

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica [\(n. 297\)](#)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 16 e 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni e condizioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 28 giugno.

La [PRESIDENTE](#) dichiara conclusa la discussione generale.

La relatrice [LANZILLOTTA](#) (PD) illustra una proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni, pubblicata in allegato, con la quale si intende recepire anche alcune delle perplessità emerse nel corso delle audizioni informali e del dibattito.

Si sofferma, quindi, sulle questioni di maggior rilievo, formulate come condizioni.

In primo luogo, con riferimento al ruolo della Corte dei conti, ritiene opportuno che essa adegui la propria organizzazione attraverso l'istituzione di una struttura *ad hoc*, specializzata nella valutazione delle competenze societarie e dei piani industriali, al fine di svolgere un'analisi non solo finanziaria e contabile, ma anche in termini di economicità ed efficienza, assicurando al contempo uniformità di indirizzo su tutto il territorio nazionale. In tal modo, questo ulteriore compito si configurerebbe come attività consultiva, evitando indebite sovrapposizioni con la funzione di controllo e giurisdizionale attribuita alla Corte.

In secondo luogo, sarebbe preferibile riformulare l'articolo 12, comma 2, precisando che «costituisce danno erariale esclusivamente il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che nell'esercizio dei propri diritti di socio abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione». In tal modo, sarebbero recepite le perplessità circa la possibilità di una interpretazione riduttiva dell'ambito di responsabilità degli organi di amministrazione delle società partecipate.

In linea con l'obiettivo perseguito dal Governo di ridurre il numero delle società partecipate, bisognerebbe esplicitare il divieto per le società strumentali degli enti locali di costituire nuove società o acquisire partecipazioni in altre società, ad eccezione delle *holding*. Queste, pertanto, sarebbero ammissibili, a condizione che siano volte ad agevolare l'esercizio della funzione pubblica e non consentano agli enti locali di sottrarsi alla nuova disciplina.

Con riferimento all'articolo 15, ritiene preferibile che l'attività di monitoraggio e controllo sull'attuazione del decreto, per quanto riguarda le società partecipate dallo Stato, sia affidata a una struttura *ad hoc* del Ministero dell'economia, non inquadrata nei Dipartimenti, al fine di evitare potenziali conflitti tra l'esercizio dei poteri dell'azionista e l'attività di vigilanza.

Per quanto riguarda i dipendenti da ricollocare, ritiene più realistico prevedere che i processi di mobilità siano gestiti a livello regionale, piuttosto che nazionale.

Quanto alla previsione di cui all'articolo 1, comma 6, segnala che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, con il quale si determina l'esclusione totale o parziale dall'applicazione delle disposizioni del presente decreto per alcune società a partecipazione pubblica, dovrebbe essere almeno adeguatamente motivato.

Auspica, altresì, che il comma 3 dell'articolo 4, il quale prevede la facoltà di partecipare a società miste mediante conferimento di immobili, sia soppresso oppure modificato nel senso di stabilire che lo scopo di tali società sia limitato alla riqualificazione e alla valorizzazione degli immobili conferiti e non anche alla loro gestione. Ritene inappropriato, infatti, che le amministrazioni pubbliche risultino coinvolte in attività di carattere commerciale, con i connessi rischi d'impresa, peraltro in settori estranei alle finalità pubbliche. Infine, tra i rilievi formulati come osservazioni, segnala l'opportunità di prevedere, nella prossima legge di stabilità, che i ricavi provenienti dall'alienazione di partecipazioni sociali delle amministrazioni pubbliche possano essere destinati al finanziamento degli investimenti pubblici, anche in deroga alle disposizioni vigenti sul patto di stabilità, e che le perdite finanziarie rinvenienti dalle procedure di liquidazione delle società pubbliche possano essere riassorbite dai bilanci dei rispettivi soci pubblici nell'arco di un triennio. Invita, poi, il Governo a valutare l'opportunità di modificare l'articolo 11, comma 3, escludendo che l'assemblea della società a controllo pubblico possa optare per il sistema dualistico, che spesso è causa di moltiplicazione dei costi, piuttosto che motivo di razionalizzazione della *governance*. In ogni caso, si dichiara disponibile ad accogliere ulteriori osservazioni.

La senatrice [BERTOROTTA](#) (M5S) illustra una proposta di parere alternativo, pubblicata in allegato. Dopo aver rilevato che il parere proposto dalla relatrice non sembra tenere adeguatamente conto dei rilievi proposti dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti, sottolinea che nello schema di decreto legislativo non è stata stabilita una proporzione tra il numero dei dirigenti e il personale operativo, né è stato fissato un termine per la immediata soppressione di tutte le società a partecipazione pubblica che, dopo sei mesi dalla loro costituzione, risultano ancora sostanzialmente inattive, in quanto si è provveduto solo alla nomina dei consigli di amministrazione, senza assumere personale. In secondo luogo, sarebbe stato opportuno prevedere, per i dirigenti responsabili di avere determinato risultati economici negativi, quanto meno una decadenza dal diritto di percepire compensi accessori. Nello schema di decreto, inoltre, non si fa riferimento alla possibilità di prevedere un'unica banca dati ai fini della tenuta dell'elenco pubblico delle società a partecipazione pubblica. Tale soluzione, invece, garantirebbe maggiore trasparenza e pubblicità, secondo quanto previsto anche dal decreto legislativo n. 33 del 2013, nel quale si dispone che le società in controllo pubblico sono tenute ad assicurare il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti. Infine, sarebbe opportuno inserire un riferimento ai costi *standard* e al principio di economicità per i servizi essenziali, ad esempio per il trasporto pubblico, come è già previsto a livello europeo. Auspica, quindi, che la Corte dei conti possa continuare a svolgere la propria funzione di controllo, anche grazie alla sua struttura organizzativa in sezioni, che garantiscono una presenza diffusa sul territorio e una migliore capacità di reperire dati e informazioni. Conclude, esprimendo il proprio disappunto per il rinvio dell'esame della proposta di istituire una Commissione d'inchiesta sulle società partecipate. Il Parlamento avrebbe potuto dare un apporto più significativo su questo tema così complesso e rilevante, piuttosto che limitarsi all'espressione di un parere su un provvedimento del Governo.

La senatrice [LO MORO](#) (PD) ringrazia la relatrice per il lavoro svolto, che costituisce un'efficace sintesi tra le molteplici esigenze emerse nel corso dell'istruttoria sullo schema di decreto legislativo. A suo avviso, il provvedimento già affronta in modo rigoroso la questione del riordino del sistema delle società partecipate, ma i rilievi formulati dalla relatrice nella proposta di parere consentono di rendere il testo ancor più rispondente agli obiettivi perseguiti, superando alcune delle perplessità espresse nel dibattito. Nell'anticipare il proprio voto favorevole, segnala la necessità di un approfondimento in merito a quelle società miste costituite per la gestione dei patti territoriali, a seguito della delibera CIPE n. 29 del 21 marzo

1997. Sarebbe opportuno, infatti, che ad esse sia consentito di portare a termine la propria attività, in molti casi giunta ormai alla fase conclusiva di recupero delle somme residue.

La senatrice [DE PETRIS](#) (*Misto-SI-SEL*) ritiene che, nella proposta di parere della relatrice, non siano state completamente recepite le indicazioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

In particolare, sarebbe opportuno tenere conto dei rilievi in tema di responsabilità per danno erariale. Infatti, anche la riformulazione del comma 2 dell'articolo 12 proposta dalla relatrice sembra limitare la fattispecie di danno erariale ai casi in cui i rappresentanti degli enti pubblici partecipanti arrechino un pregiudizio al valore della partecipazione sociale, escludendo in tal modo la giurisdizione contabile sui danni che non riguardino direttamente il patrimonio pubblico. Sarebbe opportuno, quindi, quanto meno sopprimere l'avverbio "esclusivamente".

Quanto all'articolo 1, comma 6, ritiene insufficiente la previsione dell'obbligo di illustrare le ragioni per cui si dispone l'esclusione dell'applicazione delle nuove disposizioni per alcune società a partecipazione pubblica. A suo avviso, sarebbe preferibile individuare alcuni criteri specifici, al fine di limitare l'ambito di discrezionalità del Presidente del Consiglio dei ministri.

Inoltre, ritiene opportuno prevedere in modo esplicito, per amministratori, componenti degli organi di controllo, dirigenti e dipendenti delle società a controllo pubblico, il divieto di cumulo dei compensi corrisposti da pubbliche amministrazioni e società partecipate, ai fini del raggiungimento del limite massimo di 240.000 euro.

Infine, in merito alla condizione relativa all'articolo 19, che prevede l'applicazione della disciplina lavoristica del trasferimento d'azienda di cui all'articolo 2112 del codice, chiede di sapere se, oltre alla tutela previdenziale, sia compresa anche la norma sulla clausola sociale, che - nei casi di cessazione dell'affidamento a seguito di procedura competitiva - impone l'obbligo di assorbimento del personale.

Il senatore [PAGLIARI](#) (*PD*) ritiene preferibile che l'osservazione sulla esclusione dall'applicazione degli articoli 19, 20 e 26 delle società a partecipazione pubblica derivanti da una sperimentazione gestionale sia formulata come condizione.

Ribadisce, quindi, la necessità di rivedere il regime delle responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate, estendendo il danno erariale a tutti i casi in cui sia arrecato un pregiudizio economico o sociale alle società partecipate, a causa della condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti. Questo, a suo avviso, rappresenta un punto qualificante della normativa, per consentire il risanamento del sistema delle società partecipate, superando incertezze interpretative in sede giurisprudenziale.

Infine, considera opportuna una riflessione sulla possibilità di derogare alla nuova disciplina con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

La senatrice [BISINELLA](#) (*Misto-Fare!*), nel ringraziare la relatrice per l'ampio e approfondito lavoro svolto su un argomento tanto complesso, anticipa il proprio voto favorevole. Ritiene condivisibile, infatti, la proposta di parere in esame. In particolare, giudica con favore la soluzione di una struttura *ad hoc* nell'ambito della Corte dei conti per lo svolgimento delle nuove funzioni e la previsione che il consolidamento delle perdite delle singole società nel bilancio degli enti proprietari possa essere recuperato in più esercizi.

Il senatore [MANCUSO](#) (*AP (NCD-UDC)*) ritiene particolarmente efficace il lavoro di sintesi della relatrice, soprattutto in considerazione della complessità e della portata innovativa della disciplina. A suo avviso, i rilievi formulati come condizioni e osservazioni consentiranno di affinare ulteriormente lo schema di decreto legislativo presentato dal Governo. Tuttavia, ritiene inopportuno prevedere che non siano dovute

buonuscite agli amministratori che, alla fine o anche prima della fine del mandato, siano nominati amministratori in altra società a controllo pubblico.

In ogni caso, a nome del Gruppo, anticipa un voto favorevole.

La relatrice [LANZILLOTTA \(PD\)](#), dopo aver ringraziato per gli apprezzamenti e le osservazioni puntuali sulla proposta di parere, assicura alla senatrice Bertorotta che il Governo potrà comunque tenere conto degli ulteriori rilievi proposti dal Consiglio di Stato e dai magistrati della Corte dei conti.

Dopo aver sottolineato che alcune delle questioni sollevate nella proposta di parere alternativo potranno essere affrontate in sede di esame dello schema di decreto legislativo sui servizi pubblici locali, precisa che il riferimento ai costi *standard* è contenuto nella condizione riferita al comma 5 dell'articolo 14. Si prevede, infatti, che la facoltà dell'amministrazione partecipante di effettuare interventi finanziari in favore di società per azioni in disavanzo da più di tre anni consecutivi, a fronte di convenzioni, contratti di servizio, ampliamento di attività o realizzazione di investimenti, sia consentita solo nel caso di società per azioni affidatarie di servizio sulla base di gare, ovvero nel caso in cui il contratto di servizio sia definito sulla base di costi *standard* o di prezzi Consip.

Si dichiara disponibile a inserire l'osservazione proposta dalla senatrice Lo Moro, sebbene ritenga opportuno valutare con attenzione il numero e la durata dei patti territoriali gestiti dalle società miste inserite nel gruppo Invitalia.

Quanto ai rilievi avanzati dalla senatrice De Petris, accoglie la proposta di sopprimere l'avverbio "esclusivamente". Tuttavia, a suo avviso, la condotta degli amministratori delle società partecipanti non può che cagionare un pregiudizio di tipo economico e patrimoniale, che poi, attraverso il consolidamento del bilancio, si rifletterà anche sul socio pubblico. Del resto, rileva che il perimetro della giurisdizione contabile è già stato definito da alcune pronunce della Cassazione.

Con riferimento al comma 6 dell'articolo 1, ritiene che l'esclusione, totale o parziale, dall'applicazione delle disposizioni del decreto, determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sia oggetto di espressa comunicazione al Parlamento.

Per quanto concerne l'articolo 19, precisa che la disciplina di cui all'articolo 2112 del codice civile prevede, in caso di trasferimento d'azienda, il mantenimento dei diritti dei lavoratori anche sotto il profilo della mobilità e degli ammortizzatori sociali, ferma restando l'applicazione della clausola sociale, che è prevista anche dal nuovo codice dei contratti e degli appalti pubblici. Il divieto di cumulo dei compensi, invece, è già inserito nell'ordinamento.

Nel replicare al senatore Mancuso, osserva che la corresponsione di una buonuscita all'amministratore delegato appare irragionevole, soprattutto se effettuata al fine di eludere la norma che collega l'attribuzione degli emolumenti al conseguimento degli obiettivi gestionali prefissati.

Infine, accoglie la proposta del senatore Pagliari di formulare come condizione l'osservazione relativa alle società a partecipazione pubblica derivanti da una sperimentazione gestionale.

Il ministro MADIA ringrazia la relatrice e la Commissione per il contributo costruttivo offerto al miglioramento del provvedimento. Ritiene che la proposta di parere avanzata dalla relatrice, anche con le modifiche introdotte, consenta di perseguire con maggiore efficacia l'obiettivo di riduzione delle società partecipate.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva la proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni avanzata dalla relatrice, pubblicata in allegato.

La proposta di parere alternativo, formulata dalla senatrice Bertorotta e da altri senatori, è quindi preclusa.