

Il Presidente pone in discussione l'argomento iscritto al n. 112 dell'O.d.g., dando la parola all'Assessore Andrea Micalizzi, il quale illustra la seguente relazione in precedenza distribuita ai Consiglieri:

Signori Consiglieri

come noto il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" all'articolo 19 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 impone alle società a controllo pubblico di uniformarsi alle indicazioni fissate dalle amministrazioni pubbliche socie adottando propri provvedimenti (da pubblicare sui siti istituzionali aziendali e delle PA socie) e, per quanto attiene il contenimento degli oneri contrattuali, applicandoli in sede di contrattazione di secondo livello.

In materia di reclutamento del personale il TUSPP 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".

Il decreto legislativo 19-08-2016 n. 175 non fornisce una definizione precisa delle società in controllo pubblico. In assenza di ciò, le sezioni di controllo delle Corti dei Conti e gli organi giurisdizionali (la stessa Corte dei Conti , il Consiglio di Stato, ecc) hanno sviluppato diversi orientamenti sui criteri in base ai quali vanno individuate le società in controllo pubblico. Allo stato la situazione è questa :

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.

Si richiama in proposito l'invito alla "*codicizzazione*" di forme di controllo pubblico congiunto contenuto nel documento denominato " Osservazioni sui piani operativi di razionalizzazione delle partecipazioni societarie e dei provvedimenti di revisione straordinaria delle partecipazioni (adottati dalle Università degli studi e dalle CCIAA con sede nella Regione del Veneto) approvato con deliberazione n. 23/2019/VSGO della Sezione regionale di controllo per il Veneto della Corte dei Conti).

Pur nella divergenza degli orientamenti , l'uno per così dire "formalistico", che richiede cioè la presenza di norme statutarie o patti parasociali per la sussistenza del controllo pubblico, l'altro , invece , "sostanzialista" , che ritiene sufficiente invece la mera maggioranza dei voti esercitabili in assemblea, si può cogliere un tratto comune nelle decisioni testè citate . Precisamente , è

evidente il suggerimento fornito dalla Corte dei Conti alle amministrazioni partecipanti a società di dotarsi di codificati strumenti di controllo congiunto, di cui può/deve farsi promotore, nelle opportune sedi (leggasi assemblea dei soci) l'Ente pubblico socio. A tal fine si ritiene che il Comune di Padova, per le società nelle quali detenga una partecipazione significativa, insieme ad altre pubbliche amministrazioni, possa svolgere un ruolo propulsore per l'adozione e la codificazione di detti strumenti di controllo congiunto (già previsto peraltro nel DUP tra gli Obiettivi operativi per le società partecipate dal Comune di Padova, voce Fiera), sempre che non intervenga un chiarimento definitivo da parte del legislatore come auspicato nell'Atto di indirizzo ex art. 154 comma due del D.Lgs 267/2000 dell'Osservatorio sulla Finanza e la contabilità degli enti locali del 12.07.2019, con cui detto Osservatorio sollecita un intervento legislativo in grado di rimuovere l'incertezza interpretativa connessa alla nozione di "società a controllo pubblico";

Per quanto sopra esposto, allo stato e fatti salvi ulteriori approfondimenti e verifiche, l'unica società partecipata dal Comune di Padova che può con certezza affermarsi in controllo pubblico è APS Holding Spa, società in house, per la quale, anche sulla base di quanto previsto nel Regolamento dei Controlli Interni (articoli 21 e 22), è necessario fissare obiettivi sulle spese di funzionamento, oltre a quanto già previsto nel Documento Unico di Programmazione 2019-2022 (DUP) approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 102 del 22 dicembre 2018, comprensivo della Nota di Aggiornamento e costituito dalla sezione strategica 2019-2022 e dalla sezione operativa 2019-2021.

Obiettivi pluriennali

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 dell'organo amministrativo e del personale:** APS Holding Spa deve uniformarsi per quanto compatibile alle disposizioni previste in materia dal Comune di Padova, le cui indicazioni per il personale dirigenziale del Comune sono da estendersi agli amministratori delle società per azioni, salvo il caso in cui la società sia dotata di autonomo regolamento in materia;
- 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 ed in generale spese non riferibili a servizi professionali affidati per sopperire a carenze organizzative o altro): tali costi andranno contenuti nel limite massimo della media della spesa sostenuta nei due esercizi precedenti a quello di riferimento, salvo casi opportunamente motivati e autorizzati in sede di programmazione pluriennale o di revisione infrannuale;
- 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 del Comune di Padova, che non svolgano alcuna delle attività elencate nell'art. 4, comma 2°, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 e che non posseggano gli ulteriori requisiti indicati all'art. 5 dello stesso decreto legislativo, fatto salvo, in ogni caso la preventiva autorizzazione del Comune di Padova.
- 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 di servizi svolti/gestiti nel tempo, al netto degli effetti delle dinamiche risultanti dalla contrattazione collettiva nazionale, fermo restando quanto di seguito specificato:
 1. 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 dall'Ente;
 2. 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.
 3. 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 (peraltro risulta che APS Holding abbia già adottato il relativo regolamento).

Per quanto riguarda **il contenimento degli oneri contrattuali per il personale delle società rientranti nel perimetro di controllo**, si prevede l'obbligo di:

1. 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;

2. prevedere a carico dell'organo amministrativo di relazionare al Comune di Padova, 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.

Obiettivi annuali: il Comune si riserva la facoltà di inserire obiettivi annuali nell'ambito del Documento unico di programmazione.

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.

Si richiamano in ogni caso gli obiettivi specifici contenuti nel Documento Unico di Programmazione 2019-2022 (DUP) approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 102 del 22 dicembre 2018, comprensivo della Nota di Aggiornamento e costituito dalla sezione strategica 2019-2022 e dalla sezione operativa 2019-2021.

Preso atto dei pareri riportati in calce (***) espressi sulla proposta di deliberazione ai sensi degli articoli 49 e 97 del Decreto Legislativo n. 267/2000 e s.m.i.;

Visto l'articolo 19 del D.Lgs 175/2016;

DELIBERA

1. di approvare, e conseguentemente fissare, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 19, comma 5, TUSP, gli obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento come meglio in premessa indicati predisposti con riferimento ad APS Holding Spa, società in house e controllata dal Comune di Padova;

2. di incaricare , come da indicazioni in premessa al presente atto, il Sindaco o suo delegato di farsi promotore nelle sedi opportune per le società nelle quali il Comune di Padova detenga una partecipazione significativa, insieme ad altre pubbliche amministrazioni, dell'adozione e della codificazione di idonei strumenti di controllo pubblico congiunto, entro i limiti dettati dalla vigente normativa, ove non siano già presenti adeguati strumenti di controllo, qualora persista la mancanza di un chiarimento del legislatore sulla nozione di " società a controllo pubblico" ;

3. di inviare la presente deliberazione alla Sezione Regionale di controllo per il Veneto della Corte dei Conti ;

4. il competente Capo Settore provvederà all'esecuzione ai sensi e per gli effetti dell'art.107 del Decreto Legislativo 18.8.2000 n. 267.

(***)PARERI SULLA PROPOSTA DI DELIBERAZIONE

1) Parere favorevole in ordine alla regolarità amministrativa. Visto generato automaticamente dal sistema informatico del Comune di Padova ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. 39/93 – firma autografa omessa.

22/07/2019

Il Capo Settore
Laura Paglia

2) Parere favorevole in ordine alla regolarità contabile. Visto generato automaticamente dal sistema informatico del Comune di Padova ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. 39/93 – firma autografa omessa.

22/07/2019

Il Ragioniere Capo
Pietro Lo Bosco

3) Su richiesta si esprime, ai sensi dell'art. 97 del D.Lgs. 18.8.2000 n. 267, il parere che nella proposta in oggetto non si evidenziano vizi di legittimità. Visto generato automaticamente dal sistema informatico del Comune di Padova ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. 39/93 – firma autografa omessa.

23/07/2019

Il Segretario Generale
Giovanni Zampieri

4) Il Collegio dei Revisori dei Conti, con verbale n. 17 del 25/07/2019, prende atto della documentazione prodotta senza esprimere parere in carenza di obbligo di legge in ordine alla presente deliberazione così come proposto dalla Giunta Comunale in ottemperanza dell'art. 77 del Regolamento Comunale di contabilità. Visto generato automaticamente dal sistema informatico del Comune di Padova ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. 39/93 – firma autografa omessa.

25/07/2019

Il Revisore dei Conti
Bruno de Silva

OMISSIS

Escono il Sindaco ed il Consigliere Cusumano – presenti n. 23 componenti del Consiglio.

Il Presidente dichiara aperta la discussione.

Nessuno avendo chiesto di parlare, il Presidente pone in votazione, con il sistema elettronico, la proposta all'ordine del giorno.

Con l'assistenza degli Scrutatori si accerta il seguente risultato:

Presenti n. 23

Voti favorevoli n. 17

Non votanti n. 6 (Moneta, Cappellini, Cavatton, Luciani, Pellizzari e Lonardi)

Il Presidente proclama l'esito della votazione e dichiara approvata la proposta in oggetto.

Il Presidente pone quindi in votazione, con il sistema elettronico, l'immediata eseguibilità del presente provvedimento e, con l'assistenza degli Scrutatori, si accerta il seguente risultato:

Presenti n. 23

Voti favorevoli n. 17

Non votanti n. 6 (Moneta, Cappellini, Cavatton, Luciani, Pellizzari e Lonardi)

Il Presidente proclama l'esito della votazione e dichiara immediatamente eseguibile la proposta in oggetto, ai sensi dell'art. 134 del D.Lgs. 18/08/2000 n. 267.

Letto, approvato e sottoscritto.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO
Giovanni Tagliavini

IL SEGRETARIO GENERALE
Giovanni Zampieri

La presente deliberazione viene pubblicata all'Albo Pretorio per 15 gg. consecutivi dal 02/08/2019 al 16/08/2019, ai sensi e per gli effetti dell'art. 124 del D.Lgs. 18/08/2000 n. 267.

IL CAPO SETTORE SERVIZI
ISTITUZIONALI
Michele Guerra

E' divenuta ESECUTIVA, ai sensi dell'art. 134 del D.Lgs. 18/08/2000 n. 267 il giorno 12/08/2019.

Il Funzionario A.P.
Silvia Greguolo

La presente deliberazione è stata pubblicata all'Albo on line per 15 giorni consecutivi dal 02/08/2019 al 16/08/2019.

