

DUP 2018 - 2020 - DCC N.30 DEL 19.4.2018

SEZIONE STRATEGICA

2.7 La governance del sistema delle partecipate (a cura dell'Ufficio Partecipate)

“Governance” è un termine che fa riferimento alla corporate governance del mondo aziendale.

In ambito pubblico viene usato per evidenziare la necessità di razionalizzare e creare una coerenza di sistema in tutte le attività che fanno capo a differenti soggetti, per migliorare il processo decisionale ai diversi livelli istituzionali, per realizzare politiche, programmi e progetti con sempre maggior rispondenza all'interesse della collettività.

La governance pubblica può essere analizzata sulla base di tre dimensioni concettuali diverse:

1. **Governance interna**, intesa come sistema coerente di pianificazione, programmazione e controllo per assicurare un corretto funzionamento della macchina amministrativa, considerando “l'ente-azienda”;
2. **Governance esterna**, sia come insieme di strumenti finalizzati a orientare le decisioni verso l'esterno, ad esempio nel caso delle esternalizzazioni di servizi, sia come insieme di metodi di integrazione fra il sistema di governance interna e le attività degli enti strumentali e società appositamente costituiti per lo svolgimento di servizi. La governance esterna tende a favorire l'integrazione degli enti strumentali nella logica in-house. Si considera “l'ente-holding”;
3. **Governance interistituzionale**, intesa come insieme di procedure, comportamenti e “best practices” che favoriscono la cooperazione sinergica e convergente fra soggetti istituzionali diversi, pubblici o privati, a vario titolo coinvolti. In questo caso si considera l'ente pubblico come “ente-rete” o network.

La governance esterna è quella che riguarda i rapporti con le partecipate. In questo ambito la normativa sui Servizi Pubblici Locali ha definito in modo vincolante soggetti e ruoli del sistema di controllo. In particolare emergono alcuni punti fondamentali su cui si deve basare un modello di governance esterna:

- l'applicazione del principio della concorrenza, per aumentare efficienza ed efficacia nella produzione dei servizi;
- maggiore contiguità con l'utenza finale;
- definizione del ruolo di indirizzo e controllo che l'ente locale si trova a dover svolgere.

Classificando i soggetti collegati alla finanza del Comune di Prato sulla base di un criterio funzionale, si hanno:

- enti e società partecipate a cui è stata affidata la gestione di servizi di cui il Comune è istituzionalmente responsabile e/o competente, sia che si tratti di servizi pubblici locali che strumentali e di servizi di interesse generale resi alla comunità amministrata;
- enti partecipati nella forma delle gestioni associate per disposizioni di legge (Autorità di Ambito);
- società ed enti partecipati a natura associativa in varie forme, con finalità di promozione e sostegno, in vari campi come ad esempio: culturale, formazione, sport, socio-sanitaria, riabilitazione, promozione sociale, economica, sviluppo e valorizzazione del territorio, ambiente, ecc..

Nella tabella seguente si riportano i vari enti e società sulla base dei criteri di classificazione sopra indicati.

Ente partecipato (*)	natura giuridica	finalità della partecipazione e indicazione sintetica delle principali attività
Alfa Spa	S.p.A.	affidamento servizi: gestione intero ciclo rifiuti, smaltimento, raccolta, stoccaggio, ecc.
So.Ri. spa - Società Risorse	S.p.A.	affidamento servizi: gestione riscossione entrate

Ente partecipato (*)	natura giuridica	finalità della partecipazione e indicazione sintetica delle principali attività
Edilizia Pubblica Pratese spa	S.p.A.	affidamento servizi: gestione e manutenzione patrimonio ERP
Pratofarma spa - Farmacie Pratesi	S.p.A.	affidamento servizi: farmacie comunali
GIDA spa - Gestione Impianti Depurazione Acque	S.p.A.	affidamento servizi: gestione cicli depurazione acque
Publiacqua spa	S.p.A.	affidamento servizi: gestione servizio idrico
Consiag Servizi Comuni srl	S.r.l.	affidamento servizi: manutenzione verde, strade, servizi informatici, gestione parcheggi, ecc.
Consiag spa	S.p.A.	sviluppo e/o valorizzazione del territorio: gestione reti gas
Interporto della Toscana Centrale spa	S.p.A.	sviluppo e/o valorizzazione del territorio: trasporti, magazzini generali, distribuzione, ecc.
Firenze Fiera	S.p.A.	finalità di promozione e sostegno in ambito economico, congressuale, ecc.
Politeama Pratese spa	S.p.A.	finalità di promozione e sostegno in ambito culturale
PIN scarl - Servizi Didattici e Scientifici per l'Università di Firenze	Soc.consortile	finalità di promozione e sostegno in ambito di orientamento professionale, formazione, università, ecc.
Fondazione PARSEC	Fondazione	finalità di promozione e sostegno in ambito ambientale e culturale
Fondazione Teatro Metastasio di Prato	Fondazione	finalità di promozione e sostegno in ambito culturale
Fondazione per le arti contemporanee in Toscana	Fondazione	finalità di promozione e sostegno in ambito culturale
Museo e centro di documentazione della deportazione e resistenza	Fondazione	finalità di promozione e sostegno in ambito culturale
Istituto Internazionale di storia economica F. Datini	Fondazione	finalità di promozione e sostegno in ambito storico-culturale
Museo del Tessuto di Prato	Fondazione	finalità di promozione e sostegno in ambito culturale
CRIDA - Centro per la riabilitazione e le diverse abilità	Fondazione	finalità di promozione e sostegno in ambito di riabilitazione, studio, ricerca, recupero psico-fisico, ecc.
Associazione per il Gemellaggio Prato-Ebensee	Associazione	finalità di promozione e sostegno in ambito storico, culturale, sociale
CGFS Centro Giovanile di Formazione Sportiva	Associazione	affidamento indiretto del servizio: gestione piscine comunali
Centro per l'Arte Contemporanea Luigi Pecci	Associazione	finalità di promozione e sostegno in ambito culturale
Ent-Art Polimoda	Associazione	finalità di promozione e sostegno in attività di studio e formazione in materia di moda e costume
Camerata strumentale città di Prato	Associazione	finalità di promozione e sostegno in ambito culturale
Istituto Studi Storici Postali	Associazioni altre	finalità di promozione e sostegno in ambito storico-culturale
Comitato Città di Prato - Pro Emergenze ONLUS	Comitato	finalità di promozione e sostegno in attività sociali di aiuto verso popolazioni colpite da calamità naturali o eventi eccezionali
Società della Salute	Ente di diritto Pubblico	gestione associata per lo svolgimento di attività in ambito socio-sanitario
Autorità Idrica Toscana	Ente di	Gestione associata per lo svolgimento di funzioni di

Ente partecipato (*)	natura giuridica	finalità della partecipazione e indicazione sintetica delle principali attività
	diritto Pubblico	programmazione, organizzazione e controllo sulle attività di gestione del servizio idrico integrato
Autorità di Ambito Territoriale Toscana Centro	Ente di diritto Pubblico	Gestione associata per lo svolgimento di funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sulle attività di gestione integrata dei rifiuti urbani

(*)Lo schema sopra riportato non comprende gli enti in cui il Comune di Prato ha un ruolo esclusivamente di rappresentanza.

Ad oggi, gli strumenti che caratterizzano il sistema di governance del Comune di Prato sono quelli previsti per le attività di vigilanza dall'articolo 147 quater del D.Lgs. 267/2000 e disciplinati dall'Amministrazione Comunale nel Regolamento dei Controlli interni, di cui alla DCC nr. 22 dell'11.4.2013, così come modificata con DCC nr. 1 dell'14.1.2016. Nel regolamento sono stati individuati i diversi livelli di competenze comunali in merito ai processi decisionali che riguardano gli enti partecipati, sono state definite le procedure comuni e le azioni necessarie alla verifica degli effetti interni ed esterni degli affidamenti diretti, e sono stati concordati i comportamenti dei rappresentanti dell'amministrazione all'interno degli organi degli enti partecipati, con particolare riguardo agli obblighi di informativa. Nello specifico il Comune svolge il suo compito di indirizzo, coordinamento e di vigilanza tramite differenti tipologie di controllo:

CONTROLLO SOCIETARIO, che si realizza

- nella fase di formazione dello statuto e dei suoi aggiornamenti;
- nell'esercizio del diritto di voto all'interno degli organi sociali;
- nella definizione del modello di gestione e controllo, nell'ambito delle alternative consentite dal diritto;
- 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 degli enti previsti dalla legge, dalle circolari e dagli altri atti amministrativi di emanazione comunale;
- nella definizione e verifica del grado di attuazione degli indirizzi programmatici e degli obiettivi gestionali definiti nel documento unico di programmazione;

CONTROLLO ECONOMICO/FINANZIARIO, che ha lo scopo di rilevare la situazione economico finanziaria e patrimoniale della società e i rapporti finanziari intercorrenti con l'Ente attraverso l'analisi dei documenti contabili e relative relazioni sia in sede previsionale che a consuntivo;

CONTROLLO DI REGOLARITÀ SULLA GESTIONE che riguarda la verifica del rispetto delle disposizioni normative in materia di assunzioni di personale, appalti di beni e servizi, consulenze, incarichi professionali e si esplica attraverso la presa visione da parte dell'Amministrazione dei regolamenti adottati dalle società e tramite richieste specifiche di documentazioni e informazioni.

CONTROLLO DI EFFICIENZA ED EFFICACIA SUI SERVIZI AFFIDATI che si attua attraverso un'attività di monitoraggio dei contratti di servizio, della loro sostenibilità economica e del rispetto di standard di qualità.

Un ulteriore strumento di governance è rappresentato dal Bilancio Consolidato che a partire dal 2015 è obbligatorio per tutti i Comuni con un popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

Attraverso la redazione di questo documento è infatti possibile rappresentare contabilmente le scelte strategiche dell'ente pubblico che oggi, a seguito del profondo processo di esternalizzazione dei servizi, non possono trovare riscontro solo nelle poste contabili iscritte nel bilancio del Comune ma devono necessariamente tener conto dei risultati consolidati della gestione relativa ad enti ed organismi partecipati, tale da rappresentare in modo veritiero ed esaustivo l'effettiva situazione economico-patrimoniale e finanziaria dell'ente locale inteso come gruppo pubblico locale.

Nel sistema di governance delle partecipate, assume un ruolo fondamentale il Consiglio Comunale, che attraverso l'approvazione del Dup definisce gli indirizzi strategici che gli enti partecipati devono osservare, nonché gli obiettivi gestionali. Inoltre, nell'ambito delle competenze definite dall'art. 42 del Tuel ha competenza in merito di modifiche statutarie, trasformazioni, conferimenti, fusioni, acquisizione di partecipazioni, nella definizione degli indirizzi in materia di organizzazione e concessione dei servizi pubblici, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamenti di attività e servizi mediante convenzioni, nella definizione degli indirizzi per le designazioni e/o nomine dei rappresentanti del Comune di Prato da parte del Sindaco.

I rappresentanti dell'amministrazione presso gli enti partecipati vigilano poi sull'attuazione degli indirizzi e sulla realizzazione degli obiettivi gestionali assegnati, e riferiscono in merito ad eventuali scostamenti, affinché l'amministrazione possa assumere le necessarie azioni correttive .

2.8 I servizi pubblici locali: modalità di gestione

I servizi pubblici locali sono servizi erogati direttamente al pubblico che hanno per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. I servizi pubblici locali possono essere:

- a rilevanza economica ovvero caratterizzati da margini significativi di redditività, anche solo potenziale ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico ;
- privi di rilevanza economica ovvero privi del carattere dell'imprenditorialità e dell'attitudine a produrre reddito.

In attesa dell'adozione del nuovo TU sui servizi pubblici locali di interesse economico generale attualmente in bozza datata 20.01.2016, la più recente definizione su cosa debba intendersi per rilevanza economica di un'attività è quella data dalla Comunicazione Europea 2011/9404 la quale afferma che si è in presenza di attività priva di rilevanza economica qualora soltanto la presenza di compensazione pubblica, calcolata in modo chiaro e trasparente, può convincere un operatore privato a fornire un servizio all'utenza.

In relazione ai SPL, le amministrazioni pubbliche devono qualificare i "contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale", cioè i contenuti di quei servizi definiti pubblici tali per legge o per volontà dell'organo politico, che devono essere accessibili in modo indiscriminato.

In riferimento alla modalità di gestione dei SPL prevale sempre il favore verso un regime di liberalizzazione, ovvero di gestione sul mercato in regime autorizzatorio.

Solo qualora a seguito di analisi di mercato la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà ed efficienza, tale servizio potrà essere gestito in regime di esclusiva. Tutto ciò fermo restando quanto disposto dal nuovo TUSP – D.lgs. 175/2016, in particolare all'art. 4 che prescrive le finalità perseguibili mediante l'acquisizione e gestione delle partecipazioni pubbliche ed i relativi limiti.

L'affidamento in regime di esclusiva deve avvenire quindi secondo una delle seguenti modalità:

1. in favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità (gara).
2. in favore di società miste pubblico private a condizione che tramite gara si individui il soggetto privato che rivesta la qualità di socio, con specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio, individuati nel bando di gara (società mista).
3. infine, l'affidamento può avvenire a favore di una società a capitale interamente pubblico che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per la gestione cosiddetta «in house» recepiti dall'art. 5 del DLGS nr. 50 del 19.4.2016 (Nuovo codice degli appalti), ovvero, sinteticamente elencati, nei seguenti:
 - a. capitale interamente pubblico
 - b. svolgimento dell'attività prevalentemente con i soci pubblici affidanti;
 - c. esercizio da parte dei soci, nei confronti del soggetto stesso, di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Nel Comune di Prato i principali servizi pubblici locali affidati all'esterno con diritto di esclusiva sono i seguenti:

Servizio	Soggetto gestore	Classificazione del servizio affidato	Modalità di affidamento	
Gestione parcheggi pubblici	Consiag Servizi Comuni Srl	servizio pubblico a rilevanza economica	affidamento in-house	Scadenza prevista nel contratto 19/01/2034 – revisione biennale
Gestione ciclo dei rifiuti	Alia spa	servizio pubblico a rilevanza economica	affidamento tramite gara	Contratto firmato il 31.08.2017, la scadenza prevista è 20 anni dalla stipula dello stesso.
Manutenzione del verde	Consiag Servizi Comuni Srl	Servizio pubblico ex qualificazione della recente deliberazione 6/2015 del Comitato per lo Sviluppo del Verde Pubblico (Ministero dell'Ambiente)	affidamento in-house	Scadenza prevista nel contratto 19/01/2034 – revisione biennale
Gestione piscine comunali	CGFS Srl Società Sportiva Dilettantistica	servizio pubblico a rilevanza economica	affidamento tramite gara	Scadenza prevista nel contratto 31.12.2017 – rinnovabile biennialmente, termine finale 31.12.2019
Gestione rete gas	Toscana Energie spa	servizio pubblico a rilevanza economica	affidamento tramite gara	Affidamento perfezionato nel 2015. Durata: 12 anni dalla consegna delle reti
Gestione farmacie comunali	Pratofarma spa	servizio pubblico a rilevanza economica	affidamento tramite gara per socio privato operativo	scadenza del contratto 31/12/2090
Gestione rete e distribuzione acqua potabile	Publiacqua spa	servizio pubblico a rilevanza economica	affidamento effettuato da Autorità Idrica Toscana_gara per socio privato operativo	scadenza 01/01/2022
Gestione servizi cimiteriali	Consorzio Leonardo Servizi di Pistoia	servizio pubblico a rilevanza economica per la parte della illuminazione votiva (ex art. 34 co. 26 DL 179/2012)	Affidamento tramite gara	Scadenza prevista nel contratto 31/12/2018
Gestione della pubblica illuminazione	Citelum SA sede di Milano	servizio pubblico a rilevanza economica	Affidamento tramite gara	Durata 15 anni dalla data di consegna degli impianti

3.4 Indirizzi strategici per le società 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, 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. 141 del 26.04.2017, con le strategie dell'amministrazione, consentendo il concorso degli stessi alle politiche dell'ente.

Le società e gli enti partecipati dal Comune di Prato, che possono essere inseriti nella programmazione del Comune sulla base dei requisiti del potere di controllo, della rilevanza dei rapporti o della strumentalità rispetto alle politiche dell'amministrazione sono:

NOME	società o altri enti di diritto privato	% PARTECIPAZIONE
Centro per l'Arte Contemporanea Luigi Pecci	Associazione	
Camerata strumentale città di Prato	Associazione	
Società della salute	Ente diritto pubblico	
Fondazione PARSEC	Fondazione	
Fondazione Teatro Metastasio di Prato	Fondazione	
Museo e centro di documentazione della deportazione e resistenza	Fondazione	
Istituto Internazionale di storia economica F. Datini	Fondazione	
Museo del Tessuto di Prato	Fondazione	
CRIDA - Centro per la riabilitazione e le diverse abilità	Fondazione	
Fondazione per le arti contemporanee in Toscana	Fondazione	
ALIA spa – Servizi Ambientali	S.p.A.	16,0472
So.Ri. spa - Società Risorse	S.p.A.	89,86
Consiag spa	S.p.A.	36,6
Edilizia Pubblica Pratese spa	S.p.A.	67,51
Pratofarma spa - Farmacie Pratesi	S.p.A.	20
Firenze Fiera spa	S.p.A.	7,293
GIDA spa - Gestione Impianti Depurazione Acque	S.p.A.	46,92
Interporto della Toscana Centrale spa	S.p.A.	41,4540
Politeama Pratese spa	S.p.A.	35
Publicacqua spa	S.p.A.	0,06
Consiag Servizi Comuni srl	S.r.l.	5,99
PIN scarl - Servizi Didattici e Scientifici per l'Univ. di Firenze	Soc consortile	20,44

Le finalità generali degli indirizzi strategici sono:

- risparmio nei costi di gestione, finalizzati al contenimento dei costi dei contratti di servizio, da utilizzare a beneficio di altri interventi e competenze del Comune;
- risparmio nei costi di gestione, finalizzati alla riduzione delle tariffe per i cittadini;
- miglioramento della qualità delle prestazioni e del grado di soddisfazione dell'utenza.

Sulla base delle disposizioni recepite nella legge di Stabilità 2015 (Legge 190/2014 art. 1 c. 611 e segg.) il Comune di Prato aveva predisposto il piano di razionalizzazione delle sue società partecipate, approvato con DCC 13 del 26.03.2015, prevedendo alcuni interventi qualificanti:

- riduzione del numero degli enti partecipati, tramite dismissione delle quote in Fidi Toscana Spa, Panglos Scarl, Banca Popolare Etica Spa, MpCS Spa, con conseguente riduzione delle partecipazioni indirettamente possedute;
- accorpamento in un unico gestore dei servizi di manutenzione del verde, manutenzione strade, segnaletica e gestione del magazzino, tramite aggregazione fra ASMservizi Srl e Consiag Servizi Comuni Srl.

Per l'anno 2018 resta da completare soltanto l'iter di dismissione della partecipazione in Fidi Toscana Spa.

Oltre a ciò, con l'approvazione del Testo Unico in materia di società pubbliche – Dlgs.175 del 19.08.2016-, entrato in vigore il 23 settembre 2016 e oggetto di modifiche con decreto correttivo in corso di pubblicazione, è stato adottato con DCC 88 del 28/09/2017 il Piano di revisione straordinaria delle partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del medesimo Tusp. Il piano di revisione, quale provvedimento di aggiornamento del suddetto piano di razionalizzazione, prevede una ulteriore verifica del possesso dei requisiti oggettivi necessari al mantenimento delle quote detenute nelle società previsti dallo stesso TUSP. Per le società che non hanno le caratteristiche per ritenerne legittima la detenzione, l'amministrazione deve individuare un percorso di "liquidazione, fusione, soppressione anche mediante messa in liquidazione o cessione" ovvero di riorganizzazione, ai sensi dell'art. 20 comma 1 del Dlgs 175/2016. Con DCC 88/2017 è stata verificata la necessità di intervenire rispetto a Politeama Spa, non conforme al disposto normativo rispetto al parametro massimo del numero degli amministratori previsti da statuto. Riducendo il numero degli amministratori previsti statutariamente, e rientrando quindi con tale intervento nei parametri previsti dal Dlgs 175/2016, il Comune di Prato potrà continuare ad essere parte della compagine sociale, nel rispetto del disposto dell'art.20.

AZIONI STRATEGICHE

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.

Le azioni da porre in essere saranno finalizzate a:

- Favorire i flussi di comunicazione con l'Amministrazione Comunale, assicurando l'invio della documentazione di carattere contabile e extracontabile al fine di verificare l'andamento economico- finanziario e l'attività svolta, coerentemente con i tempi e i modi definiti dal regolamento sui controlli interni del Comune di Prato;
- Favorire il raccordo con l'Amministrazione Comunale per la definizione di iniziative comuni e obiettivi strategici per la città;
- Promuovere un coordinamento dell'attività di comunicazione e informazione verso i cittadini con l'amministrazione comunale, al fine di fornire risposte e opportunità sempre più adeguate, fondate sulla sinergia delle risorse e delle professionalità;
- Promuovere il contenimento dei costi del personale del Gruppo Comunale;
- Promuovere il contenimento dei costi di struttura e in particolare i costi per l'acquisto di beni e servizi da parte delle società.
- Promuovere l'applicazione della normativa prevista dalla L. 190/2012 (Anticorruzione) dove applicabile.
- Promuovere il rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza (D.Lgs. 33/2013) dove applicabili, così come modificate dal DL 97/2016.

In particolare, si ricorda che ai sensi dell'art. 16 comma 7 del Dlgs 175/2016, le società affidatarie in house sono tenute all'acquisto di beni e servizi secondo le disposizioni di cui al Dlgs 50/2016, e che quindi il rispetto degli obblighi di evidenza pubblica negli approvvigionamenti non è ulteriormente integrabile con specifici indirizzi.

Si riconferma, inoltre, che pur essendo la normativa in costante evoluzione, le società affidatarie in house dovranno rispettare i principi generali di contenimento sul complesso delle spese di funzionamento, compreso quelle relative alla gestione del personale e corrispondenti politiche

retributive, stabiliti dall'ente locale controllante, come previsto dal precitato art. 19, c. 5 del DLgs 175/2016.

Si approvano quindi i seguenti **indirizzi generali**:

a) di contenimento spese di funzionamento:

- in materia di personale:

1. Premesso il rispetto dei vincoli e delle disposizioni di legge vigenti nel tempo in materia di personale sia per quanto riguarda la spesa, le assunzioni e le relative procedure di reclutamento le società a partecipazione pubblica totale o di controllo, nonché le società affidatarie in house, si dovranno attenere al **principio di contenimento delle spese** sia nella contrattazione di secondo livello degli oneri contrattuali, che nelle assunzioni, al fine di:

- a. razionalizzare e snellire le strutture, anche attraverso l'accorpamento di uffici;
- b. realizzare una gestione attenta delle dinamiche di crescita dei fondi di produttività e incentivanti della contrattazione integrativa
- c. realizzare economie da destinare in parte, quale strumento incentivante, alla formazione del personale

2. La programmazione della gestione delle risorse umane deve essere comunicata all'amministrazione comunale, trasmettendo annualmente il piano triennale del fabbisogno del personale ed un'apposita relazione che illustri le dinamiche sia finanziarie che gestionali delle risorse umane. Il piano triennale del fabbisogno dovrà contenere i dati relativi al numero di personale in servizio all'inizio di ogni esercizio, suddiviso fra personale con contratto a tempo indeterminato e determinato, tipologia di professionalità ed inquadramento, la corrispondente spesa per competenza annuale, e le previsioni di assunzioni che indichino i medesimi dati, con particolare attenzione alla quantificazione delle risorse occorrenti. Qualora presenti, dovranno essere indicati anche i dati relativi al conferimento di incarichi per prestazioni professionali e la relativa spesa. La relazione dovrà essere esplicitativa delle necessità assunzionali, delle scelte operate in generale sulle politiche del personale, delle motivazioni per cui, nell'eventualità ricorra il caso, l'entità della spesa di personale si discosti significativamente da quella del precedente anno, delle modalità e criteri di erogazione di premi di produttività, e, comunque di tutte quelle informazioni ritenute utili al fine di evidenziare le azioni poste in essere al fine del raggiungimento dell'obiettivo assegnato, e cioè il contenimento delle spese di personale con riguardo anche alla contrattazione integrativa.

3. Fermo restando quanto previsto dall'art. 25 del TUSP circa la ricognizione del personale in servizio presso le società controllate e l'iscrizione delle eventuali eccedenze in un elenco regionale di mobilità, assume particolare rilievo l'applicazione del principio generale del contenimento della spesa di personale anche tramite preliminare ricognizione sulle eventuali eccedenze a livello di gruppo affinché una volta ricevuta notizia sul fabbisogno di personale per tipologia di professionalità, l'Amministrazione possa avviare eventuali procedure di mobilità infragruppo.

4. Si raccomanda di prevedere modalità e criteri per l'erogazione della produttività al personale strettamente legati a progetti di miglioramento (qualora non legata a istituti di flessibilità del lavoro come la reperibilità e il turno). Dell'attuazione di detta raccomandazione, verrà relazionato come indicato al precedente punto 2.

5. Come prescritto dalla normativa in materia, si ribadisce l'adozione di principi di evidenza pubblica, trasparenza e pubblicità nella selezione del personale e degli incarichi professionali e di collaborazione, adottando le misure organizzative più efficienti tenendo conto delle specificità e delle necessità dei singoli enti.

- in materia di contenimento generale delle spese di funzionamento:

1. 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.

2. Ancorchè la normativa vigente e quella in imminente adozione – decreto previsto dall'art.11 c.6 del TUSP-, prevedano i limiti massimi dei compensi da corrispondere agli organi di amministrazione delle società, che peraltro, ad oggi, risultano rispettati, si invitano le medesime società a valutare un'eventuale revisione contenitiva degli stessi.

b) di natura gestionale

Per i prossimi anni dovrà essere rafforzato un percorso orientato a perseguire, nei rapporti con enti, una maggiore razionalità economico-finanziaria e una continuità e standardizzazione dei flussi informativi. In particolare:

- dovranno essere potenziati i flussi informativi che consentono all'ente di avere informazioni a preventivo. In particolare, le società dovranno trasmettere al Comune la proposta di bilancio di esercizio di bilancio appena approvato dal consiglio di amministrazione, prima della approvazione da parte dell'assemblea;
- dovranno essere poste in essere azioni volte al monitoraggio della qualità dei servizi al cittadino, con analisi di customer satisfaction sulla base delle indicazioni fornite dall'amministrazione, con costi a carico delle società;

c) Bilancio consolidato

La predisposizione e approvazione del bilancio consolidato e la rappresentazione finale, finanziaria e patrimoniale, e il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso i suoi enti partecipati dovranno consentire di:

- sopperire alle carenze informative e valutative del bilancio del Comune, dando una rappresentazione, anche di natura contabile, delle proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo;
- attribuire alla amministrazione capogruppo un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia il proprio gruppo comprensivo di enti e società;
- ottenere una visione completa delle consistenze patrimoniali e finanziarie di un gruppo di enti e società che fa capo all'amministrazione pubblica.

Le società e gli enti che fanno parte dell'area di consolidamento dovranno adoperarsi per fornire ogni informazione utile o necessaria a predisporre il bilancio di gruppo, nei termini e con i tempi che saranno loro comunicati.

Inoltre la realizzazione del bilancio consolidato richiede, fra le altre cose, l'individuazione dei **rapporti di scambio che avvengono all'interno del gruppo**, che dovranno essere eliminati in sede di consolidamento.

Quindi, ciascuna delle società e delle fondazioni comprese all'interno del gruppo dovrà:

- a) riclassificare il Conto Economico e lo Stato Patrimoniale relativo all'esercizio di riferimento sulla base dell'allegato 11 del DPCM 28.12.2011 (schemi previsti dalla riforma di armonizzazione contabile);
- b) evidenziare in un apposito prospetto (partite infragruppo), i rapporti di debito/credito per operazioni commerciali, debito/credito per operazioni di finanziamento, interessi attivi e passivi, acquisto/vendita di beni e servizi, trasferimenti in c/capitale e correnti, le operazioni relative alle immobilizzazioni ecc. rilevate nel risultato finale del conto economico e nello stato patrimoniale della società o fondazione partecipata sia rispetto al Comune di Prato sia rispetto agli altri soggetti inseriti dell'area di consolidamento.

d) Indirizzi per operazioni di gestione straordinaria

Qualità urbana: gestione dei parcheggi comunali

Il settore della mobilità urbana costituisce in maniera sempre più significativa uno dei fattori di pressione principale sulle variabili ambientali, sia locali che globali. La gestione dei parcheggi cittadini è una delle componenti essenziali delle politiche di sostenibilità urbana, andando ad influenzare in maniera decisiva la qualità della vita e il livello di competitività delle città.

Il mutato contesto normativo in materia di affidamento dei servizi pubblici a rilevanza economica e la necessità di una revisione del modulo di gestione ha comportato un riassetto generale delle attività affidate, in ottemperanza degli obblighi di ricognizione degli assets detenuti dalle pubbliche amministrazioni previsti dal Dlgs 175/2016. Nel 2018 dovrà essere portato a compimento tramite Consiag Servizi Comuni Srl, attuale gestore, un progetto di sviluppo del sistema della mobilità locale, che costituisca uno strumento coordinato e integrato con gli altri strumenti di programmazione e pianificazione cittadina, con l'intento di migliorare la qualità della vita all'interno del territorio comunale.

Qualità urbana: gestione rifiuti

Si ritiene necessario proseguire con la integrazione, la verifica e il monitoraggio del livello di qualità del servizio. I punti qualificanti delle strategie in materia ambientale per il 2018 saranno la definizione e messa a punto delle attività delle aree di raccolta, oltre che la progettazione delle attività di smaltimento dei fanghi e la riorganizzazione dello smaltimento dei rifiuti speciali. Nel contesto del riassetto della gestione dei rifiuti nell'Ato Toscana Centro Alia Spa dovrà attivarsi, tramite la partecipata Programma Ambiente Spa, per rafforzare il proprio ruolo di soggetto gestore di impianti e di stoccaggio, smaltimento e recupero di rifiuti speciali nell'area vasta delle Province di Prato, Pistoia e Firenze.

I principali ambiti di intervento saranno: incremento capacità di gestione impiantistica, individuazione di nuovi siti di stoccaggio e valorizzazione rifiuti speciali (Raee, fotovoltaico, rifiuti ospedalieri e scarti da attività industriali e commerciali in genere), gestione progetti di bonifica amianto, recupero e riciclo di scarti tessili.

Qualità urbana: servizi di riscossione

Dopo lo spostamento della sede di Sori nel centro storico, saranno potenziate le attività di front office e monitoraggio degli standard di servizio. Saranno inoltre realizzate azioni di rafforzamento dei canali di comunicazione con il cittadino, anche mediante revisione del sito web.

FONDAZIONI E ASSOCIAZIONI CULTURALI: INDIRIZZI GENERALI

Anche gli enti con personalità giuridica diversa da quella societaria partecipano alle politiche dell'ente, e devono coordinare la loro azione in modo da garantire la generale coerenza dell'operato del "Gruppo Pubblico". Per gli enti verso i quali il Comune di Prato esercita una influenza determinante, per i poteri attribuiti dallo statuto o per la rilevanza dei rapporti economici, si approvano i seguenti indirizzi.

1. Fornire all'amministrazione la documentazione necessaria a realizzare il controllo con i contenuti richiesti dal regolamento sui controlli interni, approvato con DCC 22 dell'11 aprile 2013 così come modificata con DCC nr.1 del 14.1.2016.

In particolare, tutti gli enti dovranno predisporre e inviare:

- schema di bilancio di previsione (documento strettamente contabile), con evidenza della quota di contribuzione a carico dei soci, in formato di conto economico in forma semplificata, con relazione degli organi di amministrazione allegata. Tale bilancio dovrà chiudere in pareggio. Costituisce allegato necessario anche la relazione del collegio dei revisori. Non si prevede la redazione della nota integrativa, le cui informazioni ritenute essenziali potranno essere contenute nella relazione degli organi di amministrazione;
- schema di relazione allegata al bilancio di previsione, composta da:
 1. parte quantitativa (rappresentazione delle voci di ricavo e di costo);
 2. parte qualitativa (standard e indicatori);
 3. piano delle attività previste, in coerenza con gli indirizzi definiti dall'amministrazione.
- bilancio consuntivo, secondo gli schemi delle disposizioni del codice civile in materia di bilancio di esercizio, in forma abbreviata o in forma ordinaria, con colonna di raffronto con l'esercizio precedente. Non si prevede la redazione del rendiconto finanziario. Nella relazione sulla gestione degli organi di amministrazione dovrà essere messa in evidenza l'attività svolta e gli stati di avanzamento degli obiettivi assegnati dall'amministrazione comunale.

2. Gli enti partecipati inoltre dovranno trasmettere tempestivamente le proposte di variazione di statuto, le nomine e i compensi, le cessazioni dalle cariche, i verbali di assemblea, i verbali di consiglio e ogni altro documento che abbia rilevanza nella gestione, inoltrando i documenti all'ufficio partecipate oltre che al servizio referente.

3. Gli enti dovranno attenersi al rispetto del principio di economicità ed efficienza nelle scelte di approvvigionamento esterno di beni e servizi, adoperandosi al fine del raggiungimento del pareggio di bilancio.

4. Dovrà essere attivato un percorso di condivisione con gli enti e con i collegi dei revisori degli stessi per recepire, nei documenti contabili attualmente adottati, principi uniformi di rappresentazione, rispondenti alle necessità informative del Comune.

5. Gli enti dovranno operare politiche di personale concordate preventivamente con l'amministrazione comunale il cui contenuto verrà trasferito nei documenti previsionali.

6. Gli enti, ancorché in virtù delle recenti modifiche intervenute sulle normative inerenti l'anticorruzione e trasparenza non più assoggettate o parzialmente assoggettate alle medesime, promuovono e, ove già attuate, garantiscono continuità applicativa della normativa in parola – L. 190/2012 s.m.i. e Dlgs 33/2013 s.m.i. – in particolare mantenendo l'attuale standard qualitativo e quantitativo di pubblicazione dei dati sui propri siti web.

Indirizzi alle associazioni e fondazioni per operazioni di gestione straordinaria

In relazione all'andamento della gestione nel corso del 2017, è stata rilevata la necessità per il 2018 di attivare le seguenti specifiche azioni sulla Fondazione Parsec e sulla Fondazione Metastasio, sulla Associazione CGFS e sulla Fondazione CRIDA.

FONDAZIONE PARSEC

In coerenza con le linee di sviluppo presentate dalla Fondazione alla amministrazione comunale, devono essere individuate strategie settoriali rispetto a:

- migliore definizione della mission, per valorizzare la specificità della offerta culturale della Fondazione sul territorio; attivazione di percorsi di crescita professionale del personale, introduzione di sistemi di incentivazione dei dipendenti;
- individuazione delle criticità e delle potenzialità rispetto alla possibilità di offrire servizi sul mercato ad altre pubbliche amministrazioni, arrivando a definire le condizioni per la partecipazione a bandi di gara indetti da soggetti pubblici, ampliando il protocollo di collaborazione approvato con DG 285 del 03.08.2017 o fornendo servizi a altri enti di diritto privato in controllo pubblico;
- ridefinizione dei rapporti con l'amministrazione comunale, per formalizzare e codificare la gestione ordinaria delle attività museali e di tutela dell'ambiente;
- attivazione da parte della Fondazione Parsec di forme di progettazione condivisa con gli enti e le associazioni del territorio locale o nazionale, con una programmazione di azioni sinergiche che rendano più efficace ed efficiente l'utilizzo delle risorse economiche disponibili, incrementando le occasioni di dialogo e collaborazione con altre Fondazioni per la creazione di iniziative diffuse anche a carattere extraterritoriale;
- ottimizzazione dell'intero ciclo della attività di erogazione della offerta culturale tramite la realizzazione di progetti di investimento, che consentano la generazione diretta di risorse da parte della Fondazione, con ricadute sul territorio in termini di sviluppo occupazionale e sostenibilità ambientale. Saranno individuati interventi di manutenzione che consentano di promuovere una maggiore ricettività del Parco di Galceti, un potenziamento della fruizione da parte dei cittadini della struttura di Villa Fiorelli, con la adozione di uno specifico piano di sviluppo, e la definitiva unificazione della sede direzionale della Fondazione.
- adozione di ogni iniziativa e organizzazione di manifestazioni di presentazione della nuova offerta di servizi, in sinergia con altre istituzioni ed enti, con il coinvolgimento di istituti culturali, associazioni ambientaliste e di volontariato, scuole e cittadini.

FONDAZIONE METASTASIO

In coerenza con le linee di sviluppo presentate dalla Fondazione alla amministrazione comunale, devono essere individuate strategie settoriali al fine di:

- Ristabilire le condizioni di equilibrio economico e di pareggio di bilancio con azioni di razionalizzazione e contenimento dei costi, o contrazione delle attività svolte, entro l'esercizio 2018.

- Definire un sistema di monitoraggio periodico della spesa e delle entrate, tale da consentire una programmazione attendibile del fabbisogno della Fondazione.
- Accrescere, potenziare e monitorare ogni forma di finanziamento e promozione che possa migliorare la autonomia finanziaria della Fondazione.

FONDAZIONE CRIDA

- Definire un programma di investimento destinato all'ampliamento degli spazi destinati ai servizi al cittadino, valutando la possibilità di utilizzare gli spazi attualmente di proprietà della amministrazione comunale.
- Potenziare le sinergie e gli accordi con gli altri comuni dell'area provinciale, valorizzando sul territorio l'offerta di servizi socio assistenziali di riabilitazione.

ASSOCIAZIONE CENTRO GIOVANILE DI PROMOZIONE SPORTIVA

L'associazione CGFS dovrà collaborare a dare impulso al completamento ed all'ammodernamento delle infrastrutture che definiscono il sistema sportivo cittadino. In questa ottica l'amministrazione intende rivedere il complessivo meccanismo di affidamento a terzi della gestione delle infrastrutture, così da ottimizzarne impiego, funzionalità e fruizione presente e futura. Attivazione tramite l'associazione partecipata CGFS di un attento percorso di monitoraggio delle procedure adottate per la concessione degli impianti e degli spazi, attivazione di un iter di programmazione degli investimenti pluriennali degli impianti affidati, monitoraggio della manutenzione straordinaria degli impianti.

L'associazione dovrà individuare proposte per consentire una valutazione delle potenzialità non ancora emerse dell'offerta di promozione sportiva rispetto agli impianti inutilizzati, nell'ottica di una definizione di rapporti di collaborazione trasparenti e imparziali con le associazioni sportive operanti sul territorio.

L'associazione dovrà individuare e proporre progetti per realizzare sinergie fra mondo dello sport e istituzioni scolastiche, tramite incentivazione di iniziative di pratica sportiva diffusa.