



Modifica al TU sulle società a partecipazione pubblica per le partecipazioni in società operanti nei settori lattiero-caseario e alimentare

A.C. 712

Dossier n° 16 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
28 gennaio 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	712
Titolo:	Modifica all'articolo 4 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, concernente le partecipazioni in società operanti nei settori lattiero-caseario e alimentare
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	1
Commissione competente :	XIII Agricoltura
Sede:	consultiva

Contenuto

(a cura del Servizio Studi)

La proposta di legge in esame (A.C. 712 Molinari) si compone di un unico articolo volto ad aggiungere un **nuovo comma all'articolo 4** del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (**Testo Unico sulle società partecipate**).

Il comma aggiuntivo (9-*quater*) prevede che le disposizioni dell'articolo 4 - che prevedono il divieto per le amministrazioni pubbliche, di costituire, anche indirettamente, società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nonché di acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società - non si applichino alla costituzione né all'acquisizione o al mantenimento di partecipazioni aventi per oggetto sociale prevalente la produzione, il trattamento, la lavorazione e l'immissione in commercio del **latte**, in qualsiasi modo trattato, e dei **prodotti lattiero-caseari**. Nel testo iniziale l'esenzione riguardava anche tutti i **prodotti alimentari in genere**; nel corso dell'esame in sede referente tale riferimento è stato soppresso.

Più in particolare l'**articolo 4**, fissa il **divieto generale, per le amministrazioni pubbliche, di costituire, anche indirettamente, società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nonché di acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.**

Nei limiti di tale principio, lo stesso articolo 4 elenca le finalità perseguibili dalle amministrazioni mediante le società partecipate:

- produzione di un servizio di interesse generale;
- progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche;
- realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato con un imprenditore privato selezionato secondo specifiche procedure;
- autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti;
- servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni giudicatrici.

L'articolo 4 ammette tuttavia la costituzione e la partecipazione a specifiche tipologie societarie:

- società di sperimentazione nel settore sanitario,
- società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni;
- nonché società elencate nell'allegato A al Testo Unico (Società: Coni Servizi, EXPO, Arexpo,, Invimit e FISES. Gruppi: Gruppo ANAS, Gruppo GSE, Gruppo Invitalia, IPZS, Sogin, Gruppo Eur, FIRA, Sviluppo Basilicata, Fincalabra, Sviluppo Campania, Gruppo Friulia, Lazio Innova, Filse, Finlombarda, Finlombarda Gestione SGR, Finmolise, Finpiemonte, Puglia Sviluppo, SFIRS, IRFIS-FinSicilia, Fidi-Toscana, GEPAFIN, Finaosta, Veneto Sviluppo, Trentino Sviluppo, Ligurcapital, Aosta Factor, FVS SGR, Friulia Veneto Sviluppo SGR, Sviluppo Umbria, Sviluppo Imprese Centro Italia - SICI SGR).

Il **comma 3** prevede una **deroga al limite generale di partecipazione pubblica** di cui al comma 1 volta a

promuovere la **valorizzazione dei beni immobili già facenti parte del patrimonio dell'amministrazione pubblica**: esclusivamente a tale fine, è ammessa l'acquisizione di partecipazioni in società, tramite il conferimento di beni immobili, con l'obiettivo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato. Le società in cui l'amministrazione può acquisire partecipazioni ai sensi della disposizione in commento devono avere per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse.

L'articolo in esame attribuisce **al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti di Regione e Province autonome, qualora ricorrano taluni presupposti, la facoltà di deliberare l'esclusione** (totale o parziale) dell'applicazione delle disposizioni del medesimo articolo a specifiche società a partecipazione pubblica (la competenza dei Presidenti di Regione e delle Province autonome è circoscritta alle società partecipate dall'ente territoriale di appartenenza). I provvedimenti eventualmente assunti sono trasmessi alle Camere e, nel caso di deliberazioni dei Presidenti di Regione o delle Province autonome, anche alla Corte dei conti e alla struttura del Ministero dell'economia preposta all'attività di indirizzo, controllo e monitoraggio sull'attuazione del Testo Unico.

Con la legge di bilancio 2018 (legge n. 201/2017, articolo 1, comma 891) si è fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni, comunque non superiori all'1 per cento del capitale sociale, in società bancarie di finanza etica e sostenibile.

I Presidenti di Regione e delle province autonome di Trento e Bolzano, con proprio provvedimento, possono deliberare l'esclusione totale o parziale dall'applicazione del divieto di cui all'art. 4, in riferimento a singole società a partecipazione della regione o delle province autonome di Trento e Bolzano, motivata, anche in questo caso, da finalità istituzionali dell'ente o comunque all'assolvimento di interessi pubblici. Il provvedimento è trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, alla struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull'attuazione delle disposizioni in esame nonché alle Camere ai fini della comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti.

Si ricorda, al riguardo, che con DPCM 31 ottobre 2017 è stata autorizzata **Centrale del latte di Brescia** a derogare all'obbligo di dismissioni. La richiesta è stata avanzata dal Sindaco di Brescia, in qualità di organo di vertice dell'amministrazione partecipante.

La **Corte dei Conti** ha, nelle more procedurali, chiesto chiarimenti in ordine al rispetto dei vincoli teleologici richiesti dalla legge per consentire l'esclusione, riferiti, come già detto, a "la misura e la qualità della partecipazione pubblica, gli interessi ad essa connessi e al tipo di attività svolta, riconducibile al miglior perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente". La Presidenza del Consiglio chiari in tale occasione che il Comune di Brescia detiene una percentuale di 51,353 per cento del capitale sociale della Centrale del latte di Brescia; il restante 48,65% risulta frammentato tra decine di soci, per la maggior parte con capitale privato (Filiera Latte Brescia S.r.l., Iniziative alimentari S.r.l., Consorzio dei Comuni del bacino Imbrifero di Vallecamonica e Nuova Emilgrana s.r.l che detengono, una partecipazione pari, rispettivamente, al 12,66%, all'11,73%, al 5,87% e al 5,87% del capitale sociale). Quanto alla qualità della partecipazione pubblica, si dà conto che la società risulta in crescita, presenta una buona struttura patrimoniale e finanziaria, confermata anche dalla fusione per incorporazione con la Biologica S.r.l. Quanto, invece, alla funzionalità dell'attività sociale rispetto alle finalità istituzionali del Comune, il DPCM evidenzia che il mantenimento della partecipazione è funzionale all'esercizio dei controlli qualitativi, estesi a tutte le attività dell'azienda, a ogni prodotto e fase della lavorazione. Viene, inoltre, riconosciuto il ruolo di presidio in ambito sanitario e di controllo degli alimenti svolto dalla centrale del Latte di Brescia.

Ad oggi risultano, quindi, partecipate da soggetti pubblici (in particolare da enti locali) le seguenti **centrali del latte**:

- centrale del latte di Brescia;
- centrale del latte di Alessandria e Asti;
- centrale del latte di Roma;
- centrale del latte d'Italia (S.p.A. quotata in borsa, che ha raggruppato la centrale del latte di Torino con quelle di Firenze, Pistoia e Livorno)

Risultano effettuare la propria attività nel settore lattiero caseario anche 21 società cooperative, con partecipazioni anche minime da parte degli enti locali di riferimento, oltre a qualche altro soggetto di ordine per lo più locale.

Si ricorda, inoltre, che l'**articolo 20** del Testo Unico introduce nell'ordinamento una **procedura di razionalizzazione periodica** che gli enti pubblici sono chiamati ad attivare nella gestione delle società partecipate con cadenza annuale, pena una sanzione amministrativa da cinquemila a cinquecentomila euro, oltre al danno erariale provocato. Tale procedura - che fa seguito alla revisione straordinaria prevista dal successivo articolo 24 - si è proceduto a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017.

Le amministrazioni pubbliche sono state chiamate a svolgere annualmente **un'analisi** in relazione dell'assetto complessivo delle proprie partecipazioni societarie, predisponendo un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, qualora rilevano:

- partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art. 4;
- società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- società che svolgano attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro (a decorrere dal triennio 2017-2019, mentre tale soglia è pari a 500 mila euro per i trienni 2015-2017 e 2016-2018);
- partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale (si pensi in particolare alle società strumentali) che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- necessità di contenimento dei costi di funzionamento ovvero necessità di aggregazione.

L'**articolo 24** introduce, poi, la **procedura di revisione straordinaria delle partecipazioni**, stabilendo che entro il 30 settembre 2017 ciascuna amministrazione pubblica effettua con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del T.U. (23 settembre 2016), individuando quelle che devono essere alienate, nel caso in cui:

- non siano riconducibili ad alcuna delle categorie previste dall'art. 4;

- non soddisfino i requisiti motivazionali e di compatibilità con la normativa europea di cui all'art. 5, rispettivamente, commi 1 e 2;
- ricadano nelle ipotesi per le quali l'articolo 20, comma 2, prevede la predisposizione di piani di riassetto finalizzati alla dismissione.

Le operazioni di alienazione individuate dal piano di ricognizione devono essere effettuate entro un anno dalla ricognizione stessa, e vanno effettuate anche nel caso di partecipazioni societarie acquistate in conformità ad espresse previsioni normative, statali o regionali.

Si segnala che la direzione VIII del MEF, responsabile del controllo dell'attuazione del Testo Unico, ha reso disponibile fino al 31 ottobre 2017 (fermo restando l'obbligo per le Amministrazioni di adottare i provvedimenti motivati di ricognizione entro il termine del 30 settembre 2017 previsto dalla norma) un applicativo per la comunicazione dell'esito della ricognizione in merito alla revisione straordinaria delle partecipazioni dirette e indirette detenute al 23 settembre 2016 da parte delle amministrazioni pubbliche. Tale ricognizione si è conclusa il 10 novembre 2017. Secondo una prima analisi dei dati, le società a partecipazione diretta delle amministrazioni sono 4.701 e, secondo il Governo (per approfondimenti si veda il relativo comunicato stampa), circa una su tre di queste sarà interessata da interventi di dismissione.

Secondo quanto riportato da ultimo nella Nota di aggiornamento al DEF 2018 nella parte relativa al programma nazionale di riforma relativa alle società partecipate si legge che " a conclusione del processo di ricognizione straordinaria, dall'analisi dei dati raccolti attraverso l'applicativo "Partecipazioni" del Portale Tesoro è emerso che il 90 per cento dei circa 10.500 enti tenuti ad effettuare la ricognizione straordinaria ha provveduto alla trasmissione del piano. Le amministrazioni hanno comunicato la detenzione di 32.486 partecipazioni, riconducibili a 5.698 società, di cui 4.738 direttamente partecipate dalle amministrazioni dichiaranti". La Nota prosegue affermando che delle società in cui gli enti possiedono la maggioranza di capitale, una su tre sarà interessata da processi di dismissione. Una quota residuale dovrebbe essere oggetto di fusione. Per gli enti che non detengano la maggioranza, in un terzo dei casi si dovrebbe realizzare un'uscita degli stessi dalla compagine azionaria. Si riporta, altresì, che la struttura di monitoraggio del MEF ha verificato la rispondenza dei piani di razionalizzazione presentati ai criteri definiti nel testo unico; è emerso, al riguardo, che, per circa 1.600 società, mancherebbero i requisiti e le caratteristiche previste dalla riforma per il mantenimento delle relative partecipazioni in mano pubblica. La scadenza prevista per l'attuazione dei piani è stata fissata al 30 settembre 2018. La riforma ha previsto di procedere entro il 31 dicembre 2018 alla revisione annuale delle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2017.

Si ricorda, infine, che la legge 30 dicembre 2018, n.145 (legge di bilancio 2019) è intervenuta, con l'articolo 1, commi **721-724** sulle **società a partecipazione pubblica**, prevedendo che:

- le disposizioni del Testo unico non si applicano (a meno che non ne sia espressamente prevista l'applicazione nelle singole disposizioni), alle **società controllate** da società quotate in borsa (comma 721);
- i commi 4 (obbligo di alienazione entro un anno dalla ricognizione straordinaria) e 5 (divieto per il socio pubblico di esercitare i diritti sociali e successiva liquidazione coatta in denaro delle partecipazioni) dell'art.24 del D.Lgs. 175/2016 sono disapplicati fino al 31 dicembre 2021 nel caso di società partecipate che abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione (comma 723);
- sia ampliato l'ambito applicativo della disciplina transitoria relativa alla riforma delle società a partecipazione pubblica, prevedendo che i **piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute**, che le amministrazioni pubbliche sono tenute a redigere e comunicare annualmente al MEF e alla Corte dei conti, non debbano riguardare i **gruppi di azione locale, inclusi i gruppi LEADER** (commi 722 e 724).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

(a cura del Servizio Studi)

Si ricorda, in proposito che la Corte costituzionale, con sentenza n. 251 del 2016, ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), della legge n. 124 del 2015, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, in base alla quale è stato poi adottato il testo unificato di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, prevedeva che il Governo adottasse i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata.

Secondo la Regione Veneto che allora presentò il ricorso, le disposizioni richiamate avrebbero violato gli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., poiché la fissazione di tali principi e criteri avrebbe ecceduto dalle competenze statali in materia di «tutela della concorrenza» e di «coordinamento della finanza pubblica», invadendo sfere di competenza regionali, nonché gli artt. 5 e 120 della Cost. in materia di leale collaborazione.

La Corte, in tale occasione, ha ricordato come le disposizioni sulle attività di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali possono essere ricondotte alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volta a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato, nonché a quella della «tutela della concorrenza», in considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenza n. 326 del 2008). Dall'altro, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni statali che, imponendo a tutte le amministrazioni, quindi anche a quelle regionali, di sciogliere o privatizzare proprio le società pubbliche strumentali, sottraevano alle medesime la scelta in ordine alle modalità organizzative di svolgimento delle attività di produzione di beni o servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali, violando la competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale (sentenza n. 229 del 2013).

La Corte ha, quindi, ritenuto che un intervento del legislatore statale, come quello operato con le

disposizioni impugnate dell'art. 18, finalizzato a dettare una disciplina organica delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche, coinvolge, inevitabilmente, profili pubblicistici, che attengono alle modalità organizzative di espletamento delle funzioni amministrative e dei servizi riconducibili alla competenza residuale regionale, anche con riguardo alle partecipazioni degli enti locali che non abbiano come oggetto l'espletamento di funzioni fondamentali. Tale intervento coinvolge anche profili privatistici, inerenti alla forma delle società partecipate, che trova nel codice civile la sua radice, e aspetti connessi alla tutela della concorrenza, riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Da qui la "concorrenza" di competenze statali e regionali, disciplinata mediante l'applicazione del principio di leale collaborazione. Per tali ragioni, la Corte ha asserito che spetta al Governo dare attuazione ai principi e criteri direttivi contenuti nell' delega solo dopo aver svolto idonee trattative con Regioni e enti locali nella sede della Conferenza unificata. Quest'ultima è la sede, secondo la giurisprudenza costituzionale, più idonea a consentire l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti territoriali coinvolti, tutte le volte in cui siano in discussione temi comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali.