



Servizio Bilancio



Documento n. 1 - 2025

Nota di lettura al
disegno di legge n. 738 Stralcio II Comm bis

Norme in materia di società a partecipazione regionale

XVIII Legislatura – 5 marzo 2025



Il Servizio redige documenti sui disegni di legge assegnati per l'esame alla Commissione Bilancio e su quelli ad essa trasmessi dalle Commissioni di merito per il parere sulla copertura finanziaria, sui documenti di finanza pubblica trasmessi all'Assemblea e sulle tematiche aventi rilievo finanziario, oggetto di discussione o di indagini conoscitive da parte degli organi dell'Assemblea.

Servizio Bilancio

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4884 - mail: serviziobilancio@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA.....	3
CONSIDERAZIONI GENERALI.....	3
ARTICOLATO.....	7

ESTREMI DEL PROVVEDIMENTO

Disegno di legge	n. 738 Stralcio II Comm bis
Titolo	Norme in materia di società a partecipazione regionale
Iniziativa	Parlamentare
Commissione di merito	Bilancio
Relazione tecnica	No

PREMESSA

Il disegno di legge di iniziativa parlamentare n. 738 – Stralcio II Comm bis reca norme in materia di “Società a partecipazione regionale” ed è stato presentato dai componenti della Commissione Bilancio nella seduta dell’11 febbraio 2025 come disegno di legge autonomo formulato ai sensi dell’articolo 64, comma 1, del Regolamento interno. Il disegno di legge è stato predisposto sulla base degli emendamenti al disegno di legge 738 trasmessi alla suddetta Commissione dalla Presidenza dell’Assemblea in data 5 febbraio 2025, a seguito di quanto comunicato nella seduta d’Aula n. 152 del 29 gennaio 2025.

CONSIDERAZIONI GENERALI

Il disegno di legge interviene sui compensi dei componenti degli organi delle società partecipate della Regione e incide sui criteri di selezione degli amministratori investiti di particolari cariche. Rivolgendosi, in generale, alle società partecipate – specificando al comma 1 dell’articolo 1 – con totale o maggioritaria partecipazione della Regione, il disegno di legge si applica a tutti i casi in cui la Regione ha la titolarità di rapporti che comportano la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi almeno in misura maggioritaria.

Le previsioni, pertanto, si inseriscono nell’ambito di applicazione del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante il “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” il quale, in merito all’applicazione alle autonomie speciali, contiene una clausola di salvaguardia per cui, all’articolo 23, si stabilisce che le disposizioni del suddetto decreto si applicano nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” (articolo 23). Sul corpus

normativo adottato con il suddetto decreto legislativo si precisa che questo assume espressamente (vedi comma 3 dell'articolo 1) natura di normativa speciale, di modo che 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 (articolo 1, comma 3).

Fatta questa premessa, sulla disciplina oggetto di esame, si evidenzia quanto affermato dalla Corte Costituzionale, la quale, nella sentenza 191 del 2007 e nella recente sentenza 197 del 2024, ha ritenuto prevalente la materia dell'ordinamento civile tutte le volte in cui la disciplina delle società a partecipazione pubblica è volta a regolare *"aspetti eminentemente privatistici, connessi al rapporto negoziale che si instaura tra le società a controllo pubblico e un'ampia platea di soggetti"*, dovendosi far fronte all'esigenza di apprestare una disciplina uniforme a livello nazionale.

Si precisa, inoltre, che la specifica materia trattata dal disegno di legge, ovvero compensi e nomine degli amministratori, è disciplinata dall'articolo 11 del succitato d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, il quale si rivolge ad una platea di soggetti ben definita, ovvero le società cosiddette a controllo pubblico. Nello specifico, tali società, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera b), sono quelle su cui la Regione esercita, anche indirettamente, il controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c., prevedendo che il suddetto controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo.

Box 1. Società controllate: la definizione di cui all'articolo 2359 del codice civile e ai sensi del d.lgs n. 118 del 2011

Secondo l'articolo 2359 del codice civile, sono considerate società controllate:

- 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;
- 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;
- 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta; non si computano i voti spettanti per conto di terzi.

Il d.lgs n.118 del 2011 recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.", fornisce, all'art. 11-quater, una definizione di società controllate nell'ambito della disciplina sul bilancio consolidato. In particolare, questo stabilisce che "ai fini dell'elaborazione del bilancio

consolidato, si definisce controllata da una Regione o da un ente locale la società nella quale la regione o l'ente locale ha una delle seguenti condizioni:

a) il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali, della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria o dispone di voti sufficienti per esercitare una influenza dominante sull'assemblea ordinaria;

b) il diritto, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di esercitare un'influenza dominante, quando la legge consente tali contratti o clausole.

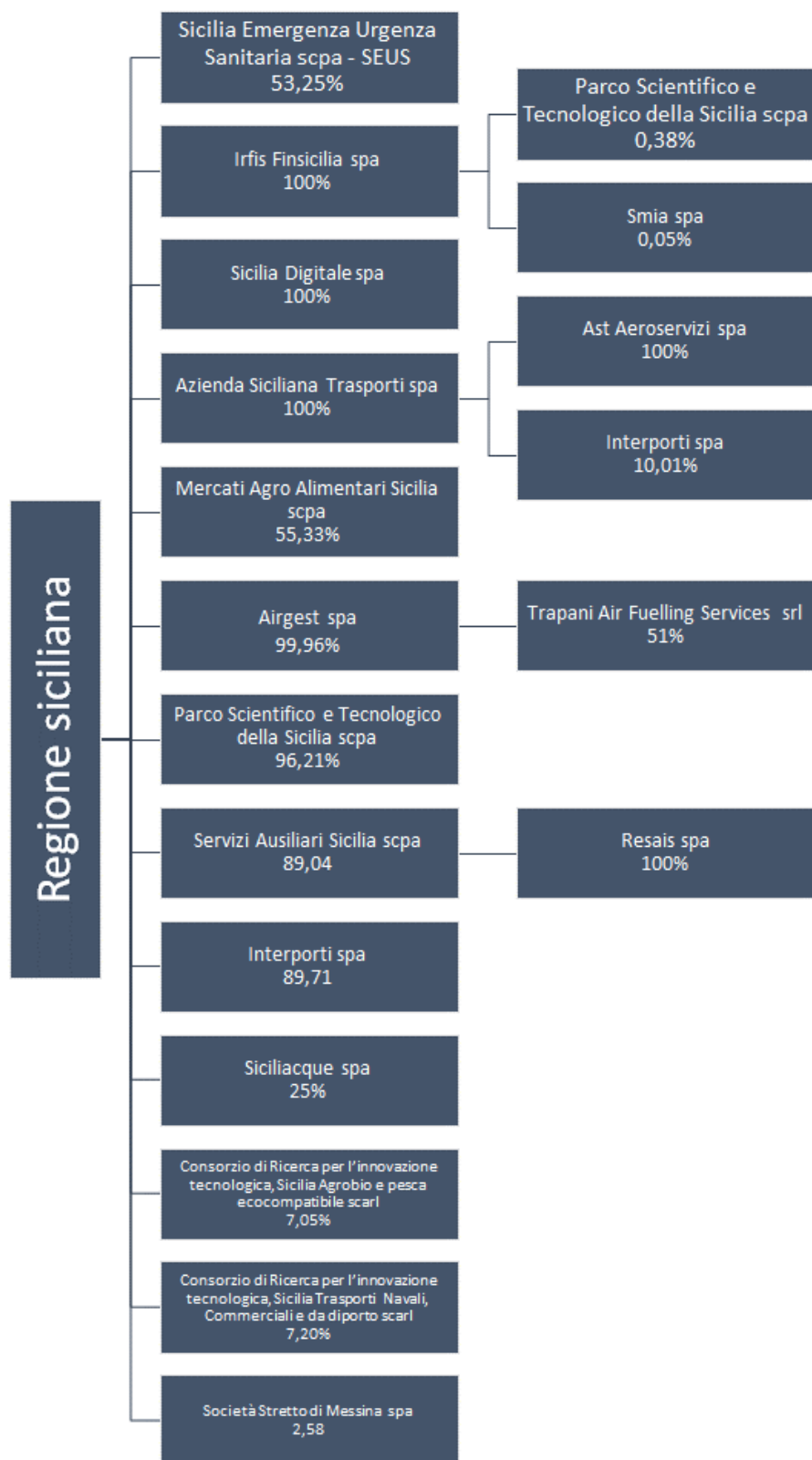
Al fine di evidenziare il perimetro di applicazione, nelle seguenti rappresentazioni si riportano le partecipazioni possedute dalla Regione alla data del 31 dicembre 2022, così come riportato nel documento di Revisione periodica delle partecipazioni pubbliche predisposto dalla Regione ai sensi dell'art. 20 del D.lgs. n. 175/2016, approvato con decreto presidenziale n. 523 dell'8 aprile 2024 nell'ambito del Piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie possedute dalla Regione siciliana per l'anno 2024. La prima tabella riporta il nome della società, il tipo di partecipazione – se diretta o indiretta – e la quota di partecipazione posseduta direttamente o dalle società che fanno da tramite. Nel grafico successivo si realizza una rappresentazione delle partecipazioni.

Tabella 1. Partecipazioni possedute dalla Regione in data 31/12/2022

Nome partecipata	Tipo di partecipazione	Quota di partecipazione diretta o detenuta dalla tramite
Azienda Siciliana Trasporti spa	Partecipazione diretta	100%
Irfis Finsicilia spa	Partecipazione diretta	100%
Sicilia Digitale spa	Partecipazione diretta della Regione	100%
Airgest spa	Partecipazione diretta	99,96%
Mercati Agro Alimentari Sicilia scpa	Partecipazione diretta	95,33%
Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia scpa	Partecipazione diretta	96,21%
Servizi Ausiliari Sicilia scpa	Partecipazione diretta	89,04%
Sicilia Emergenza Urgenza Sanitaria scpa - SEUS	Partecipazione diretta	53,25%
Interporti spa	Partecipazione diretta	89,71%
Siciliacque spa	Partecipazione diretta	25%
Consorzio di Ricerca per l'innovazione tecnologica, Sicilia Agrobio e pesca ecocompatibile	Partecipazione diretta	7,05%
Consorzio di Ricerca per l'innovazione tecnologica, Sicilia Trasporti Navali, Commerciali e da diporto scarl	Partecipazione diretta	7,20%
Società Stretto di Messina spa	Partecipazione diretta	2,58%
Ast Aeroservizi spa	Partecipazione indiretta	100%
Interporti spa	Partecipazione indiretta	10,01%
Trapani Air Fuelling Services srl	Partecipazione indiretta	51%
Resais spa	Partecipazione indiretta	100%
Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia scpa	Partecipazione indiretta	0,38%
Smia spa	Partecipazione indiretta	0,05%

Fonte: proprie elaborazioni da Piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie possedute dalla Regione siciliana per l'anno 2024

Grafico 1. Rappresentazione grafica delle partecipazioni possedute dalla Regione in data 31/12/2022



Fonte: proprie elaborazioni da Piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie possedute dalla Regione siciliana per l'anno 2024

ARTICOLATO

Articolo 1

I **commi da 1 a 5** intervengono sui compensi dei componenti degli organi di amministrazione delle società partecipate in misura almeno maggioritaria dalla Regione, stabilendo al comma 1 un tetto massimo ai suddetti compensi in relazione alla fascia di appartenenza della società. Sono previste a tal fine tre fasce la cui individuazione è demandata ad un successivo decreto del Presidente della Regione.

I successivi **commi 2, 3 e 4** prevedono i tetti massimi dei compensi aggiuntivi (individuati sempre sulla base di tre fasce) rispettivamente per le seguenti categorie di amministratori:

- amministratori investiti di particolari cariche in conformità dello statuto;
- amministratori investiti di particolari cariche in conformità dello statuto che debbano raggiungere determinati obiettivi;
- amministratore delegato o unico che ricopra anche la carica di direttore generale.

Si osserva, in relazione ai commi relativi ai compensi degli amministratori delle società partecipate, così come già accennato nelle premesse, che la recente sentenza della Corte costituzionale n. 197 del 2024 ha ribadito che la materia attiene alla competenza esclusiva statale in tema di "ordinamento civile". Sul punto, l'articolo 11, comma 6, del d.lgs. 175 del 2016 prevede, limitatamente alle società a controllo pubblico, l'emanazione di un apposito decreto ministeriale del MEF, fermo restando che, nelle more della sua emanazione, trova applicazione il limite di spesa di cui all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, ossia *"il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013"*.

Non essendo stato emanato il predetto decreto, si consiglia, semmai, al fine di mitigare il rischio di possibili impugnative, in ragione della protratta inerzia nell'emanazione da parte del MEF del decreto predetto e per di rendere coerente il perimetro di applicazione della norma in questione con quello previsto dal predetto articolo 11, cioè con le società controllate dalla Regione ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera b) del d.lgs. 175 del 2016, di inserire nella disposizione una clausola di cedevolezza (fino all'entrata in vigore del decreto del MEF) e di fare un riferimento esplicito al predetto tetto di spesa individuato dalla normativa statale appena richiamata.

Il **comma 5** individua i requisiti soggettivi che debbono possedere gli amministratori investiti di particolari cariche. Sul punto, l'articolo 11, comma 1, del d.lgs. 175 del 2016 prevede che *"salvi gli ulteriori requisiti previsti dallo statuto, i componenti degli organi amministrativi e di controllo di società a controllo pubblico devono possedere i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza unificata"*. Come nel caso precedente, non essendo stato emanato il predetto decreto, si consiglia anche in questo caso, al fine di mitigare il rischio di possibili impugnative e per le ragioni prima richiamate, di inserire nella disposizione una clausola di cedevolezza (fino all'entrata in vigore del DPCM) e fare un riferimento al comma 1 del predetto articolo 11.

Il **comma 6** chiarisce che i compensi di cui ai commi precedenti debbono intendersi come annuali e onnicomprensivi.

Il **comma 7** demanda ad un decreto del Presidente della Regione, da emanarsi entro 90 giorni, l'adozione di disposizioni attuative concernenti la ripartizione in fasce delle società partecipate dalla Regione, fasce cui fa riferimento, come già evidenziato, il comma 1 per la determinazione dei compensi.

Il **comma 8** reca una norma di copertura la quale dispone che ai maggiori oneri di discendenti dal comma 2 si provvede con le risorse derivanti dalla riduzione di spesa realizzata in forza della previsione di cui al comma 1. Invece, per i maggiori oneri di cui al comma 3 si provvede mediante uno stanziamento annuo di 500 migliaia di euro per il triennio 2025-2027.

Si osserva che, benché la relazione descrittiva a corredo dell'emendamento poi trasfuso nel DDL in esame elaborato dalla Commissione ai sensi dell'articolo 64 R.I., preveda che dalla modifica dei compensi di cui al comma 1 discenda un risparmio complessivo di 420 mila euro, attraverso i quali coprire i maggiori oneri derivanti dalla previsione dei compensi aggiuntivi degli amministratori investiti di particolari cariche di cui al successivo comma 2, detta quantificazione non è poi riportata nella norma di copertura di cui al predetto comma 8 del DDL in esame. Sulla quantificazione degli oneri, la relazione a corredo dell'emendamento allegata riporta che, rispetto all'attuale disciplina, il disegno di legge in questione riduce i compensi base così come riportati nella seguente tabella.

Tabella 2. Compensi base dei componenti degli organi di amministrazione delle società partecipate in misura almeno maggioritaria dalla Regione secondo la normativa di riferimento

FASCIA		Compensi ai sensi dell'art. 20 della L.R. 12/05/2010, n. 11	Compensi ai sensi dell'art. 33 della L.R. 07/05/2015, n. 9	Compensi ai sensi del DDL n. 738 Stralcio II Comm bis
A	Presidente	50.000	35.000	27.000
	Componente	50.000	35.000	18.000
B	Presidente	50.000	35.000	14.000
	Componente	50.000	35.000	12.000
C	Presidente	50.000	35.000	7.000
	Componente	50.000	35.000	2.000

Fonte: Relazione allegata all'emendamento A55

La suddetta relazione calcola il risparmio di 420.000 euro complessivo nei bilanci delle partecipate dato dall'applicazione della presente normativa come differenziale rispetto alla normativa vigente, cioè la L.R. 9/2015, considerando 10 società partecipate con collegi composti da tre componenti.

Si segnala che, in ogni caso, il Governo debba necessariamente produrre, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, della legge regionale n. 47 del 1977 e dell'articolo 67-ter, comma 1, R.I dell'Assemblea, la relazione tecnica, che provveda alla quantificazione in parola e alla verifica di compatibilità delle relative coperture. E ciò anche in considerazione della autonoma elaborazione di un disegno di legge da parte della Commissione ex articolo 64 del R.I.

Anche con riguardo ai maggiori oneri recati dal comma 3, cui si fa fronte con uno stanziamento di 500 migliaia di euro, si rileva l'assenza di una norma di copertura coerente con le tecniche e modalità di copertura delle leggi di spesa di cui all'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 e con le previsioni dell'articolo 38 comma 1, del d.lgs. 118 del 2011.

Al riguardo, si ritiene utile rammentare che l'articolo 19, comma 2, della legge 196 del 2009 ("Legge di contabilità e finanza pubblica"), così prevede: *"ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite"*.

Da ultimo, si osserva che gli oneri si proiettano nel tempo oltre il singolo esercizio finanziario dando vita a spese per di carattere continuativo o permanente. Si rammenta che, con riferimento alle spese di carattere permanente o continuativo, l'articolo 38, comma 1, del D.lgs. 118 del 2011 stabilisce che *"le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime"*.

Il **comma 9** abroga i commi 3 e 4 dell'articolo 33 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 i quali prevedono che il limite massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo dell'amministratore delegato che ricopra la carica di direttore generale è pari a euro novantamila, ridotto a settantamila per le società con un numero di dipendenti inferiore a quattrocento o con un valore della produzione inferiore a quindici milioni di euro.

Viene altresì modificato il comma 4 dell'articolo 20 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11, in modo che gli obblighi di riduzione dei compensi ivi previsti per gli amministratori e gli organi di controllo delle società interamente partecipate dalla Regione, ridotti dalla disposizione in parola "ad un importo massimo onnicomprensivo, ivi compresi eventuali benefit, di 50.000 euro per ciascun componente degli organi di amministrazione e di 25.000 euro per ciascun componente degli organi di vigilanza e controllo e dei comitati di sorveglianza", rimangano in vigore con esclusivo riferimento agli organi di controllo e dei comitati di sorveglianza delle stesse società.

Il **comma 10** prevede che le disposizioni dell'articolo in commento trovano applicazione a decorrere dal primo rinnovo degli organi societari successivo all'entrata in vigore della legge in esame.

I **commi 11 e 12** intervengono su disposizioni di attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto il 16 gennaio 2021 finalizzate al contenimento della spesa. Si evidenzia come detto Accordo sia da più parti ritenuto superato (vedi Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale della Regione Siciliana, esercizio 2021, sintesi, pag. 29) da quello successivo del 16 ottobre 2023, che non fa riferimento alla riduzione della spesa corrente sostenuta dalle società partecipate della Regione.

Nel dettaglio, la disposizione introduce, al comma 11, delle deroghe all'obbligo di riduzione, non inferiore al 3%, della pianta organica delle società partecipate della Regione, mentre il comma 12 prevede che l'introduzione di deroghe all'obbligo di riduzione delle spese delle partecipate avvenga non con delibera di Giunta ma da parte del Dirigente dell'Ufficio per la gestione e liquidazione delle partecipate, attraverso un iter che preveda un obbligo motivazionale sul punto.

Con specifico riferimento alla deroga di cui al **comma 12**, fermo restando la previsione di una motivazione analitica sulle ragioni della deroga alla riduzione della spesa, si osserva che, trattandosi di una scelta non solo di carattere prettamente gestionale ma che presuppone l'assunzione di una responsabilità politica (*accountability*) in ordine alle decisioni di spesa, sembrerebbe maggiormente rispettoso del principio costituzionale della separazione tra attività di indirizzo e controllo e attività

gestionale (articolo 97 Cost.) che la predetta deroga sia decisa da un organo investito di legittimazione politica (Giunta o Assessore competente).