

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Nel quadro della più ampia delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, il Parlamento, con l'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha delegato il Governo ad intervenire sulla disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare la chiarezza delle regole, la semplificazione normativa e di garantire la tutela e promozione del fondamentale principio della concorrenza.

La scelta di orientare l'intervento normativo verso l'obiettivo della semplificazione delle regole vigenti in materia, attraverso il riordino delle disposizioni nazionali e la creazione di una disciplina generale organica, è sintomatica della centralità che il Parlamento ha inteso riconoscere all'intero settore delle società partecipate, quale ambito ottimale per la promozione del processo di efficiente riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato.

Il quadro normativo attuale è il risultato di una serie di interventi disorganici e la necessità di operare una generale semplificazione e stabilizzazione normativa è prodromica alla effettiva attuazione delle regole in materia di partecipazioni e, conseguentemente, al migliore utilizzo delle risorse pubbliche, anche mediante la rimozione delle fonti di spreco.

L'articolo 18, inoltre, come esplicitato in alcuni dei criteri direttivi che ne tracciano gli obiettivi e ne perimetrano l'ambito, risponde all'esigenza di valorizzare – attraverso l'intervento normativo demandato al Governo – i principi, alcuni dei quali di derivazione comunitaria, posti a tutela della concorrenza e della generale trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa.

A tal fine, il presente decreto risponde alle esigenze individuate dal Parlamento attraverso 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;
- rafforzamento degli oneri motivazionali posti a presidio della scelta di costituire società a partecipazione pubblica;
- introduzione di stringenti obblighi di dismissione nei casi in cui le partecipazioni societarie già detenute non siano inquadrabili nelle categorie previste dallo stesso decreto;
- 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 della struttura competente per il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del decreto;
- 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.



Sullo schema di decreto legislativo è stata sentita la Conferenza Unificata e sono stati acquisiti i pareri del Consiglio di Stato, della Commissione bicamerale per la semplificazione, della Commissione V della Camera dei deputati e della Commissione I del Senato della Repubblica, i cui suggerimenti di *drafting* sono stati interamente recepiti nel testo.

Articolo 1

L'articolo 1 precisa l'ambito di applicazione del decreto, prevedendo che esso si applica alla costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché all'acquisto e alla gestione di partecipazioni, da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica diretta o indiretta. Si è ritenuto di accogliere le osservazioni del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni parlamentari in merito alla sostituzione, al comma 3, della dizione "leggi speciali" con quella di "norme generali di diritto privato", che meglio chiarisce l'intenzione di fare salve le disposizioni generali, e non quelle speciali rispetto al presente testo. Non si è ritenuto, invece, di introdurre il riferimento, suggerito dallo stesso Consiglio, alle norme generali di diritto amministrativo, le quali non sono applicabili alle società partecipate in quanto tali.

Restano comunque ferme le norme già vigenti relative a singole società. A tal riguardo, non è stata accolta l'osservazione del Consiglio di Stato che suggeriva di eliminare, al comma 4, lettera a), la qualificazione "di diritto singolare": tale inciso è, infatti, necessario per chiarire che sono fatte salve le norme relative a singole società. In generale, la delega riguarda il riordino delle norme relative a tutte le società o a tipi di società, non alle singole società. Né si può restringere la previsione di salvezza, come pure suggerito dal Consiglio di Stato, alle disposizioni legislative, in quanto le norme di diritto singolare (relative, per esempio, alla Rai o alla Cassa depositi e prestiti) sono spesso regolamentari.

Per quanto non derogato da disposizioni di diritto singolare, ovviamente si applicano quelle del testo unico, che sono speciali rispetto a quelle di diritto privato. Di conseguenza, non sono state accolte le osservazioni del Consiglio di Stato, della Commissione V Bilancio della Camera (osservazione n. 5) e della Commissione I Senato che indicavano l'opportunità di precisare, al medesimo comma 4, lettera a), che, qualora la disciplina specifica applicabile alla singola società non sia esaustiva, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni generali del testo unico, in quanto si tratta di un'interpretazione obbligata dalla semplice esistenza del testo unico stesso, che detta appunto la disciplina generale per le società a partecipazione pubblica.

Non è stata accolta, infine, l'osservazione, contenuta negli stessi pareri, che ipotizzava l'analitica ricognizione delle società interessate. La ricognizione appare superflua, tenuto conto che il testo unico detta le disposizioni generali in tema di partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni. E sarebbe operazione di dubbia utilità, in quanto sarebbe alto il rischio di non completezza, con conseguenze incertezza in ordine alle disposizioni eventualmente non elencate.

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. Ovviamente, ove le società partecipate da società quotate siano altresì partecipate da amministrazioni pubbliche, il decreto si applicherà in virtù di questa partecipazione e nei limiti inerenti alla natura - di controllo o meno - di questa partecipazione. Di conseguenza, ove le società in questione siano controllate da una società quotata e, quindi, non siano controllate da una pubblica amministrazione - esse saranno soggette allo stesso regime delle società quotate stesse, in quanto a esse si applicheranno solo alcune disposizioni inerenti alla condotta dell'amministrazione azionista.

In accoglimento delle osservazioni del Consiglio di Stato, è stata eliminata la previsione secondo la quale il Consiglio dei ministri può deliberare l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del decreto a singole società a partecipazione pubblica, sulla



base di criteri inerenti alla misura e qualità della partecipazione e all'attività svolta, oltre che al relativo interesse pubblico. Essa è stata sostituita da una previsione, molto più circoscritta nell'ambito di applicazione e più precisa in ordine ai presupposti del potere, inserita nell'articolo 4.

Articolo 2

L'articolo 2 detta le definizioni, coordinandole con i principi desumibili dalla normativa nazionale ed europea. Nel novero delle amministrazioni pubbliche vengono inseriti anche i consorzi o le associazioni per qualsiasi fine istituiti (ad esempio, l'Unione italiana delle camere di commercio e l'Associazione nazionale dei comuni italiani), nonché gli enti pubblici economici e le autorità portuali.

Di particolare rilievo, ai fini dell'ambito di applicazione del decreto, sono la definizione di società a controllo pubblico, per la quale si fa riferimento alla nozione civilistica di controllo, quella di controllo analogo, mutuata dalla disciplina europea, quella di società a partecipazione pubblica e quella di partecipazione, intesa quale titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio o titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi, nel senso che possono essere dotati del diritto di voto ovvero che può ad essi essere riservata la nomina di un componente indipendente del consiglio di amministrazione o del consiglio di sorveglianza o di un sindaco (la definizione di partecipazione è coerente con quella di cui all'articolo 1, comma 6-bis, del decreto legislativo n. 58 del 1998). Al comma 1, lettera d), è stata accolta l'osservazione del Consiglio di Stato che suggeriva di riportare la definizione completa di "controllo analogo congiunto" prevista dalle fonti europee, anche al fine di un maggior coordinamento con quanto previsto dall'articolo 16 del presente testo unico e dall'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (nuovo codice degli appalti). È stato altresì accolto il suggerimento di introdurre la definizione di società in house. Non è invece stata accolta l'osservazione, sempre del Consiglio di Stato, che suggeriva di inserire anche la definizione di "controllo congiunto", in quanto tale espressione non è mai utilizzata nel testo.

La definizione di partecipazione indiretta, di cui al comma 1, lettera g), è stata riformulata in accoglimento delle osservazioni del Consiglio di Stato. Al riguardo, si osserva che, ovviamente, il requisito del controllo da parte di un'amministrazione pubblica riguarda sia le società che gli altri organismi indicati.

Inoltre, si precisa, come richiesto dalla Commissione V Bilancio della Camera (condizione n. 3), che la definizione di servizi di interesse generale è coerente con la disciplina, in corso di emanazione, dei servizi pubblici locali di interesse economico generale (schema di decreto legislativo attuativo della delega di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124). Al comma 1, lettera h), in accoglimento delle osservazioni del Consiglio di Stato, della Commissione V Bilancio della Camera (condizione n. 2) e della Commissione parlamentare per la semplificazione, è stato chiarito, per eliminare ogni dubbio, che nella definizione di "servizi di interesse generale" è ricompresa anche quella di servizi di interesse economico generale. Non si è, invece, ritenuto di accogliere, nelle definizioni, la proposta della Conferenza unificata volta a precisare che nei servizi rientrano la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi, in quanto il concetto di rete è estraneo a quello di servizio. Tale osservazione è stata, tuttavia, recepita nella definizione di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a).

In merito all'osservazione della Commissione V Bilancio della Camera (osservazione n. 1) si precisa che il coordinamento tra la disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete con quella contenuta nello schema di decreto legislativo sui servizi pubblici locali di interesse economico generale verrà effettuata nell'ambito di quest'ultimo.

Vengono, infine, definite le società quotate, quali società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati e le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati. Al riguardo, non sono state accolte le



osservazioni del Consiglio di Stato e della Commissione V Bilancio della Camera (osservazione n. 6) che suggerivano di eliminare il riferimento alle società partecipate e di inserire un riferimento al controllo diretto. Occorre considerare, al riguardo, che la definizione serve a delimitare un'eccezione (in quanto il testo non si applica alle società quotate, come definite nel testo stesso): di conseguenza, le società che non rientrano nella definizione di società quotate non sono automaticamente soggette all'intera disciplina del testo unico, ma rientrano nelle regole generali dello stesso testo unico. Ciò vuol dire che: 1) le società controllate (direttamente o indirettamente) da amministrazioni pubbliche, in cui le società quotate abbiano una partecipazione (ovviamente non di controllo), saranno soggette al testo unico, in quanto società a controllo pubblico; 2) le società meramente partecipate da amministrazioni pubbliche, in cui le società quotate abbiano una partecipazione (di controllo o meno), saranno soggette solo alle poche disposizioni del testo unico relative alle società meramente partecipate, che riguardano essenzialmente la gestione della partecipazione da parte dell'amministrazione pubblica e non il regime giuridico della società (per esempio, l'articolo 5, relativo all'acquisizione della partecipazione): ciò è necessario per evitare che le amministrazioni pubbliche acquisiscano partecipazioni in società controllate dalle quotate al di fuori delle previsioni del testo unico. Inoltre, sempre a proposito della definizione di società quotate, non è stata accolta la proposta della Conferenza unificata di riformulare la definizione stessa, in quanto la formulazione proposta avrebbe comportato la possibilità di un facile aggiramento della disciplina.

Articolo 3

Vengono individuati i tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica: società per azioni e società a responsabilità limitata. In accoglimento delle osservazioni della Commissione V Bilancio della Camera (condizione n. 5) e della Conferenza unificata sono aggiunte anche le società consortili. Non è apparso necessario, invece, chiarire che sono ammesse le partecipazioni in società cooperative per azioni o a responsabilità limitata.

Si è ritenuto di non accogliere le osservazioni del Consiglio di Stato, della Commissione V Bilancio della Camera (osservazione n. 2) e della Commissione parlamentare per la semplificazione, volte a distinguere le tipologie di società e i relativi regimi giuridici applicabili. In effetti, il testo è basato su una classificazione diversa da quella ivi ipotizzata e anche su scelte diverse in ordine alle partecipazioni ammissibili. La distinzione di base è quella tra società controllate, a cui si applicano la maggior parte delle norme, e società meramente partecipate, a cui se ne applicano solo alcune, relative all'azionista pubblico più che alla società. Più alla base, tutte le società partecipate hanno una connotazione "pubblicistica", legata a un'attività di interesse pubblico, mentre sono escluse, salvo alcune eccezioni, quelle aventi una connotazione "privatistica" (cioè che svolgono attività di impresa in regime di mercato). Inoltre, la tipologia suggerita dai suddetti pareri non è apparsa appropriata, perché accosta diversi criteri di distinzione, come quello basato sull'attività (in base al quale si individuano le società strumentali) e quello basato sul rapporto con la pubblica amministrazione (in base al quale si individuano le società *in house*, qualifica che può sovrapporsi a quella di strumentale ma non coincide con essa).

Al comma 2, non è stata accolta la proposta della Conferenza unificata di limitare la presenza di organi di controllo per le s.r.l. a quanto previsto dall'articolo 2477 del codice civile, in quanto la previsione di non attribuire la revisione legale dei conti al collegio sindacale appare una utile misura pubblicistica di controllo.

Inoltre, il decreto detta specifiche disposizioni, per le s.r.l. a controllo pubblico, per la nomina dell'organo di controllo o di un revisore, precisando che, nelle s.p.a. a controllo pubblico, questo ruolo non può essere affidato al collegio sindacale.



Non è stata accolta l'osservazione della Commissione parlamentare per la semplificazione relativa alle società dei piccoli comuni, che al punto di vista delle attività ammesse non presentano differenze rilevanti rispetto alle altre amministrazioni pubbliche.

Articolo 4

L'articolo 4 prevede condizioni e limiti per la costituzione di società a partecipazione pubblica ovvero per l'acquisizione o il mantenimento di singole partecipazioni. È stata accolta la proposta della Conferenza unificata: le società finanziarie regionali sono inserite nell'allegato A e, quindi, sono escluse dal campo di applicazione, tra gli altri, del presente articolo.

Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche minoritarie, in tali società.

Inoltre, in aggiunta al suddetto principio generale, vengono indicate specifiche ipotesi, mutate dalla prassi applicativa e dalle regole desumibili dalla giurisprudenza nazionale ed europea, nelle quali la costituzione, l'acquisizione o il mantenimento delle partecipazioni pubbliche sono legittime. Tra le altre:

- in ordine alla produzione di un servizio di interesse generale, è stata recepita la proposta della Conferenza unificata, formulata con riferimento all'articolo 2, volta a precisare che nei servizi rientrano la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
- la progettazione, realizzazione e gestione di un'opera pubblica, nonché la gestione organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale, anche mediante forme di partenariato pubblico-privato, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2 (al riguardo, è stato operato, in accoglimento delle osservazioni delle Commissioni parlamentari, del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata, il coordinamento con il nuovo codice degli appalti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50);
- l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti. Al riguardo, con riferimento all'osservazione del Consiglio di Stato, si precisa che la disposizione non fa riferimento alle sole società *in house*. Non sono state accolte le proposte della Conferenza unificata volte a includere le ipotesi di svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative, in quanto la scelta del legislatore delegato è di limitare la previsione ai servizi strumentali.

Al comma 2, lettera e), sono state accolte le proposte della Conferenza unificata volte a precisare che nei servizi di committenza sono incluse le attività di committenza ausiliarie ed è stato operato, in accoglimento delle osservazioni delle Commissioni parlamentari, del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata, il coordinamento con il nuovo codice degli appalti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Non è stata accolta la proposta della Conferenza unificata di precisare nel presente decreto che le società a controllo pubblico, laddove svolgano attività di centrale di committenza, siano titolari di affidamenti di servizi ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 4, della direttiva 24/2014/UE, in quanto il testo unico disciplina le società e non gli affidamenti.

Al comma 3, sono state accolte le condizioni della Commissione V Bilancio della Camera (condizione n. 8) e della Commissione I Senato, volte a circoscrivere la partecipazione in società, tramite conferimento di beni immobili, alle sole società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse.

Al comma 4, si prevede, in accoglimento delle proposte della Commissione V Bilancio della Camera (condizione n. 6) e della Conferenza unificata, che le società *in house* abbiano come oggetto sociale esclusivo una o più attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) di cui al comma 2.



In accoglimento delle condizioni Commissione V Bilancio della Camera (condizione n. 10) e della Commissione I Senato, è inserito un ulteriore comma nel quale si specifica che è fatto divieto alle società di cui al comma 2, lettera d), controllate da enti locali, di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società. Il divieto non si applica alle società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali (le c.d. *holding*), salvo il rispetto degli obblighi previsti in materia di trasparenza dei dati finanziari e di consolidamento del bilancio degli enti partecipanti.

Sono state poi accolte le osservazioni nn. 7 e 22 della Commissione V Bilancio della Camera e, pertanto, è stato inserito un comma che prevede che sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale esclusivo la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, nonché la realizzazione e la gestione di impianti a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane.

È stata, inoltre, accolta, con l'introduzione del comma 8, l'osservazione della Commissione V Bilancio della Camera (osservazione n. 23) volta a definire idonee modalità di applicazione delle misure del decreto alle *start up* e agli *spin off* universitari.

In accoglimento delle osservazioni del Consiglio di Stato, che, come sopra riferito, hanno indotto a eliminare la più ampia previsione dell'articolo 1, è stata introdotta al comma 9 una più limitata previsione relativa alla possibilità che con decreto del Presidente del Consiglio singole società a partecipazione pubblica possano essere sottratte all'applicazione del presente articolo, sulla base di criteri inerenti alla misura e qualità della partecipazione e all'attività svolta, oltre che al relativo interesse pubblico. In accoglimento dell'osservazione del Consiglio di Stato è precisato che l'attività svolta deve essere riconducibile alle finalità previste dal decreto stesso all'articolo 1. Inoltre, in accoglimento delle condizioni della Commissione V Bilancio della Camera (condizione n. 1) e della Commissione I Senato, è previsto che il decreto sia trasmesso alle Camere ai fini della comunicazione alle commissioni parlamentari competenti (anche se non, come richiesto in altri pareri, per l'espressione del parere). Non è stata, invece, accolta la proposta della Conferenza unificata di adottare il decreto previa intesa con quest'ultima, in quanto si tratta di materia afferente all'ordinamento civile.

Articolo 5

L'articolo 5, la cui rubrica, in accoglimento delle osservazioni della Commissione V Bilancio della Camera (condizione n. 11) e del Consiglio di Stato, è stata modificata eliminando il riferimento agli obblighi di dismissione, detta specifiche disposizioni in materia di obblighi motivazionali relativi alla decisione di costituire una società a partecipazione pubblica o di acquisire partecipazioni, con l'eccezione dei 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, che ovviamente possono essere anche regionali (come suggerito dalla Conferenza unificata). Vengono legificati i principi dettati dalla costante giurisprudenza nazionale e comunitaria, prevedendo che l'atto deliberativo, che ovviamente è diverso dall'atto costitutivo della società (chiarimento apportato in accoglimento del parere del Consiglio di Stato), debba essere motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali previste dall'articolo 4, evidenziando, altresì, gli obiettivi gestionali cui deve tendere la società stessa, sulla base di specifici parametri qualitativi e quantitativi, nonché le ragioni e le finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate (non si è ritenuto di accogliere la proposta della Conferenza unificata di espungere tale ultimo riferimento, in quanto si tratta di un'opportuna precisazione relativa al generale obbligo di motivazione), nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione, inoltre, deve dare adeguato conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.



A tali fini, peraltro, è previsto l'obbligo che il predetto atto deliberativo dia atto anche della compatibilità dell'intervento rispetto alla disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. È previsto, altresì, che gli enti locali sottopongano lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica. Al riguardo, non è stata accolta, in quanto si tratta di materia rientrante nell'autonomia delle singole amministrazioni, la proposta della Conferenza unificata che prevede un apposito dPCm che determini le modalità della consultazione stessa. L'atto deliberativo deve essere inviato alla Corte dei conti. Al riguardo, sono state accolte le proposte della Commissione V Bilancio della Camera (condizione n. 12) e della Conferenza unificata volte a precisare che il ruolo della Corte dei conti è di tipo informativo. Esso rientra pienamente nelle attribuzioni già proprie della Corte dei conti, nell'ambito delle funzioni già svolte nei confronti delle amministrazioni pubbliche: si pensi, per esempio, all'articolo 3, comma 28 della legge n. 244 del 2007 e all'articolo 1, comma 612 della legge n. 190 del 2014. Conseguentemente è stata accolta l'osservazione della Commissione parlamentare per la semplificazione.

L'amministrazione invia l'atto deliberativo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può agire sugli atti amministrativi che determinano distorsioni della concorrenza. A tal proposito, è stata accolta l'osservazione della Commissione V Bilancio della Camera (osservazione n. 8) ed è, quindi, stata sostituita la parola "utilizzare" con "esercitare".

Articolo 6

L'articolo 6 razionalizza la *governance* delle società a controllo pubblico, dettando i principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione di tali società, secondo criteri di economicità, di efficacia e di efficienza.

Tali società, qualora svolgano attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato, adottano sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività. Non è stata accolta l'osservazione del Consiglio di Stato in merito alla definizione di "diritto speciale o esclusivo" e alla conseguente attuazione del principio di separazione, tenuto conto che i diritti speciali o esclusivi sono quelli definiti dal codice appalti e dal testo unico sui servizi pubblici locali e che non si possono escludere i casi di gara o compensazione perché è proprio in queste ipotesi che vengono in rilievo simili diritti. Parimenti, non sono state accolte le osservazioni, sempre del Consiglio di Stato, in merito alla introduzione dell'attività economica (oltre quella amministrativa) e alla operatività del principio di separazione anche in presenza di un'attività posta in essere da società private, in quanto, rispettivamente, l'attività d'impresa in regime di mercato è di regola esclusa per le società in partecipazione pubblica, mentre la seconda modifica sarebbe stata fuori delega.

Inoltre, il provvedimento prevede la facoltà, per le società a controllo pubblico, di integrare gli ordinari strumenti di governo societario con specifici strumenti puntualmente indicati dal decreto stesso e che devono esser indicati nella relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente: regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza; un ufficio di controllo interno strutturato secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa sociale; codici di condotta propri, o adesione a codici di condotta collettivi aventi ad oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società; programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione Europea.

Gli strumenti eventualmente adottati sono indicati nella relazione sul governo societario. Al riguardo, non è stata accolta la proposta della Conferenza unificata di chiarire tale ultimo riferimento con un esplicito rinvio al codice civile, in quanto la soluzione prescelta appare maggiormente coerente con la disciplina del testo unico.



Articolo 7

L'articolo 7 detta i criteri per la costituzione di società a partecipazione pubblica.

La deliberazione, atto ovviamente diverso dall'atto costitutivo della società (chiarimento operato in accoglimento dell'osservazione n. 9 della Commissione V Bilancio della Camera), deve essere pubblicata sui siti istituzionali di tutte le amministrazioni pubbliche partecipanti, e deve, inoltre, essere adottata con specifiche modalità: decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i ministri competenti per materia, previa deliberazione del Consiglio, in caso di partecipazioni statali; provvedimento del competente organo della regione, in caso di partecipazioni regionali (modifica derivante dall'accoglimento della proposta della Conferenza unificata); deliberazione del Consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali (al riguardo, non è stata accolta la proposta della Conferenza unificata volta a modificare la disposizione, in quanto gli altri enti locali rientrano nella successiva lettera d)); deliberazione dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche (in tale ultima ipotesi sono ricomprese anche le città metropolitane).

Esso deve contenere, altresì, l'indicazione degli elementi essenziali, così come previsti dal Codice civile per la costituzione di società per azioni o società a responsabilità limitata.

Al comma 5, si è operato un coordinamento con il decreto legislativo n. 50 del 2016, entrato in vigore successivamente alla prima deliberazione del testo unico.

Articolo 8

L'articolo 8, dettando i criteri per l'acquisto di partecipazioni in società già costituite, ribadisce le medesime modalità di adozione dell'atto deliberativo previste dall'articolo 7 del decreto per la costituzione di società a partecipazione pubblica. Su suggerimento della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato si precisa che l'articolo in esame rinvia all'articolo 7 che, a sua volta, rinvia all'articolo 5, comma 1 in tema di motivazione dell'atto deliberativo.

L'eventuale mancanza o invalidità dell'atto deliberativo determina l'inefficacia del contratto di acquisto della partecipazione.

Le disposizioni in tema di acquisto di partecipazioni in società già costituite si applicano anche all'acquisto, da parte di pubbliche amministrazioni, di partecipazioni nelle società quotate, unicamente nei casi in cui l'operazione comporti l'acquisto della qualità di socio. Sono soggette alla disciplina in esame, di conseguenza, le operazioni che comportino, per la prima volta, l'acquisto di partecipazioni di pubbliche amministrazioni in società quotate. Ne rimangono escluse, invece, successive operazioni, come la sottoscrizione di aumenti di capitale. L'applicazione della disciplina in esame alle operazioni che comportino l'acquisto della qualità di socio comporta l'applicazione alle stesse della procedura di cui all'articolo 7, commi 1 e 2, e, quindi, dell'onere di motivazione di cui all'articolo 5, anche con riferimento ai criteri di cui all'articolo 4.

Articolo 9

L'articolo 9 disciplina la gestione delle partecipazioni pubbliche, differenziando i meccanismi concreti di gestione in relazione al livello organizzativo coinvolto.

Le partecipazioni statali sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze che esercita i diritti sociali di concerto con i Ministeri competenti. In accoglimento dell'osservazione del Consiglio di Stato, è stato sostituito il riferimento all'azionista con il riferimento al socio. Al riguardo, va chiarito che, in applicazione della disposizione di cui all'articolo 1, comma 4, lettera a), rimangono ferme le norme che attribuiscono l'esercizio dei diritti di socio ad altre amministrazioni.



Parimenti, in accoglimento delle osservazioni del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata, è previsto che per le partecipazioni regionali i diritti del socio siano esercitati secondo la disciplina stabilita dalla regione titolare delle partecipazioni.

Le partecipazioni degli enti locali sono attribuite al sindaco o al presidente o a un loro delegato. Al riguardo, non si è ritenuto necessario, come richiesto dal Consiglio di Stato, chiarire la nozione di presidente, tenuto conto che l'ente locale diverso dal comune ha sempre un presidente.

In tutti gli altri casi le partecipazioni sono gestite dall'organo amministrativo dell'ente.

Al comma 5 che disciplina i patti parasociali, si è aggiunto, in accoglimento dell'osservazione del Consiglio di Stato, il riferimento alla modificazione degli stessi.

La proposta riformulazione del comma 6 da parte del Consiglio di Stato non è stata accolta perché appare meno chiara di quella attuale. Parimenti, al successivo comma, non è stata accolta l'osservazione, sempre del Consiglio di Stato, relativa al richiamo dell'articolo 2449 del codice civile, tenuto conto che - in base alle regole generali sui rinvii - è evidente che il rinvio sia da intendersi alla versione vigente della disposizione in parola e non a quella originaria.

In accoglimento dell'osservazione del Consiglio di Stato, è stato, infine, aggiunto un nuovo comma, secondo il quale resta fermo quanto disposto dal decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, in materia di poteri speciali del socio pubblico.

Articolo 10

L'articolo 10 disciplina la procedura di alienazione delle partecipazioni sociali, i cui atti deliberativi devono essere adottati con le stesse modalità previste dall'articolo 7 del decreto per la costituzione di società a partecipazione pubblica. Al riguardo, non è stata accolta la proposta della Conferenza unificata di modificare il comma 1 nel senso di prorogare l'efficacia delle alienazioni compiute attraverso i piani di razionalizzazione di cui alla legge di stabilità del 2015: ciò in quanto gli effetti dei relativi atti sono comunque salvi in base al principio del *tempus regit actum*.

L'alienazione è effettuata nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione. In casi eccezionali, a seguito di deliberazione analiticamente motivata dell'organo competente, l'alienazione può essere effettuata mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente. A tal proposito, non è stata accolta la riformulazione proposta dal Consiglio di Stato, in quanto l'eccezionalità può riguardare non solo la convenienza economica ma altri fattori eccezionali, inerenti per esempio al contesto economico o sociali, alle prospettive del mercato o alle esigenze di aggregazione. In accoglimento della proposta della Conferenza unificata, è previsto che sia fatto salvo il diritto di prelazione dei soci eventualmente previsto dalla legge o dallo statuto.

L'eventuale mancanza o invalidità dell'atto deliberativo determina l'inefficacia dell'atto di alienazione della partecipazione. È fatta salva la disciplina speciale in materia di alienazione delle partecipazioni dello Stato.

Articolo 11

L'articolo 11 prevede che i componenti degli organi amministrativi e di controllo di società a controllo pubblico debbano possedere, ferme restando le norme già vigenti in materia di incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi, requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza, stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

Per tali società l'organo amministrativo è, di regola, costituito da un amministratore unico, salvo il caso in cui l'assemblea della società disponga, per specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa, che la stessa sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri,



ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dal Codice civile (in tal caso il numero dei componenti degli organi di amministrazione e controllo non può essere complessivamente superiore a cinque: non sembra poter sussistere, quindi, il dubbio ipotizzato nel parere della I Commissione della Camera).

Inoltre, è previsto che con dPCm, da adottarsi su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione (non è stata accolta la proposta della previa intesa in Conferenza unificata in quanto la materia rientra nell'ambito dell'ordinamento civile), ed entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo, siano definiti i criteri sulla base dei quali l'assemblea della società può disporre la suddetta diversa composizione dell'organo amministrativo. Non è stata accolta la proposta della Conferenza unificata di chiarire che il principio dell'amministratore unico è derogato per le società pluripartecipate, in quanto queste ultime potranno essere contemplate dal dPCm (in ogni caso si tratta di materia afferente all'ordinamento civile). Non è stata accolta l'osservazione della Commissione I Senato in merito all'opportunità di escludere che l'assemblea della società a controllo pubblico possa optare per il sistema di *governance* dualistico, che può essere giustificato soprattutto per le grandi società statali.

Inoltre, in accoglimento dell'osservazione n. 11 della Commissione V Bilancio della Camera, è stato modificato il comma 4, nel senso di garantire che nella scelta degli amministratori delle società a controllo pubblico, le amministrazioni assicurino il rispetto del principio di equilibrio di genere, almeno nella misura di un terzo, da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno.

Al comma 5, secondo cui, quando la società a controllo pubblico sia costituita in forma di società a responsabilità limitata, non è consentito, in deroga all'articolo 2475, terzo comma, del codice civile, prevedere che l'amministrazione sia affidata, disgiuntamente o congiuntamente, a due o più soci, non è stata accolta la proposta della Conferenza unificata volta a sostituire il riferimento ai soci con il riferimento agli amministratori, tenuto conto che la norma del codice civile fa espresso riferimento ai soci.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata (non è stata accolta la proposta della previa intesa in Conferenza, in quanto la disciplina rientra nell'ambito dell'ordinamento civile) sono, invece, definiti i criteri di determinazione della remunerazione degli amministratori di società a controllo pubblico, mediante la previsione di limiti massimi di remunerazione proporzionati alla dimensione dell'impresa, calcolati al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario (non sono state accolte le osservazioni della Commissione V Bilancio della Camera e della Commissione I Senato, in quanto superflue, dato che la disposizione è già chiara al riguardo) e tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico (come da osservazione del Consiglio di Stato).

Inoltre, gli amministratori delle società in controllo pubblico non possono essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti (in accoglimento delle condizioni della Commissione V Bilancio della Camera e della Commissione I Senato, nonché delle osservazioni del Consiglio di Stato) e, in virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, qualora gli amministratori delle società in controllo pubblico siano dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione, di quella titolare di poteri di indirizzo e di vigilanza o della società controllante, essi hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi all'amministrazione o alla società di appartenenza. Gli statuti delle società controllate devono prevedere, tra gli altri, il divieto di corrispondere gettoni di presenza o premi di risultato deliberati dopo lo svolgimento dell'attività e il divieto di corrispondere trattamenti di fine mandato ai componenti degli organi sociali (la previsione è stata chiarita ulteriormente in accoglimento della condizione della Commissione I Senato), nonché quello di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società (al riguardo, non è stata accolta la proposta della Conferenza unificata di coordinare la disposizione con l'articolo 6, tenuto conto che quest'ultimo non prevede nuovi organi). È comunque fatto divieto di corrispondere ai



dirigenti delle società a controllo pubblico indennità o trattamenti di fine mandato diversi o ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge o dalla contrattazione collettiva ovvero di stipulare patti o accordi di non concorrenza, anche ai sensi dell'articolo 2125 del codice civile. Al riguardo, si è ritenuto di non accogliere la condizione della Commissione V Bilancio della Camera (condizione n. 13) volta a escludere dall'applicazione di tale ultima disposizione 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): 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; essa si applicherebbe a un gran numero di società a controllo pubblico, nonché, tendenzialmente, a tutte le società miste.

Nelle società in cui le amministrazioni pubbliche detengono il controllo indiretto, non è consentito nominare, nei consigli di amministrazione o di gestione, amministratori della società controllante, a meno che siano attribuite ai medesimi deleghe gestionali a carattere continuativo ovvero che la nomina risponda all'esigenza di rendere disponibili alla società controllata particolari e comprovate competenze tecniche. Ovviamente la regola vale sia per coloro che erano già dipendenti della società al momento dell'assunzione della carica di amministratore, sia a coloro che sono assunti.

Sempre per le società a controllo pubblico, è disciplinata la possibilità di costituire, in casi strettamente necessari, comitati con funzioni consultive o di proposta.

Infine, è precisato che alle società in controllo pubblico si applica la disciplina della *prorogatio* delle pubbliche amministrazioni.

In accoglimento delle condizioni della Commissione V Bilancio della Camera (condizione n. 14) e della Commissione I Senato è stato aggiunto, infine, un nuovo comma secondo cui nelle società a partecipazione pubblica (ma non a controllo pubblico), l'amministrazione pubblica che sia titolare di una partecipazione pubblica superiore al dieci per cento del capitale propone agli organi societari l'introduzione di misure analoghe a quelle di cui alle disposizioni suddette.

Articolo 12

L'articolo 12 prevede che i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate siano soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, fatta salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società di cui all'articolo 16. È devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale (accoglimento delle osservazioni del Consiglio di Stato e della condizione n. 16 della Commissione V Bilancio della Camera).

In accoglimento della condizione della Commissione I Senato, e da analoga osservazione della Commissione parlamentare per la semplificazione, è stato riformulato il comma 2, prevedendo che costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, nonché il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che con le decisioni adottate nell'esercizio dei propri diritti di socio abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.

Articolo 13

L'articolo 13 detta specifiche disposizioni in tema di controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico (anche costituite nella forma di s.r.l.), prevedendo che, in tali società, ciascuna amministrazione pubblica socia, anche in deroga ai limiti minimi di partecipazione previsti



dal Codice civile e, quindi, indipendentemente dall'entità della partecipazione di cui è titolare, sia legittimata a presentare denuncia di gravi irregolarità al tribunale.

Articolo 14

L'articolo 14 disciplina le ipotesi di crisi aziendale nelle società a controllo pubblico, dettando specifiche procedure per prevenire l'aggravamento della crisi stessa, correggerne gli effetti ed eliminarne le cause. In accoglimento della condizione n. 18 della Commissione V Bilancio della Camera è stata modificata la rubrica. Non si è, invece, ritenuto di accogliere le osservazioni del Consiglio di Stato e della Commissione V Bilancio della Camera (osservazione n. 14) che mirano a differenziare la disciplina delle crisi aziendali rispetto a diverse tipologie di società (*in house* o strumentali): si tratta di una soluzione contraria all'impostazione privatistica della disciplina delle crisi ravvisabile nel testo unico in esame.

Il comma 5 è stato modificato in accoglimento della condizione della Commissione I Senato, nel senso di consentire i trasferimenti straordinari alle società, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti.

Articolo 15

L'articolo 15 prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze individui, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, la struttura competente per il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del decreto (non è stata accolta l'osservazione del Consiglio di Stato secondo cui si dovrebbero indicare i criteri di controllo e monitoraggio, facendo eventualmente ricorso alla VIR che riguarda l'attività normativa, normalmente estranea alle vicende qui regolate). Sono state accolte le condizioni della Commissione V Bilancio della Camera (condizione n. 19) e della Commissione I Senato e, conseguentemente, è stato precisato che il suddetto Ministero assicuri la separazione, a livello organizzativo, tra la struttura competente e gli uffici responsabili dell'esercizio dei diritti sociali. Non è stata peraltro accolta l'osservazione del Consiglio di Stato volta a definire già nel testo la struttura competente, in quanto l'individuazione dell'ufficio è materia di organizzazione del Ministero.

Tale organismo fornisce orientamenti in materia di applicazione del decreto e promuove le migliori pratiche presso le società a partecipazione pubblica, adottando, nei confronti delle stesse società, le direttive sulla trasparenza e sulla separazione contabile e verificandone il rispetto. Al riguardo, si è ritenuto di non accogliere l'osservazione del Consiglio di Stato in merito all'esplicitazione della attività di determinazione di orientamenti, in quanto tale funzione appare adeguata, nei limiti delle risorse disponibili.

Esso, inoltre, tiene un elenco pubblico, accessibile anche in via telematica, di tutte le società a partecipazione pubblica esistenti e può esercitare, nei confronti di tutte le società a partecipazione pubblica, i poteri ispettivi già previsti dalla normativa vigente. A tal proposito, non sono state accolte le osservazioni della Commissione V Bilancio della Camera (osservazione n. 15 che mira a differenziare la disciplina rispetto a diverse tipologie di società), in quanto l'esigenza di informazione c'è per tutte le società partecipate, e la proposta della Conferenza unificata che chiedeva l'accordo in Conferenza per le società partecipate dagli enti locali, tenuto conto non è ipotizzabile un'intesa su funzioni del Ministero e non del Governo e che è difficile, peraltro, individuarne l'oggetto.

Il monitoraggio qui previsto appare sufficiente, di conseguenza non è stata prevista la misura ulteriore, ipotizzata dalla Commissione parlamentare per la semplificazione.

Articolo 16



L'articolo 16, dettando disposizioni relative alle società in house, che possono essere titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici, coordina la 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. In accoglimento dell'osservazione del Consiglio di Stato, è stata corretta la rubrica dell'articolo. È previsto che nelle società in house (naturalmente la disposizione vale anche per gli affidamenti futuri) non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta (in accoglimento dell'osservazione del Consiglio di Stato si è sostituito "prevista" con "prescritta") da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata. Inoltre, l'amministrazione pubblica o le amministrazioni pubbliche socie devono esercitare sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, i cui requisiti vengono precisati dallo stesso articolo 16. Naturalmente, le relative previsioni vanno interpretate e applicate conformemente alla normativa europea, rispetto alla quale mirano a chiarire i termini di attuazione.

Al riguardo, non è stata accolta l'osservazione del Consiglio di Stato in merito alla facoltà di deroga all'articolo 2380-bis del codice civile, in quanto non si può prevedere un obbligo di deroga senza indicarne in che cosa è obbligatorio derogare. Con riferimento a quanto osservato dal Consiglio di Stato sulla riconducibilità di queste società al modello societario, non può che osservarsi che il modello societario, nato storicamente in ambito pubblicistico, ha diverse varianti, con diverse possibili deroghe rispetto al modello civilistico, comprese quelle, con diverse graduazioni di pubblicità, disciplinate in questo testo unico.

La Conferenza unificata ha proposto di rendere inapplicabile l'articolo 9, comma 6, del decreto ai patti parasociali. Tale proposta non è accoglibile, in quanto l'esclusione è contraria alla *ratio* della norma.

Infine, si precisa che gli statuti delle società debbano prevedere che oltre (in accoglimento dell'osservazione del Consiglio di Stato si è sostituito "almeno" con "oltre") l'ottanta per cento delle loro attività siano effettuate nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto a quella prevalente sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri guadagni di efficienza produttiva nell'esercizio dell'attività principale della società. A tale ultimo riguardo, non sono state accolte la proposta della Conferenza unificata e l'osservazione del Consiglio di Stato volte a delimitare il campo di applicazione della produzione ulteriore, in quanto si rileva che il diritto europeo non impone alcune condizioni, ma non impedisce condizioni più rigorose, coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza. Peraltro, in relazione alle attività, rimane fermo il vincolo di cui all'articolo 4, comma 1, del presente testo unico.

Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui alla disposizione precedente costituisce grave irregolarità. Non è stata accolta l'osservazione del Consiglio di Stato che mira ad eliminare il potere di sanatoria previsto dal comma 6, a mente del quale la società può sanare l'irregolarità se, entro tre mesi dalla data in cui la stessa si è manifestata, rinunci a una parte dei rapporti di fornitura con soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali, ovvero rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, sciogliendo i relativi rapporti. Ciò in quanto la sanatoria si riferisce all'irregolarità (che è una misura in più rispetto al diritto europeo), non al rispetto del limite dell'80 per cento: al contrario, questa disposizione è un modo per assicurare il rispetto del limite stesso, attraverso lo scioglimento dei relativi rapporti.

Infine, si prevede che le società a controllo pubblico sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina in materia di contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50; alle stazioni appaltanti si applica l'articolo 192 del medesimo decreto legislativo. Non sono state accolte le osservazioni del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni parlamentari, in quanto si tratta, nel primo caso, della norma esistente (art. 3-bis, decreto-legge n. 138 del 2011) - per le altre società in controllo pubblico si applicano le norme generali



del codice appalti - e, nel secondo caso, l'affidamento è materia disciplinata dal codice degli appalti e dal testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Non è stata accolta l'osservazione della Commissione parlamentare per la semplificazione relativa all'individuazione dei casi in cui i privati possono partecipare alle società in house, trattandosi di disciplina generale, contenuta nel codice degli appalti.

Articolo 17

L'articolo 17 contiene alcune specifiche disposizioni relative alle società a partecipazione mista pubblico-privata. È stata accolta l'osservazione del Consiglio di Stato volta a coordinare la disciplina del partenariato pubblico-privato del codice degli appalti con quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, lettera c), che è stata modificata in ossequio alle indicazioni pervenute. La quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento e la procedura di selezione pubblica del medesimo si svolge con procedure di evidenza pubblica a norma dell'articolo 5, comma 9, del codice degli appalti e ha ad oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista (e.d. gara a doppio oggetto). La durata della partecipazione privata alla società non può essere superiore alla durata dell'appalto o della concessione per l'affidamento e l'esecuzione dei quali essa è costituita. Sono disciplinate le modalità di designazione degli organi di vertice, i contenuti degli statuti e le regole in materia di patti parasociali.

In accoglimento di un'osservazione della Camera, al comma 3 è stata eliminata una previsione relativa agli statuti delle società miste.

Articolo 18

L'articolo 18 prevede la possibilità di quotazione in mercati regolamentati delle società a controllo pubblico, disciplinandone puntualmente la procedura decisoria: l'atto deliberativo prevede uno specifico programma avente ad oggetto il mantenimento o la progressiva dismissione del controllo pubblico sulla società quotata. È comunque fatta salva la possibilità di quotazione in mercati regolamentati di società a partecipazione pubblica singolarmente individuate, soggette a regimi speciali in base ad apposite norme di legge.

Articolo 19

L'articolo 19 detta la disciplina del personale delle società a controllo pubblico, cui si applicano le disposizioni del Codice civile e le norme previste dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Non è stata accolta l'osservazione del Consiglio di Stato volta a differenziare l'applicazione del regime giuridico del personale in base alle differenti tipologie societarie (es. *in house* o strumentali): come già chiarito in relazione all'articolo 3, le società *in house* sono ovviamente a controllo pubblico; quelle strumentali sono normalmente *in house* e, se non sono a controllo pubblico, non rientrano nella norma.

Le società a controllo pubblico stabiliscono con propri provvedimenti (che devono essere pubblicati sul sito istituzionale della società stessa), criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità (sotto tale aspetto non è stata accolta la proposta della Conferenza unificata volta a far valere i principi in esame per le sole società che gestiscono servizi strumentali, tenuto conto che gli stessi valgono per tutte le società in controllo pubblico e non solo per le strumentali) e dei principi di cui all'articolo 35 del Testo unico sul pubblico impiego. In accoglimento dell'osservazione del Consiglio di Stato, è stato chiarito che in caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione l'articolo 35 da ultimo citato.



Inoltre, si è ritenuto di non accogliere il suggerimento del Consiglio di Stato volto a derogare alla giurisdizione ordinaria nel caso di controversie di lavoro nelle società a controllo pubblico: prevalgono gli aspetti civilistici e, conseguentemente, non si ravvisa la necessità di derogare alla giurisdizione ordinaria per controversie tra soggetti che hanno comunque la personalità giuridica privata.

La disposizione chiarisce, poi, che le amministrazioni pubbliche socie debbano fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate. Al riguardo, non è stata accolta la proposta della Conferenza unificata volta a prevedere un'apposita procedura di approvazione dei suddetti provvedimenti (mediante coinvolgimento dell'assemblea dei soci), in quanto la soluzione proposta sarebbe più gravosa per le amministrazioni coinvolte, determinando una superflua ingerenza negli assetti di governo societario.

Le società a controllo pubblico devono garantire il concreto perseguimento degli obiettivi predetti tramite propri provvedimenti da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello (formulazione proposta in accoglimento della condizione n. 23 della Commissione V Bilancio della Camera).

Inoltre, la disposizione in esame prevede uno specifico meccanismo di gestione dei processi di mobilità, precisando che, prima di poter effettuare nuove assunzioni, le amministrazioni pubbliche, nel caso di reinternalizzazione di funzioni o servizi esternalizzati affidati ad una società partecipata, procedono al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti dall'amministrazione e transitate alle dipendenze delle società interessata.

Infine, non sono state accolte le condizioni della Commissione V Bilancio della Camera (condizione n. 22) e della Commissione I Senato volte a prevedere l'applicazione della disciplina lavoristica del trasferimento d'azienda di cui all'articolo 2112 del codice civile in caso di cessazione dell'affidamento a seguito di procedura competitiva: la materia è adeguatamente disciplinata dall'articolo 24, comma 9, del presente decreto.

Articolo 20

L'articolo 20 prevede un meccanismo di verifica e monitoraggio periodico dell'assetto complessivo delle società in cui le amministrazioni pubbliche detengono partecipazioni dirette o indirette, anche mediante la predisposizione di un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, ovvero messa in liquidazione o cessione. Il meccanismo suddetto ha inizio a partire dall'anno 2018, con riferimento alla situazione a fine 2017 (in accoglimento delle condizioni della Commissione V Bilancio della Camera e della Commissione I Senato) e si prevede un aggiornamento annuale dello stesso (a tal proposito, non sono state accolte le proposte della Conferenza unificata volte a prevedere un termine più ampio, tenuto conto che la previsione della cadenza annuale non è particolarmente gravosa, in considerazione delle poche variazioni che possono aversi da un anno all'altro).

I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, devono essere adottati ove, in sede di verifica e monitoraggio, le amministrazioni pubbliche rilevino, tra le altre, partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie previste dal decreto ovvero società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti o ancora società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, nonché partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione euro. Con riferimento alla condizione n. 25 Commissione V Bilancio della Camera e all'osservazione della Commissione I Senato, nonché alla proposta della Conferenza unificata, si è ritenuto, per raggiungere gli obiettivi di contenimento e aggregazione, di mantenere il suddetto valore. Inoltre, è stata accolta la condizione della Commissione I Senato volta a modificare il comma 2, lettera e), che fa riferimento alle partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio di interesse



generale che abbiano prodotto un risultato negativo per tre dei quattro esercizi precedenti, mentre non è stata accolta la proposta che la perdita non rappresenti una percentuale inferiore al 5 per cento del fatturato, in quanto si ritiene prevalente il carattere strutturale della perdita ripetuta in più esercizi.

I predetti piani, che devono essere resi disponibili alla struttura competente per il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del presente decreto e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente (non anche all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, come osservato dal Consiglio di Stato, dalla Commissione V Bilancio della Camera e dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, in quanto non sono ravvisabili profili di tutela della concorrenza), possono prevedere, in virtù di operazioni straordinarie, anche la dismissione o l'assegnazione delle partecipazioni societarie acquistate anche per espressa previsione normativa. I relativi atti di scioglimento delle società o di alienazione delle partecipazioni sociali sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e sono compiuti anche in deroga alla previsione normativa originaria riguardante la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione.

È, infine, previsto uno specifico meccanismo sanzionatorio nel caso in cui non vi sia stata l'adozione degli atti previsti dal presente articolo. Al riguardo, non è stata accolta l'osservazione del Consiglio di Stato di delimitare, al fine di evitare un eccesso di delega, l'operatività di tale ultima disposizione alle società partecipate dagli enti locali, in quanto prevale l'esigenza di parità di trattamento, a sua volta principio di rilievo costituzionale.

Non è stata accolta l'osservazione della Commissione parlamentare per la semplificazione relativa al divieto di costituzione di nuove società in pendenza del processo di razionalizzazione, in quanto l'esigenza di una nuova società può ben sorgere in pendenza di detto processo.

Articolo 21

L'articolo 21 detta norme finanziarie sulle società partecipate da enti locali, disciplinando in particolare gli effetti dell'eventuale risultato negativo dell'esercizio, prevedendo obblighi di accantonamento in capo alle amministrazioni partecipanti e misure di riduzione dei compensi in capo agli amministratori. Per esigenze di coordinamento del testo, si è operata una distinzione tra le società che operano in regime di contabilità economico-patrimoniale e quelle che operano in regime di contabilità finanziaria.

Non sono state accolte le osservazioni del Consiglio di Stato volte a coordinare la disposizione con il regime della gestione delle crisi aziendali e ad ampliarne l'ambito di applicazione: sotto il primo profilo, deve essere segnalato che si tratta di ipotesi differenti che non necessitano di coordinamento; sul secondo rilievo, l'ambito di applicazione è quello attualmente previsto dalle norme vigenti (riportate per intero nel testo unico). Parimenti, non sono state accolte le osservazioni della Commissione V Bilancio della Camera (osservazione n. 18) e della Conferenza unificata volte a verificare la rispondenza dell'obbligo di accantonamento con i principi generali dell'ordinamento, tenuto conto che la disciplina proposta appare adeguata, anche in considerazione dei generali obiettivi di efficienza nella gestione delle partecipazioni societarie che si intende perseguire con il testo unico in esame.

Articolo 22

L'articolo 22 integra il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di trasparenza amministrativa, prevedendo la pubblicazione di alcuni dei provvedimenti previsti dal decreto in esame. Al riguardo, si precisa che, come rilevato dal Consiglio di Stato, il coordinamento con la disciplina generale della trasparenza è stato già operato con il decreto legislativo 25 maggio



2016, n. 97, nel quale sono state già soddisfatte le esigenze di maggiore trasparenza per le partecipate (si vedano, in particolare, l'articolo 2-bis, che fa propria la terminologia di questo testo, e l'articolo 15-bis, che introduce nuove forme di trasparenza per le società in esame).

Articolo 23

L'articolo 23 prevede espressamente l'applicazione delle disposizioni del decreto alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, compatibilmente con i relativi statuti e norme di attuazione.

Articolo 24

L'articolo 24 prevede una revisione straordinaria delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche. Quest'ultime, ove non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dal decreto ovvero non soddisfino i requisiti e le condizioni per il mantenimento o l'acquisizione di partecipazioni, sono alienate. A tal fine, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, ciascuna amministrazione pubblica effettua, con provvedimento motivato, la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute individuando quelle che devono essere alienate ovvero oggetto di operazioni di razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Il provvedimento di ricognizione è inviato alla sezione della Corte dei conti competente (anche in tal caso non è stata accolta la proposta della Conferenza unificata di espungere l'invio alla Corte di conti, in quanto si conferma l'utilità dell'intervento della Corte, anche al fine di garantire maggiore uniformità della disciplina) nonché alla struttura competente per il controllo e il monitoraggio, perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi previsti dall'articolo in esame, anche ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri di amministrazione straordinaria della società interessata. Tale provvedimento costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi della legge di stabilità per l'anno 2015, fermi restando i termini ivi previsti. **Non è stata accolta la proposta della Conferenza unificata di prorogare i termini da ultimo citati, in quanto l'eventuale proroga non sarebbe coperta dalla legge di delega.**

In caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo ovvero di mancata alienazione entro i termini previsti, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro, seguendo, non solo per le società per azioni ma anche per le srl, il procedimento di cui all'articolo 2437-*quater* del codice civile. **Al riguardo, non è stata accolta la proposta della Conferenza unificata di prevedere un termine per la liquidazione, in quanto appare preferibile seguire le norme del codice civile.**

Infine, si prevede che in occasione della prima gara successiva alla cessazione dell'affidamento in favore della società a controllo pubblico interessata da tali processi, **il rapporto di lavoro del personale già impiegato nell'appalto o nella concessione continua con il subentrante nell'appalto o nella concessione ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile.**

Articolo 25

L'articolo 25 reca la disciplina transitoria in materia di personale delle società a controllo pubblico, prevedendo che esse effettuino una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, e che l'elenco del personale eccedente, con la puntuale indicazione dei profili posseduti, sia trasmesso alla regione nel cui territorio la società ha sede legale, regione che forma e gestisce l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti. **Sono state accolte le condizioni della Commissione V Bilancio della Camera (condizione n. 27) e della Commissione I Senato, nonché le osservazioni del Consiglio di Stato: è stato, conseguentemente, ridotto, al comma 4, il periodo temporale di durata del blocco delle nuove assunzioni (30 giugno 2018 in luogo del precedente 31 dicembre**



2018); è stato chiarito, al comma 5, che per profilo "infungibile" si intende il possesso di competenze specifiche; è stato precisato che le regioni trasmettono gli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, che gestisce l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati. Con il comma 7 è precisato l'ambito di applicazione con riferimento alle società miste di cui all'articolo 17, costituite per lo svolgimento di servizi di interesse generale (per le altre società, l'ambito di applicazione dell'articolo rimane regolato dalle previsioni dei commi precedenti). Non sono, invece, state accolte le proposte della Conferenza unificata di modificare l'articolo in esame, in quanto trattasi di modifiche non necessarie, che limiterebbero l'efficacia della norma.

Articolo 26

L'articolo 26 reca la disciplina transitoria.

È stabilito il termine del 31 dicembre 2016 per l'adeguamento degli statuti alle disposizioni del decreto. In accoglimento della condizione n. 21 della Commissione V Bilancio della Camera, per le società costituite in forma di partenariato pubblico-privato il termine per l'adeguamento è fissato al 31 dicembre 2017.

In attesa delle deliberazioni da adottare in ordine alle esclusioni dalla disciplina, ai sensi dell'articolo 4, comma 9, sono individuate alcune partecipazioni in società esistenti, che rimangono ammesse indipendentemente dalle previsioni dell'articolo 4. In accoglimento delle osservazioni del Consiglio di Stato, la disposizione è stata riformulata in modo più chiaro. Si precisa che, come osservato dal Consiglio di Stato e dalle Commissioni parlamentari, le ragioni della deroga sono riferibili al rilievo che le società in questione hanno per l'economia nazionale, anche in relazione alla dimensione finanziaria e alle possibili strategie di sviluppo. Inoltre, l'obiettivo della norma è proprio quello di sganciare alcune importanti partecipazioni dal vincolo di scopo, anche nel caso in cui tali partecipazioni abbiano rilievo esclusivamente finanziario. Peraltro, sono indicate nell'allegato solo alcune società, le partecipazioni nelle quali potrebbero non essere giustificate in base ai criteri dello stesso articolo 4: Coni Servizi, Expo, Arexpo, Invimit, IPZS, Sogin, Gruppo Anas, Gruppo GSE, Gruppo Invitalia, Gruppo Eur (ovviamente sono ammesse anche le partecipazioni nelle relative capogruppo), oltre alle società regionali di intermediazione finanziaria. Non sono indicate nell'allegato, invece, le società per le quali la relativa previsione sarebbe superflua, in quanto la partecipazione da parte di pubbliche amministrazioni in esse rientra pacificamente nei criteri di cui all'articolo 4, come Sogei, Consap e Consip. Con riferimento all'osservazione formulata dalla I Commissione del Senato, si precisa che le suddette società sono state individuate in base al valore della partecipazione e all'importanza della società stessa per le politiche pubbliche.

Rimangono ammesse altresì le partecipazioni in società quotate già detenute dalle pubbliche amministrazioni al 31 dicembre 2015. Di conseguenza, la disciplina dell'articolo 8 e le disposizioni ivi richiamate si applicano solo alle operazioni che comportino l'acquisto della qualità di socio in società quotate, successivamente a detta data.

Vi è poi una disciplina transitoria di esclusione, volta ad agevolare la quotazione di società che abbiano già avviato il relativo percorso e, successivamente alla domanda di ammissione, fino alla conclusione del relativo procedimento; solo se il procedimento si conclude negativamente, il decreto sarà applicabile.

Inoltre, il decreto non si applica, per un termine di dodici mesi, alle società in partecipazione pubblica che, entro il 30 giugno 2016 (in accoglimento della condizione n. 4 della Commissione V Bilancio della Camera), abbiano adottato atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati e, sempre in accoglimento della condizione n. 4 della Commissione V Bilancio della Camera, è previsto che, ove entro il suddetto termine di dodici mesi, il procedimento di quotazione si sia concluso, il presente decreto continua a non applicarsi alla stessa società. Sono comunque fatti salvi, anche in deroga all'articolo 7, gli effetti degli atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi



dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, adottati prima della data di entrata in vigore del presente decreto.

Per omogeneità con la previsione così inserita, il termine di dodici mesi è stato introdotto anche nel caso di cui al comma 4.

In accoglimento della condizione della Commissione I Senato e dell'osservazione della Commissione V Bilancio della Camera (osservazione n. 16), nonché della proposta della Conferenza unificata, è previsto che le disposizioni di cui agli articoli 4 e 19 del testo unico non si applicano alle società derivanti dai procedimenti di sperimentazione gestionale in ambito sanitario.

Vi è, poi, una disposizione transitoria relativa alla disciplina dei compensi di amministratori, dipendenti e organi di controllo. Al riguardo, non sono state accolte le osservazioni della Commissione V Bilancio della Camera (osservazione n. 13) e della Commissione I Senato, in quanto è necessario scongiurare il rischio di disparità di trattamento o di sanatorie involontarie.

Sono state infine introdotte due previsioni transitorie relative, rispettivamente, all'avvio della razionalizzazione straordinaria e all'eventuale trasferimento al Ministero dell'economia e delle finanze delle partecipazioni societario detenute da altre amministrazioni statali.

Articolo 27

L'articolo 27 reca norme di coordinamento con la legislazione vigente.

Con riferimento all'osservazione della Commissione parlamentare per la semplificazione, si precisa che sono stati operati, come precedentemente indicato, i raccordi con il decreto legislativo n. 50 del 2016.

Articolo 28

L'articolo 28 reca le abrogazioni delle disposizioni vigenti in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, disposizioni codificate nel testo o comunque ritenute non più necessarie rispetto al disegno complessivo della riforma. Non è stata accolta la proposta della Conferenza unificata volte a eliminare, al comma 1, lettera o), l'inciso "limitatamente al primo e al terzo periodo", in quanto la parte residua della norma non è incompatibile con le previsioni del testo unico.

Con riferimento al parere della Commissione parlamentare per la semplificazione, si precisa che le abrogazioni sono state verificate e appaiono complete.



RELAZIONE TECNICA

L'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 ha delegato il Governo, attraverso il riordino delle disposizioni nazionali e la creazione di una disciplina generale organica in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, a semplificare il relativo quadro di regolazione anche in linea con i principi dettati dalla costante giurisprudenza nazionale e comunitaria, con effetti positivi in termini di valorizzazione della tutela della concorrenza e di generale trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa.

In particolare, le disposizioni del decreto attengono:

- all'ambito di applicazione della disciplina;
- alla indicazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica con la previsione di relative condizioni e limiti;
- all'introduzione di stringenti obblighi di dismissione nei casi in cui le partecipazioni societarie già detenute non siano inquadrabili nelle categorie previste dallo stesso decreto;
- alla razionalizzazione della *governance* delle società a controllo pubblico, dettando i principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione di tali società, secondo criteri di economicità, di efficacia e di efficienza;
- al coordinamento della disciplina nazionale in materia di *in house providing* con quella europea;
- al riordino della disciplina in materia di quotazione delle società a controllo pubblico in mercati regolamentati;
- alla razionalizzazione delle disposizioni vigenti in tema di reclutamento del personale, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

E' infine prevista l'abrogazione di una serie di disposizioni.

Il presente decreto, in ragione degli obiettivi che persegue, relativi soprattutto alla semplificazione e alla razionalizzazione della disciplina relativa alle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica ma, al contrario, in presenza di un quadro regolatorio più semplice e chiaro, produrrà risultati in termini di efficienza di gestione e funzionamento delle predette società.

In relazione ai singoli articoli, si rappresenta quanto segue:

Articolo 1

L'articolo 1 precisa l'ambito di applicazione del decreto.

Articolo 2

L'articolo 2 detta le definizioni, coordinandole con i principi desumibili dalla normativa nazionale ed europea.

Articolo 3

Vengono individuati i tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica. Inoltre, si prevedono apposite regole, nelle s.r.l. a controllo pubblico, per la nomina dell'organo di controllo o



di un revisore, precisando che, nelle s.p.a. a controllo pubblico, questo ruolo non può essere affidato al collegio sindacale.

Gli articoli da 1 a 3 non determinano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Articolo 4

Il presente articolo disciplina condizioni e limiti per la costituzione di società a partecipazione pubblica ovvero per l'acquisizione o il mantenimento di singole partecipazioni. Tale disposizione, pertanto, volta al contenimento delle situazioni in cui è possibile ricorrere all'utilizzo dello strumento societario da parte delle amministrazioni pubbliche, è *suscettibile di determinare risparmi di spesa per la finanza pubblica, quantificabili a consuntivo.*

Possibili risparmi, quantificabili a consuntivo, possono essere conseguiti dall'utilizzo di beni immobili facenti parte del patrimonio di amministrazioni pubbliche che possono essere conferiti per l'acquisizione di partecipazioni in società al fine di realizzare investimenti secondo i criteri propri di un qualsiasi operatore razionale in economia di mercato.

Articolo 5

L'articolo 5 detta specifiche disposizioni in materia di obblighi motivazionali relativi alla decisione di costituire una società a partecipazione pubblica o di acquisire partecipazioni, con l'eccezione dei 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.

La norma mira a conseguire una maggiore efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa *con conseguente possibilità di determinare risparmi di spesa, allo stato non quantificabili.*

I compiti di controllo svolti dalla Corte dei Conti e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (comma 3) sono riconducibili all'attività istituzionale già svolta da tali enti, da realizzare nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Va osservato, al riguardo, che si tratta di compiti molto limitati, in quanto la costituzione di una nuova società e l'assunzione di una nuova partecipazione societaria non sono eventi frequenti per un'amministrazione pubblica, e ancora meno lo saranno a seguito dei criteri restrittivi introdotti dal presente decreto. A questi compiti faranno fronte le sezioni esistenti, ivi indicate, con il personale in servizio: per esse, si tratta di adempimenti di dimensione trascurabile, molto più limitata rispetto a compiti che la legislazione recente in materia ha dato alla Corte dei conti, e comunque rientranti nelle attuali funzioni di controllo. Pertanto le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 6

L'articolo 6 razionalizza la *governance* delle società a controllo pubblico, dettando i principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione di tali società, secondo criteri di economicità, di efficacia e di efficienza. La previsione non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 7

Detta i criteri per la costituzione di società a partecipazione pubblica.

Articolo 8

Stabilendo i criteri per l'acquisto di partecipazioni in società già costituite, ribadisce le medesime modalità di adozione dell'atto deliberativo previste dall'articolo 7 del decreto per la costituzione di società a partecipazione pubblica.



Articolo 9

Disciplina la gestione delle partecipazioni pubbliche, differenziando i meccanismi concreti di gestione in relazione al livello organizzativo coinvolto.

Articolo 10

L'articolo 10 disciplina la procedura di alienazione delle partecipazioni sociali, i cui atti deliberativi devono essere adottati con le stesse modalità previste dall'articolo 7 del decreto per la costituzione di società a partecipazione pubblica.

Gli articoli da 7 a 10 non determinano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Articolo 11

Le disposizioni contenute nel presente articolo sono suscettibili di determinare *risparmi di spesa, quantificabili a consuntivo*, per effetto della disciplina dettata, in particolare, dai commi 3, 6, 7, 8, 9 e 13.

Il **comma 3** stabilisce, di regola, la composizione monocratica dell'organo amministrativo delle società, salvo il caso in cui, per specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa, sia necessaria la presenza di un consiglio di amministrazione che potrà essere composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dal Codice civile e in tal caso il numero complessivo dei componenti degli organi di amministrazione e controllo non potrà essere superiore a cinque.

I **commi 6 e 7** prevedono che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, siano fissati i limiti ai compensi massimi ai quali gli organi di società in controllo pubblico devono fare riferimento per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui lordi, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni.

Il **comma 8** dispone l'obbligo per gli amministratori delle società in controllo pubblico, che siano dipendenti della società controllante, di riversare i relativi compensi all'amministrazione o alla società di appartenenza.

Il **comma 9** stabilisce che gli statuti delle società controllate debbano prevedere, tra gli altri, il divieto di corrispondere gettoni di presenza o premi di risultato deliberati dopo lo svolgimento dell'attività, o trattamenti di fine mandato, ai componenti degli organi sociali, nonché quello di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società.

Il **comma 13** prevede che le società a controllo pubblico possano procedere alla costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta solo nei casi previsti dalla legge nonché il divieto, in caso di costituzione, di riconoscere ai componenti di tali comitati alcuna remunerazione complessivamente superiore al 30 per cento del compenso deliberato per la carica di componente dell'organo amministrativo e comunque proporzionata alla qualificazione professionale e all'entità dell'impegno richiesto.

Articolo 12

L'articolo 12 estende ai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate le azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, fatta salva l'ipotesi di danno erariale. *La disposizione, di carattere ordinamentale, non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

Articolo 13



L'articolo 13 detta specifiche disposizioni in tema di controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico, anche costituite nella forma di s.r.l. *La disposizione, di carattere ordinamentale, non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

Articolo 14

La norma in esame disciplina le ipotesi di crisi aziendale nelle società a controllo pubblico, dettando specifiche procedure per prevenire l'aggravamento della crisi stessa, correggerne gli effetti ed eliminarne le cause. *Le disposizioni hanno carattere ordinamentale e non determinano effetti finanziari negativi, anzi prevengono eventuali situazioni onerose.*

In particolare, il comma 5, che disciplina le ipotesi in cui sono consentivi interventi finanziari straordinari da parte delle amministrazioni pubbliche nei confronti delle loro partecipate, riproduce la normativa di cui all'art. 6, comma 19, del decreto-legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, e successive modificazioni, e, quindi, non ha portata innovativa.

Articolo 15

Tale articolo istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze una struttura competente per il controllo e monitoraggio sull'attuazione del presente decreto. *La disposizione non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*, in quanto detta struttura è individuata nell'ambito dell'organizzazione del MEF e delle risorse disponibili a legislazione vigente. Ai fini della tenuta dell'elenco pubblico delle società a partecipazione pubblica potranno essere utilizzate le informazioni della banca dati già esistente presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 14, comma 4, del decreto-legge n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014.

Articolo 16

La disposizione, dettando disposizioni relative alle società in controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici, *non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Possibili economie di spesa possono essere conseguiti dalla disciplina sancita dal comma 5*, che legittima lo svolgimento della produzione ulteriore rispetto a quella prevalente della società in questione, solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri guadagni di efficienza produttiva sul complesso dell'attività principale della società.

Articolo 17

Contiene alcune specifiche disposizioni relative alle società a partecipazione mista pubblico-privata. Inoltre sono disciplinate le modalità di designazione degli organi di vertice, i contenuti degli statuti e le regole in materia di patti parasociali.

Articolo 18

Prevede la possibilità di quotazione in mercati regolamentati delle società a controllo pubblico, disciplinandone puntualmente la procedura decisoria.

La disposizioni degli articoli 17 e 18 non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Articolo 19

L'articolo in questione detta la disciplina del personale delle società a controllo pubblico, cui si applicano le disposizioni del Codice civile e le norme previste dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa.

La norma ha carattere ordinamentale e non comporta oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 20

L'articolo 20 disciplina un meccanismo di verifica e monitoraggio periodico dell'assetto complessivo delle società in cui le amministrazioni pubbliche detengono partecipazioni dirette o



indirette, anche mediante la predisposizione di un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione con l'introduzione di un sistema sanzionatorio in caso di mancata attuazione di tale meccanismo di verifica e monitoraggio.

Le disposizioni del presente articolo, mirando alla riassetto delle società partecipate secondo criteri di efficienza economica e contenimento dei costi di funzionamento, sono suscettibili di determinare risparmi di spesa, quantificabili a consuntivo.

Articolo 21

L'articolo di cui si tratta detta norme finanziarie sulle società partecipate da enti locali, disciplinando in particolare gli effetti dell'eventuale risultato negativo dell'esercizio, prevedendo obblighi di accantonamento in capo alle amministrazioni partecipanti e misure di riduzione dei compensi in capo agli amministratori.

La norma riproduce la disciplina contenuta nell'art. 1, commi 551, 552 e 554, della legge n. 147/2013, che ha introdotto criteri di responsabilità finanziaria delle amministrazioni locali stabilendo le modalità con le quali le pubbliche amministrazioni locali partecipanti devono procedere all'accantonamento in caso di risultato negativo da parte delle società partecipate e prevedendo misure di riduzione dei compensi degli amministratori o di revoca per giusta causa in caso di conseguimento reiterato di risultati economici negativi.

La disposizione non comporta oneri anzi è volta prevenire situazioni potenzialmente onerose.

Articolo 22

L'articolo 22 fa rinvio alle previsioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 al fine di assicurare nelle società in controllo pubblico il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti.

La norma ha carattere ordinamentale e non comporta oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 23

La disposizione prevede espressamente l'applicazione delle disposizioni del decreto alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, compatibilmente con i relativi statuti e norme di attuazione.

La norma ha carattere ordinamentale e non comporta oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 24

La disposizione prevede una revisione straordinaria delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dal decreto ovvero non soddisfino i requisiti e le condizioni per il mantenimento o l'acquisizione di partecipazioni, le quali devono essere alienate.

La disposizione in esame, mirando alla riassetto delle società partecipate secondo criteri di legittimità, efficienza economica e contenimento dei costi di funzionamento, è suscettibile di determinare risparmi di spesa, quantificabili a consuntivo.

Articolo 25

L'articolo 25 reca la disciplina transitoria in materia di personale delle società a controllo pubblico, prevedendo che esse effettuino una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, e che l'elenco del personale eccedente, con la puntuale indicazione dei profili posseduti, sia trasmesso in una prima fase alla regione e in una seconda fase all'Anpal, che formano e gestiscono, prima in sede regionale e poi a livello nazionale, l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti. L'Anpal svolge le nuove funzioni, e in particolare la gestione degli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.



Articolo 26

L'articolo 26 reca la disciplina transitoria.

Articolo 27

L'articolo in esame reca norme di coordinamento con la legislazione vigente.

Articolo 28

L'articolo 28 reca le abrogazioni delle disposizioni vigenti in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, disposizioni codificate nel testo o comunque ritenute non più necessarie rispetto al disegno complessivo della riforma.

Gli articoli 26, 27 e 28 non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 5, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito

POSITIVO NEGATIVO
Il Registratore Generale dello Stato
18 LUG. 2016



ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

(Dir. P.C.M. 16 GENNAIO 2013 – G.U. 12 APRILE 2013, N. 86)

Titolo: schema di decreto legislativo recante “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”.

SEZIONE 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione

L'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha delegato il Governo ad intervenire sulla disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare la chiarezza delle regole, la semplificazione normativa e di garantire la tutela e promozione del fondamentale principio della concorrenza.

Il provvedimento ha come obiettivi principali la semplificazione e la razionalizzazione delle regole vigenti in materia, attraverso il riordino delle disposizioni nazionali e la creazione di una disciplina generale organica, tenuto conto del persistente disordine normativo che caratterizza negativamente la materia delle partecipazioni societarie detenute dalle pubbliche amministrazioni.

Il quadro normativo attuale è, infatti, il risultato di una serie di interventi disorganici e la necessità di operare una generale semplificazione e stabilizzazione normativa è prodromica alla effettiva attuazione delle regole in materia di partecipazioni e, conseguentemente, al migliore utilizzo delle risorse pubbliche, anche mediante la rimozione delle fonti di spreco.

Il provvedimento in esame risponde all'esigenza di valorizzare i principi, alcuni dei quali di derivazione comunitaria, posti a tutela della concorrenza e della generale trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa ed è stato emanato sulla base di una serie di principi e criteri direttivi che introducono misure volte a favorire la gestione corretta ed efficiente delle società a partecipazione pubblica, tra le quali meritano attenzione:

- la 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;
- l'indicazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica;
- la previsione di condizioni e limiti per la costituzione, acquisizione o mantenimento delle partecipazioni pubbliche;
- il rafforzamento degli oneri motivazionali posti a presidio della scelta di costituire società a partecipazione pubblica;
- l'introduzione di stringenti obblighi di dismissione nei casi in cui le partecipazioni societarie già detenute non siano inquadrabili nelle categorie previste dallo stesso decreto;

- la razionalizzazione della *governance* delle società a controllo pubblico, con particolare riferimento alle ipotesi di crisi aziendale;
- l'introduzione di specifici requisiti per i componenti degli organi amministrativi delle società;
- l'introduzione della struttura competente per il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del decreto;
- l'abrogazione di una serie di disposizioni al fine di semplificare la disciplina della materia.

Il provvedimento, inoltre, risponde anche all'esigenza di accelerare l'attuazione, a livello nazionale, delle nuove direttive in tema di appalti, in particolare le nuove disposizioni dettate dalla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, coordinando la disciplina italiana in materia di *in house providing* con quella di matrice comunitaria.

A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.

L'intervento normativo scaturisce dalla necessità di riordinare la disciplina in materia di partecipazioni societarie, con l'obiettivo di migliorare l'utilizzo delle risorse pubbliche, anche attraverso la rimozione delle fonti di spreco.

Da un'analisi dei dati contenuti nella relazione Istat 2015, attualmente ci sono 7.757 organismi attivi (anche diversi dalle società) a partecipazione pubblica, con un totale di 953.100 impiegati. Di questi organismi, circa 5.000 sono società a partecipazione pubblica (con netta prevalenza delle società partecipate da enti territoriali), con un numero complessivo di impiegati intorno alle 500.000 unità. Avendo riguardo alle sole società partecipate dagli enti territoriali, la relazione della Corte dei Conti per l'anno 2015 individua circa 3.000 società che svolgono attività strumentali, a fronte di altre 1.700 che svolgono attività di servizio pubblico. Inoltre, la stessa relazione della Corte dei Conti segnala che: sono 988 le società con numero di addetti inferiore ai membri del Cda; 2.479 le società con numero di addetti inferiore a 20; 1.600 le società con valore della produzione inferiore al milione di euro; 984 le società con valore della produzione maggiore di un milione e inferiore a cinque milioni di euro.

Il provvedimento prende atto della generalizzata difficoltà, riscontrata presso gli operatori del settore, di disporre di un quadro normativo chiaro per la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché per l'acquisto e la gestione di partecipazioni, da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica diretta o indiretta. Il presente decreto intende semplificare la disordinata disciplina vigente, prevedendo regole generali applicabili a tutte le ipotesi suddette, garantendone, così, la legittimità e l'economicità.

Proprio in quest'ottica, il provvedimento mira ad assicurare che la scelta di costituire società a partecipazione pubblica, ovvero di acquisire partecipazioni societarie, siano sottoposte ad una serie di condizioni e limiti. Le amministrazioni pubbliche, infatti, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere partecipazioni, anche minoritarie, in tali società.

Inoltre, in aggiunta al suddetto principio generale, vengono indicate specifiche ipotesi, mutate dalla prassi applicativa e dalle regole desumibili dalla giurisprudenza nazionale ed europea, nelle

quali la costituzione, l'acquisizione o il mantenimento delle partecipazioni pubbliche sono legittime: tra le altre, la produzione di un servizio di interesse generale; la progettazione e la realizzazione di un'opera pubblica; l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti.

Le misure di semplificazione introdotte sono indispensabili - anche per gli impegni presi in sede europea - al fine di creare le condizioni di contesto per la ripresa economica.

Tra le principali criticità che il provvedimento mira a superare vi sono:

- la gestione inefficiente delle società a partecipazione pubblica, spesso causa di sprechi;
- la carenza di regole certe per la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, tali da evitare il proliferare di organismi scarsamente produttivi;
- la complessità e incompletezza della vigente disciplina in materia di *governance* delle società a controllo pubblico;
- la carenza di regole per la corretta gestione delle ipotesi di crisi aziendale nelle società a controllo pubblico;
- la carenza di criteri specifici per l'acquisto e la gestione di partecipazioni in società a totale o parziale partecipazione pubblica diretta o indiretta;
- la costituzione di società a partecipazione pubblica in casi non necessari;
- il mantenimento di partecipazioni societarie non necessarie per perseguire i fini istituzionali delle amministrazioni interessate;
- il proliferare di società pubbliche con valore della produzione nullo o poco rilevante;
- l'insufficienza delle regole relative alla gestione del personale di società a controllo pubblico.

B) Indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

Gli obiettivi specifici dell'intervento normativo sono quelli di introdurre un nuovo quadro tecnico-normativo unico ed interoperabile per la gestione:

- dei procedimenti per la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche;
- dei procedimenti per l'acquisto e la gestione di partecipazioni in società a totale o parziale partecipazione pubblica diretta o indiretta;
- dei procedimenti relativi alle ipotesi di crisi aziendale delle società a controllo pubblico;
- delle procedure per il reclutamento del personale delle società a partecipazione pubblica;
- dei procedimenti per la costituzione di società miste pubblico-private;
- dei procedimenti per l'affidamento diretto (c.d. *in house*) di contratti pubblici a società a controllo pubblico;
- dei procedimenti per l'alienazione delle partecipazioni possedute;
- dei procedimenti per la gestione delle procedure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie;
- dell'organizzazione delle società a controllo pubblico.

Obiettivi di breve periodo (o operativi) sono:

- limitare la costituzione di nuove società pubbliche;
- rendere trasparenti i bilanci delle società in controllo pubblico;
- ridurre il numero di società pubbliche;
- impedire il proliferare di società non necessarie.

Obiettivi di medio periodo (o specifici) sono:

- ridurre le aree di intervento delle società pubbliche;
- eliminare o limitare le società pubbliche non in equilibrio economico;
- ridefinire il sistema di gestione del personale delle società a controllo pubblico;
- garantire che l'attività delle società a partecipazione pubblica sia maggiormente efficiente.

Obiettivi di lungo periodo sono:

- miglioramento dei servizi erogati a cittadini e imprese;
- maggiore credibilità e trasparenza della pubblica amministrazione;
- favorire il migliore utilizzo delle risorse pubbliche, mediante l'efficiente allocazione delle stesse e la rimozione delle fonti di spreco.

C) Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VTR.

Trattandosi di un decreto legislativo che contiene diversi interventi di semplificazione e di innovazione, il grado di raggiungimento degli obiettivi è legato alle soluzioni attuative delle previsioni e alla loro realizzazione pratica o implementazione.

In generale, si segnala che il decreto prevede un meccanismo di verifica e monitoraggio periodico dell'assetto complessivo delle società in cui le amministrazioni pubbliche detengono partecipazioni dirette o indirette, anche mediante la predisposizione di un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione. I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, devono essere adottati ove, in sede di verifica e monitoraggio, le amministrazioni pubbliche rilevino partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie previste dal decreto in esame.

Inoltre, il provvedimento prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze individui, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, la struttura competente per il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del decreto.

Tale organismo fornisce orientamenti in materia di applicazione delle disposizioni e promuove le migliori pratiche presso le società a partecipazione pubblica, adottando, nei confronti delle stesse società, le direttive sulla trasparenza e sulla separazione contabile e verificandone il rispetto. Esso, inoltre, in un'ottica di valutazione degli effetti dell'intervento normativo proposto, tiene un elenco pubblico, accessibile anche in via telematica, di tutte le società a partecipazione pubblica esistenti e può esercitare, nei confronti di tutte le società a partecipazione pubblica, i poteri ispettivi già previsti dalla normativa vigente.

In ogni caso, si ritiene che i principali indicatori saranno, tra gli altri:

- numero di società a partecipazione pubblica eliminate perché prive di dipendenti o con numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- numero di società a partecipazione pubblica eliminate perché svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- numero di società eliminate in ragione del valore della produzione nullo o poco rilevante;
- numero di nuove partecipazioni acquisite dalle pubbliche amministrazioni;
- numero di nuove società costituite;
- numero di società costituite secondo lo schema del partenariato pubblico-privato;
- numero delle partecipazioni societarie alienate o dismesse;

- numero di direttive adottate dalla struttura competente per il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del decreto;
- numero di atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni trasmessi alla competente sezione della Corte dei Conti.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Soggetti pubblici: le amministrazioni pubbliche statali e territoriali, le aziende e amministrazioni statali a ordinamento autonomo e le società partecipate da amministrazioni pubbliche.

Soggetti privati: imprese, società e cittadini.

Destinatari indiretti: la collettività nel suo insieme.

SEZIONE 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento

Non sono state effettuate consultazioni pubbliche.

SEZIONE 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)

L'opzione zero è stata valutata come non percorribile in quanto il "non intervento" non sarebbe in grado di fornire una risposta valida al raggiungimento degli obiettivi.

Infatti, la mancata adozione del presente provvedimento non permetterebbe il rispetto degli impegni assunti con il Paese e con l'Unione europea, volti a garantire la certezza delle regole relative alla gestione delle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso l'utilizzo criteri specifici per la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché per l'acquisto e la gestione di partecipazioni, da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica diretta o indiretta. Ciò anche al fine di eliminare le società non in linea con i parametri quantitativi e qualitativi previsti dal decreto.

SEZIONE 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio

Non sono state valutate opzioni alternative. Il decreto attua la delega contenuta nell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ponendosi l'obiettivo di razionalizzare la materia delle partecipazioni societarie, con l'intento di evitare il proliferare di società non necessarie. Si ritiene che nel particolare contesto economico e istituzionale, l'intervento proposto, mediante la previsione di condizioni e limiti per la costituzione, acquisizione o mantenimento delle partecipazioni pubbliche e di un meccanismo di revisione straordinaria delle stesse (secondo determinati criteri), sia in grado di garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'attuale compagine governativa, in linea con le esigenze più volte rappresentate in sede nazionale e europea, garantendo, contestualmente, la realizzazione degli obiettivi prefissati in tempi brevi e la migliore allocazione delle risorse pubbliche.

SEZIONE 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI

A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione.

Il provvedimento in esame avrà, come immediato vantaggio, l'accelerazione dell'attività amministrativa, con benefici immediatamente fruibili da cittadini e imprese che vedranno razionalizzata la disciplina delle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di migliorare l'utilizzo delle risorse pubbliche, anche mediante la rimozione delle fonti di spreco. Il riordino normativo proposto, mediante la previsione di condizioni e limiti per la costituzione, acquisizione o mantenimento delle partecipazioni pubbliche e di un meccanismo di revisione straordinaria delle stesse (secondo determinati criteri), avrà come conseguenza il miglioramento dei servizi erogati a cittadini e imprese che, nella maggioranza dei casi, rappresentano gli utenti finali delle attività poste in essere dalle società pubbliche. L'obiettivo è quello di evitare duplicazioni inutili di enti e di garantire che l'utilizzo di risorse pubbliche destinate all'acquisizione di partecipazioni societarie avvenga solo quando necessario e non si trasformi, invece, in un fattore di spreco che, come tale, incide negativamente sui generali obiettivi di equilibrio finanziario del Paese.

Il presente intervento non presenta svantaggi; anzi, la previsione di criteri specifici per la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché per l'acquisto e la gestione di partecipazioni, da parte di tali amministrazioni, permette di orientare, nei limiti dei fondamentali principi di efficienza ed economicità dell'attività amministrativa, le scelte gestionali degli attori coinvolti nel processo di razionalizzazione generale della disciplina.

B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

I principali impatti previsti grazie all'entrata in vigore del provvedimento saranno diretti solo a quelle imprese non rientranti nelle categorie previste dal provvedimento stesso. Infatti, le partecipazioni in società non inquadrabili in alcuna delle categorie previste dal decreto, ovvero che non soddisfino i requisiti generali, dovranno essere alienate, ponendo così un preciso obbligo di dismissione, del quale, peraltro, vengono dettate specificamente le modalità operative.

C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

Pur essendo previste semplificazioni e razionalizzazioni di procedure amministrative, si tratta di attività interne che non hanno una ricaduta diretta su cittadini o imprese, che restano comunque destinatari indiretti. Non sono, pertanto, previsti nuovi oneri informativi, se non quelli gravanti sulle pubbliche amministrazioni che intendano costituire società ovvero acquisire e gestire partecipazioni in altre società a totale o parziale partecipazione pubblica diretta o indiretta, oneri informativi finalizzati, esclusivamente, alla verifica della legittimità della decisione.

Per quanto concerne i costi amministrativi, con l'introduzione di criteri per l'acquisizione o il mantenimento di partecipazioni societarie si otterranno degli immediati evidenti risparmi di spesa, volti soprattutto a ridurre le fonti di spreco nella pubblica amministrazione.

D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

Le modifiche introdotte saranno immediatamente applicabili dagli enti statali, regionali e comunali con le strutture umane e strumentali a disposizione a legislazione vigente, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica. Tuttavia, la portata del provvedimento e la previsione di stringenti limiti e condizioni per la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche e per l'acquisto e gestione di partecipazioni in altre società a totale o parziale partecipazione pubblica diretta o indiretta, nonché l'indicazione di meccanismi di revisione straordinaria (entro sei mesi dall'entrata in vigore del provvedimento) e di specifici obblighi di alienazione o dismissione, potrebbero comportare il proliferare di comportamenti elusivi da parte degli attori coinvolti nel processo di razionalizzazione, specialmente in ambito locale. Per tale motivo, sono ulteriormente rafforzati i meccanismi di controllo delle attività poste in essere dalle pubbliche amministrazioni, mediante il coinvolgimento della Corte dei conti e la costituzione di una struttura competente per la verifica e il monitoraggio dell'attuazione del decreto, utili ad evitare le eventuali resistenze all'implementazione effettiva del provvedimento.

SEZIONE 6 – Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese

L'opzione prescelta è coerente e compatibile con il corretto funzionamento concorrenziale dei mercati. Le condizioni e i limiti imposti dal decreto permettono di valorizzare il ruolo dei privati, in un'ottica di progressivo arretramento della gestione pubblica di importanti settori economici, o della gestione secondo regole pubblicistiche, a vantaggio di una gestione privata efficiente e produttiva di effetti positivi per i cittadini e per le imprese.

La modernizzazione della normativa di settore, così come la semplificazione ed il riordino della stessa, sono presupposti fondamentali per accrescere la competitività del sistema Paese.

L'intervento regolatorio, in quanto mirato, indirettamente, alla maggiore efficienza dei servizi, ha un generale effetto positivo sul corretto funzionamento e sulla competitività del Paese.

SEZIONE 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione.

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio:

Responsabile dell'intervento regolatorio è la Presidenza del Consiglio dei Ministri - il Dipartimento della funzione pubblica;

Intervengono, inoltre, nell'attuazione dell'intervento regolatorio:

- il Governo;
- gli enti locali e loro aggregazioni.

Le amministrazioni locali (in quanto destinatarie delle disposizioni che impongono limiti e delle condizioni per la costituzione di società e per l'acquisto e gestione di partecipazioni in altre società a totale o parziale partecipazione pubblica diretta o indiretta) saranno in particolare responsabili dell'attuazione operativa dell'intervento regolatorio.

B) Azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento:

Le modifiche introdotte saranno adeguatamente illustrate ai destinatari delle stesse; inoltre, ciascun ente coinvolto, per la parte di propria competenza, provvederà a darne ampia diffusione mediante pubblicazione nel proprio sito *web*. Inoltre, la struttura competente per la verifica e il monitoraggio del decreto terrà un elenco pubblico, accessibile anche in via telematica, di tutte le società a partecipazione pubblica esistenti.

C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio:

I Ministri competenti sulle materie oggetto del presente decreto legislativo, per quanto di competenza, cureranno il controllo e il monitoraggio della regolare attuazione del nuovo intervento regolatorio attraverso le strutture e le procedure già esistenti, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio:

Non sono previste forme di revisione del provvedimento. Tuttavia, fermi restando i principi generali previsti dal provvedimento, all'esito dell'analisi dei dati prodotti dalle amministrazioni coinvolte e della VIR, potrà essere valutata la necessità e l'opportunità di apportare correttivi e/o integrazioni alle disposizioni normative.

E) Aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.

A cura del Dipartimento della funzione pubblica verrà elaborata la prescritta VIR nella quale sarà verificato il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati utilizzando gli indicatori di cui alla Sezione I, lettera C. La VIR dovrà rendere conto del grado di raggiungimento degli obiettivi e dell'efficacia complessiva dell'intervento, mediante l'analisi dei dati prodotti dalle amministrazioni coinvolte che cureranno le verifiche di competenza.