



REGOLAMENTO

PER IL CONTROLLO
DEL "GRUPPO
COMUNE DI QUARTO
D'ALTINO"

Servizio Affari Generali

PREMESSA

La recente evoluzione delle organizzazioni pubbliche è caratterizzata dalla diffusione di strumenti operativi individuati nelle società a totale capitale pubblico.

Ciò determina la trasformazione dell'Ente pubblico in holding finalizzata al conseguimento delle proprie competenze istituzionali, anche attraverso lo strumento societario.

Tale nuovo ruolo necessita quindi di moderni strumenti di governance in modo da assicurare all'Ente adeguate prerogative di indirizzo e programmazione capaci di guidare le società verso gli obiettivi dell'Amministrazione e controllarne i risultati, in termini gestionali, con particolare attenzione all'equilibrio economico societario.

La Corte dei Conti, anche nella relazione sugli Organismi Partecipati 2015 richiama gli Enti a potenziare la governance sugli organismi partecipati rafforzando i controlli interni¹.

E' importante sottolineare che il monitoraggio concreta una vera e propria attività istituzionale dell'ente, non esternalizzabile (C. conti, sez. contr. Piemonte, n. 56/2010/PAR).

La legge di stabilità 2015 ha valorizzato il ruolo di controllo della Corte dei conti sugli organismi partecipati ricordando che i controlli sull'Ente sono controlli sul "gruppo ente territoriale" e che le scelte concretamente operate per l'organismo restano affidate all'autonomia e alla discrezionalità degli enti soci, in quanto coinvolgono profili gestionali/imprenditoriali rimessi alla loro responsabilità.

Peraltro, la competenza attribuita agli organi di vertice accentua il rilievo politico del processo di razionalizzazione, che resta sindacabile dall'organo magistratuale in caso di violazione dei parametri di razionalità, nell'ambito del controllo di legalità e di regolarità più volte richiamato dalla Corte Costituzionale.

¹ Cfr. C. conti, Sez. contr. Veneto, 19 marzo 2015, n. 181/2015/PRSP, secondo cui "l'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi, sull'adempimento degli obblighi contrattuali), d'indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es, sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), e la qualità di socio comportano. Dall'altro lato, si sottolinea l'esigenza di prestare particolare attenzione allo sviluppo di strutture organizzative e di professionalità interne capaci di consentire all'ente un adeguato espletamento delle funzioni sopra richiamate, grazie anche ad un efficace supporto agli organi di governo nell'esercizio delle attività di loro competenza nonché all'impiego di idonei strumenti di *corporate governance*. Si ricorda, infine, che per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (cfr, per tutte, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Umbria, sentenza n. 354 dell'8 novembre 2006), dalla trasgressione di questi obblighi e dal perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori".

La previsione dei piani di razionalizzazione, ad opera della l. n. 190/2014, si salda con le ulteriori innovazioni normative caratterizzate dall'intento di pervenire a una maggiore responsabilizzazione degli enti soci, anche mediante la rimodulazione dei vincoli diretti nei confronti degli organismi partecipati.

Contemporaneamente si pone la necessità nei confronti delle società che gestiscono servizi in house providing di esercitare un "controllo analogo" a quello svolto istituzionalmente dall'Ente nei confronti dell'attività svolta dai propri uffici, come condizione legittimante la titolarità degli affidamenti dei servizi pubblici locali e per svolgere pienamente il ruolo istituzionale di garanzia nei confronti dell'utenza locale.

In un contesto nel quale l'Amministrazione si trova proprietaria di quote societarie minoritarie, che non consentono di esprimere un'influenza dominante, ma richiedono il costante impegno ad esercitare un controllo analogo congiunto, il modello di governance individuato con il presente regolamento, vuole facilitare il difficile compito dell'Amministrazione di indirizzare le scelte societarie, programmare le attività ed effettuare i dovuti controlli.

Questo regolamento favorisce inoltre la visione integrata che deve guidare l'agire amministrativo:

- sono evidenti le analogie tra le modalità di governance proposte e gli strumenti di programmazione e controllo propri dell'Amministrazione;
- esplicita che il documento unico di programmazione (DUP), previsto dal "Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio", ai sensi del d.lgs. n. 118/2011, è lo strumento di definizione degli indirizzi strategici ed operativi del gruppo amministrazione pubblica (e non solo del Comune), nei quali sono sintetizzate le linee di mandato dell'Ente, in relazione alla gestione dei servizi pubblici esternalizzati;
- sottolinea che il regolamento è una misura di prevenzione della corruzione prevista dal Piano triennale di prevenzione della Corruzione del Comune.

Ciò proprio al fine di costruire un sistema integrato di programmazione, controllo e valutazione dell'azione amministrativa, capace di guidare l'Ente e le sue società partecipate verso il soddisfacimento dei bisogni della collettività di riferimento.

Articolo 1 - Oggetto e finalità

1. Il Comune di Quarto d'Altino adottando il presente regolamento vuole realizzare una più efficace azione di indirizzo e di controllo sulle proprie società partecipate, definendo in un sistema efficiente di "controllo" e di "governo" del gruppo nel rispetto dei principi cardine di buona amministrazione contenuti nell'articolo 97 della Costituzione.
2. Il presente Regolamento:
 - è redatto in applicazione dei principi stabiliti dal D.lgs. n. 267/2000 e s.m.i., che impone obblighi di vigilanza su tutte le partecipazioni comunali;
 - integra i contenuti del Regolamento dei controlli interni, approvato con delibera consiliare n. 2 del 15 gennaio 2013 in attuazione al Decreto Legge n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito in legge con modificazioni dall'art.1, comma 1, Legge 7 dicembre 2012, n. 213;
 - rappresenta una misura di prevenzione della corruzione definita nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione approvato con deliberazione di Giunta Comunale. N. 3 del 27 Gennaio 2016 ;
 - è indirizzato al raggiungimento di finalità di pubblico interesse, tenuto conto di quanto stabilito dalla riforma del diritto societario di cui al D. Lgs. n. 6/2003, che prevede all'art. 2497 c.c. responsabilità dirette per gli enti che esercitano attività di direzione e coordinamento di società.
3. Il Comune, al fine di legittimare eventuali affidamenti di servizi "in house", esercita sulle società un controllo analogo a quello che può svolgere su strutture, uffici e servizi della propria organizzazione.
4. Il controllo analogo esercitato dal Comune sugli organi e sulla gestione delle Società è di tipo "congiunto" in quanto svolto insieme con altri Enti pubblici, in quanto proprietario, nelle proprie aziende partecipate, di quote sociali minoritarie. Il controllo analogo è controllo amministrativo di tipo gerarchico e si configura come una "funzione di diritto pubblico".
5. Le finalità connesse alle predette attività consistono nel garantire la rispondenza dell'azione delle Società ai principi normativi, al perseguimento dell'equilibrio economico finanziario patrimoniale e alla realizzazione dell'interesse pubblico generale.

6. Il presente regolamento individua le diverse competenze degli organi dell'amministrazione comunale in un'ottica di *governance*.

Articolo 2 Definizioni

- a) Governance: complesso di strumenti in grado di governare il processo di decentramento dei servizi comunali, rendendo effettivi l'attività di indirizzo ed il controllo;
- b) Servizio Affari Generali : supporta da un punto di vista giuridico ed amministrativo gli organi dell'amministrazione nella gestione dei rapporti con le società a cui fanno capo le attività di analisi degli strumenti di controllo delle partecipazioni comunali;
- c) Società "in house providing": società partecipata nei confronti della quale l'ente socio deve esercitare un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, ai sensi dell'art. 113, comma 15, del T.U. n. 267/2000;
- d) Società di primo livello: società della quale il Comune è socio diretto attraverso la detenzione di una quota del capitale sociale;
- e) Società partecipate di secondo livello: società di cui il Comune è socio indiretto attraverso la detenzione diretta di una partecipazione al capitale sociale di un'altra società che a sua volta è socia della prima.

Articolo 3 Ambito di applicazione

1. Il presente regolamento si applica a tutte le società nelle quali il Comune di Quarto d'Altino detiene una partecipazione siano esse di primo o di secondo livello;
2. Nelle società di secondo livello, le disposizioni del presente Regolamento vengono applicate per il tramite e sotto la responsabilità delle società di primo livello.

LA FUNZIONE DI INDIRIZZO

Articolo 4- La funzione di indirizzo e programmazione

1. La funzione di indirizzo e programmazione consiste nell'assegnazione della mission aziendale, nella definizione delle strategie, nell'assegnazione degli obiettivi e nella verifica del rispetto da parte della società di quanto previsto dall'articolo 5.
2. Ai sensi di quanto previsto all'articolo 42, lett e) del Decreto Legislativo n. 267/2000 il Consiglio Comunale approva:
 - lo schema di statuto tipo per le Società e gli Enti partecipati e/o collegate dal Comune;

- eventuali patti parasociali e di sindacato;
- lo schema di contratto di servizio;
- ogni eventuale costituzione di una nuova Società da parte delle Società ed Enti partecipati e/o collegate;
- ogni modifica dello statuto anche se resasi indispensabile a seguito di mutate previsioni normative;
- le concessioni di garanzie di qualsiasi genere alle società partecipate;
- gli aumenti di capitale, anche in natura, i versamenti per ripiano perdite, le riduzioni di capitale ed in genere ogni operazione sul capitale sociale delle partecipate;
- l'affidamento di attività o servizi mediante convenzione;
- le convenzioni tra Enti per l'esercizio del controllo analogo su società affidatarie di servizi partecipate da una pluralità di enti pubblici.

3.La definizione delle strategie e l'assegnazione degli obiettivi aziendali sia in termini di bilancio che in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio avvengono da parte del Consiglio Comunale con l'approvazione del Documento Unico di Programmazione.

4.La Giunta Comunale interviene in ausilio e supporto del Sindaco, ogni qual volta il Sindaco o l'Assessore delegato lo ritengano necessario su ogni questione attinente i rapporti fra il Comune le Società partecipati. La Giunta Comunale in particolare:

- declina gli indirizzi strategici approvati dal Consiglio con la redazione del DUP;
- per la Governance adotta eventuali deliberazioni per operazioni di rilievo di cui è richiesta una opportuna espressione del socio in Assemblee con riconoscimento dei relativi poteri ed indirizzi al rappresentante dell'Ente (Sindaco o suo delegato);
- approva gli eventuali disciplinari tecnici sulla base delle linee guida approvate dal Consiglio Comunale per ciascun servizio affidato.

4.Il Sindaco nella sua qualità di legale rappresentante del Comune:

- a) partecipa all'assemblea delle Società, ed esprime il proprio voto sulla base degli indirizzi formulati dal Consiglio Comunale o dalla Giunta, a secondo della competenza;
- b) partecipa ai comitati per il controllo analogo congiunto previsti dai patti di sindacato, dalle convenzioni o dagli Statuti approvati dal Consiglio Comunale.

5. Il Sindaco può delegare:

- la partecipazione alle assemblee delle società ad un assessore o consigliere delegato oppure a un dipendente;
- la partecipazione ai comitati di controllo analogo congiunto ad un assessore o consigliere delegato.

Articolo 5 - Principi dell'attività del soggetto gestore

1. In ossequio ai principi di cui all'art. 97 della Costituzione, le società partecipate hanno l'obbligo di seguire le procedure concorrenziali previste dalla normativa vigente e devono pertanto:

- garantire il rispetto delle procedure per appalti di lavori, forniture e servizi previste dal D.Lgs 163/06;
- garantire, per le assunzioni di personale a tempo determinato, a tempo indeterminato e per l'affidamento di incarichi professionali, l'adozione di provvedimenti, criteri e modalità nel rispetto dei principi anche di derivazione comunitaria di trasparenza, pubblicità e imparzialità, in attuazione dell'art. 18, comma 2 del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito nella Legge 6 agosto 2008, n. 133.

2. Le Società sono assoggettate al diritto di accesso, normato dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990, il quale, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza.

3. I consiglieri comunali hanno diritto di ottenere tutte le notizie e le informazioni in possesso delle Società utili all'espletamento del mandato di consigliere. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.

4. Al fine di garantire la trasparenza, intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, il Comune sensibilizza le proprie aziende al pieno rispetto delle normative in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione non solo come adempimento burocratico ma come valore aggiunto.

Articolo 6- Contratto di servizio

1. Il contratto rappresenta lo strumento fondamentale con il quale vengono disciplinati i rapporti giuridici, di diritto privato, tra Ente e Società affidatarie di servizi.

2. Il contratto dovrà obbligatoriamente contenere la specificazione dei livelli qualitativi e tecnici che la controparte si obbliga a conseguire nella gestione ed erogazione del servizio, nonché modalità e termini della loro misurazione. Esso dovrà contenere apposite clausole sanzionatorie in grado di disciplinare eventuali casi di mancato o parziale conseguimento degli standard di servizio previsti.

LA FUNZIONE DI CONTROLLO

Articolo 7 - Controllo Societario

1. Il controllo societario si esplica nei seguenti momenti:
 - nella fase di formazione dello statuto e dei suoi aggiornamenti;
 - nella definizione del modello di gestione e controllo, nell'ambito delle alternative consentite dal diritto societario (sistema tradizionale, monistico e dualistico);
 - nella scrittura dei patti parasociali e dei patti di sindacato;
 - nell'esercizio dei poteri di nomina degli amministratori;
 - nella costante verifica del rispetto degli adempimenti a carico delle società previsti dalla legge e dalle circolari.

Articolo 8- Controllo strategico

1. Il controllo strategico si esplica nei seguenti momenti:
 - a) Controllo ex ante: esprimendo la volontà di inserire nei Business Plan e nei bilanci di previsione degli obiettivi strategici e gestionali indicati dal Consiglio Comunale nel DUP;
 - b) Controllo concomitante per la verifica in corso di gestione delle performance delle Società: verificando attraverso documenti di rendicontazione semestrale il grado di raggiungimento degli obiettivi;
 - c) Controllo ex post per la valutazione a consuntivo della performance complessiva delle Società: verificando in sede di approvazione di bilancio consuntivo la realizzazione degli obiettivi.

Articolo 9 - Controllo operativo

1. Il controllo operativo viene svolto dai Servizi del Comune che affidano e/o gestiscono i servizi, tenuto conto dei dettagli operativi da specificare in ciascun contratto o convenzione .
2. Ai Responsabili dei Servizi competenti per materia, spettano:

- la gestione ordinaria dei contratti di servizio in essere con le società partecipate;
- la predisposizione, modifica o integrazione dei capitolati tecnici afferenti i servizi affidati alle società partecipate;
- la verifica periodica dello svolgimento dei servizi societari per il monitoraggio dei principali indicatori extracontabili (standard qualitativi e tecnici);
- la segnalazione di eventuali anomalie rilevate nella gestione dei servizi affidati alle società partecipate.

3. Qualora, si evidenzino comprovate e reiterate violazioni degli obblighi derivanti dal contratto/convenzione ovvero inottemperanza o inerzia da parte dei competenti organi societari delle Società, si configurano le condizioni di anticipata risoluzione del contratto per inadempimento, ai sensi dell'art. 1453 del codice civile.

4. Qualora si evidenzino violazioni di obblighi derivanti da contratti, convenzioni sottoscritti da Enti di diritto pubblico, quali soggetti aggregatori, i servizi del Comune provvedono tempestivamente a informare gli organi politici e a effettuare le dovute segnalazioni agli Enti di cui sopra.

Articolo 10 - Controllo economico finanziario e patrimoniale

1. Il controllo economico finanziario patrimoniale è finalizzato a verificare il grado di conseguimento da parte delle Società dell'equilibrio economico finanziario e patrimoniale. Il controllo è realizzato con l'analisi dei seguenti documenti:

- analisi del bilancio preventivo e consuntivo (e di eventuali report) suddivisi per centri di costo analitici (settori di attività);
- verifica di report sui flussi di liquidità.

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 11 – Competenze degli Uffici Comunali

1. Ogni Responsabile dell'Ente è responsabile rispetto al controllo dei contratti di servizio e delle carte dei servizi relativi alle strutture di competenza (controllo operativo).
2. Il Servizio Affari Generali:

- cura i rapporti con le società, esamina gli avvisi di convocazione dell'Assemblea e del Consiglio di Amministrazione affinché i soggetti deputati possano fornire eventuali indicazioni ai rappresentanti dell'Ente prima delle rispettive riunioni ed esamina i verbali dell'Assemblea, valutando eventuali decisioni difformi dalle indicazioni fornite e sottoporre la questione ai competenti organi dell'Ente;
 - verifica la corretta applicazione da parte delle aziende, per quanto di competenza, delle norme vigenti in materia societaria e di quelle di natura pubblicistica applicabili;
 - coordina i controlli strategico ed economico patrimoniale con il supporto degli altri Servizi competenti;
 - assicura supporto giuridico-amministrativo agli organi dell'ente per le decisioni inerenti l'acquisizione, il mantenimento e la dismissione degli organismi partecipati.
 - cura gli adempimenti di carattere generale posti dalla legge a carico dell'Ente;
 - esamina i documenti di programmazione (budget, piani industriali) e rendicontazione (bilancio d'esercizio) per il monitoraggio dei principali indicatori contabili;
 - collaborazione con Revisore del Comune nell'ambito dell'esercizio delle attività di controllo ad esso riservate sul sistema delle partecipazioni e con il servizio Economico Finanziario al fine di verificare gli equilibri economici finanziari del Comune.
3. Il Servizio Affari Generali almeno una volta l'anno relaziona il Consiglio Comunale sulla situazione societaria ed economico finanziario e patrimoniale delle partecipate del Comune.
 3. I responsabili di Servizio che affidano e/o gestiscono servizi in house providing almeno una volta l'anno relazionano il Consiglio Comunale dell'esito dei controlli operativi.

Articolo 12 – La tutela della concorrenza

1. Per ciò che concerne i servizi strumentali in materie non inerenti alle finalità istituzionali dell'ente il Comune di Quarto d'Altino afferma la natura derogatoria dell'affidamento diretto in house providing rispetto alla regola generale dell'acquisizione mediante procedure concorrenziali.

2. Al fine di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale ogni affidamento realizzato in house providing, soprattutto relativamente a servizi strumentali, deve essere accompagnato da specifica motivata relazione attestante:
- la sussistenza nei confronti della società aggiudicataria di un controllo analogo, ancorché esercitato congiuntamente agli altri Enti locali soci della società, a quello esercitato sui propri uffici;
 - la concorrenzialità e l'economicità dell'affidamento rispetto all'acquisizione mediante procedura concorrenziale.