

Cenni in merito allo sviluppo del sistema di economia mista nell'ordinamento francese

di N. Marino

L'economia mista viene definita come la cooperazione tra collettività pubbliche e soggetti privati nell'ambito di società commerciali per la produzione di beni e servizi, e con la finalità di realizzare obiettivi di interesse generale. Il campo entro il quale può riscontrarsi l'operare di strumenti di economia mista è vasto: limitato in una fase meno recente quasi esclusivamente ad attività di pianificazione urbanistica e di carattere immobiliare, esso è andato ampliandosi ed evolvendosi insieme con l'intervento pubblico nell'economia, seguendone le sorti, e può oggi riguardare ogni attività ritenuta di interesse collettivo dalle pubbliche autorità(1).

Tradizionalmente, si registrano almeno due concezioni di economia mista: una più ristretta descrive una forma di associazione tra poteri pubblici ed interessi privati all'interno di una stessa impresa; l'altra, molto più estesa, ne riconosce l'esistenza in tutti i casi in cui si verificano azioni "concertate" tra pubblici poteri ed interessi privati(2).

L'economia mista caratterizza profondamente l'ordinamento giuridico ed economico francese nonché la storia del suo sviluppo socio-economico(3). Tra gli ordinamenti europei il sistema francese è quello nel quale è possibile rilevare la presenza più risalente ed articolata di strumenti di economia mista, secondo formule che associano capitali pubblici e privati in un unico ente giuridico assoggettato alle regole del diritto privato, pur con alcune, significative, eccezioni(4).

Così concepita, l'economia mista consente ai pubblici poteri di orientare e, al tempo stesso, di controllare settori economici di rilevanza strategica e di operare direttamente nella realizzazione di alloggi, infrastrutture, servizi ritenuti essenziali ai fini dello sviluppo dei territori interessati. Pertanto, l'economia mista è in grado di garantire una funzionale simbiosi ed interazione tra i valori del servizio pubblico – ricerca e perseguimento dell'interesse generale e della coesione sociale – e gli obiettivi del mercato e dell'impresa – con attenzione alle priorità, alle esigenze e alle richieste del cliente, alla verifica della prestazione e delle pratiche migliori, alla realizzazione del profitto per i soci.

Lo sviluppo dell'economia mista in Francia è legato al trasferimento alle Collettività locali delle funzioni e dei compiti inerenti alla gestione del territorio e al rinnovo urbano, realizzato a partire dalla metà degli anni '50 del ventesimo secolo. Infatti, sebbene le varie definizioni tradizionalmente presenti nella dottrina e nella giurisprudenza d'oltralpe dimostrino che l'economia mista si estenda ben oltre l'aménagement(5), non può porsi in dubbio che lo sviluppo urbano abbia rappresentato il luogo della sperimentazione di un modello per l'intervento pubblico(6), specie nei decenni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale. L'estensione delle competenze locali ha riguardato sia la pianificazione sia la concreta realizzazione degli interventi urbanistici, legandosi coerentemente alle caratteristiche intrinseche del sistema urbanistico francese, che ha così contribuito a delineare.

Andrà senz'altro notato il fatto che in francese il termine aménagement ha una pluralità di significati. In una prima accezione esso indica la "pianificazione", intesa in senso lato, quale attività volta all'individuazione delle linee generali di sviluppo di un territorio. In un secondo senso esso si riferisce, da un lato, all'attuazione degli interventi e, dall'altro lato, alla sistemazione e trasformazione fisica dei luoghi(7). Per la ricostruzione sistematica degli istituti e degli strumenti giuridici che caratterizzano il diritto urbanistico francese, tale polivalenza semantica potrebbe suggerire una linea interpretativa. Infatti, accanto ad una funzione urbanistica cd. imperativa o regolamentare, volta a delineare gli obiettivi e le regole per un assetto e uno sviluppo ordinati del territorio, l'ordinamento francese conosce una diversa funzione, definita di urbanistica attuativa o operativa. Quest'ultima si compone dell'insieme delle procedure di attuazione dei piani urbanistici, articolandosi attraverso una vasta gamma di strumenti per la concreta messa in opera delle previsioni generali(8). Si configura così uno stretto rapporto tra la pianificazione e l'attuazione, che, specchiandosi nella unicità del termine

linguistico, si sintetizza nell'attività di un soggetto attuatore, cui sono attribuite la programmazione urbanistico-finanziaria e la concretizzazione dell'intervento.

Il soggetto attuatore si pone, dunque, in posizione di assoluta centralità nel sistema urbanistico francese(9) : esso svolge un ruolo unificante nel senso del coordinamento dei diversi interventi e dei molteplici operatori, dell'unicità della responsabilità nei confronti dell'ente locale, della possibilità di rendersi collettore delle risorse economiche e professionali maggiormente adeguate al caso concreto(10).

Le diverse tipologie di soggetti attuatori disciplinate dall'ordinamento francese operano nell'ambito di una pluralità di modelli procedurali. Tra esse si segnala la ZAC (Zone d'aménagement concerté), introdotta con la legge di orientamento fondiario del 1967 in sostituzione di una serie di diversi strumenti urbanistici precedentemente diffusi. Il codice urbanistico francese (articolo 311 comma 1) definisce tale procedura come zona all'interno della quale una collettività pubblica decide di intervenire per realizzare o fare realizzare la trasformazione e l'urbanizzazione dei terreni - acquistati dalle collettività locali o enti pubblici - allo scopo di venderli o cederli a utilizzatori pubblici e privati. Si tratta di un procedimento giuridico flessibile, caratterizzato da autonomia finanziaria e da un bilancio distinto da quello delle amministrazioni pubbliche. La ZAC si articola in vari momenti: ad una prima fase di studi preliminari per l'individuazione degli obiettivi e delle condizioni dell'operazione, seguono l'istituzione della procedura, ad opera dell'ente pubblico competente e, infine, una fase di esecuzione. Quest'ultima può essere gestita dallo stesso ente pubblico proponente, da un organismo pubblico (secondo lo schema del mandato), da una persona giuridica pubblica o privata (previa stipulazione di una convenzione con l'autorità procedente), ovvero da un organismo pubblico o da una S.e.m. in veste di concessionaria.

In ragione del delineato affermarsi di un sistema di economia mista, tra le varie categorie di soggetti attuatori il ruolo predominante è svolto dalle cd. Società di economia mista (S.e.m.), società per azioni disciplinate dalla normativa societaria. In campo urbanistico lo strumento della società di economia mista ha consentito agli enti locali di intervenire direttamente nella realizzazione delle programmate operazioni di trasformazione urbana, con compiti di animazione e di controllo, affidandone nel contempo la gestione economica a soggetti liberi dai vincoli giuridici e finanziari tradizionali propri degli enti pubblici, e altresì tenuti ad operare con efficacia e buon rendimento economico(11) . L'evoluzione di tale strumento giuridico pone in luce, quale ulteriore peculiarità dell'ordinamento francese, l'assoluta preminenza dell'attività dei pubblici poteri nella messa in opera della politica urbanistica.

La disciplina relativa alle S.e.m. locali(12) è attualmente contenuta nel Codice generale delle collettività territoriali, che ha riprodotto al suo interno il testo della legge n. 597 del 1983, ed è stato recentemente modificato, sul punto, dalla n. 1 del 2 gennaio 2002(13) . Alle società di economia mista si applicano, altresì, le disposizioni della legge del 24 giugno 1966 sulle società commerciali. Inoltre, una normativa specifica è stabilita per le S.e.m. d'aménagement urbani(14) .

Le S.e.m. possono essere costituite da comuni, province, regioni o loro raggruppamenti, con associazione di uno o più soggetti privati o di altri soggetti pubblici, allo scopo di realizzare operazioni di trasformazione urbana o di costruzione, per l'espletamento di servizi pubblici a carattere industriale o commerciale, o per altre attività di interesse generale.

L'ammontare del capitale societario nonché la partecipazione delle Collettività locali al patrimonio delle S.e.m. sono disciplinate dalle norme del diritto privato. In particolare, i conferimenti pubblici possono essere costituiti da danaro ovvero da beni in natura che le Collettività locali posseggano jure privatorum.

I rapporti tra S.e.m. e collettività locali vengono regolamentati attraverso una Convenzione, il cui contenuto è fissato dalla legge, a pena di nullità (art. 7 della legge n. 1/2002)(15) .

Le più recenti innovazioni legislative sono state dettate dalla necessità di modernizzare lo statuto delle S.e.m. e di rinnovare il quadro giuridico della legge del 1983, allo scopo di consentire alle S.e.m. di rifondare il proprio sviluppo su basi solide, adeguate ai cambiamenti intervenuti negli ultimi decenni nella realtà economica ed ordinamentale francese.

Specificamente, la legge del 2002 ha previsto la possibilità per le Collettività locali di partecipare al capitale delle S.e.m. fino all' 85%(16)

e ha chiarito le relazioni finanziarie tra i contraenti, nonché lo statuto degli eletti mandatari del soggetto pubblico, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza interna.

Come è evidente, il modello proposto dal legislatore francese presenta le Collettività locali come titolari della maggioranza assoluta del capitale societario e le pone in posizione preminente all'interno degli organi deliberativi della società. Ciò consente loro di integrare l'interesse generale negli obiettivi dell'impresa. Inoltre, gli obblighi di comunicazione relativi alla realizzazione delle opere e alla situazione finanziaria, imposti alla S.e.m. dal diritto pubblico e dal diritto societario, permettono agli enti pubblici locali di esercitare un controllo diretto sulla società, sia come azionisti sia come contraenti.

Pertanto, la S.e.m. assicura alla collettività locale un controllo reale sia sulla situazione economica dell'impresa sia sulla realizzazione della missione che ad essa è stata affidata attraverso la convenzione. La modifica dello statuto, così come tracciata dalla recente legge di riforma, adegua il regolamento delle S.e.m. quanto alla distribuzione delle responsabilità e ai controlli interni ed esterni, consentendo una corretta valutazione dei rischi e dei flussi finanziari. Le delineate caratteristiche rendono le società locali di economia mista strumenti effettivi della politica economica, programmata ed attuata a livello locale dagli enti territoriali(17).

Peraltro, pur non entrando in modo significativo nella società di economia mista(18), il capitale privato risulta stimolato dagli interventi pubblici. Così, specie se si fa riferimento alle operazioni di trasformazione realizzate dalle S.e.m. d'aménagement urbain, gli investimenti attivati dall'operazione complessivamente considerata risultano essere in maggioranza di carattere privato(19).

Il progressivo disimpegno finanziario pubblico nel settore dello sviluppo urbano e delle infrastrutture, manifestatosi già a partire dall'inizio degli anni '80 del Novecento, ha ridotto il numero delle S.e.m. d'aménagement urbain, e modificato la tipologia degli interventi da esse attuati, ridimensionandone, inoltre, il volume complessivo. Esse rappresentano oggi circa il 25% delle società di economia mista locali francesi. Tuttavia, il modello di economia mista, sperimentato a partire dalla fine degli anni '50 con le S.e.m. d'aménagement urbain, risulta essere quanto mai attuale nell'ordinamento giuridico ed economico d'oltralpe, registrando uno sviluppo significativo in alcuni settori(20). In particolare, la Federazione Nazionale delle S.e.m. locali ha censito il 50% delle società di economia mista nel settore dei servizi. Il restante 25% è operante nel settore immobiliare(21).

La vitalità dell'esperienza francese è confermata dal diffondersi di tale modello di gestione in altri ordinamenti, che solo in tempi più recenti si sono aperti alla costituzione di società commerciali a capitale misto pubblico-privato, cui sia attribuito il perseguimento di un compito di interesse generale e il ruolo di soggetto attuatore, in funzione di coordinamento e di unificazione nella gestione di interventi complessi(22).

Note

(1) Per un'impostazione generale sulla tematica dell'economia mista si veda: GALGANO F., «Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici», in Trattato di diritto commerciale e del diritto pubblico dell'economia, vol. 1 Padova, 1988, QUADRI G., Diritto pubblico dell'economia, Padova, 1980, GIANNINI M.S., Diritto pubblico dell'economia, Bologna, 1993.

(2) Ci si richiama alle considerazioni di MARCHAT PH., L' economie mixte, Paris, 1981, ripreso in AAVV., L'intervento pubblico nei processi di urbanizzazione, 1984, Franco Angeli, Milano, p. 107.

(3) Si veda, per questo tema, ALDEGUER J.P., «L'économie mixte dans le développement local: histoire et problèmes contemporaines», in Economie et Humanisme, n. 291/1998 p. 7 ss.

(4) Un altro ordinamento europeo nel quale si riscontra una notevole diffusione di strumenti legati all'economia mista è quello della Gran Bretagna. In particolare, lo strumento gestionale che nel Regno Unito ha dato un efficace contributo al successo degli interventi di trasformazione e recupero di territori urbani è rappresentato dalle UDC (Urban Development Corporation). Ad esse è riconosciuto il potere di acquistare i terreni – in via convenzionale o coattiva –, di provvedere alla

pianificazione territoriale e ad una nuova infrastrutturazione delle zone interessate dagli interventi.

Per l'analisi di un intervento si rimanda ai materiali consultabili sul sito internet <http://www.lddc-history.org.uk>, in relazione alla riqualificazione della London Docklands Urban Development Area, operata dalla società LDDC (London Docklands' Development Corporation).

(5) Ai sensi dell'articolo 1 della legge 597/1983 una società di economia mista può essere costituita allo scopo di realizzare operazioni di trasformazione urbana o di costruzione, per l'espletamento di servizi pubblici a carattere industriale o commerciale o per altre attività di interesse generale.

(6) Sul ruolo svolto dalle S.e.m. di sviluppo urbano in Francia fino al principio degli anni '80 si confronti AAVV., L'intervento pubblico nei processi di urbanizzazione, 1984, Franco Angeli, Milano, cit. p. 127-130.

(7) Cfr., per la precisazione di ordine lessicale, AA.VV., L'intervento pubblico nei processi di urbanizzazione, 1984, Franco Angeli, Milano, cit. pp. 38-39.

(8) DE LUCIA L., «Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano (il comma 59 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997 n. 127)», in Rivista giuridica dell'edilizia, n. 2/1998 pp. 67-97. Sull'urbanistica operativa si veda AA.VV., L'intervento pubblico nei processi di urbanizzazione, 1984, Franco Angeli, Milano, cit.; nonché, per l'ordinamento francese: MORAND-DEVILLER, Droit de l'urbanisme, Paris, 1996, AA. VV., Le nouveau droit de l'urbanisme, Paris, 1984.

(9) Ai soggetti attuatori è dedicato il titolo II del libro III del Codice urbanistico francese.

(10) Sulla centralità del soggetto attuatore degli interventi urbanistici nell'ordinamento francese si veda il contributo di DE LUCIA L., «Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese», in Il diritto dell'economia, n. 1/1998 pp. 43-68. Per una disanima relativa all'ordinamento italiano e al rapporto tra la fase di pianificazione e l'attuazione delle prescrizioni generali nel sistema urbanistico italiano si veda DUGATO M., «Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana », in Rivista Trimestrale di Diritto Amministrativo, 3-4, 1999, p. 517.

(11) Ci si riconduce alla definizione di economia mista fatta propria dalla Federazione Nazionale delle S.e.m., riportata in AA.VV., L'intervento pubblico nei processi di urbanizzazione, 1984, Franco Angeli, Milano, cit. p. 111.

(12) Accanto alle S.e.m. a partecipazione finanziaria delle Collettività locali, come ulteriore espressione del sistema di economia mista, l'ordinamento francese disciplina anche le cd. S.e.m. statali: per un breve cenno si veda, in italiano, AAVV., L'intervento pubblico nei processi di urbanizzazione, 1984, Franco Angeli, Milano, cit. p. 108.

(13) Una precedente modifica, con legge n. 125 del 6 febbraio 1992 ha previsto la possibilità per gli enti locali stranieri di partecipare ad una S.e.m. per la gestione di un servizio di interesse comune.

(14) Alcune previsioni specifiche sono dettate in relazione all'entità del capitale sociale delle società di economia mista di trasformazione urbana, previsto dalla legge n. 597/1983 in almeno di un milione di franchi (circa 150.000 euro).

(15) La legge prevede che la Convenzione indichi 1) l'oggetto e la durata del contratto, con eventuali condizioni di rinnovo o di proroga; 2) le condizioni di risoluzione riscatto o decadenza a favore della collettività, dei raggruppamenti o dell'ente pubblico contraente e, eventualmente, le condizioni e le modalità di indennizzo della società; 3) le obbligazioni di ciascuna parte [...]; 4) le condizioni in presenza delle quali il contraente pubblico può consentire dei degli anticipi giustificati dal bisogno temporaneo di capitale liquido dell'operazione. Questi anticipi devono essere in rapporto con i bisogni reali dell'operazione, quali messi in evidenza nel resoconto finanziario di cui all'art. 300-5 cod. urbanistico. [...]; 5) le modalità di remunerazione della società e il calcolo dei costi dei suoi interventi, liberamente negoziabili tra le parti; 6) le penalità applicabili in caso di inadempimento della società e di cattiva esecuzione del contratto.

(16) La possibilità per i Comuni di partecipare a società commerciali per realizzare interventi nell'interesse collettivo fu ammessa per la prima volta nel 1926, nei limiti del 40% del capitale sociale. Successivamente l'intervento del legislatore ha ampliato il possibile apporto degli enti locali al capitale di società commerciali, passandosi dal 65% del decreto del 20 maggio 1955, all'80% della legge n. 597 del 1983.

(17) Si veda DE LUCIA L., «Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese», in *Il diritto dell'economia*, n. 1/1998, cit.

(18) E' in ogni caso da segnalarsi che il rapporto tra capitale pubblico e privato all'interno della società di economia mista varia in considerazione del tipo di società considerato. Infatti, all'interno delle S.e.m. d'aménagement et de construction le collettività locali hanno come partners essenzialmente organismi o istituzioni pubbliche e para pubbliche, così che il partenariato pubblico-privato dipende in via principale dalla progressiva privatizzazione di alcuni di questi azionisti; viceversa, nel caso delle società di economia mista di servizi - oggi maggioritarie - gli azionisti privati, sovente costituiti da piccole e medie imprese, scelgono di entrare nel capitale della S.e.m. sin dalla sua costituzione e spesso per un significativo ammontare.

(19) Per un'analisi relativa al rapporto tra investimenti pubblici e privati nell'ambito delle operazioni di trasformazione urbana realizzate dalle S.e.m. d'aménagement urbain si veda DE LUCIA L., «Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese», in *Il diritto dell'economia*, n. 1/1998, cit. p. 66. dove si riporta a titolo di esempio il caso di Euralille, intervento di trasformazione urbana che ha interessato l'area di confluenza di diverse linee di TGV nei pressi della città di Lille, con previsione di zone destinate a diverse funzioni. In questo caso, a fronte della proprietà maggioritaria pubblica della S.e.m., si registra la presenza di capitali privati attivati dall'operazione di gran lunga superiore a quelli pubblici.

(20) Una ricerca condotta dalla Federazione Nazionale delle S.e.m. dimostra come il numero delle società di economia mista operanti in Francia sia più che raddoppiato a partire dagli anni '80, pur in concomitanza con la crisi del modello costituito dalle S.e.m. d'aménagement urbain.

(21) Per i riferimenti alla situazione attuale, nonché per indicazioni bibliografiche e di carattere generale sulle società di economia mista in Francia si consulti il sito internet ufficiale della Federazione Nazionale delle S.e.m. <http://www.federationdessem.org>

(22) Come sottolineato nel corso della quinta conferenza sulle società pubbliche locali, tenuta nell'ottobre del 2002 presso il Comitato Economico e Sociale della Comunità Europea, l'attenzione degli Stati europei verso forme di gestione pubblico-privata, specie nel settore dei servizi alla popolazione, è andata crescendo negli ultimi anni. Il fenomeno ha determinato una progressiva apertura al capitale privato delle società in precedenza interamente possedute dagli Enti pubblici; tuttavia, in molti Paesi questa fase viene considerata intermedia in prospettiva di una privatizzazione totale dell'impresa pubblica.

Bibliografia di riferimento

- AA. VV., *Le nouveau droit de l'urbanisme*, Paris, 1984.
- AA.VV., *L'intervento pubblico nei processi di urbanizzazione*, 1984, Franco Angeli, Milano.
- ALDEGUER J.P., «L'économie mixte dans le développement local: histoire et problèmes contemporaines », in *Economie et Humanisme*, n. 291/1998, p. 7 ss.
- DE LUCIA L., «Brevi cenni sulle società locali di economia mista di trasformazione urbana nell'ordinamento francese», in *Il diritto dell'economia*, n. 1/1998, pp. 43-68.
- DE LUCIA L., «Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano (il comma 59 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997 n. 127)», in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 2/1998, pp. 67-97.
- DUGATO M., «Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana», in *Rivista Trimestrale di Diritto Amministrativo*, 3-4/1999, pp. 511-595.
- GALGANO F., «Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici», in *Trattato di diritto commerciale e del diritto pubblico dell'economia*, vol. 1 Padova, 1988.
- GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1993.
- MARCHAT PH., *L' économie mixte*, Paris, 1981.
- MORAND-DEVILLER, *Droit de l'urbanisme*, Paris, 1996.
- «Public-private partnerships in local companies in Europe», report del 5th European Local Public Enterprise Conference, Brussel 29 October 2002.
- QUADRI G., *Diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1980.

Siti internet

<http://www.federationdessem.org>

<http://www.lddc-history.org.uk>