

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica. Atto n. 297-bis.**PARERE APPROVATO**

La V Commissione bilancio, tesoro e programmazione,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (atto n. 297-bis),

premessi che:

la V Commissione della Camera dei deputati, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 124 del 2015, ha esaminato lo schema di decreto legislativo attuativo della delega sulle società a partecipazione pubblica, esprimendo su di esso, in data 30 giugno 2016, parere favorevole con condizioni ed osservazioni;

il Governo il 19 luglio scorso ha ritrasmesso, ai sensi del citato articolo 16, comma 4, lo schema di decreto in esame, corredato di una relazione illustrativa in cui, oltre a riportarsi in dettaglio le modifiche apportate all'originario schema di decreto in recepimento dei pareri delle Commissioni, si espongono altresì le condizioni espresse dalle Commissioni medesime cui il Governo ritiene di non potersi conformare, illustrandone le ragioni;

rilevato che:

delle 27 condizioni poste dalla V Commissione della Camera, il Governo ha ritenuto di non recepirne 5;

in particolare, con riferimento all'articolo 11, commi 2, 3 e 10, non è stata accolta la condizione n. 13 volta a escludere dall'applicazione delle disposizioni in materia di composizione del consiglio di

amministrazione e di divieto di stipula dei patti di non concorrenza le società nelle quali l'affidamento del contratto di appalto o di concessione sia avvenuto a seguito di una procedura ad evidenza pubblica (gara o gara a doppio oggetto), motivando il mancato accoglimento con l'argomentazione che l'esenzione è contraria alla logica del decreto, che esclude che le società in partecipazione pubblica svolgano attività d'impresa in assenza di un interesse pubblico e in regime di mercato, e che l'esenzione stessa si applicherebbe a un gran numero di società a controllo pubblico, nonché, tendenzialmente, a tutte le società miste;

con riferimento all'articolo 16, non è stata accolta la condizione n. 20 ove si chiedeva di armonizzare la disciplina delle società *in house* dettata dall'articolo medesimo con le disposizioni di cui all'articolo 5 del codice dei lavori pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016) e con le disposizioni di cui all'articolo 7 dello schema di decreto legislativo in corso di esame, recante testo unico in materia di servizi pubblici locali, con riguardo ai requisiti identificativi e alla qualificazione dell'affidamento *in house*;

con riferimento all'articolo 19 non è stata recepita la condizione n. 22 volta a prevedere l'applicazione della disciplina lavoristica del trasferimento d'azienda di cui all'articolo 2112 del codice civile in occasione della prima gara successiva alla cessazione dell'affidamento a seguito di procedura competitiva – analogamente a quanto previsto per la procedura di revi-

sione straordinaria delle partecipazioni di cui al comma 9 dell'articolo 24 del provvedimento in oggetto – evitando anche che i lavoratori interessati debbano ricorrere alla ricongiunzione per il raggiungimento dei requisiti pensionistici, motivando il mancato recepimento con l'argomentazione che la materia è già adeguatamente disciplinata dal citato comma 9 dell'articolo 24;

con riferimento all'articolo 20, in ordine all'obbligatorietà dei piani di razionalizzazione delle partecipazioni, non è stata accolta la condizione n. 24, con cui si chiedeva di ridefinire, quale presupposto per la predisposizione obbligatoria di un piano di riassetto, il limite di un milione di euro, di cui alla lettera *d*) del comma 2, riferito al fatturato medio nei tre anni precedenti, anche prevedendone la riduzione eventualmente collegandola ad altri criteri maggiormente idonei a misurare l'efficienza e l'economicità della gestione, motivando il mancato accoglimento con l'argomentazione che è necessario mantenere il suddetto limite per raggiungere gli obiettivi di contenimento e di aggregazione;

con riferimento al citato articolo 20, sempre in ordine all'obbligatorietà dei piani di razionalizzazione delle partecipazioni, da effettuare qualora le amministrazioni pubbliche ravvisino, tra le altre, partecipazioni che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, non è stata recepita la condizione n. 25 con cui si richiedeva che il risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, quale presupposto per la predisposizione obbligatoria di un piano di riassetto, non rappresentasse una percentuale inferiore al 5 per cento del fatturato, motivando il mancato accoglimento con il fatto che, ai fini del citato riassetto, si ritiene prevalente il carattere strutturale della perdita ripetuta in più esercizi;

infine, per quanto riguarda le osservazioni contenute nel parere favorevole espresso dalla Commissione bilancio nella citata seduta del 30 giugno 2016, preso

atto del fatto che l'osservazione n. 12 è stata ritenuta superflua, in quanto la norma contenuta all'articolo 11 sarebbe sul punto già chiara, si sottolinea comunque l'esigenza di verificare che la norma stessa conduca ad una applicazione omogenea del limite al trattamento economico a soggetti iscritti a diverse gestioni previdenziali, in modo da evitare disparità di trattamento in relazione ai diversi regimi previdenziali di amministratori e dipendenti delle società a partecipazione pubblica;

ritenuto che:

il mancato recepimento delle citate condizioni e osservazioni possa dar luogo a criticità;

pertanto le indicazioni ivi contenute debbano essere tenute in debita considerazione all'atto dell'adozione definitiva del provvedimento;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) all'articolo 11, si valuti l'opportunità di escludere dall'applicazione delle disposizioni in materia di composizione del consiglio di amministrazione e di divieto di stipula dei patti di non concorrenza le società nelle quali l'affidamento del contratto di appalto o di concessione sia avvenuto a seguito di una procedura ad evidenza pubblica (gara o gara a doppio oggetto), giacché le motivazioni addotte per il mancato inserimento della predetta esclusione nel provvedimento in oggetto appaiono almeno in parte inconferenti, essendo l'interesse pubblico sottostante all'esercizio dell'attività di impresa uno dei presupposti essenziali per l'applicazione della disciplina recata dal provvedimento medesimo;

2) con riferimento all'articolo 16, si valuti l'opportunità di armonizzare – conformemente a quanto previsto dall'articolo 7 dello schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di servizi

pubblici locali di interesse economico generale (Atto n. 308) – nel rispetto della normativa e della giurisprudenza comunitaria, la disciplina delle società *in house*, con particolare riferimento ai requisiti identificativi e alla qualificazione dell'affidamento *in house*, con quella di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 50 del 2016;

3) all'articolo 19, si valuti l'opportunità di prevedere l'applicazione della disciplina lavoristica del trasferimento d'azienda di cui all'articolo 2112 del codice civile in occasione della prima gara successiva alla cessazione dell'affidamento a seguito di procedura competitiva, anche nel caso in cui la cessazione dell'affidamento non sia conseguente alla procedura di revisione straordinaria, al fine di evitare una disparità di trattamento a danno dei lavoratori interessati che, diversamente dai lavoratori dipendenti da società soggette alla citata procedura di revisione, dovreb-

bero ricorrere alla ricongiunzione per il raggiungimento dei requisiti pensionistici;

4) all'articolo 20, in ordine all'obbligatorietà dei piani di razionalizzazione delle partecipazioni, si valuti l'opportunità di ridefinire, quale presupposto per la predisposizione obbligatoria di un piano di riassetto, il limite di un milione di euro, di cui alla lettera *d*) del comma 2, riferito al fatturato medio nei tre anni precedenti, anche prevedendone la riduzione eventualmente collegandola ad altri criteri maggiormente idonei a misurare l'efficienza e l'economicità della gestione, da definire, ad esempio, in relazione ai diversi ambiti territoriali e settoriali di operatività delle società interessate, al fine di evitare di penalizzare società che operano in condizioni di economicità in settori particolarmente rilevanti ai fini della erogazione di servizi essenziali, quali quelli che erogano servizi alla persona.

ALLEGATO 3

**Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società
a partecipazione pubblica. Atto n. 297-bis.**

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE
PRESENTATA DAL GRUPPO M5S**

La V Commissione,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;

premessi che:

il provvedimento in esame recepisce alcune delle condizioni e osservazioni indicate dalla Commissione Bilancio in sede di esame dell'atto del Governo n. 297;

il provvedimento all'esame mira a individuare misure che limitino la costituzione di nuove società pubbliche, riducano e razionalizzino il numero di società esistenti, impediscano la proliferazione di società non necessarie e rendano trasparenti i bilanci delle società pubbliche;

l'attuale disastrosa situazione delle società partecipate è frutto della cattiva qualità della regolazione, che agevola la costituzione di società o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche, non necessarie per perseguire dei fini istituzionali o scarsamente produttive, nonché l'inefficienza della gestione societaria;

ritenuto che:

anche in questo provvedimento gli obiettivi da perseguire sembrano essere quelli di mere logiche di profitto e di mercato da un lato, e dall'altro di miope riduzione della spesa. Non si pone l'accento su quelli che dovrebbero essere gli obiettivi principali dello Stato, ovvero la tutela e il benessere dei cittadini, l'accessibilità ai servizi da parte dei cittadini, la

qualità dei servizi offerti ai cittadini, la garanzia di poterne usufruire e il risparmio degli stessi nell'accedere agli stessi;

il testo continua a mantenere le criticità originarie che, secondo il consiglio di Stato, si sostanziano in questi termini: non piena conformità al criterio di delega, finalizzato al riordino, in unico contesto legislativo, di tutte le diverse discipline speciali; mancanza di idonei criteri di identificazione della normativa fatta salva; indebolimento del principio secondo cui le società pubbliche devono essere costituite per atto della pubblica amministrazione;

laddove viene indicato che le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire, acquisire o mantenere partecipazioni in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, comma 1 dell'articolo 4, ancorché al comma 2 viene ribadito che hanno l'obbligo di perseguire la produzione di beni e servizi di interesse generale, andava altresì specificato anche il *modus operandi*, cioè che le amministrazioni pubbliche possono solo costituire società che operino per il benessere della collettività, ciò al fine di evitare l'utilizzo di tale strumento per fini anomali o comunque lontani dalle reali necessità delle amministrazioni pubbliche che devono perseguire obiettivi legati al benessere dei cittadini e non di mero risparmio economico;

la condizione n. 1 posta dalla Commissione V, nella quale, al fine di depoten-

ziare lo sproporzionato potere affidato alla Presidente del Consiglio dei Ministri, veniva esplicitamente richiesto il parere delle Commissioni parlamentari competenti, non è stata rispettata, in quanto la modifica del testo proposta indica una semplice trasmissione alle Camere a fini di comunicazione alle commissioni competenti;

è da ritenersi non condivisibile il considerare le società a controllo pubblico come mere ripartizioni di quote, ma andava prevista una definizione più ampia della stessa che ricomprendesse tutte quelle situazioni in cui l'ente pubblico esercita una influenza, determinante se pur indiretta, sulle decisioni e gli obiettivi che la società esterna deve adottare;

in merito ai criteri di costituzione individuati dall'articolo 7, così come anche rilevato dal Consiglio di Stato il testo in esame non chiarisce il rapporto tra l'atto amministrativo con cui viene deliberata la costituzione e l'atto costitutivo della società, che non possono coincidere;

con riferimento all'articolo 8, rubricato acquisto di partecipazione in società già costituite, il Consiglio di Stato ha manifestato alcuno dubbi, almeno per le società non quotate, in ordine alla mancata previsione di procedure concorsuali da osservare una volta assunta la decisione di acquisto, al fine di evitare operazioni economiche sottratte a qualunque forma di controllo pubblico. Si dovrebbe comunque prevedere un obbligo di motivazione, in quanto quello previsto attraverso il rinvio all'articolo 5, comma 1, attiene alle finalità istituzionali perseguite e non alla scelta della società;

il testo proposto elimina il comma 8 dell'articolo 9, che riteniamo vada reinserito;

va soppressa l'eccezione prevista dal comma 2 dell'articolo 10, dove in casi eccezionali l'alienazione può essere effettuata mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente. Tale facoltà deve essere motivata e deve dimostrare la convenienza

economica dell'operazione, evitando di creare buchi di bilancio per poi vendere le partecipate perché così si risa l'ente;

va reinserito all'articolo 11 comma 8 che gli amministratori delle società a controllo pubblico non possono essere dipendenti di pubbliche amministrazioni, senza alcuna eccezione;

il comma 6 dell'articolo 14 sembra eccedere i criteri ispiratori della legge delega (in particolare, l'articolo 18). Quest'ultima, infatti, pone quale fine prioritario dell'emanando decreto legislativo, la tutela e promozione della concorrenza anche attraverso la preventiva definizione, nell'ottica della razionalizzazione e della riduzione, di condizioni e limiti per la costituzione di società o per l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie;

l'unica misura sanzionatoria prevista dalla legge delega riguarda, infatti, proprio la mancata attuazione dei citati principi di razionalizzazione e riduzione e si concretizza, principalmente, nella riduzione dei trasferimenti dello Stato alle amministrazioni inottemperanti. Nessun veto è invece immaginato, in capo all'ente controllante, in caso di fallimento di società controllata (salvo eventuali responsabilità degli amministratori delle amministrazioni partecipanti o degli organi di gestione e controllo delle società partecipate), e meno che mai la limitazione quinquennale della libertà di scelta della forma di gestione di determinati servizi, la quale, per la gravità del vincolo imposto, non può trovare giustificazione nel solo decreto delegato. Quest'ultimo, infatti, svuotando la funzione stessa dell'*in house* di salvaguardia di specifici interessi generali, supera la valutazione riservata alla P. A. circa l'eventuale opportunità/inopportunità di ricorrere al mercato e, di fatto, spinge verso una generalizzata privatizzazione dei servizi;

neppure appare ipotizzabile, nell'ottica di rimuovere l'illegittimità del comma 6 dell'articolo 14, una eliminazione *tout court* della disposizione in esame: si produrrebbe, infatti, esclusiva-

mente l'effetto di « autorizzare » gestioni fallimentari dell'*in house providing*, atteso che nessuna sanzione sarebbe prevista in capo alle amministrazioni che pure esercitavano sulla partecipata il controllo analogo (riportando il testo dell'articolo 2, comma 1, lettera c), del decreto attuativo: esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata);

a *contrariis*, l'ipotizzata vigilanza da parte dell'organo straordinario di vigilanza (composto da uno o tre membri, a seconda del tipo di amministrazione vigilata) si pone perfettamente in linea con gli intendimenti della legge Madia, nella quale la società *in house* non viene cancellata ma diventa un fattore della futura riorganizzazione dell'Amministrazione, nei limiti delle esigenze finanziarie di revisione della spesa pubblica;

risulta del tutto inaccettabile, non trasparente e foriero di eventuali atteggiamenti che favoriscono la corruzione, l'eccezione espressa al comma 2 dell'articolo 10 che permette l'alienazione negoziata direttamente con un singolo acquirente. Tutte le alienazioni di partecipazioni devono essere effettuate nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e non discriminazione;

manca il contrasto al cosiddetto fenomeno delle « porte girevoli », cioè i manager pubblici che poi diventano amministratori pubblici e viceversa, in pieno contrasto con il principio di separazione tra controllante e controllato;

va rimossa l'eccezione all'articolo 16 comma 1;

l'articolo 18 prevede la possibilità di quotazioni in mercati regolamentati delle società a controllo pubblico, cosa assolutamente deleteria in quanto come abbiamo già più volte puntualizzato lo scopo del pubblico è il benessere dei cittadini e non la speculazione in borsa, è ancora più grave che non ci sia alcuna disposizione che escluda che possano effettuare operazioni utilizzando strumenti finanziari speculativi e/o derivati;

l'articolo 18, comma 1, lettera i), della legge delega prevede la « possibilità di piani di rientro per le società con bilanci in disavanzo con eventuale commissariamento », nonostante la Commissione si sia limitata a suggerire di introdurre un sistema diversificato per le società a controllo pubblico e soprattutto per le società *in house*, in questa sede si manifesta la contrarietà con questo tipo di suggerimento, soprattutto se tale opportunità si lega alla scelta che il Presidente del Consiglio dei ministri può assumere con riferimento all'esistenza o meno di società a partecipazione pubblica;

visto in conclusione che:

il decreto legislativo, recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, non prevede con riferimento ai contratti di lavoro, di cui all'articolo 19, una proporzione tra il numero dei dirigenti e il personale operativo, nonché non prevede la possibilità di versare eventuali importi derivanti da sanzioni nel bilancio dello Stato o in programmi riferiti al sociale; né tantomeno risulta prescritta una qualsiasi forma di decadenza dal diritto a percepire compensi accessori per almeno 5 anni nel caso dovesse trattarsi di dirigenti responsabili;

il decreto legislativo non pare abbia fissato un termine per chiudere con effetto immediato tutte le società a partecipazione pubblica che risultano avere nominato solo i componenti dei consigli di amministrazione, senza poi avere assunto personale da almeno sei mesi, né tantomeno risulta prevista alcuna ipotesi di sanzionabilità di tutto il cda qualora non siano stati resi pubblici entro i termini i bilanci delle società cui fanno capo;

nel decreto legislativo non risulta prevista alcuna ipotesi di rescissione delle partecipazioni nei confronti di tutte quelle società che non perseguono finalità pubbliche,

esprime

PARERE CONTRARIO.