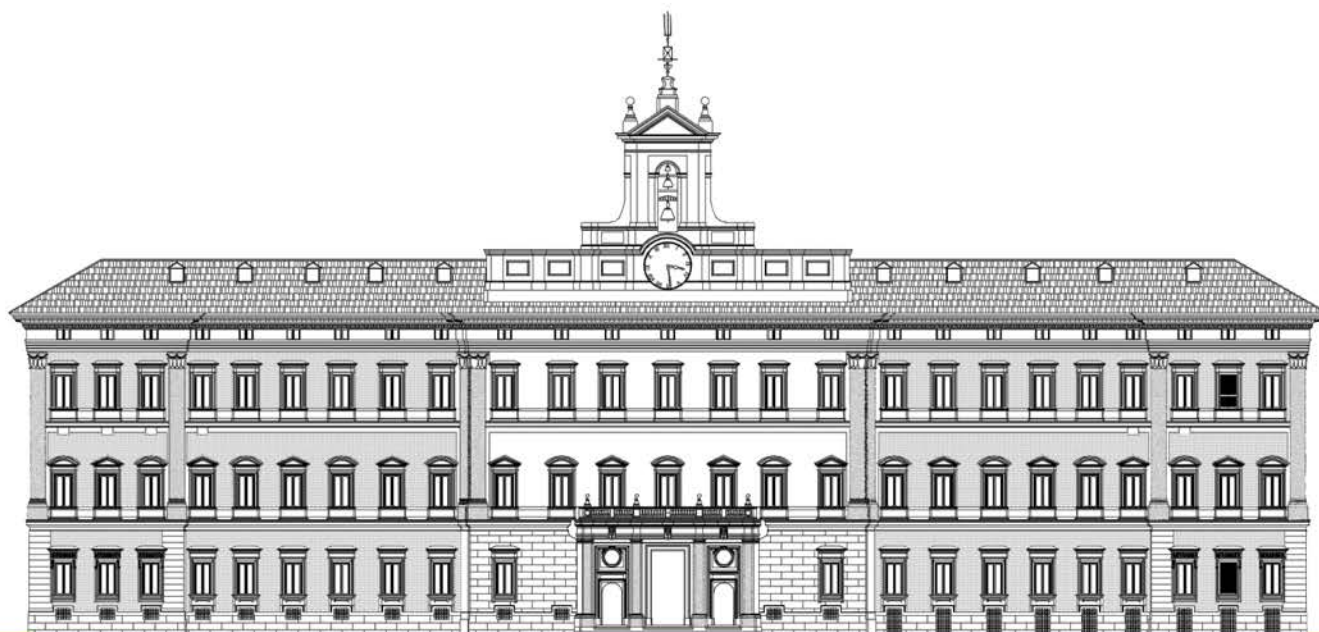




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

Testo unico in materia di società a partecipazione
pubblica

(Schema di decreto legislativo n. 297)

N. 377 – 12 maggio 2016



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

Testo unico in materia di società a partecipazione
pubblica

(Schema di decreto legislativo n. 297)

N. 377 – 12 maggio 2016

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

Estremi del provvedimento

Atto n.:	297
Natura dell'atto:	Schema di decreto legislativo
Titolo breve:	Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica
Riferimento normativo:	articoli 16 e 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124
Relatore per la Commissione di merito:	Guerra
Gruppo:	PD
Relazione tecnica:	presente

Assegnazione

Alla Commissione Bilancio ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento

(termine per l'esame: 27 giugno 2016)

INDICE

ARTICOLI DA 1 A 29.....	- 3 -
TESTO UNICO IN MATERIA DI SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA	- 3 -

PREMESSA

Lo schema di decreto legislativo in esame reca il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica ed è adottato ai sensi dell'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124¹.

Il citato articolo 18 detta i criteri e principi direttivi specifici per il riordino della disciplina in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche che integrano quelli dettati dall'articolo 16 che dettano i principi e criteri generali per l'esercizio di tutte le deleghe legislative di semplificazione previste dalla legge n. 124/2015 nel suo complesso. L'articolo 23 stabilisce che dall'attuazione della legge n. 124/2015 e dei decreti legislativi da essa previsti non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Il medesimo articolo prevede, altresì, che i decreti legislativi di attuazione delle deleghe contenute nella legge medesima siano corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura. Stabilisce infine, in conformità di quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i medesimi decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Il testo si compone di 29 articoli ed è corredato di relazione tecnica.

Si esaminano di seguito le norme considerate dalla relazione tecnica, nonché le altre disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLI da 1 a 29

Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica

Le norme recate dallo schema di decreto in esame si applicano 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 (articolo 1).

È fatta, comunque, salva, la possibilità per il Consiglio dei ministri di deliberare l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del decreto a singole società a partecipazione pubblica.

Le norme in esame si applicano alle società quotate² solo se espressamente previsto.

¹ Che reca deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

È stabilito che le amministrazioni pubbliche:

- possano partecipare solo a società per azioni e a società a responsabilità limitata (articolo 3);
- non possano, 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 (articolo 4);
- sono tenute a motivare l'atto deliberativo che consente di costituire una società a partecipazione pubblica o di acquisire partecipazioni dando anche conto della compatibilità dell'intervento rispetto alla disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Tale atto è inviato, prima dell'adozione, alla sezione della Corte dei conti competente che può formulare rilievi e successivamente alla deliberazione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può agire sugli atti amministrativi che determinano distorsioni della concorrenza (articolo 5).

Sono dettati i principi che regolano la costituzione, l'organizzazione e la gestione delle società soggette a controllo pubblico. In particolare, si stabilisce:

- che la costituzione di una società, l'acquisto o l'alienazione di partecipazioni siano deliberate con il rispetto di procedure definite. È stabilito anche che lo schema di atto deliberativo per la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, qualora predisposto da un ente locale, sia sottoposto a forme di consultazione pubblica (articoli 7, 8 e 10);
- quale sia l'organo incaricato di gestire la partecipazione (articolo 9).

Sono definiti i requisiti che i componenti dell'organo amministrativo di società a controllo pubblico devono possedere ed è stabilito che tale organo, di norma, sia costituito da un amministratore unico.

Con DPCM sono definiti i criteri sulla base dei quali l'assemblea della società può disporre che il consiglio di amministrazione sia composto da 3 o 5 cinque membri ovvero prevedere che sia adottato un sistema alternativo di amministrazione previsto da specifiche norme del codice civile.

Con DPCM sono individuati, per le società a controllo pubblico, gli indicatori quantitativi e dimensionali sulla base dei quali sono determinati i limiti massimi dei compensi spettanti ai componenti degli organi societari, agli amministratori, ai dirigenti e ai dipendenti.

Sono dettate ulteriori disposizioni volte a limitare la spesa sostenuta dalle società per il pagamento degli amministratori prevedendo, fra l'altro, il divieto di corrispondere gettoni di presenza o premi di risultato deliberati dopo lo svolgimento dell'attività per cui si è remunerati, di istituire organi diversi da quelli previsti da norme generali sulle società, di

² Per società quotate si intendono le 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, diversi da azioni, quotati in mercati regolamentati.

corrispondere agli amministratori e ai dirigenti indennità o altri trattamenti di fine mandato diversi rispetto a quelli previsti dalla legge o dai contratti e, infine, di istituire comitati ulteriori rispetto a quelli previsti da norme di legge (articolo 11).

Si stabilisce 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 l'ipotesi di danno erariale. Viene, in particolare, previsto che costituisce danno erariale esclusivamente il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che abbiano con dolo o colpa grave trascurato di esercitare i propri diritti di socio, pregiudicando il valore della partecipazione (articolo 12).

Sono disciplinate le ipotesi di crisi aziendale nelle società a controllo pubblico e previste specifiche procedure per prevenire l'aggravamento della crisi stessa e correggerne gli effetti (articolo 14).

È disposto che il Ministero dell'economia e delle finanze individui, nell'ambito della propria organizzazione e delle risorse disponibili a legislazione vigente, la struttura competente per il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del decreto. Tale struttura elabora orientamenti in materia di applicazione del decreto e promuove le migliori pratiche presso le società a partecipazione pubblica, adottando direttive sulla trasparenza e sulla separazione contabile e verificandone il rispetto. La struttura in questione tiene anche un elenco pubblico di tutte le società a partecipazione pubblica esistenti e può esercitare, nei confronti di tutte le predette società, i poteri ispettivi già previsti dalla normativa vigente (articolo 15).

Sono previste specifiche disposizioni relative alle:

- società in controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici (articolo 16).

Si tratta delle società su cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano un *controllo analogo* a quello esercitato sui propri servizi, e per le quali – al sussistere di determinati presupposti – è dunque possibile, in conformità con la legislazione europea, l'affidamento diretto di contratti pubblici senza esperimento di gara (affidamenti “*in house*”);

- società a partecipazione mista pubblico-privata (articolo 17).

Per la realizzazione e la gestione di un'opera o di un servizio di interesse generale, la p. a. può costituire una società mista con la partecipazione di un socio privato, individuato mediante procedure aperte o competitive: la procedura ha ad oggetto sia l'esecuzione dell'opera o del servizio sia la partecipazione alla società.

Si prevede la possibilità di quotazione in mercati regolamentati delle società a controllo pubblico (articolo 18).

È stabilito che al personale delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni

del Codice civile e le norme previste dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Le società a controllo pubblico stabiliscono i criteri e modalità per il reclutamento del proprio personale nel rispetto, fra l'altro, dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità. È prevista una particolare procedura di mobilità nel caso di reinternalizzazione di funzioni o servizi esternalizzati ad una società partecipata: in tale ipotesi la pubblica amministrazione, prima di poter effettuare nuove assunzioni, procede al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti dall'amministrazione e transitate alle dipendenze delle società interessate nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, nel limite dei posti vacanti nelle dotazioni organiche e nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili (articolo 19).

Il testo in esame definisce 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 (articolo 20).

Sono confermate le vigenti norme finanziarie³ che trattano degli obblighi che gravano sugli enti locali nel caso in cui società da loro partecipate conseguano un risultato di esercizio negativo. In tal caso gli enti locali sono tenuti ad effettuare accantonamenti in un fondo vincolato e le società stesse sono tenute a disporre misure di riduzione dei compensi in capo agli amministratori (articolo 21).

È stabilito che le amministrazioni pubbliche debbano procedere ad una ricognizione straordinaria delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente. Qualora dette partecipazioni non siano riconducibili ad alcuna delle categorie previste dall'articolo 4 del testo in esame ovvero non soddisfino i requisiti e le condizioni richiesti, ai sensi dell'articolo 5, per il mantenimento o l'acquisizione di partecipazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, sono alienate. L'alienazione avviene entro un anno dalla conclusione del processo di ricognizione. 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 (articolo 25).

Il provvedimento reca disposizioni transitorie in materia di personale delle società a controllo pubblico. Queste prevedono che sia effettuata una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, e che l'elenco del personale eccedente, gestito dal Dipartimento della funzione pubblica, fino al 31 dicembre 2018, debba essere utilizzato dalle società a controllo pubblico che intendono procedere a nuove assunzioni, salvo che per il personale con profilo infungibile (articolo 26).

Ulteriori disposizioni transitorie prevedono, fra l'altro, che la disciplina dettata dal testo in

³ Recate dall'articolo 1, commi da 550 a 554, della legge n. 147/2013.

esame non si applichi ad alcune società specificate in apposito allegato⁴ né a quelle che gestiscono fondi europei per conto dello Stato. È stabilito che possano essere conservate anche le partecipazioni in società quotate già detenute dalle pubbliche amministrazioni al 31 dicembre 2015 (articolo 27).

La relazione tecnica si limita, per lo più, a sintetizzare il contenuto delle disposizioni in esame, affermando, che le stesse sono prive di rilevanza finanziaria. Di seguito sono riportate le sole parti della relazione tecnica che forniscono informazioni più specifiche in merito ai profili finanziari.

Articolo 4. La disposizione pone condizioni e limiti per la costituzione di società a partecipazione pubblica ovvero per l'acquisizione o il mantenimento di singole partecipazioni. Tale disposizione, pertanto, è volta al contenimento delle situazioni in cui è possibile ricorrere all'utilizzo dello strumento societario da parte delle amministrazioni pubbliche ed è suscettibile di determinare risparmi di spesa per la finanza pubblica, quantificabili a consuntivo. Possibili risparmi, sempre 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. Sono dettate specifiche disposizioni in materia di obblighi motivazionali relativi alla decisione di costituire una società a partecipazione pubblica o di acquisire partecipazioni. 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 svolti dalla Corte dei conti (commi 3 e 4) e dall' Autorità garante della concorrenza e del mercato (comma 5) sono riconducibili all'attività istituzionale di tali enti, da realizzare nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Pertanto le disposizioni di cui ai commi da 3 a 5 non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 11. La relazione tecnica afferma che le disposizioni contenute nell'articolo sono suscettibili di determinare risparmi di spesa, quantificabili a consuntivo, per effetto della disciplina dettata, in particolare, dai commi 3 (composizione monocratica dell'organo amministrativo), 6 e 7 (limitazione dei compensi di amministratori e dipendenti), 8

⁴ Quali Coni servizi, Expo, l'Istituto poligrafico e zecca dello Stato ed altri.

(riversamento dei compensi percepiti dai dipendenti della società controllante che sono amministratori della società controllata), 9 (divieto di corresponsione di gettoni o premi deliberati dopo lo svolgimento dell'attività) e 13 (divieto di costituzione di comitati).

Articolo 14. La norma è finalizzata a definire procedure per prevenire l'aggravamento delle crisi finanziarie aziendali, correggerne gli effetti ed eliminarne le cause. Le disposizioni, dunque (secondo la RT), prevengono eventuali situazioni onerose.

Articolo 15. L'articolo istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze una struttura competente per il controllo e per il monitoraggio sull'attuazione del decreto in esame. Secondo la relazione tecnica, la disposizione non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto detta struttura è individuata nell'ambito dell'organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze 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. 90/2014⁵.

Articolo 16. La norma reca disposizioni relative alle società in controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici. La relazione afferma che 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 20. L'articolo 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, secondo la relazione tecnica, mirando al 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.

⁵ Si tratta in realtà dell'articolo 17. Il comma 4 di detto articolo prevede, fra l'altro, che a decorrere dal 1° gennaio 2015, il Ministero dell'economia e delle finanze acquisisce le informazioni relative alle partecipazioni in società ed enti di diritto pubblico e di diritto privato detenute direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche.

Articolo 21. La relazione precisa che l'articolo 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, secondo la relazione tecnica, è volta a prevenire situazioni potenzialmente onerose.

Articolo 25. 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 che non soddisfino i requisiti e le condizioni per il mantenimento o l'acquisizione di partecipazioni. La disposizione, mirando al 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.

Al riguardo, in merito alle disposizioni degli articoli 4 e 25 – che stabiliscono che le pubbliche amministrazioni non possono mantenere partecipazioni in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali – si prende atto di quanto affermato dalla relazione tecnica in merito alla loro idoneità a produrre risparmi di spesa, quantificabili a consuntivo. Appare peraltro utile acquisire l'avviso del Governo riguardo alla specifica tempistica prevista dall'art. 25 per le dismissioni delle partecipazioni in essere al fine di verificare se la previsione di tali termini sia idonea a consentire la piena valorizzazione delle partecipazioni medesime.

Inoltre, in merito all'articolo 5, che prevede che lo schema di atto deliberativo per la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione predisposto da un ente locale sia sottoposto a forme di consultazione pubblica, andrebbe esclusa l'eventualità che le forme

di consultazione da adottare possano implicare l'insorgenza di oneri, con particolare riferimento agli enti locali di dimensioni maggiori.

Con riferimento ai controlli svolti dalla Corte dei conti e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'articolo 5, sulle deliberazioni di costituire una società a partecipazione pubblica o di acquistare partecipazioni, si prende atto che la relazione tecnica assume che detti controlli sono riconducibili all'attività istituzionale di tali enti, da realizzare nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Anche con riferimento all'istituzione presso il Ministero dell'economia di una struttura competente per il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del provvedimento, la relazione tecnica precisa che dalla stessa non derivano nuovi o maggiori oneri in quanto la struttura sarà individuata nell'ambito dell'organizzazione del Ministero e delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Sarebbe peraltro necessario acquisire dati ed elementi di valutazione volti a suffragare l'effettiva possibilità di dare attuazione alle predette disposizioni con le risorse già disponibili e, quindi, senza nuovi o maggiori oneri.

Con riguardo alla norma riferita all'individuazione delle fattispecie di danno erariale (art. 12, comma 2), andrebbe acquisita conferma che le disposizioni dettate non determinino una riduzione del profilo di responsabilità rispetto a quanto già previsto dalla vigente normativa e dalle relative prassi interpretative.