

Documento di analisi dell'Atto di governo 297 contenente lo Schema di decreto legislativo recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica

Audizione Commissioni riunite del 24 maggio 2016

Considerazioni generali

L'Unione Generale del Lavoro esprime una forte preoccupazione in merito alla filosofia complessiva che anima l'Atto di governo 297 che, purtroppo, non si discosta dall'approccio con il quale è stato affrontato negli ultimi anni il tema delle società a partecipazione pubblica.

Piuttosto che centrare l'attenzione sul personale dipendente e sui servizi erogati al cittadino, nello schema di decreto legislativo ci si focalizza sulla promozione della concorrenza e del mercato, sottovalutando, però, almeno due elementi: il primo è che non tutti i servizi sono altrettanto appetibili se posti sul mercato, in quanto caratterizzati da un costo sociale che il privato non può e non vuole sostenere; il secondo è che, vista la complessità del Paese, la capacità di attrarre investimenti è fortemente diversificata fra Nord e Sud e fra grandi e piccoli centri urbani.

Corretta, invece, la razionalizzazione della spesa pubblica, altro obiettivo strategico dichiarato dell'Atto di governo 297, ma da essa non può derivare una riduzione surrettizia di quelli che sono i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare sull'intero territorio nazionale.

Se la riduzione dei costi indiretti della politica – che nomina gli amministratori delle società partecipate – è un formidabile argomento di convincimento circa la necessità di un profondo intervento sulle partecipate, deve essere altrettanto chiaro che tale processo non può e non deve ricadere sui lavoratori e sui cittadini, i quali non sono assolutamente coinvolti in decisioni le cui ricadute possono essere devastanti per il posto di lavoro e per la qualità/quantità dei servizi erogati sul territorio.

In questo senso e prima di affrontare più nello specifico l'intero provvedimento, l'Unione Generale del Lavoro reputa necessario prevedere nell'Atto di governo 297 l'introduzione di strumenti di partecipazione e coinvolgimento dei dipendenti nella gestione delle società, in attuazione dell'articolo 46 della Costituzione.

In sintesi e rimandando per una analisi più articolata al presente documento, si evidenzia quanto segue.

L'articolo 1 definisce l'oggetto dell'Atto di governo 297. Come evidenziato precedentemente, l'attenzione è posta sulla gestione efficiente, sulla tutela e la promozione della concorrenza e del

mercato e sulla razionalizzazione e sulla riduzione della spesa pubblica, senza riferimento alcuno ai livelli essenziali delle prestazioni e al destino dei lavoratori dipendenti.

Perplessità si esprimono in ordine al contenuto del comma 6, in quanto lascia in capo al Presidente del consiglio dei ministri un'ampia discrezionalità in merito alla possibile esclusione totale o parziale dall'applicazione del presente decreto a singole società a partecipazione pubblica. Si tratta di un'ipotesi che andrebbe meglio circoscritta per evitare che situazioni oggettivamente simili siano poi trattate in maniera difforme.

L'articolo 2 è carente di almeno un riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni, proprio a rimarcare l'attenzione del legislatore sul tema dell'omogeneità dei servizi erogati sul territorio, a prescindere dal luogo di residenza o da altri fattori, ad iniziare dall'età anagrafica.

Agli articoli 4 e 5 vi è un richiamo alle finalità istituzionali; si tratta di un concetto per molti versi ampio che andrebbe accompagnato con il rimando ai principi costituzionali della sussidiarietà, della differenziazione, dell'adeguatezza e del coordinamento fra gli enti della pubblica amministrazione, al fine di evitare sovrapposizioni inutili e costose, a fronte delle tante carenze registrate sul territorio.

Sempre con riferimento all'articolo 4, l'Unione Generale del Lavoro sostiene la centralità della pubblica amministrazione nella produzione dei servizi di interesse generale che, in quanto tali, non possono e non debbono essere considerati alla stregua di qualsiasi altro bene o servizio di largo consumo.

I servizi di interesse generale – dalla sanità all'assistenza, dai trasporti alla scuola, dalla sicurezza all'energia – necessitano di una forte presenza del soggetto pubblico, in quanto decisivi per i cittadini e per lo stesso sistema delle imprese.

Il termine stesso di sussidiarietà, richiamato in Costituzione, non prevede una sostituzione del pubblico con il privato, ma una loro integrazione, sulla base, però, di un rapporto equilibrato e non destinato, come sovente è accaduto, a socializzare le perdite e a riservare gli utili ai soli soggetti privati.

Nell'articolo 6 andrebbe prevista l'istituzione di un organismo paritetico di partecipazione dei lavoratori dipendenti da coinvolgere in maniera attiva nel processo di riorganizzazione in atto. Come noto, l'articolo 46 della Costituzione è rimasto inattuato, nonostante un diffuso e comune sentire che vede nella partecipazione un elemento di crescita del lavoro e superamento delle conflittualità fra dipendenti ed amministrazione. L'introduzione di forme di partecipazione nelle società partecipate avrebbe un positivo effetto volano anche sul settore privato.

L'articolo 10, sulla alienazione di partecipazioni sociali, presenta margini di discrezionalità, in particolare al secondo periodo del comma 2, che andrebbero meglio circoscritti per evitare che la negoziazione diretta con un singolo acquirente diventi la prassi e non l'eccezione.

La crisi di impresa di società a controllo pubblico è disciplinata dall'articolo 14. Si tratta di un tema particolarmente sensibile per il ricadute sui cittadini e sui lavoratori dipendenti e per tale ragione da maneggiare con estrema attenzione.

L'impostazione di fondo dell'articolo 14 appare quella di collegare strettamente il piano di risanamento alla riduzione delle spese per il personale, scaricando sui lavoratori decisioni errate prese da altri soggetti. Torna la necessità di assicurare il confronto con le organizzazioni sindacali di rappresentanza dei lavoratori dipendenti.

L'articolo 16, sulle società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici, è strettamente connesso al precedente articolo 4 che individua, pur con alcuni limiti, il campo di applicazione del provvedimento.

L'affidamento diretto è lo strumento con il quale la pubblica amministrazione dovrebbe perseguire il raggiungimento dell'obiettivo prioritario della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni.

Rispetto all'articolo 17, è da valutare la congruità del tetto minimo di partecipazione dei soggetti privati fissato al 30%, mentre l'eventuale quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati, prevista al successivo articolo 18, deve essere preceduta da una attenta valutazione di costi e benefici con le organizzazioni sindacali.

A conferma della critica espressa all'inizio, il tema della gestione del personale è all'articolo 19, quasi in coda al provvedimento.

Eppure si tratta di un aspetto sensibile, in quanto la riorganizzazione delle società partecipate potrebbe portare con sé fino a 100mila esuberanti, con un costo stimato fra ammortizzatori sociali e percorsi di riqualificazione professionale vicino ai tre miliardi di euro, naturalmente senza considerare le ricadute sociali di un tale processo.

Nell'articolo 19, oltre ad essere completamente assente il confronto con le organizzazioni sindacali, non si forniscono rassicurazioni di sorta ai dipendenti pubblici non più tali avendo seguito il destino dei servizi esternalizzati. È il caso di molti lavoratori, soprattutto degli enti locali, transitati in società partecipate create appositamente per la gestione di servizi prima erogati dall'ente con l'obiettivo di alleggerire i bilanci dell'ente stesso. Per questi lavoratori, se in esubero, non si prevede la reinternalizzazione, ma semplicemente una priorità ad essere riassunti, cosa oggettivamente difficile, considerando che l'intera operazione è fatta proprio per ridurre i costi.

L'articolo 19 va letto in coerenza con il successivo articolo 26 che contiene alcune disposizioni transitorie in materia di personale, dalla cui lettura emerge un quadro fortemente preoccupante, i cui effetti cominceranno a sentirsi fra la fine del 2016 e l'inizio del 2017.

La ricognizione prevista dall'articolo 26 comporta per il personale eccedente il transito in un apposito elenco dal quale le società a controllo pubblico dovranno attingere, ma soltanto in caso di nuove assunzioni a tempo indeterminato e solo fino al 31 dicembre 2018. Nulla viene detto cosa succede dopo questa data né viene prevista la chiamata di personale iscritto in questo elenco per assunzioni a tempo determinato con carattere temporaneo ed eccezionale.

L'articolo 20 prevede una periodica razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, indicando alcuni principi guida a volte condivisibili (ad esempio, la chiusura di società partecipate prive di dipendenti) e in altri casi meno (il tetto del fatturato medio andrebbe rapportato al bacino di utenza e non fissato genericamente ad un milione di euro).

Le norme finanziarie sulle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, previste all'articolo 21, non sono nuove. L'accantonamento in un apposito fondo vincolato di un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato può rappresentare un passaggio di complessa gestione per molti enti locali, le cui finanze sono peraltro allo stremo alla luce dei numerosi tagli subiti negli ultimi anni. Anche in questo caso, l'approccio è più ragionieristico che strategico di condivisione degli obiettivi.

L'articolo 25, benché posto in chiusura del provvedimento, rappresenta, per molti versi, il cuore dell'Atto di governo 297, poiché prevede la revisione straordinaria delle partecipazioni. Fra ricognizione ed alienazione, in diciotto mesi, almeno secondo gli orientamenti dell'esecutivo, si dovrebbe arrivare ad una sensibile riduzione delle società partecipate con pochissime garanzie per il personale dipendente (di fatto, oltre all'inserimento nella lista del personale eccedente di cui all'articolo 26, vi è la sola clausola sociale prevista al comma 9 che salvaguarda il posto di lavoro soltanto nella prima gara di affidamento post alienazione-dismissione), ma anche per gli stessi cittadini.

Analisi dell'atto di governo 297

Articolo	Contenuto	Osservazioni
Art. 1 - Oggetto	<p>Il decreto riguarda la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione delle partecipazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta. Le disposizioni sono applicate tenendo conto dei criteri di efficiente gestione, della tutela e della promozione della concorrenza e del mercato e della razionalizzazione e della riduzione della spesa pubblica. Il comma 3 richiama le norme contenute nel codice civile e nelle altre leggi, mentre il comma 4 specifica che restano ferme le specifiche disposizioni che disciplinano le società partecipate di diritto singolare e quelle riguardanti la partecipazione ad enti associativi diversi dalle società e fondazioni. Solo se espressamente previsto, le norme del presente decreto si applicano anche alle società quotate (comma 5). È prevista l'ipotesi di decreto del Presidente del consiglio dei ministri per escludere alcune partecipate anche al fine della loro quotazione (comma 6).</p>	<p>L'articolo 1 definisce l'oggetto del presente decreto legislativo. Si osserva la mancanza di qualsiasi riferimento ai servizi erogati ai cittadini – e quindi ai livelli essenziali delle prestazioni – e agli stessi lavoratori dipendenti occupati nelle società partecipate. Si tratta di una mancanza che preoccupa fortemente, come si guarda con sospetto alla previsione contenuta al comma 6, in quanto lascia una eccessiva discrezionalità al Presidente del consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia nell'individuazione delle società partecipate cui non si applica la presente disciplina.</p>
Art. 2 - Definizioni	<p>L'articolo 2 fornisce le definizioni ai sensi del presente decreto legislativo. Nello specifico, si tratta del significato da dare alle seguenti parole: amministrazioni pubbliche (dlgs 165/2001), controllo (articolo 2359 del codice civile), controllo analogo (a quello esercitato dall'amministrazione sui propri servizi), controllo analogo congiunto (con altre amministrazioni), enti locali (dlgs</p>	<p>Fra le definizioni andrebbe inserito il principio dei livelli essenziali delle prestazioni, proprio a ribadire l'attenzione che il legislatore deve porre sui servizi da erogare al cittadino.</p>

	<p>267/2000), partecipazione (titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio), partecipazione indiretta (partecipazione in una società a sua volta partecipata), servizi di interesse generale (che non sarebbero svolti senza intervento pubblico o che sarebbero svolti a condizioni diverse), servizi di interesse economico generale (erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato), società (Titolo V del Libro V del codice civile), società a controllo pubblico (esercitato da una o più pubbliche amministrazioni), società a partecipazione pubblica (partecipate direttamente da amministrazioni o da società a controllo pubblico), società quotate (su mercati regolamentati o che alla data del 31 dicembre 2015 hanno emesso strumenti finanziari diversi dalle azioni, ma sempre quotati in mercati e le loro partecipate).</p>	
<p>Art. 3 – Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica</p>	<p>Le forme societarie ammesse sono quelle della società per azioni o di società a responsabilità limitata; in quest'ultime deve essere prevista la nomina di un organo di controllo o di un revisore, mentre nelle società per azioni la revisione legale dei conti non può essere affidata al collegio sindacale.</p>	<p>L'articolo 3 limita a due le forme societarie utilizzabili.</p>
<p>Art. 4 – Finalità eseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche</p>	<p>Il comma 1 vieta alle amministrazioni pubbliche di costituire direttamente o indirettamente società per la produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali né acquisire o mantenere partecipazioni, anche minoritarie, in tali società. Fermo restando questo limite, le</p>	<p>I riferimenti al dlgs 163/2006 sono superati con l'approvazione del dlgs 50/2016. Andrebbe definito cosa debba intendersi per finalità istituzionale della pubblica amministrazione.</p>

	<p>amministrazioni possono costituire, acquisire o mantenere partecipazioni in società per lo svolgimento delle seguenti attività: a) produzione di un servizio di interesse generale; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica (art. 172 del dlgs 163/2006); c) realizzazione o gestione di un'opera o servizio in regime di partenariato con un privato; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti; e) servizi di committenza apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici (art. 3, comma 25, del dlgs 163/2006). Il comma 3 prevede una deroga per la partecipazione in società per la valorizzazione del patrimonio immobiliare, mentre il comma 4 fa riferimento alle società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti. Il comma 5 fa salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del Regolamento (CE) 1303/2013 e dell'articolo del Regolamento (CE) 508/2014.</p>	
<p>Art. 5 – Oneri di motivazione analitica e obblighi di dismissione</p>	<p>La decisione di costituire o di acquisire quote di partecipazione deve essere analiticamente motivata dall'amministrazione con riferimento al perseguimento delle finalità istituzionali, evidenziando le ragioni e le finalità che impongono una tale scelta in termini di efficienza, efficacia ed economicità. Ai sensi del comma 2, l'atto deliberativo dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario; tale atto, per effetto del comma 3, deve essere preventivamente inviato alla Corte dei conti che può formulare rilievi entro trenta giorni dal ricevimento</p>	<p>Non si chiarisce cosa succede nel caso in cui la Corte dei conti non risponda entro il termine perentorio di trenta giorni.</p>

	<p>dell'atto. La sezione della Corte dei conti competente è individuata al comma 5. Successivamente l'amministrazione invia l'atto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato che può chiedere all'amministrazione di conformarsi entro sessanta giorni in caso di rilievi (art. 21-bis, legge 287/1991).</p>	
<p>Art. 6 – Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico</p>	<p>Il primo principio fondamentale è quello dell'adozione di sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività. Le società a controllo pubblico, ai sensi del comma 2, sono tenute a predisporre specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale, informandone l'assemblea. Per effetto del comma 3, fatte salve le funzioni degli organi di controllo, le società valutano la possibilità di adottare:</p> <p>a) regolamenti interni a garanzia della conformità alle norme di tutela della concorrenza e della proprietà industriale o intellettuale; b) un ufficio di controllo interno; c) codici di condotta interna o adesione a codici di condotta; d) programmi di responsabilità sociale d'impresa. Gli strumenti ulteriori eventualmente adottati sono indicati nella relazione annuale (comma 4); nel caso di non integrazione, le società danno conto delle ragioni sempre nella stessa relazione (comma 5).</p>	<p>In attuazione dell'articolo 46 della Costituzione, le società partecipate dovrebbero dotarsi anche di un organismo di partecipazione paritetica dei lavoratori dipendenti.</p> <p>Il tema dell'attuazione dell'articolo 46 nelle società partecipate dalla pubblica amministrazione è oggetto di diverse proposte di legge che la Cisl prima e l'Ugl poi hanno sostenuto. In particolare, si richiamano almeno quattro proposte di legge con primo firmatario Gianni Roberti, già presidente della Cisl, in un arco di tempo che va dal 1955 al 1973, la proposta del 1994, cofirmata dal già segretario generale della Cisl Fedele Pampo, e quella del 2013 di Renata Polverini, già segretario generale dell'Ugl.</p>
<p>Art. 7 – Costituzione di società a partecipazione pubblica</p>	<p>L'articolo 7 specifica a chi compete l'adozione dell'atto deliberativo di partecipazione di una amministrazione pubblica; compete al Presidente del consiglio dei ministri, al Presidente della regione, al consiglio comunale o all'organo</p>	<p>Nei casi di decretazione del Presidente del consiglio dei ministri e del Presidente della regione è prevista una precedente deliberazione rispettivamente del Consiglio dei ministri e della giunta regionale.</p>

	<p>amministrativo dell'ente negli altri casi. L'atto è redatto in conformità a quanto previsto dal precedente articolo 5; contiene l'indicazione degli elementi essenziali (articoli 2328 e 2463 del codice civile); è pubblicato sul sito istituzionale. Il comma 5 specifica che, se è prevista la partecipazione di soci privati, questi sono individuati mediante espletamento di procedure aperte o, se previsto, di procedure competitive di negoziazione. Il comma 6 prevede la liquidazione delle partecipazioni nel caso di costituzione senza atto deliberativo o di nullità dell'atto stesso. Ai sensi del comma 7, sono adottate con le medesime procedure anche le modifiche di clausole dell'oggetto sociale che consentano un cambiamento significativo dell'attività della società, la trasformazione della società, il trasferimento della sede sociale all'estero e la revoca dello stato di liquidazione.</p>	
<p>Art. 8 – Acquisto di partecipazioni in società già costituite</p>	<p>Con le stesse modalità previste al comma 7, sono deliberate le operazioni che comportino l'acquisto di partecipazioni in società già esistenti. Il contratto di acquisto è nullo in assenza o invalidità dell'atto deliberativo. La disposizione trova applicazione anche in caso di acquisto di partecipazioni in società quotate.</p>	<p>L'articolo 8 ribadisce il principio, già espresso al precedente articolo 7, che ogni operazione deve essere accompagnata da una deliberazione del decisore politico interessato.</p>
<p>Art. 9 – Gestione delle partecipazioni pubbliche</p>	<p>La gestione dei diritti dell'azionista sono esercitati, secondo i diversi livelli di competenza, dal Ministero dell'economia, dalla Presidenza della regione, dal sindaco o dal presidente (o loro delegato) e dall'organo amministrativo. La conclusione e lo scioglimento di patti parasociali sono deliberati ai sensi dell'articolo 7 (commi 1-5). Per effetto del comma 6, la</p>	<p>L'articolo 9 è strettamente connesso ai due precedenti.</p>

	<p>violazione di quanto stabilito ai commi da 1 a 5 e il contrasto con impegni parasociali non determinano l'invalidità delle deliberazioni degli organi, fermo restando l'esercizio di voto o altri meccanismo di invalidazione. Se previsto dallo Statuto, gli atti di nomina o di revoca diretta di uno o più componenti sono efficaci dalla data di ricevimento della comunicazione; anche in questo caso, è necessario un atto deliberativo (commi 7 e 8). Per effetto del comma 8, le disposizioni si applicano anche alle società quotate.</p>	
<p>Art. 10 – Alienazione di partecipazioni sociali</p>	<p>Le stesse modalità previste dall'articolo 7 si applicano anche agli atti deliberativi relativi ad alienazioni o costituzione di vincoli su partecipazioni sociali. L'alienazione avviene nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione; in casi eccezionali, l'alienazione può essere effettuata mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente. In assenza di atto deliberativo o in caso di invalidità dello stesso, l'atto di alienazione è inefficace. È fatta salva un'eventuale disciplina speciale.</p>	<p>I casi eccezionali in cui è possibile ricorrere alla negoziazione diretta con un singolo acquirente andrebbero meglio circoscritti per evitare una eccessiva discrezionalità ai diversi livelli politici.</p>
<p>Art. 11 – Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico</p>	<p>I componenti degli organi, oltre a quanto previsto dallo Statuto, devono possedere i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il comma 2 specifica che, di norma, l'organo amministrativo è costituito da un amministratore unico. Il comma 3 rimanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ad adottarsi entro sei mesi, i criteri in base ai quali l'assemblea della società può</p>	<p>La tempistica definita dall'articolo 11 andrà rivista alla luce del ritardo con il quale il presente decreto legislativo giunge in Parlamento per l'obbligatorio parere di legge. Per il resto vengono ripresi principi già noti nell'ordinamento e che qui trovano conferma. Al comma 15 non appare corretto il riferimento all'articolo 16 del decreto legge 293/1994, in materia di disciplina della proroga degli organi amministrativi.</p>

disporre che la società stessa sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri o che sia adottato uno dei sistemi alternativi indicati dal codice civile (sempre con vincolo a cinque componenti). Se viene adottato il sistema dualistico, al consiglio di sorveglianza sono attribuiti i poteri previsti dal codice civile (comma 3). Se l'organo è collegiale, deve essere garantito un equilibrio di genere (comma 4). Se la società è a responsabilità limitata, non è consentito prevedere che l'amministrazione sia affidata, disgiuntamente o congiuntamente, ad due o più soci (comma 5). Il comma 6 rimanda ad un decreto del Ministro dell'economia, per la classificazione delle società in controllo pubblico sulle base di cinque fasce per la definizione dei limiti dei compensi massimi, fermo restando il tetto di 240mila euro annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli altri oneri a carico del beneficiario; il tetto vale per gli amministratori e per i dipendenti. Lo stesso decreto definisce anche i criteri per la determinazione della parte variabile del compenso, che non può essere corrisposta in caso di risultati negativi (comma 6). Fino all'emanazione del decreto, rimangono in vigore le disposizioni contenute nel decreto-legge 95/2012 e nel decreto ministeriale 166/2013 (comma 7). Gli amministratori delle società in controllo pubblico non possono essere dipendenti di amministrazioni pubbliche; se sono dipendenti della società controllante, nel rispetto dei limiti

individuati al comma 6, hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi alla società di appartenenza (comma 8). Il comma 9 specifica quali siano gli altri contenuti dello Statuto della società: a) attribuzione di deleghe di gestione; b) esclusione o previsione della carica di vice presidente; c) 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 societari; d) divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali. Il comma 10 ribadisce il divieto di corrispondere indennità o trattamenti di fine mandato diversi da quelli previsti dalla legge o dalla contrattazione collettiva o di stipulare accordi di non concorrenza. Il comma 11 vieta la nomina di amministratori della società controllante in società con controllo indiretto, salvo casi indicati. Chi è componente dell'organo di amministrazione essendo allo stesso tempo titolare di un rapporto di lavoro con la società a controllo pubblico è posto in aspettativa non retribuita, salvo il caso di rinuncia ai compensi spettanti come amministratore (comma 12). Il comma 13 prevede limitazioni alla costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta; l'eventuale remunerazione non può essere superiore al 30% del compenso deliberato per la carica di componente dell'organo amministrativo. Restano ferme le norme su inconfiribilità ed incompatibilità (dlgs 39/2013) e l'applicazione dell'articolo 16 del dl 293/1994 (commi 14 e 15).

<p>Art. 12 – Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate</p>	<p>I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità. Il comma 2 definisce cosa debba intendersi per danno erariale.</p>	<p>Il danno erariale è strettamente connesso al dolo o alla colpa grave dell'amministratore.</p>
<p>Art. 13 – Controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico</p>	<p>Ciascuna amministrazione pubblica socia è legittimata a presentare denuncia di gravi irregolarità al tribunale.</p>	<p>La norma trova applicazione anche nei casi di società a responsabilità limitata.</p>
<p>Art. 14 – Crisi d'impresa di società a controllo pubblico</p>	<p>Le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento, sul concordato preventivo e, se ne ricorrono le condizioni, a quelle in materia di amministrazione straordinaria (comma 1). Se dalla valutazione del rischio (articolo 6, comma 3) emerge la criticità di uno o più indicatori, l'organo amministrativo adotta tutti i provvedimenti necessari con un idoneo piano di risanamento (comma 2). La mancata adozione di provvedimenti adeguati costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile (comma 3). Il comma 4 specifica che non costituisce provvedimento adeguato la previsione di un ripianamento delle perdite, anche se attuato in concomitanza ad un aumento di capitale o trasferimento di partecipazioni o rilascio di garanzie, a meno che non sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale che comprovi la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico. Il comma 5 specifica che le amministrazioni pubbliche non possono effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, rilasciare garanzie a favore di società</p>	<p>L'articolo 14 disciplina un aspetto particolarmente sensibile, in quanto ha ricadute dirette sui servizi erogati al cittadino e sui dipendenti della società a controllo pubblico. Il piano di risanamento, per come tratteggiato nel presente articolo, investe inevitabilmente il personale dipendente per cui è necessario che sia coinvolto il sindacato nella definizione di ogni strategia di consolidamento e di contrasto alla crisi. L'articolo 14 ribadisce il principio dell'impossibilità per l'amministrazione partecipante di ripianare le perdite, salvo ragioni connesse alla sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità. La possibilità di deroga andrebbe estesa anche ad altri diritti costituzionalmente riconosciuti, ad iniziare dalla mobilità.</p>

	<p>partecipate in perdita di esercizio per tre esercizi consecutivi o che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali; sono escluse le società quotate e gli istituti di credito. Sono consentiti i trasferimenti a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma. È possibile una deroga al principio generale in caso di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine e la sanità; è necessario un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il comma 6 specifica che, in caso di dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico, la controllante non può costituire nuove società né acquisire o mantenere partecipazioni in società che gestiscono i medesimi servizi di quella fallita.</p>	
<p>Art. 15 – Monitoraggio, indirizzo e coordinamento sulle società a partecipazione pubblica</p>	<p>Il Ministro dell'economia individua la struttura competente al controllo e al monitoraggio sull'attuazione del presente decreto. La struttura fornisce orientamenti promuove le migliori pratiche, adotta le direttive sulla separazione contabile e verifica il loro rispetto. La struttura tiene un elenco pubblico con tutte le società partecipate sulla base delle informazioni inviate dalle amministrazioni pubbliche. I poteri ispettivi previsti dall'articolo 6, comma 3, del dl 95/2012 sono esercitati nei confronti di tutte le società a partecipazione pubblica.</p>	<p>L'attività di controllo e monitoraggio è decisiva al fine di produrre una corretta valutazione di quello che è lo stato complessivo delle società a partecipazione pubblica. I poteri ispettivi richiamati nell'articolo sono in capo al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.</p>
<p>Art. 16 – Società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici</p>	<p>Nelle società a controllo pubblico titolari di contratti pubblici ricevuti in affidamento diretto non vi è partecipazione di capitali privati, a meno che non sia prevista dalla legge e comunque in forme che non comportino controllo o potere</p>	<p>Il tema degli affidamenti diretti è quello sui quali si concentra spesso parte della polemica di coloro che criticano le società partecipate rispetto al tema della concorrenza. Occorre osservare, però, che l'affidamento diretto è</p>

	<p>di veto né esercizio di un'influenza determinante (comma 1). Deve sussistere il criterio del controllo analogo, il quale si manifesta nei casi di: a) società a partecipazione pubblica unipersonale con influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative; b) società a partecipazione pubblica pluripersonale con influenza esercitata congiuntamente da più pubbliche amministrazioni (comma 2). Il comma 3 specifica che per la realizzazione degli assetti organizzativi di cui ai commi precedenti: a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga; b) gli statuti delle srl possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti; c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante conclusione di appositi patti parasociali, anche di durata superiore a cinque anni. Il comma 4 specifica che gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che almeno l'80% del fatturato derivi dall'affidamento; la restante parte è consentita solo a condizione di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza. Il mancato rispetto del limite quantitativo costituisce grave irregolarità (comma 5) che può essere sanata con la rinuncia, entro tre mesi, ad una parte dei rapporti di fornitura con soggetti terzi o rinunciando agli affidamenti diretti che, a quel punto, dovranno essere riaffidati mediante procedura competitiva entro sei mesi, arco di tempo nel quale i servizi continuano ad essere</p>	<p>sovente l'unica soluzione per garantire dei servizi adeguati su quella parte del territorio poco appetibile per i soggetti privati. Corretta l'interpretazione per cui le società partecipate ad affidamento diretto sono soggette alla normativa in materia di contratti pubblici con ricorso alle centrali di spesa e con controllo da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione.</p>
--	--	---

	<p>garantiti dalla stessa società controllata (comma 6). Il comma 7 disciplina le conseguenze in caso di rinuncia agli affidamenti diretti; fra l'altro, perdono efficacia le clausole statutarie e i patti parasociali. Il comma 8 chiarisce che le società a controllo pubblico sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina in materia di contratti pubblici.</p>	
<p>Art. 17 – Società a partecipazione mista pubblico-privata</p>	<p>Nelle società a partecipazione mista pubblico-privata, la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al 30%. La procedura di selezione si svolge nel rispetto dei criteri previsti al precedente articolo 7, comma 5. L'oggetto della procedura di selezione ha anche ad oggetto la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione e l'affidamento del contratto (comma 1). Il comma 2 specifica che il privato deve detenere i requisiti di qualificazione richiesti; nello stesso comma sono indicati i contenuti dell'avviso pubblico. La durata della partecipazione privata alla società non può essere superiore alla durata dell'appalto o della concessione; nello statuto sono previsti i meccanismi per lo scioglimento del rapporto societario (comma 3). Il comma 4 prevede alcune opzioni possibili negli statuti delle società per azioni e delle società a responsabilità limitati. I patti parasociali possono avere una durata superiore a cinque anni. Il comma 5 permette alle società di emettere azioni correlate.</p>	<p>La partecipazione di soggetti privati può essere considerata come una opzione possibile, anche se occorre avere consapevolezza del fatto l'interesse dei soggetti privati non sempre coincide con quello più generale della collettività. È da considerare inoltre il fatto che gli investitori privati sono interessati alle partecipate con un bacino potenziale importante e con margini di rendimento interessanti.</p>
<p>Art. 18 – Quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati</p>	<p>Per la quotazione di società controllate è necessaria una deliberazione ai sensi del precedente articolo 5; la quotazione è azionaria o con altri</p>	<p>La quotazione di una società partecipata dovrebbe essere preceduta da una attenta valutazione di costi e benefici con la rappresentanza sindacale e</p>

	<p>strumenti finanziari in mercati regolamentati. Alla deliberazione è annesso il programma che prevede il mantenimento o la progressiva dismissione del controllo pubblico sulla società quotata. L'atto deliberativo è adottato secondo quanto previsto dall'articolo 7, comma 1. È fatta salva la possibilità di quotazione di società soggette a regimi speciali.</p>	<p>dopo un confronto all'interno dell'organismo politico ed amministrativo di competenza.</p>
<p>Art. 19 – Gestione del personale</p>	<p>Salvo quanto previsto dal presente decreto, ai dipendenti delle società partecipate si applicano le disposizioni del capo I, titolo II del libro V del codice civile (rapporto di lavoro subordinato nell'impresa), comprese le norme sugli ammortizzatori sociali, e dei contratti collettivi di lavoro (comma 1). Le società a controllo pubblico stabiliscono i criteri per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità (comma 2). I provvedimenti sono pubblicati sul sito istituzionale; in caso di mancata pubblicazione si applicano le sanzioni previste dal dlgs 33/2013 (comma 3). I contratti di lavoro stipulati in contrasto con quanto previsto dal comma 2 sono nulli (comma 4). Le amministrazioni pubbliche socie fissano obiettivi specifici annuali e pluriennali sulle spese di funzionamento; il contenimento degli oneri contrattuale è nella contrattazione di secondo livello. Il tutto è pubblicato sul sito istituzionale (commi 5, 6 e 7). Il comma 8 disciplina il caso della reinternalizzazione di funzioni o servizi precedentemente esternalizzati; prima di procedere a nuove assunzioni, deve essere riassorbito il personale già dipendente a tempo</p>	<p>La caratteristica dell'articolo 19 è che il confronto con le organizzazioni sindacali non è assolutamente previsto, tranne un richiamo alla contrattazione collettiva di secondo livello, ma per il solo contenimento degli oneri. Per il resto, si tratteggia un quadro inaccettabile, nel quale lavoratori e sindacati sono di fatto costretti ad accettare decisioni prese altrove. Grave il fatto che i lavoratori già dipendenti della pubblica amministrazione e poi esternalizzati non abbiano certezza di essere reinternalizzati. È evidente che è necessario aprire una fase di intensa verifica su ogni singola società partecipata.</p>

	<p>indeterminato da amministrazione pubbliche e transitato alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione. Vanno utilizzate le procedure di mobilità (art. 30 del dlgs 165/2001), nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e nel limite dei posti vacanti. Il comma 9 chiarisce che i commi da 565 a 568 dell'articolo 1 della legge 147/2013 (gestione delle eccedenze di personale e caso in cui le spese per il personale siano pari o superiori al 50%) continuano ad applicarsi alla procedure in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto.</p>	
<p>Art. 20 Razionalizzazione periodica partecipazioni pubbliche</p>	<p>Le amministrazioni pubbliche provvedono annualmente ad effettuare una analisi dell'assetto complessivo delle società partecipate, al fine di predisporre, se necessario, un riassetto delle stesse. Le amministrazioni che non detengono partecipazioni sono comunque tenute a comunicarlo alla Corte dei conti (comma 1). Per effetto del comma 2, i piani di razionalizzazione, dotati di scheda tecnica, sono adottati nei casi in cui l'amministrazione rilevi: a) partecipazioni non rientranti nelle categorie previste dall'articolo 4 (produzione di servizio di interesse generale; progettazione e realizzazione di opera pubblica; realizzazione e gestione di opera o servizio in regime di partenariato); b) società senza dipendenti o con numero amministratori superiore a quello dei dipendenti; c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate; d) partecipazioni in società che nel</p>	<p>Da valutare con attenzione il comma 2 e le motivazioni in esso indicate che possono portare ad un provvedimento di razionalizzazione della partecipazione. In particolare il criterio del fatturato appare molto arbitrario.</p>

triennio precedente abbiano conseguito un fatturato medio non superiore ad un milione di euro; e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio di interesse generale con risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti; f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento; g) necessità di aggregazione di società svolgenti le funzioni di cui all'articolo 4. Il comma 3 specifica che i provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno, con relativa trasmissione degli atti. In caso di adozione del piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo, le pubbliche amministrazioni una relazione sull'attuazione del piano (comma 4). I piani di riassetto possono prevedere anche la dismissione o l'assegnazione in virtù di operazioni straordinarie (comma 5). Resta valido quanto previsto dal comma 568-bis dell'unico articolo della legge 147/2013 in merito allo scioglimento o all'alienazione di società partecipate (comma 6). Ai sensi del comma 7, la mancata adozione degli atti di cui sopra è prevista una sanzione da un minimo di 5mila euro ad un massimo di 500mila euro, salvo il danno eventualmente rilevato. Resta fermo, sempre in tema dismissioni, quanto previsto nel dl 98/2011 e nella legge 190/2014 (comma 8). Il comma 9 prevede la cancellazione d'ufficio da parte del conservatore del registro delle imprese delle società a controllo che, per oltre tre anni consecutivi, non abbiano depositato il bilancio di esercizio o non hanno compiuto

	<p>atti di gestione; prima della cancellazione, il conservatore comunica l'avvio del procedimento agli amministratori o ai liquidatori che possono ricorrere entro sessanta giorni. Unioncamere presenta una relazione entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente norma.</p>	
<p>Art. 21 – Norme finanziarie sulle società partecipate dalle amministrazioni locali</p>	<p>Le amministrazioni locali accantonano in un apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato (comma 1). Il comma 2 specifica che gli accantonamenti si applicano a decorrere dal 2015; viene disciplinata la fase di prima applicazione per gli anni 2015, 2016 e 2017. Il comma 3 prevede una riduzione del 30% dei compensi degli organi di amministrazione in caso di risultato economico negativo delle società partecipate con quota superiore all'80% nei tre esercizi precedenti. I risultati negativi per due anni consecutivi rappresentano giusta causa ai fini della revoca degli amministratori, salvo il caso il cui il risultato negativo sia coerente con un piano di risanamento.</p>	<p>L'articolo 21 riprende alcuni vincoli in capo alle amministrazioni locali con società partecipate in risultato negativo per tre esercizi. Considerando che sono possibili ricadute sul personale dipendente, è necessario prevedere il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.</p>
<p>Art. 22 – Trasparenza</p>	<p>Le società in controllo pubblico sono tenute ad assicurare il massimo livello di trasparenza secondo quanto previsto dal dlgs 33/2013.</p>	<p>Il decreto legislativo 33/2013 è soggetto a revisione con altro atto del governo sempre in attuazione della delega contenuta nella legge 124/2015.</p>
<p>Art. 23 – Norma di rinvio</p>	<p>Le norme sugli arbitri si applicano anche alle controversie in cui sia parte una società a controllo pubblico ovvero una società controllata o collegata ad una a controllo pubblico.</p>	<p>Il riferimento al dlgs 163/2006 andrà aggiornato con quello al dlgs 50/2016.</p>
<p>Art. 24 – Clausola di salvaguardia</p>	<p>Le disposizioni si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano.</p>	<p>L'applicazione deve essere in linea con i relativi statuti.</p>

<p>Art. 25 – Revisione straordinaria delle partecipazioni</p>	<p>Le partecipazioni che alla data di entrata in vigore del presente decreto non sono riconducibili ai casi indicati all'articolo 4 (finalità perseguibili) o che non soddisfano i requisiti dell'articolo 5 (oneri di motivazione e obblighi di dismissione) sono alienate o sono oggetto delle misure contenute nell'articolo 20 (razionalizzazione). Le amministrazioni hanno sei mesi di tempo per effettuare la ricognizione; l'esito è in ogni caso comunicato con le modalità telematiche previste dall'articolo 17 del dl 90/2014 e reso pubblico dalla Corte dei conti. Per le amministrazioni indicate al comma 611 della legge 190/2014 (si tratta di tutte le amministrazioni escluse quelle statali), il provvedimento di cui al comma 1 costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione. Il comma 3 prevede l'invio del provvedimento di ricognizione alla competente sezione della Corte dei conti. Per effetto del comma 4, l'alienazione deve avvenire entro un anno dalla conclusione della ricognizione. Il comma 5 specifica che in caso di mancata ricognizione o di mancata alienazione, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali; la partecipazione è quindi liquidata in denaro. In caso di estinzione della partecipazione in una società uni personale, la società è posta in liquidazione (comma 6). Gli obblighi di alienazione valgono anche nel caso di partecipazioni acquistate in conformità ad espresse previsioni normative, statali o regionali (comma 7). Il comma 8 richiama l'applicazione dei commi 613 e 614 della legge 190/2014 (legge di stabilità per il</p>	<p>L'articolo traccia un percorso che in diciotto mesi (sei mesi per la ricognizione e dodici mesi per l'alienazione) dovrebbe portare alla alienazione o alla cessazione di un numero imprecisato di società partecipate. Si tratta di un provvedimento forte nel quale dovrà essere ben presente l'interesse del cittadino ad avere l'erogazione dei servizi e del personale dipendente che non può essere abbandonato al proprio destino. Il comma 9 introduce una clausola sociale che salvaguarda il posto di lavoro almeno nella prima gara di affidamento post alienazione, ma non offre garanzie sufficienti sul dopo. Sarebbe utile inserire fin da subito l'ipotesi che migliori condizioni possono essere previste nei contratti collettivi.</p>
---	--	---

	<p>2015). Il comma 9 introduce una clausola sociale di salvaguardia per il personale già impiegato nell'appalto o nella concessione cessati: in occasione della prima gara successiva alla cessazione dell'affidamento si applica la disciplina in materia di trasferimento d'azienda; la norma si applica anche per le società quotate.</p>	
<p>Art. 26 – Disposizioni transitorie in materia di personale</p>	<p>Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le società effettuano una ricognizione sul personale in servizio al fine di individuare eventuali eccedenze; l'elenco delle eccedenze è trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica che forma e gestisce l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti sulla base di un decreto da emanare. Fino al 31 dicembre 2018, le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo dall'elenco (comma 3). Solo in casi particolari ed in assenza di figure professionali disponibili, le società possono essere autorizzate ad assumere in deroga a quanto previsto al comma precedente (comma 4). Il comma 5 specifica che i rapporti di lavoro sottoscritti in violazione del presente articolo sono nulli.</p>	<p>Si guarda con forte preoccupazione al destino di migliaia di lavoratori che potrebbero, non per colpe loro, transitare nell'elenco del personale eccedente. L'unica salvaguardia per questi dipendenti è il passaggio nell'elenco presso la Funzione pubblica. Tale elenco dovrebbe essere utilizzabile anche per le assunzioni a tempo determinato. Nella definizione del decreto di funzionamento è necessario il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali al fine di individuare dei criteri che siano equi per tutti i lavoratori.</p>
<p>Art. 27 – Altre disposizioni transitorie</p>	<p>Il comma 1 prevede l'adeguamento degli statuti entro il 31 dicembre 2016. Il comma 2 esclude, in via di prima applicazione, alcune società indicate in allegato dall'applicazione dell'articolo 4; sono escluse anche le società che gestiscono fondi europei per conto dello Stato. Il comma 3 permette alle pubbliche amministrazioni di</p>	<p>Si tratta di disposizioni transitorie. Le società richiamate in allegato sono: Coni servizi, Expo, Arexpo, Invimit, IPZS, Sogin, Gruppo Anas, Gruppo Gse, Gruppo Invitalia e Gruppo Eur.</p>

	<p>mantenere le partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015. Il comma 4 esclude l'applicazione del presente decreto nei diciotto mesi successivi alla sua entrata in vigore alle società che hanno deliberato la quotazione delle proprie azioni in mercati regolamentati con provvedimento comunicato alla Corte dei conti; il provvedimento continua a non applicarsi fino alla conclusione del procedimento di quotazione. Il comma 5 richiama la scadenza del 30 aprile 2016 prevista dall'articolo 1, comma 672, della legge 208/2015, mentre il comma 6 apporta alcune modifiche al dlgs 118/2011. Il comma 7 concede sei mesi di tempo alle società in controllo pubblico per adeguarsi alle disposizioni dell'articolo 11, comma 8 (opzione per il dipendente amministratore).</p>	
<p>Art. 28 – Coordinamento con la legislazione vigente</p>	<p>Si tratta di disposizioni di coordinamento legislativo che riguardano l'articolo 18 del dl 112/2008 e tre commi (550, 554 e 555) dell'articolo 1 della legge 247/2013.</p>	<p>L'articolo 18 riguarda il reclutamento del personale delle aziende e delle istituzioni pubbliche, mentre i commi della legge 247/2013 trovano applicazione nei casi di risultato di esercizio o saldo finanziario negativo.</p>
<p>Art. 29 - Abrogazioni</p>	<p>Nel complesso si tratta della abrogazione di diciannove precedenti disposizioni di legge in un arco temporale che va dal 2000 al 2015.</p>	<p>La stratificazione delle norme in materia di partecipazione ha reso complessa la loro applicazione.</p>

