



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 esuberanti 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 esuberanti 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.