

ALLEGATO 1

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

premesso che:

la legge n. 124 del 2015, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, costituisce il fulcro della complessiva azione riformatrice della pubblica amministrazione, nell'ambito della quale la qualità della regolazione rappresenta un strumento fondamentale per assicurare la competitività del Paese, l'effettività dei diritti fondamentali dei cittadini, l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e la stabilità dei conti pubblici;

in particolare, l'articolo 18 della citata legge ha delegato il Governo a procedere alla revisione della disciplina in materia di partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni, al fine di assicurare prioritariamente la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e conseguentemente la tutela e la promozione della concorrenza;

nel corso dell'ultimo decennio la disciplina in materia di partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni è divenuta infatti sempre più complessa, in tal modo facilitando la costituzione di società o il mantenimento di partecipazioni societarie scarsamente produttive o comunque non sempre necessarie al perseguimento dei fini istituzionali delle am-

ministrazioni stesse ovvero favorendo il prodursi di situazioni di inefficienza gestionale;

in questo quadro, il presente provvedimento intende realizzare, mediante un complessivo riordino normativo, un disegno coerente e di lungo periodo in materia di partecipazioni pubbliche al fine di garantire una efficiente allocazione delle risorse, migliorare i servizi erogati a cittadini e imprese e favorire una maggiore trasparenza della pubblica amministrazione;

tali obiettivi sono perseguiti non solo mediante la previsione di condizioni e limiti più stringenti per la costituzione, l'acquisizione o il mantenimento delle partecipazioni pubbliche, ma anche attraverso meccanismi di verifica e monitoraggio periodico dell'assetto complessivo delle società partecipate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, nonché attraverso la predisposizione di piani di riassetto per la razionalizzazione, fusione o soppressione delle società stesse;

considerato che:

ai fini dell'esame del presente provvedimento questa Commissione congiuntamente alla Commissione affari costituzionali del Senato ha svolto un'intensa attività conoscitiva nel corso della quale sono stati auditi numerosi soggetti nonché il Ministro dell'economia e delle finanze e la Ministra della funzione pubblica;

nel corso della citata attività conoscitiva sono emersi alcuni profili problematici che richiedono o potrebbero richie-

dere modifiche al testo del provvedimento in oggetto, di cui si dà conto, rispettivamente, nelle condizioni e nelle osservazioni di seguito riportate;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) con riferimento alla previsione di cui all'articolo 1, comma 6, si preveda che l'esclusione totale o parziale dall'applicazione delle disposizioni del presente decreto sia determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti sul relativo schema di decreto, che ne illustri le ragioni;

2) all'articolo 2, comma 1, lettera *h*), si precisi che nella definizione di « servizi di interesse generale » è ricompresa anche quella di « servizi di interesse economico generale » di cui alla successiva lettera *i*) del medesimo comma 1, inclusi quelli sottoposti a regolazione indipendente, in coerenza con la disciplina comunitaria in materia, in modo da ricomprendere anche la produzione di servizi di interesse economico generale tra le finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione delle partecipazioni pubbliche di cui all'articolo 4, comma 2, lettera *a*);

3) ai fini della definizione di servizi di interesse generale di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *h*), le previsioni del decreto siano coerenti con quelle del decreto legislativo, in corso di emanazione, recante testo unico in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale, anche con riferimento alla realizzazione e alla gestione di reti e impianti funzionali alla prestazione dei servizi stessi;

4) sia riformulata la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *o*), o quella transitoria di cui all'articolo 27, comma 4, al fine di includervi le società che abbiano avviato processi di emissione di strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati, diversi dalle azioni, alla

data del 30 giugno 2016 e di fare salvi gli atti volti alla quotazione o all'emissione dei suddetti strumenti, già posti in essere alla data di entrata in vigore del decreto, anche in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 7;

5) all'articolo 3, sia precisato che tra i tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica sono incluse anche le società consortili;

6) all'articolo 4, comma 2, si precisi che le società a partecipazione pubbliche devono svolgere in modo esclusivo non necessariamente solo una delle attività ivi elencate, ma possono svolgerne anche più di una;

7) all'articolo 4, comma 2, lettere *b*) ed *e*), il riferimento agli articoli 172 e 3, comma 25, dell'abrogato codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, deve essere aggiornato alla luce del decreto legislativo n. 50 del 2016, recante riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici, richiamando rispettivamente gli articoli 193 e 3, comma 1, lettera *a*), del medesimo decreto legislativo n. 50;

8) all'articolo 4, comma 3, la possibilità di acquisire partecipazioni in società tramite conferimento di beni immobili sia circoscritta alle sole società che abbiano come oggetto esclusivo l'attività di riqualificazione e valorizzazione degli immobili;

9) all'articolo 4, sia esplicitato che l'attività di intermediazione finanziaria esercitata dalle società finanziarie regionali rientra fra gli ambiti per i quali è ammessa la costituzione di società a partecipazione pubblica ovvero l'acquisto o il mantenimento di partecipazioni in società, o, in alternativa, le stesse siano inserite nell'Allegato A;

10) siano integrate le disposizioni di cui all'articolo 4, prevedendo che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, sia fatto divieto alle società strumentali degli enti locali, ad eccezione delle holding, di costituire nuove società o acquisire partecipazioni in altre

società, assicurando, con riferimento alle medesime holding, la trasparenza dei dati finanziari relativi alle singole partecipazioni;

11) all'articolo 5 sia modificata la rubrica sopprimendo il riferimento agli obblighi di dismissione, giacché tali obblighi non sono disciplinati dal medesimo articolo;

12) l'intervento della Corte dei Conti di cui all'articolo 5, commi 3 e 4, sia previsto mediante la trasmissione della delibera adottata per finalità conoscitive e in relazione alla verifica di coerenza con il piano di razionalizzazione previsto dall'articolo 20;

13) siano escluse dall'applicazione delle disposizioni in materia di composizione del consiglio di amministrazione e di divieto di stipula di patti di non concorrenza, di cui rispettivamente ai commi 2, 3 e 10 dell'articolo 11, 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);

14) si preveda che, in caso di partecipazioni rilevanti, il socio pubblico possa proporre agli organi di amministrazione di introdurre limitazioni analoghe a quelle previste all'articolo 11, commi 6 e 10, in ordine agli emolumenti degli amministratori, dei componenti degli organi di controllo, dei dirigenti e dei dipendenti delle società a controllo pubblico;

15) si definiscano criteri puntuali volti a limitare l'ambito di applicazione del divieto di nominare dipendenti pubblici negli organi di società a controllo pubblico, di cui all'articolo 11, comma 8;

16) l'articolo 12 sia riformulato prevedendo l'azione di responsabilità di competenza della Corte dei conti, riferita agli amministratori della società, in relazione all'intero danno subito dal patrimonio sociale per le società sulle quali l'amministrazione esercita il controllo analogo, e, per le altre tipologie di società, nei soli limiti della quota di partecipazione;

17) all'articolo 12, il comma 2 sia riformulato prevedendo che costituisce danno erariale esclusivamente il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che abbiano, con dolo o colpa grave, nell'esercizio dei propri diritti di socio, pregiudicato il valore della partecipazione;

18) sia sostituita la rubrica dell'articolo 14, in coerenza con i contenuti dell'articolo medesimo, con la seguente: «Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica»;

19) i compiti di monitoraggio e controllo di cui all'articolo 15, per quanto riguarda le società partecipate dallo Stato, ferma la competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, siano affidati a una struttura apposita onde evitare potenziali conflitti tra l'esercizio dei poteri dell'azionista e l'attività di controllo;

20) all'articolo 16 si provveda ad armonizzare, 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, che reca principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico, tenendo conto altresì della disciplina sulle modalità di gestione del servizio di cui all'articolo 7 dello schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale (Atto n. 308);

21) con riferimento alle previsioni di cui all'articolo 17, al fine di salvaguardare il principio di legittimo affidamento – riconosciuto dalla normativa e giurisprudenza europea a tutela del partner privato – sia introdotta, con riferimento agli affidamenti in corso, una disciplina transi-

toria volta a derogare alle disposizioni del medesimo articolo 17 che impongono un oggetto esclusivo alle attività che le società a partecipazione mista pubblico-privata possono svolgere e modificano gli statuti posti a base delle gare;

22) all'articolo 19 si preveda 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 dal comma 9 dell'articolo 25 – evitando anche che i lavoratori interessati debbano ricorrere alla ricongiunzione per il raggiungimento dei requisiti pensionistici;

23) sia ridefinita l'applicazione dei vincoli gestionali in materia di personale, di cui all'articolo 19, commi 5, 6 e 7, alle società che hanno ottenuto l'affidamento del contratto di appalto o di concessione in seguito ad una procedura ad evidenza pubblica (gara o gara a doppio oggetto), e sia assicurato, in presenza di contrattazione di secondo livello, il confronto con le rappresentanze aziendali dei sindacati maggiormente rappresentativi per i provvedimenti volti al contenimento dei costi di cui al comma 6 del medesimo articolo;

24) all'articolo 20, in materia di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, si ridefinisca, 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, posto che in caso contrario si rischierebbe di penalizzare società virtuose;

25) al predetto articolo 20 sia modificata altresì la lettera *e*) del comma 2, che, quale presupposto per la predisposizione obbligatoria di un piano di riassetto, fa riferimento alle partecipazioni in so-

cietà diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio di interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, precisando che il risultato negativo non deve comunque risultare inferiore al 5 per cento del fatturato, in modo da prevedere l'attivazione del piano di riassetto nei casi in cui effettivamente sia messa a rischio l'economicità della gestione;

26) in merito al rinvio operato dall'articolo 20, comma 8, si provveda ad operare un coordinamento tra le norme fatte salve al fine di evitare scadenze estremamente ravvicinate di adempimenti di contenuto analogo, a tal fine salvaguardando i piani attuati a seguito della legislazione vigente e rinviando la decorrenza dell'obbligo della revisione ordinaria all'anno 2017;

27) con riferimento alle disposizioni transitorie in materia di personale di cui all'articolo 26:

a) sia ridotto il periodo temporale di durata del blocco delle nuove assunzioni al fine di non imporre vincoli immeritati alle aziende virtuose;

b) sia chiarito che per profilo « infungibile » si intende il possesso di competenze specifiche;

c) si preveda l'inserimento del personale eccedente nell'elenco di cui al comma 1 solo a seguito di mobilità in ambito regionale e la trasmissione di tale elenco all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (anche mediante le amministrazioni preposte al ricollocamento) in luogo del Dipartimento della funzione pubblica, ferma restando la possibilità di attivare per tale personale anche gli ulteriori strumenti previsti dalla normativa nazionale e regionale nei casi di ricollocazione a seguito di crisi aziendali, con particolare riferimento alle norme contenute nel decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 150 e in quelle contenute nel decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 148;

e con le seguenti osservazioni:

1) si valuti l'opportunità di coordinare la disciplina dei « servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete », con quella contenuta nello schema di decreto legislativo sui servizi di interesse economico generale e nelle relative normative di settore, salvaguardando le specificità in esse contenute;

2) si valuti l'opportunità di individuare le tipologie di società in cui è ammessa la partecipazione da parte della pubblica amministrazione, definendo, come risulta dal parere reso dal Consiglio di Stato, una distinzione più netta tra « società a controllo pubblico », « società a partecipazione pubblica » e « società quotate », con deroghe al codice civile di intensità decrescente, nonché tra « società strumentali » e « società *in house* », con deroghe al codice civile di maggiore intensità, valutando altresì l'opportunità di elencare per ciascuna delle predette tipologie le norme del decreto che risultano applicabili;

3) all'articolo 1, comma 3, che prevede l'applicazione alle società a partecipazione pubblica, per quanto non derogato dalle norme del presente provvedimento, delle norme contenute nel codice civile e nelle leggi speciali, si valuti l'opportunità di sostituire il richiamo alle « leggi speciali » con quello alle « norme generali di diritto privato », posto che il riferimento alle leggi speciali deve essere correttamente inteso come richiamo alle leggi speciali di diritto privato di portata generale;

4) in tale contesto, si valuti altresì l'opportunità di richiamare anche le « norme generali di diritto amministrativo », cioè, essenzialmente, quelle contenute nella legge n. 241 del 1990 e nel Codice dei contratti pubblici;

5) si valuti l'opportunità di precisare, all'articolo 1, comma 4, che, qualora la disciplina specifica applicabile alla singola società non sia esaustiva, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni generali

contenute nel presente provvedimento, effettuando, a tal fine, anche in via amministrativa, dopo l'entrata in vigore del provvedimento medesimo una ricognizione puntuale delle società interessate;

6) si valuti l'opportunità di eliminare l'ipotesi di società meramente partecipata dalla pubblica amministrazione e/o quella di limitare l'operatività del Testo unico ai soli casi di controllo diretto nella definizione di società quotata di cui all'articolo 2, comma 1, lettera o);

7) all'articolo 4, comma 2, si valuti l'opportunità di precisare che nell'ambito delle attività consentite rientrano anche gli impianti a fune;

8) all'articolo 5, comma 5, riguardo ai poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, si consideri l'opportunità, dal punto di vista formale, di sostituire la parola « utilizzare » con « esercitare »;

9) all'articolo 7, comma 1, si valuti l'opportunità di operare espressamente una distinzione tra l'atto amministrativo con cui viene deliberata la costituzione e l'atto costitutivo della società a partecipazione pubblica, che non possono coincidere, giacché detti atti presentano una differente natura e conseguentemente un difforme regime di eventuale impugnabilità dinnanzi a giurisdizioni diverse;

10) quanto al numero massimo dei componenti degli organi di amministrazione e controllo di cui all'articolo 11, comma 3, si valuti l'opportunità di chiarire se lo stesso vada riferito al complesso dei due organi, ovvero a ciascuno di essi;

11) valuti il Governo le modalità per garantire adeguata rappresentanza di genere in presenza di un organo amministrativo collegiale o di una pluralità di partecipazioni in capo alla stessa amministrazione, laddove si opti per un amministratore unico;

12) all'articolo 11, comma 6, al fine di evitare disparità di trattamento – dal punto di vista retributivo e contributivo –

per i componenti dell'organo di amministrazione delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni, rispetto al trattamento previsto per la generalità dei dipendenti delle medesime società, si valuti l'opportunità di prevedere che la determinazione del trattamento economico annuo degli amministratori non possa comunque eccedere il limite massimo corrispondente al costo complessivo previsto per la retribuzione dirigenziale di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali;

13) valuti il Governo la necessità di prevedere una norma transitoria a salvaguardia dei casi in cui le cariche di presidente, amministratore delegato o componente dell'organo di indirizzo siano state conferite, in base alle norme all'epoca vigenti, dall'amministrazione pubblica a propri dipendenti in rappresentanza dell'amministrazione stessa, purché a titolo gratuito, e siano sopravvenute cause di incompatibilità;

14) all'articolo 14, si valuti l'opportunità di introdurre per le società *in house* o strumentali, in ragione delle peculiarità del loro assetto organizzativo, un sistema di gestione della crisi di impresa diverso dall'applicazione integrale delle discipline del fallimento prevista per le altre società a partecipazione pubblica;

15) si valuti l'opportunità di escludere dall'applicazione dell'articolo 15, commi 2, 4 e 5, in materia di controllo e monitoraggio, le società che hanno acquisito l'affidamento in seguito ad una procedura ad evidenza pubblica (gara o gara a doppio oggetto) considerato che la gran parte di tali società opera in settori regolati;

16) si valuti l'opportunità di escludere dall'applicazione degli articoli 19, 20 e 26, le società a partecipazione pubblica derivanti da una sperimentazione gestionale così come previsto dall'articolo 9-bis del decreto legislativo n. 502 del 1992;

17) si valuti l'opportunità di prevedere il coinvolgimento dell'Autorità ga-

rante per la concorrenza e il mercato nella vigilanza sul processo di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche di cui all'articolo 20, commi 3 e 4 e di revisione di cui all'articolo 25, comma 3;

18) sia valutato attentamente l'impatto delle disposizioni di cui all'articolo 21, commi 1 e 2, che prevedono un obbligo di accantonamento per gli enti locali nei propri bilanci in corrispondenza alle perdite delle società partecipate, anche alla luce del complessivo processo di risanamento che li ha interessati e delle stringenti misure del decreto, prevedendo possibili modulazioni degli accantonamenti in base all'attuazione delle norme relative ai piani di razionalizzazione, fermo restando che dovrebbe essere comunque valutata la coerenza di queste disposizioni con i principi generali dell'ordinamento in materia di responsabilità dei soci delle società di capitali;

19) valuti il Governo la possibilità di integrare la previsione di cui all'articolo 25, comma 5, al fine di assicurare procedure di liquidazione sostenibili e compatibili con la struttura finanziaria delle società, fermi restando i vincoli ivi previsti;

20) si valuti l'opportunità di inserire misure anche a carattere finanziario per favorire le aggregazioni, a tal fine prevedendo il mantenimento della concessione in caso di fusione o aggregazione tra gestori con procedura trasparente, come previsto dallo schema di decreto legislativo recante testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (Atto n. 308), almeno per i settori ivi disciplinati, o eliminando la possibilità di sciogliere il rapporto societario in caso di fusione di cui all'articolo 17, comma 3;

21) sia valutata l'opportunità di precisare le ragioni dell'inserimento nell'Allegato A di ciascuna delle società ivi indicate;

22) siano individuate, anche tenendo conto della sentenza della Corte di giustizia 15 gennaio 2002, causa C-439/99, le modalità di applicazione del presente provvedimento alle società operanti in materia di

organizzazione e gestione di spazi fieristici e manifestazioni fieristiche, facendo salve le relative partecipazioni pubbliche;

23) si valuti l'opportunità di definire idonee modalità di applicazione delle misure contenute nel presente provvedimento alle start up e agli spin off universitari, facendo salve le relative partecipazioni pubbliche;

24) al fine di incentivare i processi di razionalizzazione e dimissione delle

partecipazioni pubbliche, si valuti la possibilità di prevedere misure volte a riassorbire gradualmente entro un adeguato arco temporale le perdite rivenienti dalle procedure di liquidazione delle società pubbliche, nonché a consentire la destinazione dei ricavi derivanti dall'alienazione di partecipazioni societarie facenti capo alle amministrazioni pubbliche al finanziamento di investimenti pubblici.»