



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

1. Premessa

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

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

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

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

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

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

2. Prime osservazioni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rispetto poi alla prevista **razionalizzazione obbligatoria per alcune fattispecie di società** (fra cui società non rientranti fra attività consentite previste dal decreto, prive di dipendenti, diverse da quelle sui SIEG aventi risultato negativo 4/5 esercizi, aggregazione con società consentite, ecc.), si segnala la difficoltà operativa rispetto al criterio del fatturato medio **dell'ultimo triennio inferiore al milione di euro (art. 20 c. 2 let. d)**. Si propone una deroga per quelle società che – presenti in territori svantaggiati quali quelli dei piccoli Comuni e senza competitor, abbiano comunque bilanci in attivo. Si rilevano criticità in merito alle disposizioni in materia di governance, di cui all'articolo 11, che demandano ad un DPCM la definizione del numero di componenti dei CdA, senza prevedere un opportuno parere in Conferenza Unificata che invece è necessario.

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

In relazione alla **gestione transitoria del personale** (art. 26) dichiarato in esubero è previsto il blocco di nuove assunzioni per le società a controllo pubblico fino al 31.12.2018, il che potrebbe pregiudicarne l'operatività. Tale disposizione desta molte preoccupazioni: la possibilità di assumere attingendo all'elenco di personale in esubero da altre società o la procedura autorizzatoria posta in capo alla Funzione Pubblica, non sono in grado di garantire **l'autonomia gestionale a soggetti industriali** che debbono assicurare nelle 24 ore servizi a rilevanza economica in continuità. Appare più congruo limitare tale divieto unicamente alle società con un risultato di esercizio negativo.