



CONSEGNATO NELLA SEDUTA
DEL 14 APR. 2016



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.



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"

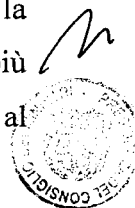
Inoltre si richiede espressamente che venga riconosciuta la peculiare rilevanza dell'attività svolta dalle società fieristiche non solo per lo sviluppo del tessuto produttivo regionale ma anche nazionale, attestandone la natura di servizio di interesse generale.

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 della 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"*.



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"

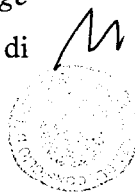
Articolo 7

(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'ultimo 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.



N

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, 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 1 bis e 2.



CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE SOCIETÀ 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.



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	
Fincalabria	
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

