
Legge di stabilità 2015 e società partecipate

di [Roberto Camporesi](#)

Publicato il 21 Ottobre 2014

la Legge di Stabilità per il 2015 propone numerose misure per il contenimento delle società partecipate dagli enti locali e per la riduzione dei costi pubblici che nascono da tali società

L'art. 43 del DDL sulla legge di stabilità per l'anno 2015 è intitolato "*Razionalizzazione delle società partecipate locali*" recepisce, ma solo in parte, le indicazioni fornite dal Commissario Cottarelli con il proprio documento del 7/08/2014 che porta la stessa denominazione dell'articolo della legge.

L'art. 43 si articola su due grandi sezioni: la prima prevede obbligatoriamente un "*piano di operativo di razionalizzazione*" delle società e delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente detenute; la seconda sezione prevede una profonda revisione della disciplina dell'organizzazione delle gestioni dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e rete, con specifica modifica all'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011 convertito con modifiche nella legge n. 148/2011.

In questa prima parte si tratteranno le considerazioni, desumibili da una prima lettura dell'articolato normativo, sulla disciplina del piano operativo di razionalizzazione confrontando anche la relazione del Commissario Cottarelli per evidenziare gli aspetti che non sono stati recepiti dal Legislatore.

La seconda parte riguarderà invece la nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica a rete e gli effetti delle operazioni di razionalizzazione anche sui bilanci dell'ente locale.

Parte prima: il piano operativo di razionalizzazione

La norma fa salve le disposizioni contenute nell'art. 3 comma 27 e ss della legge finanziaria per il 2008 i cui termini sono stati riaperti dall'art. 1 comma 569 delle legge 27/12/2013 n. 147 (legge di stabilità per il 2014) e che ha introdotto un meccanismo di diritto di recesso *ex lege* per consentire l'*exit* degli enti locali dalla società di capitali per le quali non ricorrono più le condizioni di detenibilità della relativa partecipazione. Pertanto, così come desumibile dalla Relazione Cottarelli, anche il legislatore conferma norma cardine del nostro ordinamento l'art. 3 comma 27 delle legge Finanziaria per il 2008 per trovare i fondamenti della capacità giuridica degli enti locali di detenere partecipazione in società di capitali. Per una sua più attuale interpretazione si rinvia alla stessa relazione del Commissario Cottarelli.

Le regioni, le provincie, i comuni, le camere di commercio, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali a decorrere dal 1/01/2015 avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni azionarie direttamente o indirettamente possedute.

I soggetti attivi sono stati chiaramente individuati dalla norma e sono solo quelli che costituiscono le pubbliche amministrazioni “locali”; rimangono fuori tutte le amministrazioni centrali dello stato e del parastato.

I soggetti incisi sono invece le società e le partecipazioni detenute direttamente ed indirettamente. Diversamente da quanto previsto dall’art. 3 comma 27 LF 2008 il perimetro dell’indagine non si ferma alle sole partecipazioni dirette né la norma individua il limite della catena di controllo – la cui disciplina di riferimento è contenuta nell’art. 2359 del codice civile - e soprattutto neppure quello per la individuazione del mero collegamento che si sostanzia nella partecipazione compresa fra il 50% ed il 21% dell’intero capitale sociale. La norma non richiama le aziende speciali e le istituzioni come invece faceva riferimento la legge che delegava l’attività del Commissario Cottarelli e pertanto a rigore tali soggetti vengono esclusi dal perimetro del piano operativo di razionalizzazione e si ritiene che neppure la “*vis expansiva*” di alcune Corti dei Conti possono ritenere, in sede interpretativa, che esse siano ricomprese.

L’obiettivo del piano operativo di razionalizzazione è quello di procedere ad una **riduzione** delle società partecipate, anche tenendo conto dei seguenti criteri:

- eliminazione società non indispensabili: la locuzione “non indispensabili” rafforza quanto già disposto nell’art. 3 comma 27 citato e deve leggersi nel senso che l’attività della società non è diversamente ottenibile in altro modo o meglio non è ottenibile dal “mercato”. Preme infatti ricordare che secondo l’art. 3 comma 27 citato gli oggetti delle società che possono essere detenibili sono : (i) la produzione di servizi o attività strettamente necessarie alla finalità istituzionale dell’ente o (ii) la produzione di servizi di interesse generale nei limiti di competenza dell’ente stesso. Ora secondo recente sentenza Corte Costituzionale i servizi di interesse generale coincidono nel nostro ordinamento ai servizi di pubblici locali e secondo altro orientamento del Consiglio di Stato i servizi pubblici sono quelli previsti per legge e pertanto la legge disciplina l’ampiezza della classe dei servizi pubblici. Se ne deve quindi concludere che sono i servizi strettamente necessari al perseguimento del fine istituzionale dell’ente che debbono essere “indispensabili” allorché non reperibili dal mercato;
- eliminazione di partecipazioni in società con oggetto analogo o simile: trattasi del noto principio della non proliferazione degli organismi esterni alla PA che hanno attività analoga;
- aggregazione su scala più vasta per le società che svolgono servizi pubblici locali, per il cui commento si rinvia alla seconda parte;ù
- contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione: (i) degli organi amministrativi; (ii) degli organi di controllo, (iii) delle strutture aziendali; (iv) riduzione delle relative remunerazione.

Il contenuto del piano operativo comprende una specifica **Relazione tecnica** e deve evidenziare:

- le società coinvolte;
- i tempi di attuazione delle azioni previste nel piano;

- le modalità di attuazione che quindi dovranno essere indicate per singole azioni (cessioni, fusioni, scissioni ecc);
- il dettaglio dei risparmi da conseguire.

I tempi di operatività sono:

- entro il **31 marzo 2015** redazione del piano operativo di razionalizzazione che compete nel caso di enti pubblici locali: al presidente della provincia o al sindaco, al direttore generale e al dirigente del servizio partecipazioni;
- entro 31/12/2015 il termine entro il quale deve essere conseguito (in tutto o in parte) il risultato della riduzione;
- entro il **15 marzo del 2016** redazione di una relazione sull'attuazione del piano operativo contenente i risultati ottenuti.

Il piano operativo e la relativa relazione tecnica, una volta adottati, vanno inoltrati alla Corte dei Conti e pubblicati sul sito istituzionale dell'ente come pure la relazione successiva contenente i risultati ottenuti alla data del 15/03/2016.

La pubblicazione costituisce adempimento in ottemperanza alle disposizioni del D.lgs 33/2013.

Si rilevano le seguenti ulteriori particolarità.

Il comma 3 tiene a precisare che le deliberazioni di scioglimento, liquidazione e gli atti di dismissione di società costituite o partecipate per effetto di disposizione di legge:

1. sono disciplinate unicamente dal codice civile rafforzando, quindi la rilevanza della disciplina codicistica che in materia di società pubbliche non viene derogata neppure in questo caso e fatto salvo alcune particolarità di cui in appresso;
2. afferiscano unicamente il rapporto societario e quindi essendo disciplinate dal codice civile non necessitano di abrogazione o modifica delle norme originarie in forza delle quali si era costituita o acquisita la partecipazione.

Il comma 4 invece richiamato in quanto applicabili alle operazioni di attuazione del piano operativo di razionalizzazione le disposizioni dell'art. 1 comma da 563 a 568 ter che trattano:

- i commi da 563 a 568 la mobilità del personale delle società a partecipazione pubblica;
- il comma 568 bis alcune specificità di esenzione tributaria delle operazioni di cessione di partecipazione o di liquidazione di società a partecipazione pubblica e precisamente:
 - a) *“allo scioglimento della società controllata direttamente o indirettamente. Se lo scioglimento e' in corso ovvero e' deliberato non oltre dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, gli atti e le operazioni posti in essere in favore di pubbliche amministrazioni in seguito allo scioglimento della società sono esenti da imposizione fiscale, incluse le imposte sui redditi e l'imposta regionale sulle attività produttive, ad eccezione dell'imposta sul valore aggiunto. Le imposte di registro, ipotecarie e catastali si applicano in*

misura fissa. In tal caso i dipendenti in forza alla data di entrata in vigore della presente disposizione sono ammessi di diritto alle procedure di cui ai commi da 563 a 568 del presente articolo. Ove lo scioglimento riguardi una società controllata indirettamente, le plusvalenze realizzate in capo alla società controllante non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta e le minusvalenze sono deducibili nell'esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi”;

- b) *“all’alienazione, a condizione che questa avvenga con procedura a evidenza pubblica deliberata non oltre dodici mesi ovvero sia in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore della presente disposizione e alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014. In caso di società mista, al socio privato detentore di una quota di almeno il 30 per cento alla data di entrata in vigore della presente disposizione deve essere riconosciuto il diritto di prelazione. Ai fini delle imposte sui redditi e dell’imposta regionale sulle attività produttive, le plusvalenze non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta e le minusvalenze sono deducibili nell’esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi. “*
- Il comma 568-ter riprende alcune specificità della godibilità del personale delle società a partecipazione pubblica e precisamente: *“ Il personale in esubero delle società di cui al comma 563 che, dopo l’applicazione dei commi 565, 566, 567 e 568, risulti privo di occupazione ha titolo di precedenza, a parità di requisiti, per l’impiego nell’ambito di missioni afferenti a contratti di somministrazione di lavoro stipulati, per esigenze temporanee o straordinarie, proprie o di loro enti strumentali, dalle stesse pubbliche amministrazioni.”*

21 ottobre 2014

Roberto Camporesi

1 art. 23 del d.l. n. 66 del 24 aprile 2014 conv. con mod. nella legge n. 89 del 23/06/2014

2 Corte Costituzionale 16/07/2014 n. 199

3 Consiglio di Stato sez. VI 8/05/2014 n. 2362