

Prot. 7132

Roma, 24 ottobre 2013

Alle Aziende Speciali Farmaceutiche, agli
Enti, Consorzi e Società Associate
Ai Servizi Farmaceutici Comunali Associati
Alla Giunta Esecutiva
Loro sedi

CIRCOLARE 99

Oggetto: Disegno di legge di stabilità 2014. Le novità per le gestioni pubbliche.

1. Il Disegno di stabilità 2014, nel relativo articolo 15, contiene alcune disposizioni riguardanti le società a partecipazione pubblica non quotate, le aziende speciali e le istituzioni degli Enti locali.

In particolare, l'articolo 15 introduce una disciplina, definita patto di stabilità interno, che interessa le società non quotate, le aziende speciali e le istituzioni degli Enti locali e delle Regioni che presentino congiuntamente i seguenti requisiti:

- a) partecipazione pubblica di maggioranza o possibilità di nominare più del cinquanta per cento degli organi di governo o di vigilanza;
- b) titolarità di servizi in affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione.

Si tratta dei soggetti "di cui al comma 1" cui ripetutamente si riferisce l'articolo 15.

Al fine del riscontro delle caratteristiche sopra indicate, le società non quotate sono tenute a comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze ed a rendere disponibile attraverso flussi di dati strutturati anche alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, entro il 31 marzo di ciascun anno (in sede di prima applicazione: entro il 31 maggio 2014) e con le modalità definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 28 febbraio, la quota di valore della produzione realizzata con affidamento diretto nonché la sussistenza della facoltà, da parte di enti locali o delle regioni, di

nomina di più del cinquanta per cento degli organi di governo e di vigilanza (così i commi 6 e 15 dell'articolo 15).

2. Con la presente circolare si intende descrivere sinteticamente il contenuto dell'articolo 15 del d.d.l. di stabilità 2014 e, di seguito, svolgere alcune sintetiche considerazioni al riguardo.

3. Il c.d. patto di stabilità per le società non quotate, le aziende speciali e le istituzioni ("soggetti di cui al comma 1") previsto dall'articolo 15 del disegno di legge, è articolato come di seguito sinteticamente indicato.

Le società non quotate, le aziende speciali e le istituzioni aventi contestualmente le caratteristiche di cui alle sopra riportate lett. a) nonché lett. b) devono concorrere, a decorrere dall'esercizio 2015, agli obiettivi di finanza pubblica perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza e realizzando un saldo economico non negativo (comma 3 dell'articolo 15).

Il saldo economico è rappresentato dal margine operativo lordo calcolato come differenza tra il totale del valore della produzione ed il totale dei costi per acquisti di materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci, dei costi per servizi, dei costi per godimento dei beni di terzi, dei costi per il personale, delle variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci e degli oneri diversi di gestione (comma 4).

Le istituzioni che adottano la contabilità finanziaria perseguono un saldo finanziario, come definito al comma 3 dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n.183, pari a zero (comma 5).

Al fine della verifica del raggiungimento degli obiettivi di sana gestione dei servizi e di realizzazione del saldo economico non negativo o finanziario pari a zero, le società non quotate, le aziende speciali e le istituzioni comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze, con le modalità stabilite con il decreto ministeriale già sopra citato, il saldo economico o finanziario conseguito e una dichiarazione sul rispetto o meno dei vincoli posti dall'art. 15 del disegno di legge, sottoscritta dal rappresentante legale, dal responsabile del bilancio e dal collegio sindacale (comma 7).

3.1. Agli Enti pubblici è richiesta apposita attività di vigilanza (comma 12) ed i loro organi di revisione economico – finanziaria devono trasmettere annualmente alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sugli adempimenti e sui risultati conseguiti

dai soggetti partecipati. La Corte dei Conti segnala tempestivamente le situazioni idonee a determinare il mancato conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno (comma 14).

In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi fissati dall'articolo 15, la responsabilità è attribuita alle società non quotate, alle aziende speciali e alle istituzioni ma anche agli enti partecipanti soggetti al patto di stabilità interno, in proporzione alla quota di partecipazione. Precisamente, per questi ultimi l'obiettivo annuale del patto di stabilità interno, nell'anno successivo a quello in cui risulta l'inadempienza, è peggiorato di un importo pari all'eccedenza rispetto al predetto obiettivo annuale non conseguito, in misura proporzionale alla quota di partecipazione (comma 10).

Inoltre, a decorrere dal 2015, le società non quotate, le aziende speciali e le istituzioni sottoposte al patto di stabilità che presentano un saldo economico negativo, nell'anno successivo :

a) non possono sostenere costi operativi in misura maggiore rispetto al valore medio dei costi registrati nel triennio precedente ridotti di un ammontare pari al valore del mancato conseguimento dell'obiettivo annuo;

b) non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione a progetto, i contratti di somministrazione e ogni altra forma di lavoro flessibile;

c) procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso del Presidente, dell'amministratore delegato o dell'amministratore unico, dei componenti del consiglio di amministrazione e dell'eventuale consiglio di gestione (comma 11).

Se poi i soggetti partecipati non rispettano il patto di stabilità per due esercizi consecutivi, gli enti partecipanti, nell'esercizio e nell'ambito dei propri poteri societari, chiedono la revoca dell'organo di amministrazione della società, pena la responsabilità per il conseguente danno erariale (comma 13).

3.2. Una disciplina transitoria è prevista per i soggetti il cui bilancio 2013 registri un saldo economico o finanziario negativo: essi sono tenuti a raggiungere un valore non negativo entro l'esercizio 2017, secondo un piano di rientro in cui i valori annuali di riduzione dello scostamento dal pareggio non possono essere inferiori al 15%, né superiori al 40% nell'ultimo anno. Il Piano di rientro va comunicato entro il 30 settembre 2014, con le modalità che saranno definite da apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze (comma 16) .

A seguito dell'introduzione dell'articolo 15, sono abrogate le precedenti disposizioni che già contemplavano l'assoggettamento delle società a partecipazione pubblica al patto di stabilità interno; inoltre la riferita disciplina vale per tutte le aziende speciali e le istituzioni, con conseguente modifica dell'art. 114, comma 5-bis del d.lgs. n. 267/2000 che esentava dal patto di stabilità aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie (commi 17 – 19).

4. Premesso quanto sopra, è possibile formulare un breve commento all'articolo 15, sul presupposto peraltro che si tratta di un testo non definitivo, dovendo venire sottoposto all'esame del Senato e della Camera dei Deputati.

4.1. Anzitutto, si osserva che la sottoposizione delle società pubbliche non quotate, delle aziende speciali e delle istituzioni al patto di stabilità interno era già contemplato nell'ordinamento, ma con una tecnica diversa da quella dell'articolo 15 in esame.

Infatti, al contrario delle disposizioni concernenti ad esempio l'assunzione del personale, l'art. 114, comma 5-bis del d.lgs. n. 267/2000, l'art. 3-bis, comma 5 del d.l. n. 138/2011 e l'art. 18, comma 2-bis ultimo periodo del d.l. n. 112/2008 rimettevano la normativa di attuazione a decreti ministeriali mai emanati, con la conseguenza della materiale impossibilità di concreta applicazione del patto di stabilità a società pubbliche, aziende speciali ed istituzioni (Corte dei conti Lombardia, Sez. controllo, 19 gennaio 2012, n. 7).

L'articolo 15 intenderebbe superare la predetta situazione dettando una disciplina del patto di stabilità tendenzialmente completa e tuttavia non può esimersi dal rimettere alcuni aspetti attuativi ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze (commi 6, 7 e 16).

Si deve dunque ritenere che, fino a quando non interverrà il decreto, la disciplina di cui all'articolo 15 non sia attuabile.

4.2. Le norme in precedenza vigenti prevedevano in linea di principio l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle sole aziende speciali (escluse quelle operanti nei servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie) e delle società in house (art. 3-bis, comma 5 del d.l. n. 138/2011). Più ambiguo era l'art. 18, comma 2-bis del d.l. n. 112/2008.

L'articolo 15 è invece perentorio nell'estendere l'applicazione del patto di stabilità interno anche alle società a maggioranza pubblica non quotate, se almeno l'80% del valore della produzione deriva da affidamenti diretti da parte di Pubbliche Amministrazioni.

4.3. L'articolo 15 evidenzia che il patto di stabilità dei "soggetti di cui al comma 1" è diverso e autonomo rispetto a quello delle Amministrazioni di riferimento.

I predetti soggetti non vengono dunque considerati un centro di spesa interno agli Enti di riferimento bensì un centro di spesa separato (anche se incidente sulla finanza pubblica).

4.4. L'articolo 15 sembra bilanciare due esigenze: il carattere di operatori economici dei "soggetti di cui al comma 1" e la necessità di contenere eventuali disavanzi di tali soggetti, in astratto idonei ad incidere negativamente sulla finanza pubblica e in particolare sui conti degli Enti di riferimento.

Il bilanciamento avviene imponendo ai "soggetti di cui al comma 1" di conseguire, a seconda dei casi, un saldo economico o finanziario non negativo.

Tuttavia da ciò si dovrebbero trarre ulteriori conseguenze: il rispetto del patto di stabilità come descritto dall'articolo 15 dovrebbe liberare quanto meno le aziende speciali e le società dall'applicazione delle altre norme in tema di divieti o limitazioni all'assunzione di personale, contenimento degli oneri contrattuali e simili.

In sostanza, se i "soggetti di cui al comma 1" mettono in atto sistemi di gestione che garantiscono il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 15 e pertanto assicurano una gestione dei servizi che non impatta negativamente sulla finanza pubblica, non si vede per quale ragione essi debbano sottostare anche ad altre disposizioni vincolistiche sul contenimento dei costi che, se si attagliano alle Pubbliche Amministrazioni ma non agli operatori economici.

È dunque auspicabile che, dando seguito a quanto presuppone l'articolo 15, il legislatore voglia pervenire all'esplicita affermazione del superamento, almeno per quanto riguarda le società non quotate e le aziende speciali, della ulteriore normativa vincolistica cui sopra si è fatto riferimento.

4.5. Una considerazione finale deve essere fatta per quanto concerne i rapporti tra l'articolo 15 ed il servizio farmaceutico.

L'articolo 15 non tiene conto delle peculiarità del servizio farmaceutico, tanto che sopprime l'esenzione dall'applicazione dell'art. 114, comma 5-bis per quanto riguarda le aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie.

Anche la giurisprudenza amministrativa ha rilevato che la caratteristica della farmacia comunale risiede nel fatto che, appartenendo ad un soggetto che è un ente pubblico e non un privato imprenditore, può assumersi il compito di assicurare alla collettività quelle modalità di servizio che, in quanto poco redditizie, sarebbero trascurate dai privati. Questa è del resto la ragione che ha indotto la Corte di giustizia europea a ritenere legittime le normative nazionali sulla pianificazione degli esercizi farmaceutici, in quanto presidi a tutela della salute.

Alla luce di quanto sopra, fermo restando che anche le forme di gestione delle farmacie comunali devono attendersi a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, la natura stessa dell'istituto farmacia comunale è incompatibile rispetto agli obiettivi meramente economici descritti dall'articolo 15 del disegno di legge di stabilità, circostanza che questa Federazione avrà cura di segnalare in vista della stesura ed approvazione del testo definitivo della legge in sede parlamentare.

5. Per concludere, si segnala che l'ultimo comma dell'articolo 15 sanziona, con il divieto di corrispondere emolumenti ai componenti dei Consigli di amministrazione, le ipotesi in cui non sia data attuazione agli obblighi di liquidazione o dismissione delle società partecipate imposti dall'art. 14, comma 32 del d.l. n. 78/2010.

Invero, la sanzione non appare giustificata, posto che le decisioni circa la liquidazione o dismissione spetta agli Enti soci e non ai consiglieri di amministrazione.

In ogni caso, l'applicazione dell'art. 14, comma 32 alle società che gestiscono farmacie comunali è stata di recente messa in dubbio da Corte dei conti Marche, Sez. controllo, 7 agosto 2013, n. 57. Inoltre, Corte dei conti Lombardia, Sez. controllo, 2 ottobre 2013, n. 403 – rilevato il contrasto di opinioni tra le diverse Sezioni regionali – ha richiesto al Presidente della Corte dei conti di rimettere la questione alla decisione della Sezione Autonomie o delle Sezioni Riunite.

Cordiali saluti.

Il Presidente
Venanzio Gizzi

