



I Testi Unici in materia di società a partecipazione pubblica e di servizi pubblici

PALERMO 17-18 MARZO 2016

Dott. Roberto Camporesi

rcamporesi@boldriniassociati.com

Tel 0541 442811

I Testi Unici in materia di società a partecipazione pubblica e di servizi pubblici

- I principi dell'art. 18 e 19 della Legge Madia
- I rapporti fra il Testo Unico sulle società partecipate e il Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale
- Definizione e tipologia di società a partecipazione pubblica: principi per la legittima costituzione e mantenimento della società da parte degli enti locali
- La nuova governance:
 - ☐ rapporti fra i soci pubblici
 - ☐ organo amministrativo e di controllo
 - ☐ la vigilanza
 - ☐ le relazioni finanziarie con il socio
 - ☐ trasparenza
- La gestione del personale
- Società in house e società miste: novità in attuazione dell'art. 18 della Legge Madia;
- Il nuovo piano di razionalizzazione delle società partecipate: regime transitorio e regime ordinario
- L'affidamento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale
 - ☐ le società delle reti, le farmacie, società per l'energia
 - ☐ in house, miste, concessioni al privato: novità in attuazione dell'art. 19 della Legge Madia
 - ☐ l'attività di regolazione
 - ☐ gli ambiti attuali: disciplina nazionale e regionale
 - ☐ i principi dell'unitarietà della gestione all'interno dei bacini

I principi dell'art. 18 e 19 della Legge Madia

LEGGE 7 agosto 2015, n. 124

Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. (15G00138) (GU n.187 del 13-8-2015) note:

Articolo 18

il Governo è stato delegato ad emanare un decreto legislativo per il riordino dell'intera disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), adottando uno specifico testo unico che assicuri la chiarezza delle regole, la semplificazione normativa e garantisca la tutela e la promozione del fondamentale principio della concorrenza.

Articolo 19

il Governo è stato delegato ad emanare un decreto legislativo per il riordino dell'intera disciplina dei servizi pubblici (art. 19), adottando uno specifico testo unico

I principi dell'art. 18 e 19 della Legge Madia

Da un insieme di norme /
regolamenti non coordinati



Due testi unici per una
disciplina unitaria



L 244/2007

l. stabilita'
2015 art 1 c.
611

Dl 78/2010

Dl 95/2012

Direttive UE

DL 138/2011

Dl 174/2012

Decreto
Bersani

L. stabilita'
2014

TU sui SPL
di interesse
economico
generale

TU in
materia di
società
aprtecipate

I principi dell'art. 18 e 19 della Legge Madia

ARTICOLO 18: PRINCIPI ISPIRATORI

- a) distinzione tra tipi di società;
- b) ai fini della razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità';
- c) responsabilità
- d) requisiti e garanzia di onorabilità dei candidati e dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società;
- e) razionalizzazione dei criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale
- f) promozione della trasparenza e dell'efficienza
- g) consolidamento delle partecipazioni nei bilanci degli enti proprietari;
- h) eliminazione di sovrapposizioni tra regole e istituti pubblicistici e privatistici
- i) piani di rientro per le società con bilanci in disavanzo con eventuale commissariamento;
- l) regolazione dei flussi finanziari,

I principi dell'art. 18 e 19 della Legge Madia

ARTICOLO 18: PRINCIPI ISPIRATORI

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;

I principi dell'art. 18 e 19 della Legge Madia

ARTICOLO 18: PRINCIPI ISPIRATORI

3) 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

5) sistema sanzionatorio;

6) tutela dei livelli occupazionali nei processi di ristrutturazione e privatizzazione relativi alle società partecipate;

7) rafforzamento del sistema dei controlli interni

I principi dell'art. 18 e 19 della Legge Madia

ARTICOLO 19: PRINCIPI

- a) 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 dei regimi di esclusiva (SALVO ECCEZIONI E DEROGHE)
- c) individuazione della disciplina generale in materia di regolazione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale,
- d) criteri per l'organizzazione territoriale ottimale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) modalità di gestione o di conferimento della gestione dei servizi
- f) incentivi e meccanismi di premialità o di riequilibrio economico-finanziario
- g) regimi tariffari
- h) tutela degli utenti dei servizi pubblici locali;
- i) revisione delle discipline settoriali
- l) previsione di una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e le funzioni di gestione dei servizi,
- m) revisione della disciplina dei regimi di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni,

I principi dell'art. 18 e 19 della Legge Madia

- n) individuazione e allocazione dei poteri di regolazione e controllo tra i diversi livelli di governo e le autorità indipendenti,;
- o) previsione di adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale per gli utenti dei servizi;
- p) forme di consultazione dei cittadini
- q) favorire investimenti nel settore dei servizi pubblici locali
- 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,
- 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.

Definizione e tipologia di società a partecipazione pubblica: principi per la legittima costituzione e mantenimento della società da parte degli enti locali

In conformità ai principi ed ai criteri direttivi stabiliti dalla legge delega, il TU attua un coordinamento tra le diverse e numerose disposizioni che si sono succedute nel tempo in materia di società a partecipazione pubblica, con l'intento di restituire coerenza e sistematicità all'intero sistema.

- l'ambito di applicazione della disciplina, con riferimento sia all'ipotesi di costituzione della società che all'acquisto di partecipazioni in altre società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta (artt. 1 e 2);
- l'individuazione dei tipi di società e le condizioni e i limiti in cui è ammessa la partecipazione pubblica (artt. 3 e 4)
- il rafforzamento degli oneri motivazionali e degli obblighi di dismissione delle partecipazioni non ammesse (artt. 5, 20 e 25);
- la razionalizzazione delle disposizioni in materia di costituzione di società a partecipazione pubblica ed acquisto di partecipazioni (artt. 7 e 8), nonché di organizzazione e gestione delle partecipazioni (artt. 6, 9, 10 e 11);
- l'introduzione di requisiti specifici per i componenti degli organi amministrativi (art. 11);
- la definizione delle responsabilità (art. 12);
- la definizione di specifiche disposizioni in materia di monitoraggio, controllo e controversie delle società partecipate (artt. 13, 15 e 23);
- l'introduzione di disposizioni specifiche in materia di crisi d'impresa, e l'assoggettamento delle società a partecipazione pubblica alle disposizioni sul fallimento, sul concordato preventivo e, ove ricorrano i presupposti, sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (art. 14);

Definizione e tipologia di società a partecipazione pubblica: principi per la legittima costituzione e mantenimento della società da parte degli enti locali

Il contenuto del testo unico in materia di società partecipate (segue)

- il riordino della disciplina degli affidamenti diretti di contratti pubblici, attuando il coordinamento delle disposizioni nazionali in materia di *house providing* con quelle europee (art. 16);
- l'introduzione di disposizioni specifiche in materia di società a partecipazione mista pubblico-privata (art. 17);
- l'introduzione di disposizioni specifiche in materia di quotazione delle società a controllo pubblico in mercati regolamentati (art. 18);
- la razionalizzazione delle disposizioni vigenti in materia di gestione del personale (art. 19 e 26);
- l'assoggettamento delle società partecipate agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, stabiliti dal D.Lgs. n. 33/2013 (art. 22);
- la razionalizzazione delle disposizioni finanziarie vigenti in materia di società partecipate dalle amministrazioni locali (art. 21);
- l'attuazione di una ricognizione periodica delle società partecipate e l'eventuale adozione di piani di razionalizzazione (art. 20);
- la revisione straordinaria delle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche, in sede di entrata in vigore del testo unico (art. 25)

Definizione e tipologia di società a partecipazione pubblica: principi per la legittima costituzione e mantenimento della società da parte degli enti locali



Definizione e tipologia di società a partecipazione pubblica: principi per la legittima costituzione e mantenimento della società da parte degli enti locali

Principi di organizzazione e gestione delle partecipazioni pubbliche

l'adozione di sistemi di contabilità separata in caso di svolgimento di attività economiche protette da regimi speciali o esclusivi insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato

la possibilità di affiancare ai regolamenti e agli organi di controllo ordinari, previsti dalla legge e dallo Statuto, specifici regolamenti ed organi finalizzati a rafforzarne l'efficacia.

l'adozione di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi d'impresa,

Definizione e tipologia di società a partecipazione pubblica: principi per la legittima costituzione e mantenimento della società da parte degli enti locali

Principi per il monitoraggio ed il controllo

ciascuna amministrazione pubblica socia è legittimata a presentare denuncia al tribunale nei casi di gravi irregolarità, indipendentemente dall'entità della partecipazione.

l'applicazione delle disposizioni relative al ricorso ad arbitri, di cui all'art. 241, comma 1, del D.Lgs. n. 163/2006, anche alle controversie relative a concessioni e appalti pubblici di opere, servizi e forniture in cui sia parte una società a controllo pubblico.

è disposta la successiva individuazione, presso in Ministero delle economia e delle finanze, di una struttura competente per il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del testo unico.

La nuova governance

COMPOSIZIONE ORGANO AMMINISTRATIVO

l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è di norma costituito da un amministratore unico, salvo demandare ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il compito di individuare i criteri in base ai quali l'assemblea può stabilire che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione di tre o cinque membri ovvero che sia adottato uno dei sistemi di amministrazione e controllo alternativi previsti dal codice civile.

Viene, inoltre, espressamente stabilito l'assoggettamento alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, fatto salvo il danno erariale direttamente subito dagli enti partecipanti.

La nuova governance

COMPENSO ORGANO AMMINISTRATIVO

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze saranno stabiliti, inoltre, i compensi massimi erogabili, sia ai componenti degli organi amministrativi e di controllo, sia ai dirigenti e dipendenti. A tal fine, saranno definite apposite fasce per la classificazione delle società in controllo pubblico, attraverso indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi specificatamente individuati. La retribuzione annua lorda individuale non potrà, comunque, eccedere i 240mila euro, tenuto conto anche dei compensi eventualmente corrisposti da altre Osservatorio Enti locali – Settembre 2015 pubbliche amministrazioni.

Il decreto detta, quindi, ulteriori specifiche disposizioni finalizzate al contenimento dei compensi complessivamente erogati, anche in virtù del principio di omnicomprensività della retribuzione.

La nuova governance

COMPENSO ORGANO AMMINISTRATIVO

Le società partecipate in maggioranza da amministrazioni pubbliche locali, titolari di contratti in affidamento diretto per una quota superiore all'ottanta per cento del valore della produzione, che abbiano conseguito per un triennio consecutivo un risultato economico negativo, devono, inoltre, procedere alla riduzione del trenta per cento dei compensi corrisposti agli organi di amministrazione.

La nuova governance

ORGANO DI CONTROLLO

Art.3

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

La nuova governance

PUBBLICITA' E TRASPARENZA

Le società in controllo pubblico devono garantire il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti, attenendosi alle previsioni stabilite dal D.Lgs. n. 33/2013 in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

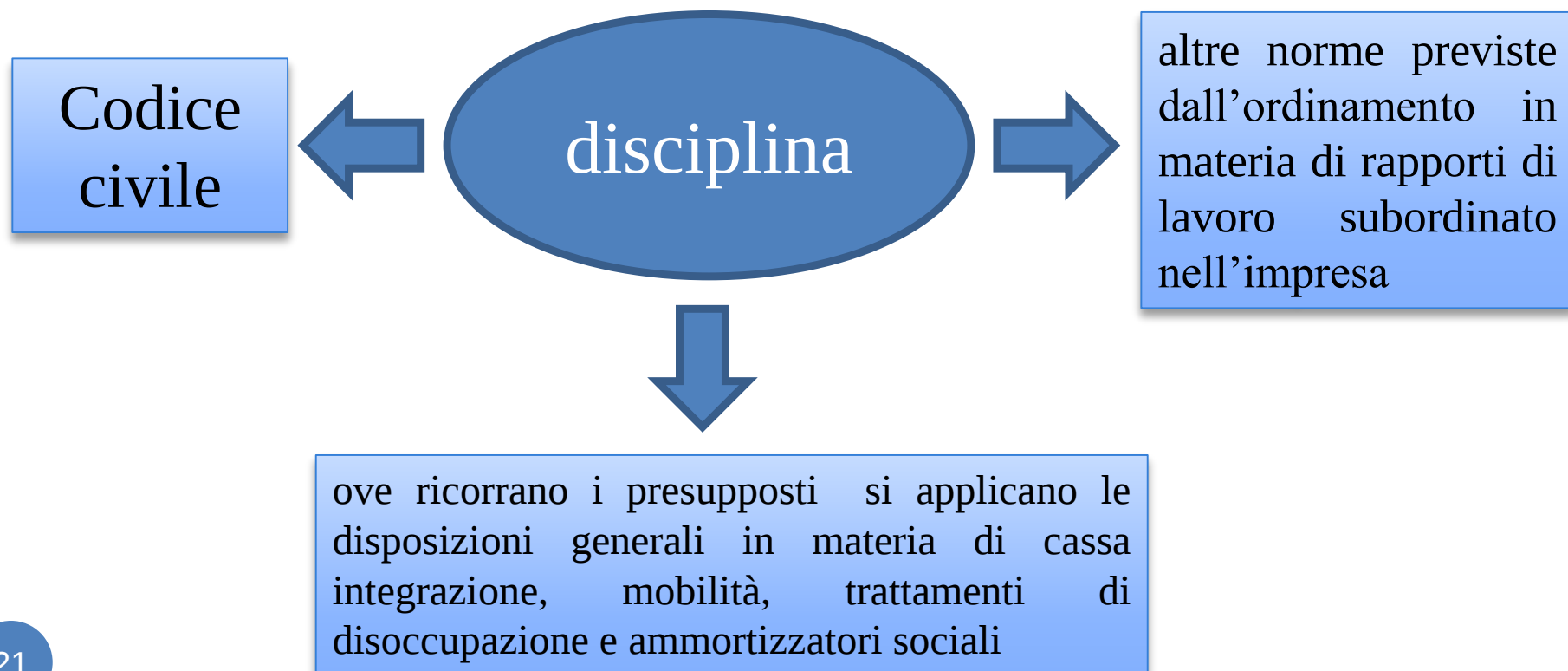
La nuova governance

RAPPORTI FINANZIARI CON IL SOCIO

copertura delle perdite non immediatamente ripianate attraverso l'accantonamento, da parte delle pubbliche amministrazioni locali partecipanti, ad un apposito fondo vincolato, di un importo pari al risultato negativo.

Per il primo triennio, la norma ribadisce il criterio di applicazione progressivo parametrato al risultato medio conseguito nel triennio 2011-2013, come introdotto dalla legge n. 147/2013.

La gestione del personale



La gestione del personale

Adempimenti:

REGOLAMENTI



criteri e le modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità, nonché dei principi stabiliti dall'art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001, in materia di assunzioni nelle amministrazioni pubbliche.

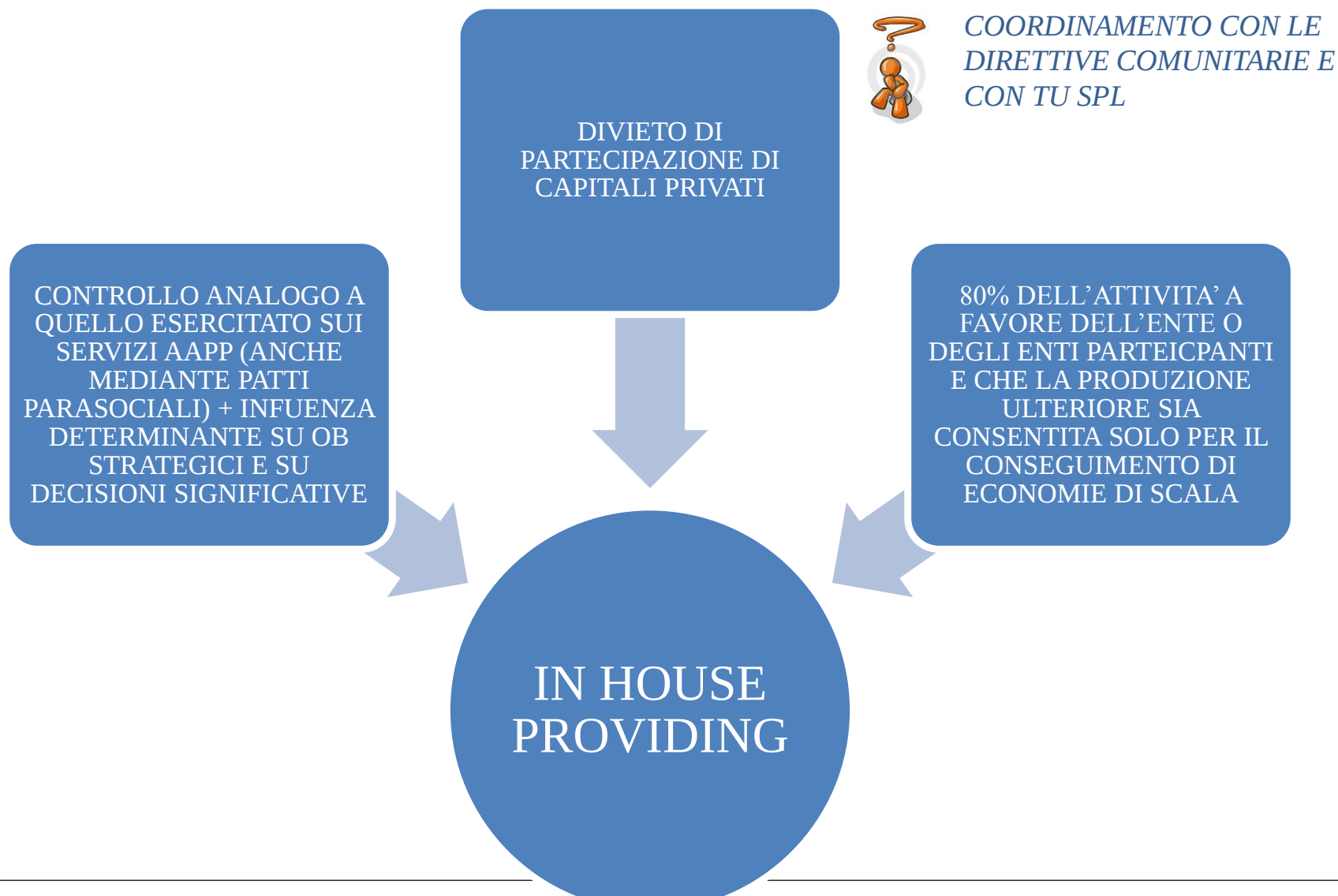
La gestione del personale

**SE REINTERNALIZZAZIONE DI FUNZIONE O
SERVIZI ESTERNALIZZATI**



**divieto alle amministrazioni controllanti di effettuare
nuove assunzioni prima del riassorbimento del
personale già dipendente della medesima
amministrazione e transitato alle dipendenze della
società interessata al processo di reinternalizzazione**

Società in house





Società' miste

SCOPO

realizzare e gestire un'opera ovvero organizzare e gestire un servizio d'interesse generale in regime di partenariato con un imprenditore privato,

SOCIO PRIVATO

selezionato mediante l'espletamento di procedure aperte o, nei casi previsti dalla legge, di procedure competitive di negoziazione.

la partecipazione privata non può essere inferiore al trenta per cento e il socio o i soci pubblici devono mantenere, in ogni caso, una posizione di controllo sulla società.

GOVERNANCE

possibilità di derogare alle disposizioni del codice civile in materia di amministrazione delle società.

La designazione dell'amministratore unico o delegato spetta al socio privato

Il nuovo piano di razionalizzazione



Il nuovo piano di razionalizzazione

ricognizione



Se

- partecipazioni in società che non rientrino in alcuna delle categorie previste dal testo unico in esame,
 - società prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiori a quello dei dipendenti,
 - Società che svolgano attività analoghe a quelle svolte da altre società,
 - Società che abbiano conseguito nel triennio precedente un fatturato medio non superiore al milione di euro,
 - società diverse da quelle che gestiscono un servizio di interesse generale, che abbiano prodotto un risultato negativo in quattro dei cinque esercizi precedenti
- 

l'amministrazione pubblica adotta, (sempre entro il 31-12) specifici piani di razionalizzazione corredati da un'apposita relazione tecnica.

L'affidamento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale

PRECISAZIONI TERMINOLOGICHE

- a) “servizi pubblici locali di interesse economico generale” o “servizi di interesse economico generale di ambito locale”: i servizi erogati al pubblico o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato con il carattere della universalità ai migliori livelli possibili di qualità e sicurezza, paritaria accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti e che i comuni e le città metropolitane, nell’ambito delle rispettive competenze, assumono come necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale;
- b) “servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete”: i servizi pubblici locali di interesse economico generale che siano suscettibili di essere organizzati tramite collegamenti strutturali o funzionali tra le sedi di produzione del bene o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio sottoposti alla regolazione ad opera di un'autorità indipendente, inclusi quelli afferenti al ciclo dei rifiuti.

L'affidamento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale

PROPRIETA' E GESTIONE DELLE RETI

ART 10

1. Gli enti competenti all'organizzazione del servizio individuano le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali destinati alla produzione del servizio. L'individuazione avviene in sede di affidamento della gestione delle stesse dotazioni o in sede di affidamento della gestione del servizio qualora sia previsto che la gestione delle reti avvenga unitariamente alla gestione del servizio.

2. Il regime di proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio di servizi pubblici locali di interesse economico generale è definito dalle norme di settore e, in assenza di tale disciplina, la loro proprietà appartiene agli enti locali o alle società di cui al successivo comma 3 che trasferiscono gli impianti, le reti e le altre dotazioni all'affidatario del servizio a fronte di un canone stabilito dalla competente Autorità di regolazione o, in sua assenza, dall'ente affidante e ne vengono reintegrati alla scadenza degli affidamenti.

4. Le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali di proprietà degli enti pubblici possono essere conferiti, anche in forma associata, a società interamente possedute dall'ente o dagli enti conferenti. Al capitale di tali società non è ammessa la partecipazione, neanche parziale o indiretta, di soggetti privati.

L'affidamento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale

SERVIZI A RETE E AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI

Art. 14

Organizzazione dei servizi a rete – ambiti territoriali ottimali

1. Fermo restando quanto prescritto dalle discipline di settore, anche in attuazione di specifiche direttive europee, a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio e/o in base alle specifiche caratteristiche morfologiche dello stesso, anche su proposta dei comuni previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Sono fatte salve le disposizioni