

Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175) ha introdotto l'obbligo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie delle Pubbliche amministrazioni. Come specificato dalla deliberazione 227SEZAUT/2018/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, in particolare, il processo di razionalizzazione si compone di due momenti: la revisione straordinaria e la revisione periodica, disciplinate rispettivamente dagli artt. 24 e 20 del suddetto Testo unico.

Tale processo di razionalizzazione introdotto dal legislatore è sorretto dall'intento di promuovere un riordino del settore, che richiama gli enti a una riflessione costante sulle decisioni adottate relative alle società a partecipazione pubblica.

Come emerge dal dossier 475/1 del Servizio studi – Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, il legislatore intende razionalizzare e rafforzare i criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli di assunzione e le politiche retributive al fine di contenere i costi e di introdurre criteri obiettivi di valutazione che siano rapportati ai valori anche economici della gestione.

Relativamente alla gestione del personale, l'art. 19 del D.lgs. 175/2016 prevede l'obbligo in capo alle amministrazioni pubbliche socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenendo altresì conto di quanto stabilito da eventuali disposizioni che pongono a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale. La norma, inoltre, impone alle società a controllo pubblico di uniformarsi alle indicazioni fissate dalle amministrazioni pubbliche socie adottando propri provvedimenti (da pubblicare sui siti istituzionale aziendali e delle PA socie) e, per quanto attiene il contenimento degli oneri contrattuali, applicandoli in sede di contrattazione di secondo livello.

Il comma 2 del medesimo articolo dispone inoltre: "Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001".

Occorre precisare che il Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, non fornisce una definizione precisa delle società in controllo pubblico.

La Corte dei Conti ha avuto occasione di esprimersi sul tema con le seguenti pronunce:

1) la Corte dei Conti - Sezioni riunite in sede giurisdizionale, con la sentenza 22 maggio 2019, n. 16 ha statuito che "Il 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", ed ha affermato che l'accertamento della sussistenza dello status di "società a controllo pubblico" non possa essere desunto dai meri indici costituiti dalla maggioranza di azioni e di consiglieri nel C.d.A. ma richieda precipua attività istruttoria volta a verificare se, nel caso concreto, sussistano le condizioni richieste dall'art. 2, lett. b) del TUSP. Il Collegio ritiene che la situazione di controllo pubblico non può essere presunta in presenza di "comportamenti univoci o concludenti" ma deve risultare esclusivamente da disposizioni statutarie e da patti parasociali per verificare in che termini le pubbliche amministrazioni (enti locali) che detengono partecipazioni azionarie sono in grado di influire sulle "decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale" ;

2) La Corte dei Conti-Sezioni riunite in sede di controllo- con la deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19 in data 20.06.2019 ha statuito che " in virtù del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'articolo 2 del Testo unico società partecipate possono essere qualificate " società a controllo pubblico" quelle in cui "una o più " amministrazioni dispongono della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria (oppure di voti o rapporti contrattuali sufficienti a configurare un'influenza dominante)." E perciò, le Sezioni Riunite in sede di controllo evidenziano la "necessità di adeguate modalità di controllo congiunto formalizzato" che è strumentale all'effettiva vigilanza sull'attività espletata dalla società, ed infine invitano gli Enti soci alla "formalizzazione" di strumenti di controllo sulle società , anche pluripartecipate, in quanto funzionali alla strutturazione ai sensi degli artt. 147 e 147 quater del D.Lgs 267/2000 , delle procedure di controllo interno sulle società.

Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica impone che, nella razionalizzazione periodica, l'ente verifichi la sussistenza del duplice vincolo di scopo e di attività, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs 19 agosto 2016 ,n. 175

Per realizzare quanto sopra esposto, è necessario fissare obiettivi sulle spese di funzionamento delle società partecipate, in linea con i principi fissati dal Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - Decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175.

Obiettivi pluriennali

Come esplicitato dalla deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG della Sezione Autonomie della Corte dei Conti, la performance e la continuità delle società a partecipazione pubblica determina non solo la stabilità delle stesse società, ma anche anche l'equilibrio finanziario degli enti partecipanti, e conseguentemente l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

Per questo motivo si ritiene che debba essere prestata particolare attenzione al contenimento di alcune categorie di costi, con limitazione e riduzione degli oneri relativi a:

1. spese per missioni e trasferte degli organi amministrativi e del personale;
2. spese per studi e incarichi di consulenza (ovvero prestazioni professionali finalizzate alla resa di pareri, valutazioni, espressioni di giudizi, consulenze legali al di fuori della rappresentanza processuale e patrocinio della società);
3. spese per materiali di consumo, cancelleria e rappresentanza: si suggerisce l'attivazione di politiche di contenimento delle spese, fermo restando la necessità di procedere all'acquisto di beni e servizi mediante il mercato elettronico o analoghe piattaforme telematiche entro la soglia comunitaria o di ricorso centrali di committenza e nel rispetto dei rispettivi regolamenti.
4. acquisti partecipazioni. La società non dovrà procedere alla costituzione o all'acquisto di partecipazioni di altre società (anche se ciò avvenga mediante operazioni straordinarie dirette a tal fine) che non siano necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali dei Comuni soci e che non svolgano alcuna delle attività elencate nell'art. 4, comma 2°, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, fatto comunque salvo il necessario possesso degli ulteriori requisiti indicati all'art. 5 dello stesso decreto legislativo;
5. spese relative al personale. In ottemperanza alle previsioni del citato art. 19 comma 6 del D.lgs 175/2016, deve trovare applicazione il generale principio di contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale a parità di servizi svolti/gestiti nel tempo, al netto degli effetti delle dinamiche risultanti dalla contrattazione collettiva nazionale, fermo restando quanto di seguito specificato:
 - 5a. divieto di procedere ad assunzioni di qualsiasi tipologia in presenza di squilibri gestionali e di risultati d'esercizio negativi e nel caso non sia in corso un piano di riequilibrio triennale approvato dagli enti;
 - 5b. possibile ricorso al reclutamento di personale a tempo determinato, interinale o altre forme temporanee in caso di necessità non continuative di risorse o ampliamento di attività/servizi aventi caratteristiche non stabili nel tempo, pur nel rispetto della preventiva verifica di sostenibilità economica di tali interventi e della normativa di riferimento in materia di assunzioni di personale per le società a controllo pubblico.
 - 5c. obbligo di dotarsi di provvedimenti contenenti criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi di trasparenza , pubblicità , imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35 comma 3 del decreto legislativo 30-03-2001 n. 165 , ai sensi dell'articolo 19 comma 2 del d.lgs 175/2016,
6. Per quanto riguarda il contenimento degli oneri contrattuali per il personale delle società rientranti nel perimetro di controllo, si prevede l'obbligo di:

6a. adottare, in caso di distribuzione di premi di risultato o incentivi al personale, sistemi di misurazione e individuazione del personale beneficiario (sistema di valutazione e misurazione della performance), basati su obiettivi certi, misurabili e raggiungibili, comunque parametrati al mantenimento di livelli di efficienza ed economicità ed equilibrio gestionale complessivo della società;

6b. prevedere a carico dell'organo amministrativo di relazionare ai Comuni soci, sia in fase previsionale che di consuntivo, in apposita sezione dei piani industriali e della relazione sulla gestione, sui fatti più significativi che hanno inciso sulla voce relativa alla spesa di personale, illustrando le ragioni di eventuali aumenti e scostamenti rispetto il budget iniziale, le azioni attuate e quelle che si intendono attuare per garantire il contenimento degli oneri contrattuali avuto riguardo in particolare a:

provvedimenti di aumento del livello di inquadramento contrattuale ;

aumenti retributivi o corresponsione di nuove o maggiori indennità non previste o eccedenti i minimi previsti dai contratti collettivi nazionali per la posizione ricoperta;

uso del lavoro straordinario, salvo che per imprevedibili criticità o picchi di attività.

L'Amministrazione Comunale si riserva inoltre la facoltà di definire con eventuali separati e successivi atti di indirizzo, da applicarsi alle società rientranti nel perimetro di controllo, ulteriori politiche di contenimento delle spese di funzionamento, comprese le spese di personale, avuto riguardo a possibili interventi di carattere strategico o altri cambiamenti che possano modificare in modo sostanziale il quadro di riferimento, fermo restando il generale principio di perseguimento dell'equilibrio economico finanziario.

Il Sindaco si farà promotore nelle sedi opportune – ove viene esercitato il controllo congiunto sulle società partecipate – dell'adozione da parte dei competenti organismi di coordinamento e controllo congiunto di obiettivi sulle spese di funzionamento delle società di riferimento, in linea con i principi fissati dal Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - decreto legislativo 19-08-2016 n. 175.