



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

Parere sullo schema di decreto legislativo recante: "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica".

Parere, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge 7 agosto 2015, n. 124.

Repertorio atti n. 56/00 del 14 aprile 2016

CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 14 aprile 2016:

VISTI gli articoli 16, commi 1 e seguenti, e 18 della legge 7 agosto 2015, n.124 in materia di intervento sulla disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare la chiarezza delle regole, la semplificazione normativa e di garantire la tutela e promozione del fondamentale principio della concorrenza;

VISTO, in particolare, il comma 4 del predetto articolo 16 il quale prevede che i decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri interessati, previa acquisizione del parere di questa Conferenza;

VISTA la nota DAGL n. 0001649 dell'11 febbraio 2016, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ha trasmesso lo schema di decreto legislativo recante: "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 20 gennaio 2016, provvedimento che è stato inviato, il 15 febbraio 2016, alle Regioni ed agli Enti locali;

CONSIDERATO che, per l'esame del provvedimento, è stata convocata una riunione, a livello tecnico, per il giorno 23 marzo 2016, che non ha avuto luogo, a seguito di richiesta delle Regioni e dell'ANCI;

CONSIDERATO che, il 3 aprile 2016, è stata nuovamente convocata una riunione, a livello tecnico, nel corso della quale i rappresentanti delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI hanno presentato distinti documenti contenenti alcune proposte di modifica al testo del decreto in esame;

CONSIDERATO che i rappresentanti del Ministro della semplificazione e della Pubblica amministrazione hanno preso atto delle proposte emendative formulate, riservandosi una attenta valutazione volta alla riformulazione delle disposizioni riguardanti alcune tematiche quali, il coinvolgimento della Conferenza Unificata nelle procedure di esclusioni dai controlli, la definizione dei soggetti coinvolti, le società finanziarie regionali, le centrali di committenza, la disciplina sul personale;





Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

CONSIDERATO che, nel corso della odierna seduta di questa Conferenza:

- le Regioni, nel consegnare un documento (All.A), hanno espresso un parere favorevole condizionato all'accoglimento delle proposte in ordine ai compiti della Corte dei conti di cui agli articoli 5 e 25 del provvedimento;
- l'ANCI ha espresso parere favorevole condizionato all'accoglimento di alcune proposte emendative contenute in un documento che è stato consegnato (All.B), sottolineando, in particolare, la necessità di rivedere le competenze della Corte dei conti in materia di controllo preventivo sugli atti degli amministratori degli Enti locali che sono il risultato di scelte di natura politica e come tali ricadono nella piena autonomia dell'Ente territoriale;
- l'UPI ha espresso parere favorevole condizionato all'accoglimento di alcune proposte emendative contenute in un documento che è stato consegnato (All.C), concordando sui rilievi in materia di controllo della Corte dei conti evidenziati dall'ANCI ed evidenziando, inoltre, i problemi riguardanti il sistema fieristico italiano che rischia di essere penalizzato da alcune disposizioni del decreto legislativo limitative della partecipazione degli enti pubblici territoriali;

CONSIDERATO che il Governo ha preso atto dei rilievi formulati dalle Regioni, dall' ANCI e UPI i quali non vanno ad incidere sull'impianto del provvedimento, manifestando la disponibilità ad individuare delle soluzioni sulle questioni rappresentate nel corso del successivo iter parlamentare;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge 7 agosto 2015, n. 124, sullo schema di decreto legislativo recante: "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" trasmesso, con nota DAGL n. 0001649 dell'11 febbraio 2016 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei termini di cui in premessa e dei documenti che, allegati al presente atto, ne costituiscono parte integrante.

Il Segretario
Antonio Naddeo



Il Presidente
On. Avv. Enrico Costa

AC. ✓

ALL. A.

CONSEGNATO ALL'ELETTORE
DEL 14 APR. 2018



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
16/48/CU04/C1

**OSSERVAZIONI ALLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE TESTO
UNICO IN MATERIA DI SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA**

Punto 4) O.d.g. Conferenza Unificata

Premessa

Gli interventi normativi in materia di società a partecipazione pubblica sono stati numerosi negli ultimi anni, in particolare a partire dal 2008, e almeno in apparenza frammentari, con ripetute proroghe di termini, abrogazioni, modifiche e integrazioni della disciplina vigente.

A fronte di esigenze sempre più pressanti di controllo della spesa pubblica più di recente è apparso ormai improcrastinabile l'adozione di un quadro normativo, in materia di società partecipate, diretto alla *"semplificazione normativa, la tutela e la promozione della concorrenza, la riduzione e razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica, l'omogeneizzazione della disciplina interna con quella europea in materia di attività economiche di interesse generale"* (Programma Nazionale di Riforma, in Documento di Economia e Finanza 2015).

In detto contesto, gli articoli 16 e 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (riforma Madia) sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche contengono la delega legislativa per il riordino del quadro giuridico attraverso la predisposizione di un testo unico sulle partecipazioni societarie delle amministrazioni.

Si ritiene che la delega sulle partecipate sia uno dei punti qualificanti dell'attuazione dell'intera riforma, avuto riguardo ai principi e criteri direttivi specifici che sono:

- distinzione tra tipi di società per attività, interessi pubblici di riferimento, partecipazione, affidamento, quotazione;
- razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni entro il perimetro dei compiti istituzionali delle amministrazioni pubbliche di riferimento,
- definizione del regime di responsabilità di amministratori, dipendenti, organi di gestione e controllo;



- definizione dei requisiti di onorabilità dei candidati e dei componenti degli organi di amministrazione e controllo;
- razionalizzazione dei criteri per acquisti e reclutamento del personale, di natura pubblicistica, anche volti al contenimento dei costi;
- trasparenza ed efficienza;
- consolidamento delle partecipazioni nei bilanci degli enti proprietari in attuazione dell'articolo 151, comma 8, del D.Lgs. 267/2000;
- eliminazione delle sovrapposizioni tra regole ed istituti privatistici e pubblicistici di disciplina e controllo;
- possibilità di disporre piani di rientro e commissariamento;
- regolazione dei flussi finanziari tra amministrazione pubblica e società secondo i *"criteri di parità di trattamento tra imprese pubbliche e private e operatore di mercato"*.

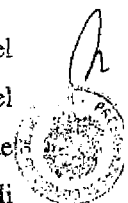
Tra le novità recate dallo schema di decreto legislativo si segnalano:

- l'istituzione di un organo di vigilanza;
- l'efficientamento del sistema, rimarcato dall'annunciato taglio di almeno duemila società entro un anno dalla entrata in vigore delle nuove disposizioni (tante sarebbero le società prive dei requisiti stabiliti dal decreto);
- la fissazione del concetto di controllo analogo;
- la gestione del personale;
- la previsione dell'amministratore unico nelle società a controllo pubblico con conseguente rimodulazione del trattamento stipendiale.

Altra importante novità che merita essere segnalata è l'attenzione che il legislatore delegato ha dedicato all'assetto definitivo della materia, ponendosi così in linea con la più recente tendenza a dedicare l'incipit di ogni intervento normativo alle definizioni rilevanti.

Lo schema di T.U. sulle partecipazioni regionali è quindi un importante intervento normativo che muove nella condivisibile direzione, non più rinviabile, di una decisa semplificazione del frammentato e spesso incoerente quadro normativo attualmente vigente.

In attesa di verificare sul piano operativo la tenuta organica del nuovo testo, sono state riportate nel documento che segue le osservazioni alle disposizioni che meritano ulteriore attenzione da parte del legislatore delegato in ragione del difetto di coordinamento con altre discipline, delle ricadute operative che le medesime comportano nonché in ragione del possibile configurarsi di vizi di illegittimità costituzionale di talune di esse.



Particolare attenzione è stata dedicata nella disamina del T.U. alle criticità riscontrate nelle disposizioni relative:

- alle finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche;
- ai compiti assegnati alla Corte dei conti nella costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione ;
- alla collocazione delle società finanziarie regionali rispetto la disciplina recata dallo schema di T.U.;
- alla disciplina delle società di committenza;
- alla gestione del personale.

Conclusivamente si esprime parere favorevole a condizione che venga accolta la proposta in ordine ai compiti della Corte dei Conti di cui agli articoli 5 e 25.

A handwritten signature in dark ink is written over a circular official stamp. The stamp contains some illegible text and a central emblem.

Articolo 1

(Oggetto)

Il comma 6 stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (...) può essere deliberata l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del presente decreto a singole società a partecipazione pubblica. La norma configura un ampio potere decisionale-discrezionale in capo all'Esecutivo in tema di applicabilità o meno del T.U. senza peraltro circoscrivere le ipotesi che giustificano l'adozione di un provvedimento di esclusione totale o parziale.

In concreto la disposizione contempla una sorta di "delega in bianco" di sospetta costituzionalità oltre che nella parte in cui omette di stabilire i criteri in base ai quali può essere decretata l'esclusione, anche sotto il profilo dell'eccesso di delega.

La disposizione dovrebbe in ogni caso essere integrata in modo da riportare alla Conferenza Unificata la condivisione delle esclusioni che riguardano società partecipate dagli enti territoriali; si propone pertanto il seguente emendamento:

Al comma 6 è aggiunto in fine il seguente periodo:

"Il decreto è adottato previa intesa in Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6 della legge 131/2003, quando si tratti di società partecipate da enti territoriali"

Inoltre si richiede espressamente che venga riconosciuta la peculiare rilevanza dell'attività svolta dalle società fieristiche non solo per lo sviluppo del tessuto produttivo regionale ma anche nazionale, attestandone la natura di servizio di interesse generale.

Articolo 2

(Definizioni)

Il primo, ed unico, comma dell'art. 2 del decreto contiene un elenco di definizioni, in particolare la lettera m) "definisce le società a controllo pubblico" come le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b), il quale rinvia al 2359 c.c.

Si suggerisce di specificare se il controllo è integrato laddove i poteri di cui al 2359 siano esercitati solo direttamente oppure anche indirettamente da una pubblica amministrazione.

Con riferimento alla definizione di “servizi di interesse generale” di cui alla lettera h), si osserva che nell’alveo di tali servizi rientra anche la realizzazione e la gestione di reti ed impianti funzionali alla loro prestazione alla collettività.

Pertanto si propone di modificare la lettera h) nel seguente modo:

dopo la parola “servizi”, sono inserite le parole: “compresa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi”.

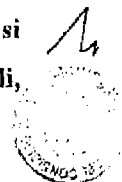
In relazione alla lettera o), il provvedimento introduce una definizione delle società quotate che si discosta da quella contenuta nell’articolo 34, comma 38, del DL 18 ottobre 2012, n. 179, prevedendo una differenziazione fra società emittenti azioni ed obbligazioni ancorata ad un limite temporale. Si propone di ripristinare la vigente definizione per non creare non motivate disparità di trattamento. **Si propone di modificare la lettera o) nel seguente modo:**

“o) “società quotate”: le società a partecipazione pubblica emittenti strumenti finanziari in mercati regolamentati; le società da queste partecipate, salvo che le stesse siano anche controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche”.

Articolo 3

(Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica)

Il primo comma limita la partecipazione delle amministrazioni pubbliche alle sole s.p.a e s.r.l. E’ quindi esclusa la partecipazione alle altre tipologie di società anche di persone e non è menzionata la partecipazione alle società consortili. Così come è formulata la norma si espone, non solo, a facili censure di carattere europeo, per evidente violazione dei principi di parità di trattamento e divieto di discriminazione, ma anche di tipo costituzionale, si pensi all’articolo 117, comma 1, lett. m). Infatti, limitare la costituzione di società partecipate alle sole s.p.a e s.r.l. significa, di fatto, escludere il ricorso a tali forme di costituzione societaria nei piccoli Comuni. Anche in considerazione dell’insensibilità del diritto dell’Unione europea alla forma giuridica dell’operatore economico, si ritiene opportuno ampliare la possibilità di partecipazione a tutte le società di capitali, menzionando espressamente anche le società consortili (art. 2615-ter c.c.).



Al fine di includere, tra le forme giuridiche assumibili dalle società partecipate, anche quella della società consortile a responsabilità limitata e della società consortile per azioni, si propone il seguente emendamento: al comma 1 dell’articolo 3, dopo le parole “società per

azioni” sono aggiunte le parole “, anche consortile,” e dopo le parole “società a responsabilità limitata” sono aggiunte le parole “anche consortile.

Laddove non venga accolta la predetta osservazione va richiamata comunque l’attenzione del legislatore delegato in ordine all’esigenza di un chiarimento relativamente alle partecipazioni tuttora detenute dalle amministrazioni in modelli societari non più conformi allo schema di decreto, ad. es. S.c.a.r.l. – S.c.p.a.

Va quindi chiarito se con l’entrata in vigore del T.U. gli enti pubblici non potranno in futuro far parte della compagine di società consortili oppure se le partecipazioni fino ad oggi detenute in tali società diventino ipso iure illegittime di tal che gli enti soci devono necessariamente provvedere alla loro trasformazione societaria.

Il comma 2 – imponendo l’inserimento di un’apposita disposizione nell’atto costitutivo o nello statuto - dispone che nelle società a responsabilità limitata a controllo pubblico vi sia un organo di controllo o un revisore.

La norma estende la presenza di organi di controllo oltre a quanto prevede l’art. 2477 del codice civile, anche per società di dimensioni piccole.

Stante l’incremento di strutture e di costi che deriverebbe dalla predetta disposizione, **si propone di non estendere la presenza di organi di controllo per le società a responsabilità limitata, oltre a quanto già previsto dall’art. 2477 del codice civile.**

In ogni caso, si evidenzia che almeno per le società a responsabilità limitata poste in liquidazione, sarebbe opportuno limitare gli organi di controllo a quello contemplati dall’art. 2477 del codice civile.

Articolo 4

(Finalità perseguibili mediante l’acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche)

Il primo comma, in particolare, richiama il principio dello “strettamente necessario” in tema di costituzione di società. Detta norma delimita le finalità perseguibili mediante l’acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche. Il comma 1 vieta la costituzione societaria e l’acquisizione di partecipazioni di società con ad oggetto attività di produzione di beni e servizi “*non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali* ” (riprende testualmente parte del primo periodo dell’art. 3, comma 27, della legge 24 dicembre 2007, n. 244).

Il divieto concerne sia le partecipazioni dirette sia le partecipazioni indirette, tuttavia con riferimento a queste ultime pare difficilmente raccordabile il requisito dello strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali.

Nell'ambito di dette finalità la partecipazione è ammessa *"esclusivamente"* per lo svolgimento delle cinque tipologie di attività elencate al comma 2. In tale elencazione non si rileva la menzione espressa dell'**attività di intermediazione finanziaria**, ad oggi esercitata dalle società finanziarie regionali. Si dubita che tale tipologia di società possa essere ricondotta alla categoria di cui alla lettera a) del secondo comma dell'art. 4, *produzione di un servizio di interesse generale*, categoria che trova puntuale definizione nell'art. 2, così come è da escludere la riconducibilità di detta tipologia di società alle attività di cui alla lettera d) (auto-produzione di beni e servizi strumentali all'ente) sempre del secondo comma dell'art. 4.

Si rinviando l'analisi delle specificità di tale tipologia di società e le conseguenti proposte emendative al T.U. al documento allegato in calce alle presenti osservazioni.

Sempre nell'ambito dell'elencazione di cui al comma 2, la lettera d) - dedicata all'autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente - non contempla lo **svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di competenza degli enti pubblici**.

Si ritiene necessario confermare che nei servizi strumentali all'ente pubblico rientra anche l'esercizio di funzioni amministrative, in coerenza con la scelta legislativa già operata con l'art. 13, comma 1, del decreto legge n. 223/2006 (decreto Bersani). Proprio sulla base della predetta previsione normativa che ha ricompreso tra le attività strumentali "lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative" sono state, in molteplici amministrazioni regionali, organizzate le attività di gestione di erogazione di fondi pubblici attraverso il modello societario in house.

Pertanto si propone il seguente emendamento:

al comma 2, lettera d), dell'articolo 4 dopo le parole "enti pubblici partecipanti," sono aggiunte le parole:

"ivi compresa, nei casi previsti dalla legge, l'attività di svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative,"

Con riferimento all'attività di cui alla lett. a) del secondo comma dell'art. 4, produzione di un servizio di interesse generale, si ritiene necessario che venga espressamente salvaguardata la specifica disciplina attinente le **società miste a capitale pubblico e privato costituite per la sperimentazione di nuove forme di gestione dei servizi sanitari e socio sanitari**.

L'art. 9 bis del D.Lgs. 30.12.1992 n. 502, come modificato dall'art. 3 del D.L. 18.9.2001, n. 347, stabilisce che le regioni autorizzano programmi di sperimentazione aventi a oggetto nuovi modelli gestionali che prevedano forme di collaborazione tra strutture del Servizio Sanitario Nazionale e soggetti privati, anche attraverso la costituzione di società miste a capitale pubblico e privato, e lo

stesso art. 3 del D.L. n. 347/2001 al comma 7 prende espressamente atto della competenza regionale a legiferare in materia.

Nello specifico, l'art. 9 bis del D.Lgs. n. 502/1992 prevede che il progetto deve trovare la propria ragion d'essere nella convenienza economica, nel miglioramento della qualità dell'assistenza e nella coerenza con le previsioni del Piano sanitario regionale; di conseguenza, sulla scorta di tali principi, elenca al comma 2 tutta una serie di criteri di salvaguardia affinché questi vengano garantiti e trovino una loro esplicitazione nello Statuto e nei patti parasociali.

Inoltre va sottolineata la specificità che contraddistingue tali società, infatti queste operano a tutti gli effetti in una logica di "quasi mercato", nel senso che la dinamica costi-ricavi ne contraddistingue l'azione, determinando costantemente una puntuale verifica sugli andamenti economico-finanziari. Qualora vi fosse un andamento negativo, immediatamente scatterebbero i vincoli imposti dalla normativa come trasposti nelle disposizioni statutarie (si vedano le lett. d) ed f) del comma 2 citato).

In sostanza vi sono tre elementi che contraddistinguono tali esperienze (che nel panorama nazionale non superano la quindicina): innanzitutto l'origine e la provenienza, in quanto esse scaturiscono da uno specifico dettato normativo, che ne circoscrive puntualmente i vincoli mantenendole all'interno di garantiti e definiti margini di sicurezza; vi è poi la composizione, in quanto la presenza di capitali privati impone il mantenimento di vincolanti clausole contrattuali ed infine la particolarità di afferenza al settore sanità, che in una logica di funzionamento molto vicina ai principi aziendali mantiene delle prerogative prossime alle logiche di mercato.

Si propongono pertanto i seguenti emendamenti:

- all'articolo 4 dopo il comma 5 è aggiunto il seguente comma:

"5bis. E' fatta salva la costituzione di società miste a capitale pubblico e privato per la sperimentazione di nuove forme di gestione dei servizi sanitari e socio sanitari in conformità alla disciplina dell'articolo 9 bis del D.Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 e delle leggi regionali in materia, che ne possono prevedere la trasformazione in gestione ordinaria dei servizi."

- all'articolo 25 dopo il comma 1 è aggiunto il seguente comma:

"1bis. Resta ferma la disciplina delle sperimentazioni gestionali di compiti diretti di tutela della salute di cui all'articolo 9bis del D.Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 ed alle leggi regionali in materia."

- all'articolo 26 dopo il comma 5 è aggiunto il seguente comma:

“ 5bis. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle società a partecipazione pubblica costituite per le sperimentazioni gestionali di cui all'articolo 9bis del D.Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 ed alle leggi regionali in materia”.

Il secondo comma, lettera e) dello schema di decreto legislativo contempla i “servizi di committenza apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici ...” tra le attività per lo svolgimento delle quali è ammessa la costituzione o la partecipazione in società.

Le società a partecipazione pubblica possono quindi avere come oggetto sociale la prestazione di servizi di committenza a supporto di enti senza scopo di lucro, di amministrazioni dello Stato, di enti pubblici territoriali, di altri enti pubblici non economici, di organismi di diritto pubblico, di associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti.

Nell'ordinamento italiano vigente, la definizione di servizi di committenza si può trovare nell'articolo 3, comma 34 del D.Lgs. 163/2006 in cui è stabilito che la centrale di committenza è un'amministrazione aggiudicatrice che:

“- acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, o

- aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori ”.

L'articolo 2, comma 1, numero 16), della direttiva n. 24/2014/UE definisce “centrale di committenza”: “un'amministrazione aggiudicatrice che fornisce attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie ”.

Stante la non corrispondenza tra la locuzione “servizi di committenza ” inserita nel decreto legislativo e la definizione di centrale di committenza (e delle relative attività) del codice dei contratti pubblici vigente e della direttiva in via di recepimento, pare opportuno che sia precisato nel decreto legislativo quali siano i servizi rientranti nei “servizi di committenza ”, anche in considerazione delle “attività di committenza ausiliarie ” di cui all'art. 2, comma 1, numero 16 ed all'art. 37 della direttiva citata.

Si pone, poi, il problema dello svolgimento delle prestazioni di committenza verso i soggetti contemplati alla lettera e) del comma secondo dell'articolo 4, sopra elencati, nel caso in cui questi non siano soci esercitanti il controllo sulla società di committenza.

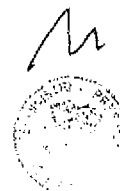
In altre parole, occorre porre l'attenzione sui presupposti dell'affidamento diretto di servizi alla società di committenza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici non socie-controllanti.

Infatti, nel caso in cui un'amministrazione aggiudicatrice affidi ad una società (centrale di committenza) un appalto di servizi per la fornitura di servizi di committenza, a titolo oneroso, la stessa aggiudica - per il diritto interno ed europeo - un contratto pubblico, che - nel diritto vigente - può essere affidato direttamente soltanto in sussistenza dei presupposti dell'*in house providing* (controllo da parte dell'affidante-socio pubblico analogo a quello esercitato sui propri servizi e prestazione della parte più importante dell'attività vero i soci).

Concentrando l'attenzione sullo schema di decreto legislativo, si rileva che l'articolo 16, comma 4 di quest'ultimo consente la prestazione - verso i soggetti non soci-controllanti - delle sole attività corrispondenti al massimo al venti per cento del fatturato societario ed a condizione che tali attività permettano *"di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società"*. Ne deriverebbe che le società pubbliche di committenza potrebbero ricevere affidamenti dai non soci-controllanti soltanto per un importo di fatturato societario massimo del venti per cento.

La direttiva n. 24/2014/UE, non ancora recepita dallo Stato italiano, all'articolo 37, comma 4, prevede: *"Le amministrazioni aggiudicatrici, senza applicare le procedure di cui alla presente direttiva, possono aggiudicare a una centrale di committenza un appalto pubblico di servizi per la fornitura di attività di centralizzazione delle committenze. Tali appalti pubblici di servizi possono altresì includere la fornitura di attività di committenza ausiliarie"*.

In tal senso, nel considerando n. 70 di detta direttiva è affermato che *"le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero avere la facoltà di aggiudicare a una centrale di committenza un appalto pubblico di servizi per la fornitura di attività di centralizzazione delle committenze senza applicare le procedure di cui alla presente direttiva. Dovrebbe anche essere ammesso che tali appalti pubblici di servizi includano la fornitura di attività di committenza ausiliarie. Gli appalti pubblici di servizi per la fornitura di attività di committenza ausiliarie dovrebbero, qualora non siano eseguiti da una centrale di committenza in collegamento con la fornitura di attività di centralizzazione delle committenze all'amministrazione aggiudicatrice interessata, essere aggiudicati conformemente alla presente direttiva. È anche opportuno ricordare che la presente direttiva non dovrebbe applicarsi nei casi in cui le attività di centralizzazione delle committenze o le attività di committenza ausiliarie non sono effettuate attraverso un contratto a titolo oneroso che costituisce appalto ai sensi della presente direttiva"*.

A handwritten signature in black ink is positioned above a circular official stamp. The stamp contains some illegible text and a central emblem.

Dal recepimento dell'articolo 37 potrebbero derivare modalità di affidamento dei servizi di committenza alle società pubbliche speciali rispetto agli affidamenti diretti contemplati all'articolo 16 dello schema di decreto legislativo.

Pertanto, al fine di delineare chiaramente la disciplina normativa applicabile alle società pubbliche aventi ad oggetto esclusivo la prestazione di servizi di committenza si ritiene necessario prevedere testualmente nello schema di decreto legislativo un coordinamento con le norme di recepimento dell'articolo 37 della direttiva n. 24/2014/UE concernente l'attività di centralizzazione delle committenze e delle centrali di committenza.

Non si ritiene sufficiente per chiarire univocamente la disciplina normativa applicabile a dette società l'eventuale previsione di non applicazione alle stesse dei commi da 4 a 7 dell'articolo 16 del predetto schema di decreto legislativo, in quanto senza un espresso coordinamento con la disciplina di recepimento dell'articolo 37 della predetta direttiva, permarrrebbe il manifesto dubbio di applicazione dell'art. 12 sempre della stessa direttiva agli affidamenti alla società di committenza.

In conclusione, si ritiene necessario:

- che si precisino i servizi rientranti nei "servizi di committenza" di cui all'articolo 4, comma 2, lettera e) dello schema di decreto legislativo, in considerazione e nel rispetto dell'articolo 37 della direttiva n. 24/2014/UE, anche con riferimento alle "attività di committenza ausiliarie";

- che si preveda una disciplina normativa specifica riguardante gli affidamenti di servizi di committenza alle società aventi ad oggetto esclusivo l'attività di centrale di committenza, mediante analoghe disposizioni ed un coordinamento espresso con il testo normativo di recepimento dell'articolo 37 della direttiva n. 24/2014/UE. In proposito si propone di inserire il seguente comma 9 all'articolo 16 del testo unico: "Le società a controllo pubblico, che svolgono attività di centrale di committenza, ricevono affidamenti di servizi secondo quanto previsto dall'articolo 37, paragrafo 4, della direttiva n. 24/2014/UE."

Articolo 5

(Oneri di motivazione analitica e obblighi di dismissione)

Il primo comma esclude il peculiare obbligo di motivazione analitica per i casi "in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative".

Al fine di evitare equivoci nell'applicazione della norma, pare opportuno precisare che le previsioni legislative fondanti l'eccezione possono essere statali o regionali.

Al fine di includere anche le leggi regionali tra le previsioni legislative che costituiscono ipotesi derogatorie agli obblighi di cui all'articolo 5, si propone il seguente emendamento: al primo periodo del comma 1 dell'articolo 5, dopo le parole "previsioni legislative" sono inserite le seguenti ", anche regionali".

Sempre al primo comma si prevede l'obbligo di motivare l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazioni anche con riferimento alla possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate e di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. Considerato che nello stesso comma già si prevede l'obbligo di una motivazione analitica della necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'amministrazione, con evidenziazione delle ragioni e delle finalità della scelta dello strumento societario anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, il riferimento alla *destinazione alternativa delle risorse pubbliche* appare di difficile coordinamento con la disciplina contabile-finanziaria.

Pertanto, si propone di sopprimere le parole: "e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate".

Il secondo comma richiede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisto di una partecipazione, dia atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con norme dei trattati europei ed inoltre stabilisce che gli enti locali sottopongano lo schema di atto deliberativo a forme di **consultazione pubblica**. Con particolare riferimento a detto ultimo passaggio se ne evidenzia l'incoerenza con l'impianto del decreto che demanda ogni valutazione in ordine alla costituzione/partecipazione alla P.A. interessata.

Rimettere la decisione assunta da quest'ultima in ordine alla costituzione/partecipazione societaria ad un successiva consultazione pubblica configura **un aggravio eccessivo del processo decisionale dell'ente, quantomeno con riferimento alle società che non svolgono servizi d'interesse generale.**

Il comma 3 richiede che l'amministrazione partecipante invii alla competente sezione della Corte dei conti lo schema di atto deliberativo, per consentire a quest'ultima di accertarne il rispetto delle disposizioni di cui al comma 1 nonché la coerenza con il piano di razionalizzazione.

Il legislatore delegato sembrerebbe introdurre una forma di **controllo, senza dare evidenza della sua natura**, sugli atti deliberativi di costituzione o acquisto di partecipazioni societarie, attribuita

alla sezione territoriale di controllo della Corte dei conti, anche se ad eccezione dei casi in cui la costituzione o l'acquisto avvenga in conformità di previsioni legislative. Sostanzialmente è stata prevista una procedura mutuata dalla disciplina del controllo di legittimità ossia, prima dell'adozione dell'atto deliberativo, l'amministrazione pubblica deve inviare lo schema di atto deliberativo e la relazione tecnica alla sezione della Corte dei conti competente, contenente la specificazione dell'analitica motivazione dell'atto.

A sua volta il comma 1 dell'articolo 5 richiede che l'atto deliberativo di costituzione o di acquisto di partecipazioni deve essere "analiticamente motivato" con riferimento al perseguimento delle finalità istituzionali.

La norma in commento potrebbe presentare, oltre che profili di illegittimità costituzionale, anche problemi di concreta applicabilità, in particolare nella parte in cui non dà evidenza degli effetti dei rilievi del Corte dei Conti.

Stando alla lettera della norma, in via interpretativa, è possibile affermare che nel caso di rilievi di quest'ultimo Giudice la società può comunque essere costituita, evidenziando nell'atto deliberativo le ragioni che portano a non accogliere i detti rilievi.

Va tuttavia rimarcato che le valutazioni della competente Sezione si inseriscono nell'iter del procedimento amministrativo e ne divengono parte essenziale. In questo modo la Corte partecipa al processo decisionale dell'Ente sin dal momento in cui viene predisposto l'atto e ciò ne snatura il ruolo di controllo collaborativo e sulla sana e corretta gestione finanziaria degli enti.

Nei fatti le Sezioni di controllo verrebbero a condividere responsabilità di amministrazione attiva con gli enti e si potrebbero pertanto configurare conflitti interpretativi tra giudice amministrativo e Corte dei Conti in caso di impugnative degli atti avanti il giudice amministrativo.

Si evidenzia, inoltre, che i parametri di efficienza, efficacia, economicità oggetto di valutazione da parte delle Amministrazioni pubbliche per adeguatamente motivare gli atti deliberativi non appartengono ai controlli di legittimità e regolarità, quanto piuttosto a quelli sulla gestione, per loro natura da effettuarsi in via successiva e non preventiva.

Inoltre è concreto il rischio che le Sezioni deputate al vaglio degli atti deliberativi assumano posizioni differenziate e tra loro discordanti, come peraltro già avvenuto sia rispetto alle deliberazioni ricognitive delle partecipazioni possedute, assunte dagli enti ai sensi dell'art.1 c. 611 l. n. 190/2014, sia rispetto ai giudizi di parifica dei rendiconti regionali.

Da ultimo, si osserva che non è chiaro se l'onere di trasmissione a carico dell'amministrazione partecipante ed il potere accertativo della Corte dei conti riguardino anche gli atti deliberativi di costituzione o di partecipazione a società *in house* di autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti.

L'autoproduzione *in house* rientra nelle scelte discrezionali dell'amministrazione riguardanti l'organizzazione dell'amministrazione stessa. Per tale ragione pare improprio che si rimetta alla Corte dei conti l'apprezzamento di scelte organizzative-discrezionali delle amministrazioni in tema di autoproduzione.

Conclusivamente, si ritiene indispensabile l'abrogazione della norma che attribuisce questa nuova competenza alla Corte dei Conti.

In via del tutto residuale e subordinata si richiede che il comma 3 venga così sostituito:

“3. L'amministrazione che costituisce la società o acquisisce la partecipazione diretta o indiretta invia l'atto deliberativo alla sezione della Corte dei Conti competente ai sensi del comma 4 e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può utilizzare i poteri di cui all'articolo 21 bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287.”

Il comma 5 è abrogato.

Articolo 6

(Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico)

Al comma quarto si ritiene utile proporre un emendamento per riportare all'interno della relazione sulla gestione le indicazioni o le giustificazioni richieste in ordine all'utilizzo o meno degli strumenti di governance previsti, da evidenziarsi in apposita sezione.

Emendamento al comma 4:

"le parole "sul governo societario" sono sostituite da "sulla gestione di cui all'art. 2429 del codice civile"

Articolo 7

(Costituzione di società a partecipazione pubblica)

Al primo comma, la previsione con cui si stabilisce che l'atto deliberativo di partecipazione alla costituzione di società a partecipazione pubblica è adottato *“con decreto del presidente della regione, previa deliberazione della giunta regionale, salvo diversa disposizione della legge regionale ”* (art. 7, comma 1, lett. b) rappresenta un'indebita ingerenza statale su ambiti di competenza regionale. 

A tale scopo, si propone il seguente emendamento:

- la lettera b) del comma 1 dell'articolo 7 è sostituita con la seguente: “b): provvedimento del competente organo della regione, in caso di partecipazioni regionali”;

Articolo 8

(Acquisto di partecipazioni in società già costituite)

Il primo comma prevede che le operazioni che comportino l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti siano deliberate secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2. Quest'ultimi commi stabiliscono rispettivamente il tipo di atto deliberativo e l'organo competente, il primo comma, e gli oneri motivazionali dall'atto, il secondo comma. Segnatamente il secondo comma stabilisce che *"l'atto deliberativo è redatto in conformità a quanto previsto dall'articolo 5, comma 1"*. Il rinvio al solo comma 1 dell'articolo 5, *"Oneri di motivazione analitica e obblighi di dismissione"*, che fissa precisi contenuti obbligatori della motivazione dell'atto deliberativo - quali: necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui al comma 1 dell'articolo 4 (strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'amministrazione pubblica), convenienza economica e sostenibilità finanziaria della scelta in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche - porta al dubbio di applicabilità degli altri commi dell'articolo 5 all'atto deliberativo di scelta della partecipazione. In altre parole, il solo rimando al primo comma dell'articolo 5, genera una palese incertezza sull'applicabilità dei commi da 2 a 5 (i commi da 6 a 11 si riferiscono agli obblighi di dismissione) alle deliberazioni che comportino acquisto di partecipazione di società già esistenti (art. 8) ed anche che dispongano la partecipazione alla costituzione societaria (art. 7). **In considerazione dell'importanza delle disposizioni contenute nei commi 2-5 dell'articolo 5** (comma 2, indicazione nell'atto deliberativo della compatibilità con la normativa sugli aiuti di Stato e sottoposizione a forme di previa consultazione pubblica per le deliberazioni degli enti locali; commi 3-4 previo invio alla Corte dei conti dello schema di atto per l'accertamento del rispetto del comma 1 e della coerenza con il piano di razionalizzazione; comma 5, invio dell'atto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che dispone di poteri di impugnazione dello stesso) si ritiene necessario chiarirne espressamente il perimetro di applicazione in relazione al rinvio dell'articolo 8 comma 1, all'articolo 7, commi 1 e 2, e da quest'ultima all'articolo 5, comma 1.

Articolo 9

(Gestione delle partecipazioni pubbliche)

Al secondo comma nella parte in cui è stabilito che i diritti dell'azionista sono esercitati dalla presidenza della regione *"salvo diversa disposizione della legge regionale"* (art. 9, comma 2) rappresenta un'indebita ingerenza statale su ambiti di competenza regionale.

Si propone il seguente emendamento:

- il comma 2 dell'articolo 9 è sostituito dal seguente: "2. Per le partecipazioni regionali i diritti dell'azionista sono esercitati secondo la disciplina stabilita dalla regione titolare delle partecipazioni".

Articolo 11

(Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico)

Il secondo comma dell'art. 2 del decreto stabilisce il principio per cui l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un solo amministratore.

Detta norma non pare tener conto della realtà delle società pluripartecipate e di quanto sostenuto dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale sulla composizione dell'organo gestorio e sull'esercizio di poteri di controllo nel caso delle società in house pluripartecipate

Il comma 3 rinvia ad un successivo D.P.C.M. da adottarsi entro 6 mesi dall'entrata in vigore del T.U. per la definizione dei criteri in base ai quali l'assemblea della società in controllo pubblico possa disporre la nomina di un c.d.a di 3 o 5 membri.

È tuttavia preferibile chiarire in norma che il principio dell'amministratore unico è derogato per le società a controllo pubblico pluripartecipate.

Al contempo, atteso che il numero dei consiglieri di amministrazione attiene anche all'organizzazione ed al governo delle società partecipate da enti territoriali, che spesso sono caratterizzate da peculiarità di interessi perseguiti, si ritiene opportuno che i criteri in questione siano condivisi con gli enti territoriali in un'intesa in Conferenza Unificata.

Pertanto si propone di inserire al terzo comma, dopo le parole "e la pubblica amministrazione", le parole "d'intesa in Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6 della legge 131/2003".

Inoltre, stando all'attuale lettera della norma sorge l'ulteriore questione delle società i cui organi scadranno prima dell'adozione del succitato D.P.C.M.

Il sesto comma prevede che con decreto del MEF verranno definiti indicatori per la determinazione dei compensi degli amministratori acquisito il solo "sentito" della Conferenza Unificata. Ferma restando la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica cui la norma sembra riferibile, sarebbe opportuno che la Conferenza rilasci un'intesa di tipo "forte".

A tale scopo, si propone il seguente emendamento: al primo periodo del comma 6 dell'articolo 11, le parole "sentita la Conferenza unificata" sono sostituite dalle seguenti: "previa intesa in Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6 della legge 131/2003".

Sempre nel sesto comma, al quarto periodo, si prevede che siano in ogni caso fatte salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quelli previsti dal decreto di cui allo stesso comma sesto. In considerazione dell'articolato sistema di definizione dei limiti massimi dei compensi, differenziato fino a cinque fasce di società, contemplato nel predetto comma sesto, pare irragionevole e configgente con tale complessa strutturazione dei compensi fare comunque salve disposizioni preesistenti contemplanti limiti di compenso inferiori.

Pertanto, si propone di abrogare il quarto periodo del comma sesto.

Il comma 9 è dedicato agli statuti delle società a controllo pubblico in particolare la sua lettera d) stabilisce il divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalla norme generali in tema di società. La norma pare porsi in contrasto con l'art. 6 del medesimo decreto (principi fondamentali in materia di organizzazione e gestione delle società a controllo pubblico) il quale al terzo comma prevede la possibilità per le società a controllo pubblico di integrare gli strumenti di governo societario anche attraverso la costituzione di nuovi organi.

Si evidenzia al riguardo l'esigenza di un coordinamento tra le due norme.

Articolo 14

(Crisi d'impresa di società a controllo pubblico)

Si segnalano:

- al secondo comma il riferimento all'articolo 6, comma terzo, pare costituire un difetto di coordinamento, in quanto i programmi di valutazione del rischio sono contemplati al comma secondo dell'articolo 6 e non al terzo;
- al quarto comma - con riferimento al piano di ristrutturazione aziendale - laddove si prevede sia approvato ai sensi del comma 4, pare essere un errore di rinvio in quanto il piano di ristrutturazione aziendale in questione parrebbe riconducibile al piano di risanamento di cui al comma secondo.

Articolo 16

(Società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici)

Il terzo comma individua taluni strumenti finalizzati al rafforzamento del controllo analogo, attraverso strumenti societari anche in deroga alla disciplina comune, tra i quali i patti parasociali di cui alla lettera c) del predetto comma.

Al fine di rendere i ridetti patti opponibili alla società si ritiene di proporre il seguente emendamento:

-al comma 3 lettera c) dopo le parole “codice civile” sono aggiunte le seguenti parole: “e ad essi non si applica la disposizione dell’art. 9 comma 6”

Il quarto comma stabilisce che gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che almeno l’ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato a favore delle pp.aa. partecipanti. Le produzioni ulteriori sono consentite solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell’attività principale della società. La norma in concreto condiziona la produzione del 20 per cento alla sussistenza del requisito “dell’economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso delle attività”, condizioni non previste dal diritto dell’Unione, ed in particolare l’art. 12 della direttiva 24/2014.

Poiché la predetta norma del decreto non pare funzionale al conseguimento di un livello più elevato di efficienza concorrenziale si dubita della sua coerenza con il contenuto del richiamato art. 12 della direttiva 24/2014.

Si ritiene quindi opportuno rimuovere la predetta condizione per riportare la norma del decreto nell’alveo della previsione contenuta dell’art. 12 della direttiva 24/2014.

Pertanto, si propone – al comma quarto - di sopprimere le parole “e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell’attività principale della società”.

Articolo 19

(Gestione del Personale)

L’art. 19 della bozza di decreto riepiloga sostanzialmente le disposizioni che si sono susseguite nel tempo e che hanno via via portato la disciplina del personale delle società a controllo pubblico ad essere assimilata, almeno nei suoi principi fondamentali, a quella del personale delle pubbliche

amministrazioni.

I punti qualificanti sono rappresentati da:

- ◆ procedure di reclutamento trasparenti, pubbliche ed imparziali;
- ◆ contenimento della spesa, con particolare riferimento alle limitazioni della capacità assunzionali e dei costi contrattuali;
- ◆ obblighi di pubblicazione delle relative informazioni, ivi comprese quelle sulle retribuzioni.

I contenuti della norma sono condivisibili, pur a fronte di alcune attenzioni che devono essere sottolineate al fine di evitare che la trasposizione di regole tipiche degli enti pubblici a soggetti avente natura privatistica ne possa limitare eccessivamente la necessaria flessibilità organizzativa ed operativa, che rappresenta una delle principali ragioni da cui discende la scelta di costituire una società per la gestione di talune funzioni e attività di pertinenza regionale.

Si fa particolare riferimento a:

- necessità di limitare i riferimenti diretti alle norme del pubblico impiego ed in particolare al Decreto legislativo 165 per evitare che, in via interpretativa, si possa procedere ad una applicazione acritica e non adeguatamente adattata alla specificità degli ordinamenti societari;
- necessità di chiarire che, nel caso di impossibilità di completo riassorbimento del personale di cui al comma 8 si attivino a favore di quest'ultimo tutte le ulteriori procedure di garanzia già previste dall'ordinamento del personale in esubero del settore privato.

Articolo 25

(Revisione straordinaria delle partecipazioni)

Il primo comma prevede che le pubbliche amministrazioni effettuino entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla medesima data di entrata in vigore del decreto, individuando quelle che devono essere alienate. Il quarto comma impone che l'alienazione avvenga entro un anno dalla conclusione della ricognizione.

Si evidenzia l'esigenza di introdurre la possibilità di alienazione graduale in un arco temporale più ampio nel caso di riacquisto di quote da parte della stessa società, onde evitare effetti negativi sulla solidità finanziaria di società oggi in attivo (il problema si pone con particolare evidenza nel caso di società concessionarie di autostrade e di partecipazioni detenute dalle province).

Il secondo comma prevede che per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 611, della legge

23 dicembre 2014, n. 190, il provvedimento di ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del decreto, con individuazione di quelle che devono essere alienate, costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 del predetto articolo 1, *“fermi restando i termini ivi previsti”*.

Atteso che i termini fissati dall'articolo 1, commi 611 e 612, della legge n. 190/2014, saranno ormai decorsi al momento di entrata in vigore del testo unico e considerato che il provvedimento di ricognizione di cui al comma 1 dell'articolo 25 aggiorna il piano operativo ed i relativi termini, imponendo il rispetto di quelli fissati nello stesso articolo 25, pare antinomico mantenere la previsione di salvaguardia dei termini *“ivi previsti”*.

Pertanto, al comma 2, si propone di sopprimere le parole “, fermi restando i termini ivi previsti”.

Il terzo comma prevede che il provvedimento di ricognizione venga trasmesso alla sezione della Corte dei Conti affinché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi stabiliti dall'art. 25.

La disposizione omette di specificare la natura della predetta funzione di verifica attribuita alla Corte dei conti.

E' opportuno che anche questa norma venga abrogata o raccordata con le modifiche proposte rispetto all'articolo 5.

Articolo 26

(Disposizioni transitorie in materia di personale)

Si osserva che l'utilizzo della procedura indicata deve essere orientata al miglior coordinamento tra gli eventuali esuberi che dovessero emergere dai processi di riordino e le capacità assunzionali delle società partecipate, fermo restando la natura privatistica del rapporto di lavoro dei dipendenti da ricollocare per i quali potranno essere attivati anche gli ulteriori strumenti previsti dalla normativa nazionale e regionale nei casi di ricollocazioni a seguito di crisi aziendali.

Per agevolare la gestione degli esuberi su base territoriale, si propone di far precedere l'inserimento del personale eccedente nell'elenco di cui al comma 1, da accordi fra gli enti territoriali interessati per la ricollocazione in ambito regionale, con le modalità disciplinate nei seguenti emendamenti:

1. bis Le regioni e gli enti locali possono stipulare apposite convenzioni tramite le quali costituire, preventivamente alla trasmissione di cui al comma 1, elenchi del personale eccedente delle rispettive società partecipate, la cui gestione è finalizzata a favorirne la ricollocazione nell'ambito del territorio regionale. Le convenzioni così stipulate sono trasmesse alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica.

1. ter Il personale in eccedenza inserito negli elenchi costituiti ai sensi del comma 1 bis, che entro sei mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 1 non sia stato utilmente ricollocato, forma un apposito elenco che la competente regione trasmette alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica per la gestione secondo le modalità previste dal comma 2.

3. Fino al 31dicembre 2018, le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo, secondo le rispettive modalità di gestione, agli elenchi di cui ai commi 1 bis e 2.

4. bis La disposizione di cui al comma 4 non si applica alle società partecipate dalle regioni e dagli enti locali, le quali, ove debbano procedere all'assunzione di personale con profilo infungibile, avviano le procedure di reclutamento ai sensi dell'art. 19 motivando le ragioni di urgenza ed indifferibilità e dando conto dell'insussistenza di personale con il profilo ricercato nell'ambito degli elenchi di cui ai commi 1bis e 2.



**CON PARTICOLARE RIFERIMENTO
ALLE SOCIETA' FINANZIARIE REGIONALI**

Negli antecedenti normativi le società finanziarie regionali sono state contemplate in termini espliciti: l'art. 13 comma 1, ultimo periodo del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, come convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, le escludeva dal divieto di partecipazione ad altre società od enti e l'art. 4, comma 3, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, come convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, escludeva *"le società finanziarie partecipate dalle regioni"* dall'applicazione delle disposizioni di scioglimento o alienazione.

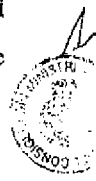
Si ritiene opportuno inserire un chiarimento in ordine all'applicabilità o meno del T.U. in esame alle società finanziarie regionali e nel caso si dovesse ritenerle escluse dall'ambito applicativo del T.U., ad esempio in ragione della previsione contenuta nell'art. 1 comma 3, sarebbe auspicabile una previsione espressa.

Le finanziarie regionali si presentano come società di capitali che perseguono finalità pubbliche di supporto al sistema produttivo e di sviluppo economico, imprenditoriale e occupazionale regionale.

Dette società svolgono attività di concessione ed erogazione di finanziamenti e benefici nei confronti del pubblico a vario titolo e rilasciano garanzie, mediante la gestione di risorse pubbliche e fondi agevolati relativi alla programmazione europea, nazionale e regionale. Operano nel settore finanziario anche tramite l'assunzione di rischi sul proprio patrimonio. Talune finanziarie in via secondaria svolgono altresì attività di gestione di partecipazioni con assunzione di capitale di rischio di impresa a sostegno di aziende innovative. Per lo svolgimento dell'attività di concessione dei finanziamenti diverse società finanziarie regionali hanno conseguito l'iscrizione all'Albo degli intermediari finanziari previsto dall'art. 106 e talune anche al 107 TUB.

Esse provvedono in taluni casi all'attività di "gestione di fondi pubblici" e di "concessione" ed "erogazione" di finanziamenti pubblici sotto qualsiasi forma nei confronti del pubblico che vengono esercitate dalle finanziarie regionali per conto delle regioni di riferimento. In tale veste esse operano in regime di "in house providing" strumentale.

Quindi, in concreto, le finanziarie regionali operano, in diverse realtà regionali, come organismi strumentali nell'attività di **gestione dei fondi pubblici e di concessione ed erogazione di finanziamenti agevolati**, nel contempo svolgono attività di **intermediazione finanziaria** ove iscritte all'Albo di cui all'art. 106 e 107 TUB.



a) Nello svolgimento della prima attività sono, di regola, organizzate secondo lo schema dell' "in house providing" ricorrendo il requisito del "controllo analogo" il quale determina rapporto di subordinazione organica con l'amministrazione costituente.

b) Nello svolgimento dell'attività finanziaria le società finanziarie regionali rientranti nel novero degli intermediari finanziari di cui al TUB sono funzionalmente sottoposte alla vigilanza della Banca d'Italia.

L'assetto sopra sintetizzato delle finanziarie regionali evidenzia la loro specificità confermata, peraltro, dagli interventi legislativi in materia di società pubbliche succedutesi negli ultimi anni i quali le hanno, non infrequentemente, espressamente escluse dall'ambito applicativo soggettivo in ragione del fatto che in esse convivono due realtà funzionali, organismo in house ed intermediario finanziario.

Appare, quindi, evidente l'esigenza di un chiarimento espresso nel contesto dello schema di T.U. sulle partecipate in ordine alla sua applicabilità alle finanziarie regionali.

Prima soluzione normativa

Esclusione generale delle finanziarie, emendamento all'art. 1 dello schema di decreto legislativo

In tal contesto si è valutato l'inserimento di un emendamento nello schema di T.U. che esclude espressamente dall'ambito applicativo del T.U. le finanziarie regionali a cagione delle estreme peculiarità delle stesse il cui oggetto sociale, gestione finanziaria per lo sviluppo territoriale, le allontana in termini evidenti dalle altre tipologie di società.

In particolare, è stato suggerito l'inserimento dopo il comma 5 dell'art. 1 dello schema di T.U. sulle società partecipate del comma 5-bis contenente un'espressa generale esclusione applicativa a favore delle società finanziarie.

Emendamento proposto: dopo il comma 5 dell'art. 1 dello schema di T.U. è inserito il seguente comma:

5-bis. Le disposizioni del presente decreto non si applicano alle società nelle quali lo Stato, le Regioni o le Province Autonome di Trento e Bolzano possiedono una partecipazione di controllo di

cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), o una partecipazione indiretta di cui all'articolo 2, comma 1, lettera g), che rispondono ad almeno uno dei seguenti requisiti:

a) sono iscritte all'albo degli intermediari finanziari di cui all'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

b) esercitano almeno una delle seguenti attività: erogazione di finanziamenti anche agevolati, gestione di fondi pubblici, acquisizione e gestione di partecipazioni societarie.

Le disposizioni del presente decreto non si applicano altresì alle società partecipate dalle società di cui al comma 5 bis, salvo le società partecipate aventi le finalità di cui all'articolo 4, comma 2.

Seconda soluzione normativa

Individuazione di singole esclusioni legislative per le società finanziarie regionali

E' ipotizzabile il ricorso al meccanismo dell'esclusione puntuale.

Emendamento proposto

All'articolo 1 sono aggiunti i seguenti commi:

"6 bis. Salve le deliberazioni adottate ai sensi del comma 6, gli articoli 4, 5, 11 commi 1, 2, 3, 6, 7, 9 lett. a) e 13, 16 comma 3 lettera a), 17 comma 4 lettera a) e 26 del presente decreto non si applicano alle società che gestiscono fondi pubblici per conto delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano e alle società finanziarie elencate nell'allegato 1, nonché alle società da esse partecipate sottoposte alla vigilanza della Banca d'Italia ovvero della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa.

6 ter. Le società che gestiscono fondi pubblici e le società finanziarie di cui al comma 6 bis possono acquisire, mantenere e gestire le partecipazioni effettuate nell'esercizio di attività di investimento nel capitale di rischio di imprese operanti sul mercato, finalizzate a consentirne lo sviluppo, senza finalità di stabile investimento."

In ordine alle singole esclusioni:

L'opportunità legislativa di prevedere puntuali esclusioni, quali quelle riportate nel testo del predetto emendamento allo schema di T.U., muove dalle peculiari attività svolte dalle finanziarie regionali, dall'esistenza di un corpus normativo settoriale cui le medesime sono sottoposte, nonché dall'esigenza di riconoscere il peculiare ruolo svolto dalle società che gestiscono fondi pubblici per conto delle Regioni o delle Province autonome, analogamente a quanto lo schema di T.U. prevede per le società che gestiscono fondi europei per conto dello Stato.

M
MINISTERO
DELL'ECONOMIA
E DELLE FINANZE

In particolare, le Finanziarie Regionali che sono anche intermediari finanziari, in quanto iscritte all'albo degli intermediari finanziari (art. 106) sono sottoposte a vigilanza, anche prudenziale, della Banca d'Italia (Circolare n. 288/15 di Banca d'Italia) volta a prevenire anche situazioni di crisi aziendale. La Circolare n. 288 al Titolo I, Capitolo I, Sezione II, detta una puntuale e specifica disciplina in merito alla Organizzazione Amministrativa e contabile e ai controlli interni. Ad oggi tutte le finanziarie hanno già detti assetti organizzativi. Le società finanziarie regionali che svolgono attività di finanziamenti agevolati e di gestione di fondi pubblici, sono sottoposte ad un regime di controllo sulle attività di gestione di fondi pubblici a presidio dei rischi legali e reputazionali che detta attività comporta.

Con particolare riferimento alla disciplina **relativa agli organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico** (art. 11 dello schema di T.U.) merita precisare che gli intermediari finanziari soggiacciono, quanto ai propri esponenti aziendali, alla previsione dei requisiti di onorabilità e di professionalità previsti dal DM 161/98, richiamati dalla Circolare n. 288/15.

Altresì l'organo amministrativo non può essere costituito da un amministratore unico, in quanto la normativa di vigilanza preveda espressamente che il Consiglio di Amministrazione (denominato organo di supervisione strategica) abbia una composizione tale da garantire la dialettica. Evidentemente laddove vi siano società pubbliche nelle quali la Regione ha il 51%, ma il resto del capitale è detenuto da soci privati, vi è la necessità di garantire la rappresentatività tanto del socio di maggioranza che dei soci di minoranza.

In ordine ai compensi degli organi (art. 11 comma 6 del T.U.) si evidenzia che nel marzo 2011 la Banca d'Italia ha emanato le disposizioni in materia di politiche e prassi di remunerazione presso le banche e i gruppi bancari, recependo così le previsioni contenute nella direttiva 2010/76/UE (cd. CRD 3) del 24 novembre 2010 e nelle relative linee guida di attuazione emanate dal CEBS sul finire dello stesso anno; i principi contenuti in tale normativa si estendono anche agli intermediari finanziari. Particolare attenzione è stata dedicata all'esistenza di sistemi di incentivazione corretti per tener conto di tutti i rischi, collegati con i risultati di lungo termine e coerenti con i livelli di liquidità e patrimonializzazione degli intermediari.

In ordine alla disciplina statutaria delle deleghe gestionali, la previsione dell'art. 11 comma 9, lett.

a) che fa salva l'attribuzione di deleghe al presidente, ove preventivamente autorizzata dall'assemblea, è contraria a quanto statuito nella Circolare n. 288/15 di Banca d'Italia, Titolo III, Capitolo I, Sezione II, che prevede che: *"Il presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica promuove la dialettica interna e l'effettivo funzionamento del sistema di governo societario; lo stesso non riveste un ruolo esecutivo né svolge, neppure di fatto, funzioni gestionali."*

Infine il comma 13 dell'art. 11 nel limitare la costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta ai soli casi previsti dalla legge risulta incompatibile con quanto normalmente accade alle

finanziarie che investono in PMI. In tali casi infatti i fondi pubblici utilizzati per investimenti nel capitale di rischio di PMI e comunque tutti gli strumenti finanziari anche costituiti da risorse private, dispongono di comitati consultivi.

Allegato 1

FIRA	
Sviluppo Basilicata	
Fincalabra	
Sviluppo Campania	
Gruppo Friulia	
Lazio Innova	
Filse	
Finlombarda	
Finlombarda Gestione SGR	
Finmolise	
Finpiemonte	
Puglia Sviluppo	
SFIRS	
IRFIS-FinSicilia	
Fidi-Toscana	
GEPAFIN	
Finaosta	
Veneto Sviluppo	
Trentino Sviluppo	
Ligurcapital	
Aosta Factor	
FVS SGR- Friulia Veneto Sviluppo SGR	
Sviluppumbria	
Sviluppo Imprese Centro Italia - SICI SGR	

Roma, 14 aprile 2016



Acc. B

CONSIGLIO REGIONALE
SEDUTA
DEL 14 APRILE 2016



Prime osservazioni sullo schema di decreto legislativo recante Testo Unico in materia di Società a Partecipazione Pubblica e relativi emendamenti.

1. Premessa

Il decreto è attuativo dell'articolo 18 della legge delega n. 124/2015, c.d. legge Madia. A tal fine, prevede i seguenti, principali interventi:

- ✓ precisazione dell'ambito di applicazione della disciplina, con particolare riferimento alle ipotesi di costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche e all'acquisto e gestione di partecipazioni in altre società a totale o parziale partecipazione pubblica diretta o indiretta;
- ✓ indicazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica;
- ✓ previsione di condizioni e limiti per la costituzione, acquisizione o mantenimento delle partecipazioni pubbliche;
- ✓ introduzione di stringenti obblighi di dismissione nei casi in cui le partecipazioni societarie già detenute non siano inquadrabili nelle categorie previste dallo stesso decreto;
- ✓ riordino e razionalizzazione dei principi fondamentali sull'organizzazione e gestione delle società a controllo pubblico;
- ✓ razionalizzazione della *governance* delle società a controllo pubblico, con particolare riferimento alle ipotesi di crisi aziendale;
- ✓ introduzione di specifici requisiti per i componenti degli organi amministrativi delle società;
- ✓ coordinamento delle disposizioni vigenti in tema di responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate;
- ✓ introduzione dell'Organo di vigilanza sulle società a partecipazione pubblica;
- ✓ coordinamento della disciplina nazionale in materia di *in house providing* con quella europea e, in particolare, con le nuove disposizioni dettate dalla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici;
- ✓ riordino della disciplina in materia di quotazione delle società a controllo pubblico in mercati regolamentati;



- ✓ razionalizzazione delle disposizioni vigenti in tema di reclutamento del personale e previsione di particolari meccanismi di valutazione periodica delle partecipazioni pubbliche;
- ✓ abrogazione di una serie di disposizioni al fine di semplificare la disciplina della materia.

L'ANCI esprime apprezzamento in merito alla tecnica legislativa adottata e all'elaborazione di un testo Unico sulle società partecipate che costituisca un quadro di regole chiare, razionali, omogenee e stabili di riferimento per le Amministrazioni Locali titolari di partecipazioni in società pubbliche, chiesto più volte negli anni dall'Associazione.

Si osserva tuttavia come l'intero impianto normativo sia costruito molto su una visione di sfavore nei confronti della proprietà pubblica delle società che erogano servizi pubblici locali di interesse economico generale e poco su meccanismi di incentivazione per le aggregazioni di quelle società pubbliche che invece rappresentano un'occasione di crescita e competitività per il Paese. Su questo invitiamo il Parlamento ad un'ulteriore riflessione.

Qui di seguito si riportano le prime osservazioni dell'Associazione:

2. Prime osservazioni

Il decreto disciplina in maniera puntuale e specifica *"la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta"*, dunque provvede alla creazione di una cornice organica di norme per la razionalizzazione e la riduzione delle società partecipate anche dagli enti locali.

E' altresì specificato che alle società quotate (come definite nell'articolo 2) e alle loro partecipate si applicano solo alcune disposizioni, inerenti alla condotta dell'azionista pubblico piuttosto che all'organizzazione o all'attività della società partecipata. Nel novero delle amministrazioni pubbliche vengono inseriti anche i consorzi o le associazioni per qualsiasi fine istituiti, nonché gli enti pubblici economici e le Autorità Portuali.

Va osservato che la disposizione che esclude dal campo di applicazione del T.U. le **società partecipate dalle quotate**, salvo che le stesse siano anche controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche (articolo 1, comma 5 in combinato disposto con articolo 2, comma 1, lett. o)), suscita perplessità. Non appare infatti condivisibile la motivazione sottesa alla



ricomprensione tra i soggetti destinatari del T.U., delle società partecipate da quotate che siano anche a loro volta partecipate da p.a.

In generale, non si comprende la ratio dell'estensione dei vincoli gestionali a tutte le imprese a controllo pubblico, incluse le società titolari di un contratto a seguito di gara ad evidenza pubblica, (sia essa tradizionale o c.d. a doppio oggetto, ovvero finalizzata alla costituzione di una società a partecipazione mista).

Si ritiene più giusto che le modalità di acquisizione di un contratto debbano essere poste tra i principali criteri di differenziazione di disciplina. Una società totalmente pubblica che ha già "affrontato" il mercato nella sua massima espressione – la gara – deve essere messa in condizione di poter operare senza anacronistici vincoli gestionali, al pari dei suoi concorrenti privati ed al pari di una società quotata, che gode di una disciplina speciale proprio in considerazione della sua natura di soggetto sottoposto interamente al mercato che diventa, quindi, una sorta di diaframma dall'applicazione di regole pubblicistiche.

Uno degli elementi fondamentali del decreto è l'individuazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica: società per azioni e società a responsabilità limitata.

Dal combinato disposto con il testo unico in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale, si deduce che non sia più possibile, per la gestione di servizi a rete, la costituzione di aziende speciali, società consortili per azioni e a responsabilità limitata. Aziende speciali e gestione in economia sono ipotesi residuali per la gestione dei servizi non a rete. Andrebbe chiarito che rimane possibile per le società pubbliche costituirsi in consorzi, ciò aiuterebbe processi di aggregazione industriali.

Si esprimono inoltre perplessità in merito alla farraginosità e complessità della procedura amministrativa con cui è possibile ricorrere allo strumento societario: il decreto dispone infatti che, per la costituzione di una società a partecipazione pubblica ovvero l'acquisto di partecipazioni, la proposta di deliberazione motivi (art. 5) in merito alla "possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate". A ciò si aggiunge il preventivo invio della stessa proposta di deliberazione per la costituzione e il mantenimento di una partecipazione in una società, alla competente sezione regionale della Corte dei Conti, che dovrà esprimersi, sempre in 30 gg. dall'invio e può formulare rilievi. Successivamente, lo schema di decreto dovrà essere inviato all'Antitrust, che esercita i poteri previsti dalla legge.

Si osserva che tale procedura, oltre a reintrodurre un controllo preventivo di legittimità sugli atti da parte di organo esterno, non risulta coerente con gli obiettivi di semplificazione del decreto stesso.

Va rilevato altresì che l'interpretazione letterale dell'articolo 4 comma 4 del testo normativo consente alle società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici di avere come oggetto sociale esclusivo tutte le attività consentite di cui al medesimo articolo (produzione di servizio di interesse generale; progettazione e realizzazione di un'opera pubblica; autoproduzione di bene e servizi strumentali, servizi di committenza in base al code dei contratti).

Rispetto ai piani di razionalizzazione, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto è prevista una revisione straordinaria, seguita da piani annuali di razionalizzazione, alienazioni e dismissioni. Anche rispetto a tali piani è disposto l'invio di una relazione di attuazione alla sezione regionale della Corte dei Conti, entro il 31 dicembre dell'anno successivo all'adozione.

Rispetto poi alla prevista **razionalizzazione obbligatoria per alcune fattispecie di società** (fra cui società non rientranti fra attività consentite previste dal decreto, prive di dipendenti, diverse da quelle sui SIEG aventi risultato negativo 4/5 esercizi, aggregazione con società consentite, ecc.), si segnala la difficoltà operativa rispetto al criterio del fatturato medio **dell'ultimo triennio inferiore al milione di euro (art. 20 c. 2 let. d)**. Si propone una deroga per quelle società che – presenti in territori svantaggiati quali quelli dei piccoli Comuni e senza competitor, abbiano comunque bilanci in attivo.

Si rilevano criticità in merito alle disposizioni in materia di governance, di cui all'articolo 11, che demandano ad un DPCM la definizione del numero di componenti dei CdA, senza prevedere un opportuno parere in Conferenza Unificata che invece è necessario.

La disposizione che disciplina l'obbligo di adeguamento degli statuti societari al 31/12/2016 (articolo 27, comma 1) anche per società miste, tante **l'impossibilità di modificare unilateralmente alcune delle condizioni contrattuali già sottoscritte** dal socio privato, che ha evidentemente vinto una gara ad evidenza pubblica. Bisognerebbe quantomeno **salvaguardare i patti già vigenti tra le parti** che disciplinano le medesime materie.

Sul personale delle società partecipate, l'art. 19 riepiloga sostanzialmente le disposizioni che si sono susseguite nel tempo e che hanno via via portato la disciplina del personale delle società a controllo pubblico ad essere assimilata, almeno nei suoi principi fondamentali, a quella del personale delle pubbliche amministrazioni.

I punti qualificanti sono rappresentati da:

- procedure di reclutamento trasparenti, pubbliche ed imparziali;
- contenimento della spesa, con particolare riferimento alle limitazioni della capacità



assunzionali e dei costi contrattuali;

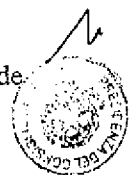
- obblighi di pubblicazione delle relative informazioni, ivi comprese quelle sulle retribuzioni.

Rispetto a tali profili, occorre garantire il pieno coordinamento con le previsioni contenute nell'art. 18, comma 2-bis, del D.L. 112/2008, che individuano un regime specifico per le attività *labour intensive* (nello specifico quelle legate alla gestione dei servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona).

Si prevede altresì che per i dipendenti interessati dalla razionalizzazione che hanno lavorato in passato nell'ente titolare della partecipazione, e sono poi stati "esternalizzati" passando alla società, si apra una corsia preferenziale, perché l'amministrazione che controlla la società dovrà riassorbirli nei propri organici «prima di poter effettuare nuove assunzioni». Deve essere chiaro che tali eventuali processi di reinternalizzazione devono essere resi compatibili con programmazione del fabbisogno di personale di ciascuna amministrazione. Inoltre si rende necessaria una soluzione di carattere normativo per consentire modalità non onerose per il personale interessato dai processi di reinternalizzazione in merito alla ricongiunzione delle posizioni previdenziali.

In merito alla ricognizione del personale in servizio presso le società partecipate, anche al fine di individuare le eccedenze di personale conseguenti al processo di revisione straordinaria delle partecipazioni, si sottolineano alcune criticità ed esigenze di garantire:

- una ricollocazione per il personale privatistico eventualmente eccedentario non deve tradursi in un ostacolo alla efficace erogazione dei servizi da parte delle società caratterizzate da livelli ottimali di efficienza;
- l'operatività e la tempestività dei processi di ricollocazione, pena il rischio di determinare un maggior ricorso a forme di lavoro flessibile;
- meccanismi univoci in merito agli inquadramenti contrattuali nel caso di ricollocazione presso aziende che applicano un CCNL diverso da quello di provenienza, anche al fine di prevenire contenziosi;
- l'inserimento nei processi di ricollocazione anche del personale dipendente da aziende speciali, enti ed istituzioni dipendenti dalle amministrazioni comunali.



Proposte emendative

Articolo 1 (Oggetto)

Al comma 6 è aggiunto in fine il seguente periodo:

"Il decreto è adottato previa intesa in Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6 della legge 131/2003, quando si tratti di società partecipate da enti territoriali"

Motivazione

L'emendamento prevede che le esclusioni di cui al comma 6, vengano condivise in Conferenza Unificata, tramite Intesa, potendo riguardare anche società partecipate dagli Enti territoriali.



Articolo 2 (Definizioni)

Al comma 1 lettera h), dopo le parole “servizi”, inserire le seguenti parole: *“compresa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi”*.

Motivazione

La modifica si rende necessaria in quanto, con riferimento alla definizione di servizi di interesse generale indicata nel provvedimento si osserva che nell'alveo degli stessi rientra anche la realizzazione e la gestione di reti ed impianti funzionali alla loro prestazione alla collettività



Articolo 2 (Definizioni)

Al comma 1 lettera o), eliminare le parole: “alla data del 31 dicembre 2015”.

In alternativa

- Al comma 1 lettera o), sostituire il termine 2015 con “2018”.

Motivazione

L'emendamento ha la finalità di evitare una discriminazione nella definizione di società quotate, alcune delle quali sarebbero escluse unicamente in base alla data di emissione degli strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati.

A handwritten signature in black ink is written over a circular stamp. The stamp contains the word "CONSIGLIO" in capital letters.

Articolo 3 (Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica)

Alla fine del comma 1 sono aggiunte le seguenti parole: “anche consortili”.

Motivazione

L'emendamento è volto ad ampliare la partecipazione anche alle società consortili di capitali di cui all'articolo 2615-ter del codice civile.



Articolo 4 (Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche)

Al comma 2, alla lettera d) dopo le parole: "gli enti pubblici partecipanti" sono aggiunte le seguenti:
"ovvero per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza"

Motivazione

L'emendamento è necessario al fine di chiarire espressamente la possibilità che una società possa svolgere contemporaneamente una o più attività previste dall'articolo 4. Il chiarimento si rende necessario soprattutto per evidenziare espressamente, fugando ogni eventuale dubbio, la possibilità di costituire o mantenere anche soggetti che svolgano anche funzioni amministrative esternalizzate.



Articolo 4 (Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche)

Al comma 4, comma 4, la parola “esclusivo” è soppressa.

Motivazione

L'emendamento è necessario al fine di chiarire espressamente la possibilità che una società possa svolgere contemporaneamente una o più attività previste dall'articolo 4.

A handwritten signature, possibly 'A.', is written over a circular official stamp. The stamp contains some illegible text and a central emblem.

Articolo 5 (Oneri di motivazione analitica e obblighi di dismissione)

- Al primo periodo del comma 1, dopo le parole “previsioni legislative” sono inserite le seguenti “, anche regionali”.
- Al comma 1, al primo periodo, le parole da “e in considerazione della possibilità” fino a fine periodo sono abrogate”
- Al secondo periodo del comma 2, dopo le parole “consultazione pubblica” inserire le seguenti parole: le cui modalità sono stabilite con dpcm, previo parere della Conferenza Unificata, da emanarsi entro 90 giorni dall’entrata in vigore del presente decreto”.
- Il comma 3 è abrogato. *In alternativa: “3. L’atto deliberativo dall’Amministrazione pubblica con cui si costituisce la società ovvero si acquisisce la partecipazione diretta o indiretta, è inviato successivamente alla sua approvazione, alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, ai sensi dell’articolo 7, comma 8 della legge 131/2003 s.m.i., che – entro 30 giorni dal ricevimento – può esprimere eventuali rilievi non vincolanti in ordine all’aderenza dell’atto rispetto all’articolo 4 del presente decreto. L’ente Territoriale può accogliere gli eventuali rilievi, riapprovando l’atto di cui sopra, ovvero motivarne il non accoglimento.”*
- Il comma 5 è abrogato.

Motivazione

L’emendamento è necessario al fine di semplificare la procedura relativa alla costituzione e acquisizione di partecipazioni societarie.



Articolo 6 (Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico)

Al comma 4, le parole "sul governo societario" sono sostituite dalle seguenti: "sulla gestione di cui all'art. 2429 del codice civile".

Motivazione

L'emendamento è necessario al fine di riportare all'interno della relazione sulla gestione le indicazioni o le giustificazioni richieste in ordine all'utilizzo o meno degli strumenti di governance previsti, da evidenziarsi in apposita sezione.



Articolo 10 (Alienazione di partecipazioni sociali)

Alla fine del comma 1 sono inserite le seguenti parole: *“, tranne nei casi di attuazione di piani di razionalizzazione o riassetto anche ai sensi dell'articolo 1 commi 611 e 612 della legge 190/2014, già deliberati”*.

Al comma 2 al secondo periodo dopo le parole: “casi eccezionali” sono inserite le seguenti parole: *“ovvero nel caso di diritto di prelazione del socio prevista nello statuto e/o nell'atto costitutivo”*.

Motivazione

L'emendamento è finalizzato a prorogare l'efficacia delle scelte di alienazione compiute attraverso i piani di razionalizzazione di cui alla legge di stabilità 2015.

Inoltre si ritiene utile specificare che in caso di diritto di prelazione del socio a condizioni convenienti che attestino la congruità del prezzo di vendita, l'ente possa negoziare in maniera diretta.

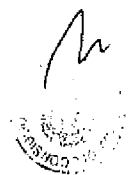


Articolo 11 (Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico)

- Al comma 3 dopo le parole “e la pubblica amministrazione” sono inserite le seguenti: *“d’intesa in Conferenza unificata”*;
- Dopo il comma 4, è inserito il seguente comma: *“4 bis. Nel caso in cui il decreto di cui al comma 3 non sia emanato nei termini previsti, resta salva la facoltà di scelta dell’Assemblea fra Amministratore unico e CdA che restano in carico fino al primo rinnovo successivo l’emanazione del succitato decreto”*.
- Al comma 6, il quarto periodo è abrogato.
- Al comma 7 le parole da *“all’articolo 4 comma 4”* fino a *“modificazioni, e”*, sono soppresse.

Motivazione

L'emendamento ha la finalità di condividere con un'Intesa in Conferenza Unificata il DPCM che stabilirà: 1. I criteri per la nomina di un CDA da tre a cinque membri; 2. Le fasce dei compensi per gli amministratori delle società.

A handwritten signature in black ink is positioned above a circular official stamp. The stamp contains the text "CONFERENZA UNIFICATA" around its perimeter.

Articolo 16 (Società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici)

Al comma 3, alla lettera c) dopo le parole “codice civile” sono aggiunte le seguenti parole: “e ad essi non si applica la disposizione dell’art. 9 comma 6”

Al comma 4, le parole da “e che la produzione ulteriore” fino a fine comma, sono soppresse.

Motivazione

L'emendamento è necessario al fine di chiarire che gli strumenti finalizzati al rafforzamento del controllo analogo, anche in deroga alla disciplina comune, quali i patti parasociali sono cogenti per la società.

Inoltre è necessario eliminare alcuni elementi per la giustificazione di fatturato superiore all'80% legati a condizioni stringenti che non rendono possibile la declinazione operativa di tale prevista possibilità.



Articolo 20 (Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche)

- Al comma 1, la parola “annualmente” è sostituita dalle seguenti: “ogni due anni”
- Al comma 2, let. d), dopo la parola “società”, sono inserite le seguenti: *“avente ad oggetto sociale esclusivo l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti”*
- Al comma 2, let. d), le parole “un milione di euro” sono sostituite con le seguenti: *“cinquecentomila”*
- Al comma 2, a fine comma, sono seguenti parole: *“Il parametro di cui alla lettera d) non è applicato alle società partecipate da Comuni i cui territori risultino situati in aree territoriali interne nonché da Comuni classificati montani o parzialmente montani di cui all'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)”*
- Al comma 3 sostituire la parola “anno” con “biennio”
- Il comma 7 è abrogato
- Al comma 8 da “e dall'articolo 1,” fino a fine comma sono soppresse. *In alternativa* Al comma 8, dopo le parole da “dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e” sono inserite le seguenti: *“restano validi i piani attuati a seguito delle previsioni”*.

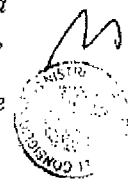
Motivazione

L'emendamento è necessario al fine di evitare la revisione annuale dell'assetto delle partecipazioni che si interseca con quella straordinaria prevista nel provvedimento. In tal senso l'invio dell'analisi periodica sulle società e dell'eventuale piano di razionalizzazione, alla struttura di monitoraggio (individuata dal MEF) ed alla sezione regionale della Corte dei conti, senza ulteriori specifiche rispetto ad eventuali interventi della Corte stessa andrebbe prevista con cadenza biennale.

E' inoltre opportuno ridurre il montante di fatturato discriminante ai fini della dismissione.

Risulta poi essenziale rendere coerente il richiamo al fatturato indicato per la dismissione, di cui al comma 2 lettera d), con il riferimento contenuto nella delega alle sole società strumentali (art. 18, c. 1 let m) punto 1) della legge 124/2015). Il suddetto parametro di cui lettera d) non risponde, tra l'altro, alle esigenze di quei Comuni situati in aree territoriali interne ovvero montane e collinari, che risultano in assenza di un mercato concorrenziale.

E' necessario inoltre fare salvi i piani già avviati ai sensi della legge di stabilità 2015 ed eliminare la sanzione nei confronti di amministrazioni pubbliche



Articolo 21 (Norme finanziarie sulle società partecipate dalle amministrazioni locali)

I Commi 1 e 2 sono abrogati.

Motivazioni

Si ripropone la norma sull'accantonamento delle perdite nel bilancio dell'ente locale socio ai fini del ripiano.

Tale misura alla luce delle stringenti disposizioni del decreto sulle società e di quello sui servizi pubblici locali di interesse generale non ha più adesso nessuna giustificazione, pertanto va eliminata.

A handwritten signature, possibly 'A', is written over a circular official stamp. The stamp contains the text 'COMUNE DI' and 'CONSIGLIO'.

Articolo 25 (Revisione straordinaria delle partecipazioni)

Al comma 2, a fine comma, le parole: "fermi restando i termini ivi previsti" sono sostituite dalle seguenti: *"pertanto le amministrazioni aggiornano i termini precedenti."*

Il comma 3 è abrogato.

Motivazione

L'emendamento è effettuato in coerenza con la richiesta di salvaguardia dei piani di razionalizzazione attuati ai sensi della legge di stabilità 2015 che possono essere aggiornati con una revisione dei termini qualora l'ente ravvisi la necessità di adeguamento degli stessi alle nuove disposizioni.

E' altresì necessario, a tutela dell'azione amministrativa, eliminare l'invio alla Corte dei Conti ed alla struttura di monitoraggio individuata dal Mef se non si chiariscono i rilevi che tali soggetti possono muovere, con quale tempistica e con quali criteri.



Articolo 26 (Disposizioni transitorie in materia di personale)

Al comma 1 le parole “sei mesi” sono sostituite dalle seguenti: “dodici mesi”.

I commi 3 e 4 sono abrogati.

In alternativa, sostituire il comma 3 con il seguente:

“Fino al 31 dicembre 2018, le società a controllo pubblico che hanno conseguito un risultato negativo di esercizio nell’ultimo triennio, non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo con le modalità definite dal decreto di cui al comma 1 all’elenco di cui al comma 2”

Motivazione

Si propone un tempo più congruo per la ricognizione del personale in eccesso, da parte delle società.

Inoltre si ravvisa la necessità di un miglior coordinamento tra gli eventuali esuberi che dovessero emergere dai processi di riordino e le capacità assunzionali delle società partecipate, fermo restando la natura privatistica del rapporto di lavoro dei dipendenti da ricollocare per i quali potranno essere attivati anche gli ulteriori strumenti previsti dalla normativa nazionale e regionale nei casi di ricollocazioni a seguito di crisi aziendali. La disposizione infatti limita fortemente la capacità organizzativa delle aziende fino al 2018, anche per particolari situazioni legati a servizi stagionali ed alla conseguente necessità di personale.



Art. 29 (Abrogazioni)

Al comma 1 lettera o) le parole da “limitatamente”, fino a “periodo” sono soppresse.

Motivazione

L'emendamento ha la finalità di rendere coerente e omogenea la nuova disciplina dei compensi degli amministratori di società pubbliche.



Alleg. 2

Unione Province d'Italia



UPI

CONSEGNA NELLA SEDUTA
DEL 14 APR. 2016

OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE TESTO UNICO IN MATERIA DI SOCIETA' A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

Conferenza unificata

Roma, 14 aprile 2016



OSSERVAZIONI

Premessa

Il riordino della disciplina delle partecipazioni pubbliche, in attuazione della delega conferita al Governo dall'articolo 18 della legge 124/15, si pone nell'ambito del più complessivo disegno di riforma della PA e di attuazione delle disposizioni in materia di revisione della spesa pubblica (spending review).

Di fronte agli esiti deludenti dei processi di razionalizzazione delle società pubbliche previsti dalla legge di stabilità 2015, come è stato evidenziato dalla Corte dei Conti nella relazione presentata al Parlamento nel scorso mese di luglio, si è scelto di intervenire attraverso un Testo Unico di disciplina complessiva della materia nell'ambito dei decreti attuativi della riforma della pubblica amministrazione.

L'obiettivo condiviso è quello di contenere la pervasiva presenza delle società pubbliche in settori lontani dall'interesse pubblico, anche al fine di garantire la tutela e la promozione della concorrenza, attraverso la riduzione del numero delle società pubbliche e delle partecipazioni detenute in aziende attive in settori che poco o nulla hanno a che fare con l'interesse pubblico su cui si accumulano sprechi, inefficienze ed elusioni dai vincoli di finanza pubblica, con la possibilità di conseguire dei risparmi di spesa.

I contenuti

L'UPI esprime apprezzamento in merito alla tecnica legislativa adottata e all'elaborazione di un Testo Unico sulle società partecipate che costituisce un quadro di regole chiare, razionali, omogenee e stabili di riferimento per gli enti locali titolari di partecipazioni in società pubbliche, nei seguenti campi:

- precisazione dell'ambito di applicazione della disciplina, con particolare riferimento alle ipotesi di costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche e all'acquisto e gestione di partecipazioni in altre società a totale o parziale partecipazione pubblica diretta o indiretta;
- indicazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica;
- previsione di condizioni e limiti per la costituzione, acquisizione o mantenimento delle partecipazioni pubbliche;
- introduzione di stringenti obblighi di dismissione nei casi in cui le partecipazioni societarie già detenute non siano inquadrabili nelle categorie previste dallo stesso decreto;
- riordino e razionalizzazione dei principi fondamentali sull'organizzazione e gestione delle società a controllo pubblico;
- razionalizzazione della governance delle società a controllo pubblico, con particolare riferimento alle ipotesi di crisi aziendale;
- introduzione di specifici requisiti per i componenti degli organi amministrativi delle società;



- coordinamento delle disposizioni vigenti in tema di responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate;
- introduzione dell'Organo di vigilanza sulle società a partecipazione pubblica;
- coordinamento della disciplina nazionale in materia di in house providing con quella europea e, in particolare, con le nuove disposizioni dettate dalla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici;
- riordino della disciplina in materia di quotazione delle società a controllo pubblico in mercati regolamentati;
- razionalizzazione delle disposizioni vigenti in tema di reclutamento del personale e previsione di particolari meccanismi di valutazione periodica delle partecipazioni pubbliche;
- abrogazione di una serie di disposizioni al fine di semplificare la disciplina della materia.

La distinzione necessaria con i servizi pubblici locali

L'impegno per la riduzione del numero delle società pubbliche dovrebbe avvenire distinguendo nettamente tra **gli enti strumentali o società che operano in settori lontani dall'interesse pubblico e le società che, invece, sono deputate alla gestione dei servizi di rilevanza economica locale ed, in particolare dei servizi a rete**. Per questi ultimi, infatti, occorre tenere conto della disciplina specifica prevista dall'articolo 19 della legge 124/15.

Lo schema di Testo Unico sulle partecipate pubbliche non opera questa distinzione ed i due tipi di società a partecipazione pubblica sono a tutti gli effetti equiparati. Il testo non è incompatibile con la possibilità di gestione in house dei servizi pubblici locali ma non riconosce la peculiarità di queste realtà industriali che dovrebbero avere un regime giuridico diverso rispetto agli enti strumentali.

L'ambito di applicazione

Le uniche società pubbliche escluse dall'obbligo di riordino previsto dal decreto si applicano sono le società quotate in borsa, ovvero *“le 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.”*

La quotazione sui mercati finanziari presuppone infatti il raggiungimento di una scala finanziaria di efficienza che consente a questi soggetti di operare come privati, affrancandosi dalla finanza pubblica per realizzare gli investimenti previsti.

Per evitare una discriminazione verso le società di proprietà pubblica rispetto a quelle private, sarebbe auspicabile **estendere l'esclusione anche alle società pubbliche che, anche senza quotarsi in borsa, emettano strumenti finanziari in mercati regolamentati oltre il termine del 31 dicembre 2015, assoggettandosi a regole di trasparenza e a giudizi di rating a tutela degli investitori, poiché anche queste operano come privati, affrancandosi dalla finanza pubblica per raggiungere i loro scopi.**



Occorre inoltre chiarire che anche le società consortili e le società patrimoniali detentrici di reti e infrastrutture per l'esercizio di servizi pubblici locali rientrano tra le società per cui è ammessa la partecipazione pubblica.

Devono essere escluse, infine, dall'ambito di applicazione del decreto le società di capitali partecipate amministrazioni pubbliche che operano in regime concorrenziale in settori importanti per lo sviluppo economico (come ad esempio quello fieristico) e che producano utili.

La collaborazione necessaria per l'attuazione delle norme

Anche se il complesso degli obblighi previsti non presenta un onere insormontabile per le società di gestione dei servizi pubblici locali, per quanto riguarda la disciplina degli incarichi, degli emolumenti, dei controlli e della trasparenza, è evidente che la sovrapposizione tra la normativa in materia di società partecipate e quella in materia di servizi pubblici locali porrà i soggetti industriali che gestiscono questi servizi un aggravio di oneri che derivano dal riordino normativo, a cui si aggiunge il necessario adeguamento alla normativa su appalti e concessioni.

Per questi motivi, è auspicabile che il Governo **predisponga in collaborazione con le associazioni degli enti locali tutti gli strumenti e le azioni di supporto necessari per accompagnare i Comuni, le Città metropolitane e le Province nell'azione di razionalizzazione delle loro società partecipate.**

Le norme sul personale

Un problema particolare si porrà, infine, relativamente alle norme in materia di assunzione di personale che possono causare diversi problemi applicativi. In relazione alla gestione transitoria del personale in esubero è previsto il blocco di nuove assunzioni per le società a controllo pubblico fino al 31.12.2018 se non attingendo all'elenco di personale in esubero attraverso le procedure di mobilità in capo al Dipartimento Funzione Pubblica.

Questa procedura rischia di ostacolare l'autonomia gestionale ai soggetti industriali che gestiscono servizi a rete e che debbono assicurare nelle 24 ore la continuità nella fornitura di servizi a rilevanza economica. **Appare più congruo, in questi casi, prevedere le normali procedure di assunzione di personale, almeno per il personale tecnico che presenti profili di infungibilità che non possono essere soddisfatti con il ricorso alle procedure di mobilità.**

La chiarezza dei rinvii normativi

Infine, dal punto di vista del rafting, in considerazione della natura del testo unico e per migliorare l'applicazione delle norme da parte delle pubbliche amministrazioni, **sarebbe opportuno non rinviare ad altre disposizioni normative** per definire le norme applicabili, fatti salvi i comprensibili e necessari rinvii al codice civile, indicando espressamente le disposizioni che il legislatore intende mantenere e non rinviando ad altri testi normativi come avviene negli articoli 11 e 20.



EMENDAMENTI

Articolo 1 (Oggetto)

Al comma 5, aggiungere il seguente periodo: **“Le disposizioni del presente decreto non si applicano alle società di capitali operanti in regime concorrenziale che abbiano conseguito utili negli ultimi 3 esercizi.”**

Al comma 6 è aggiunto in fine il seguente periodo: **“Il decreto è adottato previa intesa in Conferenza unificata, ai sensi dell’articolo 8, comma 6 della legge 131/2003, quando si tratti di società partecipate da enti territoriali.”**

Motivazione

Il decreto deve portare alla razionalizzazione delle società che non sono essenziali per il raggiungimento delle finalità istituzionali delle amministrazioni pubbliche e delle iniziative economiche che hanno dei costi non giustificati. Devono essere escluse, perciò, dall’ambito di applicazione del decreto le società di capitali partecipate amministrazioni pubbliche che operano in regime concorrenziale in settori importanti per lo sviluppo economico dei territori e che producano utili (come è il caso delle società partecipate che operano nel settore fieristico).

L’emendamento al comma 6 prevede l’intesa in Conferenza unificata per attivare la possibilità che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sia deliberata l’esclusione totale o parziale dell’applicazione delle disposizioni del presente decreto a società partecipate dagli enti territoriali.

Articolo 2 (Definizioni)

Al comma 1, lettera h), dopo le parole “servizi” inserire le seguenti parole **“compresa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali a i servizi medesimi”**.

Al comma 1, lettera o) dopo le parole “regolamentati” aggiungere le parole **“o su sistemi multilaterali di negoziazione”**

Di conseguenza aggiungere le parole **“o su sistemi multilaterali di negoziazione”** all’articolo 18, comma 1, e all’articolo 27, comma 4, dopo le parole “mercati regolamentati”.

MOTIVAZIONE

Il primo emendamento si rende necessario per chiarire che rientrano nei servizi di interesse generale anche la realizzazione delle reti e degli impianti funzionali a tali servizi.



L'emendamento alla lettera o) mira ad estendere l'esclusione dall'ambito di applicazione del decreto anche alle società pubbliche che, anche senza quotarsi in borsa, emettano strumenti azionari di finanziamento in mercati regolamentati oltre il termine del 31 dicembre 2015, assoggettandosi a regole di trasparenza e a giudizi di rating a tutela degli investitori.

Articolo 3 **(Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica)**

Alla fine del comma 1, sono aggiunte le seguenti parole: **"anche consortili"**.

Motivazione

La norma limita la partecipazione della amministrazioni pubbliche alle sole s.p.a e s.r.l., non prevedendo alcuna altra possibilità. L'emendamento è volto quindi ad ampliare la partecipazione anche alla forma delle società consortili di capitali di cui all'articolo 2615-ter del codice civile.

Articolo 4 **(Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche)**

Al comma 2, lettera d, Al comma 2, alla lettera d) dopo le parole: **"gli enti pubblici partecipanti"** sono aggiunte le seguenti: **"ovvero per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza"**

Alla fine del comma 3, sono aggiunte le seguenti parole: **"nonché costituire o detenere partecipazioni in società a totale partecipazione pubblica proprietarie di reti, impianti e dotazioni patrimoniali strumentali all'esercizio di servizi come disciplinati dal testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale."**

Al comma 4, le parole **"esclusivo le"** sono sostituite con le seguenti: **"una o più"**.

Motivazione

Il primo e il terzo emendamento sono necessari al fine di chiarire espressamente la possibilità che una società possa svolgere contemporaneamente una o più attività previste dall'articolo 4. Il chiarimento si rende necessario soprattutto per evidenziare espressamente, fugando ogni eventuale dubbio, la possibilità di costituire o mantenere anche soggetti che svolgano anche funzioni amministrative esternalizzate.

Il secondo emendamento chiarisce che tra le società patrimoniali occorre ricomprendere anche quelle che detengono reti e infrastrutture per l'esercizio di servizi pubblici locali ai sensi del testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale.



Articolo 5
(Oneri di motivazione analitica e obblighi di dismissione)

Eliminare dalla rubrica dell'articolo 5 le parole "e obblighi di dismissione".

Al comma 1, primo periodo, le parole "*e in considerazione della possibilità della destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato*" sono abrogate.

Al comma 2, secondo periodo, dopo le parole "consultazione pubblica" inserire le seguenti parole "*le cui modalità sono stabilite con dpcm, previo parere della Conferenza Unificata, da emanarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto*".

Il comma 3, è sostituito dal seguente: "*L'atto deliberativo approvato dall'Amministrazione con cui si costituisce la società ovvero si acquisisce la partecipazione diretta o indiretta, è inviato successivamente alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 131/2003.*"

Il comma 5 è abrogato.

Motivazione

L'articolo è interamente dedicato alla costituzione di una società o all'acquisto di una partecipazione. Si propone quindi di eliminare dalla rubrica il riferimento agli obblighi di dismissione.

L'articolo configura un aggravio del processo decisionale dell'ente attraverso che introduce un controllo preventivo della Corte dei Conti sugli atti di costituzione di una società o di acquisto delle partecipazioni. Si propone di semplificare le procedure armonizzandole con l'attuale sistema di controlli collaborativi della Corte dei Conti e di stralciare l'ultimo comma in quanto la sottoposizione degli atti alle sezioni competenti della Corte dei Conti assorbe altre possibilità di controllo che possono derivare dall'ulteriore invio della delibera all'Autorità garante della Concorrenza, che in ogni caso può attivare autonomamente i suoi poteri.

Articolo 7
(Costituzione di società a partecipazione pubblica)

Al comma 1, sostituire la lettera c) con la seguente "**deliberazione del consiglio, in caso di partecipazioni degli enti locali**"

MOTIVAZIONE

La disposizione non tiene conto dell'attuale ordinamento degli enti locali che prevede esplicitamente la possibilità anche per gli enti di area vasta di costituire o acquisire partecipazioni in società.



Articolo 10
(Alienazione di partecipazioni sociali)

Alla fine del comma 1, sono inserite le seguenti parole: “, **tranne nei casi di attuazione di piani di razionalizzazione o riassetto già deliberati, anche ai sensi dell’articolo 1 commi 611 e 612 della legge 190/2014.**”

Al comma 2, secondo periodo, dopo le parole: “casi eccezionali” sono inserite le seguenti parole: “**ovvero nel caso di prelazione del socio, prevista nello statuto e/o nell’atto costitutivo,**”.

Motivazione

L'emendamento è volto a preservare le scelte di alienazione compiute attraverso i piani di razionalizzazione di cui alla legge di stabilità 2015, altrimenti messi in discussione. Inoltre si ritiene utile specificare che in caso di diritto di prelazione del socio a condizioni convenienti che attestino la congruità del prezzo di vendita l'ente possa negoziare in maniera diretta.

Articolo 11
(Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico)

Al comma 3, dopo le parole “e la pubblica amministrazione” sono inserite le seguenti: “**d’intesa in Conferenza unificata**”;

Al comma 5, sostituire la parola “soci” con la parola “**amministratori**”.

Al comma 6, primo periodo, le parole “sentita la Conferenza unificata” sono sostituite dalle seguenti: “**previa intesa in Conferenza unificata**”.

Motivazione

La norma stabilisce il principio per cui l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico e rimanda i criteri in base ai quali l'assemblea della società in controllo pubblico possa disporre la nomina di un c.d.a di 3 o 5 membri ad un successivo D.P.C.M. da adottarsi entro 6 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento. Si richiede per questi provvedimenti l'intesa in conferenza unificata.



Articolo 15
(Monitoraggio, indirizzo e coordinamento sulle società a partecipazione pubblica)

Aggiungere alla fine il seguente comma:

“6. Per le società partecipate dagli enti locali il Ministero dell’economia e della finanze svolge i compiti previsti dal presente articolo previo accordo in Conferenza unificata.”

Motivazione

L’impegno per la razionalizzazione delle società pubbliche dovrebbe avvenire distinguendo tra enti strumentali o società che operano in settori lontani dall’interesse pubblico e società che, invece, sono deputate alla gestione dei servizi di rilevanza economica locale per i quali c’è una disciplina specifica prevista dall’articolo 19 della legge 124/15.

E’ auspicabile che il MEF predisponga in collaborazione con le associazioni degli enti locali tutti gli strumenti e le azioni di supporto necessari per accompagnare i Comuni, le Città metropolitane e le Province nell’azione di razionalizzazione delle loro società partecipate.

Articolo 16
(Società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici)

Dopo il comma 2, aggiungere il seguente comma **“Non sussiste controllo analogo nelle società per le quali gli organi competenti abbiano già deliberato il superamento del regime “in house” e la prosecuzione degli affidamenti fino alla naturale scadenza, nel rispetto della disciplina vigente in materia di servizi pubblici locali.”**

Motivazione

Occorre evitare di far rientrare nelle società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti le società per le quali le istituzioni pubbliche abbiano già avviato processi di riordino in base alla normativa vigente in materia di servizi pubblici locali superando gli affidamenti diretti e il regime in house.

Articolo 19
(Gestione del personale)

Al comma 2, dopo le parole “imparzialità e” aggiungere **“, per le società che gestiscono servizi strumentali agli enti partecipanti,”**.

Al comma 5, aggiungere il seguente periodo: **“Nel caso di società controllate da più amministrazioni pubbliche gli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, devono essere**



fissati in sede di assemblea dei soci, sulla base di un'articolata proposta dell'organo amministrativo della società, coerente con le disposizioni contenute nel primo periodo del presente comma.”

Motivazione

Il primo emendamento mira a limitare il richiamo ai principi del testo unico del pubblico impiego alle sole società che gestiscono servizi strumentali per le amministrazioni evitando di estendere tale normativa anche ai soggetti industriali che gestiscono servizi pubblici locali.

Si evidenzia inoltre la difficoltà applicativa delle disposizioni di quest'articolo nel caso in cui la società sia partecipata da più amministrazioni pubbliche.

Articolo 20

(Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche)

Il comma 2, lettera d) è così riformulato “partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un valore della produzione non superiore ad un milione di euro, anche tenendo conto dei bilanci consolidati;”

Il comma 7, è così sostituito: “La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 comporta la responsabilità per il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile. Si applica l'articolo 25, commi 5, 6, 7, 8 e 9.”

Al comma 8, dopo le parole da “dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e” sono sostituite dalle seguenti: “restano validi i piani attuati a seguito delle previsioni.”

Motivazione

Il valore di 1 milione di euro deve essere riferito al “valore di produzione” facendo richiamo all'articolo 2425 del codice civile e non al “fatturato” che è un termine di natura tributaria che non si utilizza nelle società di capitali. Per le società che redigono il bilancio consolidato il risultato di esercizio deve riferirsi ad esso.

E' necessario inoltre fare salvi i piani già avviati ai sensi della legge di stabilità 2015 ed eliminare sanzioni troppo pesanti nei confronti di amministrazioni pubbliche.

Articolo 21

(Norme finanziarie sulle società partecipate dalle amministrazioni locali)

I Commi 1 e 2 sono abrogati.

Motivazioni



Si ripropone la norma sull'accantonamento delle perdite nel bilancio dell'ente locale socio ai fini del ripiano.

Tale misura alla luce delle stringenti disposizioni del decreto sulle società e di quello sui servizi pubblici locali di interesse generale non trova nessuna giustificazione, pertanto va eliminato.

Articolo 25 **(Revisione straordinaria delle partecipazioni)**

Al comma 5, dopo le parole "la medesima è liquidata in denaro" aggiungere le parole "**, entro i dodici mesi successivi,**"

Motivazione

Il comma in esame contiene una disposizione basilare per le amministrazioni perché consente la liquidazione della loro partecipazione da parte delle società non più necessarie. In considerazione delle difficoltà spesso incontrate dalle amministrazioni nella cessione delle proprie partecipazioni, le cui gare vanno per lo più deserte, occorre verificare che non vi siano dubbi di interpretazione della nuova disposizione, e dare tempi certi alla liquidazione effettiva della partecipazione.

Articolo 26 **(Disposizioni transitorie in materia di personale)**

Dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti commi:

"1.bis Le regioni e gli enti locali possono stipulare apposite convenzioni tramite le quali costituire, preventivamente alla trasmissione di cui al comma 1, elenchi del personale eccedente delle rispettive società partecipate, la cui gestione è finalizzata a favorirne la ricollocazione nell'ambito del territorio regionale. Le convenzioni così stipulate sono trasmesse alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica.

1.ter Il personale in eccedenza inserito negli elenchi costituiti ai sensi del comma 1 bis, che entro sei mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 1 non sia stato utilmente ricollocato, forma un apposito elenco che la competente Regione trasmette alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica per la gestione secondo le modalità previste dal comma 2.

3. Fino al 31 dicembre 2018, le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo, secondo le rispettive modalità di gestione, agli elenchi di cui ai commi 1 bis e 2.

4. bis La disposizione di cui al comma 4 non si applica alle società partecipate dalle regioni e dagli enti locali, le quali, ove debbano procedere all'assunzione di personale



con profilo infungibile al fine di garantire la continuità nella fornitura dei servizi, avviano le procedure di reclutamento ai sensi dell'art. 19 motivando le ragioni di urgenza ed indifferibilità e dando conto dell'insussistenza di personale con il profilo ricercato nell'ambito degli elenchi di cui ai commi 1bis e 2."

Al comma 4, alla fine aggiungere il seguente periodo: "Previo accordo in Conferenza unificata è possibile individuare i casi in cui le società partecipate dagli enti territoriali sono autorizzate ad assumere in deroga a quanto previsto dal comma 3."

Motivazione

In relazione alla gestione transitoria del personale in esubero è previsto il blocco di nuove assunzioni per le società a controllo pubblico fino al 31.12.2018 se non attingendo all'elenco di personale in esubero attraverso le procedure di mobilità in capo al Dipartimento Funzione Pubblica.

Questa procedura rischia di ostacolare l'autonomia gestionale ai soggetti industriali che gestiscono servizi a rete e che debbono assicurare nelle 24 ore la continuità nella fornitura di servizi a rilevanza economica. Appare più congruo, in questi casi, prevedere le normali procedure di assunzione di personale, almeno per il personale tecnico che presenti profili di infungibilità che non possono essere soddisfatti con il ricorso alle procedure di mobilità.

Si osserva che l'utilizzo della procedura indicata deve essere orientata al miglior coordinamento tra gli eventuali esuberi che dovessero emergere dai processi di riordino e le capacità assunzionali delle società partecipate, fermo restando la natura privatistica del rapporto di lavoro dei dipendenti da ricollocare per i quali potranno essere attivati anche gli ulteriori strumenti previsti dalla normativa nazionale e regionale nei casi di ricollocazioni a seguito di crisi aziendali.

Per agevolare la gestione degli esuberi su base territoriale, si propone di far precedere l'inserimento del personale eccedente nell'elenco di cui al comma 1, da accordi fra gli enti territoriali interessati per la ricollocazione in ambito regionale, con le modalità disciplinate nei seguenti emendamenti.





Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 968/2016

Roma, addì 21 APR 2016

Risposta a nota del
N. _____

Div. _____

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

**TESTO UNICO IN MATERIA DI
SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE
PUBBLICA**

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il numero
438/2016, emesso dalla SEZIONE NORMATIVA di
questo Consiglio sull'affare a fianco indicato.

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n.
205.

Allegati N. _____
.....

**MINISTERO DELLA FUNZIONE
PUBBLICA UFFICIO LEGISLATIVO**
(.....)

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA

Segretario Generale

M. Tonello
.....