



assofarm[®]
FARMACIE COMUNALI
AZIENDE E SERVIZI
SOCIO-FARMACEUTICI

Prot. 1248

Roma, 17 febbraio 2014

Alle Aziende Speciali Farmaceutiche, agli
Enti, Consorzi e Società Associate

Ai Servizi Farmaceutici Comunali Associati

Alla Giunta Esecutiva

Loro sedi

CIRCOLARE 14

OGGETTO: La legge di stabilità 2014: le nuove norme in tema di soggetti partecipati da Pubbliche Amministrazioni Locali.

1. Con la legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147), il legislatore – come ormai periodicamente accade – introduce novità riguardanti i soggetti, anche operanti nel settore dei servizi pubblici locali, partecipati da Pubbliche Amministrazioni. Tali novità interessano, tra gli altri, il settore delle farmacie comunali.

Di particolare rilievo sono le disposizioni, contenute ai commi 550 e seguenti dell'articolo unico della legge di stabilità 2014 le quali: rimuovono i previgenti limiti alle possibilità di partecipazione degli Enti locali a società; introducono specifiche previsioni per il caso in cui i soggetti partecipati presentino risultati di esercizio o saldi finanziari negativi; disciplinano i divieti e le limitazioni alle assunzioni del personale da parte degli organismi partecipati ed inoltre stabiliscono obblighi di contenimento dei relativi costi; regolano i processi di mobilità e la gestione delle eccedenze di personale nelle società partecipate.

Le nuove disposizioni (in continuità con le previsioni dell'art. 34 del d.l. n. 179/2012 conv. in l. n. 221/2012 a loro volta facenti seguito al referendum popolare del 12-13 giugno 2011 ed alla sentenza della Corte costituzionale 20 luglio 2012, n. 199) appaiono orientate ad una significativa salvaguardia dell'autonomia locale che si esplica, sul piano organizzativo, anche mediante la possibilità di scelta, da parte dei Comuni, della forma di gestione dei servizi pubblici (in tema, da ultimo, TAR Lombardia, Brescia, II, 13 novembre 2013, n. 951).

La discrezionalità organizzativa riconosciuta agli Enti locali trova, peraltro, un necessario temperamento nelle esigenze di tutela degli equilibri di finanza pubblica, che coinvolgono, non da

oggi, anche gli organismi partecipati. Tuttavia, la legge di stabilità 2014 sembra assegnare agli Enti locali margini non irrilevanti quanto alla definizione delle modalità della concreta applicazione delle misure necessarie a garantire il concorso, anche dei suddetti organismi partecipati, al mantenimento o al raggiungimento dell'equilibrio dei conti pubblici.

Si tratta di un profilo che va adeguatamente apprezzato, fermo restando che il quadro normativo generale meriterebbe di venire perfezionato allo scopo di meglio valorizzare, e di conseguenza disciplinare, il carattere produttivo e non erogativo (tipico invece delle Amministrazioni tradizionali) della spesa generata dalle imprese pubbliche, almeno nei casi in cui queste ultime presentino risultati di esercizio non negativi.

Ciò premesso, di seguito si fornisce una prima lettura delle disposizioni, di cui ai commi da 550 a 569 della legge di stabilità 2014 (riportati in appendice alla presente circolare), che risultano di maggior interesse per le farmacie comunali.

2. La legge di stabilità 2014, ai commi 561 e 562, rimuove i limiti alle partecipazioni societarie in precedenza previsti per gli Enti locali rispettivamente dall'art. 14, comma 32 del d.l. n. 78/2010 conv. dalla legge n. 122/2010 e dall'art. 4, comma 1 del d.l. n. 95/2012 conv. dalla legge n. 135/2012 e successive modificazioni.

L'abrogazione dell'art. 14, comma 32 (la cui applicabilità o meno alle farmacie comunali rappresentava questione non ancora risolta: cfr. Corte dei conti Lombardia, Sez. controllo, 2 ottobre 2013, n. 403) consente ora, senza ulteriori condizioni, anche ai Comuni fino a 30.000 abitanti di mantenere le società già in essere e di costituirne di nuove ed inoltre supera il vincolo di detenere partecipazioni in una sola società per i Comuni di medie dimensioni (con popolazione tra i 30.000 ed i 50.000 abitanti); l'abrogazione dell'art. 4, comma 1 fa venire meno l'obbligo di sciogliere o alienare le società controllate che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di Pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato (trattavasi, peraltro, di norma non applicabile alle società incaricate della gestione di servizi pubblici locali: Corte cost., 23 luglio 2013, n. 229).

Si ritiene che i Comuni i quali abbiano assunto atti amministrativi in esecuzione delle norme oggi abrogate, senza però avere portato a compimento le procedure di liquidazione o alienazione a terzi, possano disporre la revoca, evidenziando la sussistenza dei presupposti a tal fine richiesti dalla legge (art. 21-quinquies della legge n. 241/1990 e successive modificazioni).

Rimane tuttora vigente la previsione di cui all'art. 3, comma 27 della legge n. 244/2007 che circoscrive, dal punto di vista dell'oggetto (attività di produzione di beni e di servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali; produzione di servizi di interesse generale) il novero delle società cui le Pubbliche Amministrazioni sono legittimate a partecipare. Peraltro, il comma 569 della legge di stabilità 2014 introduce una sorta sanatoria con riferimento agli Enti che, pur avendo ravvisato la non conformità della partecipazione detenuta al cit. art. 3, comma 27, tuttavia non abbiano provveduto all'alienazione nel termine, ormai scaduto, di cui all'art. 3, comma 29 della legge n. 244/2007: in base alla nuova norma, la cessione potrà avvenire, con procedure ad evidenza pubblica, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2014. Quest'ultimo termine assume carattere di definitività perché, ove non rispettato, la partecipazione societaria «cessa ad ogni effetto» e nei successivi dodici mesi la società deve liquidare in denaro il valore della quota del socio cessato con i criteri stabiliti dall'art. 2437-ter, comma 2 Cod. civ. Più che di una causa di recesso *ex lege*, pare trattarsi di una fattispecie di acquisto forzoso della quota del socio da parte della società, al prezzo obbligatoriamente determinato ai sensi della ricordata norma del Codice civile.

Il comma 562, lett. a) della legge di stabilità 2014 abroga anche i commi da 1 a 7 dell'art. 9 del d.l. n. 95/2012: viene quindi meno l'obbligo per Regioni ed Enti locali di sopprimere o accorpate enti, agenzie e organismi comunque denominati operanti per l'esercizio di funzioni fondamentali e/o funzioni amministrative o comunque di ridurre di almeno del 20% i relativi oneri finanziari, con il vincolo di non costituirne di nuovi.

Il comma 562, lett. b) specifica invece che la disposizioni di cui all'art. 4, comma 4 del d.l. n. 95/2012 in tema di consigli di amministrazione riguardano unicamente le società a controllo pubblico anche indiretto che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di Amministrazioni Pubbliche superiore al 90 per cento dell'intero fatturato. Le altre società a capitale interamente pubblico rimangono invece soggette al comma 5, che legittima consigli di amministrazione fino a cinque membri (invece che fino a tre) purché ciò sia giustificato dalla rilevanza e dalla complessità delle attività svolte.

3. Mentre rimuove, come si è illustrato, vari previgenti limiti alla partecipazione delle Amministrazioni anche locali a società, la legge di stabilità 2014 si impegna per garantire che gli organismi partecipati operino in condizioni di economicità ed efficienza ed inoltre introduce

meccanismi preordinati a prevenire e contenere gli eventuali impatti negativi dei predetti soggetti sulle finanze pubbliche.

Allo scopo, anzitutto il comma 553 pone il principio secondo cui le aziende speciali, le istituzioni e le società partecipate in via di maggioranza dalle Pubbliche amministrazioni locali, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza. L'economicità e l'efficienza dovrebbero, in concreto, venire identificate in relazione a parametri standard dei costi e dei rendimenti, costruiti, per i servizi pubblici locali, nell'ambito della banca dati delle Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 della legge n. 196/2009 utilizzando le informazioni disponibili presso le Amministrazioni stesse. Per i servizi strumentali i prezzi standard di riferimento sono, invece, costituiti dai prezzi di mercato.

Considerato che la legge di stabilità non fornisce ulteriori precisazioni, sembra doversi ritenere che, per effetto del comma 553, gli Enti locali debbano definire gli obiettivi gestionali di cui all'art. 147-quater, comma 2 del t.u.e.l. secondo parametri qualitativi e quantitativi da elaborare, quando saranno disponibili, attraverso le informazioni che affluiscono nella suddetta banca dati delle Amministrazioni Pubbliche. Ciò fermo restando che il comma 553 della legge di stabilità risulterebbe più efficace ove gli standard ivi contemplati venissero definiti a livello centrale, dai soggetti che gestiscono la Banca dati, e poi recepiti (anche con adattamenti) dagli Enti locali negli obiettivi gestionali cui si riferisce il cit. art. 147-quater, comma 2 e/o negli indirizzi alle aziende speciali ed istituzioni ex art. 114, comma 6 del t.u.e.l.

La legge di stabilità 2014 detta inoltre specifiche disposizioni concernenti l'ipotesi in cui i soggetti partecipati da Pubbliche Amministrazioni locali (aziende speciali, istituzioni e società) presentino un risultato di esercizio o un saldo finanziario negativo.

Anzitutto, le Amministrazioni partecipanti saranno tenute a creare, l'anno successivo a quello in cui si verifica il risultato negativo, un fondo vincolato che in fase di prima applicazione (per gli anni 2015, 2016 e 2017) viene determinato ai sensi del comma 552 della legge di stabilità 2014 e che in seguito sarà di importo pari a quello del risultato negativo non immediatamente ripianato (comma 551). In caso di soggetto pluricomunale, ogni partecipante conferisce nel fondo in proporzione alla propria quota. L'accantonamento potrà essere reso disponibile all'Ente locale, sempre in misura proporzionale alla quota di partecipazione, nel caso di ripianamento della perdita o di dismissione della quota o di messa in liquidazione del soggetto partecipato.

Con riferimento agli enti partecipati in situazione di perdita strutturale di bilancio, la legge di stabilità 2014 introduce altresì un'apposita causa di scioglimento ed una fattispecie tipica di giusta causa di revoca degli amministratori.

Quanto al primo aspetto, in base al comma 555 a decorrere dall'esercizio 2017, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle Pubbliche Amministrazioni locali e titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, sono messe in liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio. In caso di intemperività nell'ottemperanza alla disposizione di legge, i soci incorrono in responsabilità erariale; comunque i successivi atti di gestione sono nulli. L'efficacia della norma è però attenuata dal fatto che fuoriescono dal relativo campo di applicazione le società che svolgono servizi pubblici locali; tuttavia è logico ritenere che in quest'ultimo caso l'Amministrazione partecipante dovrà individuare le opportune azioni correttive ai sensi dell'art. 147-quater, comma 3 del t.u.e.l. e, qualora esse risultino inefficaci, dovrà porsi il problema dell'opportunità del mantenimento della partecipazione, posto che per i servizi pubblici locali, almeno quando di rilevanza economica, occorre garantire l'economicità della gestione (principio di carattere generale sancito anche dall'art. 34, comma 20 del d.l. n. 179/2012).

Quanto all'incidenza sugli amministratori, il comma 554 della legge di stabilità prevede che, a decorrere dall'esercizio 2015, un risultato economico negativo per due esercizi consecutivi costituisce giusta causa di revoca. In ogni caso, i componenti dell'organo amministrativo incorrono nella riduzione del 30 per cento dei compensi in ipotesi di risultato economico negativo nei tre esercizi precedenti. Tutto ciò riguarda gli amministratori degli stessi soggetti sottoposti al comma 555 sopra ricordato, in questo caso però senza esenzione per le società che erogano servizi pubblici e tuttavia la disciplina in esame non si applica qualora il risultato economico, benché negativo, risulti coerente con il piano di risanamento preventivamente approvato dall'Ente controllante.

Il comma 554 va ad integrarsi con quanto previsto dall'art. 1, comma 734 della legge n. 296/2006 («Non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi»), la cui portata applicativa è stata esplicitata dall'art. 3, comma 32-bis della legge n. 244/2007 («Il comma 734 dell' articolo 1 della

legge 27 dicembre 2006, n. 296, si interpreta nel senso che non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, un progressivo peggioramento dei conti per ragioni riferibili a non necessitate scelte gestionali»).

4. La legge di stabilità 2014 interviene altresì nella delicata materia delle assunzioni e delle spese per il personale da parte degli organismi partecipati, sostituendo l'art. 18, comma 2-bis del d.l. n. 112/2008 conv. dalla legge n. 133/2008 e successive modificazioni (comma 557) ed apportando integrazioni all'art. 76, comma 7 dello stesso decreto-legge (comma 558).

Il nuovo art. 18, comma 2-bis riguarda – in linea di principio e ferma restando l'esclusione delle società quotate su mercati regolamentati (comma 3) – le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale o di controllo, qualora esse siano titolari di affidamenti diretti di servizi senza gara (può trattarsi tanto di servizi strumentali quanto di servizi pubblici), ovvero svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale (e dunque siano qualificabili organismi di diritto pubblico: art. 3, comma 26 del d.lgs. n. 163/2006), ovvero 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'Istituto nazionale di statistica (Istat) ai sensi del comma 5 dell'art. 1 della legge n. 311/2004.

Si rileva che, a proposito della previgente (ma sul punto analoga) formulazione dell'art. 18, comma 2-bis del d.l. n. 112/2008, Corte dei conti Lombardia, Sez. controllo, 31 maggio 2012, n. 260 nonché 17 ottobre 2013, n. 447 aveva ritenuto la norma applicabile ai soli soggetti inseriti nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione. Ciò significa che se la lettura già offerta dalla Corte dei conti verrà confermata anche rispetto alla nuova norma, dovrebbero ritenersi sottoposti all'art. 18, comma 2-bis i soli operatori inclusi nel predetto elenco Istat.

Salve le importanti deroghe più oltre considerate, i sopra citati soggetti ricadenti nel campo di applicazione dell'art. 18, comma 2-bis sono sottoposti ai divieti o limitazioni all'assunzione di personale in relazione al regime previsto per l'Amministrazione controllante; ad essi si applicano inoltre 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 e ciò attraverso misure di estensione al personale dei soggetti medesimi della vigente normativa in materia di vincoli alla retribuzione individuale e alla retribuzione accessoria.

A quest'ultimo riguardo, l'Amministrazione controllante deve però farsi parte attiva emanando apposito atto d'indirizzo (in mancanza del quale sarebbe logico ritenere l'inoperatività della disposizione) che espliciti le modalità della concreta applicazione, nella contrattazione di secondo livello, dei citati vincoli alla retribuzione individuale ed alla retribuzione accessoria. Peraltro, l'Amministrazione controllante - nell'assumere il predetto atto di indirizzo - non potrebbe incidere sulle previsioni e quindi sull'applicazione delle disposizioni del CCNL vigente, che la legge di stabilità 2014 espressamente impone di mantenere ferme («Fermo restando il contratto nazionale di lavoro vigente alla data di entrata in vigore della presente disposizione»).

Il campo di operatività delle suddette norme (art. 18, comma 2-bis, periodi dal primo al terzo) incontra un'importante deroga per quanto concerne le società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica: in base al quarto periodo dell'art. 18, comma 2-bis, le predette società sono sottratte all'applicazione diretta di tutti i vincoli ricordati nel presente paragrafo, con la precisazione (quinto periodo) che l'Ente locale controllante, nell'esercizio delle prerogative e dei poteri di controllo, stabilisce modalità e applicazione dei citati vincoli assunzionali e di contenimento delle politiche retributive, che poi verranno adottati dalle sopra dette società con propri provvedimenti.

La formulazione della norma non è esente da ambiguità e tuttavia è logico ritenere che con il provvedimento di cui al quinto periodo del comma 2-bis l'Ente locale dovrà graduare, e se del caso escludere, l'applicazione dei vincoli assunzionali e di contenimento delle politiche retributive in relazione alla situazione specifica della singola società partecipata. Si vuole dire che, con il provvedimento in discorso, l'Ente locale non potrebbe disporre *sic et simpliciter* l'integrale sottoposizione della società partecipata a tutti i vincoli di cui al primo, secondo e terzo periodo del comma 2-bis dell'art. 18: diversamente l'Ente incorrerebbe nella violazione del comma 557 allorché stabilisce che le società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica sono, in linea di principio, sottratte all'applicazione del predetto art. 18. Al contrario l'Ente locale dovrà modulare l'applicazione dei vincoli in ragione del tipo di attività effettuata dalla società e dei risultati gestionali di essa. Ciò del resto in conformità al nuovo testo dell'art. 3-bis, comma 6 del d.l. n. 138/2013 conv. dalla legge n. 148/2013, che – a differenza della versione precedente alle modifiche introdotte dal comma 559, lett. b) della legge di stabilità 2014 – non impone più alle

società in house di recepire le disposizioni di legge che stabiliscono a carico degli Enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per le consulenze anche degli amministratori, ma unicamente di osservare i vincoli (se del caso) «stabiliti» dall'Ente locale controllante.

La sopra riportata lettura del contesto normativo di riferimento appare coerente con il fatto che, come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale (sentenze 23 luglio 2013, n. 229; 8 maggio 2009, n. 148; 1 agosto 2008, n. 326), le società a partecipazione pubblica non possono venire inquadrare in un unico genere, perché esse vanno distinte tra quelle che svolgono attività amministrativa in forma privatistica e quelle che invece svolgono attività d'impresa e cioè di erogazione di servizi rivolta al pubblico (consumatori o utenti) in regime di concorrenza. Si deve ritenere che le società del primo tipo – in quanto nella sostanza sono Amministrazioni Pubbliche – ricadano nel campo di applicazione dell'art. 18, comma 2-bis, primo, secondo e terzo periodo mentre come si è anticipato, in base al quarto e quinto periodo dello stesso comma 2-bis, per le società del secondo tipo gli Enti locali di riferimento potranno determinare l'osservanza dei vincoli assunzionali e di contenimento delle politiche retributive, ma solo in stretta e necessaria correlazione con le caratteristiche ed i risultati gestionali della singola società partecipata.

In sostanza, con il provvedimento di cui tratta, l'Ente locale dovrà assicurare che le assunzioni e le spese di personale risultino correlate alle esigenze produttive di una società che svolge un servizio pubblico locale di rilevanza economica e che, quindi, deve prevedibilmente chiudere il bilancio quanto meno coprendo i costi (anche del personale) con i ricavi. Ciò del resto in coerenza che la circostanza che, con la delibera a suo tempo doverosamente assunta ai sensi dell'art. 3, commi 28 e 29 della legge n. 244/2007, l'Ente locale ha riconosciuto la necessità del mantenimento della partecipazione societaria, dovendo di conseguenza anche oggi provvedere in maniera da garantire che la società stessa possa realizzare lo scopo ad essa affidato per statuto.

Come si è anticipato rimangono soggette al disposto del primo, secondo e terzo periodo del comma 2-bis le aziende speciali e le istituzioni, anche se erogano servizi pubblici locali a rilevanza economica. Tuttavia, una deroga può riguardare le singole aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona e le farmacie: la deroga non è però stabilita *ex lege* [come per le società (v. sopra) e come prevedeva, per determinate tipologie di aziende speciali e istituzioni, il comma 5-bis dell'art. 114 del t.u.e.l. prima della modifica introdotta dal comma 560 della legge di stabilità 2014]: occorre

infatti un atto deliberativo, motivato, degli Enti locali di riferimento. È logico ritenere che tale atto dovrà evidenziare che l'istituzione e/o l'azienda è costituita per l'esercizio di un'attività rientrante nei fini istituzionali dell'Ente locale, per raggiungere i quali è necessaria l'esclusione dalle disposizioni vincolistiche sull'assunzione del personale. Come prescrive l'ultimo periodo del comma 2-bis, il medesimo atto dovrà altresì evidenziare che l'esclusione di cui si tratta non incide sul raggiungimento degli obiettivi di risparmio e di contenimento delle spese di personale: si può ritenere che la norma esiga dall'Ente locale la verifica della coerenza dell'esclusione in discorso rispetto agli indirizzi – relativi anche alla gestione secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità – da esso impartiti all'azienda speciale e/o all'istituzione ai sensi dell'art. 114, comma 6 del t.u.e.l. Ciò anche considerato che rientrano propriamente nell'obbligo di riduzione delle spese per il personale di cui al comma 557 della legge n. 296/2006, oltre a quelle sostenute direttamente dagli Enti locali, unicamente le spese degli organismi partecipati il cui personale sia soggetto a rapporto di pubblico impiego (comma 557-bis).

Le sopra illustrate deroghe all'applicazione dell'art. 18, comma 2-bis riguardanti le società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica e le aziende speciali ed istituzioni operanti in determinati settori, vengono entrambe introdotte «fermo restando quanto previsto dall'art. 76, comma 7» del d.l. n. 112/2008 e successive modificazioni. Come è noto, la norma preclude agli Enti di procedere a nuove assunzioni se l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti, computando ai fini della predetta percentuale (a seguito del comma 558 della legge di stabilità) anche le spese sostenute dalle aziende speciali, dalle istituzioni e dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, nè commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della Pubblica Amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica.

Al riguardo è opportuno rilevare che [come confermano anche l'abrogazione (ad opera del comma 559, lett. a della legge di stabilità 2014) del comma 5 dell'art. 3-bis del d.l. n. 138/2011 conv. dalla legge n. 148/2011 che sottoponeva le società in house al patto stabilità e la conseguente modifica (ad opera del comma 559, lett. b) alla disciplina dei vincoli gravanti sulle predette società ai sensi del cit. art. 3-bis, comma 6], l'art. 76, comma 7 del d.l. n. 112/2008 interessa in via diretta unicamente le capacità assunzionali delle Amministrazioni e, in forza del

comma 557 della legge di stabilità 2014, dei soggetti di cui all'art. 18, comma 2-bis, primo periodo del d.l. n. 112/2008. Invece, l'art. 76, comma 7 non preclude di per sé le assunzioni né da parte delle società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica, né da parte delle aziende speciali ed istituzioni di cui al novellato art. 18, comma 2-bis ultimo periodo.

Rimane fermo che, necessariamente, l'Ente locale dovrà monitorare e coordinare, con le proprie, le spese degli organismi partecipati cui si è appena fatto riferimento, al fine di evitare di incorrere (esso stesso e non i soggetti partecipati) nelle cause ostative alle nuove assunzioni di cui all'art. 76, comma 7 del d.l. n. 112/2008. In sostanza, le società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica e le aziende speciali ed istituzioni di cui al nuovo testo dell'art. 18, comma 2-bis ultimo periodo non incontrano, nell'art. 76 comma 7, ostacoli alle nuove assunzioni (sia rispetto alle cessazioni nel frattempo intervenute, sia al fine di coprire nuovi fabbisogni), mentre dovranno rispettare le eventuali deliberazioni prese dagli Enti controllanti ai sensi dell'art. 18, comma 2-bis, quinto e sesto periodo del d.l. n. 112/2008 (come introdotto dal comma 557 della legge di stabilità 2014), sulle quali ci si è sopra soffermati.

Si fa peraltro presente che, a seguito della legge di stabilità 2014, si potrebbe ritenere che il legislatore abbia inteso escludere l'immediata ed attuale applicabilità del comma 7 dell'art. 76 nella parte in cui prevede la considerazione aggregata dei costi dell'Ente locale e degli organismi partecipati. Infatti, il comma 558, lett. b) della legge di stabilità sostituisce il quarto periodo del predetto comma 7 rimettendo ad un d.P.C.M., da assumere entro il 30 giugno 2014, la definizione del rapporto tra spese di personale e spese correnti a modifica della percentuale del 50% indicata nel primo periodo e ciò «al fine di tenere conto degli effetti della spesa di personale in termini aggregati», senza tuttavia ribadire, come invece faceva il testo sostituito, l'immediata applicazione della disposizione che include gli organismi partecipati ai fini del computo della predetta percentuale del 50%.

5. Per concludere si segnala che la legge di stabilità 2014 disciplina altresì i processi di mobilità del personale, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, nell'ambito delle società sottoposte a controllo, diretto o indiretto, da parte di Pubbliche Amministrazioni, mentre esclude la possibilità di transito dei lavoratori dalle società partecipate all'Amministrazione.

Anzitutto, il comma 563 consente accordi tra le suddette società (purché diverse da quelle emittenti strumenti finanziari in mercati regolamentati e da quelle dalle stesse controllate) per la

realizzazione di processi di mobilità, senza richiedere l'assenso del lavoratore ma esigendo la previa informativa delle rappresentanze sindacali. La mobilità può rendersi necessaria in ragione di trasferimenti di attività ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 165/2001 ovvero in relazione al fabbisogno delle singole società interessate. Gli Enti controllanti assumono peraltro atti di indirizzo volti a favorire l'acquisizione del personale, da parte delle società partecipate, mediante le procedure di mobilità di cui al comma 563, in via prioritaria rispetto all'avvio di procedure per il reclutamento di nuove risorse umane (così il comma 564).

La mobilità è strumento cui ricorrere anche in ipotesi eccedenze di personale, determinatesi nei casi di cui ai commi 564 (riorganizzazione delle funzioni e dei servizi esternalizzati nonché razionalizzazione delle spese e risanamento economico-finanziario sulla base di appositi piani industriali) e 565 (esigenze funzionali della singola società). Peraltro, quando rilevino eccedenze, le società sono tenute ad inviare apposita informativa preventiva alle organizzazioni sindacali e a notificare il Dipartimento della funzione pubblica (comma 565) e solo successivamente è possibile procedere alla riallocazione totale o parziale del personale nell'ambito della stessa società mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro ovvero – tramite la mobilità di cui al comma 563 – presso altre società controllate dal medesimo ente o dai suoi enti strumentali (comma 566).

Al fine della gestione delle eccedenze, sono possibili accordi con le organizzazioni sindacali finalizzati alla mobilità del personale anche presso società operanti al di fuori del territorio della Regione ove hanno sede le società interessate dalle predette eccedenze (comma 567); inoltre le società di provenienza possono farsi carico del trattamento economico del personale per un periodo massimo di tre anni e per una quota non eccedente al 30% del costo complessivo (comma 568).

Merita, infine, particolare attenzione il comma 565 quando si riferisce all'ipotesi in cui, nelle società partecipate, «l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti»: in tal caso viene infatti a configurarsi una fattispecie di eccedenza di personale da gestire come sopra ricordato. Questo peraltro significa che, come si è anticipato nel precedente paragrafo, le società a partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica non sono tenute ad applicare esse stesse l'art. 76, comma 7 del d.l. n. 112/2008 (lo devono invece fare gli Enti locali di riferimento tenendo conto anche dei costi dei soggetti partecipati); tuttavia anche le predette società dovranno avere cura di contenere le spese per il

personale al di sotto del limite del 50 per cento delle proprie spese correnti perché, in caso contrario, scatterebbe la fattispecie di eccedenza di personale ed il conseguente obbligo della riallocazione di cui al comma 565.

Il Presidente
Dr. Arch. Venanzio Gizzi

APPENDICE

LEGGE 27 DICEMBRE 2013, N. 147 (IN SUPPL. ORDINARIO N. 87 ALLA GAZZ. UFF., 27 DICEMBRE 2013, N. 302). - DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE DI STABILITÀ 2014).

ARTICOLO N.1

Omissis

550. Le disposizioni del presente comma e dei commi da 551 a 562 si applicano alle aziende speciali, alle istituzioni e alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali indicate nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Sono esclusi gli intermediari finanziari di cui all'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, nonché le società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e le loro controllate.

551. Nel caso in cui i soggetti di cui al comma 550 presentino un risultato di esercizio o saldo finanziario negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. Per le società che redigono il bilancio consolidato, il risultato di esercizio è quello relativo a tale bilancio. Limitatamente 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 ai sensi dell'articolo 2425 del codice civile. L'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione. Nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione.

552. Gli accantonamenti di cui al comma 551 si applicano a decorrere dall'anno 2015. In sede di prima applicazione, per gli anni 2015, 2016 e 2017:

a) l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo accantona, in proporzione alla quota di partecipazione, una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente e il risultato medio 2011-2013 migliorato, rispettivamente, del 25 per cento per il 2014, del 50 per cento per il 2015 e del 75 per cento per il 2016. Qualora il risultato negativo sia peggiore di quello medio registrato nel triennio 2011-2013, l'accantonamento è operato nella misura indicata dalla lettera b);

b) l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio non negativo accantona, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, una somma pari al 25 per cento per il 2015, al 50 per cento per il 2016 e al 75 per cento per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente.

553. A decorrere dall'esercizio 2014 i soggetti di cui al comma 550 a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza. Per i servizi pubblici locali sono individuati parametri standard

dei costi e dei rendimenti costruiti nell'ambito della banca dati delle Amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, utilizzando le informazioni disponibili presso le Amministrazioni pubbliche. Per i servizi strumentali i parametri standard di riferimento sono costituiti dai prezzi di mercato.

554. A decorrere dall'esercizio 2015, le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza, diretta e 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, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. Quanto previsto dal presente comma non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante.

555. 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 sono posti in liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio. In caso di mancato avvio della procedura di liquidazione entro il predetto termine, i successivi atti di gestione sono nulli e la loro adozione comporta responsabilità erariale dei soci.

556. All'articolo 18, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e successive modificazioni, le parole da: «, con esclusione» fino a: «forniti dalle stesse.» sono sostituite dalle seguenti: «. Le società, nonché le loro controllanti, collegate e controllate che, in Italia o all'estero, sono destinatarie di affidamenti non conformi al combinato disposto degli articoli 5 e 8, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, e la cui durata ecceda il termine del 3 dicembre 2019, non possono partecipare ad alcuna procedura per l'affidamento dei servizi, anche se già avviata. L'esclusione non si applica alle imprese affidatarie del servizio oggetto di procedura concorsuale».

557. All'articolo 18 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il comma 2-bis è sostituito dal seguente:

«2-bis. 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 si applicano, in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, anche alle aziende speciali, alle istituzioni e alle 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'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Si applicano, altresì, 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 al personale dei soggetti medesimi della vigente normativa in materia di vincoli alla retribuzione individuale e alla retribuzione accessoria. A tal fine, su atto di indirizzo dell'ente controllante, nella contrattazione di secondo livello è stabilita la concreta applicazione dei citati vincoli alla retribuzione individuale e alla retribuzione accessoria, fermo restando il contratto nazionale di lavoro vigente alla data di entrata in vigore della presente

disposizione. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 76, comma 7, del presente decreto, le società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica sono escluse dall'applicazione diretta dei vincoli previsti dal presente articolo. Per queste società, l'ente locale controllante, nell'esercizio delle prerogative e dei poteri di controllo, stabilisce modalità e applicazione dei citati vincoli assunzionali e di contenimento delle politiche retributive, che verranno adottate con propri provvedimenti. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 76, comma 7, del presente decreto, gli enti locali di riferimento possono escludere, con propria motivata deliberazione, dal regime limitativo le assunzioni di personale per le 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, fermo restando l'obbligo di garantire il raggiungimento degli obiettivi di risparmio e di contenimento della spesa di personale».

558. All'articolo 76 del citato decreto-legge n. 112 del 2008, il comma 7 è così modificato:

a) al terzo periodo, dopo le parole: «ai fini del computo della percentuale di cui al primo periodo si calcolano le spese sostenute anche dalle» sono inserite le seguenti: «aziende speciali, dalle istituzioni e»;

b) il quarto periodo è sostituito dal seguente: «Entro il 30 giugno 2014, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, d'intesa con la Conferenza unificata, è modificata la percentuale di cui al primo periodo, al fine di tenere conto degli effetti del computo della spesa di personale in termini aggregati».

559. All'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 5 e' abrogato;

b) al comma 6, le parole da: «nonché» a: «degli amministratori» sono sostituite dalle seguenti: «nonché i vincoli assunzionali e di contenimento delle politiche retributive stabiliti dall'ente locale controllante ai sensi dell'articolo 18, comma 2-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008».

560. Il comma 5-bis dell'articolo 114 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

«5-bis. Le aziende speciali e le istituzioni si iscrivono e depositano i propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno».

561. Il comma 32 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è abrogato.

562. Al decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 1, 2, 3, 3-sexies, 9, 10 e 11 dell'articolo 4 e i commi da 1 a 7 dell'articolo 9 sono abrogati;

b) al comma 4 dell'articolo 4 le parole: «delle società di cui al comma 1» sono sostituite dalle seguenti: «delle società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90 per cento dell'intero fatturato».

563. Le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, o dai loro enti strumentali, ad esclusione di quelle emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e delle società dalle stesse controllate, anche al di fuori delle ipotesi previste

dall'articolo 31 del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001, possono, sulla base di un accordo tra di esse, realizzare, senza necessità del consenso del lavoratore, processi di mobilità di personale anche in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, in relazione al proprio fabbisogno e per le finalità dei commi 564 e 565, previa informativa alle rappresentanze sindacali operanti presso la società e alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo dalla stessa applicato, in coerenza con il rispettivo ordinamento professionale e senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. Si applicano i commi primo e terzo dell'articolo 2112 del codice civile. La mobilità non può comunque avvenire tra le società di cui al presente comma e le pubbliche amministrazioni.

564. Gli enti che controllano le società di cui al comma 563 adottano, in relazione ad esigenze di riorganizzazione delle funzioni e dei servizi esternalizzati, nonché di razionalizzazione delle spese e di risanamento economico-finanziario secondo appositi piani industriali, atti di indirizzo volti a favorire, prima di avviare nuove procedure di reclutamento di risorse umane da parte delle medesime società, l'acquisizione di personale mediante le procedure di mobilità di cui al medesimo comma 563.

565. Le società di cui al comma 563, che rilevino eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o ai casi di cui al comma 564, nonché nell'ipotesi in cui l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti, inviano alle rappresentanze sindacali operanti presso la società e alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo dalla stessa applicato un'informativa preventiva in cui sono individuati il numero, la collocazione aziendale e i profili professionali del personale in eccedenza. Tali informazioni sono comunicate anche alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica. Le posizioni dichiarate eccedentarie non possono essere ripristinate nella dotazione di personale neanche mediante nuove assunzioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

566. Entro dieci giorni dal ricevimento dell'informativa di cui al comma 565, si procede, a cura dell'ente controllante, alla riallocazione totale o parziale del personale in eccedenza nell'ambito della stessa società mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro, ovvero presso altre società controllate dal medesimo ente o dai suoi enti strumentali con le modalità previste dal comma 563. Si applica l'articolo 3, comma 19, della legge 28 giugno 2012, n. 92, e successive modificazioni.

567. Per la gestione delle eccedenze di cui al comma 566, gli enti controllanti e le società partecipate di cui al comma 563 possono concludere accordi collettivi con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative finalizzati alla realizzazione, ai sensi del medesimo comma 563, di forme di trasferimento in mobilità dei dipendenti in esubero presso altre società dello stesso tipo operanti anche al di fuori del territorio della regione ove hanno sede le società interessate da eccedenze di personale.

568. Al fine di favorire le forme di mobilità, le società di cui al comma 563 possono farsi carico, per un periodo massimo di tre anni, di una quota parte non superiore al 30 per cento del trattamento economico del personale interessato dalla mobilità, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le somme a tal fine corrisposte dalla società cedente alla società cessionaria non concorrono alla formazione del reddito imponibile ai fini delle imposte sul reddito e dell'imposta regionale sulle attività produttive.

569. Il termine di trentasei mesi fissato dal comma 29 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è prorogato di quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, decorsi i quali la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni

effetto; entro dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, del codice civile.

Omissis