

Programma	Obiettivi strategici
19 01 Relazioni internazionali e cooperazione	ACCOGLIERE, INCLUDERE E INTEGRARE LE DIVERSITA'

3.5 Indirizzi strategici per gli enti e società partecipate controllate, collegate o affidatarie di servizi (a cura dell'Ufficio Partecipate)

Le aziende partecipate rappresentano gli strumenti operativi utilizzati dal Comune di Prato per il raggiungimento degli obiettivi di benessere di tutta la collettività e per l'erogazione di servizi di qualità in favore dei cittadini. Per questa ragione, la loro struttura giuridica, in forma di società di capitali, deve perseguire criteri di economicità di gestione e di efficienza ed efficacia sotto ogni profilo, in una visione unitaria del sistema che eviti sprechi di risorse e duplicazioni di attività.

In merito alla necessità di definire gli indirizzi strategici per le società partecipate, possiamo richiamare:

- l'art. 42 comma g) del DLgs 267/00 secondo il quale spetta al Consiglio Comunale la formulazione degli indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;
- l'art. 42 comma e) del DLgs 267/00 secondo cui spetta al Consiglio la scelta della modalità di gestione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, partecipazioni a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzioni;
- l'articolo 147-quater del DLgs 267/2000 "Controlli sulle società partecipate non quotate" che prevede che l'amministrazione definisca preventivamente gli obiettivi gestionali a cui devono tendere le società partecipate, secondo parametri qualitativi e quantitativi;
- l'articolo 16 comma 7 del DLgs 175/2016 e s.m.i., secondo il quale le società affidatarie in house sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016;
- L'articolo 19 c. 5 del D.Lgs 175/2016, secondo il quale le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, obiettivi specifici annuali e pluriennali sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle di personale delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono a loro carico divieti o limitazioni all'assunzione di personale;
- il Regolamento sui controlli interni del Comune di Prato, approvato con DCC 22 dell'11.04.2013 così come modificato con DCC nr. 1 del 14.01.2016, che disciplina le attività di vigilanza e controllo esercitate dal Comune di Prato ai sensi dell'articolo 147quater del D.Lgs.267/2000, tramite la definizione di regole e procedure omogenee per il monitoraggio e il presidio degli enti partecipati;

La principale necessità nell'ambito della gestione degli enti partecipati è quella di rendere coerenti i processi di governance esistenti all'interno del "gruppo comunale", definito con DGC nr. 199 del

01.09.2020, con le strategie dell'amministrazione, consentendo il concorso degli stessi alle politiche dell'ente.

3.5.1 Azioni strategiche ed indirizzi per le società Controllate e Partecipate

Il Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n.175 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" in vigore dal 23/9/2016 detta specifiche norme da applicarsi alle società in controllo pubblico definendo al contempo alcuni adempimenti in capo alle Amministrazioni controllanti.

Lo stesso decreto al suo articolo 2, stabilisce che ai fini della sua applicazione, deve intendersi per "controllo" la situazione descritta nell'articolo 2359 c.c. con la precisazione 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".

In particolare, l'articolo 19 del D. Lgs. 175/2016 prevede:

- al comma 5 che "le Amministrazioni pubbliche socie fissano, 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 tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera e tenuto conto di quanto stabilito dall'art. 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale."

- Al successivo comma 6 che "le Società a controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi di cui al comma 5 tramite propri provvedimenti da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello".

- Al comma 7 che "I provvedimenti e i contratti di cui ai commi 5 e 6 sono pubblicati sul sito istituzionale della società e delle pubbliche amministrazioni socie [...]".

Inoltre, in materia di reclutamento del personale, il TUSP dispone che "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" nonché, in caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, "trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001";

La rappresentazione tipica delle spese delle società di capitali risulta dal Conto Economico di cui allo schema di Bilancio CEE art 2425 del Codice Civile, e in tale ambito sono da ritenersi riferibili al termine spese di funzionamento adottato dal Testo unico gli oneri di cui ai punti:

- B6 "Costi di acquisto delle materie prime"
- B7 "Costi per servizi "

- B8 "Costi per godimento beni di terzi"
- B9 "Costi del personale"
- B 14 "Oneri diversi di gestione"

Deve comunque essere tenuta presente la necessità di temperare la determinazione di obiettivi di contenimento di spesa con le caratteristiche organizzative specifiche di ciascun organismo, tramite riferimento a parametri di andamento storico dei relativi costi, e fatti salvi eventuali interventi strategici di riassetto organizzativo che potranno richiedere la definizione di incrementi delle voci.

Ai sensi del combinato disposto del Testo Unico, del D.Lgs. 118/2011 e della normativa civilistica, sono da considerarsi società controllate dal Comune di Prato i seguenti soggetti partecipati:

- Sori Spa
- Edilizia Pubblica Spa
- Consiag servizi Comuni Srl

Le compagini sociali di Sori Spa, Edilizia Pubblica Spa, Consiag Servizi Comuni Srl sono composte da una pluralità di enti pubblici soci e le società operano secondo il modello dell'in house providing con la previsione, a livello statutario, di specifiche modalità per l'esercizio del controllo analogo da parte dei soci. Pertanto, i definitivi indirizzi per Sori Spa, Edilizia Pubblica Pratese Spa e Consiag servizi Comuni Srl saranno quelli che scaturiranno dal confronto e armonizzazione dei presenti indirizzi con i soci secondo le modalità e le competenze statutarie, e nelle more dell'attuazione potrà comunque essere fatto riferimento e considerarsi vigente quanto stabilito nel presente atto di indirizzo.

Quindi, in ottemperanza alla norma richiamata, si definiscono i seguenti indirizzi di contenimento delle spese di funzionamento ex art. 19 TUEL.

Definizione degli indirizzi in materia di spese di funzionamento, comprese quelle per il personale ex art. 19 D.Lgs 175/2016.

Per quanto concerne le spese di funzionamento, le società controllate in house (Sori Spa, Epp Spa e Consiag Servizi Comuni Srl) dovranno garantire che, in costanza di servizi affidati, i costi funzionamento come sopra definiti siano contenuti entro la crescita massima, per ciascun esercizio rispetto alla media del triennio precedente, dell'incremento del tasso di inflazione programmato indicato dal MEF nei documenti di programmazione economica e finanziaria annuale. Gli scostamenti dovranno essere motivati da situazioni eccezionali di stretta necessità.

Dal conteggio necessario alla verifica degli obiettivi sulle spese di funzionamento sono esclusi, ove presenti, gli eventuali canoni da pagarsi a favore dell'Amministrazione Comunale, o di altre amministrazioni, in quanto gli stessi scaturiscono già da un confronto con gli Enti proprietari e pertanto sono sottratti all'esclusiva incidenza delle politiche aziendali.

Inoltre, nell'ambito dell'aggregato "spese di funzionamento" dovrà essere prestata particolare attenzione al contenimento di alcune categorie di spesa, evidenziate dalla normativa con riferimento alle Pubbliche amministrazioni, stabilendo quanto segue:

- per le spese per missioni e trasferte dell'organo amministrativo e del personale, le società controllate devono attenersi alle disposizioni previste in sede regolamentare;
- le società controllate devono contenere le 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) nel limite massimo della media della spesa sostenuta nei due esercizi precedenti a quello di riferimento.

Con riferimento alle spese di personale, in ottemperanza alle previsioni del citato art 19 comma 6 del D.lgs 175/2016, si ritiene di indirizzare le società controllate dall'Amministrazione comunale al generale principio del contenimento in costanza di servizi svolti nel tempo, al netto degli effetti delle dinamiche risultanti dalla contrattazione collettiva nazionale, fermo restando quanto di seguito più specificamente dettagliato in ordine alle politiche assunzionali (A) e contenimento oneri del personale (B) :

A) Politiche assunzionali

1. divieto di procedere ad assunzioni di qualsiasi tipologia in presenza di squilibri gestionali e di risultati d'esercizio negativi;
2. obbligo di procedere, in caso di necessità di reclutamento di nuove risorse a tempo indeterminato, al prioritario ricorso a risorse acquisibili da altre società controllate dal Comune di Prato mediante operazioni di mobilità o razionalizzazione di risorse, compatibilmente con la normativa vigente. Tale acquisizione di risorse, qualora adeguatamente specificata nelle rendicontazioni annuali, risulterà peraltro neutra ai fini del conteggio degli incrementi di costo del personale;
3. in caso di invarianza, stabilità di servizi e fermo restando quanto sopra, sarà possibile procedere, alle assunzioni necessarie a garantire l'ordinario turnover dei lavoratori in servizio con l'acquisizione di risorse per un costo non superiore al 100% del costo del personale cessato;
4. in caso di acquisizione di nuovi servizi in affidamento, laddove non sia possibile procedere al loro espletamento con razionalizzazione del personale in organico, potrà essere proceduto ad incremento del personale in servizio con conseguente aumento del costo complessivo in deroga a quanto stabilito nei paragrafi che precedono. In tal caso sarà necessario:
 - a) ferma restando la preventiva valutazione di operazioni di razionalizzazione nell'ambito delle società controllate dall'Amministrazione, esplicitare, in via preliminare al perfezionamento degli atti di affidamento da parte dei competenti uffici dell'Amministrazione Comunale dei nuovi servizi, le eventuali necessità di risorse e relativo costo prospettico anche ai fini dell'esercizio del controllo analogo ove previsto;

b) per le società controllate per le quali l'attività risulta finanziata da tariffa o corrispettivo a carico di operatori economici e utenti in generale, le nuove eventuali assunzioni che potranno essere programmate dovranno essere precedute da attenta valutazione del loro impatto sull'economicità della gestione caratteristica talché la stessa dovrà poter assicurare margini adeguati per lo stabile conseguimento di un risultato di esercizio in equilibrio. Tale valutazione dovrà essere adeguatamente illustrata nel budget annuale;

5. in caso di necessità di sopperire a carenze temporanee di risorse o implementazioni di servizi in affidamento non aventi caratteristiche di stabilità nel tempo, potrà essere proceduto al reperimento di risorse a tempo determinato, interinale o altre forme temporanee avuto comunque riguardo alla sostenibilità economica di tali interventi rispetto al complessivo equilibrio aziendale;

B) Oneri contrattuali e regolamentazione

1. conferma di quanto già indicato nei precedenti documenti di programmazione approvati dal Consiglio Comunale, ovvero l'indirizzo alle società a prevedere la eventuale distribuzione di indennità, integrazioni, premi di risultato o altro, esclusi i compensi relativi a indennità correlate all'esercizio di funzioni, al personale basati su sistemi di individuazione, in fase previsionale, di obiettivi certi, misurabili e raggiungibili, comunque parametrati al mantenimento della sostenibilità dei rendimenti economici della società;

2. stabilire che premi e riconoscimenti siano corrisposti solo ed esclusivamente in caso di raggiungimento di risultati economici positivi. Gli organismi societari preposti alla valutazione e determinazione dei riconoscimenti di cui sopra dovranno operare sulla base di criteri oggettivi di selettività e merito che ne permettano la riconduzione alla prestazione effettivamente resa dal singolo lavoratore, tenendo conto del contributo reso ed assicurando il contenimento o l'invarianza della misura massima del valore distribuito salvo incrementi derivanti da piani di razionalizzazione dei costi formalmente adottati dalla società.

3. Si suggerisce, ove attuabile, il contenimento delle spese di funzionamento anche attraverso economie di scala a livello di gruppo, prevedendo, cioè forme di gestione associata per la fruizione, ad esempio, di servizi amministrativi, informatici, legali, ecc.

4. In attesa della adozione del decreto attuativo di cui all'art. 11 c. 6 del TUSP che regola i limiti massimi dei compensi da corrispondere agli organi di amministrazione delle società, ad oggi correttamente rispettati, si raccomanda una attribuzione dei compensi legati alle deleghe coerente con la significatività delle stesse.

L'obiettivo è quello di definire ruolo e azioni del Comune nei confronti delle società partecipate, a garanzia dell'attuazione degli indirizzi dell'ente, in un'ottica di qualità del servizio, contenimento dei costi, efficienze ed efficacia della gestione.

Definizione di indirizzi specifici per società non soggette a controllo