

Roma, 9 gennaio 2014

Ai Presidenti e Direttori

Prot. n. 002/2014/D/gg

- ASSTRA  
- FEDERAMBIENTE  
- FEDERUTILITY

LORO SEDI

**OGGETTO: Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale legge di stabilità 2014**

Si informa il sistema delle aziende associate che sulla Gazzetta Ufficiale n. 302 del 27 dicembre 2013, S.O. n. 87, è stata pubblicata la legge n. 147/2013 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (c.d. legge di stabilità 2014), il cui testo si allega alla presente.

La legge *de qua* – che consta di un unico articolo suddiviso in 749 commi – è entrata in vigore il 1 gennaio 2014.

Di seguito si fornisce una prima analisi delle sole disposizioni del provvedimento in esame che appaiono rivestire maggior interesse per le aziende associate.

• **Patto di stabilità interno per le società, le aziende speciali e le istituzioni degli enti locali**

Appare innanzitutto opportuno precisare che l'articolo 15 del disegno di legge originario, approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 ottobre 2013, dettava regole differenti in materia di patto di stabilità destinate, per quanto di interesse, alle società non quotate degli enti locali che presentavano determinati requisiti (in ordine alla partecipazione pubblica o alla tipologia di affidamento in essere). Detta norma, tra l'altro: imponeva alle società citate l'obbligo di concorrere – a partire dall'esercizio 2015 – "alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica ... realizzando un saldo economico non negativo o coerente con il piano di rientro" ivi richiamato; prevedeva in capo ai soggetti inadempienti puntuali conseguenze (in particolare, l'obbligo di adottare misure contenitive dei costi operativi e delle politiche assunzionali); vietava di corrispondere "ogni tipo di emolumento" ai componenti dei consigli di amministrazione delle società interessate agli obblighi di dismissione o alienazione ex comma 32, articolo 14, D.L. 78/2010, qualora non fosse stata data attuazione a tali obblighi.

Anche a seguito delle interlocuzioni intervenute tra le scriventi Federazioni e le competenti Istituzioni, nel corso dell'iter parlamentare la disciplina recata dal disegno di legge ha subito sostanziali modifiche ed è stata "sostituita" dalle attuali previsioni di cui si fornisce, di seguito, una breve sintesi, rimandando ad eventuali circolari successive gli approfondimenti che dovessero rendersi necessari.

Il **comma 550** delimita il perimetro di operatività dei commi da 551 a 562, che si applicano alle "aziende speciali, alle istituzioni e alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali" indicate nel noto elenco predisposto annualmente dall'Istat, nel quale sono ricomprese, come noto, anche le Regioni. In considerazione della locuzione utilizzata dal legislatore, sembrerebbero, in astratto, ricomprese nell'alveo delle nuove misure le società detenute dalle amministrazioni citate, a prescindere dalla presenza nella compagine societaria di soci privati e da ogni ulteriore analisi in merito alla tipologia di servizi eserciti. Sono escluse, invece, *expressis verbis*, tra le altre, **"le società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e le loro controllate"**.

Il **comma 551** prevede che, nell'ipotesi in cui i soggetti indicati dal comma 550 presentino "un risultato di esercizio o saldo finanziario negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti" accantonino nell'anno successivo – in misura proporzionale alla rispettiva quota di capitale – un importo pari al valore delle perdite non immediatamente ripianate sopportate dai medesimi soggetti. Detto importo dovrà confluire in un apposito fondo vincolato e potrà essere "recuperato" dagli enti partecipanti al ricorrere di alcune condizioni (ripianamento delle perdite, dismissione della partecipazione o liquidazione della società). La medesima norma chiarisce che, **con esclusivo riferimento alle "società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, compresa la gestione dei rifiuti**, per risultato si intende la differenza tra valore e costi della produzione" ex art. 2425 c.c., che, come noto, individua il contenuto del conto economico nelle società per azioni.

Il **comma 552** individua le modalità attraverso le quali procedere per il primo triennio (2015-2017) agli accantonamenti di cui al comma precedente – che si applicheranno "a decorrere dall'anno 2015".

Il **comma 553** prescrive **ai soli soggetti partecipati in via maggioritaria**, direttamente e indirettamente, dalle pubbliche amministrazioni locali, il perseguimento della "sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità ed efficienza", al fine di concorrere alla "realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica". A tale scopo, il legislatore ha previsto che per i servizi strumentali i parametri standard di riferimento siano costituiti dai prezzi di mercato mentre, **per i servizi pubblici locali**, "sono individuati i parametri standard dei costi e dei rendimenti costruiti nell'ambito della banca dati delle Amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13", legge 196/2009, "utilizzando le informazioni disponibili presso le Amministrazioni pubbliche". Le scriventi Federazioni si adopereranno affinché nei settori sottoposti alla regolazione tariffaria ed al controllo ad opera di un'Autorità indipendente, i menzionati parametri standard di riferimento siano individuati da quest'ultima.

Il **comma 554**, da un lato obbliga – a decorrere dall'esercizio 2015 – “le aziende speciali, le istituzioni e **le società a partecipazione di maggioranza**, diretta ed indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali **titolari di affidamento diretto** da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione” a procedere alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione qualora **nei tre esercizi precedenti** abbiano conseguito un risultato economico negativo; dall'altro, introduce quale giusta causa per la revoca degli amministratori, il conseguimento di un risultato economico negativo **per due anni consecutivi**. Gli effetti prescritti dal comma in esame non troveranno applicazione nell'ipotesi in cui il risultato economico, seppure negativo, “sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato” dagli enti controllanti.

Il **comma 555** dispone che – a decorrere dall'esercizio 2017 – in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, i soggetti di cui al comma 554 **diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali** vengano posti in liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione dell'ultimo bilancio di esercizio, pena la nullità dei “successivi atti di gestione” e la responsabilità erariale dei soci per l'adozione degli stessi.

- **Disposizioni in materia di partecipazioni societarie della pubblica amministrazione**

Il **comma 561** abroga il comma 32, articolo 14, D.L. 78/2010, convertito dalla legge 122/2010 che, si ricorda, vietava ai Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di detenere partecipazioni societarie e permetteva a quelli con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 di mantenerne solo una.

Il **comma 562** apporta sostanziali modifiche al D.L. 95/2012 (c.d. Spending Review 2), convertito dalla Legge 135/2012. Nello specifico, la lettera a) abroga i commi 1, 2, 3, 3-sexies, 9, 10 e 11 del relativo articolo 4 (che, come noto, imponevano lo scioglimento o l'alienazione delle partecipazioni nelle società strumentali controllate, direttamente o indirettamente, dalle pubbliche amministrazioni e introducevano limitazioni alle politiche assunzionali e retributive delle medesime società) e i commi da 1 a 7 dell'articolo 9, del medesimo provvedimento (che imponevano l'obbligo per Regioni, Province e Comuni di sopprimere o accorpate enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che esercitassero, anche in via strumentale, le funzioni fondamentali individuate dalla Costituzione o funzioni amministrative spettanti ai Comuni). La lettera b) modifica il comma 4 dell'articolo 4 cit. (in tema di criteri per la composizione dei Consigli di Amministrazione nelle società strumentali) al fine di coordinare tale disposizione con le abrogazioni recate dalla lettera a).

Il **comma 569** rende cogente il precetto di cui al comma 29, art. 3, L. 244/2007 (c.d. Finanziaria 2008). La norma, infatti, prorogando il termine di dismissione delle partecipazioni vietate ivi contenuto, sancisce contestualmente la cessazione ex lege della partecipazione societaria “non alienata mediante procedura ad

evidenza pubblica" e l'obbligo, per la società interessata, di liquidare la quota al socio cessato ex art. 2437-ter, comma 2, c.c..

Si ricorda, peraltro, che, ai sensi del comma 27 del medesimo art. 3, le partecipazioni di cui si discute sono quelle inerenti "società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento" delle finalità istituzionali della p.a. e che **"è sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale"**.

- **Disposizioni in materia di personale**

Il **comma 557** sostituisce il comma 2-bis del noto articolo 18, D.L. 112/2008, recante disposizioni in tema di personale.

La novella, in particolare, in coerenza con gli indirizzi da sempre espressi in seno alle scriventi federazioni in merito alle problematiche operative di cui all'originaria versione del comma in esame (cfr. da ultimo circolare FederUtility prot. n. 3735/AG/PG/mb e Federambiente prot. n. 648/GC del 29/05/2013) opera ora una importante distinzione tra:

- soggetti cui si applicano in via diretta le "disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale" "in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante", nonché "le disposizioni che stabiliscono, a carico delle rispettive pubbliche amministrazioni locali, obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze, attraverso misure di estensione" – nella contrattazione di secondo livello, su atto di indirizzo dell'ente controllante e "fermo restando il contratto nazionale di lavoro vigente alla data di entrata in vigore della presente disposizione" – "al personale dei soggetti medesimi della vigente normativa in materia di vincoli alla retribuzione individuale e alla retribuzione accessoria" ovvero: aziende speciali, istituzioni e "società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate" dall'ISTAT; e

- soggetti esclusi "dall'applicazione diretta dei vincoli previsti dal presente articolo": **le società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica**. Per tali soggetti sarà il competente ente di riferimento (come ad esempio gli enti d'ambito) che, nel normale esercizio delle prerogative di controllo, stabilirà modalità e applicazione "dei citati vincoli assunzionali e di contenimento delle politiche retributive", da adottarsi poi, in concreto, con provvedimento della società interessata. La locuzione utilizzata dal legislatore nella nuova formulazione del comma 2-bis dell'articolo 18 citato ("sono escluse dall'applicazione diretta dei vincoli previsti dal presente articolo") potrebbe richiedere una nuova analisi anche dell'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di reclutamento del personale e di conferimento degli incarichi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo

articolo, da valutare in coordinamento con l'art. 6 del DL 138/2011, come novellato dal comma 559 della legge di stabilità 2014 in esame. Sul punto facciamo quindi riserva di ulteriori approfondimenti.

Il comma 2-bis prevede, inoltre, la facoltà per gli enti locali di escludere “con propria motivata deliberazione” dall'applicazione delle disposizioni limitative delle assunzioni, “singole aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie”. La mancanza di analoga espressa previsione con riferimento alle società gerenti servizi pubblici locali appare facilmente spiegabile considerando che il legislatore ha già previsto che nelle citate società, non solo il *quomodo* (le modalità) ma anche l'*an* (l'applicazione) dei vincoli assunzionali è una decisione che, come detto, compete all'ente controllante.

Giova, comunque, ricordare che, ai sensi del comma 3 dell'art. 18 cit., le disposizioni dello stesso “non si applicano alle società quotate su mercati regolamentati”.

Infine, il comma 2-bis novellato fa salvo quanto previsto dall'articolo 76, comma 7, del medesimo D.L. 112/2008, che, nello stabilire stringenti limiti assunzionali per gli enti locali a seconda del rapporto tra spese di personale e spesa corrente, prevede, ai soli fini del computo dello stesso, che siano calcolate anche le spese sostenute, tra le altre, dalle “società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara”, con esclusione delle quotate. Si allegano i testi delle disposizioni citate come novellate dalla presente legge (segnatamente, artt. 18 e 76, comma 7, D.L. 112/2008 e art. 3-bis, D.L. 138/2011).

Il **comma 558** apporta due modifiche al citato articolo 76, comma 7, D.L. 112/2008. In particolare, la lettera a) include espressamente le aziende speciali e le istituzioni nel novero dei soggetti che gli enti (comprese le Regioni) devono considerare ai fini del calcolo del rapporto tra spese di personale e spesa corrente; la lettera b), nel sostituire il quarto periodo del comma in esame – che demanda ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la modifica delle percentuali di riferimento “al fine di tener conto degli effetti del computo della spesa di personale in termini aggregati” – non ribadisce la previgente locuzione che sanciva, nelle more dell'emanazione, l'immediata applicabilità del “consolidamento” delle spese con i soggetti partecipati dalla p.a. (“Ferma restando l'immediata applicazione della disposizione di cui al precedente periodo”). Pertanto, a seguito di tale ultima modifica, gli enti locali sembrerebbero tenuti ad osservare comunque le prescrizioni contenute nella norma, eccezion fatta per l'obbligo di computo anche delle spese dei soggetti partecipati. Occorrerà, probabilmente, aspettare l'emanazione del prescritto Decreto al fine di conoscere le nuove percentuali di riferimento del rapporto spesa di personale su spesa corrente, quando il computo avviene in termini aggregati.

I **commi 559 e 560**, allo scopo di armonizzare il contenuto di alcune disposizioni vigenti in tema di patto di stabilità e di vincoli assunzionali e di contenimento delle politiche retributive con le nuove disposizioni introdotte dalla legge in oggetto,

incidono, rispettivamente, sul noto articolo 3-bis, D.L. 138/2011 – abrogandone il comma 5 (che prevedeva l'assoggettamento delle società *in house* al patto di stabilità interno) ed intervenendo sul disposto di cui al comma 6 – e sull'articolo 114 TUEL (D. Lgs. 267/2000) – sostituendo il comma 5-bis.

- **Procedure di mobilità di personale tra le società controllate dalla pubblica amministrazione**

I **commi da 563 a 568** reintroducono nell'ordinamento le misure in materia di mobilità nelle società controllate, direttamente o indirettamente, dalle pubbliche amministrazioni "o dai loro enti strumentali", originariamente contenute nel c.d. D.L. Razionalizzazione p.a. (D.L. 101/2013, convertito con L. 125/2013) ed espunte in sede di conversione dello stesso. **Esulano da tale disciplina le società "emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati" e le loro controllate.**

Rimandando a successive comunicazioni gli eventuali approfondimenti che si dovessero rendere necessari, si sintetizzano, di seguito, le principali statuizioni introdotte:


- le menzionate società, controllate dal medesimo ente, possono accordarsi al fine di attivare processi di mobilità di personale tra loro o con "società dello stesso tipo operanti anche al di fuori del territorio regionale ove hanno sede le società interessate da eccedenze di personale";
- non è necessario il consenso del lavoratore ma solo la previa informativa alle OO.SS. firmatarie del contratto collettivo applicato;
- è preclusa la mobilità tra società e p.a.;
- al ricorrere di determinate esigenze (riorganizzazione di funzioni, razionalizzazione delle spese, etc.) la p.a. controllante adotta atti di indirizzo volti a "favorire, prima di avviare nuove procedure di reclutamento" di personale, l'acquisizione di risorse umane tramite la mobilità tra società;
- al ricorrere delle medesime esigenze citate *supra* o qualora venga rilevata un'incidenza delle spese di personale pari o superiore al 50% delle spese correnti, le società che contestualmente rilevino eccedenze di personale debbono comunicare alle rappresentanze sindacali, alle OO.SS. firmatarie ed al Dipartimento della funzione pubblica i dati principali inerenti il personale in eccesso;
- le posizioni interessate dai processi di mobilità non possono essere "ripristinate nella dotazione di personale neanche mediante nuove assunzioni", ed i relativi risparmi di spesa non possono concorrere al calcolo dell'ammontare "delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni" future;
- l'ente controllante procede entro dieci giorni alla riallocazione, per quanto possibile, del personale oggetto dell'informativa;
- per favorire le menzionate forme di mobilità le società cedenti possono corrispondere alle società cessionarie il 30% del trattamento economico del personale interessato per massimo tre anni. Dette somme non sono assoggettate alle imposte sul reddito delle società ed all'IRAP.

In considerazione della novità e dell'importanza delle disposizioni introdotte dalle norme analizzate, **le scriventi Federazioni stanno programmando per l'inizio dell'anno un incontro di approfondimento sulle principali disposizioni introdotte in tema di patto di stabilità**, sui quali Vi terremo tempestivamente informati.

Rimanendo a disposizione per eventuali chiarimenti, si porgono distinti saluti.

*Il Coordinatore del Comitato di Direzione*

Avv. Guido Del Mese



GC