: tra ogni iterazione del questionario, viene fornito un feedback controllato, sintetizzando le risposte del gruppo. Questo consente ai membri del gruppo di essere informati sulle opinioni anonime dei loro colleghi;
4. aggregazione statistica delle risposte del gruppo: alla fine del processo di sondaggio (dopo diverse iterazioni del questionario), il giudizio del gruppo viene espresso come media statistica (media/mediana) delle stime ottenute nell'ultimo round. Il risultato finale rappresenta un'elaborazione statistica che assegna lo stesso valore ai giudizi espressi dai vari membri. In alcuni casi, possono essere condotte analisi più approfondite, come la deviazione standard e l'analisi della distribuzione dei giudizi, per esplorare ulteriormente il consenso all'interno del gruppo.

3.3.4. La Opinion Survey

Il sondaggio d'opinione è un metodo statistico finalizzato a valutare le proporzioni di diverse caratteristiche all'interno di una popolazione, basandosi sull'analisi di una parte di essa chiamata campione. In particolare, mira a comprendere l'opinione di un gruppo campione su un determinato argomento. Prima dell'introduzione dei sondaggi, non esisteva un mezzo diretto per raccogliere l'opinione pubblica, e opinionisti, politici e giornalisti potevano non essere adeguatamente informati. Il sondaggio scientifico fu presentato per la prima volta dallo statistico statunitense George Gallup nel 1928.[110] Attraverso questo metodo, nel 1936, riuscì a predire correttamente il risultato delle elezioni presidenziali interrogando un campione di soli 50.000 individui. I sondaggi d'opinione rappresentano un elemento fondamentale della democrazia partecipativa. Ad esempio, la Commissione europea utilizza le indagini "Eurobarometro" dal 1973 per monitorare l'opinione pubblica, al fine di assistere nella preparazione di documenti, nelle

[110] Callegaro, «Recent Books in Public Opinion and Survey Methods».

decisioni e nella valutazione delle proprie attività. Un sondaggio efficace deve essere rappresentativo della popolazione di riferimento, semplice e privo di ambiguità.

Nel processo di progettazione di un sondaggio, è fondamentale prendere in considerazione diversi aspetti:

1. definizione degli obiettivi del sondaggio: questo implica stabilire chi si desidera intervistare, per quale motivo e con quale scopo specifico;
2. campionamento: determinare quanti individui devono essere intervistati e come devono essere selezionati, considerando vari fattori;
3. rilevazione: decidere il metodo e i mezzi per condurre le interviste, scegliere il questionario, definire il numero e il tipo di intervistatori, fornire istruzioni appropriate, ecc.;
4. elaborazione e utilizzazione finale dei risultati: specificare i dati statistici da produrre, stabilire i metodi di trattamento e calcolo, decidere la forma di presentazione, fornire documentazione e interpretazione adeguata, e definire il pubblico a cui verranno presentati i risultati;
5. pianificazione temporale e oneri finanziari: indicare i tempi necessari per completare ciascuna attività e stimare i costi associati.

La chiara definizione del tema del sondaggio è cruciale. Si deve stabilire cosa si intende chiedere, perché si desidera ottenere queste informazioni e quali deduzioni si prevede di trarre dalle risposte. Questo processo di definizione dei temi guiderà la costruzione del questionario, garantendo che tutte le domande siano formulate in modo coerente, rispettando l'ordine e il testo predefinito nel questionario.

3.3.5. La Social Network Analysis

La “Social Network Analysis” viene adoperata per l’analisi e mappatura delle relazioni ed i flussi tra persone, gruppi e organizzazioni.

L'analisi dei network parte dall'assunto che le reti di relazioni sociali esercitino un'influenza sui comportamenti degli individui. Successivamente, si è compreso che questa metodologia può rivelarsi estremamente utile anche per esplorare la correlazione tra la struttura delle reti relazionali e il funzionamento di gruppi, organizzazioni o

istituzioni (Analisi delle Reti Organizzative - Organizational Network Analysis).[111] La Social Network Analysis consente sia un'analisi visiva che matematica delle relazioni tra gli attori di un gruppo, sia formale che informale. La Social Network Analysis può essere impiegata per esaminare diversi aspetti, tra cui la posizione di un individuo all'interno delle relazioni di gruppo, mettendo in evidenza elementi come la marginalità, l'influenza o il potere. Inoltre, consente di valutare se la struttura e la densità della rete offrono vantaggi in relazione alle esigenze percepite dai membri del gruppo.

Per ottenere informazioni, si ricorre spesso a interviste somministrate ai potenziali nodi della rete. I dati raccolti attraverso queste indagini, orientate alla Social Network Analysis, sono prevalentemente di natura relazionale: ciascun individuo viene invitato a indicare altri soggetti con cui è in contatto, collabora o scambia informazioni. In alcuni casi, e per specifiche tipologie di relazioni, è possibile ricostruire i reticoli senza dover intervistare direttamente tutti i membri del gruppo.

Utilizzando la Social Network Analysis è possibile:

- identificare i soggetti con cui è indirettamente connesso e la distanza che lo separa da questi;
- individuare i soggetti con cui non vi è connessione.

I dati raccolti tramite la Social Network Analysis (SNA) sono inseriti in una matrice delle adiacenze, con un numero di righe e colonne pari al numero di nodi nella rete analizzata. Questi dati possono essere esaminati attraverso l'analisi dei sociogrammi e l'analisi matematica delle matrici delle adiacenze.

Per quanto riguarda l'analisi dei sociogrammi, quando applicata a reti meno complesse, consente una valutazione immediata e quasi intuitiva delle relazioni. Ciò permette di identificare nodi chiave nella rete, come ad esempio E, G e C, che facilitano il collegamento di individui altrimenti esclusi. Inoltre, si possono individuare la lunghezza dei percorsi relazionali, ad esempio, per comunicare con D, è necessario passare attraverso G e C. Inoltre, è possibile valutare l'intensità delle singole relazioni, evidenziando una maggiore intensità nel legame tra C e F rispetto al legame tra E e G.

[111] Scott, *Social Network Analysis*.

3.3.6. I Focus Group

Il focus group è una metodologia qualitativa che si basa sull'idea che l'interazione di gruppo possa facilitare la generazione di informazioni uniche. Questo approccio coinvolge la conduzione di interviste di gruppo mirate all'esplorazione approfondita di opinioni, motivazioni e atteggiamenti. Le caratteristiche fondamentali includono l'interazione tra i partecipanti, la concentrazione su un argomento specifico e l'approfondimento delle discussioni. Molto utilizzato nella ricerca sociale, il focus group è particolarmente adatto quando è necessario ottenere rapidamente una visione completa di una situazione con risorse limitate.[112]

Attraverso un focus group, è possibile analizzare in dettaglio il comportamento dei partecipanti appartenenti a un gruppo omogeneo (come pescatori o agricoltori) e le motivazioni che li guidano. Le analisi prodotte descrivono in modo dettagliato le indicazioni emerse nel gruppo, mettendo in luce gli elementi di convergenza su atteggiamenti, opinioni e motivazioni. È importante notare che le informazioni non riguardano solo i singoli partecipanti, ma coinvolgono l'intero gruppo. È altresì possibile individuare i problemi e le sfide legate allo sviluppo di un processo o progetto, analizzarne le cause, elaborare soluzioni e pianificare azioni future. Questi incontri, di breve durata, coinvolgono un numero limitato di partecipanti. I partecipanti sono suddivisi in piccoli gruppi in base alle loro caratteristiche sociali o professionali e al loro interesse specifico per determinate tematiche. Un facilitatore guida il gruppo, affiancato da un assistente, facilitando la discussione e promuovendo un ambiente partecipativo.

3.3.7. La Snowball Methodology

La snowball methodology è una tecnica di campionamento statistico non probabilistico, comunemente utilizzata per creare un campione di ricerca in situazioni in cui i soggetti potenziali sono rari o appartengono a un gruppo limitato della popolazione. Questa tecnica sfrutta le relazioni tra i soggetti appartenenti al gruppo desiderato.[113] Dopo

[112] Acocella, *Il focus group: teoria e tecnica*.

[113] Bunnel, *The Snowball System: How to win more business and turn clients into raving fans*.

l'interazione con un primo soggetto, si chiede a quest'ultimo di collaborare nell'individuare altre persone che potrebbero condividere un interesse simile. Successivamente, utilizzando queste indicazioni per accedere ad altri soggetti del medesimo gruppo, il processo si ripete fino a quando si ottiene un campione di dimensioni adeguate. La snowball methodology è spesso impiegata nell'analisi degli stakeholder per integrare le informazioni ottenute da testimoni chiave o dall'analisi di stampa e media. Tuttavia, l'uso esclusivo di questa tecnica può comportare il rischio di trascurare gli stakeholder periferici rispetto al gruppo principale o concentrarsi solo su quelli più evidenti.

4 Caso studio: la Società Se.Va.T Servizi Valle Trompia s.c.r.l.

4.1 Comunità Montana di Valle Trompia e la società in house Se.Va.T.

Il caso studio oggetto di approfondimento di questo elaborato riguarda la società in house della Comunità Montana di Valle Trompia: Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l.. Per meglio comprendere i meccanismi che legano le due realtà anzidette e spiegarne le funzionalità intrinseche, è necessario analizzare le loro caratteristiche, nonché il loro contesto di sviluppo.

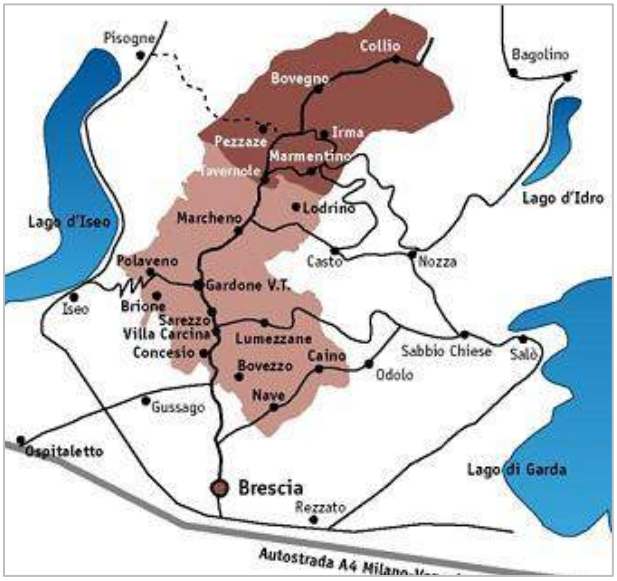
La Comunità Montana di Valle Trompia (Figura 10) è un ente sovracomunale, composto da 18 amministrazioni, con sede a Gardone Val Trompia (BS) e istituito nel giugno del 2009.

Figura 10: Sede della Comunità Montana di Valle Trompia

Fonte: Elaborazione dell'autore

Il territorio ricompreso, per dare un'idea delle dimensioni, si aggira attorno ai 380 km^2 e ha una popolazione di più di 100.000 abitanti. (Figura 11) I Comuni che ne fanno parte sono: Bovegno, Bovezzo, Brione, Caino, Collio, Concesio, Irma, Gardone Val Trompia, Lodrino, Lumezzane, Marcheno, Marmentino, Nave, Pezzaze, Polaveno, Sarezzo, Tavernole sul Mella e Villa Carcina.

Figura 11: Territorio della Comunità Montana di Valle Trompia



Fonte: Sito istituzionale della Comunità Montana di Valle Trompia

Lo scopo principale di questa istituzione è la promozione della valorizzazione delle zone montane, nell'ambito di politiche ambientali, economiche, culturali, agricole e forestali. Ciò si traduce in senso pratico in funzioni proprie, funzioni conferite e funzioni comunali con esercizio associato. Alla base della disciplina delle Comunità Montane troviamo: l'art. 44 della Costituzione *"La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane"* e l'art. 118 riferito al principio di sussidiarietà, la legge n. 1102 del 1971 che ne ha previsto l'istituzione, la legge n. 97 del 1994, che ha dettato nuove disposizioni in materia e da ultimo, il Testo Unico degli Enti Locali approvato con decreto legislativo n. 267 del 2000.

Le leggi regionali individuano le zone territoriali dove far sorgere le Comunità Montane e provvedono anche a disciplinare le modalità di approvazione degli statuti, le procedure di concertazione, i piani zonali pluriennali e i programmi annuali, i criteri di ripartizione dei finanziamenti, i rapporti con gli altri enti operanti nel territorio. Si precisa che le Comunità Montane sono enti locali dotati di autonomia statutaria e cioè possono disciplinare autonomamente la propria organizzazione interna, organi e uffici, nonché l'ambito di competenze.

La Comunità Montana di Valle Trompia ha approvato il proprio statuto con deliberazione assembleare n. 34 del 2009; lo stesso è liberamente consultabile e scaricabile dal sito istituzionale dell'ente.

Per quanto riguarda il governo delle Comunità Montane, il Testo Unico degli Enti Locali prevede: un organo rappresentativo che ha il compito di determinare l'indirizzo politico e amministrativo da perseguire (il Consiglio, organo deliberante), un organo esecutivo (la Giunta, destinatario di funzioni gestionali), che ha potere deliberativo e che disciplina l'organizzazione degli uffici e del personale, e infine il Presidente, nominato dal Consiglio e posto a capo della Giunta (ha la legale rappresentanza dell'ente e sovrintende/coordina le attività). Gli organi devono essere formati esclusivamente da amministratori provenienti dai Comuni partecipanti. Nel caso specifico, al "TITOLO II" dello statuto della Comunità Montana di Valle Trompia sono indicati gli organi costitutivi, la loro composizione, la validità delle sedute e delle deliberazioni, scioglimenti, decadenze e rinnovi, competenze, controlli.

La prima impressione è che questa organizzazione (unione di più Comuni) dia luogo in effetti a un'istituzione solida, efficiente, e che riveste un ruolo di supporto significativo per le amministrazioni. Sorge spontaneo quindi domandarsi perché, nel caso oggetto di studio, sia nata la necessità di istituire una società in house che potesse in qualche modo "affiancare" una realtà già consolidata e comunque funzionante. Le ragioni sono da ricercarsi nella titolarità, da parte di Comunità Montana di Valle Trompia, di molteplici funzioni, affidate direttamente dalle leggi di riferimento o delegate dai Comuni partecipanti, dalle Province interessate, dalla Regione o dallo Stato. Nel tempo queste si sono ampliate al punto da diventare – nel concreto – difficilmente gestibili per il personale operante, motivo per il quale si è ritenuto maggiormente proficuo ampliare le risorse, ricorrendo al sistema in house.

È importante ricordare che la Comunità Montana di Valle Trompia ha per fine essenziale la tutela, la valorizzazione e lo sviluppo delle zone montane. In particolare, costituisce punto di riferimento e di supporto all'attività amministrativa dei Comuni associati, per l'esercizio di una pluralità di funzioni e di servizi. Inoltre, predispone, attua e partecipa a programmi e iniziative intesi alla difesa del suolo, alla protezione della

natura e alla dotazione di infrastrutture e servizi civili atti a consentire migliori condizioni di vita. Promuove la crescita culturale, economica, sociale e civile della popolazione, anche incentivando le iniziative idonee alla valorizzazione delle risorse potenziali della zona. Si occupa poi della tutela dell'ambiente naturale, del paesaggio, del patrimonio storico, artistico, comprese le espressioni di cultura locale e tradizionale.

Appare quindi evidente che per gestire una pluralità di servizi, tutti altamente specializzati, sia necessaria la presenza di funzionari preparati, costantemente aggiornati dal punto di vista normativo, efficienti, ma soprattutto con un carico di lavoro proporzionato alle effettive possibilità. Per soddisfare le richieste degli enti, in continuo aumento, la Comunità Montana di Valle Trompia ha valutato quindi un modello di impresa pubblica che potesse agire come una *longa manus*, un'estensione tramite cui essa potesse raggiungere i propri risultati in modo rapido ed efficace. L'art. 3 comma 1 lett. e) dell'allegato I.1 del nuovo Codice Appalti definisce affidamento in house: "*l'affidamento di un contratto di appalto o di concessione effettuato direttamente a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato definita dall'articolo 2, comma 1, lettera o), del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al d.lgs. 175/2016, e alle condizioni rispettivamente indicate dall'articolo 12, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE e dall'articolo 17, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 23/2014/UE, nonché, per i settori speciali, dall'articolo 28, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE*"[114].

In cosa si traduce concretamente? L'affidamento in house implica una situazione molto particolare: una stretta relazione tra chi affida e chi riceve. La possibilità che una pubblica amministrazione non organizzi una gara a evidenza pubblica è dovuta dal fatto che, nella sostanza, affidi "a sé stessa" il servizio e non a un terzo (visto il legame così stretto con l'affidatario, tanto da considerarlo un tutt'uno con essa). Il nuovo Codice Appalti, all'art. 7, parla di "*principio di auto-organizzazione amministrativa*", un concetto che comporta massima autonomia dell'ente nello stabilire le modalità attraverso le quali garantire l'esecuzione dei lavori o la prestazione di beni e servizi alla collettività:

[114] Allegato I del D.Lgs 36/2023, «Art. 3 - Definizioni delle procedure e degli affidamenti.», 3.

tra queste è incluso appunto l'affidamento in house.[115] Se un risultato può essere raggiunto prima e meglio attraverso l'autoproduzione, la pubblica amministrazione ha la facoltà di farlo, poiché l'obiettivo primario è sempre curare gli interessi della collettività.

I limiti di questa soluzione sono dettati dal pieno rispetto dei principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato. Le stazioni appaltanti devono adottare, per ogni affidamento, un provvedimento motivato nel quale indicare i vantaggi previsti con l'affidamento in house, rispetto alle normali procedure. Devono dar conto, poi, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione (anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche).

Per meglio comprendere il legame fra la Comunità Montana di Valle Trompia e la società in house Se.Va.T. Servizi Valtrompia s.c.r.l., è interessante analizzare alcuni dei servizi erogati dall'ente, che funzionano anche grazie al supporto tecnico amministrativo aggiuntivo ricevuto. Anzitutto si possono distinguere due aree tematiche all'interno dell'organigramma dell'ente: amministrativa e tecnica. La prima si occupa principalmente degli aspetti di segreteria, protocollo, albo, archiviazione, affari generali e tutto ciò che concerne cultura, istruzione e sistema museale. La seconda invece tratta territorio, agricoltura e ambiente attraverso l'ufficio progettazione e lavori pubblici. Inoltre, sono presenti numerose gestioni associate, che vanno ad arricchire il ventaglio di servizi offerto da Comunità Montana di Valle Trompia: il SUED (Sportello Unico Edilizia), il SUAP (Sportello Unico Attività Produttive), il polo catastale, il reticolo idrico minore, il vincolo idrogeologico, la sismica, il turismo. Vi è infine la CUC (Centrale Unica di Committenza) – Area Vasta di Brescia con la sede territoriale di Valle Trompia, importantissima risorsa a supporto delle amministrazioni in termini di gestione ed erogazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Sostanzialmente la Comunità Montana di Valle Trompia è riconosciuta come un vero e proprio centro di sviluppo e progresso socio-economico il cui scopo principale è quello di garantire una gestione sovracomunale che vada incontro alle singole esigenze

[115] Decreto Legislativo 36/2023, «Art. 7 - Principio di auto-organizzazione amministrativa».

delle amministrazioni aderenti, ai cittadini e alle eventuali necessità a livello ambientale. Nel DUP (Documento Unico di Programmazione) anni 2023-2025[116], è possibile desumere gli obiettivi operativi dell'ente nel medio periodo e farsi un'idea degli impegni economici in gioco:

- funzionamento e supporto degli organi, che comprende le spese relative agli uffici di Presidente, Giunta, Assemblea, al personale consulente, ad attrezzature e materiali, alle commissioni e ai comitati, nonché alla comunicazione e agli eventi cerimoniali (€ 85.200,00 nel triennio);
- amministrazione tecnico-operativa per le attività relative al protocollo, all'archiviazione degli atti, alla corrispondenza, alla segreteria e alla direzione generale (€ 823.168,95 nel triennio);
- gestione economica, atta alla formulazione, al coordinamento e al monitoraggio dei programmi finanziari, comprensiva di tesoreria, bilancio, revisione contabile (€ 378.968,95 nel triennio);
- ufficio tecnico, nell'ambito di servizi per l'edilizia come atti, istruttorie, attività di vigilanza, certificazioni, nonché per le opere pubbliche (€ 225.000,00 correnti nel triennio, € 1.605.000,00 in conto capitale nel triennio);
- statistica e sistemi informativi, anche per il controllo dei dati e dei documenti digitali, e per la gestione del sito istituzionale (€ 944.400,00 nel triennio);
- assistenza agli enti locali ricompresi nel territorio della Valle Trompia, in particolare tramite le convenzioni per le gestioni associate dei servizi (€ 138.450,00 nel triennio);
- tutela e valorizzazione dei beni storici, per il sostegno di ristrutturazioni e manutenzioni del patrimonio dell'amministrazione, oltre che alla promozione di attività di rilevanza culturale, comprensiva di sistema museale, bibliotecario e archivistico (€ 2.245.500,00 nel triennio);
- turismo, inteso come sviluppo territoriale in ogni suo aspetto (€ 135.000,00 nel triennio);

[116] Comunità Montana di Valle Trompia, «Documento Unico di Programmazione anni 2023-2025».

- sostenibilità e tutela del territorio e dell'ambiente, per la protezione naturalistica e faunistica, comprese le attività forestali, la prevenzione degli incendi boschivi e lo sviluppo rurale (€ 3.563.649,59 correnti nel triennio, € 1.665.000,00 in conto capitale nel triennio);
- sviluppo aree montane, incentrato sui piccoli Comuni (€ 999.600,00 correnti nel triennio, € 334.396,46 in conto capitale nel triennio);
- trasporti, viabilità e infrastrutture stradali (€ 30.000,00 correnti nel triennio, € 3.435.000,00 in conto capitale nel triennio);
- sistema di protezione civile (€ 215.600,00 correnti nel triennio, € 220.000,00 in conto capitale nel triennio);
- servizi socio-sanitari e sociali (€ 18.105.427,23 nel triennio);
- agricoltura, politica agroalimentare e pesca (€ 210.000,00 correnti nel triennio, € 450.000,00 in conto capitale nel triennio).

Questo breve quadro permette di intuire che le attività da programmare, seguire e sviluppare sono davvero numerose e interessano aree differenti. Come già evidenziato quindi, il complesso meccanismo che "muove" in generale gli enti pubblici, risulta ancora più elaborato nel caso delle Comunità Montane, poiché esse devono dare risposta ad amministrazioni con esigenze talvolta anche molto diverse fra loro. Nel caso studio, il supporto di una società in house ha rappresentato e rappresenta tuttora un'importante risorsa per il raggiungimento degli obiettivi e per le future prospettive di crescita.

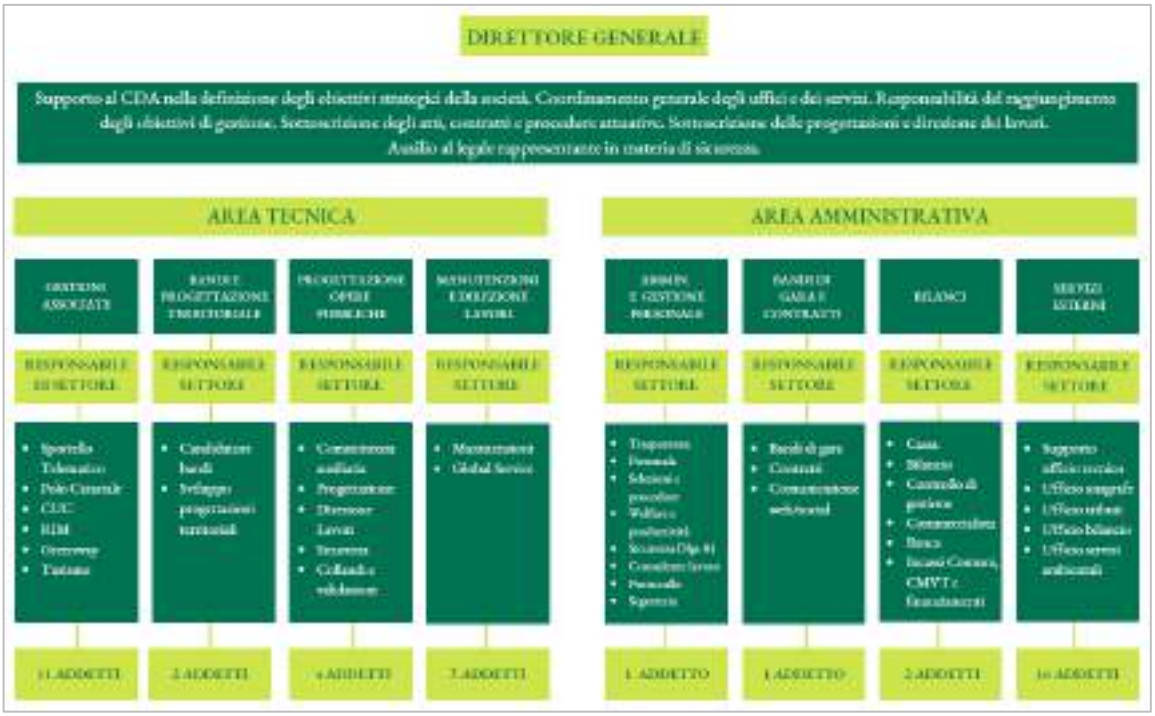
Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l. è una società consortile a capitale interamente pubblico, nata nel 2018 dalla trasformazione del Gal Gölem Valle Trompia e Colline Prealpi Bresciane (gruppo di azione locale), costituito a sua volta nel 2016 per supportare il Piano di Sviluppo Locale. Come accennato, si tratta di un ente che opera prevalentemente in regime di *in house providing* per la Comunità Montana di Valle Trompia, che è l'azionista di maggioranza. I restanti soci a oggi sono: Comune di Botticino, Comune di Brione, Comune di Caino, Comune di Cellatica, Comune di Collebeato, Comune di Collio, Comune di Irma, Comune di Lodrino, Comune di Marcheno, Comune di Marmentino, Comune di Ospitaletto, Comune di Pezzaze, Comune di Polaveno, Comune di Sulzano, Comune di Tavernole sul Mella, Comune di Villa

Carcina, Unione Lombarda dei Comuni Montani dell'Alta Valle Trompia. La sede legale è a Gardone Val Trompia (BS).

Per tenere ben presente il vincolo della funzione di Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l. rispetto ai servizi per la collettività, è sufficiente leggere lo statuto della società: "*I soci possono essere unicamente soggetti pubblici. La partecipazione al capitale sociale della Comunità Montana della Valle Trompia non può comunque essere inferiore al 51% ed è esclusa la partecipazione di capitali privati*".[117]

La governance della società si traduce in: un'assemblea dei soci, un presidente, un consiglio di amministrazione, un revisore e infine un direttore generale. Si riporta per pura informazione anche l'organigramma del personale, che evidenzia il numero di addetti divisi per area tematica (Figura 12).

Figura 12: Organigramma della società Se.Va.T. Servizi Valle Trompia



Fonte: Sito istituzionale della società Se.Va.T. Servizi Valle Trompia

[117] Se.Va.T. Servizi Valle Trompia, «Statuto della Società».

Prima di analizzare nello specifico il campo di attività di Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l., è importante fare alcune precisazioni circa la questione del controllo analogo. Il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica ha previsto una doppia definizione di questo concetto:

- controllo analogo: situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, con un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative;
- controllo analogo congiunto: si tratta della medesima condizione, ma l'esercizio del potere viene attuato congiuntamente con altre amministrazioni.

Per meglio chiarire le linee operative per l'esercizio del controllo analogo, l'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC) ha redatto il *"Vademecum per le società in house nel nuovo codice degli appalti e nel testo unico delle società pubbliche"*, condiviso il 09/06/2022.[118] Sostanzialmente l'ente pubblico ha il potere di dettare le scelte operative della società in house tramite il controllo:

- di atti e provvedimenti societari a carattere strategico e programmatrici pluriennali;
- sulla pianificazione in termini di investimenti, disinvestimenti, budget, bilancio e regolamenti di gestione;
- per indirizzare l'attività della società in house verso il perseguimento dell'interesse pubblico;
- sui risultati intermedi, con l'eventuale individuazione delle azioni correttive in caso di scostamento dagli obiettivi o squilibrio finanziario;
- dei poteri autorizzativi, attraverso l'emanazione di direttive sul funzionamento amministrativo della società e dei poteri ispettivi (attività di vigilanza e controllo).

Il controllo analogo esclude pertanto in capo alla società qualsiasi volontà di natura imprenditoriale autonoma.

Gli ambiti di attività in cui opera Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l. possono essere di seguito elencati in: realizzazione di opere pubbliche, supporto amministrativo

[118] Autorità Nazionale Anticorruzione, «Vademecum per le società in house nel nuovo Codice degli appalti e nel Testo unico delle società pubbliche».

agli enti locali, bandi e animazione territoriale, supporto alle gestioni associate di Comunità Montana di Valle Trompia, commercio e promozione (Figura 13). La società ha quindi il compito di favorire le condizioni per lo sviluppo economico, sociale e culturale delle aree territoriali servite, promuovendo la crescita dei settori di attività dell'ambiente rurale, dell'agricoltura, dell'artigianato, del terziario, del turismo, secondo il principio della sostenibilità.[119] Più specificatamente, questa istituzione ha per oggetto:

a) consulenza e organizzazione nel settore tecnico, amministrativo, tributario, contabile, commerciale, gestionale e di sviluppo delle risorse umane e finanziarie;
b) gestione della cartografia, del catasto, del sistema informativo territoriale e dell'anagrafe estesa;
c) attività di interesse ambientale (monitoraggio del territorio, gestione delle reti di controllo degli agenti inquinanti e ogni altro intervento connesso alla salvaguardia e all'uso razionale delle risorse);
d) installazione e gestione di strumenti informatici, di procedure applicative e gestionali, di servizi WEB, di telecomunicazione;
e) manutenzione del patrimonio immobiliare e di beni e strutture pubbliche;
f) gestione di servizi cimiteriali e di igiene urbana;
g) attività formative per la diffusione e l'applicazione delle conoscenze scientifiche, tecnologiche, gestionali e organizzative nei campi di interesse dei propri soci;
h) predisposizione di gare per l'affidamento di contratti pubblici;
i) gestione di impianti elettrici e di produzione;
j) elaborazione, gestione, aggiornamento e conservazione per conto degli enti soci di banche dati strategiche per il conseguimento di obiettivi economico finanziari;
k) animazione e promozione dello sviluppo territoriale, valorizzazione dei prodotti artigianali locali;
l) gestione di iniziative nel settore del turismo;
m) costruzione, acquisto o acquisizione, a vario titolo, di immobili da destinare al territorio;
n) consulenza per la progettazione, la gestione, e la rendicontazione di progetti di sviluppo locale per conto dei soci e dei terzi.

[119] Se.Va.T. Servizi Valle Trompia, «Statuto della Società».

Figura 13: I servizi offerti dalla società Se.Va.T. Servizi Valle Trompia

Fonte: Sito istituzionale della società Se.Va.T. Servizi Valle Trompia

La società, quindi, è senza fini di lucro ed è stata concepita per promuovere l'avvio di nuove iniziative economiche e per favorire la valorizzazione delle risorse umane e materiali a disposizione, stimolando la collaborazione tra enti locali e l'imprenditorialità privata. Il territorio di riferimento è, di norma, quello dei Comuni facenti parte della Comunità Montana di Valle Trompia. In ogni caso per particolari progetti o per avvantaggiarsi di economie di scala, la società ha la facoltà di operare a favore di soggetti pubblici e/o privati anche non facenti parte dei territori sopra indicati (Figura 14). Infatti, a oggi, le amministrazioni che usufruiscono dei servizi offerti da Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l. sono parecchi: se ne riporta qui un elenco per completezza di informazione.

Figura 14: Enti aderenti ai servizi di Se.Va.T. Servizi Valle Trompia

Fonte: Sito istituzionale della società Se.Va.T. Servizi Valle Trompia

Alla luce di quanto descritto, è chiaro che la società in house oggetto di studio sia per Comunità Montana di Valle Trompia un valido supporto operativo e che di fatto la sua attività debba soddisfare le esigenze di molteplici enti, soggetti direttamente o indirettamente coinvolti nei vari processi. Il rapporto richiede necessariamente sinergia, coordinamento, regolamentazione, ma soprattutto deve avere come priorità la customizzazione delle procedure. Come si vedrà nel successivo paragrafo, in generale l'applicazione della stakeholder analysis permette di identificare l'impatto e l'interesse dei soggetti destinatari dei servizi. Una mappa degli stakeholder può aiutare a comprendere infatti chi ha un'influenza alta o bassa sui progetti e chi ha un'attenzione alta o bassa nel lavoro che si sta svolgendo.

La società Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l. riconosce il ruolo di stakeholder a tutte quelle amministrazioni che usufruiscono delle attività offerte, sostanzialmente gli enti comunali. Analizzare nello specifico come comunicare con i destinatari e lavorare sul grado di soddisfazione del "cliente finale" permette di ottenere maggior consenso, nonché di lavorare in modo efficace. Come accennato nell'introduzione del presente elaborato, avere un'esperienza diretta all'interno di questa realtà aziendale ha permesso di comprendere le potenzialità di un'eventuale applicazione della stakeholder analysis. Ogni società fondamentalmente insegue determinati obiettivi, riassumibili in: ottenimento di maggiore supporto e risorse, aumento della visibilità dei propri progetti,

risparmio nel ciclo del progetto (senza andare a discapito della qualità), comunicazione ottimale tramite i canali corretti, soddisfazione del cliente. Questi fattori determinano indiscutibilmente il successo o il fallimento di un'impresa, a maggior ragione se questa riveste il ruolo di ente con interessi pubblici.

Perché quindi la scelta di una società in house come caso studio può essere interessante? Anzitutto c'è da precisare che la materia delle imprese pubbliche è relativamente recente: è solo a partire dalla sentenza Teckal, pronunciata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel 1999 che la giurisprudenza ha elaborato le caratteristiche di questi soggetti. Bisognerà poi attendere fino al 2016 per vedere codificata la disciplina "nero su bianco", grazie alla stesura del D.lgs n. 175 – "Testo unico delle società a partecipazione pubblica".[120] Trattandosi quindi di una realtà sviluppatasi negli ultimi anni, è chiaro che gli approfondimenti di valutazione economico-commerciale rispetto alle società in house non sono ancora così variegati ed esaustivi.

Un'altra motivazione potrebbe riguardare l'applicazione abituale della stakeholder analysis, che di fatto viene utilizzata – per lo più – per le imprese private; le ragioni strategiche che portano allo svolgimento di questo studio potrebbero riassumersi in: maggiore supporto per il raggiungimento degli obiettivi aziendali, visione chiara e condivisione dei piani strategici, risoluzione di possibili elementi di conflitto, soddisfacimento delle aspettative di tutti gli attori coinvolti. Attualmente nella bibliografia di settore e/o in rete è molto difficile trovare stakeholder analysis riguardanti società a capitale pubblico, probabilmente perché non si pensa che queste possano risultare utili ai fini della competitività sul mercato. Eppure, durante lo svolgimento dei sondaggi somministrati ai dipendenti pubblici che operano abitualmente con la società oggetto di studio Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l., è stato possibile rilevare un buon livello di partecipazione. Si può quindi dedurre che l'interesse da parte dei soggetti destinatari dei servizi è piuttosto alto e che lavorare su coloro che si definiscono "detrattori" è cruciale per alzare l'asticella degli obiettivi. L'applicazione di questo

[120] «Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica».

metodo potrebbe quindi avere risvolti importanti anche nell'ambito pubblico, soprattutto in termini di efficienza della procedura amministrativa, risparmio e ottimizzazione delle risorse, nonché un maggior grado di collaborazione fra enti.

Infine, fra le altre motivazioni, la scelta di una società in house come caso studio può essere vista anche sotto l'aspetto dei benefici per la collettività, poiché in questo caso gli utenti finali che godono dell'operato dei Comuni restano sempre i cittadini. Se grazie all'applicazione pratica della stakeholder analysis fosse possibile migliorare le prestazioni, l'utilità per la collettività risulterebbe ancora più evidente. Un lavoro sinergico fra le amministrazioni e la società in house Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l., oggetto appunto di questo elaborato, porterebbe alla concretizzazione di progetti importanti per il territorio. Perché allora non migliorare questo rapporto di cooperazione attraverso un'analisi approfondita delle esigenze delle parti coinvolte?

4.2 Applicazione pratica della stakeholder analysis

Per la ricerca si è ritenuto opportuno utilizzare come metodo di indagine una survey dedicata ai nostri stakeholder di riferimento. Il questionario è stato creato utilizzando l'applicativo SurveyMonkey, un software basato su cloud per sviluppo di sondaggi online. Il modello, così come ideato e configurato, ha permesso un'analisi dei possibili fattori che vanno a influenzare la mancata adesione degli enti pubblici alle proposte della società Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l., ma anche il livello di gradimento di coloro che invece hanno usufruito di questo supporto.

Il test è stato somministrato nel mese di gennaio 2024 a 51 stakeholder - sia soci che non - della società: la Comunità Montana di Valle Trompia in qualità di socio di maggioranza, 18 Comuni facenti parte della Comunità Montana di Valle Trompia e 32 Comuni che hanno stipulato apposita convenzione per poter usufruire dei servizi messi a disposizione dall'ente sovracomunale. Il questionario è stato distribuito per e-mail indirizzata ad una duplice audience:

1. Segretario Comunale: in qualità di figura preposta alla verifica della conformità dell'azione amministrativa dell'Ente;

2. Ufficio Tecnico: quale struttura atta al coordinamento degli interventi di costruzioni delle opere pubbliche e di pianificazione edilizia.

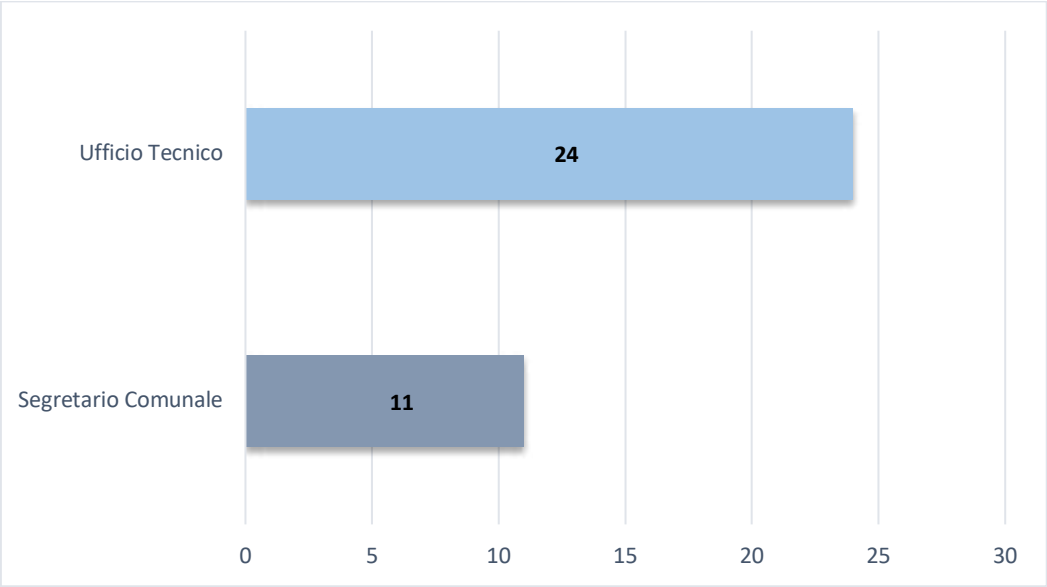
Per le domande si è scelto di adottare uno stile semplice, chiaro e conciso, espediente che ha permesso di ottenere una compilazione abbastanza immediata e veloce. Inoltre, è stato garantito l'anonimato così da rendere le risposte più autentiche e rispettare della privacy.

Gli argomenti trattati all'interno del test hanno riguardato: l'anagrafica del rispondente, la condizione di partecipazione al capitale della società, il grado di soddisfazione del servizio ricevuto e/o le eventuali criticità riscontrate, anche in relazione all'affidabilità dei servizi. Per le amministrazioni con caratteristica di socio Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l., le domande sono state 11, mentre per quelle "esterne" sono state 8, in entrambi i casi tutte a risposta multipla. Per la struttura dei test si rimanda all'appendice 1. Il termine assegnato per rispondere al questionario è stato fissato al 31.01.2024.

Successivamente, i dati ottenuti sono stati inseriti manualmente in un file Excel in quanto, considerato anche il numero di campione non eccessivo, la percentuale di errore sistematico di tipo operativo era minima. Come modello di grafico, si è scelto di utilizzare l'istogramma a barre, assumendo come comune denominatore il dato complessivo (pari a 35), ossia il numero totale delle risposte ottenute. Il denominatore è mutato solo nel caso di quesiti la cui risposta era consequenziale e conseguenziale alla domanda precedente.

L'indagine, come già accennato, era indirizzata ad una doppia audience all'interno dell'Ente Locale. La partecipazione è stata circa del 68,6% (hanno partecipato 35 su 51 stakeholder interpellati), tasso di risposta che si considera sufficientemente positivo. Dal grafico 1 è possibile osservare la distribuzione del campione preso in esame.

Grafico 1. Distribuzione del campione



Il fatto che sia pervenuto un maggiore riscontro da parte degli addetti agli uffici tecnici può essere associato a motivazioni legate a un maggior coinvolgimento da parte dei professionisti in questioni pratiche, legate soprattutto agli aspetti progettuali e territoriali, mentre segretari comunali probabilmente non hanno valutato la compilazione del questionario come prioritaria, né a quanto pare vantaggiosa per il loro ruolo.

Le domande hanno permesso di acquisire anzitutto i dati significativi relativi ai partecipanti, in relazione alla loro esperienza all'interno dell'ente locale. Fattori come l'anzianità di servizio (Grafico 2), la dimensione territoriale in termini di numero di abitanti (Grafico 3) e il numero di persone normalmente addette all'ufficio tecnico (Grafico 4), sono risultati necessari da analizzare per interpretare poi i risultati. Dai grafici emerge infatti che su 35 rispondenti, 21 di loro possiede una lunga esperienza lavorativa nel settore pubblico, con un livello elevato di competenza e conoscenza approfondita nelle mansioni specifiche legate al proprio ruolo. In relazione all'indagine svolta, quindi, potrebbe significare da un lato maggiore efficienza e capacità di affrontare le sfide quotidiane e dall'altro a una certa resistenza al cambiamento (difficile introdurre nuove soluzioni – come l'*in house* – se esiste già una cultura organizzativa radicata). Con riferimento alla densità di popolazione invece è possibile notare che gran parte degli intervistati (n. 22) lavora per Comuni con un numero di abitanti inferiore a 5.000 che tradotto in termini pratici implica una limitazione di risorse e personale amministrativo.

Inoltre, 15 di loro fanno parte di uffici con "persone dedicate" non superiore a 3, che normalmente comporta un alto grado di polivalenza, con responsabilità che coprono un'ampia gamma di compiti.

Grafico 2. Anzianità aziendale

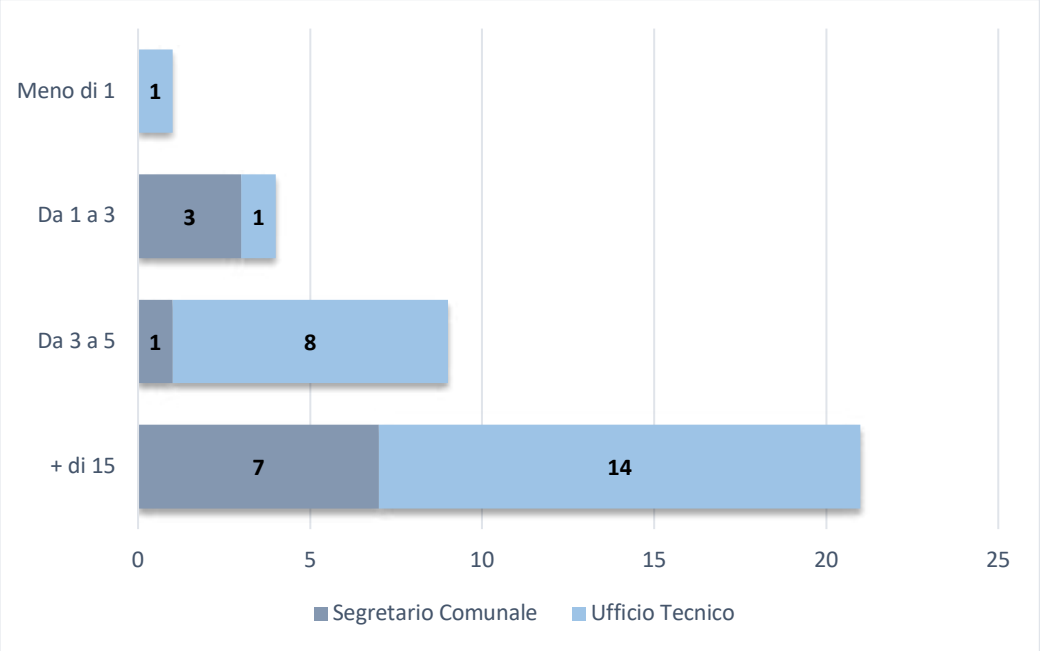


Grafico 3. Numero di abitanti del comune

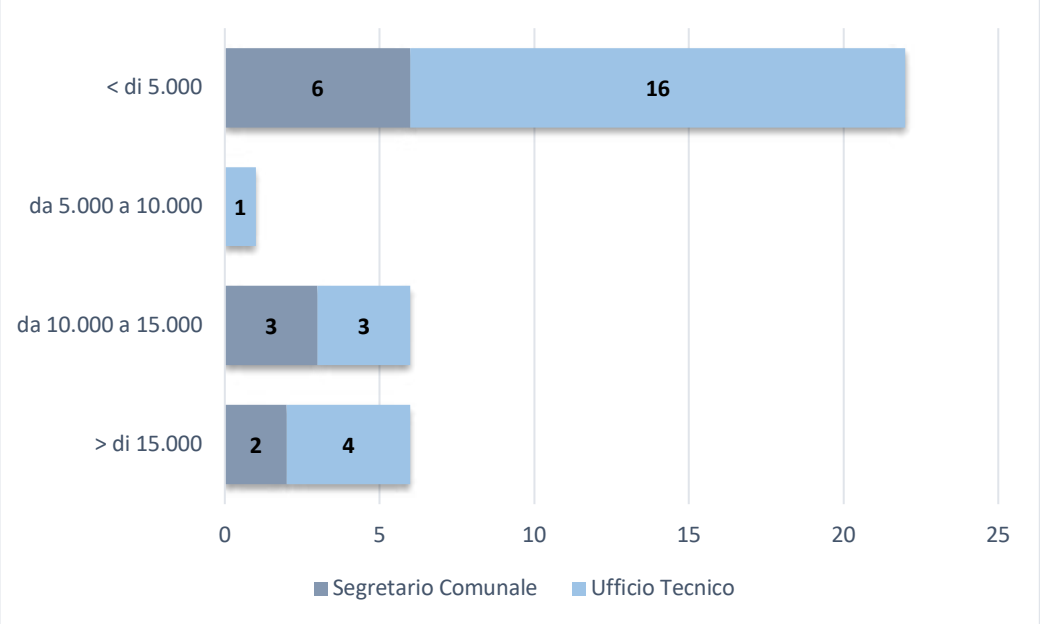
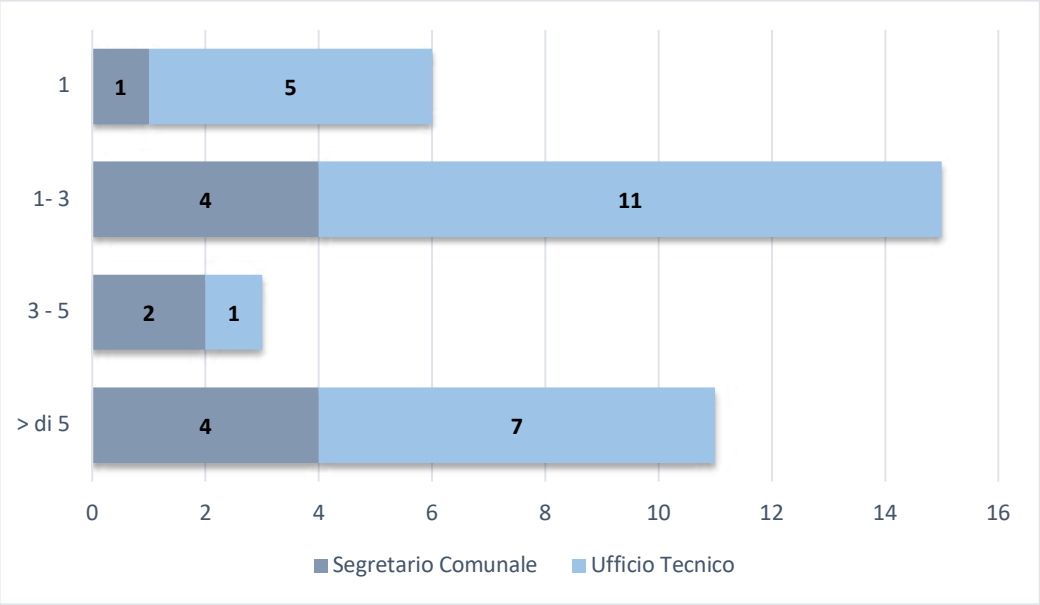
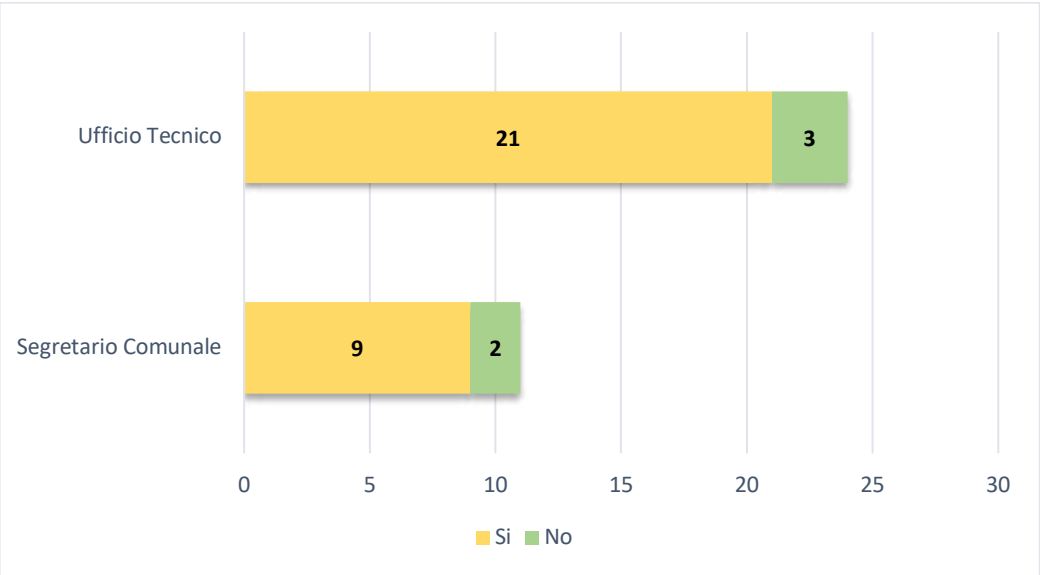


Grafico 4. Numero di persone che lavorano nell'Ufficio Tecnico



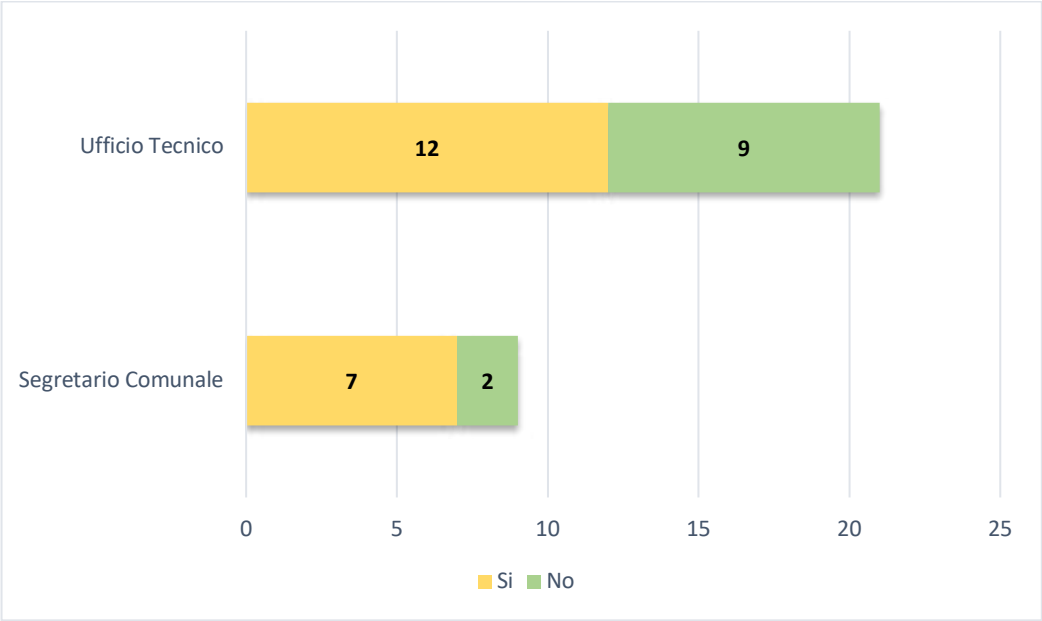
La seconda parte del questionario era atta ad indagare se l'amministrazione avesse necessità o meno di esternalizzare determinati servizi, a causa della limitata disponibilità di capitale umano al proprio interno. Dal grafico 5 si può desumere di si, in quanto ben 30 rispondenti si trovano in questa condizione, mentre solo 5 di loro riescono a gestire le attività del tutto internamente. Per questi ultimi il questionario terminava qui.

Grafico 5. Necessità di esternalizzazione dei servizi



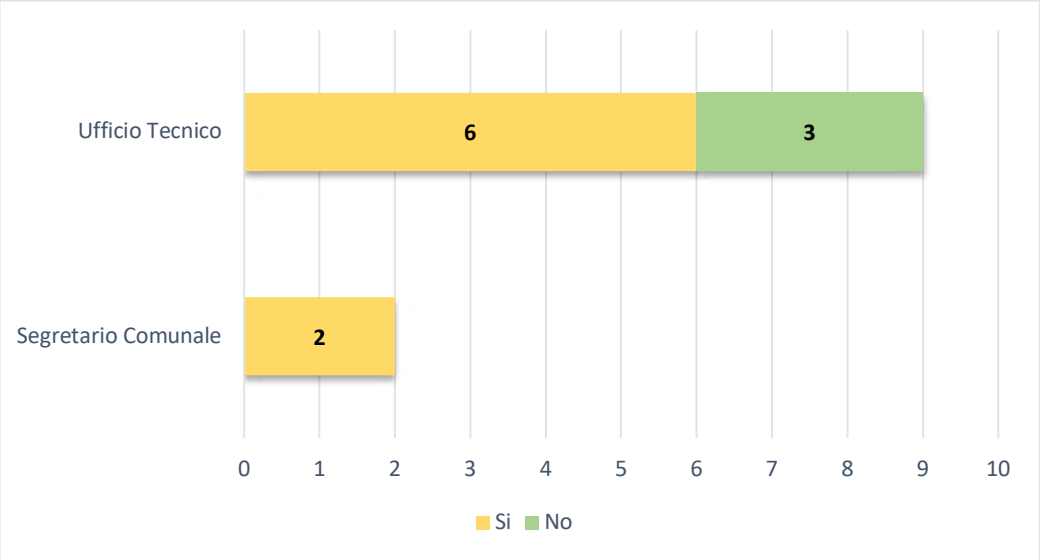
Per coloro che hanno la necessità di esternalizzare i servizi è stato chiesto se fossero soci o meno della società in house Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l., 19 intervistati hanno detto di si, mentre 11 no (Grafico 6).

Grafico 6. Adesione alla società Se.Va.T.



Il questionario, per gli 11 intervistati definibili "non soci", proseguiva indagando sul livello di conoscenza della realtà di Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l. (Grafico 7). Di questi, solo 3 di loro hanno dichiarato di non sapere di cosa si occupi concretamente la società. La maggior parte, quindi, è al corrente del ventaglio di servizi offerti, il che porta a pensare che le strategie di comunicazione adottate dall'organizzazione siano generalmente efficaci, salvo qualche eccezione.

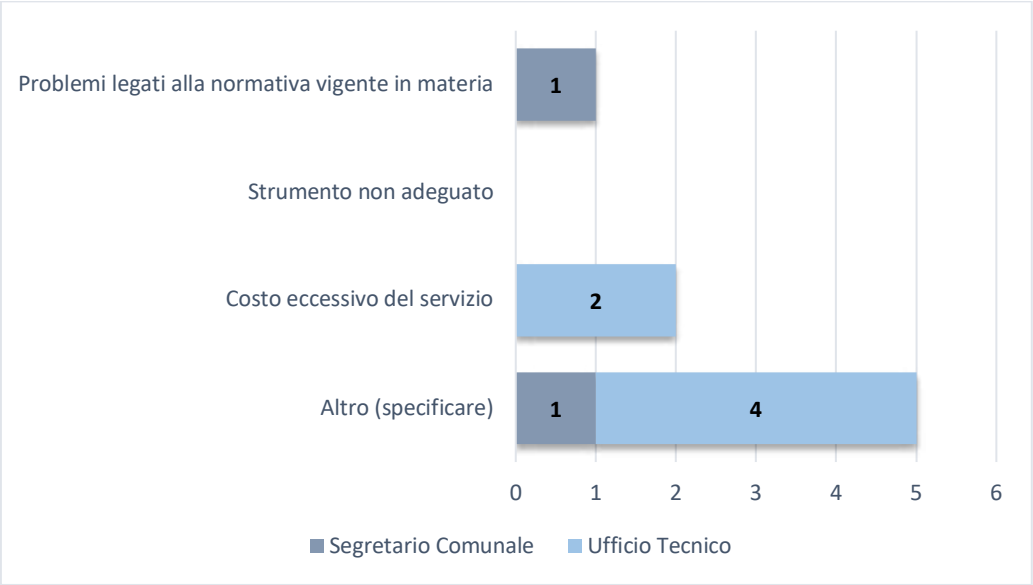
Grafico 7. Conoscenza dei servizi offerti da Se.Va.T.



Relativamente al motivo per la quale gli stakeholder "non soci", per il momento, hanno valutato di non usufruire del supporto di Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l. si può facilmente evincere dal grafico 8 riportato che degli 8 rispondenti, in 2 hanno dichiarato di considerare il costo del servizio troppo elevato, 1 ha dichiarato di non aderire alla società per problemi legati alla normativa e 5 hanno fornito altre risposte rispetto a quelle già indicate, tramite compilazione manuale. Se ne riportano alcune a titolo di esempio:

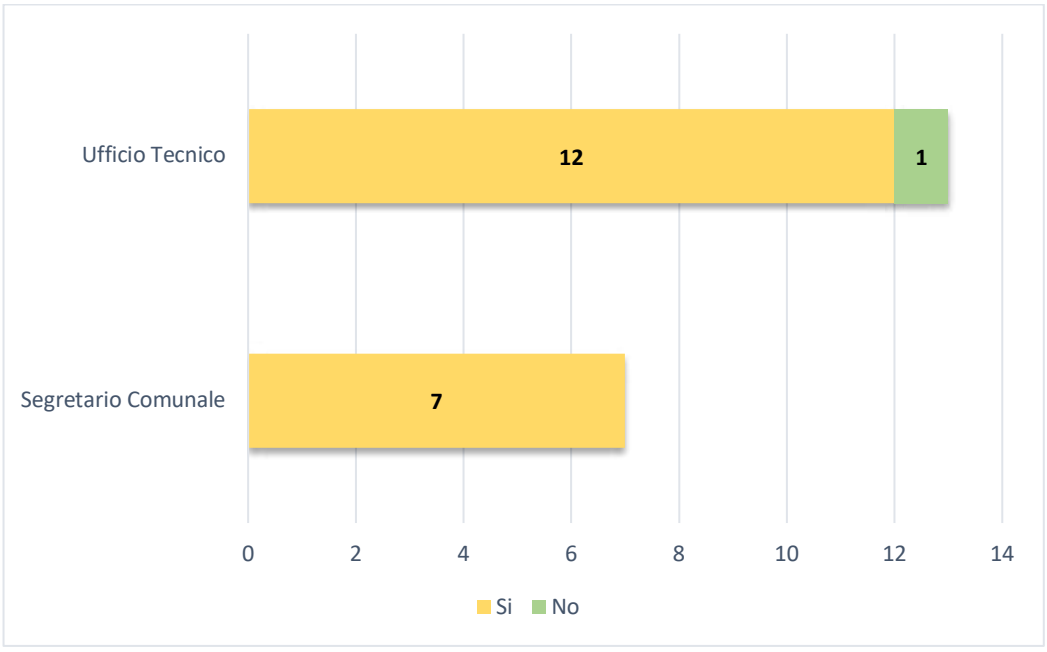
- "*Necessario maggiore coinvolgimento stakeholder per comprendere quadro fabbisogni. Necessaria capacità di coinvolgimento Uffici Enti Locali, monitoraggio con cruscotti ed indicatori, rendicontazione analitica e trasparente*";
- "*Scelta politica*";
- "*Frammistione tra competenze e ruoli da delineare con più chiarezza*".

Grafico 8. Problematiche riscontrate nel servizio offerto



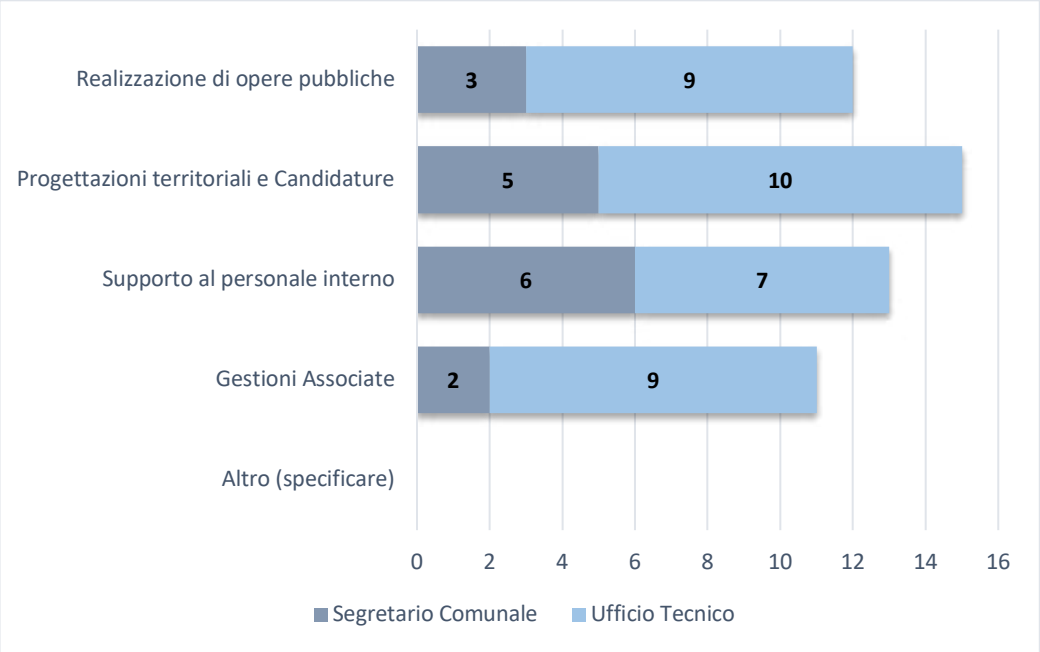
Le domande si differenziavano invece per i Comuni "soci" di Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l., alla quale è stato chiesto se avessero già usufruito dei servizi offerti (Grafico 9). Dei 20 intervistati, solo 1 partecipante ha risposto di non aver ancora avuto modo di utilizzarli.

Grafico 9. Utilizzo dei servizi offerti dalla Se.Va.T.



Per quanto riguarda l'ambito del servizio richiesto, le risposte dei 19 intervistati hanno una distribuzione quasi omogenea, come dimostra il grafico 10.

Grafico 10. Ambito del servizio richiesto

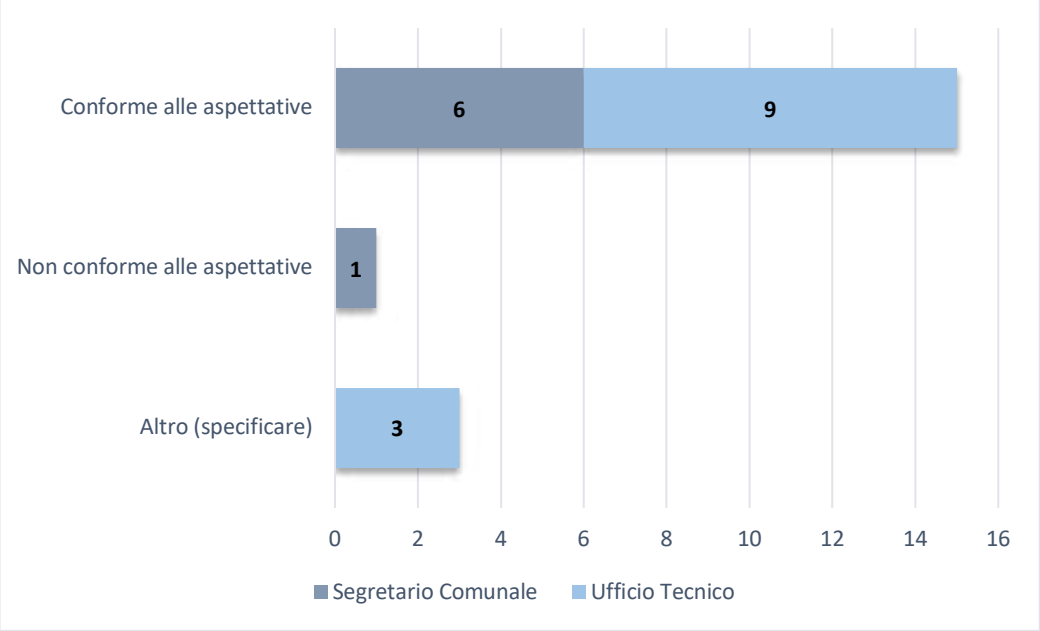


I successivi quesiti sottoposti al campione "soci" hanno riguardato da un lato il giudizio complessivo e dall'altro le possibili criticità riscontrate finora.

Dal grafico 11 si desume che 15 intervistati hanno dichiarato che il servizio offerto dalla società è conforme alle aspettative, 1 non conforme e 3 di loro abbastanza conforme, migliorabile e dipende dal servizio. La varietà di risposte ricevute può fornire insight interessanti: la maggioranza degli intervistati (15 su 19) dichiara che il servizio è conforme alle aspettative, suggerendo che la società sta soddisfacendo le esigenze di numerosi soci. Tuttavia, la presenza delle altre risposte indica che c'è una varietà di opinioni tra gli intervistati sulla qualità del servizio. La società dovrebbe quindi approfondire tramite ulteriori indagini le motivazioni legate a un basso livello di soddisfazione. Infine, la risposta "non conforme" indica una divergenza significativa nelle aspettative di almeno un intervistato. I dati nel complesso suggeriscono che l'attenzione verso l'indice di gradimento andrebbe migliorata. Nel concreto questo potrebbe tradursi nell'organizzazione di riunioni periodiche o colloqui mirati, con lo

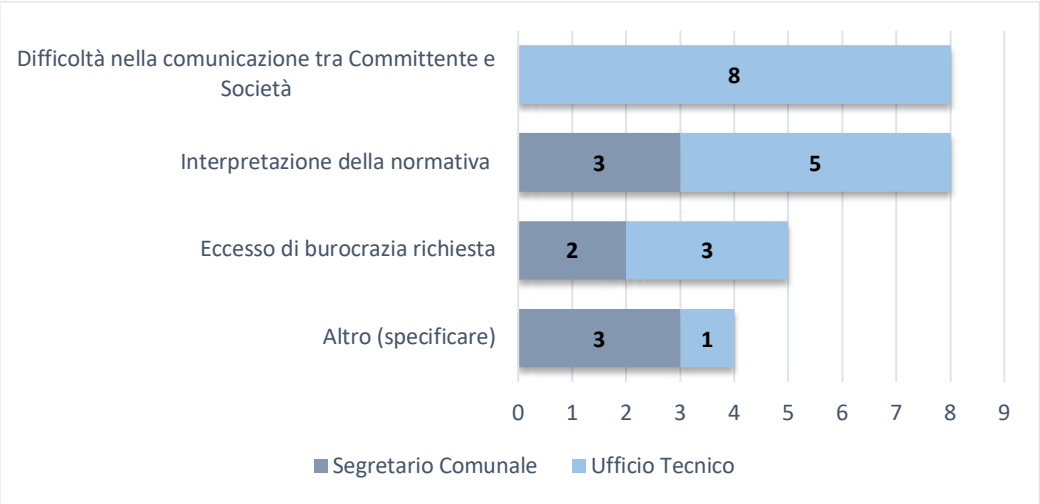
scopo di raccogliere quante più informazioni possibili e suggerimenti da parte degli stakeholder.

Grafico 11. Livello di gradimento del servizio



Per quanto riguarda invece le criticità riscontrate nei servizi offerti, come evidenzia il grafico 12, per ben 8 partecipanti, uno dei fattori maggiormente problematico è la scarsa comunicazione tra l'ente e la società. Questo offre un importante focus sul quale è indispensabile migliorare, diversamente potrebbero andare a scarseggiare una chiara comprensione degli obiettivi e la convergenza delle aspettative reciproche. Un ugual numero di intervistati vede a oggi l'interpretazione normativa un punto critico. L'organizzazione potrebbe in questo caso fornire il supporto necessario per garantire una corretta comprensione delle leggi vigenti, ad esempio avvalendosi di incontri formativi condotti da legali esperi in materia. Altri ancora individuano l'eccesso di burocrazia come un potenziale ostacolo nell'affidamento dei servizi: semplificare le procedure amministrative potrebbe favorire una maggiore efficienza. Infine, 4 intervistati non evidenziano particolari criticità.

Grafico 12. Criticità riscontrate nell'uso dei servizi



Infine, a questi partecipanti era stata data la possibilità di commentare liberamente con qualche suggerimento per migliorare i servizi offerti dalla società. Solo 4 di loro hanno completato questo campo evidenziando comunque quanto già emerso nelle precedenti domande e chiedendo:

- "*Maggiore chiarezza nell'attribuzione delle responsabilità dei procedimenti e maggiore comunicazione (scambio di informazioni)*";
- "*Migliore comunicazione con gli Enti*";
- "*Maggiore formazione del personale destinato agli uffici*";
- "*Maggiori competenze ai referenti*";

4.3 Conclusioni

Al termine della disamina avente a oggetto la fattispecie delle società *in house*, le modalità della loro attuazione e la disciplina a esse applicabile, è d'obbligo esplicitare alcune conclusioni, anche attraverso le tappe del ragionamento svolto. Formatosi sotto gli occhi attenti della giurisprudenza europea, questo tipo di istituzione ha pian piano preso forma grazie all'elaborazione concettuale del suo requisito caratterizzante: il *controllo analogo*, inteso come controllo strutturale, effettivo e vincolante, tale da lasciare ben pochi spazi di autonomia alla società controllata. A lungo qualificata per questo motivo come mero braccio operativo della pubblica amministrazione affidante, l'*in house* si presentava all'interprete nazionale come un modello organizzativo a metà tra il diritto pubblico e quello privato, scisso tra la formale attribuzione della personalità giuridica e la sua sostanziale funzionalizzazione al perseguimento dell'interesse pubblico. Il dibattito anteriforma ha permesso di comprendere quali fossero i principali snodi concettuali del problematico inquadramento – in particolare la natura sostanziale di ente pubblico – e di conseguenza accettare la sua riqualificazione.

Grazie all'esperienza personale, maturata all'interno di Se.Va.T. Servizi Valle Trompia, mi è stato possibile constatare che oltre a questo fattore "identificativo" (natura pubblica o privata e i conseguenti risvolti pratici), vi sono altri aspetti che possono influenzare la creazione, la crescita, la produttività, l'indice di gradimento e la capacità di conquistare la fiducia delle amministrazioni per le società di tipo *in house.* Proprio per questo motivo, l'applicazione della stakeholder analysis allo specifico caso studio proposto è parso lo strumento adatto da utilizzare.

Come già approfondito, la Comunità Montana di Valle Trompia è un ente formato dall'unione di 18 Comuni, istituito a giugno 2009, che ha per fine essenziale la "*tutela, la valorizzazione e lo sviluppo delle zone montane, l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite, nonché la promozione e l'esercizio associato delle funzioni comunali*". L'ente opera in diversi ambiti tematici ed è articolato in numerosi uffici, ciascuno con la propria competenza tecnica e/o amministrativa. Molteplici sono anche le esigenze segnalate periodicamente dai Comuni, motivo per il quale si è reso necessario predisporre una serie di convenzioni in tema di gestioni associate: il Reticolo Idrico Minore (RIM), lo Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP) e dell'Edilizia Digitale (SUED), il

Turismo, i percorsi cicloturistici del territorio Greenway e tante altre. Queste attività hanno ottenuto un successo tale da suscitare l'interesse anche delle amministrazioni extra Val Trompia, che hanno deciso di aderire alle iniziative proposte con entusiasmo.

La gestione di queste attività, sommata alla possibilità di partecipare ai bandi ministeriali o regionali per la realizzazione di nuovo opere o per la riqualificazione dell'esistente, ha comportato la necessità di avere una struttura operativa che sia in grado di gestire una grande mole di lavoro. Nella maggior parte dei casi, sia negli enti pubblici che in quelli sovracomunali, come in effetti è accaduto e accade per la Comunità Montana di Valle Trompia, è presente un'insufficienza di personale interno e non vi è possibilità di nuove assunzioni a causa dei limiti imposti dalla normativa vigente. Proprio per questo è nata la società *in house* Se.Va.T. Servizi Valle Trompia, di tipo consortile e a capitale interamente pubblico, derivata dalla trasformazione nel novembre 2018 della Gal Gölem Valle Trompia e Colline Prealpi Bresciane (costituita a sua volta nel 2016 da soggetti pubblici e privati per supportare il Piano di Sviluppo Locale 2014 – 2020).

Nonostante la società abbia raggiunto un notevole raggio di copertura, arrivando a supportare ben più di 20 realtà locali, gestendo di fatto per questi più di cinquanta commesse per opere pubbliche per un valore complessivo di euro 38.000.000,00, vi sono comunque altre prospettive di crescita. Il servizio funziona in modo efficiente e i risultati sono evidenti: progettazioni portate a termine con successo, gestioni associate che contano ogni anno nuove adesioni, implementazione del flusso turistico in Valle Trompia, nuove assunzioni di personale.

Sorge spontaneo chiedersi quale sia quindi il grado di soddisfazione degli stakeholder che hanno usufruito della modalità di affidamento *in house* tramite Se.Va.T. Servizi Valle Trompia e al contempo quali siano invece le ragioni di coloro che non ne sono interessati.

Dalla stakeholder analysis svolta sono emersi diversi aspetti interessanti. Anzitutto i destinatari del questionario proposto (in forma anonima) sono stati i tecnici comunali e i segretari, che hanno aderito all'iniziativa con un diverso grado di partecipazione. Si è valutata poi l'anzianità di servizio e le dimensioni – in termini di numero di abitanti – del territorio. Sicuramente i dati raccolti più significativi riguardano

però l'aspetto della gestione interna delle attività o la loro esternalizzazione: la maggior parte degli enti, infatti, si è trovata nella necessità di dover affidare alcune prestazioni.

La raccolta dei feedback da parte degli stakeholder, inclusi sia i punti positivi che quelli negativi ha fatto emergere importanti informazioni sia dalle amministrazioni socie di Se.Va.T. Servizi Valle Trompia che da quelle non socie. L'analisi dei feedback ha permesso di identificare per le prime le criticità riscontrate nel servizio offerto e le aree che possono essere migliorate, mentre per le seconde le possibili ragioni della non adesione.

Nel primo caso, i partecipanti al questionario hanno ritenuto che il servizio fosse generalmente conforme alle aspettative, una piccolissima percentuale non era soddisfatta, mentre altri lo valutavano migliorabile. I dati nel complesso suggeriscono che l'attenzione verso l'indice di gradimento potrebbe essere migliorata. Nel concreto questo potrebbe tradursi nell'organizzazione di riunioni periodiche o *round table* con gli stakeholder, con lo scopo di raccogliere opinioni e preziosi suggerimenti per un cambiamento. Partendo da questi presupposti si ritiene importante al fine di conservare un alto coinvolgimento, mantenere un alto livello di trasparenza nella comunicazione con i soci, informandoli sui progressi compiuti nel miglioramento del servizio e sulle azioni intraprese grazie ai loro riscontri.

Per quanto concerne invece i soggetti restii o addirittura detrattori che hanno deciso di non rivolgersi alla società Se.Va.T. Servizi Valle Trompia, bisogna tener conto di più fattori, talvolta anche sommati fra loro. Ad esempio, vi è l'aspetto della comunicazione fra ente e società: gli stakeholder hanno evidenziato difficoltà da questo punto di vista. Questo si traduce in una scarsa comprensione delle aspettative reciproche, invece fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi. Un'altra criticità è costituita dalla complessa interpretazione normativa in tema di affidamenti *in house* e il fatto che si tratta di una disciplina relativamente recente ed infine l'eccesso di burocrazia.

Affrontare le preoccupazioni e le reticenze degli stakeholder che hanno deciso di non rivolgersi alla società Se.Va.T. Servizi Valle Trompia richiede un approccio olistico e proattivo. In base ai risultati ottenuti dall'indagine, la prospettiva è che anche i Comuni

non soci prendano in considerazione l'*in house* come strumento di supporto per ottenere risultati che in maniera autonoma non riuscirebbero a raggiungere.

Per poter fronteggiare le sfide evidenziate sarebbe opportuno adottare diverse strategie; ad esempio, comuni e società potrebbero lavorare insieme per migliorare la comunicazione con tutti gli stakeholder avversi. Ciò può includere l'organizzazione di incontri pubblici o l'uso di strumenti online per diffondere informazioni chiare e trasparenti sui servizi offerti, sugli standard di qualità e sulle procedure operative. Per quanto riguarda invece il punto sollevato sulla poca chiarezza da parte della normativa in materia, si auspica al fatto che il legislatore intervenga per razionalizzare il quadro normativo di riferimento e riduca gli spazi di incertezza ancora presenti nell'applicazione della disciplina, mentre la società potrebbe valutare delle strategie pratiche per andare incontro a questa esigenza dei propri stakeholder, questo potrebbe includere sessioni di formazione o workshop dedicati alla normativa attraverso la consulenza di esperti esterni. Infine, per cercare di risolvere l'incertezza di coloro che hanno deciso di non affidarsi ai servizi offerti dalla società, quest'ultima potrebbe dimostrare il valore aggiunto dei suoi servizi attraverso casi di studio, testimonianze di clienti soddisfatti o risultati misurabili. Mostrare come la società può risolvere i problemi specifici degli stakeholder e migliorare l'efficienza operativa potrebbe contribuire a cambiare la percezione negativa.

In conclusione, è possibile affermare che l'utilizzo della stakeholder analysis trova perfetta applicazione anche nell'ambito di società di servizi pubblici e rappresenta uno strumento fondamentale per qualificare i ruoli che ciascuno dei soggetti ha all'interno del progetto aziendale e le modalità della loro gestione. Comprendere i bisogni degli stakeholder è cruciale per il successo e la sostenibilità di qualsiasi organizzazione. Quando un'organizzazione è sintonizzata con i bisogni dei suoi stakeholder, è in grado di fornire prodotti e servizi che rispondono realmente alle esigenze del mercato. Questo porta a una maggiore soddisfazione degli stakeholder, che a loro volta sono più propensi a sostenere l'azienda con la loro fiducia, il loro supporto finanziario e la loro lealtà. Inoltre, l'ascolto attento delle necessità può fungere da sorgente di ispirazione per l'innovazione e il miglioramento continuo e può stimolare nuove idee e soluzioni che portano a un vantaggio competitivo sul mercato. Allo stesso tempo, ignorare o trascurare i bisogni

degli stakeholder può comportare rischi significativi, come problemi reputazionali, perdita di fiducia e conseguenze legali.

Il rapporto con gli stakeholder è un processo dinamico e continuo che richiede un impegno costante da parte dell'organizzazione per ascoltare, adattarsi e rispondere in modo efficace alle esigenze mutevoli del suo pubblico.

Appendice

Appendice 1: Questionario somministrato ai comuni soci della Società Se.Va.T. Servizi Valle Trompia

1. *Qual è il ruolo che ricopre all'interno del Comune?*
    - Segretario Comunale
    - Responsabile Ufficio Tecnico
2. *Da quanti anni lavora all'interno dell'Ente Locale?*
    - Meno di 1
    - Da 1 a 3
    - Da 3 a 5
    - + di 15
3. *Quanti abitanti ha il Comune per cui lavora?*
    - < di 5.000
    - Da 5.000 a 10.000
    - Da 10.000 a 15.000
    - > di 15.000
4. *Quante persone lavorano nell'ufficio tecnico?*
    - 1
    - 1-3
    - 3-5
    - > di 5
5. *Il vostro comune per propri motivi ha, a volte, la necessità di esternalizzare le procedure connesse all'ottenimento di finanziamenti pubblici? (es. candidature a bandi, servizi di progettazione, rendicontazione agli enti finanziatori etc.)*
    - Si
    - No
6. *Il vostro Comune è socio della Società Se.Va.T.?*
    - Si
    - No

7. *Il vostro Comune ha già usufruito di qualche servizio offerto dalla Società Se.Va.T.?*
    - Si
    - No
8. *In quale ambito?*
    - Realizzazione opere pubbliche
    - Progettazioni territoriali e candidature a finanziamenti pubblici
    - Supporto personale interno
    - Gestioni Associate (RIM, CUC, Asfalti, SUAP/SUED etc.)
    - Altro
9. *Come reputa il servizio offerto dalla Società Se.Va.T.?*
    - Conforme alle aspettative
    - Non conforme alle aspettative
    - Altro
10. *Quali crede che possano essere le criticità presenti nel ricorrere a tali servizi?*
    - Difficoltà nella comunicazione tra Committente e Società (es. troppi referenti, non chiarezza nella suddivisione dei compiti etc..)
    - Interpretazione della normativa vigente in materia di *in house*
    - Eccesso di burocrazia richiesta
    - Altro
11. *Quali suggerimenti darebbe per migliorare il servizio offerto dalla Società Se.Va.T.?*

Appendice 2: Questionario somministrato ai comuni non soci della società Se.Va.T.

1. *Qual è il ruolo che ricopre all'interno del Comune?*
    - Segretario Comunale
    - Responsabile Ufficio Tecnico
2. *Da quanti anni lavora all'interno dell'Ente Locale?*
    - Meno di 1
    - Da 1 a 3
    - Da 3 a 5
    - + di 15
3. *Quanti abitanti ha il Comune per cui lavora?*
    - < di 5.000
    - Da 5.000 a 10.000
    - Da 10.000 a 15.000
    - > di 15.000
4. *Quante persone lavorano nell'ufficio tecnico?*
    - 1
    - 1-3
    - 3-5
    - > di 5
5. *Il vostro comune per propri motivi ha, a volte, la necessità di esternalizzare le procedure connesse all'ottenimento di finanziamenti pubblici? (es. candidature a bandi, servizi di progettazione, rendicontazione agli enti finanziatori etc.)*
    - Si
    - No
6. *Il vostro Comune è socio della Società Se.Va.T.?*
    - Si
    - No
7. *È a conoscenza della Società Se.Va.T. e dei servizi che offre agli Enti Pubblici?*
    - Si
    - No

8. *Perché non ritiene l'in house uno strumento utile da poter utilizzare per svolgere le procedure connesse all'ottenimento di finanziamenti pubblici?*
    - Problemi legati alla normativa vigente in materia
    - Non si reputa *l'in house* lo strumento adeguato
    - Costo eccessivo del servizio
    - Altro

Indice delle figure

Figura 1: La composizione del soggetto economico 51
Figura 2: Il soggetto economico pubblico 52
Figura 3: Il gruppo pubblico 56
Figura 4: Suddivisione degli stakeholder secondo la salience di Mitchell et al. 78
Figura 5: The policy Process in “Stakeholder analysis guidelines” 82
Figura 6: Il livello di partecipazione degli attori nei processi decisionali 83
Figura 7: Tecniche di raccolta delle informazioni 84
Figura 8: Stakeholder interviews 87
Figura 9: Design per costruzione di una survey 90
Figura 10: Sede della Comunità Montana di Valle Trompia 97
Figura 11: Territorio della Comunità Montana di Valle Trompia 98
Figura 12: Organigramma della società Se.Va.T. Servizi Valle Trompia 104
Figura 13: I servizi offerti dalla società Se.Va.T. Servizi Valle Trompia..... 107
Figura 14: Enti aderenti ai servizi di Se.Va.T. Servizi Valle Trompia 108

Elenco dei grafici

Grafico 1. Distribuzione del campione 112
Grafico 2. Anzianità aziendale 113
Grafico 3. Numero di abitanti del comune 113
Grafico 4. Numero di persone che lavorano nell'Ufficio Tecnico 114
Grafico 5. Necessità di esternalizzazione dei servizi 114
Grafico 6. Adesione alla società Se.Va.T. 115
Grafico 7. Conoscenza dei servizi offerti da Se.Va.T. 116
Grafico 8. Problematiche riscontrate nel servizio offerto 117
Grafico 9. Utilizzo dei servizi offerti dalla Se.Va.T. 117
Grafico 10. Ambito del servizio richiesto 118
Grafico 11. Livello di gradimento del servizio 119
Grafico 12. Criticità riscontrate nell'uso dei servizi 120

Bibliografia

«10 regole per impostare e scrivere un questionario - IdSurvey». Consultato 19 novembre 2023. https://www.idsurvey.com/it/10-regole-per-scrivere-un-questionario/.

Acocella, I. *Il focus group: teoria e tecnica*. Franco Angeli, 2008.

Allegato I del D.Lgs 36/2023. «Art. 3 - Definizioni delle procedure e degli affidamenti.», s.d.

Anselmi, L. *L'azienda «comune»*. Rimini: Maggioli, 1995.

«Art. 1, comma 1 del Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica». Consultato 11 ottobre 2023. https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2016_0175.htm.

«Art. 5 (Principi comuni in materia di esclusioni per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico) del D.lgs. n. 50/2016 (cod. contr.)», 2016. https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2016_0050.htm.

«Art. 2449 codice civile - Società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici». Consultato 11 ottobre 2023. https://www.brocardi.it/codice-civile/libro-quinto/titolo-v/capo-v/sezione-xiii/art2449.html.

«Articolo 2497 codice civile - Responsabilità», s.d. https://www.brocardi.it/codice-civile/libro-quinto/titolo-v/capo-ix/art2497.html#:~:text=Il%20socio%20ed%20il%20creditore,attività%20di%20direzione%20e%20coordinamento.

Associazione fra le società italiane per azioni. «Diritto dei Servizi Pubblici», 2008. http://www.dirittodeiservizipubblici.it/articoli/articolo.asp?sezione=dettarticolo&id=311.

Atelli, M., e C. D'aries. *La public governance nei servizi pubblici locali. La gestione e il controllo delle partecipate.* Il Sole 24 Ore, 2006.

Autorità Nazionale Anticorruzione. «Vademecum per le società in house nel nuovo Codice degli appalti e nel Testo unico delle società pubbliche», 27 maggio 2022. https://www.anticorruzione.it/-/vademecum-per-le-società-in-house.

Banca Dati G.A.R.I. «Servizi pubblici locali: la motivazione in caso di

affidamento diretto in house». Consultato 6 novembre 2023. https://www.gazzettaamministrativa.it/servizicu/bancadatigari/viewnews/3158.

Borgonovi, Elio. «Governare l'ammnistrazione pubblica con il sistema a rete». *Azienda pubblica* 13, fasc. 5 (2000): 485–87.

———. «L'organizzazione a rete nelle amministrazioni pubbliche». *Azienda pubblica* 13, fasc. 4 (2000): 341–43.

Brugha, Ruairí, e Zsuzsa Varvasovszky. «Stakeholder analysis: a review». *Health Policy and Planning* 15, fasc. 3 (1 settembre 2000): 239–46. https://doi.org/10.1093/heapol/15.3.239.

Bunnel, M.O. *The Snowball System: How to win more business and turn clients into raving fans*. Public Affairs, 2018.

Callegaro, M. «Recent Books in Public Opinion and Survey Methods». *Survey Practice* 2 (marzo 2009): 1–3. https://doi.org/10.29115/SP-2009-0012.

Cameriero, L. *Storia e funzione dell'impresa pubblica: dall'IRI alle società pubbliche, Le società pubbliche in house e miste*. Milano: Giuffrè, 2008.

Caringella, F. *Manuale di Diritto Amministrativo*. XIV Edizione. Dike Giuridica, 2021.

Caso Carbotermo e Consorzio Alisei c. Comune di Busto Arsizio. Caso C-340/04 (Corte di Giustizia 11 maggio 2006).

Cassandro, P.E. *Le gestioni erogatrici pubbliche*. Torino: Utet, 1970.

Cassazione Sez. Un. Civili, - Società in house e giurisdizione della Corte dei conti per l'azione di responsabilità degli organi sociali (25 novembre 2013).

Chevalier, J. M. «Stakeholder Analysis and Natural Resource Management», 2001. https://vtechworks.lib.vt.edu/handle/10919/66508.

Clarich, M. «Le società partecipate dallo Stato e dagli enti locali fra il diritto pubblico e diritto privato». *Le società a partecipazione pubblica*, 2, 2010.

———. *Manuale di diritto amministrativo*. Milano: Il Mulino, 2013.

Comunità Montana di Valle Trompia. «Documento Unico di Programmazione anni 2023-2025». Consultato 10 febbraio 2024. https://www.cm.valletrompia.it/istituzionale/documento-unico-di-programmazione.

Consiglio di Stato, sez. VI, 25 gennaio 2005 n. 168 (s.d.).

Corte costituzionale. Sentenza 439/2008 - Giudizio di legittimità constituzionale

in via principale. Consultato 9 ottobre 2023.

Corte Giustizia. «Caso Teckal, 18 novembre 1999, causa C-107/98; Corte Giustizia, caso Stadt Hall, 11 gennaio 2005, causa C-26/03; Corte di Giustizia, caso Parking Brixen, 13 ottobre 2005», s.d. in www.ius-publicum.com.

«Corte Giustizia, caso Econord, 29 novembre 2012, cause riunite C-182/11 e C-183/11». Consultato 9 ottobre 2023. http://www.dirittodeiservizipubblici.it/sentenze/sentenza.asp?sezione=dettsentenza&id=4176.

«Corte Giustizia, caso Stadt Hall, 11 gennaio 2005, causa C-26/03». Consultato 9 ottobre 2023. https://eur-lex.europa.eu/.

Costa, A., e A. Tarufo. «Il controllo sull'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e l'adeguatezza del sistema dei controlli interni negli Enti Locali.» *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, 2014, 58–60.

D'autilia, M.L., e N. Zamaro. *Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche. Indagine sulla diffusione delle pratiche di outsourcing*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2005.

«Decreto Legislativo 19 agosto 2000 n. 267 - Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali». Consultato 11 ottobre 2023. https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2000_0267.htm.

«Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 - Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni». Consultato 9 ottobre 2023. https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2013-03-14;33.

«Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica». Consultato 9 ottobre 2023. https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-08-19;175!vig=.

«Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, art. 4», s.d. https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2016_0175.

«Decreto Legislativo 19 aprile 2016, n. 50 - Codice dei contratti pubblici». Consultato 26 novembre 2023. https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2016_0050.htm.

«Decreto Legislativo 26 febbraio 2016 - Schema di Decreto Legislativo recante testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale», 2016. https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/01-03-2016/dlgs-servizi-pubblici-locali.

«Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche». Consultato 26 novembre 2023. https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30;165!vig=.

Decreto Legislativo 36/2023. «Art. 7 - Principio di auto-organizzazione amministrativa», s.d.

Finnamò, F. «L'ordinamento delle società pubbliche tra natura del soggetto e natura dell'attività», 2011. https://iris.unimol.it/handle/11695/12766?mode=full.7.

Grandis, F.G. *Enti strumentali regionali e loro accountability. Il caso Marche*. Milano: Franco Angeli, 2005.

———. «Verso un sistema integrato di contabilità economica». *GDC - Il giornale dei Dottori Commercialisti, MILANO, Ipsoa Editore srl*, 2000.

Grandis, F.G., e M. Paoloni. *La dimensione aziendale delle Amministrazioni pubbliche*. I. Torino: Giappichelli, 2007.

Grimble, Robin, e Kate Wellard. «Stakeholder methodologies in natural resource management: a review of principles, contexts, experiences and opportunities». *Socio-economic Methods in Renewable Natural Resources Research* 55, fasc. 2 (1 ottobre 1997): 173–93. https://doi.org/10.1016/S0308-521X(97)00006-1.

Guatri, Luigi. «Le privatizzazioni: un tema di grande attualità in molti Paesi». *Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale*, fasc. 11/12 (1992): 498-.

Ibba, C. «L'impresa pubblica in forma societaria fra diritto privato e diritto pubblico». *in Analisi giuridica dell'economia*, 2, 2015, 410.

Ikeda, Kiyoshi. «Modern Organizations». *Social Forces* 44, fasc. 1 (1 settembre 1965): 121–23. https://doi.org/10.2307/2574836.

Inadempimento di uno Stato - Direttiva 92/50/CEE - Artt. 11 e 15, n. 2 - Appalti pubblici di servizi - Aggiudicazione dei servizi informatici del Comune di Mantova - Aggiudicazione diretta senza previa pubblicazione di un bando di gara. Causa C-371/05, No. II (Corte di Giustizia 17 luglio 2008).

Jaeger, P.G. «Problemi attuali delle privatizzazioni in Italia». *Giur. comm*, I, 1992, 990.

Jori, P. «Le società pubbliche nell'ordinamento amministrativo vigente, in relazione della Regione Lazio, Dipartimento Istituzionale, Direzione regionale affari legislativi, Area "Studi e salvaguardia delle competenze normative della Regione». *Biblioteca Giuridica*, 4, 2008.

Lacchini, M., e C.A. Mauro. *La gestione delle società partecipate pubbliche alla luce del Nuovo Testo unico. Verso un nuovo paradigma pubblico-privato*. Torino: Giappichelli, 2017.

«Legge 6 novembre 2012, n. 190 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione». Consultato 9 ottobre 2023. https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-11-06;190.

«Legge 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi». Consultato 11 ottobre 2023. https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-08-07;241!vig=.

«Legge 7 agosto 2015 n. 124 - Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», 2015. https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/08/13/15G00138/sg.

Marasà, G. *Le "società" senza scopo di lucro*. Milano: Giuffrè, 1984.

Marchi, L., e M. Zavani. *Economia dei gruppi e bilancio consolidato. Una interpretazione degli andamenti economici e finanziari*. Torino: Giappichelli, 1998.

Merusi, F., e D. Iaria. «Partecipazioni pubbliche». *Enc. Giur. XXII*, 1990, 4.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. «Direttiva 2014/24/UE». Direttiva CEE, 26 febbraio 2014. https://www.mit.gov.it/normativa/direttiva-201424ue.

Mitchell, Ronald K., Bradley R. Agle, e Donna J. Wood. «Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts». *The Academy of Management Review* 22, fasc. 4 (1997): 853–86. https://doi.org/10.2307/259247.

Montalenti, Paolo. «Direzione e coordinamento nei gruppi societari: principi e problemi». *Rivista delle società* 52, fasc. 2/3 (2007): 317.

Mosillo, S., e L. Farronato. «Affidamento in house e controllo analogo». Studio Associato Davoli. Consultato 9 ottobre 2023.

http://www.studioassociatodavoli.com/blog/item/57-affidamento-in-house-e-controllo-analogo.

Napolitano, G. *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè, 2003.

Onida, P. *Economia d'azienda*. Utet Giuridica, 2004.

Patton, Michael Quinn. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. 2nd edition. Newbury Park: SAGE Publications, Inc, 1990.

Peters, T.J., e R.H Waterman. *In search of excellence, Lessons from America's best run companies*. New York: Harper & Row, 1982.

Piperata, G. «Le esternalizzazioni nel settore pubblico». *Diritto amministrativo: rivista trimestrale*, 4, 2005, 1003–41.

Ponto, Julie. «Understanding and Evaluating Survey Research». *Journal of the Advanced Practitioner in Oncology* 6, fasc. 2 (2015): 168–71.

Portigal, Steve. *Interviewing Users: How to Uncover Compelling Insights*. 1st edition. Brooklyn, New York: Rosenfeld Media, 2013.

Pozzoli, S. «I requisiti dell'in house providing». Public Utilities, 25 gennaio 2018. https://www.public-utilities.it/i-requisiti-dellin-house-providing.

Redazione. «L'art. 43 della Costituzione». *Associazione Nazionale Magistrati | LA MAGISTRATURA* (blog), 14 giugno 2022. https://lamagistratura.it/primo-piano/lart-43-della-costituzione/.

Romano, A. «Profili della concessione di pubblici servizi». *in Diritto Amministrativo*, 1991.

Schmeer, Kammi. «Stakeholder Analysis Guidelines». *Policy Toolkit for Strengthening Health Sector Reform*, 1 gennaio 2000.

Scott, J. *Social Network Analysis*. SAGE Publications, Inc, 2017.

Sentenze Tar. «In house providing, parere Consiglio di Stato n. 1389 7 maggio 2019: ammessa la partecipazione dei privati al capitale della società in house solo se prevista dalla legge nazionale e sia escluso il controllo o potere di veto e l'influenza dominante sulle decisioni», 12 maggio 2019. https://sentenzetar.altervista.org/in-house-providing-parere-consiglio-di-stato-n-1389-7-maggio-2019-ammessa-la-partecipazione-dei-privati-al-capitale-della-societa-in-house-solo-se-prevista-dalla-legge-nazionale-e-sia-escluso-il-co/.

Se.Va.T. Servizi Valle Trompia. «Statuto della Società». Consultato 10 febbraio 2024. https://www.sevat.eu/atti-generali/.

Stoney, Christopher. «Stakeholding: Confusion or Utopia? Mapping the Conceptual Terrain». *Journal of Management Studies* 38 (1 luglio 2001): 603–26. https://doi.org/10.1111/1467-6486.00251.

Suchman, Mark C. «Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches». *The Academy of Management Review* 20, fasc. 3 (1995): 571–610. https://doi.org/10.2307/258788.

Suzumura, Kotaro. «On the Social Responsibility of Corporations under Competition». In *Ethical Universals in International Business*, a cura di F. Neil Brady, 40–57. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 1996.

TAR Campania-Napoli, sez. I, 30 marzo 2005 n. 2784 e Cons. St., sez. V, 22 dicembre 2005 n. 7345 (s.d.).

T.A.R. Lazio-Roma, sez. II ter, 13 giugno 2007 n. 5408 (s.d.).

T.A.R. Lazio-Roma, sez. II ter, 15 giugno 2007 n. 5486 (s.d.).

TAR Piemonte, sez. II, 12 novembre 2006 n. 4164 (s.d.).

TAR Puglia-Bari, sez. I, 14 aprile 2006 n. 1318 e TAR Campania-Napoli, sez. I, 30 marzo 2005 n. 2784 (s.d.).

Teckal Srl contro Comune di Viano e Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia - Causa C-107/98 (Corte di giustizia 18 novembre 1999).

Torrente, A., e P. Schlesinger. *Manuale di diritto privato*. Milano: Giuffrè, 1999.

URBANO, G. «Le società a partecipazione pubblica tra la tutela della concorrenza, moralizzazione e amministrativizzazione, in Amministrazione in cammino». *Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, s.d.

Visentini, G. *Partecipazioni pubbliche in società di diritto comune e di diritto speciale*. Milano: Longanesi, 1979.

Vodoz, L. «La prise de décision par consensus: pourquoi, comment, à quelles conditions». *Environnement & Société*, 1994.

Wartick, Steven, e John Mahon. «Toward a Substantive Definition of the Corporate Issue Construct : A Review and Synthesis». *Business & Society* 33 (1 dicembre

1994): 293–311. https://doi.org/10.1177/000765039403300304.

Weber, M., A.M. Henderson, e T. Parsons. *The Theory Of Social And Economic Organization*. A Free Press paperback. Free Press, 1947. https://books.google.it/books?id=Zq8UAQAAMAAJ.

Winpenny, James. «Environmental Values and Their Implications for Development». *Development Policy Review* 9, fasc. 4 (1991): 381–90. https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.1991.tb00194.x.

www.libreriauniversitaria.it. «A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi». Consultato 18 novembre 2023. https://www.libreriauniversitaria.it/piu-voci-amministrazioni-pubbliche-imprese/libro/9788849509250.

Zanda, G. *Lineamenti di economia aziendale*. Kappa, 2006.