
Deliberazioni della Giunta regionale

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 22 aprile 2024, n. 523

Attuazione deliberazione di Giunta regionale n. 412 del 28/03/2023. Disposizioni in materia di gestione dei servizi Sanitaservice. Ulteriori disposizioni in materia

L'Assessore alla Sanità, Benessere Animale, Controlli interni, Controlli connessi alla gestione emergenza Covid-19, sulla base dell'istruttoria espletata dal Responsabile P.O. Gestione Giuridico Amministrativa del Personale del Servizio Sanitario Regionale, Rapporti con l'Università, confermata dal Dirigente del Servizio Strategie e Governo dell'Assistenza Territoriale - Rapporti Istituzionali e Capitale Umano SSR e dal Dirigente della Sezione Strategie e Governo dell'Offerta, riferisce quanto segue.

Visti:

- o la D.G.R. 15 settembre 2021, n. 1466 recante l'approvazione della Strategia regionale per la parità di genere, denominata "Agenda di Genere".
- o la D.G.R. del 03/07/2023 n. 938 del Registro delle Deliberazioni recante D.G.R. n. 302/2022 "Valutazione di impatto di genere. Sistema di gestione e di monitoraggio". Revisione degli allegati.

Premesso che:

1. l'art. 1, comma 180 della legge 311/2004, richiamato dal comma 97 dell'art. 2 della L.191/2009, stabilisce che nelle situazioni di squilibrio economico-finanziario la Regione procede ad una ricognizione delle cause dello squilibrio ed elabora un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio Sanitario Regionale, di durata non superiore al triennio (piano di rientro);
2. l'art. 2 della Legge 23 dicembre 2009, n. 191, con riferimento alla regione sottoposta al piano di rientro, dispone al comma 80, che *"[...] Gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro. A tale scopo, qualora, in corso di attuazione del piano o dei programmi operativi di cui al comma 88, gli ordinari organi di attuazione del piano o il commissario ad acta rinvenano ostacoli derivanti da provvedimenti legislativi regionali, li trasmettono al Consiglio regionale, indicandone puntualmente i motivi di contrasto con il Piano di rientro o con i programmi operativi. Il Consiglio regionale, entro i successivi sessanta giorni, apporta le necessarie modifiche alle leggi regionali in contrasto, o le sospende, o le abroga. Qualora il Consiglio regionale non provveda ad apportare le necessarie modifiche legislative entro i termini indicati, ovvero vi provveda in modo parziale o comunque tale da non rimuovere gli ostacoli all'attuazione del piano o dei programmi operativi, il Consiglio dei Ministri adotta, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, le necessarie misure, anche normative, per il superamento dei predetti ostacoli"*. Al comma 81, che *"la verifica dell'attuazione del piano di rientro avviene con periodicità trimestrale e annuale, ferma restando la possibilità di procedere a verifiche ulteriori previste dal piano stesso o straordinarie ove ritenute necessarie da una delle parti. I provvedimenti regionali di spesa e programmazione sanitaria, e comunque tutti i provvedimenti aventi impatto sul servizio sanitario regionale indicati nel piano in apposito paragrafo dello stesso, sono trasmessi alla piattaforma informatica del Ministero della salute, a cui possono accedere tutti i componenti degli organismi di cui all'articolo 3 della citata intesa Stato-regioni in materia sanitaria per il triennio 2010-2012. Il Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito dell'attività di affiancamento di propria competenza nei confronti delle regioni sottoposte al piano di rientro dai disavanzi, esprime un parere preventivo esclusivamente sui provvedimenti indicati nel piano di rientro"*.

Richiamato l'art. 1 della legge regionale 9 febbraio 2011 n. 2 con il quale è stato approvato l'Accordo sottoscritto il 29 novembre 2010 tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della

Giunta regionale, con l'allegato *"Piano di rientro e di riqualificazione del Sistema sanitario regionale 2010-2012"*.

Con la deliberazione di Giunta regionale n.412 del 28/03/2023, tenuto conto che i costi del SSR superano le risorse trasferite ed incassate ed il disavanzo per l'esercizio 2022 si dovrebbe attestare a circa 450 milioni di euro è stato previsto, tra l'altro:

"j) disposizioni in materia delle società "in house" del Servizio Sanitario Regionale, prevedendo:

- 1. il blocco immediato delle procedure di assunzione e della sottoscrizione dei contratti individuali per tutti i ruoli e profili, ad eccezione di quelle afferenti al processo di internalizzazione del servizio emergenza – urgenza sanitaria territoriale (118) e di quanto previsto al punto successivo;*
- 2. l'acquisizione obbligatoria da parte dell'Amministratore della società "in house" per mezzo del Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria Locale, dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria della preventiva autorizzazione del Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere animale per tutte le nuove assunzioni del personale;*
- 3. l'aggiornamento e/o l'integrazione delle linee guida in materia di organizzazione e gestione delle Società "in house" delle Aziende ed Enti pubblici del Servizio Sanitario Regionale approvate con Deliberazioni della Giunta regionale n.2126/2018, n.951/2020 e n.590/2022, al fine di determinare, tra l'altro, un più efficace modello di esercizio del controllo analogo da parte dei Direttori Generali, la definizione del quadro delle responsabilità di cui all'art. 12 del D.lgs. n.175/2016 e ss.mm.ii., le tipologie di attività e servizi, i criteri e i vincoli in materia di personale;*
- 4. l'attivazione da parte dei Direttori Generali di strumenti efficaci di monitoraggio e verifica costante degli atti adottati dagli Amministratori delle società "in house" e dell'andamento gestionale con produzione di report periodici in favore del Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere animale" (...)*

Considerato che:

- con deliberazione di Giunta Regionale n. 1492 del 28.10.2022, ad oggetto *"Relazione in materia di gestione del personale del SSR e di Sanitaservice – Ricognizione - Presa d'atto Documento Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome 22/154/CR7a/C7"*, la Giunta Regionale ha proceduto, all'approvazione della *"Relazione in materia di gestione del personale del SSR e di Sanitaservice"*, consistente nella puntuale analisi del personale assunto dalle Aziende Sanitarie ed IRCCS, nonché il relativo impatto sulla spesa personale del S.S.R., altresì disponendo per tutte le assunzioni di personale, ivi comprese quelle rientranti nei PTFP aziendali e, dunque, nei rispettivi tetti di spesa, la necessaria preventiva autorizzazione da parte del Dipartimento *"Promozione della Salute e del Benessere Animale"*.

Dato atto che le misure in materia di spesa per il personale trovano applicazione anche nei confronti delle Sanitaservice srl, società in house providing controllate dalle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale, cui sono affidate attività e servizi strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali dell'Azienda o Ente di riferimento, in conformità alle Linee Guida di cui alle DGR n. 2126 del 25 novembre 2019, n.951 del 19 giugno 2020, n.590 del 27 aprile 2022;

Pertanto le richiamate disposizioni in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa finalizzate al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario impongono anche alla Sanitaservice il rispetto delle prescrizioni in materia di reclutamento del personale.

Anche in tale ottica, questo Ente con le note regionali n.AOO_005_2962 del 21/04/2022 e n.AOO_005_3123 del 30/04/2022 ha disposto di non attivare nuove assunzioni di personale né acquisizione di personale (...) se non per la procedura di internalizzazione del Servizio 118 e ribadendo con la successiva n.AOO_005_4205

del 18/06/2022 il divieto *“di avviare nuove procedure di assunzione del personale ad eccezione del percorso di internalizzazione del 118 e della pubblicazione dell’avviso per la nomina dell’Amministratore unico nel caso l’incarico sia scaduto o in scadenza”*.

Con la deliberazione di Giunta regionale n. 1492/2022 recante la relazione in materia di gestione del personale del SSR e di Sanitaservice, è stato rappresentato l’esito dell’attività ricognitiva effettuata dal Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere Animale, che ha avuto ad oggetto la tipologia dei servizi affidati alle Sanitaservice, le unità di personale impiegato e i costi sostenuti. L’indagine si è focalizzata altresì sul processo di internalizzazione del Servizio Emergenza- Urgenza 118 al fine di valutarne l’impatto economico-finanziario.

Con nota n.AOO_5048 del 23/03/2023, stante l’esigenza di attenersi alle indicazioni vincolanti del piano di rientro, si è disposta l’impossibilità di procedere all’assunzione di personale alle dipendenze di Sanitaservice a qualsiasi titolo.

Considerato che con la nota prot. AOO_005 n. 2764 del 06/04/2023 è stata avviata una specifica ricognizione in merito alle procedure di assunzione e/o gestione del personale dipendente e del personale Sanitaservice espletate dalle Direzioni strategiche delle Aziende ed Enti del SSR dal 01/01/2023, con indicazione della procedura adottata, della tipologia di rapporto di lavoro, del numero di unità per ciascun profilo professionale, della decorrenza e del termine del rapporto di lavoro, nonché della proiezione del relativo costo al 31/12/2023, al fine di accertare eventuali violazioni delle disposizioni di cui al punto 8), lettere g) e j) della citata DGR n. 412 del 28/03/2023.

Con deliberazione di Giunta Regionale n.640 del 10/05/2023 sono state dettate disposizioni in materia di personale Sanitaservice, statuendo che le assunzioni per i tutti i ruoli e profili, eccetto quelli afferenti al servizio emergenza urgenza 118, fossero subordinate all’acquisizione obbligatoria, da parte dell’Amministratore Unico della società in house, per mezzo del Direttore Generale dell’Azienda Sanitaria Locale e/o dell’Azienda Ospedaliero Universitaria, alla preventiva autorizzazione con apposito provvedimento di Giunta Regionale, previa predisposizione da parte di ciascuna Società di un apposito Piano assunzionale, secondo le modalità operative indicate nell’allegato alla DGR e ferma restando la quantificazione dell’impatto economico – finanziario delle assunzioni prevista e l’indicazione delle attività di riferimento delle stesse, al fine di valutarne la coerenza col Business plan.

Inoltre, per quanto attiene le Società in house del Servizio Sanitario Regionale, occorre richiamare alcune previsioni, di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 951 del 19 giugno 2020, recante *“Approvazione nuove Linee guida in materia di organizzazione e gestione delle Società in house delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale”* ed in particolare quanto espressamente previsto in materia di affidamento dei servizi e delle attività, contratto di servizio nonché reclutamento e gestione del personale.

In particolare, per quanto attiene:

1. affidamento dei servizi: in tale fattispecie rientrano:
 - a) affidamento dei servizi e delle attività: il Direttore Generale di ciascuna Azienda o Ente del Servizio Sanitario Regionale può procedere all’affidamento a Società in house delle attività e servizi strumentali all’esercizio delle funzioni dell’Azienda di riferimento: ausiliario, portierato, pulizia e sanificazione dei locali/immobili;
 - b) attività di trasporto dei pazienti nell’ambito del Servizio 118 – Rete emergenza urgenza nonché il trasporto secondario;
 - c) attività di trasporto dei vaccini, del sangue, del plasma e degli emocomponenti tra strutture sanitarie;
 - d) attività di logistica integrata (farmaci e beni economici);
 - e) Attività di gestione Centro Unico di Prenotazione (CUP) aziendale;
 - f) Attività di piccola manutenzione ordinaria dei locali destinati allo svolgimento delle attività istituzionali;
 - g) Attività di gestione del Sistema informativo aziendale;

h) Attività di manutenzione del verde.

Non è consentito l'affidamento a Società in house di tutte le attività dirette di tutela della salute, che sono poste direttamente in capo alle singole Aziende o Enti del Servizio Sanitario Regionale, di cui al D.Lgs. n. 502/1992 e al D.P.C.M. 12 LEA 12 gennaio 2017.

2. contratti di servizio: ai fini dell'affidamento in house dei citati servizi, il Direttore Generale di ciascuna Azienda ed Ente del Servizio Sanitario Regionale effettua una valutazione preventiva della congruità economica dell'offerta della Società in house, con particolare riferimento all'oggetto e al valore della prestazione. In tale ambito il Direttore Generale provvede alla predisposizione ed approvazione di un piano economico – gestionale della Società in house (business plan). L'erogazione del servizio è regolata da uno specifico contratto di servizio, il quale deve contenere, oltre alle condizioni generali di erogazione del servizio, anche le strutture sanitarie destinatarie dell'affidamento, le mansioni da svolgere, con l'indicazione dei professionali da adibire.

In riferimento al reclutamento del personale delle Società in house, così come ribadito con nota prot. n. 0168753-2024, si richiama quanto previsto espressamente al paragrafo 4) della deliberazione di Giunta regionale n. 951 del 19/06/2020 di approvazione delle nuove linee guida in materia di organizzazione e gestione delle società in house delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale.

In particolare, nell'ambito del previsto controllo analogo sulle società partecipate Sanitaservice, con la predetta nota, ai Direttori generali delle Aziende in indirizzo è stato chiesto di verificare che le procedure di reclutamento di personale indette dalle società in house providing, incluse quelle riguardanti le internalizzazioni (ad esempio SEU 118), siano conformi a quanto disposto dalle citate Linee guida in materia e prevedano il puntuale rispetto dei requisiti generali di accesso e partecipazione alle procedure oltre che i requisiti specifici previsti per la categoria, il profilo e la mansione da ricoprire, che ciascun partecipante deve dichiarare di possedere.

E' stato altresì disposto che tali requisiti debbano ovviamente essere oggetto di verifica all'atto della assunzione e che le procedure di reclutamento siano comunque soggette ai principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità e agli ulteriori principi di cui al D.lgs. n.165/2001 ed, in particolare, all'art. 35 del citato Decreto. Si è richiamata infine l'attenzione sul contenuto del DPR n.82 del 16 giugno 2023, regolamento concernente le norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni ed in particolare l'art.1 comma 4 dal quale si desume il requisito minimo dell'assolvimento dell'obbligo scolastico ai fini dell'accesso.

Il comma 6 del predetto articolo dispone altresì che *"le amministrazioni individuano, per ciascun profilo professionale, il titolo di studio o l'abilitazione professionale richiesti per accedere al concorso, in coerenza con la disciplina vigente in materia di pubblico impiego o di quanto stabilito nella contrattazione collettiva del relativo comparto"*.

Il successivo comma 7 prescrive infine che *"non possono essere assunti nelle pubbliche amministrazioni coloro che siano stati esclusi dall'elettorato politico attivo, nonché coloro che siano stati destituiti o dispensati dall'impiego presso una pubblica amministrazione per persistente insufficiente rendimento (...) ovvero dichiarati decaduti per avere conseguito la nomina o l'assunzione mediante la produzione di documenti falsi o viziati da nullità insanabile, nonché coloro che abbiano riportato condanne con sentenza passata in giudicato per reati che costituiscono un impedimento all'assunzione presso una pubblica amministrazione"*.

Inoltre, nel contesto delle società partecipate nel settore pubblico, il controllo analogo si dimostra particolarmente utile per identificare potenziali inefficienze, irregolarità o aree che richiedono miglioramenti. Il controllo analogo consiste in una serie di controlli interni ed esterni alla società e persegue una serie di obiettivi virtuosi, come:

- Trasparenza e responsabilità. Il controllo analogo delle società a partecipazione pubblica deve garantire che tutte le attività siano svolte in conformità con le norme di legge. Questo aumenta la responsabilità all'interno delle società partecipate enti locali;
- Gestione delle risorse. attraverso l'ispezione diretta delle risorse, il controllo analogo delle società

partecipate aiuta a ottimizzare l'utilizzo di beni e servizi pubblici, riducendo gli sprechi e migliorando l'efficienza complessiva;

- Prevenzione della corruzione. La revisione dei documenti e dei processi è un efficace deterrente contro la corruzione.

Nel maggio 2022, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ANAC e il Consiglio Nazionale del Notariato CNN hanno pubblicato il Vademecum congiunto, di cui all'Allegato, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento.

Il Vademecum comprende le linee guida per il controllo analogo. Stabilisce poi le modalità di controllo "ex ante", "contestuale" ed "ex post" sull'attività e gli atti della società in house. Infine, definisce i casi in cui questo deve essere applicato nelle società in house providing.

La casistica esemplificativa riportata nel documento di ANAC e CNN, spiega per quali aspetti della gestione della società in house l'Ente è tenuto ad esercitare il controllo analogo. Di seguito, riprendiamo direttamente il testo del Vademecum 2022:

"- controllo sugli atti e provvedimenti societari a carattere strategico e programmatici pluriennali (statuti, approvazione piano industriale, piano di sviluppo, relazione programmatica pluriennale, atti di amministrazione straordinaria);

- controllo sugli atti e provvedimenti societari di pianificazione (relazione programmatica annuale, piano degli investimenti e disinvestimenti, piano occupazionale, budget economico e finanziario, programma degli acquisti e dei lavori), di bilancio e sui regolamenti di gestione;

- controllo orientato ad indirizzare l'attività della società in house verso il perseguimento dell'interesse pubblico attraverso una gestione efficiente, efficace ed economica e garantendo il socio sull'economicità e qualità del servizio offerto;

- controllo sulla gestione e sui risultati intermedi orientati alla verifica dello stato di attuazione degli obiettivi, con individuazione delle azioni correttive in caso di scostamento o squilibrio finanziario;

- esercizio di poteri autorizzativi e di indirizzo attraverso l'emanazione da parte del socio di specifiche direttive generali sul funzionamento amministrativo delle società;

- esercizio di poteri ispettivi che comportano una diretta attività di vigilanza e controllo presso la sede e/o nei confronti dell'organo amministrativo della società in house".

Occorre rilevare altresì che la versione definitiva del nuovo codice dei contratti pubblici, entrato in vigore il 1 aprile 2023, pur non richiamando espressamente l'elenco di cui all'art. 192 del D.lg.s 50/2016, ha riservato alla stessa ANAC specifici compiti di presidio sulle informazioni riguardanti tale tipologia di affidamenti in house.

Come evidenziato dalla lettura del comma 5 dell'art. 23 del D.Lgs. 36/2023 "gli obblighi informativi di cui al primo periodo riguardano anche gli affidamenti diretti a società in house di cui all'articolo 7, comma 2", pertanto deve ritenersi inalterata la competenza in capo ad ANAC nel censire e monitorare i contratti ricadenti nell'ambito dei rapporti in house providing.

Richiamato, altresì, quanto previsto al punto 10.3) delle Linee guida di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 951/2020, secondo cui:

"Eventuali utili netti risultanti dal bilancio sono ripartiti come segue:

- a) il 5 (cinque) per cento al fondo riserva legale, fino a quando non sia raggiunto il quinto del capitale sociale;*
- b) il residuo da destinare all'Azienda o Ente del S.S.R. controllante".*

Tenuto conto di quanto sopra esposto, nonché di quanto espressamente previsto dalla deliberazione di Giunta regionale n. 412/2023, con successivo provvedimento di Giunta regionale si procederà ad aggiornare le vigenti Linee Guida sull'organizzazione e funzionamento delle Sanitaservice.

In particolare, occorre definire un modello organizzativo standard per ciascuna Società in house, che stabilisca,

in analogia con il piano di fabbisogno del personale del SSR, un numero massimo di unità di personale per servizio/attività nonché il relativo valore economico del contratto di servizio, in base alla tipologia di attività oggetto di affidamento.

Considerato peraltro che la Regione Puglia è in Piano Operativo e, dunque, occorre dare garanzia della spesa a carico del SSR, si ritiene necessario adottare una serie di azioni finalizzate alla razionalizzazione e qualificazione della spesa del personale, in attuazione di quanto disposto con la citata deliberazione di Giunta regionale 412 del 28/03/2023 nonché nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di società in house.

Ritenuto altresì necessario prevedere, con riferimento al personale in forza alle società in house "Sanitaservice", analoghe misure di razionalizzazione della spesa a carico del SSR, nelle more della emanazione di un provvedimento di Giunta Regionale di adozione del nuovo modello organizzativo nonché dell'aggiornamento delle vigenti linee guida.

Considerato che:

- il Dipartimento Promozione della Salute, nell'ambito dell'attività di monitoraggio sui contratti di servizio affidati alle Sanitaservice srl ha proceduto alla acquisizione dei report periodici che evidenziano l'andamento gestionale delle società in house;
- a seguito della adozione della DGR 640 del 10/05/2023 avente ad oggetto "Attuazione deliberazione di Giunta Regionale n.412 del 28/03/2023. Disposizioni in materia di personale del SSR e Sanitaservice e modifica deliberazione di Giunta Regionale n.261 del 06/03/2023", le Aziende interessate hanno trasmesso agli uffici competenti il Business plan 2023-2025, che ha evidenziato l'andamento economico prospettico delle attività strumentali autoprodotte in house providing;
- a seguito dei dati preliminari trasmessi al 30/09/2023, il Dipartimento, con nota del 06/02/2024 prot. n.0067000, ha invitato i Direttori Generali delle Aziende ed Enti controllanti e - per il loro tramite - gli Amministratori Unici delle Sanitaservice a volere formalizzare le richieste in tema di piano assunzionale per il 2024 e ad aggiornare i dati circa i servizi affidati, le unità impiegate e i costi sviluppati;
- le Aziende fornivano riscontro alla richiesta di informazioni, rispettivamente con note acquisite ai seguenti prot. n.90365/2024 (Asl BT), n.139152/2024 (Asl Br), n.94084 (Asl Ba), n.76318/2024 (Policlinico), n.74931/2024 (Asl Lecce), n.73965 (Asl Foggia), n.77688/2024 (Taranto).
- i dati aggiornati trasmessi costituivano oggetto di valutazione e approfondimento in specifiche riunioni svoltesi presso il Dipartimento Promozione della Salute nei giorni 12 e 13 febbraio 2024, i cui verbali venivano in seguito trasmessi alle Aziende interessate;
- emerge la presenza di settori di attività affidati alle Sanitaservice non contemplati dalle linee guida vigenti in relazione alle quali la Regione sollecita le Aziende ad avviare percorsi di inquadramento nel SSR, trattandosi di attività di tutela diretta della salute.

Alla luce di quanto sopra esposto, tenuto conto che le Sanitaservice sono da intendersi quali società Società in house delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale, si demanda ai Direttori Generali delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale, l'avvio delle procedure necessarie a coprire al meglio le esigenze di servizio più critiche al fine di garantire le condizioni igienico – sanitarie delle strutture sanitarie, ferma restando la necessità di verifica dell'andamento trimestrale della spesa sanitaria, ritenendo sostenibile quanto riportato nell'allegato, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento.

Resta inteso che la Direzione Generale dell'Azienda controllante dovrà garantire che le procedure assunzionali, di cui all'allegato, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, siano effettuate senza determinare maggiori oneri a carico del bilancio aziendale e, provvedendo, pertanto, nei limiti di quanto espressamente previsto nell'Allegato, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento:

- a) alla sostituzione del personale andato in quiescenza;
- b) alla copertura delle assunzioni o incremento ore lavorative attraverso il contenimento del costo delle ore di straordinario e conseguente riduzione della relativa spesa rispetto all'anno precedente;
- c) ad effettuare ulteriori assunzioni o incremento ore di lavoro attraverso coperture derivanti da economie rivenienti dalla qualificazione e razionalizzazione della spesa sanitaria.

Rispetto al punto c) si rende necessaria la preventiva autorizzazione da parte del Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere animale.

Si rappresenta, altresì, la necessità che non debbano essere effettuate ulteriori assunzioni, rispetto quanto previsto dal presente provvedimento, senza la preventiva autorizzazione da parte della Giunta regionale, anche con riferimento all'internalizzazione del Servizio Emergenza Urgenza 118.

A tal proposito si demanda al Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria controllante ad una verifica puntuale rispetto alla corretta attuazione di quanto previsto dal presente provvedimento nonché all'esercizio del controllo analogo in coerenza con quanto espressamente previsto al paragrafo 9) "Indirizzo e controllo da parte dell'Azienda o Ente del S.S.R." delle Linee guida in materia di organizzazione e gestione delle Società in house delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale, di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 951 del 19 giugno 2020 nonché nel documento di ANAC e CNN sul controllo analogo.

VERIFICA AI SENSI DEL D. Lgs. 196/03

Garanzie alla riservatezza

La pubblicazione sul BURP, nonché la pubblicazione all'albo o sul sito istituzionale, salve le garanzie previste dalla legge 241/1990 in tema di accesso ai documenti amministrativi, avviene nel rispetto della tutela della riservatezza dei cittadini, secondo quanto disposto dal Regolamento UE 2016/679 in materia di protezione dei dati personali, nonché dal D.Lgs. n. 196/2003 ss.mm.ii. ed ai sensi del vigente Regolamento regionale n. 5/2006 per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari, in quanto applicabile.

Ai fini della pubblicità legale, il presente provvedimento è stato redatto in modo da evitare la diffusione di dati personali identificativi non necessari ovvero il riferimento alle particolari categorie di dati previste dagli articoli 9 e 10 del succitato Regolamento UE.

Valutazione di impatto di genere (prima valutazione)

Ai sensi della D.G.R. n. 938 del 03/07/2023 la presente deliberazione è stata sottoposta a Valutazione di impatto di genere.

L'impatto di genere stimato è:

diretto

indiretto

neutro

non rilevato

COPERTURA FINANZIARIA AI SENSI DEL D.LGS. N. 118/2011 E SS.MM.II.

La presente deliberazione non comporta implicazioni, dirette e/o indirette, di natura economico-finanziaria e/o patrimoniale e dalla stessa non deriva alcun onere a carico del Bilancio regionale.

L'Assessore alla Sanità, Benessere Animale, Controlli interni, Controlli connessi alla gestione emergenza Covid-19, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate e motivate, ai sensi della L.R. 7/1997, art. 4, comma 4, lettere a) e d), propone alla Giunta Regionale:

1. di prendere atto di quanto esposto in narrativa e che qui si intende integralmente riportato;
2. di prendere atto di quanto emerso dagli incontri tecnici con le Aziende controllanti le Sanitaservice in relazione ai piani assunzionali proposti, ai servizi affidati, alle unità impiegate e ai costi sviluppati, come da riscontri pervenuti dalle Aziende sanitarie controllanti e agli atti della competente Sezione Strategie e Governo dell'Offerta;
3. di stabilire che i Direttori Generali delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale consentano alle Sanitaservice di avviare le procedure assunzionali, come da richieste contenute nei piani assunzionali proposti e trasmessi dalle singole Aziende, discussi e condivisi nelle riunioni del 12 e 13 febbraio 2024, secondo il prospetto allegato, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento. Resta inteso l'obbligo dell'Azienda sanitaria controllante della coerenza con il Business plan approvato nonché con il relativo finanziamento previsto;
4. di stabilire che per l'attuazione di quanto previsto al punto 3), non debbano determinarsi maggiori oneri a carico del bilancio aziendale delle Aziende sanitarie, disponendo che i Direttori Generali delle Aziende controllanti verifichino che l'attuazione delle procedure assunzionali, sia pur nei limiti di quanto espressamente previsto nell'Allegato, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, siano determinate come segue:
 - a) alla sostituzione del personale andato in quiescenza;
 - b) alla copertura delle assunzioni o incremento ore lavorative attraverso il contenimento del costo delle ore di straordinario e conseguente riduzione della relativa spesa rispetto all'anno precedente;
 - c) ad effettuare ulteriori assunzioni o incremento ore di lavoro attraverso coperture derivanti da economie rivenienti dalla qualificazione e razionalizzazione della spesa sanitaria.

Rispetto al punto c) si rende necessaria la preventiva autorizzazione da parte del Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere animale.

5. di stabilire che il ricorso alle ore di straordinario, a seguito dell'approvazione del piano assunzionale, di cui al presente provvedimento, sia minimo e comunque fortemente ridimensionato;
6. di stabilire che non debbano essere effettuate ulteriori assunzioni, rispetto quanto previsto dal presente provvedimento, senza la preventiva autorizzazione da parte della Giunta regionale, anche con riferimento all'internalizzazione del Servizio Emergenza Urgenza 118;
7. di disporre che, con separato provvedimento di Giunta regionale, si procederà ad aggiornare e/o integrare le linee guida in materia di organizzazione e gestione delle Società "in house" delle Aziende ed Enti pubblici del Servizio Sanitario Regionale, al fine di fornire un quadro più omogeneo e razionale delle attività di pertinenza delle stesse;
8. di dare mandato alle Aziende controllanti di avviare le attività finalizzate a ricondurre nel perimetro del SSR le attività attualmente affidate a Sanitaservice di tutela diretta della salute. A tal proposito il Direttore Generale dell'Azienda controllante deve trasmettere al Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere animale. entro trenta giorni dalla notifica del presente provvedimento, un piano di ridimensionamento delle attività Sanitaservice rispetto a quanto espressamente previsto dalle linee guida ovvero una programmazione delle azioni da effettuarsi per la gestione sanitaria da parte del S.S.R. in coerenza con la normativa vigente in materia;
9. di stabilire che le procedure di reclutamento dovranno debba essere rispettato quanto espressamente dal DPR n.82 del 16 giugno 2023 e dal paragrafo 4) della deliberazione di Giunta regionale n. 951 del 19/06/2020 di approvazione delle nuove linee guida in materia di organizzazione e gestione delle società in house delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale. In particolare, nell'ambito del previsto controllo analogo sulle società partecipate Sanitaservice, si invitano i Direttori generali delle Aziende in indirizzo a verificare che le procedure di reclutamento di personale indette dalle società in house providing, incluse quelle riguardanti le internalizzazioni (ad esempio SEU 118), siano conformi a quanto disposto dalle citate Linee guida in materia e prevedano il puntuale rispetto dei requisiti generali di accesso e partecipazione alle procedure oltre che i requisiti specifici previsti per la categoria, il profilo e la mansione da ricoprire, che ciascun partecipante deve dichiarare di possedere. Resta inteso che tali requisiti dovranno ovviamente essere

oggetto di verifica all'atto della assunzione e che le procedure di reclutamento sono comunque soggette ai principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità e agli ulteriori principi di cui al D.lgs. n.165/2001 ed, in particolare, all'art. 35 del citato Decreto;

10. di stabilire che il Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria controllante effettui il controllo analogo in coerenza con quanto espressamente previsto al paragrafo 9) "Indirizzo e controllo da parte dell'Azienda o Ente del S.S.R." delle Linee guida in materia di organizzazione e gestione delle Società in house delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale, di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 951 del 19 giugno 2020 nonché al Vademecum congiunto dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ANAC e del Consiglio Nazionale del Notariato CNN, pubblicato a maggio 2022, di cui all'Allegato, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, del quale occorre dare puntuale attuazione;

11. di stabilire, considerato che la Regione Puglia è in Piano Operativo e, dunque, che il rispetto dei vincoli di spesa e le esigenze di finanza pubblica rappresentano i principi cardine dell'azione amministrativa, che l'inosservanza delle direttive di cui al presente provvedimento costituirà grave inadempienza da parte dei Direttori generali delle Aziende sanitarie e, pertanto, comporterà nell'immediato l'avvio del procedimento di decadenza del Direttore Generale ex art. 2, co. 5 del D.Lgs n. 171/2016 s.m.i., come previsto dalla D.G.R. n. 1487 del 2/8/2019 di approvazione degli schemi di contratto per i Direttori Generali delle Aziende ed Enti del S.S.R.;

12. di ribadire quanto altro espressamente previsto dalla deliberazione di Giunta regionale n. 951/2020 e precisamente all'art. 10 comma 3;

13. di stabilire, altresì, che l'inosservanza delle direttive di cui al presente provvedimento comporterà la trasmissione, a cura della Sezione "Strategie e Governo dell'Offerta", di puntuale informativa in merito al Collegio Sindacale aziendale ed alla competente Sezione Regionale della Corte dei Conti;

14. di notificare il presente provvedimento, a cura della Sezione "Strategie e Governo dell'Offerta", ai Direttori Generali delle AA.SS.LL., Aziende Ospedaliere e IRCCS pubblici nonché ai Dirigenti delle Sezioni del Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere Animale;

15. di disporre che la competente Sezione "Strategie e Governo dell'Offerta" provveda alla notifica del presente provvedimento ai Ministeri affiancanti (Ministero della Salute e MEF);

16. di disporre la pubblicazione del presente provvedimento sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia.

I sottoscritti attestano che il procedimento istruttorio loro affidato è stato espletato nel rispetto della vigente normativa regionale, nazionale e europea e che il presente schema di provvedimento, predisposto ai fini dell'adozione dell'atto finale da parte della Giunta Regionale, è conforme alle risultanze istruttorie.

IL RESPONSABILE P.O. "Gestione giuridico-amministrativa del personale del Servizio Sanitario Regionale. Rapporti con l'Università"

Giuseppe CAPALDO

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO "Strategie e Governo dell'Assistenza Territoriale – Rapporti Istituzionali e Capitale Umano SSR"

Antonella CAROLI

IL DIRIGENTE DELLA SEZIONE "Strategie e Governo dell'Offerta"

Mauro NICASTRO

Il sottoscritto Direttore di Dipartimento non ravvisa la necessità di esprimere osservazioni sulla proposta di deliberazione ai sensi del combinato disposto degli articoli 18 e 20 del DPGR n. 22/2021.

Il DIRETTORE del Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere Animale

Vito MONTANARO

L'Assessore alla Sanità, Benessere animale, Controlli interni, Controlli connessi alla gestione emergenza Covid-19:

Rocco PALESE

LA GIUNTA

- Udita la relazione e la conseguente proposta dell'Assessore alla Sanità, Benessere Animale, Controlli interni, Controlli connessi alla gestione emergenza Covid-19;
- Viste le sottoscrizioni poste in calce alla presente proposta di deliberazione dai Responsabili P.O., dai Dirigenti del Servizio e delle Sezioni del Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere;
- a voti unanimi espressi nei modi di legge.

DELIBERA

1. di prendere atto di quanto esposto in narrativa e che qui si intende integralmente riportato;
2. di prendere atto di quanto emerso dagli incontri tecnici con le Aziende controllanti le Sanitaservice in relazione ai piani assunzionali proposti, ai servizi affidati, alle unità impiegate e ai costi sviluppati, come da riscontri pervenuti dalle Aziende sanitarie controllanti e agli atti della competente Sezione Strategie e Governo dell'Offerta;
3. di stabilire che i Direttori Generali delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale consentano alle Sanitaservice di avviare le procedure assunzionali, come da richieste contenute nei piani assunzionali proposti e trasmessi dalle singole Aziende, discussi e condivisi nelle riunioni del 12 e 13 febbraio 2024, secondo il prospetto allegato, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento. Resta inteso l'obbligo dell'Azienda sanitaria controllante della coerenza con il Business plan approvato nonché con il relativo finanziamento previsto;
4. di stabilire che per l'attuazione di quanto previsto al punto 3), non debbano determinarsi maggiori oneri a carico del bilancio aziendale delle Aziende sanitarie, disponendo che i Direttori Generali delle Aziende controllanti verifichino che l'attuazione delle procedure assunzionali, sia pur nei limiti di quanto espressamente previsto nell'Allegato, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, siano determinate come segue:
 - a) alla sostituzione del personale andato in quiescenza;
 - b) alla copertura delle assunzioni o incremento ore lavorative attraverso il contenimento del costo delle ore di straordinario e conseguente riduzione della relativa spesa rispetto all'anno precedente;
 - c) ad effettuare ulteriori assunzioni o incremento ore di lavoro attraverso coperture derivanti da economie rivenienti dalla qualificazione e razionalizzazione della spesa sanitaria.

Rispetto al punto c) si rende necessaria la preventiva autorizzazione da parte del Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere animale.

5. di stabilire che il ricorso alle ore di straordinario, a seguito dell'approvazione del piano assunzionale, di cui al presente provvedimento, sia minimo e comunque fortemente ridimensionato;
6. di stabilire che non debbano essere effettuate ulteriori assunzioni, rispetto quanto previsto dal presente provvedimento, senza la preventiva autorizzazione da parte della Giunta regionale, anche con riferimento all'internalizzazione del Servizio Emergenza Urgenza 118;

7. di disporre che, con separato provvedimento di Giunta regionale, si procederà ad aggiornare e/o integrare le linee guida in materia di organizzazione e gestione delle Società "in house" delle Aziende ed Enti pubblici del Servizio Sanitario Regionale, al fine di fornire un quadro più omogeneo e razionale delle attività di pertinenza delle stesse;
8. di dare mandato alle Aziende controllanti di avviare le attività finalizzate a ricondurre nel perimetro del SSR le attività attualmente affidate a Sanitaservice di tutela diretta della salute. A tal proposito il Direttore Generale dell'Azienda controllante deve trasmettere al Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere animale, entro trenta giorni dalla notifica del presente provvedimento, un piano di ridimensionamento delle attività Sanitaservice rispetto a quanto espressamente previsto dalle linee guida ovvero una programmazione delle azioni da effettuarsi per la gestione sanitaria da parte del S.S.R. in coerenza con la normativa vigente in materia;
9. di stabilire che le procedure di reclutamento dovranno debba essere rispettato quanto espressamente dal DPR n.82 del 16 giugno 2023 e dal paragrafo 4) della deliberazione di Giunta regionale n. 951 del 19/06/2020 di approvazione delle nuove linee guida in materia di organizzazione e gestione delle società in house delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale. In particolare, nell'ambito del previsto controllo analogo sulle società partecipate Sanitaservice, si invitano i Direttori generali delle Aziende in indirizzo a verificare che le procedure di reclutamento di personale indette dalle società in house providing, incluse quelle riguardanti le internalizzazioni (ad esempio SEU 118), siano conformi a quanto disposto dalle citate Linee guida in materia e prevedano il puntuale rispetto dei requisiti generali di accesso e partecipazione alle procedure oltre che i requisiti specifici previsti per la categoria, il profilo e la mansione da ricoprire, che ciascun partecipante deve dichiarare di possedere. Resta inteso che tali requisiti dovranno ovviamente essere oggetto di verifica all'atto della assunzione e che le procedure di reclutamento sono comunque soggette ai principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità e agli ulteriori principi di cui al D.lgs. n.165/2001 ed, in particolare, all'art. 35 del citato Decreto;
10. di stabilire che il Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria controllante effettui il controllo analogo in coerenza con quanto espressamente previsto al paragrafo 9) "Indirizzo e controllo da parte dell'Azienda o Ente del S.S.R." delle Linee guida in materia di organizzazione e gestione delle Società in house delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale, di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 951 del 19 giugno 2020 nonché al Vademecum congiunto dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ANAC e del Consiglio Nazionale del Notariato CNN, pubblicato a maggio 2022, di cui all'Allegato, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, del quale occorre dare puntuale attuazione;
11. di stabilire, considerato che la Regione Puglia è in Piano Operativo e, dunque, che il rispetto dei vincoli di spesa e le esigenze di finanza pubblica rappresentano i principi cardine dell'azione amministrativa, che l'inosservanza delle direttive di cui al presente provvedimento costituirà grave inadempienza da parte dei Direttori generali delle Aziende sanitarie e, pertanto, comporterà nell'immediato l'avvio del procedimento di decadenza del Direttore Generale ex art. 2, co. 5 del D.Lgs n. 171/2016 s.m.i., come previsto dalla D.G.R. n. 1487 del 2/8/2019 di approvazione degli schemi di contratto per i Direttori Generali delle Aziende ed Enti del S.S.R.;
12. di ribadire quanto altro espressamente previsto dalla deliberazione di Giunta regionale n. 951/2020 e precisamente all'art. 10 comma 3;
13. di stabilire, altresì, che l'inosservanza delle direttive di cui al presente provvedimento comporterà la trasmissione, a cura della Sezione "Strategie e Governo dell'Offerta", di puntuale informativa in merito al Collegio Sindacale aziendale ed alla competente Sezione Regionale della Corte dei Conti;
14. di notificare il presente provvedimento, a cura della Sezione "Strategie e Governo dell'Offerta", ai Direttori Generali delle AA.SS.LL., Aziende Ospedaliere e IRCCS pubblici nonché ai Dirigenti delle Sezioni del Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere Animale;
15. di disporre che la competente Sezione "Strategie e Governo dell'Offerta" provveda alla notifica del

presente provvedimento ai Ministeri affiancanti (Ministero della Salute e MEF);

16. di disporre la pubblicazione del presente provvedimento sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia.

IL SEGRETARIO GENERALE DELLA GIUNTA

ANNA LOBOSCO

IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA

MICHELE EMILIANO

Mauro Nicastro
19.04.2024
16:40:23
GMT+01:00



SANITASERVICE	SERVIZI AFFIDATI	N. UNITA'	A	B	A-B IMPATTO ECONOMICO	NOTE
SANITASERVICE ASL BA	AUSILIARIATO PORTIERATO PULIZIE	40	1.386.963,15 €	1.386.963,15 €	-	Cessati 2023
SANITASERVICE ASL BA	AUSILIARIATO PORTIERATO PULIZIE	294	8.641.248,93 €	4.428.640,55 €	4.212.608,38 €	Cessati 2023
SANITASERVICE ASL BA	SEU 118	4	134.789,16 €	€ 134.789,16	-	Cessati 2023
SANITASERVICE ASL BA	SEU 118	20	770.445,80 €	699.721,10 €	70.724,70 €	RISPARMI LAVORO STRAORDINARIO
SANITASERVICE ASL BA	SUPPORTO TECNICO-AMMINISTRATIVO	32	1.043.078,40 €	1.109.378,40 €	- 66.300,00 €	IMPATTO ECONOMICO E MAGGIORI DICHIARATI DA ZIENDA, MINORI ONERI RICAVATI
SANITASERVICE ASL BA TOTALE		390	11.976.525,34 €	7.759.492,36 €	4.217.032,98 €	
SANITASERVICE ASL BR	AUSILIARIATO PORTIERATO PULIZIE	31	946.782,36 €	946.782,36 €	-	
SANITASERVICE ASL BR	C.U.P.	13	411.840,52 €	411.840,52 €	-	
SANITASERVICE ASL BR	SEU 118	8	271.005,76 €	271.005,76 €	-	
SANITASERVICE ASL BR	SISTEMA INFORMATIVO	2	72.142,80 €	72.142,80 €	-	
SANITASERVICE ASL BR	LOGISTICA	0	-	-	-	
SANITASERVICE ASL BR	MANUTENZIONE VERDE	1	29.473,86 €	29.473,86 €	-	
SANITASERVICE ASL BR	PICCOLA MANUTENZIONE	0	-	-	-	
SANITASERVICE ASL BR	RIABILITAZIONE PSICHIATRICA	0	-	-	-	
SANITASERVICE ASL BR	DISINFEZIONE E DECONTAMINAZIONE	1	29.473,86 €	29.473,86 €	-	
SANITASERVICE ASL BR TOTALE		56	1.760.719,16 €	601.920,76 €	1.158.798,40 €	
SANITASERVICE ASL BT	AUSILIARIATO PORTIERATO PULIZIE	117	4.712.476,88 €	1.964.000,92 €	2.748.475,96 €	MINORI COSTI DERIVANTI DA PERSONALE CESSATO E ASSORBIMENTO STRAORDINARIO
SANITASERVICE ASL BT TOTALE		117	4.712.476,88 €	1.964.000,92 €	2.748.475,96 €	
SANITASERVICE ASL FG	AUSILIARIATO PORTIERATO PULIZIE	33	1.179.790,77 €	1.033.307,67 €	146.443,10 €	
SANITASERVICE ASL FG	AUSILIARIATO PORTIERATO PULIZIE	3	101.766,51 €	101.766,51 €	-	
SANITASERVICE ASL FG	SEU 118	4	155.114,19 €	99.152,47 €	55.961,72 €	
SANITASERVICE ASL FG	SISTEMA INFORMATIVO	2	81.851,45 €	66.054,64 €	15.796,81 €	
SANITASERVICE ASL FG	SERVIZI CENTRALI	4	152.558,48 €	71.423,74 €	81.134,74 €	NON AUTORIZZATO PERSONALE AMMINISTRATIVO
SANITASERVICE ASL FG TOTALE		46	1.671.041,40 €	1.371.705,03 €	299.336,38 €	
SANITASERVICE ASL LE	AUSILIARIATO PORTIERATO PULIZIE	115	3.146.463,25 €	930.258,70 €	2.216.204,55 €	MINORI COSTI DERIVANTI DA PERSONALE CESSATO
SANITASERVICE ASL LE	TRASPORTO SECONDARIO	3	100.814,40 €	100.814,40 €	-	MINORI COSTI DERIVANTI DA PERSONALE CESSATO
SANITASERVICE ASL LE	MANUTENZIONE VERDE	3	88.325,90 €	0	88.325,90 €	
SANITASERVICE ASL LE	SISTEMA INFORMATIVO	1	34.113,52 €	34.113,52 €	-	MINORI COSTI DERIVANTI DA PERSONALE CESSATO
SANITASERVICE ASL LE	C.U.P.	8	100.814,40 €	100.814,40 €	-	MINORI COSTI DERIVANTI DA PERSONALE CESSATO
SANITASERVICE ASL LE	SEU 118	3	260.656,70 €	260.656,70 €	-	MINORI COSTI DERIVANTI DA PERSONALE CESSATO
SANITASERVICE ASL LE TOTALE		133	3.731.188,17 €	1.426.657,72 €	2.304.530,45 €	
SANITASERVICE ASL TA	AUSILIARIATO PORTIERATO PULIZIE	17	488.206,85 €	1.061.442,68 €	- 573.235,83 €	MINORI COSTI DERIVANTI DA PERSONALE CESSATO E ASSORBIMENTO STRAORDINARIO
SANITASERVICE ASL TA	SEU 118	39	1.253.108,84 €	1.096.116,84 €	156.992,00 €	MINORI COSTI DERIVANTI DA ASSORBIMENTO STRAORDINARIO
SANITASERVICE ASL TA TOTALE		56	1.741.315,69 €	2.157.559,52 €	- 416.243,83 €	
SANITASERVICE AOU Policlinico Bari	AUSILIARIATO PORTIERATO PULIZIE	97	2.902.337,00 €	2.911.590,00 €	- 9.253,00 €	MINORI COSTI DERIVANTI DA ASSORBIMENTO STRAORDINARIO
TOTALE SANITASERVICE SR		895	28.495.603,65 €	18.192.926,31 €	10.302.677,34 €	



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

VADEMECUM

PER LE SOCIETÀ IN HOUSE NEL NUOVO CODICE
DEGLI APPALTI E NEL TESTO UNICO DELLE SOCIETÀ PUBBLICHE



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

VADEMECUM PER LE SOCIETA' IN HOUSE NEL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI E NEL TESTO UNICO DELLE SOCIETA' PUBBLICHE

Sommario

PARTE 1: CONTESTO NORMATIVO

PARTE 2: ISCRIZIONE ELENCO SOCIETÀ IN HOUSE

PARTE 3: INDICAZIONI OPERATIVE

Premessa

Il presente documento è stato predisposto per coadiuvare gli operatori del settore sulle molteplici soluzioni e possibili opzioni e/o clausole statutarie che si possono considerare in sede di redazione degli statuti delle società *in house providing*. Sono qui delineate le linee operative per l'esercizio del controllo analogo da parte delle amministrazioni aggiudicatrici ed alcuni spunti di riflessione per la coordinazione delle proprie società *in house* alle quali si partecipa assieme ad altre amministrazioni aggiudicatrici per la gestione comune dei servizi pubblici.

1. Contesto normativo

Il contesto normativo di riferimento per quel che qui interessa è costituito:

- a) dalla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e s.m.i., nonché dalla giurisprudenza europea e nazionale sull'*in house providing*;
- b) dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico delle società a partecipazione pubblica) e s.m.i.;
- c) dalle Linee guida ANAC n. 7 sull'iscrizione nell'elenco delle società *in house*, emanate ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016 con deliberazione del Consiglio n. 951 del 20 settembre 2017.

2. Iscrizione elenco società *in house*

In relazione alla competenza attribuita all'ANAC dalla norma di cui all'articolo 192 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, l'Autorità detiene un elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*.



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

L'elenco in esame è disciplinato dalle Linee guida n. 7 approvate con delibera dell'Autorità n. 235 del 15 febbraio 2017 e aggiornato al decreto correttivo con deliberazione n. 251 del 20 settembre 2017.

Dall'art. 192 del Codice dei contratti pubblici e dalle stesse Linee Guida emerge che il servizio è rivolto alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori che, al ricorrere dei presupposti previsti dall'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016 (c.d. Codice dei contratti) ovvero dagli artt. 4 e 16 del d.lgs. n. 175/2016 (cd. TUSP), intendano operare affidamenti diretti in favore di organismi *in house* in forza di un controllo analogo diretto, invertito, a cascata o orizzontale sugli stessi.

La domanda di iscrizione è presentata, a pena di inammissibilità, dal Responsabile dell'Anagrafe delle Stazioni Appaltanti (cd. RASA) su delega delle persone fisiche deputate ad esprimere all'esterno la volontà del soggetto richiedente.

È consentito presentare domanda di iscrizione mediante applicativo *on line* (<https://ww2.anticorruzione.it/idp-sig/>) e che tale presentazione costituisce presupposto legittimante l'affidamento diretto ai sensi dell'art. 192 c.c.p. sotto la responsabilità dell'amministrazione affidante;

Il provvedimento di iscrizione all'elenco legittima gli affidamenti diretti tra i soggetti rispetto ai quali sussiste il rapporto di unicità organica, ferma restando la possibile contestazione, in sede giurisdizionale, con termine decorrente dall'affidamento/stipula del contratto ovvero pubblicazione sul profilo committente.

Il Consiglio di Stato con il parere 282/2017, viceversa, ha ribadito la natura dichiarativa dell'iscrizione in elenco.

La domanda di iscrizione all'elenco ha una duplice rilevanza:

- consente *ex se* di procedere all'affidamento senza gara, rendendo operativa in termini di attualità concreta, senza bisogno dell'intermediazione di un'attività provvedimentale preventiva, la legittimazione astratta riconosciuta dal legislatore;
- innesca una fase di controllo dell'ANAC, tesa a verificare la sussistenza dei presupposti soggettivi ai quali la normativa – comunitaria e nazionale – subordina la sottrazione alle regole della competizione e del mercato.

3. Indicazioni operative

Nei successivi paragrafi si forniranno:

- 1) indicazioni sulle attività di supporto svolte per la revisione degli statuti delle *società in house*, al fine di renderli coerenti con il quadro normativo e giurisprudenziale attuale;
- 2) ragguagli circa la stretta funzionalità ed indispensabilità della società per le finalità istituzionali dei soci, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 175/2016;
- 3) informazioni circa la composizione societaria;



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

- 4) evidenze in merito alle modalità di esercizio del controllo analogo e del controllo analogo congiunto.

Paragrafo 1

L'ANAC in uno al Consiglio Nazionale del Notariato attueranno un coordinamento, attraverso gli Uffici preposti, volto a coadiuvare gli operatori del diritto coinvolti nel procedimento di costituzione di organismi *in house providing*, in funzione di controllo preventivo di legalità. Contemplando diverse ed alternative soluzioni giuridiche, nel rispetto della deontologia notarile, ferma restando la piena libertà di scelta nella concreta esplicazione della propria attività delle amministrazioni e dei notai coinvolti.

Lo strumento si rinviene nel presente *vademecum* con l'indicazione degli aspetti giuridici di maggior criticità e rilievo allorquando ci si trovi a predisporre atti relativi alla costituzione e/o alla disciplina delle società *in house*.

Il coordinamento potrà inoltre individuare tipologie e modalità di cooperazione per promuovere la condivisione di metodi e strumenti per la disciplina dello strumento societario *in house providing*.

Effettuare, su base annua, l'analisi del grado di soddisfazione del servizio reso agli operatori e utenti agevolando il confronto tra gli Uffici preposti.

Paragrafo 2

Si ricorda che le attività perseguibili mediante società *in house providing* a mente dell'articolo 4 del d.lgs. 175/2016 sono:

- a. la produzione di un servizio di interesse generale;
- b. la progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PP.AA.;
- c. l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni;
- d. servizi di committenza.

Gli organismi *in house* che non presentano la forma giuridica delle società (associazioni, fondazioni, consorzi) non hanno i vincoli di scopo e di attività predetti, fermo restando che l'utilizzo di risorse pubbliche impone alle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi di sana gestione e delle regole della contabilità pubblica, comunque particolari cautele e obblighi per perseguire la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento mediante l'adozione di siffatti moduli privatistici;

ed inoltre:

l'attività della società *in house* deve essere svolta nei confronti delle amministrazioni aggiudicatrici socie nella percentuale minima dell'oltre 80% del fatturato (cfr. art. 12, par. 1, lett. b)



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

Direttiva 2014/24UE, articolo 5, comma 1, lett. b) del d.lgs.50/2016). Peraltro, le attività di un'impresa aggiudicataria da prendere in considerazione per soddisfare il requisito dell'attività prevalente sono tutte quelle che quest'ultima realizza nell'ambito di un affidamento effettuato dall'amministrazione aggiudicatrice, indipendentemente dal fatto che il destinatario sia la stessa amministrazione aggiudicatrice o l'utente delle prestazioni (Corte di Giustizia UE, 11 maggio 2006, Carbotermo e Consorzio Alisei, causa C340/04).

In conformità al dettato dell'art. 16, comma 3, del T.U.S.P gli statuti delle società *in house* devono contenere apposita clausola in forza della quale oltre l'ottanta per cento del fatturato è effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

Esemplificazione

La Società è tenuta a svolgere l'attività prevalente in favore degli Enti locali soci e/o gli utenti delle prestazioni, di modo che oltre l'ottanta per cento del proprio fatturato deve derivare dallo svolgimento di compiti ad essa affidati dagli Enti locali soci. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al periodo precedente è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

Ferma restando l'autonomia di ciascun singolo professionista nell'individuazione delle formule più idonee all'assolvimento del predetto obbligo, si segnala che il requisito può soddisfarsi anche mediante una formula di richiamo alla normativa di riferimento.

Tale limitazione risponde all'esigenza di assicurare la destinazione funzionale dell'attività imprenditoriale nei confronti dell'ente pubblico socio rispetto a quella ordinariamente orientata al mercato.

Pertanto le previsioni di attività con connotazione prettamente commerciale negli oggetti sociali delle società *in house*, che non si riconoscono nelle attività sopra indicate ovvero che non si possono giustificare con gli interessi pubblici perseguiti dalla pubblica amministrazione affidante, piuttosto che in termini di economie di scala o recuperi di efficienza delle predette attività, non si ritengono coerenti con il dettato normativo di cui agli articoli 5 del d.lgs 50/2016 e 4 e 16 del d.lgs.175/2016.

Peraltro, la verifica in concreto della sussistenza dello scopo pubblico postula un esame articolato e complessivo dell'oggetto sociale della partecipata in relazione alle finalità istituzionali dell'ente partecipante, rappresentando, in tal senso, il profilo più delicato dell'art. 4 del d.lgs. n. 175/2016. Al riguardo vale richiamare il Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 578/2019, punto 9.3, secondo cui "La decisione di costituire una società, ovvero di conservare o mantenere una partecipazione societaria, forma anzitutto oggetto di una valutazione non automatica, ma naturalmente variabile, perché di ordine eminentemente politico-strategico in rapporto al contingente indirizzo politico-amministrativo fatto responsabilmente proprio – nell'esercizio del potere rappresentativo –



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

dall'amministrazione pubblica riguardo, in primo luogo, ai «bisogni della collettività di riferimento».

Ai sensi dell'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 50/2016 per determinare la percentuale delle attività di cui al comma 1, lettera b), e al comma 6, lettera c), si prende in considerazione il fatturato totale medio o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione.

Come evidenziato dal Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza del 16 novembre 2018, n. 6459, e con la Delibera ANAC del 02 aprile 2019, n. 26913, per computare il valore della produzione si considerano correlate alla natura *in house*, oltre agli affidamenti diretti dai soggetti che detengono il controllo analogo, anche le operazioni svolte in via mediata nell'interesse indiretto dei medesimi controllanti. Pertanto nell'80% del fatturato si computa il valore della produzione riferito tanto agli affidamenti diretti dai soggetti che esercitano controllo analogo quanto agli altri soggetti facenti parte del gruppo societario a prescindere che gli stessi esercitino, o meno, il controllo analogo, purché l'attività svolta rientri comunque nei compiti – intesi in senso ampio – affidati dall'amministrazione.

Quindi le eventuali interessenze che le società partecipate detengono devono essere coerenti con le predette finalità.

Paragrafo 3

La terza condizione per l'affidamento *in house*, codificata dall'art. 5, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 50/2016 e dall'articolo 16, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016, è il capitale pubblico dell'organismo affidatario *in house*.

Con la normativa comunitaria (art. 12, par. 1, lett. c) della direttiva 201/24UE) questo requisito non costituisce più una pre-condizione del controllo analogo come risultante da esegesi giurisprudenziale, ma da questo è stato definitivamente affrancato, essendo considerato un requisito distinto ed ulteriore. Tanto è vero che il controllo analogo non presuppone più il capitale interamente pubblico.

Infatti, non è più preclusa in assoluto la partecipazione di capitali privati nella persona giuridica controllata, purché si tratti di partecipazioni «prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati e a condizione che si tratti di una partecipazione che non comporti controllo o potere di veto e che non conferisca un'influenza determinante sulle decisioni della persona giuridica controllata».

Sul punto si registra il parere n. 1389 del 7 maggio 2019 del Consiglio di Stato, laddove, superando un suo stesso precedente, ha evidenziato che i "considerando" n. 32 della direttiva appalti e n. 46 della direttiva concessioni espressamente affermano la necessità di una partecipazione del capitale privato non facoltativa, ma obbligatoria, in ragione di valutazioni effettuate dal legislatore



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

interno: «L'esenzione non dovrebbe estendersi alle situazioni in cui vi sia partecipazione diretta di un operatore economico privato al capitale della persona giuridica controllata poiché, in tali circostanze, l'aggiudicazione di un appalto pubblico senza una procedura competitiva offrirebbe all'operatore economico privato che detiene una partecipazione nel capitale della persona giuridica controllata un indebito vantaggio rispetto ai suoi concorrenti. Tuttavia, date le particolari caratteristiche degli organismi pubblici con partecipazione obbligatoria, quali le organizzazioni responsabili della gestione o dell'esercizio di taluni servizi pubblici, ciò non dovrebbe valere nei casi in cui la partecipazione di determinati operatori economici privati al capitale della persona giuridica controllata è resa obbligatoria da una disposizione legislativa nazionale in conformità dei trattati, a condizione che si tratti di una partecipazione che non comporta controllo o potere di veto e che non conferisca un'influenza determinante sulle decisioni della persona giuridica controllata.».

Quindi, la partecipazione privata al capitale della società *in house* è un'ipotesi eccezionale, mentre il requisito del capitale pubblico resta regola generale, valida ogniqualvolta non sia previsto diversamente da una norma nazionale. A tal riguardo vale rilevare che nonostante dalla disciplina comunitaria, funzionalmente orientata, non emerga l'obbligo di prevedere nello statuto societario la partecipazione esclusivamente pubblica, diversi arresti giurisprudenziali (cfr. Corte di Cassazione, sezioni unite, con la sentenza n. 3330/2019) ritengono necessario prevedere o dei divieti "assoluti" di cessione a soggetti privati o, più in generale, divieti di apertura del capitale ai privati.

Esemplificazione

Ai sensi delle norme di legge riguardanti le società rispondenti al modello *in house providing*, la quota del capitale pubblico, detenuto sia direttamente che indirettamente, non potrà mai essere inferiore al 100% (cento per cento) del capitale sociale per tutta la durata della Società, salvo partecipazioni del capitale privato prescritte da norme di legge.

È inefficace nei confronti della Società ogni trasferimento di azioni o di diritti di opzione idoneo a fare venire meno l'esclusività del capitale pubblico.

Il legislatore comunitario e nazionale nonché gli orientamenti della Corte di Giustizia hanno consentito di chiarire che:

a) per partecipazione pubblica si intende non soltanto quella «diretta» dell'Amministrazione aggiudicatrice, ma altresì quella «indiretta», cioè mediata dalla partecipazione di un ulteriore ente, anche privato, controllato dall'Amministrazione stessa (cfr. art. 12, par. 1, dir. 2014/24UE; art. 5, comma 2, d.lgs.50/2016);

b) non rileva l'astratta possibilità della cessione delle partecipazioni a privati in un momento successivo a quello dell'affidamento (cfr. C. Giust., 10 settembre 2009, C-573/07, Sea s.r.l.).



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

Paragrafo 4

Per quanto riguarda la natura del controllo analogo si richiama quanto previsto dell'articolo 5, comma 2, del c.c.p. «Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore.».

Con riferimento a quanto sopra, e a quanto espresso dalla giurisprudenza comunitaria in questi anni, il controllo analogo si esplica ogni qual volta l'Ente pubblico partecipante abbia il potere di dettare le linee strategiche e le scelte operative della società *in house*, tra cui la nomina degli organi amministrativi aziendali, i quali vengono pertanto a trovarsi in posizione di subalternità stringente, superiore all'influenza dominante che il titolare della partecipazione maggioritaria (o totalitaria) è di regola in grado di esercitare sull'assemblea della società e, di riflesso, sulla scelta degli organi sociali.

In altri termini, l'espressione «controllo analogo» allude al potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti ed alle facoltà che normalmente spettano al socio (fosse pure un socio unico) in base alle regole dettate dal codice civile, e sino al punto che agli organi della società non resta affidata nessuna autonomia rilevante sugli argomenti strategici e/o importanti.

Il controllo deve essere sugli organi (gli Enti devono avere il potere di nomina e di revoca degli amministratori) e sulla gestione (gli Enti devono autorizzare o vagliare gli atti di gestione che sono strategici ed importanti per la vita sociale nonché per lo svolgimento del servizio affidato. L'Ente socio deve, quindi, condizionare e vincolare il consiglio di amministrazione, emanando disposizioni idonee a definire le strategie di mercato, gli investimenti da realizzare, le tariffe a carico della cittadinanza, la qualità del servizio offerto; esercitando anche un potere ispettivo diretto e di controllo su tutta l'attività sociale.

In materia di controllo analogo l'ANAC, ai sensi di quanto previsto dall'art. 192, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016, ha elencato nelle Linee guida n. 7, adottate con delibera n. 951/2017, varie forme di controllo "ex ante", "contestuale" ed "ex post" sull'attività e gli atti della società *in house* avvertendo dell'esigenza che vi sia una disciplina precisa e puntuale dell'esercizio del controllo da parte del socio pubblico.

Il controllo analogo, nel rispetto del diritto societario e di quanto riportato nelle Linee guida ANAC può quindi essere riassunto nelle seguenti attività:



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

Ipotesi di controllo analogo

- controllo sugli atti e provvedimenti societari a carattere strategico e programmatici pluriennali (statuti, approvazione piano industriale, piano di sviluppo, relazione programmatica pluriennale, atti di amministrazione straordinaria);
- controllo sugli atti e provvedimenti societari di pianificazione (relazione programmatica annuale, piano degli investimenti e disinvestimenti, piano occupazionale, budget economico e finanziario, programma degli acquisti e dei lavori), di bilancio e sui regolamenti di gestione;
- controllo orientato ad indirizzare l'attività della società *in house* verso il perseguimento dell'interesse pubblico attraverso una gestione efficiente, efficace ed economica e garantendo il socio sull'economicità e qualità del servizio offerto;
- controllo sulla gestione e sui risultati intermedi orientati alla verifica dello stato di attuazione degli obiettivi, con individuazione delle azioni correttive in caso di scostamento o squilibrio finanziario;
- esercizio di poteri autorizzativi e di indirizzo attraverso l'emanazione da parte del socio di specifiche direttive generali sul funzionamento amministrativo delle società;
- esercizio di poteri ispettivi che comportano una diretta attività di vigilanza e controllo presso la sede e/o nei confronti dell'organo amministrativo della società *in house*.

Il controllo analogo esclude pertanto in capo alla società qualsiasi volontà di natura imprenditoriale autonoma. Da qui il corollario del requisito dell'attività prevalente recepito al comma 1, lett. b), dell'articolo 5 del c.c.p., per cui vi deve essere un'identità tra gli interessi perseguiti dai soci (congiuntamente nel caso vi sia la pluripartecipazione) e il *core business* del soggetto *in house*.

Il requisito del controllo analogo caratterizza, pertanto, la società *in house* come una *longa manus* degli Enti soci, ed in quanto tale non viola il principio della concorrenza poiché non si versa in una esternalizzazione del servizio (cd. *Outsourcing*). Da quanto sopra analizzato emerge che il controllo analogo si conferma come un controllo da esercitare sia a livello strutturale che a livello dell'attività svolta.

Controllo analogo congiunto

Nell'esperienza comune, peraltro, si registrano molteplici casi di società *in house* caratterizzate da un'aggregazione societaria formata da più Enti. Spesso gli Enti pubblici si sono associati proprio per gestire un determinato servizio pubblico in un ambito territoriale di pertinenza. Questa realtà frammentata si deve necessariamente coniugare con la necessità di garantire ai soci, Enti Pubblici, un controllo sugli obiettivi e sui programmi tale da limitare l'autonomia della società stessa. In tal senso il controllo analogo è esercitabile congiuntamente dai soci assumendo le determinazioni a maggioranza e deve essere verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico.



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

Nei fatti è evidente che le dinamiche che regolano l'esercizio del controllo analogo da parte di molteplici soggetti sono più complesse e articolate rispetto i modelli che regolano il controllo da parte di un solo Ente. Di fatto, sia la Corte di Giustizia prima, che il legislatore dopo, non hanno delineato quale modello debbano adottare gli Enti proprietari (e al contempo concedenti un servizio pubblico) per esercitare non solo un'influenza dominante (*recte*: determinante) ma un vero e proprio indirizzo non solo sugli obiettivi strategici ma anche sugli atti gestionali.

Tuttavia nel nostro ordinamento l'articolo 16 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante il «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica», ha tracciato la linea laddove, per superare il predetto modello di *governance* della società di capitali, prevede deroghe al diritto societario strettamente necessarie alla realizzazione dell'assetto di controllo analogo, quali:

- per le società per azioni è possibile inserire negli statuti clausole in deroga alle disposizioni in materia di amministrazione della società nel sistema di *governance* tradizionale (dell'articolo 2380-bis) e di amministrazione della società nel sistema di *governance* dualistico (dell'articolo 2409-novies);
- per le società a responsabilità limitata può essere prevista negli statuti, l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;
- in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali che possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga al codice civile.

Da ciò ne discende che si può consentire di introdurre già nello statuto competenze aggiuntive per i soci e pertanto adattare il modello societario, civilisticamente inteso, alla forma delle società *in house*.

Oltre al citato articolo 16 del TUSP, nel nostro ordinamento il controllo analogo congiunto, come sopra accennato, è disciplinato essenzialmente dall'art. 5, 5° comma, del d.lgs. 50/2016 prevedendo, in ossequio al dettato comunitario, che: «Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;
- b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;
- c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

- Con riferimento all'elemento a), la scelta del sistema di *governance*, tradizionale, monistica o dualistica nonché la scelta tra la figura dell'Amministratore unico o del Consiglio di amministrazione è affidata all'Assemblea che la esprime sulla base della composizione sociale nonché della più o meno ampia strutturazione della società e/o in relazione ai compiti ad essa affidati dallo statuto.

Pertanto, si rende necessario prevedere statutariamente dei meccanismi di voto assembleare per attribuire alla/e minoranza/e la possibilità di eleggere direttamente un proprio rappresentante in seno all'organo gestorio.

Si ritiene superabile la previsione dell'articolo 11, comma 2 del TUSP in favore di un organo collegiale gestorio ogni qual volta si versa in società *in house providing* pluripartecipata al fine di assicurare il requisito di cui alla lettera a) comma 5 di cui sopra

Esemplificazione

I componenti del consiglio di amministrazione sono eletti dall'assemblea sulla base di liste di candidati, la quota minima di partecipazione richiesta per la presentazione di esse, in misura non superiore a un (..... % da definire nel caso specifico) del capitale sociale. Le liste sono composte da un minimo di (...da definire nel caso specifico) sino ad un massimo di (... da definire nel caso specifico) candidati. Ogni azionista può presentare o concorrere alla presentazione di una sola lista ed ogni candidato può presentarsi in una sola lista, a pena di ineleggibilità. Dalla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validamente espressi vengono tratti, nell'ordine progressivo con il quale sono indicati nella lista stessa un numero di amministratori pari a quelli da eleggere, diminuito di tre/due/uno, ovvero il minor numero di amministratori che esaurisca il numero di candidati indicati in tale lista. I restanti amministratori vengono tratti dalle altre liste, al fine di garantire rappresentatività anche alle liste di minoranza.

- In merito al requisito di cui alla lettera b), ossia l'esercizio congiunto di un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica, che è elemento essenziale del riconoscimento della natura di "*in house*" della società, può essere realizzato – oltre che con la situazione "ordinaria", ossia tramite previsioni statutarie che attribuiscono alla collegialità dei soci prerogative gestorie, prevedendo dei quorum rafforzati che possono prescindere dalla partecipazione al capitale – anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali, di durata anche superiore a cinque anni, "in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile" (art. 16, comma 2, lett. c). In realtà l'art. 2341-bis, comma 1, si riferisce ai contenuti del patto e non alla durata che, peraltro, è esplicitamente derogata dall'art. 16. Infatti, se cessa la possibilità di conferire affidamenti diretti alla società in house "perdono efficacia le clausole statutarie e i patti parasociali finalizzati a realizzare i requisiti del controllo analogo" (art. 16, comma 6, secondo periodo).



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

Tra le due formule di esercizio del controllo analogo congiunto, quella della soluzione statutaria ha maggiore efficacia vincolante, in quanto i patti parasociali hanno un'efficacia puramente obbligatoria e non reale. Questo significa che il patto produce effetti solo tra i sottoscrittori e non verso i terzi, donde un eventuale comportamento assunto in violazione del patto può valere solo come responsabilità contrattuale tra i soggetti sottoscrittori (e, quindi, in termini di risarcimento del danno), ma non è opponibile ai terzi. Inoltre, il controllo analogo inserito nell'ambito delle previsioni statutarie presenta il vantaggio di esplicitare e rendere conoscibile a tutti le regole di controllo esercitato dalle amministrazioni che sono titolari del controllo analogo. I patti parasociali sono invece conoscibili solo se depositati presso la Camera di commercio. Resta in ogni caso ferma la necessità di valutare caso per caso la soluzione più idonea a soddisfare l'interesse delle parti nei singoli casi concreti.

Un elemento proprio della disciplina delle s.r.l., potenzialmente molto utile a configurare il controllo analogo del socio pubblico, è la possibilità, prevista dell'art. 2468, comma 3, c.c., di riconoscere «particolari diritti riguardanti l'amministrazione della società» al singolo socio, personalizzandone la partecipazione e differenziandone la posizione rispetto agli altri, indipendentemente dalla frazione di capitale sottoscritta e dalla quota di partecipazione detenuta. In tal modo, infatti, si individuerrebbero *ex ante* i poteri del socio pubblico in quanto tale, senza dover argomentare (anche) in ordine alla sua partecipazione maggioritaria (cfr. art. 16, comma 2, lettera b), TUSP); quest'ultima, comunque, è condizione non sufficiente e necessariamente concorrente con l'attribuzione di maggiori poteri gestionali in favore della collettività dei soci affinché si ravvisi il controllo analogo congiunto.

Esemplificazione

Il diritto particolare del socio pubblico potrebbe avere ad oggetto il potere di autorizzare gli amministratori al compimento di taluni atti oppure di deciderne il compimento o di vietarlo o di emanare direttive vincolanti in materia di gestione del servizio che lo riguarda.

Infatti, in base ad un consolidato filone giurisprudenziale la sussistenza del controllo analogo nel caso degli organismi pluripartecipati deve essere vagliata non in relazione alla posizione del singolo ente, bensì in modo 'globale e sintetico' (i.e.: in relazione all'influenza determinante collettivamente esercitata). In base a tale ottica "il controllo deve intendersi assicurato anche se svolto non individualmente ma congiuntamente dagli enti associati, deliberando anche a maggioranza ma a condizione che sia effettivo; dovendo tale requisito essere verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico, sicché è sufficiente che il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario, purché effettivo e reale, sia esercitato dagli enti partecipanti nella loro totalità, senza che necessiti una verifica della posizione di ogni singolo ente" (in tal senso: Cons. Stato, V, sent. 182 del 2018; Cons. Stato, 30 aprile 2018, n. 2599).

Tuttavia, il principio "maggioritario" che presenta nella prassi una moltitudine di declinazioni, sicuramente si può ritenere applicabile *sic e simpliciter* nel caso di partecipazioni omogenee al capitale sociale, viceversa non si ritiene plausibile ogni qualvolta vi siano dei soci che detengono



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

una maggioranza, assoluta o relativa che sia, tale che, in combinato alle previsioni statutarie, riserva ad uno o ad una ristretta cerchia di soci l'assunzione di decisioni strategiche o importanti, a partire dalla nomina degli organi gestionali.

Pertanto, si rende necessario individuare delle formule di controllo analogo nelle società pluripartecipate che, in ossequio ai principi suesposti, preveda dei *quorum* assembleari rafforzati, così come spesso lo stesso legislatore attua in varie decisioni societarie che reputa determinanti per la vita sociale e per i diritti dei soci (vedasi artt. 2368 e 2369 codice civile), con la variante del computo capitario piuttosto che capitale, sia per i *quorum* costitutivi che deliberativi, per l'adozione delle decisioni importanti e/o strategiche per la società e l'esplicazione del servizio affidato in via diretta dai soci.

Esemplificazione

l'Assemblea dei soci delibera con il voto favorevole di tanti soci che rappresentino una maggioranza pari al (... % da definire nel caso specifico) dei partecipanti al capitale e che rappresentino almeno il (.....% da definire nel caso specifico) di quote del capitale.

In relazione a quelle deliberazioni che abbiano ad oggetto problematiche inerenti la gestione dei servizi pubblici affidati hanno diritto di veto gli Enti soci affidanti.

Oppure, per garantire il controllo analogo congiunto e l'assenza di situazioni di conflitto in mancanza di patti parasociali, sia in giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 8028 del 15 dicembre 2020), che nella prassi, si preferisce adottare la formula di un organo "extrasocietario" di controllo, costituito dai legali rappresentanti di ciascun ente locale, o loro delegati, con il compito di realizzare il coordinamento e la consultazione tra gli enti locali (comitato di controllo e di coordinamento o assemblea dei Sindaci). Questo organo di controllo munito di penetranti poteri di verifica preventiva e ablatori sulla gestione dell'attività ordinaria e straordinaria del soggetto *in house*, permette di superare la previsione dei patti parasociali purché ogni socio abbia un proprio rappresentante e le decisioni siano ponderate su un principio maggioritario capitario oppure con *quorum* costitutivi e deliberativi come nell'esempio che precede, che garantiscano il maggior consenso possibile in relazione alla fattispecie del caso.

Al citato comitato di controllo competerebbe pertanto il potere di approvare in via preventiva tutti gli atti più rilevanti della società, come i principali atti di programmazione, quelli di straordinaria amministrazione e il bilancio preventivo. Il comitato garantirebbe, inoltre, l'esercizio del controllo analogo laddove: consultato relativamente all'andamento generale; verifica il bilancio di esercizio e il piano industriale; approva gli schemi-tipo dei contratti di servizio; analizza eventuali ulteriori servizi da realizzare in conformità al contratto di servizio; verifica il raggiungimento degli obiettivi.

Da un punto di vista civilistico i poteri dell'organo di controllo e le competenze degli altri organi possono essere raccordati inserendo come norma statutaria che il mancato rispetto da parte degli amministratori alle indicazioni del comitato di controllo costituisce una giusta causa per la revoca



ANAC AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE



CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

ex art. 2383, comma 3. Considerando, da un punto di vista civilistico, l'autonomia gestionale del consiglio di amministrazione di una società per azioni, appare evidente che la presenza di un comitato di controllo analogo, limitando l'autonomia gestionale dell'organo amministrativo, può permettere a una società per azioni di qualificarsi agevolmente come società *in house*.

Il Consiglio di Stato, Sezione V, con sentenza n. 26 ottobre 2020 n. 6460, ha precisato che gli speciali organi di controllo di questo tipo sono pur sempre organi della società previsti dai relativi statuti e, eventualmente, regolamentati da atti negoziali deliberati dalla società stessa, non ponendosi, per le società *in house*, il divieto, sancito dall'art. 11, comma 9, lett. d) d.lgs. n. 175 del 2016, per gli statuti delle società a controllo pubblico di "istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società", poiché tale divieto non è ripetuto nell'art. 16 dedicato proprio alle società *in house*, la cui disciplina appare, pertanto, speciale e derogatoria.

L'esercizio del controllo analogo congiunto resta esercitabile, come sopra accennato, anche mediante gli strumenti di carattere parasociale, ancorché con i limiti sopra evidenziati, che permettono di definire dei vincoli assembleari nell'adozione di scelte strategiche ed importanti piuttosto che la predisposizione di organismi di controllo extrasocietari, tali da rendere il consiglio di amministrazione privo di apprezzabile autonomia rispetto alle direttive delle amministrazioni partecipanti.

Ipotesi di patto parasociale

sindacati di voto, di blocco e di concertazione.

- Accordi tra soci volti a regolare l'esercizio di voto nell'assemblea, con essi, dunque, i soci si impegnano a votare ciò che è stato pattuito dalla maggioranza o dalla totalità di coloro che vi hanno aderito.
- Tramite i sindacati di blocco, invece, le parti si obbligano a non cedere le proprie azioni o a farlo in presenza di determinate condizioni.
- I patti di concertazione, infine, vincolano i soci a consultarsi tra di loro prima del voto in assemblea.

Del medesimo avviso è la V sezione del Consiglio di Stato che, con la sentenza 22 ottobre 2021 n. 7093, ha sottolineato come una partecipazione "pulviscolare" sia in principio inidonea a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di incidere effettivamente sulle decisioni strategiche della società, cioè di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa in presenza di interessi potenzialmente contrastanti.

Tuttavia, lo stesso Consiglio ha, al contempo, chiarito che i soci pubblici ben possono sopperire a detta debolezza stipulando patti parasociali al fine di realizzare un coordinamento tra loro, in modo da assicurare il "loro controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società partecipata" (cfr. Cons. St., sez. V, 23 gennaio 2019, n. 578).



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

Per cui, in difetto di una prova contraria, la mera prospettazione del carattere "pulviscolare" della partecipazione non è in grado di incidere sulla tenuta e validità del modello *in house* concretamente impiegato.

In relazione al requisito di cui alla lettera c), per cui la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti, si evoca il concetto riconducibile all'ipotesi in cui il rappresentante sia portatore di un interesse contrastante e incompatibile con l'interesse del rappresentato, fa diretto rinvio alla disciplina dell'istituto della rappresentanza, contenuta nel Codice civile, laddove se il rappresentante è portatore di interessi propri o di terzi in conflitto con quelli del rappresentato si ha conflitto di interessi tra rappresentato e rappresentante artt. 1394, 2373 e 2391 cc. Quindi, in linea di principio, se ne deduce che le scelte societarie, laddove assunte a maggioranza, non dovrebbero comunque essere confliggenti e penalizzanti degli interessi dell'amministrazione sociale di minoranza.

27 maggio 2022