

SOCIETA' PUBBLICHE

**Evoluzione normativa e nuova disciplina degli
organismi partecipati dagli enti territoriali dopo
la**

LEGGE DI STABILITA' 2014

A CURA DI: Anna Paschero

Chi interessa:

Il complesso delle pubbliche amministrazioni, compresi gli enti territoriali, di cui all'art. 1 comma 2 del D.Lgs 30 marzo 2001 n. 165

Gli organismi indicati nell'elenco di cui all'art. 1 comma 3 della L. 31 dicembre 2009 n. 196. (G.U. - Serie Generale n. 229 del 30 settembre 2013)

Per approfondire: nozione di ente ed organismo di diritto pubblico

Nel nostro ordinamento costituiscono organismi di diritto pubblico tutti gli enti pubblici, anche economici e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato :

- 1) dotati di personalità giuridica
- 2) istituiti per soddisfare esigenze di interesse generale, che non abbiano carattere industriale o commerciale
- 3) la cui attività sia finanziata :
 - In misura maggioritaria dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali, o da altri organismi di diritto pubblico e la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo di amministrazione di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà sia designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico (comma 26 art. 3 del D.Lgs 163/2006 e s.m.i.)

Per approfondire: nozione di ente ed organismo di diritto pubblico

Il TAR Lombardia, Sezione Brescia - Sentenza del 09/03/2004 n. 203

L'organismo di diritto pubblico appare una categoria trasversale rispetto alle categorie pubblico-privato degli ordinamenti nazionali, la quale comprende i soggetti in possesso contemporaneamente di tre requisiti : la personalità giuridica, la partecipazione pubblica, in quanto cioè siano strettamente dipendenti dallo Stato, da enti pubblici territoriali, o da altri organismi di diritto pubblico; l'istituzione per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale. Per quanto riguarda, in particolare il terzo requisito, innanzitutto integra attività che soddisfa bisogni di interesse generale, non solo quella, posta in essere da un soggetto strumentale dell'amministrazione, diretta a soddisfare immediatamente bisogni attinenti alla cura dell'interesse pubblico cui quest'ultima preposta, ma altresì l'attività svolta dal predetto soggetto, limitata alla creazione delle condizioni che consentiranno la soddisfazione dei bisogni di interesse generale da parte di soggetti terzi, i quali peraltro opereranno secondo comuni logiche imprenditoriali. Quanto al carattere non industriale o commerciale, innanzitutto, l'esistenza di concorrenza nello svolgimento dell'attività costituisce soltanto un indizio a favore della non ricorrenza del carattere, **mentre non assume rilevanza la forma giuridica del soggetto**. L'elemento discriminante è invece costituito dalle circostanze in cui l'organismo è stato costituito e dalle modalità e condizioni in cui esercita l'attività **se opera secondo le regole del mercato, persegue lo scopo di lucro ed assume il rischio imprenditoriale - senza beneficiare di finanziamenti pubblici a fronte di eventuali perdite - il bisogno di interesse generale riveste carattere commerciale o industriale e la persona giuridica non qualificabile come organismo di diritto pubblico.**

Viceversa, **se agisce avendo quale obiettivo primario l'interesse generale e la copertura dei costi - ove non si raggiunga con i proventi dell'attività assicurata da finanziamenti pubblici o ricapitalizzazioni, il bisogno riveste carattere non industriale o commerciale e la persona giuridica è suscumbibile nella categoria dell'organismo di diritto pubblico.**

Da quando si applica

Dal 1[^] gennaio 2014 tutti i soggetti partecipati dalle pubbliche amministrazioni concorrono agli obiettivi di finanza pubblica, con l'obiettivo di razionalizzare il funzionamento della Pubblica Amministrazione e contenere le spese della medesima.

I riferimenti normativi

- L. 296 del 27 dicembre 2006 art. 1 comma 729
- L. 244 del 24 dicembre 2007 art. 3 commi da 27 a 29
- D.L. 78 del 31 maggio 2010, convertito in L. 122 del 30 luglio 2010
- D.L.138 del 13 agosto 2011 convertito in L. 148 del 14 settembre 2011 – art. 3 bis commi 5 e 6
- D.L. 52 del 7 maggio 2012 convertito in L. 94 del 6 luglio 2012 (spending review 1)
- D.L. 95 del 6 luglio 2012 convertito in L. 135 del 7 agosto 2012 (spending review 2)
D.L. 174 del 19 ottobre 2012 convertito in L. 213 del 7 dicembre 2012 art. 6 c. 4
- D.Lgs 33 del 14 marzo 2013 art. 22 e art. 11
- D.Lgs 39 dell' 8 aprile 2013
- D.L. 69 del 21 giugno 2013 convertito in L. 98 del 9 agosto 2013 (decreto “del fare”)
- D.L. 101 del 31 agosto 2013 convertito in L. 125 del 20 ottobre 2013 – art. 3 c.7 bis, comma 7-ter, art. 3 bis .
- **Legge di Stabilità 2014 – n. 147 del 27 dicembre 2013 art. 1 commi da 550 a 569**

Le modifiche apportate dalla Legge di Stabilità 2014 :

L'art. 1 comma 569 modifica l'art. 3 commi da 27 a 29 della L. 244 del 24/12/2007

Differisce il termine per la cessione a terzi delle partecipazioni non strettamente connesse alle finalità istituzionali dell'Ente al **1[^] maggio 2014**, decorso tale termine la partecipazione non alienata mediante procedura ad evidenza pubblica cessa ad ogni effetto; entro i dodici mesi successivi alla cessazione (**30 aprile 2015**) la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti dall'art. 2437 – ter, secondo comma del Codice Civile.

Le modifiche apportate dalla Legge di Stabilità 2014 :

L'art. 1 comma 561 abroga il comma 32 dell'art. 14 del D.L. 78 del 31 maggio 2010 ovvero la norma che vietava :

di costituire nuove società o acquisire nuove partecipazioni societarie per i Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, con l'obbligo di mettere in liquidazione le società non più consentite ovvero di cederne le partecipazioni entro il 30/9/2013, salvo che tali società non abbiano conseguito perdite nell'ultimo triennio, né riduzioni di capitale, né ripiani di disavanzi da parte del Comune; limite per i Comuni con popolazione tra 30.001 e 50.000 abitanti alla detenzione di partecipazioni in una sola società con l'obbligo di mettere in liquidazione entro il 31/12/2013 quelle non più consentite.

**RESTANO IN VIGORE LE DISPOSIZIONI CONTENUTE NELL'ART. 6 .
COMMI 6 E 19.**

Le modifiche apportate dalla Legge di Stabilità 2014 :

L'art. 1 comma 562 abroga i commi 1, 2, 3, 3-sexies, 9, 10 e 11 dell'art. 4 e i commi da 1 a 7 dell'articolo 9 del D.L. 95 del 6 luglio 2012, e modifica l'art. 4 comma 4 convertito in L. 135 del 7 agosto 2012 che prevedevano principalmente:

- lo scioglimento o la dismissione delle società controllate che per almeno il 90% fatturavano nei confronti delle AA.PP.**
- vincoli numerici sulla composizione dei CdA**
- disposizioni sulle modalità di acquisizione di servizi**

**TALI NORME SONO SOSTITuite DALLA NUOVA
DISCIPLINA IN VIGORE DAL 2014**

Le modifiche apportate dalla Legge di Stabilità 2014 :

L'art. 1 comma 559 abroga il comma 5 e modifica il comma 6 dell'articolo 3 bis del D.L. 138 del 13 agosto 2011 convertito in L. 148 del 14 settembre 2011, che prevedevano l'assoggettamento delle società in *house* al patto interno di stabilità e i vincoli attinenti al regime del personale e consulenze.

**TALI NORME SONO SOSTITuite DALLA NUOVA
DISCIPLINA IN VIGORE DAL 2014
CONTENUTA NELLA LEGGE DI STABILITA'.**

La nuova disciplina dettata dalla **LEGGE DI STABILITA' 2014**

A decorrere dal 1[^] gennaio 2014 gli enti e le società partecipati dalle amministrazioni locali debbono concorrere agli obiettivi di finanza pubblica.

I commi da 550 a 555 dettano una nuova disciplina dei **rapporti finanziari** tra le amministrazioni locali e le società partecipate dalle stesse, al fine di introdurre una miglior trasparenza ed un più immediato collegamento tra i risultati delle partecipate ed il bilancio delle amministrazioni partecipanti. Viene richiesta una maggior responsabilizzazione finanziaria che si determina anche sui bilanci delle amministrazioni in relazione alle eventuali perdite degli enti partecipati.

Nel caso di esercizio o saldo finanziario negativo (art. 1 commi da 551 a 555)

- Le PP.AA. Partecipanti accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla loro quota di partecipazione.
- Per le società che redigono il bilancio consolidato il risultato di esercizio è quello relativo a tale bilancio.
- Per le società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, compresa la gestione dei rifiuti, il risultato è dato dalla differenza tra valore e costi della produzione ai sensi dell'art. 2425 del C.C.

2. Nel caso di esercizio o saldo finanziario negativo (art. 1 commi da 551 a 555)

- Gli accantonamenti si applicano a decorrere dal 2015 e in sede di prima applicazione:
 - L'AA.PP. 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 il 2014, del 50% per il 2015 e del 75% per il 2016.
 - Qualora il risultato negativo sia peggiore di quello medio registrato nel triennio 2011 – 2013 l'accantonamento è operato in misura proporzionale alla quota di partecipazione pari al 25% per il 2015, al 50% per il 2016 e al 75% per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente.
 - L'accantonamento viene operato nella stessa misura di cui sopra nel caso di conseguimento di un risultato medio non negativo.

3. Nel caso di esercizio o saldo finanziario negativo (art. 1 commi da 551 a 555)

- Dal 2014 i soggetti a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, della PP.AA. Locali, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità ed efficienza.
- Per i servizi pubblici locali sono individuati parametri *standard* dei costi e dei rendimenti costruiti nell'ambito della banca dati delle AA.PP. di cui all'art. 13 della L. 196/2009 .
- Per i servizi strumentali i parametri **standard** di riferimento sono costituiti dai prezzi di mercato.

4. Nel caso di esercizio o saldo finanziario negativo (art. 1 commi da 551 a 555)

- A decorrere dal 2015 i soggetti partecipati a maggioranza diretta e indiretta delle PP.AA. Locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all' 80% del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti (2012/2014) abbiano conseguito un risultato economico negativo procedono alla riduzione del 30% del compenso ai componenti degli organi di amministrazione,
- Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori.

5. Nel caso di esercizio o saldo finanziario negativo (art. 1 commi da 551 a 555)

- A decorrere dal 2017, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (2012/2016) i soggetti partecipati diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali, **sono posti in liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio,**
- Nel caso di mancato avvio della procedura di liquidazione entro il predetto termine, **gli atti successivi di gestione sono nulli e la loro adozione comporta responsabilità erariale dei soci.**

Affidamento della gestione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale

- Il **comma 556** interviene in materia di affidamento della gestione dei servizi di trasporto regionale e locale, **sopprimendo** l'esclusione dalla partecipazione alle gare per l'affidamento della gestione del servizio delle società che in Italia o all'estero gestiscono servizi in affidamento diretto o a seguito di procedure non ad evidenza pubblica, e delle società dalle stesse controllate o ad esse collegate, delle loro controllanti e delle società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali.
- La suddetta previsione è **sostituita** da una nuova norma secondo la quale le società, nonché le loro controllanti, collegate e controllate che in Italia o all'estero sono destinatarie di affidamenti non conformi alla disciplina dell'Unione Europea in materia (art. 5 c. 8 par. 3 del Regolamento (CE) n. 1370/2007 , che tra le altre cose indicano anche limiti e condizioni per l'affidamento diretto) e la cui durata ecceda il limite del 3 dicembre 2019, non possono partecipare ad alcuna procedura per l'affidamento dei servizi anche se già avviata *(il 3 dicembre 2019 è il termine del periodo transitorio stabilito dal citato Regolamento prima della piena operatività della disciplina dallo stesso dettata in materia di affidamenti)*.

Estende alle aziende speciali e istituzioni le norme sul contenimento dei costi del personale applicate all'AA.PP.

- **I commi 557 e 558** introducono, modificando l'art. 18 comma 2 bis del D.L. 112/2008, convertito in L. 133/2008, a carico delle aziende speciali e istituzioni gli stessi limiti in materia di contenimento dei costi del personale previsti per le AA.PP. partecipanti.
- Sono inoltre applicate le disposizioni a carico delle rispettive AA.PP. che riguardano gli obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze (vincoli alla retribuzione individuale e alla retribuzione accessoria).
- Entro il 30 giugno 2014 sarà modificata la percentuale relativa al limite al fine di tener conto degli effetti del computo della spesa di personale in modo aggregato.

Introduce norme relative alla mobilità del personale tra gli organismi partecipati

- **I commi da 563 a 568** dispongono che le società non quotate controllate direttamente o indirettamente dalle PP.AA. o dai loro enti strumentali, possono, sulla base di un accordo tra di esse, realizzare senza consenso del lavoratore, processi di mobilità del personale.
- Gli enti controllanti sono tenuti ad adottare atti di indirizzo volti a favorire, prima di avviare nuove procedure di reclutamento di risorse umane da parte delle medesime società, l'acquisizione di personale presso le stesse mediante le procedure di mobilità di cui sopra.
- Inoltre le società a controllo pubblico che rilevino eccedenze di personale, sono tenute in relazione alle esigenze funzionali, e in caso di spese di personale pari o superiori al 50% delle spese correnti, a darne comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica.
- A cura dell'ente controllante si procederà poi alla riallocazione totale o parziale del personale eccedente, nell'ambito della stessa società mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro, ovvero presso altre società controllate dal medesimo ente o dai suoi enti strumentali.

DA RICORDARE ALTRE DISPOSIZIONI TUTT'ORA VIGENTI

- **D.L. 174 del 19 ottobre 2012 convertito in L. 213 del 7 dicembre 2012 - Art. 6 comma 4**
 - Introduce l'obbligo, a partire dal 2012, per i Comuni e le Province di allegare al rendiconto una nota informativa, asseverata dall'organo di revisione, contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate. La nota deve evidenziare le eventuali discordanze, opportunamente motivate. In questo caso, l'Ente deve adottare senza indugio i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

DL 101 del 31 agosto 2013, convertito in L. 125 del 30 ottobre 2013 – art. 3 c. 7 bis

- Nella regolamentazione del rapporto di lavoro dei **dirigenti**, gli organismi partecipati controllati direttamente o indirettamente dalle P.A. non possono inserire, in assenza di preventiva autorizzazione delle medesime P.A. clausole contrattuali che al momento della cessazione del rapporto prevedano per i dirigenti benefici economici superiori a quelli derivanti ordinariamente dal contratto collettivo di lavoro applicato.

D.L 101 del 31 agosto 2013, convertito in L. 125 del 30 ottobre 2013 – art. 3 c. 7 ter

- I dirigenti degli organismi partecipati controllati direttamente o indirettamente dalla P.A. che risultino titolari di trattamento pensionistico di vecchiaia ovvero di anzianità, la cui erogazione sia stata già disposta, cessano il proprio rapporto di lavoro improrogabilmente al 31 dicembre 2013, qualora gli stessi organismi abbiano chiuso l'ultimo esercizio in perdita.
- Ai medesimi organismi è fatto divieto di coprire, mediante nuove assunzioni, le posizioni rese disponibili in organico con la cessazione dei rapporti di lavoro di cui al periodo precedente.
- In caso di partecipate con esercizio in avanzo, ai dirigenti titolari di trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità, il trattamento medesimo è sospeso per tutta la durata dell'incarico dirigenziale.

D.L 101 del 31 agosto 2013, convertito in L. 125 del 30 ottobre 2013 – art. 3-bis

- Le P.A. Al fine di assicurare il contenimento della spesa , degli oneri del bilancio consolidato e il miglior svolgimento delle funzioni amministrative provvedono alla revisione con riduzione del prezzo dei contratti di servizio stipulati con le società, e con gli enti direttamente o indirettamente controllati con conseguente riduzione degli oneri contrattuali a carico della P.A.
- In tale ipotesi le società e gli enti controllati procedono entro i successivi 90 giorni alla rinegoziazione dei contratti aziendali relativi al personale impiegato nell'attività contrattualmente affidata, finalizzata alla correlata riduzione degli istituti di salario accessorio e dei relativi costi.

IL BILANCIO CONSOLIDATO DEL GRUPPO PUBBLICO LOCALE

- Il legislatore evidenzia una crescente attenzione ed interesse verso il consolidamento dei bilanci degli enti locali con quelli delle società partecipate dagli enti medesimi, allo scopo di tener conto dei rapporti tra le parti e delle relative conseguenze di questi in termini di costi, ricavi, crediti e debiti
- Le norme emanate dal 2009, o in corso di approvazione, prevedono l'obbligo di redigere il bilancio consolidato per gli enti pubblici. Con numerose pronunce la Corte dei Conti ha ribadito la necessità della redazione di questo strumento.

IL BILANCIO DEL GRUPPO PUBBLICO LOCALE - NORMATIVA

- Legge 42/2009 (Federalismo Fiscale)
- Legge 196/2009 (Contabilità pubblica)
- D.Lgs 118/2011 (Armonizzazione sistemi contabili Regioni Enti Locali e loro organismi)
- DL.174/2012 convertito in L. 213/2012 (Controlli e disposizioni in materia di finanza locale)

Grazie per l'attenzione!!

Anna Paschero

011-5757696

3357940035

anna.paschero@cr.piemonte.it

pascheroa@gmail.com