

Roma, 13 giugno 2016

**MEMORIA PER AUDIZIONE**

**AG 297 – SCHEMA D.L.VO PARTECIPATE**

L'Alleanza delle Cooperative Italiane guarda con interesse all'attuazione della riforma della pubblica amministrazione di cui alla Legge 124/2015, aderendo agli obiettivi, ai criteri direttivi ed ai principi ispiratori della riforma.

Questo approccio positivo non è incrinato, anzi per certi versi rafforzato, dalla riforma della disciplina delle partecipazioni della PA di cui allo schema di decreto legislativo in esame, essendo persuasa che il settore delle partecipazioni debba essere rivisto e razionalizzato:

- attraverso l'elaborazione di un testo unico organico delle disposizioni in materia (art. 16, l. 124/2015);
- *“al fine prioritario di assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e promozione della concorrenza”* (art. 18, c. 1, l. 124/2015);
- nonché *“ai fini della razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità”*;
- affinché permangano *“l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti”* (art. 18, c. 1, lett. b).

Tale premessa è doverosa, perché se qui appresso si svolgeranno critiche ad alcune disposizioni dello schema di decreto, l'Alleanza tiene tuttavia a precisare che tali critiche sono svolte con spirito collaborativo e condivisione di intenti, affinché la riforma sia attuata *effettivamente* ed *in coerenza* con i principi politici che l'hanno ispirata, nonché con i criteri dettati dalla legge delega.

Con tale spirito si svolgono pertanto osservazioni segnatamente rispetto all'**art. 3** dello schema di decreto, rubricato *“Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica”*, ove si individuano i tipi di società in cui è ammessa la partecipazione

pubblica, circoscrivendo tale individuazione alle forme giuridiche della "società per azioni" e della "società a responsabilità limitata".

Ad una prima lettura, pare che la disposizione in esame non consenta più le partecipazioni della PA in soggetti con altra forma giuridica societaria, come, ad esempio, la società consortile e la società cooperativa. Se tale lettura è credibile, si profilerà *"l'esigenza della dismissione, ovvero della riconduzione alle tipologie consentite, di un numero significativo di partecipazioni, specialmente in ambito locale"* (così il dossier parlamentare di approfondimento).

Ora, nella rilevazione effettuata dalla Corte dei conti, in data 19 giugno 2015, il numero delle società consortili cui aderisce una PA è pari a 642 (pari al 10,27 per cento del totale) e quello delle società cooperative 219 (pari al 3,03 per cento). Ai dati della Corte dei Conti aggiungiamo alcune considerazioni desumibili dai dati elaborati dall'Alleanza delle Cooperative, per le quali più del 60 per cento delle partecipazioni in società cooperative si concentra nelle regioni del Nord e, quanto ai settori, più della metà concerne i settori della cooperazione sociale e agricola.

Ciò detto, riteniamo che la limitazione alle forme giuridiche rechi profili irragionevolezza che mal si accordano con i condivisibili orientamenti della riforma.

- Anzitutto, come avverte il parere reso dalla Conferenza Unificata (che recepisce le osservazioni e le condizioni della Conferenza Stato-Regioni, dell'Anci e dell'Upi), l'individuazione esclusiva delle forme delle S.p.A e delle s.r.l. e, simmetricamente, l'esclusione della possibilità delle PA di partecipare a società cooperative e consortili, compromette il pluralismo delle forme di impresa e desta perplessità circa la compatibilità costituzionale ed eurounitaria della disposizione in parola. In particolare, l'individuazione iperselettiva ed esclusiva delle forme societarie è in contrasto con i principi di parità di trattamento e con il divieto di discriminazione.
- Inoltre, come ha messo in evidenza il Consiglio di Stato, l'articolo in esame è in contrasto con il principio di delega di cui costituisce l'attuazione, vale a dire l'art. 18, c. 1, lett. a), l. 124/2015, ove si fissa come principio quello della *"distinzione tra tipi di società in relazione*

*alle attività svolte, agli interessi pubblici di riferimento, alla misura e qualità della partecipazione e alla sua natura diretta o indiretta, alla modalità diretta o mediante procedura di evidenza pubblica dell'affidamento, nonché alla quotazione in borsa o all'emissione di strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati, e individuazione della relativa disciplina, anche in base al principio di proporzionalità delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica, ivi compresa quella in materia di organizzazione e crisi d'impresa".* Ebbene, secondo il CdS, in coerenza con il criterio recato nella legge delega, il Legislatore delegato dovrebbe "distinguere" (e non "individuare") i tipi di società, non in relazione alle forme giuridiche codificate, ma più correttamente in riferimento agli elementi (di fatto) delle "attività svolte", degli "interessi pubblici di riferimento", della "misura e qualità della partecipazione e della sua natura diretta o indiretta", della "modalità dell'affidamento", della "quotazione in borsa e dell'emissione di strumenti finanziari quotati". A tale stregua, secondo il Consiglio di Stato, le tipologie di società in cui dovrebbe essere ammessa la partecipazione pubblica sarebbero le seguenti: "a) società a partecipazione pubblica; b) società quotate; c) società a controllo pubblico; d) società strumentali; e) società in house". Come si vede, il CdS non propone alcun criterio discrezionale basato sul tipo giuridico (in odore di illegittimità costituzionale ed eurounitaria), ma si limita ad una selezione basata sui citati elementi di fatto. Sotto questo profilo, quindi, l'articolo 3 desta serissime perplessità anche in punto di giuridica aderenza ai criteri direttivi ed ai principi di delega ai sensi dell'art. 76, Cost.

- Da altro punto di vista, la mancata menzione delle società cooperative tra le forme alle quali la Pa possa partecipare, pone ulteriori problemi se si considera il caso delle *società finanziarie partecipate*, vale a dire le società partecipate che svolgono funzioni di supporto al sistema produttivo e di sviluppo economico, imprenditoriale e occupazionale. Dette società concedono finanziamenti e benefici nei confronti del pubblico a vario titolo e rilasciano garanzie, mediante la gestione di risorse pubbliche e fondi agevolati relativi alla programmazione europea, operando anche tramite l'acquisto e la gestione di partecipazioni con assunzione di capitale di rischio di impresa a sostegno di aziende meritevoli.

Sotto questo profilo, dunque, l'esclusione dell'assunzione e del mantenimento di partecipazioni in società cooperative, anche in forma indiretta (quindi, anche attraverso l'assunzione di partecipazioni da parte di una società finanziaria "pubblica"), costituisce un'incomprensibile discriminazione della forma di impresa cooperativa, la quale si pone rispetto alle politiche attive di sviluppo sullo stesso piano delle altre imprese, pena l'incostituzionalità delle misure di incentivo nonché la certa incompatibilità con il diritto UE.

- In conclusione si aggiunge che, in taluni casi, la scelta dell'ente di partecipare ad una società cooperativa risponde a criteri di economicità ed efficienza, quindi a politiche di attento controllo della spesa. Si pensi ai casi in cui l'Ente partecipi ad una cooperativa o ad un consorzio per la gestione di un'utenza o di una fornitura (gestendo quindi l'utenza o la fornitura intrattenendo scambi mutualistici con la cooperativa) e, proprio per l'adesione alla struttura mutualistica ottenga da tale partecipazione maggiore efficienza sotto forma di vantaggio mutualistico (ad es. un costo più basso dell'illuminazione pubblica).

Ebbene, la norma in esame mette in serio pericolo di sopravvivenza anche di tali virtuosi fenomeni di partecipazione ad enti mutualistici rispondenti a principi di economicità ed efficienza dell'agire pubblico.

Per tutto quanto sopra rilevato, onde prevenire rischi di incostituzionalità ed incompatibilità con il diritto UE dell'articolo 3 in esame, nonché rendere lo schema di testo unico sulle partecipate maggiormente aderente alla lettera ed alla ratio dei criteri direttivi indicati nella legge delega, si sollecita il suo emendamento, con la **previsione espressa tra i tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica anche delle società cooperative e delle società consortili.**