



**Università  
degli Studi  
di Ferrara**



# GLI ENTI PUBBLICI

# 1. Sistema degli enti pubblici



Dall'inizio del XX secolo prende avvio l'istituzione di numerosi **enti pubblici**, diversi per struttura, funzioni e ambiti di autonomia:

1. enti pubblici disciplinati da leggi generali (es. camere di commercio, università, autorità portuali,...) ed enti pubblici di tipo singolare, istituiti con una legge apposita (Coni, Enac,..);
2. enti pubblici istituiti ex novo ed enti pubblici istituiti mediante trasformazione (pubblicizzazione) di preesistenti enti privati
3. Procedimento istitutivo: riserva di legge (l. 70/1975)

## 2. Enti pubblici statali e regionali



- Enti pubblici nazionali (anche con articolazioni periferiche) e regionali, a seconda che si tratti di enti istituiti nell'ordinamento statale o inseriti nell'ambito dell'ordinamento regionale
- L'istituzione delle Regioni ha portato alla creazione di un parallelo sistema di enti regionali (riserva di legge regionale)

### 3. Indici di pubblicità



- Come si è detto (v. lezione precedente) per risolvere le questioni relative alla qualificazione pubblica o privata di un ente è stata elaborata la teoria degli indici di pubblicità (o dei criteri di riconoscimento).
- La giurisprudenza più recente ha precisato che la nozione di ente pubblico è una «nozione funzionale e cangiante», e tale da escludere che il riconoscimento della natura pubblica a un determinato ente implichi automaticamente l'applicazione integrale della disciplina valevole in generale per la pubblica amministrazione (Cons. St., Sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660)

## 4. Enti pubblici non economici



- Categoria più ampia ed eterogenea:
  - a. sono assoggettati, nel perseguimento di uno scopo specifico, a poteri di indirizzo e vigilanza da parte dei ministeri e delle regioni (enti strumentali),
  - b. utilizzano risorse finanziarie provenienti da fonti erariali,
  - c. non operano nel mercato
  - d. esercitano la propria attività prevalentemente mediante l'esercizio di poteri autoritativi.

## 4. Enti pubblici economici



- Gli **enti pubblici economici** si caratterizzano perché, mentre la loro organizzazione segue moduli pubblicistici, la loro attività è espressione della capacità di diritto privato (atti negoziali).
- Attività di tipo imprenditoriale svolta secondo le regole del diritto comune
- Dipendenti in regime di diritto privato
- Nonostante ciò, sono sottoposti ai poteri di indirizzo e controllo (anche attraverso la nomina degli amministratori) dei ministeri

# 5. Evoluzione degli enti pubblici economici



- Momento di massima espansione negli anni 70/80 (Stato imprenditore), per la gestione di servizi pubblici (Ferrovie dello Stato, ENEL, Poste Italiane, INA), bancari (casse di risparmio, istituti di credito), gestione delle partecipazioni statali (IRI, ENI)
- Numerose «aziende» o «amministrazioni autonome» (strutture operative create dai ministeri per l'erogazione di servizi pubblici) trasformate in enti pubblici economici
- Anni Novanta: crisi ed avvio delle privatizzazioni

## 6. Fattori di crisi



- Incompatibilità del finanziamento pubblico con la disciplina europea degli aiuti di Stato
- Disfavore dell'UE per i monopoli
- Inefficienza, espansione dei costi
- Generale espansione del debito pubblico e necessità per lo Stato di recuperare capitali privati



# 7. Privatizzazione



- Trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni, con mantenimento della proprietà in mano pubblica (privatizzazione **formale**) o passaggio - totale o parziale - di quote azionarie in mano privata (privatizzazione **sostanziale**)
- Prevalenza del modello societario, residualità del modello di ente pubblico economico **non** in forma societaria

## 8. Evoluzione enti pubblici non economici



- Anche una serie di enti pubblici non economici sono stati privatizzati, mediante la trasformazione della loro struttura in enti non profit di natura privata (fondazioni)
- Enti lirici ed altri enti operanti in capo culturale (teatri), enti previdenziali di particolare categorie professionali

## 9. La riduzione degli enti pubblici



- Sin dal 1975 il legislatore ha avvertito l'esigenza di razionalizzazione il numero e le competenze degli enti pubblici, abolendo i cd. enti inutili (legge sul parastato)
- Altre ondate di soppressione in coincidenza con il trasferimento di compiti e funzioni amministrative al sistema regionale e locale (decentramento degli anni '70, '77, '98)

# 9. La riduzione degli enti pubblici



- Un riordino e una razionalizzazione della disciplina in tema di società a partecipazione pubblica è stato avviato con la cd. riforma Madia della pubblica amministrazione (l. delega 124/2015) e realizzato con il Testo unico approvato con d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (v. oltre)
- Le società pubbliche – cioè le società per azioni, o più raramente le s.r.l., partecipate direttamente o indirettamente dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali - sono rette anzitutto dalle norme del codice civile in materia di società di capitali
- Molte società pubbliche chiudono con bilanci in rosso
- L'obiettivo dichiarato di ridurre drasticamente il loro numero, sia su scala nazionale che territoriale