



**AGENS**

Agenzia confederale dei Trasporti e Servizi

Roma, 4 luglio 2016  
Prot. n. 085/16/H.19.

Alle Aziende associate

L o r o S e d i

OGGETTO: Corte dei Conti: audizione sull'Atto di Governo 297.

Per opportuna conoscenza, rendiamo noti i principali contenuti del testo per l'Audizione sull'Atto di Governo 297 (decreto legislativo recante "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica") che la Corte dei Conti (CdC) ha approvato con delibera (la n. 9/SSRRCO/AUD/16) e resa nell'ambito delle sue funzioni di controllo, ai sensi del Regolamento, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e s.m.i., per l'organizzazione delle predette funzioni (Allegato).

Al riguardo si ricorda che il suddetto decreto legislativo è attuativo dell'art. 18 della Legge n. 124/2015, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche" e che la predetta disposizione (art. 18) riguarda il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle Amministrazioni Pubbliche.

Sul punto la Corte dei Conti già in due precedenti occasioni (Deliberazione n. 10/SSRRCO/AUD/14 del 9 ottobre 2014 e Deliberazione n. 10/SSRRCO/AUD/15 del 3 giugno 2015), ha avuto modo di rappresentare la "*rilevante importanza da annettere al riordino della disciplina relativa alle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e ai servizi pubblici locali di interesse economico generale*" e condivide la scelta politica di operare un intervento organico nella materia di cui trattasi. D'altro canto, anche a livello comunitario, come si legge nel testo in esame, la Commissione Europea nel *Country report 2016, SWD, 81 final* (Bruxelles, 26 febbraio 2016) ha rimarcato l'importanza, per la ripresa economica del nostro Paese, delle buone iniziative assunte nell'ambito dell'intervento legislativo di riforma in oggetto, citando in particolare le società pubbliche.

Ciò detto, la Corte dei Conti ha condiviso numerosi punti qualificanti della Riforma, tra i quali, d'interesse per il settore, l'obiettivo della razionalizzazione del sistema delle società che producono servizi di interesse generale, sulla scorta del quale "*in mancanza di una relazione di inerenza, beni e servizi devono essere acquisiti sul mercato, in ossequio alle regole della concorrenza*".

Aderente alla  
CONFINDUSTRIA

Viale Pasteur, 10  
00144 Roma  
Tel. 06/5903974  
Telefax 06/5903825  
e-mail: [agens@agens.it](mailto:agens@agens.it)  
C.f. 04276771005



L'obbligo a carico delle amministrazioni di analizzare le partecipazioni detenute e di redigere piani di razionalizzazione, già presente nella normativa preesistente, è adesso reso cogente con la previsione di adeguate sanzioni. La riforma, infatti, prevede consistenti sanzioni pecuniarie per gli enti pubblici inadempienti e istituisce un articolato sistema di verifiche sull'attuazione dell'obbligo in discorso. La CdC specifica di riferirsi, in particolare, alla comunicazione, da predisporre per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dell'atto deliberativo di costituzione della società e all'istituzione di una struttura alle dipendenze del Ministero dell'economia e delle finanze chiamata a vigilare sullo stato di attuazione delle misure di riassetto delle partecipazioni. *“La previsione di piani di razionalizzazione da predisporre annualmente e non una tantum dimostra - infatti - come l'obiettivo di ridurre il numero delle società a partecipazione pubblica sia assunto come una priorità avente carattere sistematico e permanente”*.

Di notevole rilievo in tal senso è, poi, *“la regola dell'amministratore unico, rivolta ad incidere sulle società che hanno più amministratori che dipendenti”*.

Significativa è, altresì, la soluzione proposta in ordine alla qualificazione giuridica di società pubbliche - ai sensi dell'art. 1, co. 3, dello schema di decreto - laddove si afferma che *“per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e in leggi speciali”*. Sono, quindi, ammesse deroghe alla disciplina codicistica solo qualora necessarie ad impedire che l'esternalizzazione diventi un mezzo per eludere i vincoli di finanza pubblica o più in generale, per aggirare i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa.

In argomento la Corte dei Conti ha *“sottolineato l'esigenza che le deroghe alla disciplina civilistica siano dettagliate e circoscritte, al fine di non alterare il regime della concorrenza, esprimendo perplessità sulla previsione dei piani di rientro per le società in disavanzo e su un regime di gestione delle insolvenze alternativo agli ordinari strumenti privatistici”*.

Per quanto concerne gli aspetti di maggiore criticità rilevati dalla CdC si segnala la negativa valutazione dei vincoli di motivazione previsti dall'art. 1, co. 6, dello schema di decreto, ritenendoli *“poco stringenti”*.

La citata norma prevede che possa essere deliberata, con DPCM, l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto a singole società pubbliche, su proposta del MEF o dell'organo di vertice dell'amministrazione partecipante, la quale deve essere motivata con riferimento alla qualità e alla misura della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici a essa annessi e al tipo di attività svolta.

Inoltre, a rafforzamento dei principi base della Legge c.d. Madia, quale quello di concorrenza e di buona amministrazione, la CdC rappresenta la necessità di un coordinamento dello schema di decreto in esame con quello relativo ai Servizi Pubblici Locali di interesse economico generale; in particolare, *“auspica una maggiore chiarezza nella graduazione degli oneri gravanti sulle società pubbliche, a*



*seconda che le amministrazioni siano o meno titolari di partecipazioni di controllo, sino a prevedere un regime di esenzione (totale o parziale) per le quotate, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 2-bis, d.lgs. n. 33/2013, aggiunto dall'art. 3, d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 (decreto di attuazione dell'art. 7 della legge n. 124/2015)".*

Il citato articolo, introdotto nel D.Lgs. n. 33/2013 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle P.A. – c.d. Decreto Trasparenza) dall'art. 3 D.Lgs. del 25 maggio 2016 n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza), ha ampliato l'ambito soggettivo della disciplina ivi contenuta nel cd. "decreto trasparenza" (D.Lgs. 33/2013) disponendo che la disciplina si applica anche, in quanto compatibile:

- agli enti pubblici economici e agli ordini professionali;
- alle società in controllo pubblico come definite dal D.Lgs. emanato in attuazione dell'art. 18 della Legge n. 124/2015.

Per quanto concerne il sistema di controllo, lo stesso è imperniato sulle Sezioni regionali della Corte dei Conti; dette sezioni - potenziate dal DL n. 174/2012 e stante la loro natura esterna e non invasiva dell'autonomia gestionale degli Enti - hanno superato il vaglio del Giudice delle Leggi.

La Corte Costituzionale, infatti, ha ritenuto che le disposizioni sulle rinnovate funzioni della Corte dei Conti siano "*ascrivibili all'ambito materiale dell'armonizzazione di bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica (Sent. cost. 6 marzo 2014, n. 39)*" e che le verifiche svolte dalle Sezioni Regionali di Controllo, mediante le relazioni del Collegio dei Revisori, mirino a "*prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle P.A., vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari (Sent. Corte Cost. del 10 marzo 2014, n. 40)*".

Alla luce delle suddette considerazioni, a parere della Corte dei Conti, appaiono coerenti le misure introdotte nel corso degli anni tendenti a una maggiore responsabilizzazione degli Enti proprietari nella gestione delle partecipazioni societarie: quali, per esempio, le delibere di ricognizione delle partecipazioni ritenute necessarie, poi evolute nei piani operativi di razionalizzazione, nonché l'obbligatoria costituzione, nel bilancio di previsione 2015, di un fondo vincolato in caso di perdite reiterate nelle aziende speciali, nelle istituzioni e nelle società partecipate.

Tali misure sono state tutte recepite nello schema del Testo Unico sulle partecipate e, comunque, messe a sistema, ricercando un delicato equilibrio tra autonomia gestionale degli enti territoriali ed effettività del sistema dei controlli.

Il testo in oggetto, opera, poi talune riflessioni su alcuni articoli, qui di seguito riportati, dello schema di decreto:



*Art. 5 – Oneri di motivazione analitica e obblighi di dismissione.* Il citato articolo detta specifici obblighi di motivazione, relativi alla determinazione dell'Amministrazione di costituire una nuova società o di acquisire partecipazioni, richiamati anche dall'art. 7 (Costituzione di società a partecipazione pubblica) e, *per relationem*, dall'art. 8 (Acquisto di partecipazioni in società già costituite).

Si tratta di principi dettati dalla costante giurisprudenza nazionale e comunitaria, in funzione del raggiungimento di obiettivi gestionali - cui deve tendere la stessa società - sulla base di specifici parametri qualitativi e quantitativi, nonché delle ragioni e finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impiegate, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato.

Sulla base di simili disposizioni, come si legge nel testo dell'Audizione, “*deve, pertanto, ritenersi che non sarà più consentita la partecipazione in società pubbliche che svolgono attività di impresa (Cons. Stato, Commissione Speciale, Parere n. 968 del 21 aprile 2016)*”.

*Art. 12 - Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate.* Il citato articolo prevede che i componenti degli organismi di amministrazione e di controllo delle società partecipate siano soggetti alle azioni civili di responsabilità, previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, fatta salva l'ipotesi di danno erariale.

“*Nella medesima prospettiva, viene riconosciuta la sussistenza della giurisdizione contabile per i danni subiti dagli enti partecipanti*”, i quali possono essere cagionati dai rappresentanti dei medesimi enti ma anche dai componenti degli organi della società a partecipazione pubblica; ciò sulla scia della consolidata giurisprudenza di legittimità che, relativamente alle società a partecipazione pubblica non quotate e quotate maggioritarie ha attribuito la giurisdizione al giudice contabile, rimettendo alla competenza del giudice ordinario i danni prodotti dai medesimi soggetti al patrimonio della società (*Cass. Civ., Sezioni Unite, 19 dicembre 2009, n. 26806*).

“*Il giudice di legittimità ha, poi, ampliato i confini della giurisdizione contabile ai danni prodotti dagli organi sociali al patrimonio della società, al ricorrere dei requisiti propri della società in house (cfr. Cass. Civ., Sez. Unite, sent. 25 novembre 2013, n. 26283). Ciò in quanto l'ordinamento, a determinati fini e con riferimento a specifici istituti, ha esteso l'applicazione di norme pubblicistiche nei confronti di soggetti non appartenenti al novero delle amministrazioni in senso stretto (art. 1, co. 2, D. Lgs. n. 165/2001)*”.

Quanto detto è rilevante poiché, come dichiarato dalla Corte dei Conti, la tematica ha assunto negli ultimi anni particolare rilievo in relazione al numero assolutamente prevalente degli affidamenti senza gara, come risulta dall'ultimo referto della Corte in materia (deliberazione n. 24/SEZ.AUT/2015/FRG).

È pertanto auspicabile, a parere della Corte dei Conti, prevedere la possibilità “*dell'accorpamento della giurisdizione in tema di responsabilità patrimoniale di amministratori e dipendenti di organismi partecipati nell'unico plesso della Corte dei conti - almeno per le società non quotate e per le quotate a maggioranza di*



*capitale pubblico - adottando una soluzione chiara ed univoca di riparto della giurisdizione”, simmetricamente a quanto previsto dal’art. 16-bis del DL n. 248/2007, che ha assoggettato le quotate minoritarie alla giurisdizione esclusiva del giudice ordinario.*

*Art. 15 - Monitoraggio, indirizzo e coordinamento sulle società a partecipazione pubblica.* Da ultimo, la Corte adduce talune precisazioni sulla disciplina relativa al controllo e al monitoraggio sull’attuazione del decreto. In particolare, il citato articolo dispone che il Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF), individuando nell’ambito della propria organizzazione e delle risorse disponibili, la struttura competente per il predetto controllo e monitoraggio.

Tale organismo dovrà fornire orientamenti in materia di applicazione del decreto e promuovere le migliori pratiche presso le società a partecipazione pubblica, adottando, nei confronti delle stesse le direttive sulla trasparenza e sulla separazione contabile e verificandone il rispetto. Esso inoltre terrà un elenco pubblico, accessibile anche in via telematica, di tutte le società pubbliche esistenti e potrà esercitare nei confronti delle medesime i poteri ispettivi già previsti dalla normativa vigente.

A riguardo, come si legge nel testo in esame, si precisa che il suddetto controllo è differente da quello esercitato esternamente dalla CdC, e che si tratta dell’esercizio di poteri pregnanti nei confronti delle società, potenzialmente in grado di incidere sulla loro autonomia gestionale, sia pure limitatamente agli ambiti predefiniti dalla norma, che si giustificano con il coordinamento della finanza pubblica spettante al MEF sulle Amministrazioni centrali e territoriali.

Con riserva di fornire ulteriori approfondimenti, porgiamo cordiali saluti.

p. IL DIRETTORE GENERALE

All.