



R. E. T. E.
IMPRESSE ITALIA

**Camera dei Deputati e
Senato della Repubblica
Commissioni riunite
V (Bilancio, Tesoro e Programmazione)
e 1^a (Affari Costituzionali)**

**Schema di decreto legislativo recante
testo unico in materia di società
a partecipazione pubblica
(Atto del Governo n. 297)**

Documento di Osservazioni

26 maggio 2016

Nel Programma Nazionale di riforma 2015 la **riduzione e razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica** compariva quale **obiettivo improcrastinabile**, pertanto la **delega legislativa per il riordino del quadro giuridico** attraverso la **predisposizione di un testo unico sulle partecipazioni societarie delle amministrazioni**, contenuta negli articoli 16 e 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (riforma Madia) sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche va considerata uno dei punti qualificanti dell'attuazione dell'intera riforma.

Fra i principi e criteri direttivi della riforma **R.E TE. Imprese Italia apprezza, particolarmente, la razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni entro il perimetro dei compiti istituzionali delle amministrazioni pubbliche di riferimento**, la razionalizzazione dei criteri per acquisti e reclutamento del personale, anche volti al contenimento dei costi, **la regolazione dei flussi finanziari tra amministrazione pubblica e società secondo i “criteri di parità di trattamento tra imprese pubbliche e private”**.

Quanto allo sviluppo dei principi e dei criteri nello Schema di decreto **non può anzitutto non apprezzarsi l'attenzione che il legislatore delegato ha dedicato all'assetto definitivo della materia**, considerate le ataviche problematiche legate all'individuazione del concetto di “società pubblica”.

Finora, infatti, si era soliti utilizzare la locuzione “società partecipata da pubbliche amministrazioni”, o più brevemente, “società pubblica”, ma in modo atecnico, ogni qual volta si dovesse indicare un soggetto che in qualche modo fosse legato a una o più amministrazioni pubbliche, in quanto da essa (o da esse) partecipato, in modo diretto o indiretto, maggioritario o minoritario, ovvero che operasse nel mercato pienamente esposto alla concorrenza o fosse affidatario diretto di concessioni o di appalti da parte dei soci e comunque partecipato da amministrazione locali, regionali o statali (o da amministrazioni non territoriali): ipotesi, queste, assai eterogenee fra loro e spesso così distanti da rendere estremamente difficile l'individuazione di un minimo comun denominatore.

Pertanto va espressa soddisfazione per l'individuazione delle definizioni di "società a partecipazione pubblica", "società a controllo pubblico" e "controllo", nonché per la indicazione dei soli tipi di società (per azioni o responsabilità limitata) in cui è ammessa la partecipazione pubblica.

Ma, in particolar modo, R.E TE. Imprese Italia condivide la disposizione di cui all'art. 4 dello Schema di decreto, secondo cui "le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società", rafforzata dalla previsione (art. 5) dell'obbligo, nell'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite di motivare analiticamente circa la necessità della società (o della partecipazione) per il perseguimento delle finalità istituzionali, evidenziando le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria.

Si apprezza, altresì, la previsione inerente l'attribuzione alla Corte dei Conti della competenza a formulare rilievi sul rispetto delle previste disposizioni sulla base del previo invio, da parte dell'amministrazione, dello schema di atto deliberativo.

Non può, infine, evadersi un'osservazione sulla disciplina relativa alle **società *in house***. La norma di cui all'art. 16 sembrerebbe, a una prima lettura, una mera riproposizione delle disposizioni comunitarie e risulterebbe, dunque, priva di criticità.

Tuttavia, il comma 1 dell'art. 16, quando consente l'affidamento *in house* – in discontinuità rispetto al passato – anche a società con una presenza di capitale privato (sebbene debba trattarsi di partecipazioni private che non comportino controllo o potere di veto, né esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata), può essere interpretata in senso ambivalente.

L'espressa apertura a società con presenza di capitale privato, infatti, rischia di agevolare gli affidamenti diretti a società miste ed incentivare la proliferazione delle società pubbliche, rivelandosi più permissiva di quella contenuta nelle direttive europee: mentre queste si riferiscono, infatti, a partecipazioni private nei soli casi in cui siano prescritte per legge, lo Schema di decreto si riferisce alle partecipazioni private meramente "previste" dalla legislazione nazionale (in sostanza, potrebbero realizzarsi affidamenti diretti a società con capitale privato semplicemente previsti – e quindi consentiti, ma non considerati obbligatori - dalla legge, diversamente da quanto richiede la normativa comunitaria).

Resta poi inteso che il legislatore, ove voluto, avrebbe in ogni caso potuto, in nome della tutela della concorrenza, adottare un regime più rigoroso rispetto all'ordinamento europeo e così impedire qualsiasi interpretazione distorta, impedendo che l'*in house* venga impropriamente utilizzato, a scapito della concorrenza.