

DLgs n. 175 del 2016 TU in materia di società a partecipazione pubblica e successive modifiche e integrazioni

Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali

20 aprile 2018

INDICE

DLgs n. 175/16: Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica – T.U.S.P.	3
Verbale workshop “Rapporti di lavoro e società pubbliche”	14
La Sentenza n. 251/16 della Corte Costituzionale.....	17
Il Parere n. 83 del 2017 del Consiglio di Stato	19
L’Intesa in sede di Conferenza Unificata sullo schema di Decreto Legislativo recante disposizioni integrative e correttive al TU Società partecipate.....	20
L’esame parlamentare dello schema di DLgs alla luce dell’intesa in Conferenza unificata	21
Decreto Legislativo 16 giugno 2017, n. 100 “Disposizioni integrative e correttive al Decreto Legislativo n. 175/16, recante Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica”.	22
Decreto Interministeriale 9 novembre 2017	28
Ruolo dell’ANPAL e sistema informativo unitario	28
Modalità del collocamento e cancellazione dagli elenchi	29
Note ANPAL sull’art. 25 del DLgs n. 175/16	30

DLGS N. 175/16: TESTO UNICO IN MATERIA DI SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA – T.U.S.P.

Il [Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175](#) “Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica” (T.U.S.P.) è stato pubblicato sulla GU n. 210 dell’8 settembre 2016. Il provvedimento è **attuativo dell’articolo 18** della [Legge Delega n. 124/15](#), c.d. Legge Madia.

La Corte costituzionale è stata chiamata a giudicare, con la **Sentenza n. 251 del 2016**, la legittimità costituzionale di alcune norme della Legge di riforma delle PA (Legge n. 124/15), su ricorso della Regione Veneto. La Corte costituzionale con tale Sentenza ha dichiarato, tra l’altro:

- **l’illegittimità costituzionale dell’art. 18** (Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche), della Legge n. 124/15, **nella parte in cui**, in combinato disposto con l’art. 16, commi 1 e 4, della medesima Legge n. 124/15, **prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata.**

Le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della Legge n. 124/15, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l’effettiva **lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione.** “In questa Sentenza la Corte afferma – in senso evolutivo rispetto alla giurisprudenza precedente – che **l’intesa nella Conferenza è un necessario passaggio procedurale** anche quando la normativa statale deve essere attuata con decreti legislativi delegati, che il Governo adotta sulla base di quanto stabilito dall’art. 76 della [Costituzione](#). Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi e condizionati a tutte le indicazioni contenute nella Costituzione e nella legge delega, non possono sottrarsi alla procedura concertativa, proprio per garantire il pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze.

Già in precedenti occasioni, la Corte ha ritenuto che il legislatore statale debba vincolare l’attuazione della propria normativa al **raggiungimento di un’intesa, basata sulla reiterazione delle trattative al fine del raggiungimento di un esito consensuale**, nella sede della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata, a seconda che siano in discussione solo interessi e competenze statali e regionali o anche degli enti locali. Nella giurisprudenza della Corte le Conferenze sono ritenute una delle sedi più qualificate per realizzare la leale collaborazione e consentire, in specie, alle Regioni di svolgere un ruolo costruttivo nella determinazione del contenuto di atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale¹”.

¹ Corte costituzionale: “Sintesi della Sentenza n. 251 del 2016 relativa ad alcune deleghe della Legge di riforma delle PA”.

Quindi, in sostanza, la Corte costituzionale interverrà sul DLgs n. 175/16 solo se verrà impugnato. Pertanto, per tale Decreto e per gli altri già in vigore, **il Governo potrà procedere ad acquisire l'Intesa in sede di Correttivo, come è puntualmente avvenuto**. Nelle more dell'attivazione della procedura per la ricerca dell'intesa, gli adempimenti e le scadenze contenute nei medesimi decreti rimangono comunque in vigore e devono essere rispettate. Da ciò consegue che, salvi eventuali slittamenti del termine per effetto di nuove disposizioni di legge, tutte le società in controllo pubblico già costituite alla data del 23/09/2016 dovranno adeguare i propri statuti alle disposizioni contenute nel DLgs n. 175/16 entro il 31/12/2016. Sebbene il DLgs n. 175/16 non preveda alcuna sanzione per l'eventuale mancato adeguamento entro tale data, si ritiene che, quantomeno, l'organo amministrativo sia tenuto ad elaborare ed inviare alle Amministrazioni Pubbliche socie una proposta di statuto che recepisca le disposizioni del Testo Unico entro un termine congruo per fare in modo che gli organi deliberanti delle stesse (Consigli comunali nel caso dei Comuni) possano approvare il nuovo statuto entro il 31/12/2016 e, comunque, prima della sua definitiva approvazione da parte dell'Assemblea della società².

Il Consiglio di Stato, con Parere n. 83 del 17 gennaio 2017, si è espresso sugli **adempimenti da compiere a seguito della Sentenza della Corte costituzionale** sopra citata. Nel Parere indicato, il Consiglio di Stato, in conformità a quanto statuito dalla Sentenza della Consulta n. 251 del 2016, ha precisato che il percorso più ragionevole e compatibile con l'impianto della Sentenza, "sembra essere quello che il Governo adotti decreti correttivi che intervengano direttamente sui Decreti Legislativi e che si risolvano nell'applicazione della disciplina della delega – come modificata dalla Corte Costituzionale – al processo di riforma in corso". A tal fine, dunque, lo Schema di Decreto Legislativo recante disposizioni integrative e correttive al Decreto Legislativo n. 175 del 2016 (T.U. società partecipate). Atto del Governo n. 404, risponde alle esigenze individuate dalla Sentenza indicata, modificando il DLgs n. 175/16 e prevedendo, sul testo originario e sulle modifiche apportate in sede di correttivo, l'acquisizione dell'intesa in Conferenza unificata³.

Di seguito sono ripercorsi i diversi steps che vanno dall'entrata in vigore del [DLgs n. 175/16](#), **passando dal [DLgs n. 100/17](#)** "Disposizioni integrative e correttive al Decreto Legislativo n. 175 del 2016, recante T.U. in materia di società a partecipazione pubblica", per arrivare al [Decreto Interministeriale 9 novembre 2017](#) "Disposizioni di attuazione dell'articolo 25 del Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in materia di personale delle società a partecipazione pubblica".

Segue l'esposizione degli articoli principali del T.U. prima della Sentenza della Consulta n. 251 del 2016.

² "Gli effetti della Sentenza della Corte Costituzionale 251/16 sul Testo Unico delle società a partecipazione pubblica", di Alessandro Manetti, Responsabile Scientifico CE.S.PA. - Centro Studi Partecipate.

³ Relazione illustrativa allo Schema di Decreto Legislativo recante disposizioni integrative e correttive al Decreto Legislativo n. 175 del 2016. Atto del Governo n. 404.

SCOPO T.U.	<p>Il Testo Unico prevede la drastica riduzione delle società partecipate, con particolare riferimento alle scatole vuote, alle società inattive, alle micro e a quelle che non producono servizi indispensabili alla collettività. Sono introdotti interventi di razionalizzazione dei compensi degli amministratori. Sono inoltre individuati criteri chiari sulla base dei quali sarà possibile costituire e gestire le società partecipate (Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 125 del 10 agosto 2016).</p>
Art.1 “Oggetto”	<p>Le disposizioni del Decreto hanno a oggetto la costituzione di società da parte di Amministrazioni Pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in <u>società a totale o parziale partecipazione pubblica</u>, diretta o indiretta.</p> <p>Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del Decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel Codice Civile e le norme generali di diritto privato.</p>
Art.2 “Definizioni”	<p>Ai fini del Decreto di cui si tratta, si intendono per: a) “Amministrazioni Pubbliche”: le amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, del DLgs n. 165/01, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità portuali; (...); b) “controllo”: la situazione descritta nell'articolo 2359 del Codice civile; c) “controllo analogo”: la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata; d) “controllo analogo congiunto”: la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; f) “partecipazione”: la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi; g) “partecipazione indiretta”: la partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica; (...) l) “società”: gli organismi di cui al titolo V del libro V del codice civile; m) “società a controllo pubblico”: le società in cui una o più Amministrazioni Pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b); n) “società a partecipazione pubblica”: le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da Amministrazioni Pubbliche o da società a controllo pubblico; o) “società in house”: le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto; (...).</p>

<p>Art. 3 “Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica”</p>	<p>Le Amministrazioni Pubbliche <u>possono partecipare esclusivamente a società</u>, anche consortili, <u>costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata</u>, anche in forma cooperativa.</p>
<p>Art.4 “Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche”</p>	<p>Le Amministrazioni Pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, <u>costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali</u>, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.</p> <p>Nei limiti di cui sopra, le Amministrazioni Pubbliche possono, direttamente o indirettamente, <u>costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività indicate</u> dall’articolo stesso.</p> <p>Le società <i>in house</i> hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti. (...) <u>Sono ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente</u> la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, nonché la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane. È fatta salva la possibilità di costituire, le società con caratteristiche di spin off o di start up universitari, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca.</p>
<p>Art.8 “Acquisto di partecipazioni in società già costituite”</p>	<p>Le operazioni, anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie, che comportino <u>l'acquisto da parte di un'Amministrazione Pubblica di partecipazioni in società già esistenti</u> sono deliberate secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2. L'eventuale mancanza o invalidità dell'atto deliberativo avente ad oggetto l'acquisto della partecipazione rende inefficace il contratto di acquisto della partecipazione medesima.</p>
<p>Art.9 “Gestione delle partecipazioni pubbliche”</p>	<p>Per le partecipazioni pubbliche statali i diritti del socio sono esercitati dal Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con altri Ministeri competenti per materia, individuati dalle relative disposizioni di legge o di regolamento ministeriale. Per le partecipazioni regionali i diritti del socio sono esercitati secondo la disciplina stabilita dalla regione titolare delle partecipazioni. Per le partecipazioni di Enti Locali i diritti del socio sono esercitati dal sindaco o dal presidente o da un loro delegato. In tutti gli altri casi i diritti del socio sono esercitati dall'organo amministrativo dell'ente.</p>

<p>Art.11 “Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico”</p>	<p>L’articolo prevede (c. 6) che rispetto alla discriminante per individuare i compensi degli amministratori <u>delle società a controllo pubblico, un Decreto del MEF</u> sentita la Conferenza Unificata e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, da emanarsi entro il 23 ottobre 2016, definisce indicatori dimensionali qualitativi e quantitativi per individuare fino a 5 fasce di classificazione delle società a controllo pubblico.</p>
<p>Art.12 Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate”</p>	<p><u>I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate</u> sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società <i>in house</i>. <u>Costituisce danno erariale</u> il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.</p>
<p>Art.13 “Controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico”</p>	<p>Nelle società a controllo pubblico, in deroga ai limiti minimi di partecipazione previsti dall'articolo 2409 del Codice Civile, <u>ciascuna Amministrazione Pubblica socia</u>, indipendentemente dall'entità della partecipazione di cui è titolare, <u>è legittimata a presentare denuncia di gravi irregolarità al tribunale</u>. Il presente articolo si applica anche alle società a controllo pubblico costituite in forma di società a responsabilità limitata.</p>
<p>Art. 14 “Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica”</p>	<p>Le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi. Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6, c. 3, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento.</p>
<p>Art.16 “Società <i>in house</i>”</p>	<p>La norma dispone (c. 1) che le società <i>in house</i> possono ricevere affidamenti diretti dalle PA che esercitano su di esse un controllo analogo ovvero da ciascuna delle amministrazioni che esercita un controllo analogo congiunto, solo se non vi è la presenza di privati ovvero – ai sensi</p>

	<p>della Direttiva 2014/24/UE – se quest’ultima è prevista a seguito di prescrizioni di legge e risulta priva di potere di controllo, veto o influenza dominante sulla società (parrebbe quindi limitarsi alla qualità di “finanziatore”).</p> <p>Il comma 2 conferisce alle società <i>in house</i> la facoltà di prevedere alcune specifiche disposizioni, in deroga al codice civile. Gli statuti delle società in house (c. 3) <u>devono prevedere che oltre l’80% del loro fatturato derivi da compiti effettuati in favore dell’ente pubblico o degli enti pubblici soci</u> e che la produzione ulteriore rispetto a quella prevalente è consentita solo se permette di conseguire economie di scala o altri guadagni di efficienza produttiva nell’esercizio dell’attività principale della società. Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui alla disposizione precedente costituisce grave irregolarità.</p>
<p>Art.19 “Gestione del personale”</p>	<p>La norma dispone (c. 1) che salvo quanto previsto dal T.U.S.P. al personale delle società a controllo pubblico, <u>si applicano le disposizioni del Codice civile e le norme previste dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato</u> nell’impresa incluse quelle relative ad ammortizzatori sociali, ai sensi della vigente normativa e del CCNL di riferimento.</p>
<p>Art.20 “Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche”</p>	<p>Fermo quanto previsto dall'articolo 24, c. 1, <u>le Amministrazioni Pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al c. 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.</u></p>
<p>Art.22 “Trasparenza”</p>	<p>Le società a controllo pubblico assicurano il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti, secondo le previsioni del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33.</p>
<p>Art.25 “Disposizioni transitorie in materia di personale”</p>	<p>Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le società a controllo pubblico effettuano una <u>ricognizione del personale in servizio</u>, per individuare eventuali eccedenze, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 24.</p> <p>L'elenco del personale eccedente, con la puntuale indicazione dei profili posseduti, è trasmesso alla Regione nel cui territorio la società ha sede legale secondo modalità stabilite dal Decreto Interministeriale 9 novembre 2017.</p> <p>Le Regioni formano e gestiscono l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti ai sensi del comma 1 e agevolano processi di mobilità in ambito</p>

	<p>regionale, con modalità definite dal decreto di cui al medesimo comma. Decorsi ulteriori sei mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 1, le Regioni trasmettono gli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati all'ANPAL, che gestisce l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati.</p> <p>Fino al 30 giugno 2018, le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo, agli elenchi di cui ai commi 2 e 3.</p>
<p>Art.26 “Altre disposizioni transitorie”</p>	<p>Le <u>società a controllo pubblico</u> già costituite <u>adeguano</u> i propri statuti alle disposizioni del Decreto entro il 31 dicembre 2016 mentre il termine per l'adeguamento degli statuti delle <u>società miste</u> di gestione di opere o Servizi di Interesse Generale è fissato invece al 31 dicembre 2017⁴.</p>

Una breve lettura complessiva del Decreto prima della Sentenza della Consulta n. 251 del 2016:

<p>Ministro per la semplificazione e la PA</p>	<p>Una breve lettura complessiva del DLgs, è fornita dalla stessa Funzione Pubblica: con il Testo Unico sulle società partecipate che si applica alle società di capitali, si riducono per il presente le società e sono individuati criteri qualitativi e quantitativi attraverso i quali razionalizzare a regime la platea delle partecipate.</p> <p>È quanto previsto dal Decreto sulle società partecipate attuativo dell'art. 18 della Legge delega di riforma della PA, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri del 20 gennaio 2016. Il Consiglio dei ministri del 14 luglio 2016 ha poi approvato, in secondo esame preliminare, il decreto sulle società partecipate in cui sono stati recepiti gran parte dei suggerimenti avanzati dalla Conferenza unificata, dal Consiglio di stato e dalle commissioni parlamentari. Il testo è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri del 10 agosto 2016.</p> <p>Non sono consentite le società prive di dipendenti o quelle che hanno un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori, quelle che nella media dell'ultimo triennio hanno registrato un fatturato sotto il milione di euro, quelle inattive che non hanno emesso fatture nell'ultimo anno, quelle che svolgono all'interno dello stesso comune o area vasta doppioni di attività, quelle che negli ultimi cinque anni hanno fatto registrare quattro esercizi in perdita e quelle che svolgono attività non strettamente necessarie ai bisogni della collettività.</p>
---	--

⁴ DLgs n. 175/16 - “La nuova disciplina delle società partecipate delle Pubbliche Amministrazioni DLgs 19 agosto 2016, n. 175”. I Quaderni ANCI, 3 settembre 2016.

	<p>Saranno consentite solo le partecipate pubbliche che svolgono le seguenti attività: servizi pubblici, opere pubbliche sulla base di un accordo di programma, servizi pubblici o opere pubbliche in partenariato pubblico/privato, servizi strumentali, servizi di committenza, valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'amministrazione. In caso di crisi aziendali si applicano regole privatistiche mentre gli amministratori risponderanno al giudice civile e alla Corte dei conti per danno erariale⁵.</p>
--	--

Dopo aver proposto una breve esposizione complessiva delle novità del Decreto Legislativo in esame, può essere utile richiamare:

Alcune precisazioni contenute nel **Parere del Consiglio di Stato Numero 00968/2016 e data 21/04/2016** espresso dall'Adunanza della Commissione speciale del 16 marzo 2016, numero affare 00438/2016, avvenuta prima della Sentenza della Consulta n. 251 del 2016:

Le finalità	<p>Lo scopo dell'intervento è quello di semplificare e razionalizzare le regole vigenti in materia, attraverso il riordino delle disposizioni nazionali e la creazione di una disciplina generale organica, tenuto conto del persistente disordine normativo che caratterizza negativamente la materia delle partecipazioni societarie detenute dalle Pubbliche Amministrazioni. Il quadro normativo attuale era, infatti, il risultato di una serie di interventi frammentari adottati in contesti storici diversi per perseguire finalità di volta in volta imposte da esigenze contingenti. Era mancato un disegno coerente di lungo periodo.</p> <p>La <u>riconduzione a sistema della legislazione previgente costituiva, pertanto, una necessità</u> non più rinviabile per assicurare punti di riferimento certi a tutela degli utenti, del mercato e degli operatori.</p> <p>La disciplina unitaria delle società pubbliche costituisce, inoltre, un ambito in cui si realizza una stretta connessione tra regole di diritto e di economia. L'efficacia e la certezza delle regole è strumentale al migliore utilizzo delle risorse pubbliche e possono costituire <u>un'importante leva economica di sviluppo del Paese</u> in un contesto di crisi finanziaria.</p>
L'universo di interesse	<p>Da un'analisi dei dati contenuti nella relazione Istat 2015, attualmente ci sono 7.757 organismi attivi (anche diversi dalle società) a partecipazione pubblica, con un totale di 953.100 impiegati. Di questi organismi, circa 5 mila sono società a partecipazione pubblica (con netta prevalenza delle società partecipate da enti territoriali), con un numero complessivo di impiegati intorno alle 500 mila unità.</p>

⁵ Fonte: DLgs n. 175/16 - "La nuova disciplina delle società partecipate delle Pubbliche Amministrazioni DLgs 19 agosto 2016, n. 175". I Quaderni ANCI, 3 settembre 2016.

	<p>Avendo riguardo alle sole società partecipate dagli Enti territoriali, la relazione della Corte dei Conti per l'anno 2015, individua circa 3.000 società che svolgono attività strumentali, a fronte di altre 1.700 che svolgono attività di servizio pubblico. Inoltre, la stessa relazione segnala che: sono 988 le società con numero di addetti inferiore ai membri del consiglio di amministrazione; 2.479 le società con numero di addetti inferiore a 20; 1.600 le società con valore della produzione inferiore al milione di euro; 984 le società con valore della produzione maggiore di un milione e inferiore a cinque milioni di euro.</p>
<p>Obiettivi</p>	<p>L'analisi di impatto della regolazione indica i seguenti obiettivi:</p> <p>Nel <u>breve periodo</u>: limitare la costituzione di nuove società pubbliche; rendere trasparenti i bilanci delle società in controllo pubblico; ridurre il numero di società pubbliche; impedire il proliferare di società non necessarie.</p> <p>Nel <u>medio periodo</u>: ridurre le aree di intervento delle società pubbliche; eliminare o limitare le società pubbliche non in equilibrio economico; ridefinire il sistema di gestione del personale delle società a controllo pubblico; garantire che l'attività delle società a partecipazione pubblica sia maggiormente efficiente.</p> <p>Nel <u>lungo periodo</u>: miglioramento dei servizi erogati a cittadini e imprese; maggiore credibilità e trasparenza della pubblica amministrazione; favorire il migliore utilizzo delle risorse pubbliche, mediante l'efficiente allocazione delle stesse e la rimozione delle fonti di spreco.</p>
<p>Conseguenze</p>	<p>Il riordino normativo, mediante la previsione di condizioni e limiti per la costituzione, acquisizione o mantenimento delle partecipazioni pubbliche e di un meccanismo di revisione straordinaria delle stesse (secondo determinati criteri), dovrebbe avere come conseguenza l'eliminazione delle società:</p> <ul style="list-style-type: none"> • prive di dipendenti o con numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; • che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali; • che presentino un valore della produzione nullo o poco rilevante.
<p>Verifica e Monitoraggio</p>	<p>Trattandosi di un Decreto Legislativo che contiene diversi interventi di semplificazione e di innovazione, il grado di raggiungimento degli obiettivi è legato, come sottolineato anche dal <i>Country report</i>, alle <u>soluzioni attuative delle previsioni e alla loro realizzazione pratica o implementazione</u>.</p> <p>Al riguardo il decreto prevede un meccanismo di verifica e monitoraggio periodico dell'assetto complessivo delle società in cui le Amministrazioni Pubbliche detengono partecipazioni dirette o indirette, anche mediante la</p>

	<p>predisposizione di un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, da adottare ove, in sede di verifica e monitoraggio, le amministrazioni pubbliche rilevino partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie previste dal decreto in esame. Inoltre, il provvedimento prevede che il Ministero dell'Economia e delle Finanze individui, nell'ambito della propria organizzazione e delle risorse disponibili a legislazione vigente, la struttura competente per il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del decreto.</p>
<p>La società in house</p>	<p>La <i>società in house</i> è un istituto nato nel diritto europeo con la <u>finalità di limitare le ipotesi in cui si può derogare alle regole della “concorrenza per il mercato”</u> mediante il ricorso a forme di affidamenti diretti di compiti relativi alla realizzazione di opere pubbliche o alla gestione di servizi pubblici.</p> <p>La giurisprudenza europea ha indicato, quali <u>requisiti necessari ai fini della configurazione dell'<i>in house</i></u>: i) la partecipazione interamente pubblica; ii) l'esercizio da parte dell'amministrazione di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; iii) lo svolgimento dell'attività prevalentemente a favore dell'amministrazione controllante.</p> <p>Sul piano organizzativo, la previsione di forti poteri di gestione del socio pubblico nella forma del controllo analogo ha comportato, in questo caso, una rilevante “deroga” all'assetto organizzativo della società disciplinata dal codice civile che ha condotto alla prospettazione di due diverse ricostruzioni relative alla natura giuridica dell'<i>in house</i>.</p> <p><u>Un primo orientamento, seguito dalla prevalente giurisprudenza della Corte di Cassazione</u>, ritiene che la società <i>in house</i> non sia un vero e proprio soggetto giuridico mancando il requisito dell'alterità soggettiva rispetto all'Amministrazione Pubblica.</p> <p><u>Un secondo orientamento, seguito dalla prevalente dottrina, che sembra aver trovato risponda nell'attuale Decreto</u>, ha rilevato, invece, come la società <i>in house</i> deve considerarsi una vera e propria società di natura privata dotata di una sua autonoma soggettività giuridica. La questione relativa alla natura giuridica delle società <i>in house</i>, dipendente dalla questione dell'organizzazione, condiziona in modo rilevante l'individuazione della disciplina applicabile allo svolgimento dell'attività.</p> <p><u>La qualificazione dell'<i>in house</i> come mera organizzazione interna della PA titolare della partecipazione pubblica e dunque come “organo” dell'ente stesso</u> comporterebbe l'applicazione, sia pure con i necessari adattamenti, del regime delle Pubbliche Amministrazioni, con conseguente possibile concorrenza, a seconda dei settori e delle modalità di intervento, dei regimi pubblici e privati.</p> <p><u>La qualificazione dell'<i>in house</i> come persona giuridica di diritto privato</u>, comporterebbe l'applicazione del regime privatistico con le “deroghe” operanti</p>

	<p>per le altre società. In particolare, verrebbero nuovamente in rilievo sia le “deroghe” di diritto privato relative allo svolgimento dell’attività di impresa e di servizio pubblico sia le “deroghe” di diritto pubblico con applicazione della legge sul procedimento amministrativo e della legge sui contratti pubblici sia pure, in ragione delle diversità comunque esistenti, con riferimento a diverse disposizioni normative.</p>
<p>Il contesto europeo</p>	<p>Il Decreto Legislativo in esame, all’art. 1, c. 2, prevede che le disposizioni in esso contenute sono applicate avendo riguardo, tra l’altro, “alla tutela e promozione della concorrenza”.</p> <p>I principi di concorrenza europea perseguono il fine di assicurare la “libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi, e dei capitali” (art. 26, secondo par., Trattato sul funzionamento dell’Unione europea).</p> <p>Le regole, in grado di garantire il perseguimento di tali finalità, sono molteplici e vengono indicate mediante espressioni sintetiche identificative dei fenomeni: i) regole di “concorrenza” cosiddette antitrust; ii) “concorrenza nel mercato”; iii) “concorrenza per il mercato”.</p> <p>In estrema sintesi, <u>il diritto europeo</u>, nella cornice dei processi di liberalizzazione economica e senza interferire direttamente nei processi di privatizzazione, <u>consente alle società private e pubbliche di svolgere attività di impresa, nonché attività di servizio di interesse generale, economico o non, purché si rispettino le regole antitrust e le procedure di garanzia di scelta del contraente o del socio.</u></p>
<p>Il contesto costituzionale</p>	<p>La <u>Costituzione</u> – oltre ad imporre che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni si eserciti nel rispetto dei <u>“vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”</u> (art. 117, primo comma, Cost.) e dunque anche dei principi di concorrenza – <u>tutela l’iniziativa economica pubblica e privata</u>, disponendo che “la legge determina i programmi e i controlli opportuni” affinché detta attività “possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali” (art. 41, comma 3, Cost.).</p> <p>L’art. 117 Cost. attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di “ordinamento civile” (comma 2, lettere o), “tutela della concorrenza” (comma 2, lettere e), “organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (comma 2, lettera p), “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (comma 2, lettera g) e alle Regioni la competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale (comma 4).</p> <p>La materia del coordinamento della finanza pubblica è, invece, attribuita alla competenza concorrente Stato-Regioni (art. 117, terzo comma). La riforma costituzionale attribuisce anche tale materia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.</p>

La distribuzione delle funzioni legislative e regolamentari tra i diversi livelli istituzionali di governo è, pertanto, condizionata, fermo restando il valore trasversale della tutela della concorrenza, dalla questione generale relativa alla natura giuridica e all'attività posta in essere dalle singole società. La valorizzazione dei profili privatistici assegna valenza prevalente al titolo di competenza dell'ordinamento civile. La valorizzazione dei profili pubblicistici e, in particolare, la connessione tra l'attività posta in essere e la sua valenza strumentale ai fini dell'esplicazione di funzioni amministrative, attribuisce valenza prevalente al titolo di competenza dell'organizzazione⁶.

Verbale workshop “Rapporti di lavoro e società pubbliche”⁷

Il giorno 2 dicembre 2016, presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, **si è tenuto il seminario in oggetto diretto ad approfondire le nuove disposizioni in materia di rapporti di lavoro delle società a partecipazione pubblica**, ai sensi del DLgs n. 175/16 “Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica”.

In apertura dei lavori, il Prof. Arturo Maresca ha sottolineato la necessità di aggiornare la scaletta dei contenuti previsti, alla luce della **Sentenza n. 251/16 della Corte Costituzionale** che, in riferimento alla Legge n. 124/15 (“Legge Madia”), ha determinato il Governo a ritirare alcuni decreti appena approvati ma ancora non inviati alla firma del Presidente della Repubblica, quali quello sulla dirigenza pubblica e quello sui servizi pubblici locali.

Gli interventi sono stati quindi i seguenti:

1. Prof. Carlo Colapietro (Diritto Pubblico Università Roma 3) = effetti della sentenza;
2. Prof. Roberto Romei (Diritto del Lavoro Università Roma 3) = disciplina transitoria;
3. Prof. Arturo Maresca (Diritto del Lavoro Università La Sapienza) = approfondimenti su contratti e retribuzioni.

-
1. Il **Prof. Colapietro** evidenzia che la Suprema Corte ha ribadito il criterio della “prevalenza”, nonché quello della “leale collaborazione” quali elementi determinanti per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme di delega. **I decreti di attuazione** infatti, in gran parte già approvati dal Governo, **hanno bisogno**, alla luce del criterio della leale collaborazione, **di una “intesa” in sede di Conferenza Stato-Regioni**, non di un semplice “parere”. L'intesa è il più forte criterio della leale collaborazione. Ciò significa che il Governo deve vincolare l'attuazione della

⁶ Fonte: Numero 00968/2016 e data 21/04/2016 Consiglio di Stato Adunanza della Commissione speciale del 16 marzo 2016 NUMERO AFFARE 00438/2016 OGGETTO: Dipartimento per la semplificazione e la pubblica amministrazione Schema di Decreto Legislativo recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche”.

⁷ I relatori del seminario non hanno preso visione del presente verbale.

propria normativa al raggiungimento di un'intesa, basata sulla reiterazione delle trattative al fine del raggiungimento di un esito consensuale. Mentre per il parere è sufficiente trasmettere il prospetto del decreto. Si tratta di un concorso di interessi Stato-Regioni, nessuno dei quali risulta tuttavia prevalente. Per quanto concerne il decreto delegato sulle società partecipate, DLgs n. 175/16, è la stessa Sentenza della Suprema Corte a precisare che "Le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della Legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative". **Il vizio è quindi di illegittimità costituzionale derivata**, "forse vi è stata troppa referenza nei confronti del Governo". La Corte ha innovato, ma si tratta di un "terreno scivoloso", tanto che si è parlato, da parte di alcuni, di "illegittimità accertata ma non dichiarata". Il mancato coinvolgimento delle Regioni è una questione formale che diventa sostanziale. L'intesa, in quanto riferita alla produzione normativa, sarà comunque debole.

Come procedere quindi? La soluzione è una soluzione tecnica. Le ipotesi sono quella del decreto correttivo, solo se è ancora aperta la delega, che potrebbe rettificare il dispositivo, alla luce dell'intesa da raggiungere in sede di Conferenza Unificata, ma questa pratica dei successivi decreti correttivi è stata criticata e al Prof. Colapietro non piace, oppure la riapertura della delega, con una nuova norma alla luce dei principi evidenziati dalla Corte Costituzionale.

2. Il **Prof. Romei** afferma che i decreti attuativi contenuti all'interno del DLgs n. 175/16 devono comunque trovare una soluzione tecnica. Particolare attenzione è dedicata **all'art. 25** del decreto "Disposizioni transitorie in materia di personale": dispone il blocco totale delle assunzioni o prevede specifiche modalità e/o deroghe? Occorre innanzitutto stabilire che l'articolo ha una duplice natura: strutturale, poiché contiene procedure per la gestione e il riequilibrio delle eccedenze del personale; funzionale, in quanto "instrada" le società a controllo pubblico verso specifiche liste per appianare le eccedenze di personale. Il divieto è quindi compatibile con la natura delle società a controllo pubblico? Ebbene, poiché queste sono disciplinate dal Codice Civile, nell'ambito della normativa sul lavoro privato, la norma non dovrebbe contrastare in tal senso.

L'articolo 25, comma 4, conterrebbe ad una prima lettura 2 precetti, tuttavia essi sono riconducibili ad un unico dettame, attraverso una relazione di strumentalità: l'obbligo di indirizzare le proprie assunzioni verso liste di eccedenza, fa diventare il divieto di nuove assunzioni un vero e proprio corollario.

Il comma 4 stabilisce poi che tale blocco riguarda il divieto a procedere con quelle a tempo indeterminato, fino al 30/06/18, se non attingendo agli elenchi regionali, prima, e a quelli dell'ANPAL, con le modalità indicate nel comma 1, vale a dire a seguito di un Decreto Interministeriale. Ma fino a che tale D.I. non entra in vigore, tutti gli obblighi previsti dall'articolo non hanno efficacia. Il blocco non è quindi così assoluto: occorre prima perfezionare l'iter procedurale del decreto, superando alcuni nodi, tra cui ad esempio l'ipotesi di assenza di esuberanti da parte di alcune Regioni e quindi la non applicazione del blocco stesso. Il blocco è molto meno assoluto di quanto possa sembrare a prima vista. Il comma 5 del suddetto articolo prevede alcune deroghe, in caso di infungibilità del personale: esso infatti non scatterebbe, in presenza

di profili professionali non presenti nell'elenco. Ulteriore aspetto critico riguarda le modalità di costituzione di questi elenchi, soprattutto per quanto concerne le modalità di valutazione. Va anche considerato che in alcune Regioni potrebbero non esserci eccedenze di personale e di conseguenza queste Regioni sarebbero fortemente pregiudicate. Chi è collocato nelle liste? Chi è in eccedenza, ossia in esubero. Quali sono poi gli effetti dell'inserimento nelle liste? Se paragonati alla mobilità, si tratterebbe di "licenziamenti impossibili". Il lavoratore può poi rifiutare l'assegnazione ad una società? Sì; e la società può fare altrettanto? La norma non specifica nulla a riguardo, pertanto la relativa autonomia non appare intaccata. La società può valutare infatti se il lavoratore è conforme o meno a quanto le serve e poi c'è comunque la valutazione al termine del periodo di prova.

In relazione poi ad eventuali trasformazioni contrattuali da CTD a CTI, parlando il dispositivo, al comma 4 dell'art. 25, di "nuove assunzioni", esse non rientrano in tale novero. Su un possibile nesso con la [Legge n. 68/99](#) del Collocamento mirato, si può ipotizzare se negli elenchi regionali prima, e dell'ANPAL poi, vi sono persone con disabilità, che le aziende possono quindi ingaggiare.

3. Il **Prof. Maresca** si sofferma sugli **articoli 19 e 11** del decreto delegato. L'articolo 19 "Gestione del personale", "è una norma 'iperchiara' ed è una norma che ci voleva", indica le fonti di disciplina dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle società pubbliche, prevedendo per questi l'applicazione delle norme di lavoro privato, ivi incluse quelle sugli ammortizzatori sociali (ad eccezione delle partecipate al 100%). L'art. 11 riguarda gli "Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico". Per quanto concerne i trattamenti retributivi, questi sono fissati dagli Enti pubblici controllanti e passando attraverso la contrattazione di II livello. I limiti retributivi sono solo eventuali, in quanto fissati dalle Amministrazioni Pubbliche socie e fino a quando ciò non accade, questi limiti non operano. Vi sono comunque dei limiti, fissati dal comma 6 dell'art. 11 che divide le società in 5 fasce e relativi massimali. Due sono i quesiti da porsi: il primo verte sulla incidenza o meno di tali limiti sui contratti in corso (su questo aspetto il Ministero del Lavoro è orientato ad applicare la norma in modo retroattivo); il secondo riguarda, comma 10 dell'art. 11, il tetto degli incentivi all'esodo dei dirigenti (non possono eccedere quanto previsto dal legislatore). Va sottolineato che in comma 10 prevede che "è comunque fatto divieto di corrispondere ai dirigenti delle società a controllo pubblico indennità o trattamenti di fine mandato diversi o ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge o dalla contrattazione collettiva ovvero di stipulare patti o accordi di non concorrenza, anche ai sensi dell'articolo 2125 del codice civile". La norma non dice contrattazione collettiva nazionale, che quindi potrebbe spostare il limite. Il legislatore infatti, quando parla di contrattazione collettiva, è rigoroso.

Circa le modalità di reclutamento, previste all'art. 19, comma 2, esse riguardano il tutto il personale dipendente (restano quindi escluse le collaborazioni), dirigenti compresi. Le procedure di selezione devono rispettare principi privatistici e quindi attenersi ai criteri di trasparenza, pubblicità ed imparzialità. In mancanza di tali principi, i contratti sono nulli (comma 4); se invece i provvedimenti di selezione sono regolarmente pubblicati, ma le procedure sono

state violate, non vi è la nullità dell'atto, bensì si rimanda all'applicazione del comma 3 dell'art. 35 DLgs n. 165/01 ("Reclutamento del personale").

La Sentenza n. 251/16 della Corte Costituzionale

La Corte costituzionale, con la con Sentenza 9-25 novembre 2016, n. 251, si è pronunciata sulla legittimità di talune disposizioni della Legge n.124 del 2015, recante delega al Governo per la riorganizzazione delle PA (cd. Legge Madia), sulla base di un ricorso della Regione Veneto.

La Sentenza ha dichiarato incostituzionale la Legge n.124 nella parte in cui essa aveva previsto il mero parere della Conferenza unificata, e non invece l'intesa in sede di Conferenza unificata o di Conferenza Stato-Regioni (a seconda della materia oggetto di delega) per taluni decreti legislativi di attuazione.

Fra le disposizioni censurate vi sono anche quelle di delega al Governo per l'adozione del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Come precisato dalla Corte costituzionale, le pronunce di illegittimità costituzionale sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della Legge n. 124, e non si estendono ai Decreti Legislativi adottati in attuazione delle stesse, precisando altresì che: "Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione".

Le disposizioni oggetto del ricorso conclusosi con la citata Sentenza n.251 riguardano le deleghe al Governo per l'adozione di Decreti Legislativi per la disciplina dei seguenti ambiti: codice dell'amministrazione digitale (art.1), dirigenza pubblica (art. 11), lavoro alle dipendenze delle PA (art. 17), società a partecipazione pubblica (art. 18), servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19).

La Corte Costituzionale censura alcune delle richiamate disposizioni per la **mancata previsione**, nell'ambito del procedimento di adozione dei decreti legislativi, **della previa intesa nell'ambito del sistema delle Conferenze**. Non ritiene infatti che la previsione di un mero parere, peraltro richiesto alla Conferenza unificata (anche nei casi in cui la sede naturale avrebbe dovuto essere la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano – d'ora innanzi Conferenza Stato-Regioni), sia idonea ad assicurare il rispetto del **principio di leale collaborazione**. A tal fine, si rendono necessarie procedure collaborative volte alla definizione condivisa degli interventi normativi che incidono anche sulle competenze riservate alle autonomie. In merito alla fondatezza del ricorso, la Corte costituzionale segue, per molti aspetti, un percorso logico (già applicato in altri procedimenti successivi alla riforma del Titolo V) per il vaglio di legittimità delle disposizioni censurate partendo dalla valutazione "se una materia si imponga sulle altre, al fine di individuare la titolarità della competenza" [fra Stato e Regioni]. Nei casi in cui non si

rinvenga tale prevalenza e sia pertanto configurabile una concorrenza delle competenze, l'intervento statale è legittimo nella misura in cui "siano assicurati adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze". Si tratta di una linea argomentativa che trova solido ancoraggio in una costante giurisprudenza costituzionale in materia, in cui la Corte ha affermato che si pone in tali situazioni l'esigenza di "contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite" alle autonomie, attraverso il pieno coinvolgimento di queste ultime, nell'ambito di rapporti ispirati alla leale collaborazione. Quanto allo strumento privilegiato con cui è assicurato il coinvolgimento delle autonomie nel contesto in esame, esso è individuato nell'intesa, da sancire nell'ambito del cd. sistema delle Conferenze.

Nella Sentenza in commento, **la Corte ha rilevato, fra l'altro, la fondatezza della censura riguardante le disposizioni di delega in materia di società a partecipazione pubblica** (art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), in combinato disposto con la previsione secondo cui i Decreti Legislativi attuativi sono adottati previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa (art.16, commi 1 e 4). La disciplina in esame investe ambiti materiali che afferiscono alle competenze statali e regionali, senza che sia rinvenibile una prevalenza delle prime. Quanto alle competenze dello Stato, la Corte costituzionale richiama le materie "ordinamento civile" (cui sono riconducibili le disposizioni "volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato") e "tutela della concorrenza", riservate in via esclusiva allo Stato, alle quali si potrebbe aggiungere la materia "coordinamento della finanza pubblica" (cui afferiscono le previsioni relative alla razionalizzazione delle procedure di acquisto di beni e di reclutamento del personale, ai vincoli alle assunzioni e alle politiche retributive, finalizzati al contenimento dei costi), di competenza concorrente. Quanto alle competenze regionali residuali, appare particolarmente significativa la materia di organizzazione amministrativa regionale (cui afferiscono, fra le altre, le disposizioni sulla ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, nonché l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie). A fronte di una "concorrenza" di competenze statali e regionali, la Corte ha censurato la mancata previsione di un'intesa in sede di Conferenza unificata sui Decreti Legislativi, ritenendo insufficiente la richiesta di un mero parere (ai sensi dell'art.16, comma 4).

La Corte - pur operando, per taluni aspetti, in continuità con la costante giurisprudenza che impone, in presenza di un intreccio di materie, il ricorso a procedure di leale collaborazione - nell'imporre il rispetto di tale principio (attraverso lo strumento dell'intesa) anche nell'ambito del procedimento di adozione del decreto **legislativo opera al contempo una profonda cesura rispetto alla pregressa giurisprudenza**, in cui aveva costantemente affermato che "il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo" (tra le altre, Sentenza n. 6 del 2004)⁸.

⁸ "Schema di Decreto Legislativo recante disposizioni integrative e correttive al Decreto Legislativo n. 175 del 2016 (T.U. società partecipate)". Atto del Governo n. 404. Articoli 16, commi 4 e 7 della Legge 7 agosto 2015, n. 124. Schede di lettura. Dossier – XVII Legislatura. Aprile 2017. Senato della Repubblica e Camera dei deputati.

Il Parere n. 83 del 2017 del Consiglio di Stato

A seguito della Sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale, l'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la PA ha sottoposto al Consiglio di Stato alcune questioni interpretative riferite ai tre Decreti Legislativi, adottati sulla base di disposizioni di delega contenute nella Legge n. 124 del 2015 dichiarate incostituzionali (nella parte in cui avevano previsto solo il parere e non l'intesa con le Regioni nel procedimento di adozione dei legislativi di attuazione delle stesse).

Oltre al Decreto Legislativo n. 175 del 2016, recante Testo Unico in materia di società partecipazione pubblica, rispetto al quale è stato adottato lo il Decreto Legislativo n. 100/17, recante disposizioni integrative e correttive al DLgs n. 175 del 2016, gli altri due Decreti Legislativi sono il n.116 del 2016, in materia di licenziamento disciplinare, e il n.171 del 2016, in materia di dirigenza sanitaria.

Il Consiglio di Stato, in sede di espressione del proprio parere (il n.83 del 2017), svolge anzitutto considerazioni in ordine all'importanza di "portare a termine le previsioni della Legge n. 124 a seguito della Sentenza della Corte", anche "per non far perdere slancio riformatore all'intero disegno: i Decreti Legislativi interessati dalla Sentenza costituiscono, infatti, non soltanto misure di grande rilievo di per sé, ma anche elementi di una riforma complessiva, che risulterebbe meno incisiva se limitata ad alcuni settori".

Quanto alle modalità procedurali indicate al Governo per dare seguito alla Sentenza della Corte costituzionale:

1. rileva che non è necessario intervenire con novelle sulla Legge delega, atteso che la sentenza della Corte stessa ha operato un intervento manipolativo sul testo che lo ha reso conforme al dettato costituzionale, con la previsione dell'intesa al posto del parere;
2. richiama quanto affermato dalla Corte circa la circostanza che "i Decreti Legislativi già adottati restano validi ed efficaci fino a una eventuale pronuncia della Corte che li riguardi direttamente, e salvi i possibili interventi correttivi che nelle more dovessero essere effettuati";
3. afferma che il Governo può sanare il vizio procedurale (consistente nella mancata intesa), acquisendo la stessa sul provvedimento nel suo complesso, in sede di adozione dei Decreti Legislativi correttivi.

Quanto all'efficacia temporale dell'intesa, il Consiglio di Stato sostiene che rientra nella disponibilità delle parti dell'intesa disciplinare anche degli effetti già dispiegati medio tempore (cioè nel "periodo intercorso tra l'entrata in vigore del Decreto Legislativo originario e quello del Decreto Correttivo"). Riguardo alle modalità di acquisizione dell'intesa, il Consiglio di Stato ritiene applicabile l'art. 3 del [Decreto Legislativo n. 281 del 1997](#), ivi compreso il meccanismo di chiusura di cui al comma 3, secondo cui "quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione

motivata”. Ciò affinché la ricerca di forme di mediazione e la reiterazione di trattative non determini la mancata adozione di una decisione.

Nello specifico, il **Consiglio di Stato afferma che il Decreto Correttivo**: i) “dovrebbe dare atto espressamente, nelle “premesse”, della Sentenza della Corte e dello svolgimento del procedimento di leale collaborazione, descrivendo in modo adeguato l’oggetto, gli effetti e le modalità di svolgimento dell’intesa”; ii) nel proprio articolato dovrebbe testualmente emendare le “premesse” del testo unico “con un nuovo “visto” che inserisca la menzione dell’intesa raggiunta, in modo da esplicitare anche nel testo del decreto gli effetti procedurali sananti il vizio della medesima natura”. Tale modifica espressa consentirebbe, ad avviso del Consiglio di Stato, di definire altresì l’intesa sul decreto nel suo complesso; iii) dovrebbe contenere le norme correttive e integrative definite nell’ambito dell’intesa di modifica del testo unico; iv) dovrebbe fare espressamente salve le norme contenute nel testo unico che non sono state modificate all’esito della procedura di cooperazione; v) dovrebbe eventualmente fare salvi gli effetti intercorsi tra l’entrata in vigore del decreto originario e quella del suo correttivo (se così previsto in sede di intesa)⁹.

L’Intesa in sede di Conferenza Unificata sullo schema di Decreto Legislativo recante disposizioni integrative e correttive al TU Società partecipate

Il Governo ha sottoposto lo schema di Decreto Legislativo correttivo alla Conferenza unificata, che ha sancito l’intesa nella seduta dello scorso 16 marzo 2017.

L’intervento correttivo si è reso necessario a seguito della Sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016, con la quale la Corte ha censurato, fra gli altri, l’articolo 18 della Legge n. 124 del 2015, nella parte in cui stabilisce che i DLgs attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in Conferenza unificata, anziché previa intesa.

Al fine di sanare il suddetto vizio procedimentale **il Governo**, anche sulla scorta del parere reso dal Consiglio di Stato n. 83 del 2017, **ha fatto ricorso allo strumento del Decreto Correttivo, previsto dalla stessa Legge Delega, su cui ha richiesto l’Intesa in sede di Conferenza unificata.**

Si è svolto un ampio confronto fra i rappresentanti dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, sin dalla fase antecedente all’adozione, in via preliminare, da parte del Consiglio dei Ministri dello Schema di Decreto, poi adottato in data 17 febbraio. Successivamente, vi sono state ulteriori interlocuzioni (8 e 14 marzo), in cui i rappresentanti delle Regioni hanno sottoposto un documento contenente una serie di proposte di modifica dello Schema di Decreto, richiamando in particolare l’attenzione su quelle relative agli ambiti territoriali per la partecipazione alle gare (articolo 5), ai limiti di fatturazione (articolo 12), alle scadenze dei termini fissati nel provvedimento (articoli 18 e 18-bis), alla deroga dei limiti per le assunzioni (articolo 11) ed alla previsione dell’intesa “forte” di cui all’articolo 8, comma 6, della [Legge n. 131/03](#) su alcuni provvedimenti (articolo 14). Quanto ai

⁹ Ibidem Nota 7

rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI, essi hanno consegnato un documento congiunto contenente una serie di proposte di modifica dello Schema, segnalando, in particolare, quelle relative agli ambiti territoriali per l'accesso alle gare (articolo 5), al controllo ed al potere ispettivo da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato su tutte le società a partecipazione pubblica (articolo 9), ai limiti di fatturazione (articolo 12), alle sanzioni previste solo per le società degli enti locali (articolo 12), alla proroga di alcuni termini (articolo 15), ai compensi previsti per gli amministratori di società pubbliche (articolo 15-bis).

Lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, in sede di Conferenza unificata, hanno raggiunto la richiamata intesa sullo Schema di Decreto Legislativo adottato in via preliminare dal Governo in data 17 febbraio, convenendo, al contempo, su talune integrazioni e modifiche (contenuti nell'allegato B al documento con cui è stata sancita la predetta intesa), che il Governo si è impegnato a recepire nel testo definitivo del Decreto Legislativo¹⁰.

L'esame parlamentare dello schema di DLgs alla luce dell'intesa in Conferenza unificata

Le Commissioni parlamentari di merito sono state investite dell'esame, in sede consultiva, dello Schema di Decreto Legislativo in esame, adottato in via preliminare dal Consiglio dei ministri in data 17 febbraio 2017 e trasmesso alle Camere il 20 marzo.

A seguito della Sentenza della Corte costituzionale n.251 del 2016, del Parere del Consiglio di Stato n.83 e della conseguente acquisizione dell'Intesa in sede di Conferenza unificata, le proposte emendative al testo concordate in sede di Intesa rivestono un particolare rilievo, di cui appare opportuno tenere conto nell'ambito dell'esame parlamentare.

Ai sensi della Sentenza n.251, **il principio di leale collaborazione** - che per la prima volta è stato riconosciuto nell'ambito del procedimento di adozione di Decreti Legislativi - **impone infatti al Governo di dare seguito ai contenuti dell'Intesa, pena il rischio di una declaratoria di illegittimità costituzionale del provvedimento legislativo.**

Un esame compiuto del provvedimento in commento sembrerebbe pertanto doversi estendere anche alle proposte di modifica, atteso che il Governo è, come detto, vincolato ad adottare in via definitiva, al termine della fase consultiva, il Decreto Legislativo previa intesa in sede di Conferenza unificata. Tale circostanza non comporta tuttavia che le Commissioni parlamentari siano chiamate a svolgere un ruolo sostanzialmente ratificatorio di decisioni già assunte in tale sede. Eventuali proposte parlamentari di modifica del provvedimento (tali da renderlo difforme dal testo su cui è stata raggiunta l'intesa) potranno essere pertanto avanzate nei confronti del Governo, che, qualora ritenesse di recepirle, parrebbe essere tuttavia tenuto, prima dell'approvazione in via definitiva, a sollecitare una nuova intesa sul testo così modificato, in sede di Conferenza unificata¹¹. Si è così giunti all'adozione del DLgs n. 100/17.

¹⁰ Ibidem Nota 7

¹¹ Ibidem Nota 7

Decreto Legislativo 16 giugno 2017, n. 100 “Disposizioni integrative e correttive al Decreto Legislativo n. 175/16, recante Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica”.

Scheda di lettura del DLgs n. 100/17

<p>Art.1 “Oggetto”</p>	<p>Reca l’oggetto del provvedimento in esame stabilendo che esso contiene modifiche ed integrazioni al DLgs 19 agosto 2016, n. 175 (d’ora innanzi Testo Unico) e specificando che, per quanto non disciplinato dal provvedimento stesso, restano ferme le disposizioni già vigenti.</p>
<p>Art.2 “Modifiche alle premesse del DLgs n. 175/16”</p>	<p>Opera una modifica alle premesse del Testo Unico, introducendo l’esplicito riferimento all’Intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del DLgs 28 agosto 1997, n. 281. Nella seduta del 16 marzo 2017 la Conferenza unificata ha sancito l’Intesa sullo Schema di DLgs correttivo del Testo Unico adottato dal Governo in data 17 febbraio 2017.</p>
<p>Art.3 “Modifiche all’art. 1 del DLgs n. 175/16”</p>	<p>Reca una modifica all’art. 1 del Testo Unico, al fine di specificare che le disposizioni recate nel medesimo TU si applicano alle società quotate secondo quanto già previsto dal testo vigente, nonché alle società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche.</p>
<p>Art.4 “Modifiche all’art. 2 del DLgs n. 175/16”</p>	<p>L’articolo 4 modifica in più punti l’articolo 2 del Testo Unico, che reca disposizioni definitorie, prevedendo l’estensione della definizione di società anche agli organismi aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili e sopprimendo alla lettera p), il generico riferimento alle società partecipate da società quotate, il cui regime giuridico è stato precisato nell’articolo 1, c. 5 del DLgs n. 175.</p>
<p>Art.5 “Modifiche all’art. 4 del DLgs n. 175/16”</p>	<p>L’articolo 5 modifica l’art. 4 del Testo Unico, recante finalità perseguibili mediante l’acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche, precisando, tra l’altro, che l’attività di autoproduzione di beni e servizi possa essere strumentale agli Enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni. Inoltre, al fine di valorizzare il principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni, come richiesto dalla Corte costituzionale nella Sentenza n. 251/16, è stato previsto, al comma 9, che il Presidente della Regione, con provvedimento adottato ai sensi della legislazione regionale e nel rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità, possa deliberare l’esclusione totale o parziale, dell’applicazione delle disposizioni del presente articolo, a singole società a partecipazione regionale, motivata con riferimento alla misura e qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici a essa connessi e al tipo di attività svolta, riconducibile alle finalità generali.</p>

	<p>Infine, è fatta salva la possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi economici di interesse generale a rete, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica.</p>
<p>Art.6 “Modifiche all’art. 5 del DLgs n. 175/16”</p>	<p>L’articolo 6 è diretto a modificare l’art. 5 del Testo Unico, recante oneri di motivazione analitica dell’atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazioni.</p> <p>Viene eliminato, tra gli oneri di motivazione analitica relativi all’atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazioni, il riferimento alla possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate e precisato che le modalità della consultazione pubblica siano disciplinate dagli stessi Enti locali interessati. Inoltre si chiarisce nel testo che per gli atti deliberativi delle amministrazioni dello Stato e degli Enti nazionali, sono competenti le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, in sede di controllo.</p>
<p>Art.7 “Modifiche all’art. 11 del DLgs n. 175/16”</p>	<p>L’art. 7 modifica l’art. 11 del Testo Unico, che reca la disciplina – per molti aspetti innovativa rispetto alle disposizioni vigenti - in materia di composizione degli organi di amministrazione delle società in controllo pubblico, con riferimento sia al numero dei componenti (introducendo anche come regola che, di norma, le società a controllo pubblico siano gestite da un amministratore unico) sia ai requisiti agli stessi richiesti; nonché di compensi corrisposti ai componenti degli organi di amministrazione e di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti delle società in controllo pubblico.</p> <p>In particolare, le modifiche concernono:</p> <ul style="list-style-type: none"> • il comma 1, che introduce l’intesa in sede di Conferenza unificata nell’ambito dell’iter di adozione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri relativo ai requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia dei componenti degli organi amministrativi e di controllo di società a controllo pubblico; • il comma 6, riguardante il decreto del Ministro dell’economia e delle finanze di definizione degli indicatori dimensionali qualitativi e quantitativi delle società in controllo pubblico, diretti a individuare cinque fasce per la classificazione delle stesse. Nello specifico, si stabilisce che l’adozione del predetto decreto, nel caso di società controllate dalla Regione o da Enti locali, sia subordinato alla previa intesa in Conferenza unificata.

<p>Art.8" Modifiche all'art. 14 del DLgsn.175/16"</p>	<p>L'articolo 8 apporta modificazioni all'art. 14 del Testo Unico - in materia di crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica - al fine, sia di rettificare alcuni riferimenti normativi interni inesatti, sia di introdurre alcune precisazioni terminologiche.</p>
<p>Art.9 "Modifiche all'art. 15 del DLgs n. 175/16"</p>	<p>L'articolo 9 modifica l'art. 15 del Testo Unico - in materia di monitoraggio, indirizzo e coordinamento sulle società a partecipazione pubblica, precisando, al comma 1, che l'individuazione, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, della struttura competente per il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del Decreto, già prevista dal testo originario, avvenga con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.</p>
<p>Art. 10 "Modifiche all'art. 16 del DLgs n. 175/16"</p>	<p>L'articolo 10 modifica l'art. 16 del Testo Unico – in materia di società in house, aggiungendo il comma 3bis: "La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società".</p>
<p>Art. 11 "Modifiche all'art. 17 del DLgs n. 175/16"</p>	<p>L'articolo 11 reca una modifica di redazione, utile a meglio precisare l'ambito soggettivo di applicazione della disposizione di cui all'articolo 17 (Società a partecipazione mista pubblico-privata), del TU.</p>
<p>Art.12 "Modifiche all'art. 19 del DLgs n. 175/16"</p>	<p>L'articolo 12 apporta modifiche all'art. 19 del TU - in materia di gestione del personale delle società a controllo pubblico – volte a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • precisare la disposizione di cui al comma 5, specificando che le Amministrazioni pubbliche socie - nel determinare obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento delle società controllate, ivi incluse quelle per il personale - tengano conto, oltre che - come già previsto nel testo vigente - delle disposizioni transitorie in materia di personale dettate dall'articolo 25 del medesimo Testo Unico ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera; • la spesa per il riassorbimento del personale già in precedenza dipendente dalle stesse Amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo indeterminato non rileva nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili e, per gli enti territoriali, a condizione che venga fornita dimostrazione, certificata dal

	<p>parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, che le esternalizzazioni siano state effettuate nel rispetto degli adempimenti previsti dall'articolo 6-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;</p> <ul style="list-style-type: none"> • modificare il comma 9, al fine di incidere sull'ambito temporale di applicazione di talune disposizioni della Legge n. 147/13 riguardanti la gestione delle eccedenze di personale nelle società partecipate. Nello specifico, le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 565 a 568, della Legge n. 147 continueranno ad applicarsi sino alla data di pubblicazione del Decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali di definizione delle modalità di trasmissione alle singole Regioni dell'elenco del personale eccedente nelle società partecipate, una volta conclusa la ricognizione del personale in servizio (si veda l'articolo 25, comma 1). Fino alla data di pubblicazione del Decreto Interministeriale (DI 9 novembre 2017, di seguito illustrato) e comunque non oltre il 31 dicembre 2017, a partire da tale data cesseranno comunque gli effetti delle disposizioni di cui alla Legge n. 147/13.
<p>Art.13 "Modifiche all'art. 20 del DLgs n. 175/16"</p>	<p>L'articolo 13 modifica l'art. 20 del Testo Unico - in materia di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche - al fine di precisare che la disposizione recata dal comma 7 (sanzione amministrativa), si riferisce (esclusivamente) agli Enti locali.</p>
<p>Art.14 "Modifiche all'art. 21 del DLgs n. 175/16"</p>	<p>L'articolo 14 modifica l'art. 21 del Testo Unico – in materia di Norme finanziarie sulle società partecipate dalle amministrazioni locali – aggiungendo il comma 3bis "Le Pubbliche Amministrazioni locali partecipanti possono procedere al ripiano delle perdite subite dalla società partecipata con le somme accantonate ai sensi del comma 1, nei limiti della loro quota di partecipazione e nel rispetto dei principi e della legislazione dell'Unione europea in tema di aiuti di Stato".</p>
<p>Art.15 "Modifiche all'art. 24 del DLgs n. 175/16"</p>	<p>L'articolo 15 apporta modificazioni all'art. 24 del Testo Unico - in materia di revisione straordinaria delle partecipazioni - differendo al 30 settembre 2017 il termine entro il quale le Pubbliche Amministrazioni sono tenute ad adottare il provvedimento di ricognizione delle partecipazioni possedute e ad individuare quelle che devono essere alienate (comma 1, lett. b)). Tale adempimento, nel testo vigente, avrebbe dovuto essere espletato entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del Testo Unico (art. 24, comma 1, secondo periodo).</p>
<p>Art.16 "Modifiche all'art. 25 del</p>	<p>L'articolo 16 apporta modificazioni all'art. 25 del Testo Unico - recante disposizioni transitorie in materia di personale - volte a:</p>

<p>DLgs n. 175/16”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • differire al 30 settembre 2017 il termine entro il quale le società a controllo pubblico sono tenute ad effettuare una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze. • disporre che il Decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro delegato per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale devono essere stabilite le modalità di trasmissione degli elenchi del personale eccedente da parte delle società a controllo pubblico alla Regione nel cui territorio la società ha la sede legale, sia adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 281 del 1997; • precisare che il divieto - posto dal comma 4 - alle società a controllo pubblico di procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato, se non attingendo agli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti, fino al 30 giugno 2018, decorre dalla data di pubblicazione del Decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali con il quale, ai sensi del comma 1 del medesimo art. 25, sono stabilite le modalità di trasmissione degli elenchi del personale eccedente alle Regioni.
<p>Art.17 “Modifiche all’art. 26 del DLgs n. 175/16”</p>	<p>L'articolo 17 apporta modifiche all'art. 26 del Testo Unico - recante disposizioni transitorie ulteriori rispetto a quelle in materia di personale di cui al precedente art. 25 – volte, tra l’altro, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • differire al 31 luglio 2017 il termine entro il quale le società a controllo pubblico già costituite alla data di entrata in vigore del TU sono tenute ad adeguare i propri statuti alle disposizioni del medesimo TU.; • estendere le esclusioni dall'ambito di applicazione dell'art. 4 - il quale pone condizioni e limiti per la costituzione e acquisizione di partecipazioni pubbliche - alle società aventi come oggetto sociale esclusivo la realizzazione di progetti di ricerca finanziati dalle istituzioni dell’Unione europea; • differire al 31 luglio 2017 il termine entro il quale le società a controllo pubblico sono tenute ad adeguarsi alle previsioni dell'articolo 11, comma 8 (Gli amministratori delle società a controllo pubblico non possono essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti); • tramite l'aggiunta di sei commi (da 12-bis a 12-sexies) all'art. 26 (comma 1, lett. d)), tra l’altro: <ul style="list-style-type: none"> - escludere dall’applicazione del Testo Unico: le società destinatarie dei provvedimenti adottati sulla base del codice delle Leggi antimafia; - per le società con caratteristiche di spin off o di start up universitari previste dall'articolo 6, comma 9, della Legge n. 240/10, nonché per quelle con caratteristiche analoghe agli enti di ricerca, fissare a 5 anni dopo la loro costituzione la data di decorrenza per l'applicazione delle

	disposizioni di cui all'articolo 20, in materia di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche (art. 26, comma 12-ter).
Art.18 "Modifiche all'art. 27 del DLgs n. 175/16"	L'articolo 18 apporta modifiche all'art. 27 del TU – in materia di coordinamento con la legislazione vigente – volte ad applicare la disciplina per le Pubbliche Amministrazioni, in quanto compatibile, anche alle società in controllo pubblico, escludendo quelle quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), del DLgs n. 175/16, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da Pubbliche Amministrazioni.
Art.19 "Modifiche all'Allegato A del DLgs n. 175/16"	L'articolo 19 dispone la sostituzione dell'Allegato A al TU con l'Allegato A al provvedimento in esame.
Art.20 "Clausola di invarianza finanziaria"	L'articolo 20 reca clausola di invarianza finanziaria , disponendo che all'attuazione delle disposizioni di cui al presente Decreto si provveda nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.
Art.21 "Disposizioni transitorie e finali"	L'articolo 21 fa salvi gli effetti già prodotti dal TU in materia di società a partecipazione pubblica . Le disposizioni di cui all'articolo 24, commi 3 e 5, del DLgs n. 175/16 si applicano a decorrere dal 1° ottobre 2017 e sono fatti salvi gli atti di esercizio dei diritti sociali di cui al predetto articolo 24, comma 5, compiuti dal socio pubblico sino alla data di entrata in vigore del presente decreto.
Art.22 "Entrata in vigore"	L'articolo 22 dispone che il provvedimento in esame entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale ¹² .

¹² Ibidem Nota 7 e Relazione illustrativa allo Schema di Decreto Legislativo recante disposizioni integrative e correttive al Decreto Legislativo n. 175 del 2016. Atto del Governo n. 404, nonché testo del DLgs n. 100/17.

Decreto Interministeriale 9 novembre 2017

Successivamente è stato adottato il [Decreto Interministeriale 9 novembre 2017](#) “Disposizioni di attuazione dell'articolo 25 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in materia di personale delle società a partecipazione pubblica”. Di concerto tra il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione e il Ministro dell’Economia e delle Finanze, prevede quanto segue, soprattutto in riferimento al **ruolo dell’ANPAL e del Sistema informativo unitario**, nonché alle **modalità del collocamento e cancellazione dagli elenchi**.

Ruolo dell’ANPAL e sistema informativo unitario

Art. 2 (Modalità di ricognizione del personale in servizio presso le società a controllo pubblico).

Comma 4: al fine di consentire la formazione e la gestione degli elenchi, **entro il 20 dicembre 2017**, le società a controllo pubblico, previa acquisizione del consenso del lavoratore al trattamento dei suoi dati personali, inviano alle Regioni e alle Province autonome nel cui territorio hanno sede legale, per il tramite del **Sistema informativo unitario** e con le **specifiche tecniche definite dall’ANPAL**, i dati relativi ai lavoratori eccedenti.

Comma 5: ai fini del monitoraggio delle attività di ricognizione di cui al presente articolo, **entro il 15 gennaio 2018**, le Regioni e le Province autonome **trasmettono all’ANPAL**, in forma aggregata, i dati dei lavoratori eccedenti relativi a tipologia contrattuale, contratto collettivo applicato, categoria, qualifica e livello di inquadramento, nonché i motivi che hanno determinato la situazione di eccedenza.

Comma 6: a decorrere dal **31 marzo 2018**, **l’ANPAL gestisce**, per il tramite del sistema informativo unitario, i dati di cui al comma 4 e diviene titolare del relativo trattamento ai fini degli adempimenti di cui all’art. 25, comma 3, del DLgs n. 175/16.

Art. 3 (modalità di formazione e gestione degli elenchi e agevolazione dei processi di mobilità in ambito regionale)

Comma 1: anche al fine di consentire l’individuazione negli elenchi del personale da assumere, **l’ANPAL**, per il tramite del sistema informativo unitario, rende disponibili **entro il 30 novembre 2017** alle Regioni e alle Province autonome, apposite funzionalità di gestione degli elenchi, nel proprio ambito territoriale di competenza.

Comma 3: al fine di agevolare la gestione degli elenchi, **il sistema informativo unitario** consente verifiche automatizzate tramite il sistema delle comunicazioni obbligatorie.

Comma 5: le Regioni e le Province autonome gestiscono gli elenchi dalla data indicata all’art. 2, comma 4 (20 novembre 2017) e **fino al 30 marzo 2018**. A far data dal **31 marzo 2018**, gli elenchi sono **gestiti dall’ANPAL**.

Art. 4 (modalità per attingere agli elenchi per le assunzioni a tempo indeterminato fino al 30 giugno 2018)

Comma 1: dalla data di pubblicazione del presente decreto (23 dicembre 2017) e **fino al 30 giugno 2018**, le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato, se non attingendo dagli elenchi dei lavoratori eccedenti, mediante le funzionalità di ricerca messe a disposizione dall'apposita sezione del sito istituzionale dell'**ANPAL**, nell'ambito del **sistema informativo unitario**.

Modalità del collocamento e cancellazione dagli elenchi

Art. 2 (Modalità di ricognizione del personale in servizio presso le società a controllo pubblico)

Comma 1: entro il **30 settembre 2017** le società a controllo pubblico effettuano la ricognizione del personale in servizio per individuare eventuali eccedenze. Al fine di consentire la formazione degli elenchi di cui all'art. 25, **entro 60 giorni** dalla ricognizione, le società a controllo pubblico **individuano e dichiarano le eccedenze di personale**, tenuto conto di quanto previsto nei piani di riassetto di personale.

Comma 2: entro il **10 dicembre 2017**, le società a controllo pubblico che individuano eccedenze di personale, ne danno **comunicazione preventiva** per iscritto alle RSA, nonché alle rispettive associazioni di categoria.

Comma 3: la comunicazione di cui al comma 2 contiene l'indicazione dei **motivi** che determinano la situazione di eccedenza di personale, del numero, della collocazione aziendale e delle categorie, qualifiche e livelli di inquadramento del personale eccedente, nonché del personale abitualmente impiegato.

Comma 4: al fine di consentire la **formazione e la gestione degli elenchi**, **entro il 20 dicembre 2017**, le società a controllo pubblico, previa acquisizione del consenso del lavoratore al trattamento dei suoi dati personali, inviano alle Regioni e alle Province autonome nel cui territorio hanno sede legale, per il tramite del sistema informativo unitario e con le specifiche tecniche definite dall'ANPAL, i dati relativi ai lavoratori eccedenti.

Art. 3 (modalità di formazione e gestione degli elenchi e agevolazione dei processi di mobilità in ambito regionale)

Comma 2: i **lavoratori eccedenti** il cui rapporto di lavoro con la società a controllo pubblico viene a cessare, sono **cancellati dagli elenchi**. Restano iscritti agli elenchi i **lavoratori cessati** per licenziamento per giustificato motivo oggettivo non inerente la persona del lavoratore o nell'ambito di un licenziamento collettivo, i quali vengono cancellati se successivamente assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata superiore a sei mesi.

Art. 4 (modalità per attingere agli elenchi per le assunzioni a tempo indeterminato fino al 30 giugno 2018)

Comma 1: dalla data di pubblicazione del presente decreto e fino al **30 giugno 2018**, le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato, se non **attingendo dagli elenchi dei lavoratori eccedenti**, mediante le funzionalità di ricerca messe a disposizione dall'apposita sezione del sito istituzionale dell'ANPAL, nell'ambito del sistema informativo unitario.

Comma 2: ove le società a controllo pubblico abbiano necessità di assumere a tempo indeterminato lavoratori con **profilo professionale infungibile** in relazione alle specifiche competenze richieste, non individuabili tra i lavoratori iscritti negli elenchi, chiedono all'Ente che gestisce l'elenco o, nel caso di società controllate dallo Stato, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'autorizzazione ad assumere senza attingere dagli elenchi.

Art. 5 – Disposizioni finali

Dall'attuazione del presente Decreto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

NOTE ANPAL SULL'ART. 25 DEL DLGS N. 175/16

L'[ANPAL](#), nei primi mesi del 2018, ha emanato cinque Note, due delle quali operative, relativamente alle "Disposizioni transitorie in materia di personale" (art. 25 DLgs n. 175/16).

La [Nota operativa n. 29 del 2 gennaio 2018](#) indirizzata alle società a controllo pubblico, detta disposizioni relative all'applicativo per la ricognizione del personale delle società a controllo pubblico. Viene ribadito che, a far data dal 31 marzo 2018, la gestione delle eccedenze è automaticamente in capo all'ANPAL, per il tramite del sistema informativo unitario, senza necessità di trasmissione di dati da parte delle Regioni e delle Province autonome. Pertanto, ciascuna società deve fare apposita richiesta di abilitazione all'applicativo per la trasmissione dei dati, nonché essere in possesso, per il relativo caricamento, di SPID (Sistema Pubblico Identità Digitale)¹³. È altresì possibile accedere all'applicativo mediante la CSN (Carta Nazionale dei Servizi)¹⁴, abilitata come Identità Digitale. L'applicativo rende disponibili le seguenti funzionalità: inserimento nuovo lavoratore; gestione dati personale eccedente (campo in cui le società a controllo pubblico devono validare la propria dichiarazione anche in caso di assenza di eccedenze); ricerca lavoratore.

Con [Nota operativa n. 271 del 10 gennaio 2018](#) indirizzata alle Regioni e alle Province autonome, l'ANPAL fornisce le indicazioni operative per le Regioni e la Pubblica Amministrazione in merito

¹³ SPID, il Sistema Pubblico di Identità Digitale, è la soluzione che ti permette di accedere a tutti i servizi online della Pubblica Amministrazione con un'unica Identità Digitale (username e password) utilizzabile da computer, tablet e smartphone. Maggiori informazioni su: <https://www.spid.gov.it/>

¹⁴ La Carta Nazionale dei Servizi o CNS è un dispositivo rilasciato dalle Camere di Commercio che contiene un "certificato digitale" di autenticazione personale. È uno strumento informatico che consente l'identificazione certa dell'utente in rete e permette di consultare i dati personali resi disponibili dalle PP.AA. direttamente su sito web.

all'applicativo per la gestione delle eccedenze di personale da parte delle società a controllo pubblico, messo a disposizione dalla Regione Toscana. Ogni Regione e P.A. può visualizzare gli elenchi delle eccedenze di personale, precedentemente inseriti dalle summenzionate società, al fine di agevolare la ricollocazione del personale in eccedenza, anche attraverso misure di politiche attive e l'offerta di percorsi formativi.

Con **Note nn. [2987](#) e [2990](#) del 12 marzo 2018**, l'ANPAL sottolinea preliminarmente che la tardiva pubblicazione in GU del DI 9 novembre 2017, ha comportato incertezze per gli operatori, circa gli adempimenti da effettuare rispetto alle tempistiche previste dal Decreto stesso, con particolare riferimento alla ricognizione del personale per l'individuazione delle eccedenze, alla formazione degli elenchi, alla comunicazione di tali elenchi alle rappresentanze sindacali o associazioni di categoria e alla trasmissione degli stessi alle Regioni o Province autonome, tramite l'applicativo disponibile sul portale ANPAL. In vista della gestione degli elenchi nominativi da parte dell'ANPAL, prevista ex lege dal 31 marzo 2018 (la Nota n. 2990 specifica "ove non diversamente ritenuto"), l'Agenzia (la Nota n. 2990 specifica "richiederà alle società a controllo pubblico di provvedere alla comunicazione delle eccedenze entro il 30 marzo 2018, e che da quella data"), considererà gli elenchi inseriti nell'apposito applicativo popolati, anche al fine di valutare le richieste di assunzioni a tempo indeterminato pervenute, derogando al divieto previsto dall'art. 25 citato. La Nota n. 2987 è indirizzata alle Società a controllo pubblico, mentre la Nota n. 2990, alla presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e al Coordinamento delle Regioni e delle Province autonome.

La **[Nota n. 3508 del 22 marzo 2018](#)** indirizzata alle Società a controllo pubblico, fornisce indicazioni operative per le richieste di autorizzazione all'avvio di procedure di assunzione. Viene sottolineato che ANPAL è competente a ricevere le richieste di cui sopra, esclusivamente ove sia indispensabile personale con profilo infungibile, in deroga alle previsioni di cui all'art. 25, comma 4 del DLgs n. 175/16, secondo il quale fino al 30 giugno 2018 le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato, se non attingendo dagli elenchi. Tale attività di autorizzazione non riguarda le richieste provenienti da società controllate dallo Stato, in quanto tale competenza spetta al Ministero dell'Economia e delle Finanze. La richiesta di assunzione deve contenere l'indicazione dei profili che la società intende acquisire mediante procedura di selezione, motivando tale esigenza e specificando in dettaglio l'assenza di profili fungibili negli elenchi del personale eccedente. ANPAL si riserva comunque di richiedere ulteriori elementi a chiarimento del processo di selezione. In tale ipotesi, i termini di tale procedimento sono sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni. Una volta acquisiti tutti gli elementi, ANPAL conclude il procedimento entro 30 giorni.