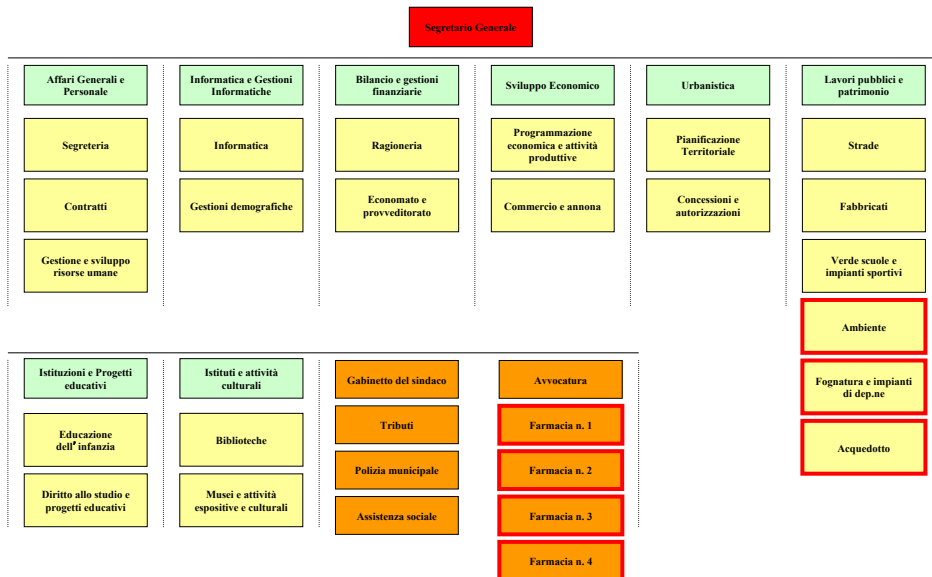


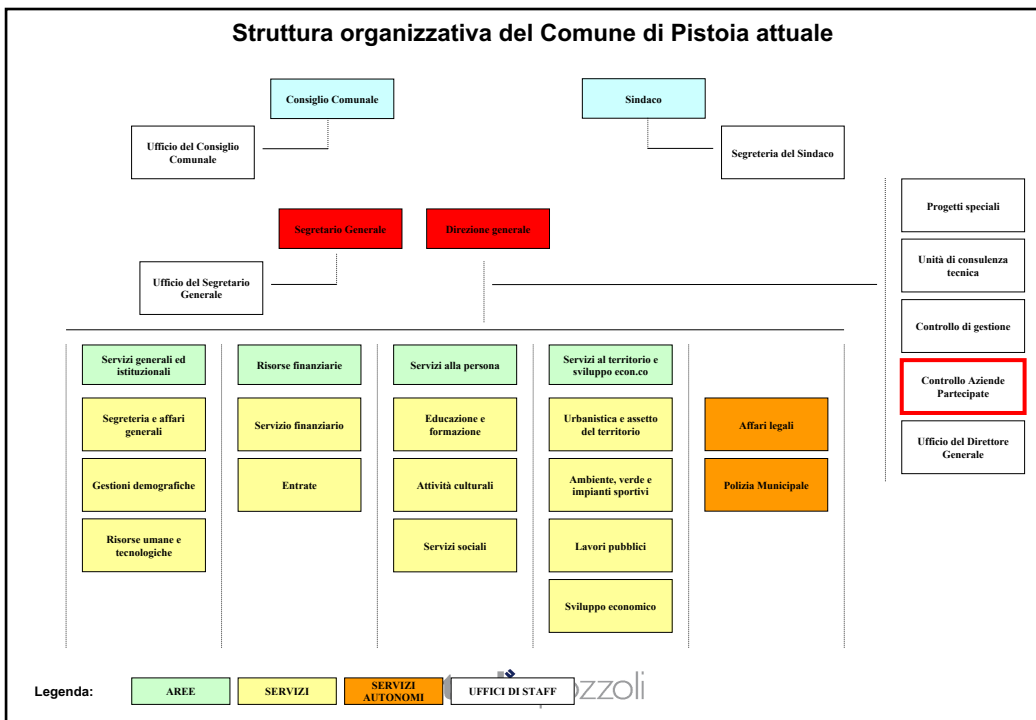
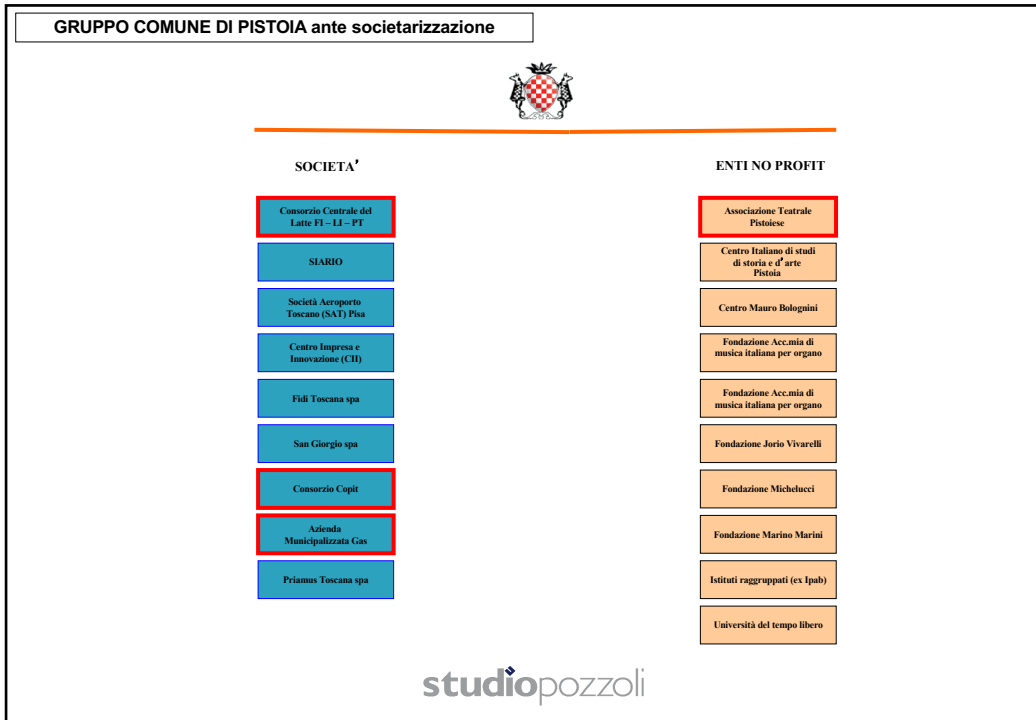
La governance del gruppo ente locale attraverso un esempio

Dagli anni '90 ad oggi

Struttura organizzativa Comune di Pistoia ante processo di societizzazione



Legenda: SETTORI SERVIZI SERVIZI AUTONOMI studiopozzoli

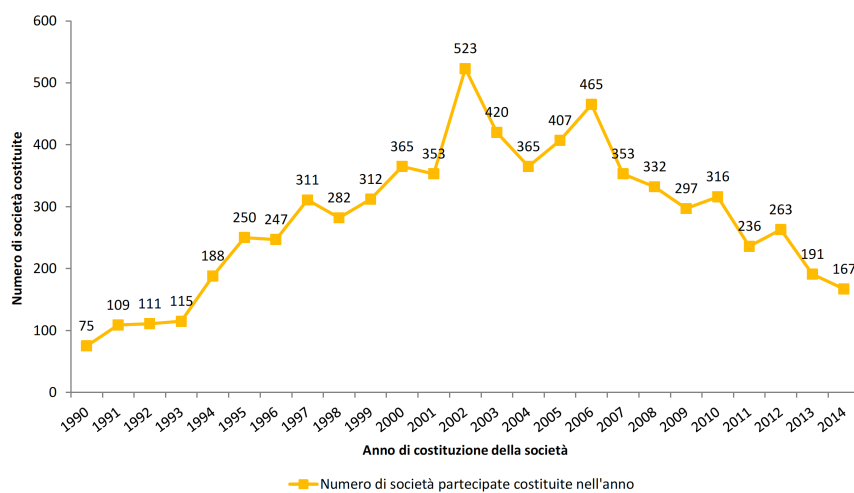


Il quadro delle società partecipate oggi

MEF - Rapporto sulle partecipazioni
detenute dalle Amministrazioni
Pubbliche al 31 dicembre 2014

Ecco cosa è successo...

Figura 2: Andamento delle società partecipate dalle Amministrazioni Pubbliche per anno di costituzione dal 1990 al 2014



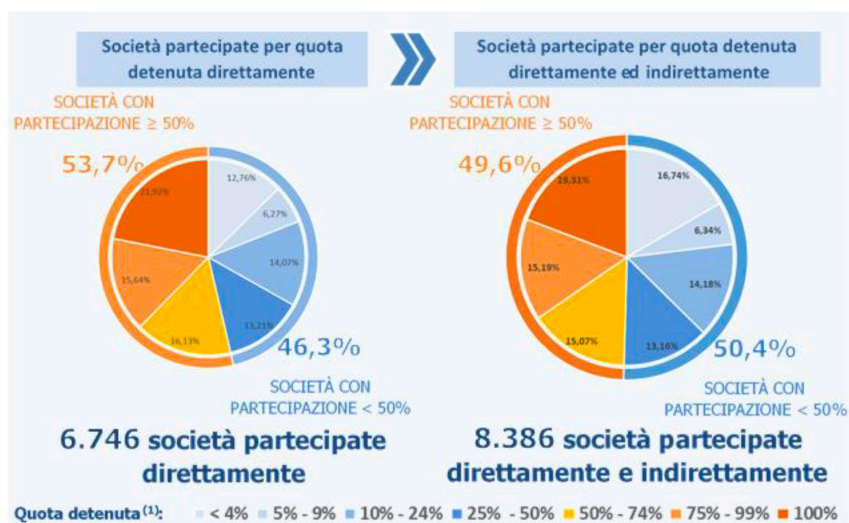
Oggi: 8.400 mila organismi partecipati

Tabella 12 : Le partecipazioni e le società partecipate comunicate dalle Amministrazioni Locali

AMMINISTRAZIONI LOCALI	Società partecipate	Partecipazioni	Numero medio di partecipazioni sulla stessa società
	(numero)	(numero)	(numero)
Regioni	776	797	1,0
Province	1.885	2.619	1,4
Comuni	6.074	37.818	6,2
Unioni di Comuni e Comunità Montane	408	663	1,6
Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura ed Unioni Regionali delle Camere di Commercio	1.292	3.254	2,5
Enti Locali del Servizio Sanitario	156	331	2,1
Università	993	2.057	2,1
Altre Amministrazioni Locali	224	254	1,1
TOTALE AMMINISTRAZIONI LOCALI	8.386	47.793	5,7

Non solo controllo...

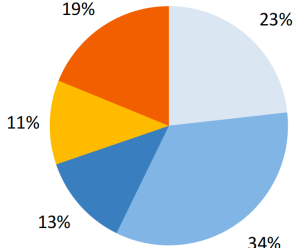
Figura 5: Distribuzione delle società partecipate dalle Amministrazioni Locali per quota di partecipazione



Non solo società di capitale

Tabella 17: Distribuzione delle società partecipate delle Amministrazioni Locali per forma giuridica

FORMA GIURIDICA	Società partecipate	
	(Numero)	(%)
Società per azioni	1.948	23%
Società a responsabilità limitata	2.853	34%
Società consortili	1.050	13%
ConSORZI	955	11%
Altre forme giuridiche ⁽¹⁾	1.580	19%
TOTALE	8.386	100,0%



Note: In "Altre forme giuridiche" sono comprese: Società cooperative; Aziende speciali e di Ente Locale; Aziende di servizi alla persona-ASP (ex Istituzioni "Pubbliche di Assistenza e Beneficenza); Enti pubblici economici; Istituzioni; Associazioni e Fondazioni; Enti di diritto pubblico e ulteriori forme giuridiche.

7.200 società attive. 1.100 in liquidazione

Tabella 20: Distribuzione delle società partecipate dalle Amministrazioni Locali per stato dell'impresa

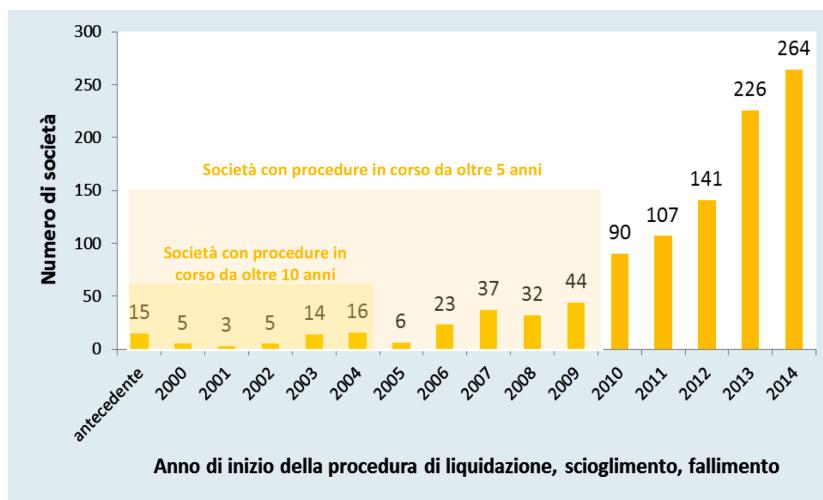
STATO DELL'IMPRESA	Società Partecipate	
	(Numero)	(%)
La società è attiva	7.230	81,30%
Sono in corso procedure concorsuali, di liquidazione o scioglimento	1.079	12,13%
La società non è attiva*	584	6,57%
TOTALE	8.893	100%

Note: *Comprende prevalentemente società classificate come "cessate", "sospese" e, in prevalenza, "inattive". Per le inattive, la condizione di inattività può derivare dal fatto che l'impresa non ha ancora iniziato l'attività produttiva perché, ad esempio, è in attesa del rilascio delle necessarie autorizzazioni, non ha presentato la dichiarazione di inizio attività oppure si è verificata un'interruzione dell'attività per tutto l'esercizio (ad es. nel caso di ristrutturazioni dei locali, provvedimenti sanzionatori, ecc.).

E quasi 600 "non attive"

Quando sono avviate le procedure

Figura 7: Distribuzione delle società partecipate per anno di inizio della procedura⁽¹⁾



Note: (1) Sono escluse le 56 società che hanno in corso procedure di liquidazione, scioglimento o fallimento ma per le quali non è stato indicato l'anno di inizio della procedura. 13

411.250 occupati

Tabella 32: Distribuzione delle società partecipate per classe di addetti

CLASSE DI ADDETTI	Società partecipate		Addetti	
	(Numero)	(%)	(Numero)	(%)
0 nessun addetto	1.461	23,80%	0	0,00%
1-9 addetti	2.293	37,36%	7.889	1,92%
10-49 addetti	1.368	22,29%	31.708	7,71%
50-249 addetti	730	11,89%	82.710	20,11%
250 addetti e oltre	278	4,53%	288.943	70,26%
Non definito	8	0,13%	0	0,00%
TOTALE SOCIETÀ PARTECIPATE	6.138	100,00%	411.250	100,00%

Quasi 1.500 società con zero addetti, altre 2.300 con meno di 10 addetti...

I risultati

Tabella 40: Risultato di esercizio delle società partecipate dalle Amministrazioni Locali

RISULTATO DI ESERCIZIO ⁽¹⁾	Società partecipate		Risultato di esercizio pro quota ⁽²⁾	Quota media di partecipazione detenuta dalle Amministrazioni Locali ⁽³⁾
	(numero)	(%)	(€ migliaia)	(%)
Società in utile	3.677	59,9%	1.707.472,40	36,2%
Società in pareggio	678	11,1%	0	54,5%
Società in perdita	1.783	29,1%	-687.860,00	17,9%
TOTALE	6.138	100%	1.019.612,40	32,8%

Note: (1). Per convenzione, sono state considerate in pareggio tutte le società con una perdita o un utile inferiore o uguale allo 0,1% del Patrimonio Netto. (2). I valori sono calcolati "pro quota", ovvero ponderati in base alla quota di partecipazione comunicata dalle Amministrazioni Locali per ciascuna società. (3) La quota di partecipazione mediamente detenuta è stata calcolata come media ponderata in base al Patrimonio Netto della società e/o ente partecipato.

Ma sono 12 le "pecore nere"

Figura 13: Distribuzione delle società partecipate in perdita per fascia di valore delle perdite⁽¹⁾



Note: (1) I valori delle perdite sono calcolati "pro quota", ovvero ponderati in base alla quota di partecipazione comunicata dalle Amministrazioni Locali per ciascuna società.

Le perdite del 2014

- 1.783 società in perdita, poco meno del 30% del totale
- 700 milioni di euro di perdite
- 12 società “realizzano” la metà delle perdite
- Prima per perdite Atac, la società del tpl di Roma, ormai da anni
- Ci sono però:
 - Perdite non palesi, rappresentate da contratti di servizio che coprono inefficienze
 - “Costi pagati dai cittadini” tramite tariffe, ecc.

Programma Cottarelli

Alcune brevi considerazioni

Tassonomia delle partecipate

- Servizi strumentali (13%)
- Servizi privi di rilevanza economica (42%)
- Servizi a rilevanza economica a rete (23% ma 60% del Valore della Produzione)
- Servizi commerciali (22%)

Si noti che non rilevano più i servizi pubblici locali non a rete, che confluiscono nelle altre categorie

Vincoli diretti

Cottarelli propone di limitare le:

- *partecipazioni indirette (partecipate di partecipate);*
- *“micropartecipazioni” (partecipazioni troppo piccole per essere considerate strategiche);*
- *le “scatole vuote” (partecipate con un numero bassissimo di dipendenti e fatturato, ma che comunque richiedono un apparato di amministrazione);*
- *partecipate in perdita prolungata.*

Promuovere l'efficienza

Per questo vengono proposte 4 assi strategiche:

- Primo, l'uso diffuso dei costi standard come strumento di gestione, incluso per la determinazione dei trasferimenti necessari alle partecipate.
- Secondo, l'aggregazione di partecipate che offrono servizi simili. Questo aspetto è particolarmente rilevante per il settore dei servizi pubblici locali a rete (acqua, gas, rifiuti e elettricità).
- Terzo, una strategia ad hoc per il difficile caso del trasporto pubblico locale, che manifesta perdite particolarmente elevate ed indici di efficienza molto deboli anche sulla base di confronti internazionali.
- Quarto, la definizione, per le venti partecipate con perdite più elevate, di piani di rientro che dovrebbero essere approvati centralmente, con possibilità di commissariamento in assenza di progressi.

Interventi su singole partecipate con perdite particolarmente elevate

- Circa la metà delle perdite dipendono da 20 società
- Occorre richiedere agli enti partecipanti un piano di efficientamento vagliato da esperti presso la PdC o il MEF
- Valutare il commissariamento in caso di progressi adeguati

Interventi specifici

- **Limiti alle partecipazione indirette (per strumentali e spl privi di rilevanza economica)**
- **Limiti alla detenzione da parte di piccoli comuni**
- **Uscita dalle “micropartecipate” (1900 società in cui il pubblico non arriva al 10%)**
- **Chiusura delle “scatole vuote” (1.300 società fatturano meno di 100 mila euro, 1.700 hanno meno di 6 addetti)**
- **Norme per le Fondazioni pubbliche**

La legge Madia

- La L. 7 agosto 2015, n. 124, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, è effettivamente intervenuta in materia
- La trattano gli articoli 18 e 19:
 - Art. 18. Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche
 - Art. 19. Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale

Art. 18. I punti della delega

a) **distinzione tra tipi di società** in relazione alle attività svolte, agli interessi pubblici di riferimento, alla misura e qualità della partecipazione e alla sua natura diretta o indiretta, alla modalità diretta o mediante procedura di evidenza pubblica dell'affidamento, nonché alla quotazione in borsa o all'emissione di strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati, e individuazione della relativa disciplina, anche in base al principio di proporzionalità delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica, ivi compresa quella in materia di organizzazione e crisi d'impresa;

b) ai fini della razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti, quale la gestione di servizi di interesse economico generale; applicazione dei principi della presente lettera anche alle partecipazioni pubbliche già in essere;

c) precisa definizione del regime delle responsabilità degli amministratori delle amministrazioni partecipanti nonché dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate;

d) definizione, al fine di assicurare la tutela degli interessi pubblici, la corretta gestione delle risorse e la salvaguardia dell'immagine del socio pubblico, dei requisiti e della garanzia di onorabilità dei candidati e dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società, anche al fine di garantirne l'autonomia rispetto agli enti proprietari;

e) razionalizzazione dei criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive, finalizzati al contenimento dei costi, tenendo conto delle distinzioni di cui alla lettera a) e introducendo criteri di valutazione oggettivi, rapportati al valore anche economico dei risultati; previsione che i risultati economici positivi o negativi ottenuti assumano rilievo ai fini del compenso economico variabile degli amministratori in considerazione dell'obiettivo di migliorare la qualità del servizio offerto ai cittadini e tenuto conto della congruità della tariffa e del costo del servizio;

f) promozione della trasparenza e dell'efficienza attraverso l'unificazione, la completezza e la massima intelligibilità dei dati economico-patrimoniali e dei principali indicatori di efficienza, nonché la loro pubblicità e accessibilità;

g) attuazione dell'[articolo 151](#), comma 8, del testo unico di cui al [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), in materia di consolidamento delle partecipazioni nei bilanci degli enti proprietari;

h) eliminazione di sovrapposizioni tra regole e istituti pubblicistici e privatistici ispirati alle medesime esigenze di disciplina e controllo;

i) possibilità di piani di rientro per le società con bilanci in disavanzo con eventuale commissariamento;

l) regolazione dei flussi finanziari, sotto qualsiasi forma, tra amministrazione pubblica e società partecipate secondo i criteri di parità di trattamento tra imprese pubbliche e private e operatore di mercato;

m) con riferimento alle società partecipate dagli enti locali:

1) per le società che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative, definizione di criteri e procedure per la scelta del modello societario e per l'internalizzazione nonché di procedure, limiti e condizioni per l'assunzione, la conservazione e la razionalizzazione di partecipazioni, anche in relazione al numero dei dipendenti, al fatturato e ai risultati di gestione;

2) per le società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, individuazione di un numero massimo di esercizi con perdite di bilancio che comportino obblighi di liquidazione delle società, nonché definizione, in conformità con la disciplina dell'Unione europea, di criteri e strumenti di gestione volti ad assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico e ad evitare effetti distorsivi sulla concorrenza, anche attraverso la disciplina dei contratti di servizio e delle carte dei diritti degli utenti e attraverso forme di controllo sulla gestione e sulla qualità dei servizi;

3) rafforzamento delle misure volte a garantire il raggiungimento di obiettivi di qualità, efficienza, efficacia ed economicità, anche attraverso la riduzione dell'entità e del numero delle partecipazioni e l'incentivazione dei processi di aggregazione, intervenendo sulla disciplina dei rapporti finanziari tra ente locale e società partecipate nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e al fine di una maggior trasparenza;

4) promozione della trasparenza mediante pubblicazione, nel sito internet degli enti locali e delle società partecipate interessati, dei dati economico-patrimoniali e di indicatori di efficienza, sulla base di modelli generali che consentano il confronto, anche ai fini del rafforzamento e della semplificazione dei processi di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche partecipanti e delle società partecipate;

- 5) introduzione di un sistema sanzionatorio per la mancata attuazione dei principi di razionalizzazione e riduzione di cui al presente articolo, basato anche sulla riduzione dei trasferimenti dello Stato alle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni in materia;
- 6) introduzione di strumenti, anche contrattuali, volti a favorire la tutela dei livelli occupazionali nei processi di ristrutturazione e privatizzazione relativi alle società partecipate;
- 7) ai fini del rafforzamento del sistema dei controlli interni previsti dal testo unico di cui al [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), revisione degli obblighi di trasparenza e di rendicontazione delle società partecipate nei confronti degli enti locali soci, attraverso specifici flussi informativi che rendano analizzabili e confrontabili i dati economici e industriali del servizio, gli obblighi di servizio pubblico imposti e gli standard di qualità, per ciascun servizio o attività svolta dalle società medesime nell'esecuzione dei compiti affidati, anche attraverso l'adozione e la predisposizione di appositi schemi di contabilità separata.

Art. 19

a) riconoscimento, quale funzione fondamentale dei comuni e delle città metropolitane, da esercitare nel rispetto dei principi e dei criteri dettati dalla normativa europea e dalla legge statale, dell'individuazione delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alle comunità locali, in condizioni di accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione, e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale;

- b) soppressione, previa ricognizione, dei regimi di esclusiva, comunque denominati, non conformi ai principi generali in materia di concorrenza e comunque non indispensabili per assicurare la qualità e l'efficienza del servizio;
- c) individuazione della disciplina generale in materia di regolazione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale, compresa la definizione dei criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, in base ai principi di adeguatezza, sussidiarietà e proporzionalità e in conformità alle direttive europee; con particolare riferimento alle società in partecipazione pubblica operanti nei servizi idrici, risoluzione delle antinomie normative in base ai principi del diritto dell'Unione europea, tenendo conto dell'esito del referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011;
- d) definizione, anche mediante rinvio alle normative di settore e armonizzazione delle stesse, dei criteri per l'organizzazione territoriale ottimale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;

- e) individuazione, anche per tutti i casi in cui non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato, delle modalità di gestione o di conferimento della gestione dei servizi nel rispetto dei principi dell'ordinamento europeo, ivi compresi quelli in materia di auto-produzione, e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di autonomia organizzativa, economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità;
- f) introduzione, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di incentivi e meccanismi di premialità o di riequilibrio economico-finanziario nei rapporti con i gestori per gli enti locali che favoriscono l'aggregazione delle attività e delle gestioni secondo criteri di economicità ed efficienza, ovvero l'eliminazione del controllo pubblico;

- g) individuazione dei criteri per la definizione dei regimi tariffari che tengano conto degli incrementi di produttività al fine di ridurre l'aggravio sui cittadini e sulle imprese;
- h) definizione delle modalità di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali;
- i) revisione delle discipline settoriali ai fini della loro armonizzazione e coordinamento con la disciplina generale in materia di modalità di affidamento dei servizi;
- l) previsione di una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e le funzioni di gestione dei servizi, anche attraverso la modifica della disciplina sulle incompatibilità o sull'inconferibilità di incarichi o cariche;

- m) revisione della disciplina dei regimi di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro, in base a principi di tutela e valorizzazione della proprietà pubblica, di efficienza, di promozione della concorrenza, di contenimento dei costi di gestione, di semplificazione;
- n) individuazione e allocazione dei poteri di regolazione e controllo tra i diversi livelli di governo e le autorità indipendenti, al fine di assicurare la trasparenza nella gestione e nell'erogazione dei servizi, di garantire l'eliminazione degli sprechi, di tendere al continuo contenimento dei costi aumentando nel contempo gli standard qualitativi dei servizi;
- o) previsione di adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale per gli utenti dei servizi;
- p) introduzione e potenziamento di forme di consultazione dei cittadini e di partecipazione diretta alla formulazione di direttive alle amministrazioni pubbliche e alle società di servizi sulla qualità e sui costi degli stessi;

- q) promozione di strumenti per supportare gli enti proprietari nelle attività previste all'articolo 18, per favorire investimenti nel settore dei servizi pubblici locali e per agevolare i processi di razionalizzazione, riduzione e miglioramento delle aziende che operano nel settore;
- r) previsione di termini e modalità per l'adeguamento degli attuali regimi alla nuova disciplina;
- s) definizione del regime delle sanzioni e degli interventi sostitutivi, in caso di violazione della disciplina in materia;
- t) armonizzazione con la disciplina generale delle disposizioni speciali vigenti nei servizi pubblici locali, relative alla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro;

- u) definizione di strumenti per la trasparenza e la pubblicizzazione dei contratti di servizio, relativi a servizi pubblici locali di interesse economico generale, da parte degli enti affidanti anche attraverso la definizione di contratti di servizio tipo per ciascun servizio pubblico locale di interesse economico generale;
- v) definizione di strumenti di rilevazione, anche attraverso banche dati nazionali già costituite, dei dati economici e industriali, degli obblighi di servizio pubblico imposti e degli standard di qualità, nel rispetto dei principi dettati dalla normativa nazionale in materia di trasparenza.

Si attendevano 2 decreti legislativi

- I decreti legislativi emanati dovevano essere due, uno sulle società partecipate ed uno sui servizi di interesse economico generale
- Si trattava decreti di riordino. Il secondo, però, non verrà mai portato alla firma del Presidente della Repubblica, dopo la sentenza costituzionale 251/2016

La sentenza Cost. 251/2016 precisa

9. Le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione.

Da qui il D.Lgs. 100/2017

- Il governo, per rispettare la richiesta della Corte Costituzionale, ha emanato un nuovo decreto, correttivo
- Il D.Lgs. 100/2017 è stato approvato in data 16 giugno 2017 e quindi il percorso del “Testo Unico” è arrivato ad un punto fermo
- Si avvia dunque il percorso di sua applicazione, con tutta una serie di “appuntamento” e scadenze

TESTO UNICO IN MATERIA DI SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

Il testo unico sulle partecipate

- Si riferisce soltanto alle società (non a fondazioni ed altre aziende, neppure alle aziende speciali)
- Riguarda le società quotate (ante 31.12.2015) solo quando vi fa esplicito riferimento (e quindi quasi mai) e solo marginalmente le “partecipate”
- In sostanza i soggetti destinatari sono le società controllate e le pubbliche amministrazioni partecipanti (anche se non con partecipazioni di controllo)

Art. 2 - definizioni

Vengono introdotte alcune definizioni, tra cui:

- Società a controllo pubblico: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano **poteri di controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c.**
- Partecipazione pubblica: la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi
- Partecipazione indiretta: la partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o di altri organismi **sogetti a controllo** da parte della medesima amministrazione pubblica

Art. 2, controllo analogo congiunto

Il riferimento è al codice degli appalti: art. 5, c. 5:

5. Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;
- b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;
- c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

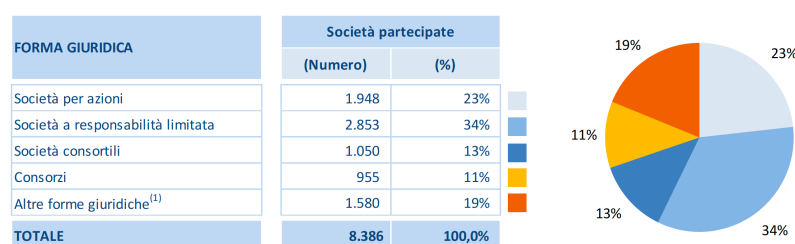
Le società quotate

- Art. 1, c. 5: Le disposizioni del presente decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), nonché alle società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, **non per il tramite di società quotate**, anche controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche.
- Art. 2, c. 1, lett p): «società quotate»: **le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati; le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati**

È ammessa la partecipazione pubblica

L'art. 3 ammette la partecipazione in tutte le forme societarie a responsabilità limitata, anche nelle società consortili e nelle società cooperative

Tabella 17: Distribuzione delle società partecipate delle Amministrazioni Locali per forma giuridica



Note: In "Altre forme giuridiche" sono comprese: Società cooperative; Aziende speciali e di Ente Locale; Aziende di servizi alla persona-ASP (ex Istituzioni "Pubbliche di Assistenza e Beneficenza); Enti pubblici economici; Istituzioni; Associazioni e Fondazioni; Enti di diritto pubblico e ulteriori forme giuridiche.

47

Art. 3, c. 2, maggiori controlli

2. Nelle società a responsabilità limitata a controllo pubblico l'atto costitutivo o lo statuto in ogni caso prevede la nomina dell'organo di controllo o di un revisore. Nelle società per azioni a controllo pubblico la revisione legale dei conti non può essere affidata al collegio sindacale.

Finalità perseguibili: art. 4

- Solo società aventi per oggetto “attività strettamente necessarie”
- Solo per lo svolgimento di:
 - Servizi di interesse generale
 - Progettazione e realizzazione opere pubbliche
 - Realizzazione e gestione di un’opera o di un servizio di interesse generale attraverso un contratto di partenariato
 - Servizi strumentali
 - Servizi di committenza
 - Società di valorizzazione immobiliare

È superato l’oggetto esclusivo

- Le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo **una o più delle attività** di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall’articolo 16 (definizione in house), tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti.
- Viene abrogato il “famigerato” art. 13 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. Decreto Bersani)
- In parte i divieti alle strumentali sono riproposti dall’art. 4, c. 5

Art. 4, c. 5

- Fatte salve le diverse previsioni di legge regionali adottate nell'esercizio della potestà legislativa in materia di organizzazione amministrativa, fatto divieto alle società di cui al comma 2, lettera d), controllate da enti locali, di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società.
- Il divieto non si applica alle società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali, salvo il rispetto degli obblighi previsti in materia di trasparenza dei dati finanziari e di consolidamento del bilancio degli enti partecipanti.

Alcune deroghe

7. Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, nonché la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane **nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili.**

8. È fatta salva la possibilità di costituire, ..., le società con caratteristiche di spin off o di start up universitari ..., nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca. **È inoltre fatta salva la possibilità, per le università, di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche.**

Nel gioco delle deroghe

- Compaiono le Fiere, in una formulazione molto ampia, visto che si estende anche alle semplici società immobiliari di locazione degli spazi fieristici
- Scompaiono le Terme, che invece la normativa previgente aveva salvato, escludendole esplicitamente dal novero delle società vietate
- *Si ricorda, però, che è il Comune che deve definire quali siano i servizi pubblici locali nel suo territorio*

Le novità del correttivo al c. 9

I Presidenti di Regione e delle province autonome di Trento e Bolzano, con provvedimento adottato ai sensi della legislazione regionale e nel rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità, possono, nell'ambito delle rispettive competenze, deliberare l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo a singole società a partecipazione della Regione o delle province autonome di Trento e Bolzano... Il predetto provvedimento è trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, alla struttura di cui all'articolo 15, comma 1, nonché alle Camere ai fini della comunicazione alle commissioni parlamentari competenti.

Ed il 9 bis

9-bis. Nel rispetto della disciplina europea, è fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi economici di interesse generale a rete, di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, in deroga alle previsioni di cui al comma 2, lettera a), purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica. Per tali partecipazioni, trova piena applicazione l'articolo 20, comma 2, lettera e). Resta fermo quanto previsto dall'articolo 16.

Art. 5: “oneri di motivazione analitica”

- L'atto di costituzione o di acquisto di **partecipazioni anche indirette** deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della partecipazione e sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria
- Tale atto deve verificare la compatibilità con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato
- L'atto deliberativo di costituzione o di acquisizione della partecipazione va inviato a fini conoscitivi alla Corte dei Conti e all'Autorità Garante della Concorrenza

In sostanza cosa si deve fare?

È una generalizzazione della relazione *ex art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012, finalizzata a*

- motivare la scelta della modalità di affidamento
- dimostrare la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta
- definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico (nel caso di spl)
- produrre una analisi di efficienza ed economicità della scelta
- garantire adeguata informazione

Un punto di riferimento

- Ovviamente la relazione ha forma libera, nel silenzio della normativa
- Un utile punto di riferimento, però, può essere il lavoro fatto da Invitalia in argomento, che si ritrova su:
<http://www.spl.invitalia.it/site/spl/home/osservatorio-spl/relazione-ex-art.-34.html>

Principi fondamentali (art. 6)

- Contabilità separata per i diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività
- Di fatto è il recepimento della disciplina comunitaria, finalizzato a verificare ed evitare una eventuale cross subsidiation e quindi il rischio di aiuti di stato
- È indubbiamente una norma molto significativa, anche se comporterà dei costi di adeguamento e di riflessione su come si debba impostare

Altre richieste

- **Programmi di valutazione del rischio, che vanno collegati, per altro, alle responsabilità (art. 12) ed al tema delle crisi di impresa (art. 14)**
- "Valutano l'opportunità" di:
 - Regolamenti interni di conformità a tutela della concorrenza, ecc.
 - Ufficio di controllo interno
 - Codici di condotta
 - Programmi di responsabilità sociale

Curioso che i principi fondamentali siano facoltativi...

Costituzione di società (art. 7)

- Per gli enti locali non ci sono particolari novità, salvo una maggiore puntualizzazione:
 - Delibera di Consiglio Comunale
 - L'atto deve rispettare le previsioni dell'art. 5, c. 1
 - L'atto deve contenere gli elementi essenziali dell'atto costitutivo ai sensi del C.C.
 - L'atto è pubblicato sul sito istituzionale della PA partecipante
 - I soci privati sono scelti con procedura competitiva

Per l'art. 7

- Se la società pubblica è costituita senza atto deliberativo o l'atto è successivamente dichiarato nullo le partecipazioni sono liquidate ai sensi dell'art. 24, c. 5
- Se la partecipazione è "essenziale" (quindi tutte, visto che quelle non essenziali non sono ammesse) si applica l'art. 2332 c.c.

Art. 2332 c.c.

c.c. art. 2332. Nullità della società.

Avvenuta l'iscrizione nel registro delle imprese, la nullità della società può essere pronunciata soltanto nei seguenti casi:

- 1) mancata stipulazione dell'atto costitutivo nella forma dell'atto pubblico;
- 2) illiceità dell'oggetto sociale;
- 3) mancanza nell'atto costitutivo di ogni indicazione riguardante la denominazione della società, o i conferimenti, o l'ammontare del capitale sociale o l'oggetto sociale.

La dichiarazione di nullità non pregiudica l'efficacia degli atti compiuti in nome della società dopo l'iscrizione nel registro delle imprese.

I soci non sono liberati dall'obbligo di conferimento fino a quando non sono soddisfatti i creditori sociali.

La sentenza che dichiara la nullità nomina i liquidatori.

La nullità non può essere dichiarata quando la causa di essa è stata eliminata e di tale eliminazione è stata data pubblicità con iscrizione nel registro delle imprese.

Il dispositivo della sentenza che dichiara la nullità deve essere iscritto, a cura degli amministratori o dei liquidatori nominati ai sensi del quarto comma, nel registro delle imprese .

Si ricorda: oneri di motivazione (art. 5)

- La costituzione o l'acquisto di quote deve essere analiticamente motivato, con riferimento alla necessità della partecipazione e sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria;
- La delibera va inviata alla Corte dei Conti ed alla Autorità Garante della Concorrenza

Sempre per l'art. 7:

Sono, altresì, adottati con le modalità di cui ai commi 1 e 2:

- a) le modifiche di clausole dell'oggetto sociale che consentano un cambiamento significativo dell'attività della società;
- b) la trasformazione della società;
- c) il trasferimento della sede sociale all'estero;
- d) la revoca dello stato di liquidazione.

Art. 8: acquisto partecipazioni

- A queste operazioni si applicano le medesime regole di cui all'art. 7 e quindi all'art. 5.
- La mancanza di delibera o la sua invalidità rende inefficace l'acquisto
- La norma si applica anche all'acquisto di partecipazioni in società quotate

Art. 10. Alienazione di partecipazioni

1. Gli atti deliberativi aventi ad oggetto l'alienazione o la costituzione di vincoli su partecipazioni sociali delle amministrazioni pubbliche sono adottati secondo le modalità di cui all'articolo 7, comma 1.
 - In sostanza non vi sono oneri informativi, ma solo una delibera, che non sembra riguardare le partecipazioni indirette, visto che non sono citate

La deroga del c. 2

L'alienazione delle partecipazioni è effettuata nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione. In casi eccezionali, a seguito di deliberazione motivata dell'organo competente ai sensi del c. 1, che dà analiticamente atto della convenienza economica dell'operazione, con particolare riferimento alla congruità del prezzo di vendita, l'alienazione può essere effettuata mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente. È fatto salvo il diritto di prelazione dei soci eventualmente previsto dalla legge o dallo statuto.

Una osservazione

- Il TU parla solo delle operazioni elementari (costituzione, acquisto, vendita)
- È chiaro però che essendo le operazioni complesse (fusioni, conferimenti, ecc.) nient'altro che una successione di operazioni elementari le medesime regole (e deroghe, quali l'art. 10, c. 2) possono applicarsi anche ad esse

Art. 9: gestione di partecipazioni

- Per quanto riguarda gli enti locali non ci sono novità: i diritti dell'azionista sono esercitati dal Sindaco
- Al sindaco spetta la nomina e la revoca degli amministratori
- La violazione degli atti deliberativi interni di nomina rileva come causa di invalidità della nomina o revoca anche nei confronti della società
- Si applica anche alle quotate

Art. 11: Organi amministrativi...

- La regola è l'amministratore unico: "di norma" e si faceva rinvio ad un successivo decreto per stabilire i criteri per ammettere i cda, comunque con massimo cinque membri. Il correttivo ha cambiato impostazione:
 3. L'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile. La delibera è trasmessa alla sezione della Corte dei Conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15.

Ancora

- Deve essere anche emanato un decreto del MEF per stabilire "fino a cinque fasce" per i compensi massimi degli amministratori e dei dipendenti (entro 30 gg dalla entrata in vigore del TU: art. 26, c. 8)
- Sono fatti salve i limiti, per legge e regolamento, inferiori, ma i principali vengono abrogati i principali "tetti" di legge (art. 29). Cosa resta dell'art. 4, c. 4 del DL 95/2012?
- Art. 11, c 7: Fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 restano in vigore le disposizioni di cui all'[articolo 4](#), comma 4, secondo periodo, del [decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 7 agosto 2012, n. 135](#), e successive modificazioni, e al [decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166](#).

Art. 4 Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche

1. (abrogato)

2. (abrogato)

3. (abrogato)

3-bis. Le attività informatiche ... svolte attualmente dalla Consip S.p.A. ... sono trasferite ... alla Sogei S.p.A. (...).

3-ter. Fermo restando lo svolgimento da parte di Consip S.p.A. ... Sogei S.p.A., sulla base di apposita convenzione...

3-quater. Per la realizzazione ... Consip S.p.A.

3-quinquies. (abrogato)

3-sexies. (abrogato)

4. A decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori **di tali società**, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

5. **A tali società** si applica quanto previsto dal secondo periodo del comma 4.

Alcune puntualizzazioni

- Gli amministratori non possono essere dipendenti delle amministrazioni controllanti. Se sono dipendenti della società controllante il compenso va riversato alla amministrazione di cui sono dipendenti. A tale indicazione occorre adeguarsi entro 6 mm dalla entrata in vigore del TU. **L'adeguamento è prorogato al 31 luglio 2017**
- Un solo AD salvo deleghe al Presidente, autorizzate dalla Assemblea. Non è ammesso il vice-presidente
- Divieto di indennità o trattamenti di fine mandato diversi o ulteriori rispetto ai contratti collettivi e legge (e patti di non concorrenza)

Ancora

- Nelle partecipazioni indirette è vietato nominare amministratori della controllante “a meno che non siano attribuite deleghe gestionali a carattere continuativo...” ecc. In pratica è sempre possibile.
- Il dipendente della società che ne diventa l'amministratore deve mettersi in aspettativa o devono rinunciare al compenso di amministratore (AD e DG)
- Nelle società a partecipazione pubblica chi detiene il 10% deve proporre misure analoghe a quelle delle controllate

infine

- Restano ferme le disposizioni di cui al d.lgs. 39/2013 (difficile però trovare, come si è detto, una composizione, sotto molti punti di vista, ed è chiaro che in caso di discordanza prevale l'art. 11)
- Agli organi amministrativi e di controllo delle società in house si applica il DL 293/94 (L. 444/94) sulla prorogatio. In pratica la prorogatio, nelle in house, è estesa anche al collegio sindacale.

Art. 12: responsabilità

- Agli amministratori ed all'organo di controllo si applicano le responsabilità civilistiche salvo per amministratori e dipendenti delle società in house
- Viene riconosciuta la responsabilità contabile nella misura del danno, patrimoniale e non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti se viene pregiudicato il valore della partecipazione, agli amministratori dell'ente socio. Cfr. art. 6 ed art. 14.

Art. 13: “Controllo giudiziario”

- Nelle società a controllo pubblico, in deroga ai limiti minimi di partecipazione previsti dall'articolo 2409 del codice civile, ciascuna amministrazione pubblica socia, indipendentemente dall'entità della partecipazione di cui è titolare, è legittimata a presentare denuncia di gravi irregolarità al tribunale.
- Questo vale anche per le Srl.

Ricorso all'art. 2409 nell'art. 14

- 2. Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'articolo 6, comma 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento.
- 3. Quando si determini la situazione di cui al comma 2, la mancata adozione di provvedimenti adeguati, da parte dell'organo amministrativo, costituisce grave irregolarità ai sensi dell'[articolo 2409 del codice civile](#).

Ricorso all'art. 2409 nell'art. 16

3. Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

3-bis. (...)

4. Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 3 costituisce grave irregolarità ai sensi dell'[articolo 2409 del codice civile](#) e dell'articolo 15 del presente decreto.

Ricorso all'art. 2409 nell'art. 25

4. Fino al 30 giugno 2018, le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo, con le modalità definite dal decreto di cui al comma 1, agli elenchi di cui ai commi 2 e 3. Il predetto divieto decorre dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1.

5. (...)

6. I rapporti di lavoro stipulati in violazione delle disposizioni del presente articolo sono nulli e i relativi provvedimenti costituiscono grave irregolarità ai sensi dell'[articolo 2409 del codice civile](#)

c.c. art. 2409. Denuncia al tribunale.

Se vi è fondato sospetto che gli amministratori, in violazione dei loro doveri, abbiano compiuto gravi irregolarità nella gestione che possono arrecare danno alla società o a una o più società controllate, i soci che rappresentano il decimo del capitale sociale o, nelle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio, il ventesimo del capitale sociale possono denunciare i fatti al tribunale con ricorso notificato anche alla società. Lo statuto può prevedere percentuali minori di partecipazione.

Il tribunale, sentiti in camera di consiglio gli amministratori e i sindaci, può ordinare l'ispezione dell'amministrazione della società a spese dei soci richiedenti, subordinandola, se del caso, alla prestazione di una cauzione. Il provvedimento è reclamabile.

Art. 2409

Il tribunale non ordina l'ispezione e sospende per un periodo determinato il procedimento se l'assemblea sostituisce gli amministratori e i sindaci con soggetti di adeguata professionalità, che si attivano senza indugio per accertare se le violazioni sussistono e, in caso positivo, per eliminarle, riferendo al tribunale sugli accertamenti e le attività compiute.

Se le violazioni denunciate sussistono ovvero se gli accertamenti e le attività compiute ai sensi del terzo comma risultano insufficienti alla loro eliminazione, il tribunale può disporre gli opportuni provvedimenti provvisori e convocare l'assemblea per le conseguenti deliberazioni. Nei casi più gravi può revocare gli amministratori ed eventualmente anche i sindaci e nominare un amministratore giudiziario, determinandone i poteri e la durata.

Art. 2409

L'amministratore giudiziario può proporre l'azione di responsabilità contro gli amministratori e i sindaci. Si applica l'ultimo comma [dell'articolo 2393](#).

Prima della scadenza del suo incarico l'amministratore giudiziario rende conto al tribunale che lo ha nominato; convoca e presiede l'assemblea per la nomina dei nuovi amministratori e sindaci o per proporre, se del caso, la messa in liquidazione della società o la sua ammissione ad una procedura concorsuale.

I provvedimenti previsti da questo articolo possono essere adottati anche su richiesta del collegio sindacale, del consiglio di sorveglianza o del comitato per il controllo sulla gestione, nonché, nelle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio, del pubblico ministero; in questi casi le spese per l'ispezione sono a carico della società.

Art. 14: Crisi di impresa

- Alle società pubbliche si applicano le norme sul fallimento e sugli altri istituti collegati
- Nei 5 anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società titolare di affidamenti diretti le PA controllanti non possono costituire né partecipare a nuove società che gestiscano i medesimi servizi

Art. 14. Programmazione del rischio

- L'organo amministrativo deve, in presenza di indicatori di crisi aziendale, attivarsi senza indugio, pena sua responsabilità ai sensi dell'art. 2409
- Non basta un aumento di capitale o il ripiano delle perdite. È necessario un piano di ristrutturazione aziendale
- Resta il divieto ad aumentare il capitale nelle società con perdite per tre esercizi consecutivi tranne che... purchè il piano di risanamento sia approvato dall'Autorità di regolazione, se presente, e comunicato alla Corte dei Conti che contempra il raggiungimento dell'equilibrio in 3 anni

I piani di risanamento

3. Quando si determini la situazione di cui al c. 2, la mancata adozione di provvedimenti adeguati, da parte dell'organo amministrativo, costituisce grave irregolarità ai sensi dell'[articolo 2409 c.c.](#)

4. Non costituisce provvedimento adeguato ... la previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, anche se attuato in concomitanza a un aumento di capitale o ad un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte, approvato ai sensi del c. 2, anche in deroga al c. 5.

Il comma 5

5. Le amministrazioni ... non possono, salvo quanto previsto dagli [articoli 2447 e 2482-ter del codice civile](#), sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'art. 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni...

Art. 15: Monitoraggio, indirizzo e coordinamento

- Spetta al MEF costituire una struttura ad hoc per fornire orientamenti in materia di applicazione del decreto, anche sul piano della separazione contabile
- L'organismo tiene un elenco pubblico delle società
- Le società devono inviare bilanci, ecc.
- **I poteri ispettivi di cui all'art. 6, c. 3 del DL 95/2012 sono esercitati nei confronti di tutte le società a partecipazione pubblica**

L'in house providing

Nuova disciplina, Linee guida ANAC

Art. 16: Affidamenti diretti

- Viene recepito il modello in house delle direttive appalti e concessioni, anche se facendo rinvio generico alle eccezioni di legge (c. 1): società pubblica con soci privati “solo finanziari” e almeno 80% di fatturato con gli enti soci
- Sono ammesse le forme di controllo analogo congiunto (in forma statutaria o di patto parasociale)
- In caso di irregolarità dei limiti quantitativi si ha tempo 3 mesi per sanare la situazione (entro 6 mesi gli enti devono riaffidare con gara)

Art. 2, c. 1 D.Lgs. 175/2016

1. Ai fini del presente decreto si intendono per:
c) «controllo analogo»: la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante;

Art. 5, c. 1 del D.Lgs. 50/2012

1. Una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;

Art. 5, c. 1 del D.Lgs. 50/2012

b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

ANAC

Linee guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del decreto legislativo 50/2016

- Approvate dal Consiglio della Autorità con Del. 235 del 15 febbraio 2017
- Pubblicate in Gazzetta Ufficiale n. 61 del 14 marzo 2017

Entrata in vigore delle linee guida

9.1 Le presenti linee guida entrano in vigore 15 (quindici) giorni dopo la loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

9.2 A partire da 90 (novanta) giorni dopo l'entrata in vigore delle linee guida i soggetti di cui al punto 3 possono presentare all'Autorità la domanda di iscrizione nell'Elenco e a far data da tale momento la presentazione della domanda di iscrizione costituirà presupposto legittimante l'affidamento in house.

La mancata trasmissione all’Autorità delle informazioni o dei documenti richiesti con l’applicativo on line di cui al punto 4.4, oppure, richiesti dagli Uffici in corso di istruttoria, o la trasmissione di informazioni o documenti non veritieri da parte dei soggetti di cui al punto 3, comporta l’applicazione delle sanzioni previste dall’art. 213, comma 13, del d.lgs. 50/2016.

9.3 Fino alla data di cui al punto 9.2 i soggetti di cui al punto 3 possono continuare ad effettuare affidamenti in house, sotto la propria responsabilità e nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 5 e ai commi 2 e 3 dell’art. 192 del codice.

Comunicato del Presidente del 5 luglio 2017

Nelle more dell’attuazione delle modifiche previste dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, al Codice dei contratti pubblici e del conseguente necessario adeguamento delle Linee guida ANAC n. 7, su cui il Consiglio dell’Autorità ha deliberato, nell’adunanza del 28 giugno 2017, di acquisire il parere del Consiglio di Stato, si comunica che il termine per l’avvio della presentazione della domanda di iscrizione nell’Elenco, di cui al punto 9.2 di dette linee guida, è ulteriormente posticipato al 30 ottobre 2017.

Art. 192 Regime speciale degli affidamenti in house

1. E' istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. (...). La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3.

2. Ai fini dell'affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

3. Sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e aggiornati, in conformità, alle disposizioni di cui al [decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#), in formato open-data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162

L'Anac, nelle sue linee guida...

6.1 L'Ufficio competente valuta la sussistenza dei requisiti richiesti dall'art. 5 del Codice e dagli artt. 4 e 16 del D.lgs. 175/2016 ai fini dell'iscrizione nell'Elenco dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore richiedente.

6.2 L'Ufficio competente accerta, mediante l'esame dell'atto costitutivo e dello statuto dell'organismo partecipato, che lo stesso abbia come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui all'art. 4, comma 2, lettere a), b) d) ed e) del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Art. 5, c. 2 del D.Lgs. 50/2012

2. Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. **Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore.**

Art. 5, c. 3 del D.Lgs. 50/2012

3. Il presente codice non si applica anche quando una persona giuridica controllata che è un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore, aggiudica un appalto o una concessione alla propria amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore controllante o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, a condizione che nella persona giuridica alla quale viene aggiudicato l'appalto pubblico non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, **ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalla legislazione nazionale**, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Art. 5, c. 4 del D.Lgs. 50/2012 e art. 16 D.Lgs. 175/2016

4. Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore può aggiudicare un appalto pubblico o una concessione senza applicare il presente codice qualora ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche in caso di controllo congiunto.

1. Ai fini del presente decreto si intendono per:

d) «controllo analogo congiunto»: la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo [5, comma 5](#), del [decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50](#);

Art. 5, c. 5 del D.Lgs. 50/2012

5. Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;
- b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;
- c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

Art. 5, c. 6 del D.Lgs. 50/2012

6. Un accordo concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l'accordo stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che essi hanno in comune;
- b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico;
- c) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione.

Il controllo analogo (Anac)

6.3 Ai fini della verifica dell'esercizio da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, sulla persona giuridica di cui trattasi, di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, l'Autorità accerta la sussistenza in capo agli stessi di poteri di controllo, di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario, previsti in specifiche disposizioni dell'atto costitutivo, dello statuto o di appositi patti parasociali.

I momenti del controllo secondo Anac

6.3.1 Possono essere individuati tre diversi momenti di controllo:

a) un controllo ex ante, esercitabile attraverso:

- la previsione, nel documento di programmazione dell'amministrazione aggiudicatrice, degli obiettivi da perseguire con l'in house providing, anche mediante l'utilizzo di indicatori qualitativi e quantitativi;
- la preventiva approvazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, dei documenti di programmazione, delle deliberazioni societarie di amministrazione straordinaria, degli atti fondamentali della gestione quali, la relazione programmatica, il piano degli investimenti, il piano di sviluppo, il piano industriale, il piano economico-finanziario, il piano occupazionale, gli acquisti, le alienazioni patrimoniali, e gli impegni di spesa di importi superiori ad un determinato limite, ecc.

Il controllo contestuale

b) un controllo contestuale, esercitabile attraverso:

- la richiesta di relazioni periodiche sull'andamento della gestione;
- la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi, con individuazioni delle azioni correttive in caso di scostamento o squilibrio finanziario;
- la previsione della possibilità di fornire indirizzi vincolanti sulle modalità di gestione economica e finanziaria dell'organismo in house;
- la previsione di controlli ispettivi;
- il potere di modifica degli schemi-tipo degli eventuali contratti di servizio con l'utenza.

Il controllo ex post

c) un controllo ex post, esercitabile in fase di approvazione del rendiconto, dando atto dei risultati raggiunti dall'organismo in house e del conseguimento degli obiettivi prefissati e fornendo indicazioni di indirizzo sugli obiettivi per la programmazione successiva.

Sempre Anac

6.3.2 A titolo esemplificativo, sono considerati idonei a configurare il controllo analogo anche gli elementi di seguito indicati:

- a) il divieto di cessione delle quote a privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
- b) l'attribuzione all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore del potere di nomina e revoca quanto meno della maggioranza dei componenti degli organi di gestione, di amministrazione e di controllo;
- c) l'attribuzione all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore dei poteri di direttiva e di indirizzo e del potere di veto sulla definizione dell'organigramma dell'organismo partecipato e sulle sue modifiche o di un parere vincolante in merito all'adeguatezza dell'assetto organizzativo adottato dalla società in funzione del perseguimento dell'oggetto sociale;
- d) il vincolo per gli amministratori, nella gestione ordinaria e straordinaria, al rispetto delle prescrizioni impartite in sede di controllo analogo e trasfuse in appositi atti formali e vincolanti;
- e) la disciplina precisa e puntuale dell'esercizio del controllo da parte del socio pubblico.

La verifica

6.3.3 La sussistenza del requisito del controllo analogo è accertata dall'Autorità attraverso una valutazione complessiva di tutte le circostanze del caso, mediante l'esame degli atti costitutivi, degli statuti e dei patti parasociali o altro corrispondente strumento di diritto pubblico, nonché, eventualmente, del contratto di servizio degli organismi coinvolti.

L'onere della prova è posto a carico dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore che, al momento della presentazione della domanda di iscrizione nell'Elenco o a richiesta dell'Autorità, deve indicare gli elementi da cui si desume la sussistenza del controllo analogo e la relativa documentazione probatoria.

6.3.4 L'Autorità può richiedere ulteriore documentazione utile, quale, a titolo esemplificativo, delibere assembleari, determinazioni dell'organo amministrativo, contratti di affidamento, documenti di programmazione, ecc., laddove ritenuti utili per la completezza dell'istruttoria.

Si tratta di una visione un po' libresca

- Pare eccessivo dilungarsi a spiegare come deve essere fatto il controllo analogo, quasi fosse compito dell'Anac dare un insegnamento in materia
- Produrre in delle linee guida un "manualetto del controllo analogo", per altro vago, rischia solo di confondere gli operatori
- Non spetta ad Anac decidere le modalità e la forma del controllo analogo

Il Consiglio di Stato (nel suo parere)

- L'eccesso di esemplificazione (peraltro, con l'utilizzo di espressioni non prive di indeterminatezza: «documento di programmazione dell'amministrazione aggiudicatrice»; «deliberazioni societarie di amministrazione straordinaria») può avere l'effetto indesiderato di irrigidire oltremodo i margini operativi delle stazioni appaltanti.
- Qualche riferimento appare ultroneo (il bilancio, secondo il regime del diritto societario, deve già essere approvato dall'assemblea dei soci). **Questo è stato poi modificato nelle linee guida "definitive"**.
- Andrebbe, da ultimo, precisato se le tre anzidette modalità "temporali" del controllo analogo siano alternative o (come pare preferibile, alla stregua delle indicazioni ermeneutiche ricavabili dalla giurisprudenza) cumulative.

L'art. 192 del Codice Appalti

1. E' istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* di cui all'articolo 5. **L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale.** Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3.

Si ritrova anche nell'art. 5 del TU

2. Ai fini dell'affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

L'80%. Come si calcola ex art. 5, c. 7

7. Per determinare la percentuale delle attività di cui al comma 1, lettera b), e al comma 6, lettera c), si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione.

Una modalità alternativa (art. 5, c. 8)

Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile.

Si deve notare

- In realtà il Codice degli Appalti vede il limite dell'80% come un qualcosa di non cruciale, da verificare al momento dell'affidamento, secondo modalità flessibili
- È più il Testo Unico Madia a sentire l'esigenza di una verifica periodica, prevedendo, come compensazione, un arco di tempo in cui "rimediare" ad eventuali irregolarità
- Questo dimostra che la certificazione di una irregolarità non comporta di per sé la caducazione del contratto in essere ma lascia un arco di tempo per evitare la decadenza del contratto stesso.

Infatti, secondo le linee guida ANAC

8.8 Dalla data di cancellazione dall'Elenco, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore non può effettuare nuovi affidamenti diretti in favore dell'organismo in house. I contratti già aggiudicati devono essere revocati e affidati con le procedure di evidenza pubblica previste dal Codice. La continuità del servizio può essere garantita disponendo che, nelle more dello svolgimento delle procedure di gara, l'esecuzione del contratto prosegua da parte dell'organismo controllato.

Infatti, il CdS

Il legislatore non assegna all'ANAC un potere di diretto di annullamento straordinario dell'affidamento disposto senza gara o di revoca dei contratti già stipulati, ma il diverso potere di raccomandazione, finalizzato alla rimozione dell'atto illegittimo da parte della pubblica amministrazione che lo abbia adottato (**articolo 211, comma 2, del codice dei contratti pubblici, che è stato abrogato dal Correttivo CdA**).

La "sorte" del contratto, peraltro, resta disciplinata dalle apposite norme in tema di risoluzione (art. 108 del codice), recesso (art. 109 del codice) e inefficacia (art. 121 c.p.a.).

Le linee guida

Dalla data di cancellazione dall'Elenco, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore non può effettuare nuovi affidamenti diretti in favore dello specifico organismo in house oggetto di accertamento. Per i contratti già aggiudicati mediante il modulo dell'in house providing l'Autorità può esercitare il potere di raccomandazione vincolante di cui all'art. 211, comma 2, del d.lgs. 50/2016.

L'art. 16 del D.Lgs. 175/2016

1. Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

Partecipazione dei privati

6.4 L'Ufficio competente accerta, mediante l'esame dell'atto costitutivo dell'organismo partecipato, l'assenza di partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge. In tali casi eccezionali, l'Autorità accerta che la partecipazione di soggetti privati prescritta da norme di legge non comporti controllo, poteri di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sull'organismo in house, compiendo le medesime verifiche descritte per la valutazione della sussistenza del controllo analogo.

Anac, nella relazione AIR

- Sostiene la tesi che “prescritta” vada inteso come obbligatoria per legge
- Difficile comprendere perché mai una norma debba obbligare ad avere un socio privato
- Di fatto, se prevalesse questa interpretazione, non vi sarebbe accessibilità da parte dei privati
- Il CdS non affronta il tema, in quanto non rientrante, di fatto, nelle linee guida

Il comma 2

2. Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:
- a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'[articolo 2380-bis](#) e dell'[articolo 2409-novies del codice civile](#);
 - b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'[articolo 2468, terzo comma, del codice civile](#);
 - c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'[articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile](#).

Un obbligo statutario

3. Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

Il c. 5 dell'art. 16

5. Nel caso di cui al comma 4, la società può sanare l'irregolarità se, entro tre mesi dalla data in cui la stessa si è manifestata, rinunci a una parte dei rapporti di fornitura con soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali, ovvero rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, sciogliendo i relativi rapporti. In quest'ultimo caso le attività precedentemente affidate alla società controllata devono essere riaffidate, dall'ente o dagli enti pubblici soci, mediante procedure competitive regolate dalla disciplina in materia di contratti pubblici, entro i sei mesi successivi allo scioglimento del rapporto contrattuale. Nelle more dello svolgimento delle procedure di gara i beni o servizi continueranno ad essere forniti dalla stessa società controllata.

Un'altra conseguenza

4. Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 3 costituisce grave irregolarità ai sensi dell'[articolo 2409 del codice civile](#) e dell'articolo 15 del presente decreto.

Un dubbio

- Se le società in house possono avere un 20% di fatturato ulteriore rispetto all'affidamento ottenuto dai soci pubblici, cosa possono fare le altre società pubbliche?
- Curiosamente il tema è regolamentato solo per le società in house. Vedremo se il decreto correttivo risolverà la questione.
- Il 20% vale solo per le singole società o anche per il gruppo?

Sempre l'art. 16

6. Nel caso di rinuncia agli affidamenti diretti, di cui al comma 5, la società può continuare la propria attività se e in quanto sussistano i requisiti di cui all'articolo 4. A seguito della cessazione degli affidamenti diretti, perdono efficacia le clausole statutarie e i patti parasociali finalizzati a realizzare i requisiti del controllo analogo.

7. Le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al [decreto legislativo n. 50 del 2016](#). Resta fermo quanto previsto dall'[articolo 192](#) del medesimo [decreto legislativo n. 50 del 2016](#).

Art. 177. Affidamenti dei concessionari

- I titolari di concessioni di lavori, di servizi pubblici o di forniture già in essere alla data di entrata in vigore del presente codice, non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica sono obbligati ad affidare, una quota pari all'80% dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo di importo pari o superiore a 150.000 euro e relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica, introducendo clausole sociali e per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità.

Sempre per l'art. 177

- Le concessioni già in essere si adeguano alle predette disposizioni entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente codice.
- La verifica del rispetto del limite dell'80%, da parte dei soggetti preposti e dell'ANAC, viene effettuata, annualmente, secondo le modalità indicate dall'ANAC stessa. Eventuali situazioni di squilibrio rispetto al limite indicato devono essere riequilibrate entro l'anno successivo. Nel caso di reiterate situazioni di squilibrio per due anni consecutivi il concedente applica una penale in misura pari al 10 per cento dell'importo complessivo dei lavori, servizi o forniture che avrebbero dovuto essere affidati con procedura ad evidenza pubblica.

Art. 17: società miste

- La partecipazione pubblica per le finalità di cui all'art. 4, c. 2, lettera b) non può essere inferiore al 30% (società costituita per realizzazione e gestione di un'opera ovvero organizzazione e gestione di un servizio di interesse generale in regime di partenariato)
- La durata della partecipazione privata non può avere durata superiore quella della concessione o appalto
- Lo statuto può contenere limitazioni all'autonomia degli amministratori e particolari diritti per i soci pubblici

Al c. 6: deroga al Codice Appalti

Alle società di cui al presente articolo costituite per la realizzazione di lavori ecc. o per la produzione di beni e servizi destinati ad essere collocati sul mercato in regime di concorrenza non si applicano le disposizioni del d.lgs 50/20165 se:

- a. Il socio è scelto con procedura competitiva
- b. Il socio ha i requisiti di qualificazione previsti dal d.lgs. 50/2016 per la prestazione per cui la società è stata costituita
- c. La società provvede in via diretta alla realizzazione dell'opera o del servizio in misura superiore al 70% del relativo importo

Art. 18. Quotazione di società a controllo pubblico

- È ammessa la quotazione. L'atto deliberativo deve prevedere un programma di mantenimento o di progressiva diminuzione della partecipazione (!)
- Non sono previsti particolari vantaggi o agevolazioni in caso di quotazione, salvo che nel regime transitorio (art. 26, c. 5) che prevede la non applicabilità di questo decreto

Art. 19: personale

- Si applicano le disposizioni del c.c. e delle leggi sui rapporti di lavoro, incluse quelle sugli ammortizzatori sociali
- Principi pubblici per il reclutamento, i contratti presi fuori da queste regole sono nulli ma è fatto salvo quanto all'art. 2126 C.C. (non c'è danno, in sostanza, ma resta un abuso d'ufficio)
- Le amministrazioni socie fissano con propri atti di indirizzo obiettivi sulle spese di funzionamento
- Se avviene reinternalizzazione occorre privilegiare gli addetti già dipendenti
- 9. Le disposizioni di cui all'[articolo 1, commi da 565 a 568](#) della [legge 27 dicembre 2013, n. 147](#), continuano ad applicarsi fino alla data di pubblicazione del decreto di cui all'articolo 25, comma 1, e comunque non oltre il 31 dicembre 2017.

La novità

La spesa per il riassorbimento del personale già in precedenza dipendente dalle stesse amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo indeterminato non rileva nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili e, per gli enti territoriali, del parametro di cui all'articolo 1, comma 557^{quater}, della legge n. 296 del 2006, a condizione che venga fornita dimostrazione, certificata dal parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, che le esternalizzazioni siano state effettuate nel rispetto degli adempimenti previsti dall'articolo 6-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, in particolare, a condizione che:

- a) in corrispondenza del trasferimento alla società della funzione sia stato trasferito anche il personale corrispondente alla funzione medesima, con le correlate risorse stipendiali;
- b) la dotazione organica dell'ente sia stata corrispondentemente ridotta e tale contingente di personale non sia stato sostituito;
- c) siano state adottate le necessarie misure di riduzione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa;
- d) l'aggregato di spesa complessiva del personale soggetto ai vincoli di contenimento sia stato ridotto in misura corrispondente alla spesa del personale trasferito alla società.

Art. 25: disposizioni transitorie in materia di personale

- Deve essere effettuata una ricognizione delle eccedenze entro il 30 settembre 2017 nelle società a controllo pubblico (e di conseguenza vengono licenziati, essendo in eccedenza)
- Le regioni formano e gestiscono l'elenco ed "agevolano" processi di mobilità in ambito regionale (con quali strumenti?) Dopo 6 mesi gli elenchi dei dipendenti sono inviati alla Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro
- Fino al 30.06.2018 le società a controllo pubblico possono assumere a t.i. solo attingendo da queste liste **(a partire dalla data di emanazione del decreto di cui al c. 1)**

studiopozzoli

Norme finanziarie (art. 21)

- Viene riproposto il fondo vincolato per le perdite delle partecipate (e non solo per le controllate)
- Rimane la differenza tra servizi a rete ed altre società
- Continua la gradualità di applicazione prevista nella legge di stabilità 2014
- Si conferma la riduzione del 30% dei compensi degli amministratori di società per 3 esercizi in perdita se partecipate a maggioranza e titolari di affidamento diretto per oltre l'80 del valore della produzione
- **3-bis. Le pubbliche amministrazioni locali partecipanti possono procedere al ripiano delle perdite subite dalla società partecipate con le somme accantonate ai sensi del comma 1, nei limiti della loro quota di partecipazione e nel rispetto dei principi e della legislazione dell'Unione europea in tema di aiuti di Stato.**

studiopozzoli

140

c. 2, lettera a)

a) l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo accantona, in proporzione alla quota di partecipazione, **una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente e il risultato medio 2011-2013 migliorato, rispettivamente, del 25 per cento per il 2014, del 50 per cento per il 2015 e del 75 per cento per il 2016.** Qualora il risultato negativo sia peggiore di quello medio registrato nel triennio 2011-2013, l'accantonamento è operato nella misura indicata dalla lettera b);

Il c. 2, lettera b)

b) l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio non negativo accantona, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, una somma pari al 25 per cento per il 2015, al 50 per cento per il 2016 e al 75 per cento per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente.

Facciamo qualche esempio (ipotesi lettera b)

Media triennio positivo 2011-2013 di 100, perdita nel 2014 di 100, nel 2015 di 200, nel 2016 di 100

- 2015 accantonamento del 25% e quindi 25
- 2016 accantonamento del 50% e quindi 100
- 2017 accantonamento del 75% e quindi 75

Esempio di lettera a) con rinvio a lettera b)

Media triennio negativa 2011-2013 di 50, perdita nel 2014 di 100, nel 2015 di 200, nel 2016 di 100

- 2015 accantonamento del 25% e quindi 25
- 2016 accantonamento del 50% e quindi 100
- 2017 accantonamento del 75% e quindi 75

Ipotesi lettera a)

Media triennio negativa 2011-2013 di 210, perdita nel 2014 di 100, nel 2015 di 200, nel 2016 di 100

- 2015 accantonamento di 0: 100 – 158 (ovvero 210 – 25%)
- 2016 accantonamento di 95: 200 – 105 (ovvero 210 – 50%)
- 2017 accantonamento di 48: 100 – 52 (ovvero 210 – 75%)

Ipotesi lettera a)

- Si vuole premiare chi riesce a ridurre la perdita e si considera la perdita media iniziale una situazione di partenza neutra (al pari dell'utile), che viene però gradualmente ridotta
- Il risultato può quindi essere quello di un sostanziale non accantonamento anche a fronte di perdite consistenti

Un dubbio

- Ma cosa succede se nel 2° o nel 3° anno la perdita scende sotto i 50 di media triennale precedente?
- A nostro giudizio si ritorna al caso della lettera a)

Pertanto

Media triennio negativa 2011-2013 di 210, perdita nel 2014 di 100, nel 2015 di 200, **nel 2016 di 220**

- 2015 accantonamento di 0: 100 – 158 (ovvero 210 – 25%)
- 2016 accantonamento di 95: 200 – 105 (ovvero 210 – 50%)
- 2017 accantonamento di 165: ovvero del 75% di 220**

Art. 22. Trasparenza

Serve solo a ribadire l'applicazione della normativa sulla trasparenza:

- Le società a controllo pubblico assicurano il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti, secondo le previsioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Razionalizzazione delle partecipate

- Viene affrontata in due articoli:
 - Quella straordinaria all'art. 24
 - Quella periodica all'art. 20
- L'art. 26, c. 11 precisa: "Salva l'immediata applicazione della disciplina sulla revisione straordinaria di cui all'articolo 24, alla razionalizzazione periodica di cui all'articolo 20 si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017".

Revisione straordinaria delle partecipazioni (art. 24)

- Una prima revisione va fatta entro il 30 settembre 2017, riguarda le partecipazioni dirette e indirette.
- Deve essere fatta una ricognizione delle partecipazioni possedute alla data della entrata in vigore del TU. Cosa succede se nel frattempo qualcosa è cambiato?
- Vanno individuate le società non ammesse (art. 4, c. 1, 2 e 3), quelle che non soddisfano i requisiti di cui all'art. 5, c. 1 e 2 e quelle che ricadono nella ipotesi di cui all'art. 20, c. 1 e 2.

Art. 24, c. 1

Le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche alla data di entrata in vigore del presente decreto in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, commi 1, 2 e 3, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1 e 2. (...)

Razionalizzazione straordinaria

- Il provvedimento di ricognizione è inviato alla Corte dei Conti ed alla struttura di cui all'art. 15
- L'alienazione avviene entro un anno dalla conclusione della ricognizione. Attenti, però:
 - In caso di mancata alienazione il socio non può esercitare i diritti sociali (?) ed il valore della medesima quota è liquidata in base ai criteri di cui all'art. 2437-ter, c. 2, c.c. o, in caso di società unipersonale, la società è posta in liquidazione

Riferimenti utili

- Le linee guida Corte dei Conti
http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2017/delibera_19_sezaut_inpr_2017_linee_guida_pub.pdf
- La lezione sull'applicativo MEF
http://webinar2017.eventifpa.it/it/event-details/?id=5578&utm_source=newsletter&utm_medium=CRM&utm_campaign=MAILUP
- La nota Anci e la bozza di delibera ex art. 24
<http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=61552>

L'art. 20, c. 1

1. Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

•

L'art. 20, c. 2

2. I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;**
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;**
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4.

Art. 26

12-quinquies. Ai fini dell'applicazione del criterio di cui all'articolo 20, comma 2, lettera d), il primo triennio rilevante è il triennio 2017-2019. Nelle more della prima applicazione del suddetto criterio relativo al triennio 2017-2019, si applica la soglia di fatturato medio non superiore a cinquecentomila euro per il triennio precedente l'entrata in vigore del presente decreto ai fini dell'adozione dei piani di revisione straordinaria di cui all'articolo 24 e per i trienni 2015-2017 e 2016-2018 ai fini dell'adozione dei piani di razionalizzazione di cui all'articolo 20.

Ancora

- Per l'attuazione dei provvedimenti si applica l'art. 1, c. 613 e 614...
- Il c. 614: Nell'attuazione dei piani operativi di cui al comma 612 si applicano le previsioni di cui all'[articolo 1, commi da 563 a 568-ter, della legge 27 dicembre 2013, n. 147](#), e successive modificazioni, in materia di personale in servizio e di regime fiscale delle operazioni di scioglimento e alienazione. Le disposizioni del [comma 568-bis dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013](#) si applicano anche agli atti finalizzati all'attuazione dei predetti piani operativi deliberati entro il 31 dicembre 2015.
- Però, salvo la proroga dell'art. 19, l'art. 28 abroga i commi da 563 a 568 e da 568 ter a 569 bis

Per “favorire” i processi

- In occasione della prima gara successiva alla cessazione dell'affidamento in favore della società a controllo pubblico il rapporto di lavoro del personale già impiegato continua con il subentrante ai sensi dell'art. 2112 del c.c.
- Le disposizioni di tale comma si applicano anche alle società quotate
- Di fatto si tutela il personale delle società vietate ma queste, di regola, non hanno affidamento e quindi non c'è una gara...

Razionalizzazione (art. 20)

Fermo quanto previsto dall'art. 24 le PA effettuano annualmente (a partire dal 2018, ex art. 26, c. 11) un'analisi dell'assetto complessivo delle società, predisponendo, ove ne ricorrano i presupposti, un piano per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione.

Art. 26, c. 11. ... alla razionalizzazione periodica di cui all'articolo 20 si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017.

Criteri dei piani

- I piani di razionalizzazione sono adottati ove le amministrazioni pubbliche rilevino:
 - partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;
 - società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
 - partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;

Ancora

- partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro (salvo quanto previsto dall'art. 26, c. 12-quinquies);
- partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4.

Piano di razionalizzazione

- Va adottato entro il 31 dicembre (2018, con riferimento ai dati al 31 dicembre 2017) (e "rese disponibili al MEF ed alla Corte dei Conti, ex art. 15). Entro il 31 dicembre dell'anno successivo (2019) le pubbliche amministrazioni approvano una relazione al piano, evidenziando i risultati conseguiti e la inviano al MEF (art. 15) ed alla Corte dei Conti.
- La mancata adozione degli atti comporta la sanzione amministrativa ex c. 7 (fino a 500 mila euro)

Le operazioni di riassetto

- Seguono le disposizioni del codice civile
- Restano fermi i benefici fiscali di cui al c. 568-bis della l. 147/2013
- Resta fermo anche quanto all'art. 1, c. 611 fino a c. 616, della l. 190/2014
- **In sostanza la procedura da seguire, salvo i criteri in parte leggermente diversi, resta quella della legge di stabilità 2015**

Il c. 568 bis (introdotto dal DL 16/2014)

Le pubbliche amministrazioni locali indicate nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, e le società da esse controllate direttamente o indirettamente possono procedere:

a) allo scioglimento della società controllata direttamente o indirettamente.

Se lo scioglimento è in corso ovvero è deliberato non oltre dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, gli atti e le operazioni posti in essere in favore di pubbliche amministrazioni in seguito allo scioglimento della società sono esenti da imposizione fiscale, incluse le imposte sui redditi e l'imposta regionale sulle attività produttive, ad eccezione dell'imposta sul valore aggiunto. Le imposte di registro, ipotecarie e catastali si applicano in misura fissa. In tal caso i dipendenti in forza alla data di entrata in vigore della presente disposizione sono ammessi di diritto alle procedure di cui ai commi da 563 a 568 del presente articolo.

Sempre lettera a)

Ove lo scioglimento riguardi una società controllata indirettamente, le plusvalenze realizzate in capo alla società controllante non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta e le minusvalenze sono deducibili nell'esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi;

Lettera b)

b) all'alienazione, a condizione che questa avvenga con procedura a evidenza pubblica deliberata non oltre dodici mesi ovvero sia in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore della presente disposizione e alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014.

Sempre lettera b)

In caso di società mista, al socio privato detentore di una quota di almeno il 30 per cento alla data di entrata in vigore della presente disposizione deve essere riconosciuto il diritto di prelazione. Ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, le plusvalenze non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta e le minusvalenze sono deducibili nell'esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi.

La legge di stabilità 2015 n° 190/2014

Gli elementi utili e da ricordare

“Processo di razionalizzazione”

611. (...) a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il **31 dicembre 2015**, anche tenendo conto dei seguenti criteri:

a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;

b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;

d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni. **studio**pozzoli

Il “piano”

612. I presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscono e approvano, entro il **31 marzo 2015**, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire.

Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. **Entro il 31 marzo 2016**, gli organi di cui al primo periodo predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. La pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del *decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*.

La relazione

1. Normativa c. 611 L. 190/2014 e relativi criteri operativi:

- eliminare le società e le partecipazioni non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali, anche mediante liquidazioni o cessioni;
- sopprimere le società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

- eliminare le partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- aggregare società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- contenere i costi di funzionamento, anche mediante la riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, ovvero riducendo le relative remunerazioni.

2. Assetto delle partecipazioni prima della procedura di razionalizzazione.

3. Per ogni società partecipata sviluppare i seguenti punti:

- Quadro normativo di riferimento;
- Situazione economica e patrimoniale attuale e budget o piano industriale;
- Riferimento al programma di mandato del Sindaco e alla Deliberazione di CC adottata ai sensi dei c. 27 e ss. della L. 244/2007;

- Indirizzo oggetto di deliberazione del Consiglio Comunale circa la razionalizzazione (cessione; scioglimento; aggregazione;) facendo esplicito riferimento a quale/i dei criteri di cui al c. 611 L. 190/2014 è stato dato seguito;
- Fasi attuative del processo di razionalizzazione (cronoprogramma delle attività da porre in essere)
- Stima dei riflessi finanziari ed economici dell'operazione all'interno della società e sul bilancio del Comune

Infine...

4. Assetto delle partecipazioni del Comune previsto dopo la procedura di razionalizzazione.

• Per quanto riguarda la Deliberazione di consiglio comunale si consiglia di inserire nel dispositivo il mero indirizzo che si vuole dare (mantenimento; cessione; scioglimento; aggregazione; ...) con presa d'atto della relazione tecnica allegata.

Le disposizioni transitorie (art. 26)

- Gli statuti vanno adeguati entro il 31.12.2016. Per le disposizioni di cui all'art. 17 (miste) entro il 31.12.2017
- Le PA possono detenere le partecipazioni in società quotate detenute al 31.12.2015 (e quelle successive?)
- Nei 12 mm successivi alla sua approvazione il TU non si applica alla società che abbiano deliberato la quotazione delle proprie azioni con provvedimento comunicato alla Corte dei Conti. Ove entro tale termine la società abbia presentato domanda di ammissione non si applica fino alla quotazione.

Disposizioni transitorie

- Il TU non si applica, per 12 mm, alle società partecipate che entro il 30 giugno, abbiano adottato atti per la emissione di strumenti finanziari in mercati regolamentati. I suddetti atti vanno comunicati alla Corte dei Conti entro 60 gg. dalla entrata in vigore del TU.

www.studiopozzoli.net