



Città di Varedo

Via Vittorio Emanuele II n.1 ó 20814 Varedo (MB) ó tel. 0362.5871 ó fax 0362.544540 - c.f. 00841910151 - p.i. 00696980960

**RELAZIONE
PIANO DI
RAZIONALIZZAZIONE
DELLE SOCIETA \emptyset
PARTECIPATE**



La riorganizzazione delle società partecipate direttamente e indirettamente dal Comune di Varedo è un obiettivo strategico dell'Amministrazione Comunale, finalizzato a garantire la sostenibilità del bilancio comunale nel medio periodo e presupposto per il costante miglioramento del sistema dei servizi comunali offerti ai cittadini.

In linea con i disposti normativi di riferimento il Piano di razionalizzazione si pone l'obiettivo di individuare le partecipazioni societarie da mantenere e fissare per ciascuna società detenuta le principali scelte da assumere, dentro un quadro strategico compatibile con i processi di sviluppo delle singole società che operano nell'ambito dei servizi pubblici locali, definiti con la presentazione di relativi piani industriali.

Fondamentale sarà anche il metodo di partecipazione adottato, in quanto intervenire sulle scelte che riguardano le società partecipate dal comune e anche sulle attività esercitate da ciascuna di esse, significa in alcuni casi intervenire sulla tipologia e qualità dei servizi al cittadino e più in generale sull'organizzazione delle attività amministrative presenti sul nostro territorio.

Il "Piano operativo di razionalizzazione" delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente detenute dal Comune di Varedo si prefigge i seguenti obiettivi:

- definire un nuovo modello di "governance" rafforzando il rapporto tra il comune-socio e le singole società partecipate al fine di rendere più efficace l'attività di indirizzo strategico e soprattutto di controllo;
- ridurre il numero delle partecipate, eliminando quelle che svolgono funzioni analoghe;
- specializzare l'attività delle singole società ridefinendo la loro missione con obiettivi chiari e misurabili;
- definire per ciascuna società partecipata un piano strategico che preveda la loro crescita dimensionale, l'apertura al mercato soprattutto per le società che operano nei servizi pubblici locali e l'aumento della redditività e dell'efficienza operativa;
- ridurre i costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, anche attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

Le scelte da compiere per la riorganizzazione e la razionalizzazione delle società partecipate non possono prescindere dai modelli di gestione di servizi pubblici stabiliti dalla vigente normativa in materia o assunti nel tempo dalle stesse amministrazioni e ricondotti, in una prospettiva di efficientamento, a schemi organizzativi esternalizzati che hanno lo scopo di recuperare condizioni di efficacia, di efficienza e di economicità nella gestione sia degli enti locali che dei servizi pubblici locali.



La scelta del legislatore degli anni '90 fu quella di proporre un modello per la gestione dei servizi pubblici locali caratterizzato:

- a) da una forte aziendalizzazione, con l' accoglimento di principi, metodi e strumenti economico-aziendali;
- b) di privatizzazione formale e sostanziale della maggior parte dei servizi pubblici locali, a partire da quelli a rete e di rilevanza economica;
- c) di progressiva liberalizzazione realizzando una profonda apertura del mercato alle logiche concorrenziali.

Dopo un iniziale periodo di sviluppo sono progressivamente sorti problemi, inefficienze e diseconomie, che hanno determinato la necessità di una profonda rivisitazione dell'originario impianto attualmente non più sostenibile, sia sul piano politico-amministrativo (costi eccessivi, uso disinvoltato delle società partecipate, scandali ecc.) che soprattutto su quello economico-finanziario per il livello di indebitamento accumulato.

Non può sfuggire che spesso l'uso delle partecipate è stato motivato per rendere più flessibile l'azione pubblica, in presenza di processi burocratici troppo farraginosi, rimodulare i limiti di assunzione del personale ed il rispetto di alcuni vincoli di bilancio e del patto di stabilità interno.

Per questi motivi da alcuni anni l'azione politica è finalizzata alla riduzione delle società partecipate, limitando l'aziendalizzazione di alcune funzioni amministrative da ricondurre all'interno degli enti locali. Il limite di questo nuovo approccio è stato quello di invertire la rotta con procedimenti occasionali ed estemporanei, dettati sempre da esigenze contingenti di riduzione delle spese, senza una programmazione organica e complessiva.

Il Piano del Commissario Straordinario del 7 agosto 2014 propone una visione organica e soluzioni operative solo in parte recepite nella la Legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (Legge Finanziaria 2015) e forse alla base della prossimo impianto normativo riguardante la riforma della pubblica amministrazione.

Il programma di razionalizzazione delle società partecipate dalle amministrazioni locali prevede misure per ridurre il perimetro delle partecipate attraverso le seguenti azioni:

- Limitare i settori di attività per cui la semplice delibera da parte dell'amministrazione controllante è sufficiente a rendere possibile il mantenimento di una partecipata.
- Limitare ulteriormente, anche al di là della disciplina comunitaria, la possibilità di affidamento in house;



- Accelerare il periodo di transizione verso il sistema degli accantonamenti a fronte di perdite delle partecipate previsto dalla Legge di Stabilità per il 2014 e sottoporre al patto di stabilità gli accantonamenti stessi.
- Semplificare le procedure di appalto per ridurre gli incentivi alla creazione di società partecipate.
- Introdurre un parere da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) o altra autorità centrale sulla scelta di creare o mantenere una partecipata piuttosto che svolgere il servizio all'interno dell'ente controllante. Una consultazione diretta della cittadinanza potrebbe anche essere prevista.
- Estendere il divieto di partecipazioni indirette ai servizi pubblici privi di rilevanza economica.
- Vincolare la detenzione di partecipate da parte di comuni in cui la popolazione totale non raggiunge i 30.000 abitanti tranne che in forma aggregata.
- Vietare la partecipazione in società in cui il pubblico, nel suo complesso, non raggiunga almeno una quota del 10 o 20 per cento. Per le nuove partecipazioni la soglia potrebbe essere più elevata.
- Chiudere le partecipate che, a una certa data passata, avevano dimensioni ridotte in termini di fatturato e/o dipendenti.
- Accelerare il processo di chiusura della partecipate già non operative.
- Rafforzare le norme sulla chiusura delle partecipate in perdita prolungata.
- Introdurre maggiori controlli sulle fondazioni pubbliche. Misure di efficientamento.
- Definire un cronoprogramma, con adeguati finanziamenti, per la definizione di costi e rendimenti standard per le attività svolte dalle società partecipate.
- Introdurre varie misure sui servizi a rete (intervento sostitutivo per ATO, obbligo per gli enti locali di partecipare all'ente di governo dell'ATO, ecc.).
- Affidare alla A EEG la competenza anche per i servizi ambientali.
- Introdurre varie misure per aumentare le entrate nel TPL.
- Introdurre varie misure per la riduzione dei costi nel TPL (costi standard, affidamento per gara, rinegoziazione contratti integrativi, ecc).



- Richiedere agli enti controllanti piani di efficientamento per le 20 partecipate con perdite più elevate. Misure per ridurre i costi di amministrazione.
- Introdurre varie misure per ridurre il costo degli organi di amministrazione.
- Stringere i limiti al trattamento economico dei dirigenti apicali. Misure di trasparenza.
- Approvare un testo unico sulle partecipate locali.
- Fondere tutte le banche dati sulle partecipate locali e pubblicazione degli enti inadempienti.
- Aprire tutte le banche dati al pubblico in modalità open data.
- Regolare e pubblicare indici di efficienza e rendere disponibili strumenti di business intelligence. Misure strumentali alla riforma delle partecipate.
- Escludere dal patto di stabilità interno le spese in conto capitale finanziate da dismissioni di partecipate.
- Mantenere la concessione in caso di ristrutturazione delle partecipate.
- Facilitare l'accesso a fondi di finanziamento in caso di dismissioni.
- Approvare incentivi fiscali per facilitare il processo di ristrutturazione delle imprese che gestiscono i servizi pubblici locali a rete.
- Perfezionare la normativa sulla mobilità del personale tra partecipate (per settori omogenei e in funzione dei fabbisogni effettivi delle imprese).
- Prevedere, nei casi di reinternalizzazione dell'attività, il trasferimento del personale all'ente partecipante con procedure di evidenza pubblica e nel rispetto dei vincoli sulle spese del personale.
- Favorire il riassorbimento sul mercato lavorativo del personale in esubero con l'attivazione di schemi di ammortizzatori sociali e meccanismi di politica attiva del lavoro.
- Prevedere un sistema credibile di controlli selettivi sull'applicazione della normativa sulle partecipate con verifiche a campione.
- Introdurre un sistema credibile di sanzioni sia sull'ente partecipante che sugli amministratori delle partecipate.



La scelta del Legislatore di inserire le misure per il riassetto delle società partecipate all'interno delle norme per la riforma della Pubblica amministrazione conferma quanto sia importante coniugare anche per il nostro Comune queste scelte dentro un disegno organico e in coerenza con la nuova organizzazione dell'ente, definendo con chiarezza il modello di "governance" per realizzare nei fatti il "gruppo-ente locale" in cui il Comune, nei confronti delle proprie partecipate, rappresenta il soggetto che stabilisce gli indirizzi strategici, garantisce la tenuta finanziaria e esercita efficacemente le funzioni di controllo.

Una semplificazione dell'organizzazione del comune, lo snellimento dei processi burocratici ed una maggiore responsabilizzazione del personale, avrebbero anche il beneficio di rimuovere un importante incentivo alla creazione di partecipate.

Fondamentale sarà il livello di controllo che il socio-comune dovrà esercitare sulle proprie partecipate al fine di far emergere un quadro di relazioni nelle quali l'esercizio del controllo da parte del comune si configuri come obbligo sostanziale non solo nel rapporto tra socio e società, ma anche nella linea di confronto sugli equilibri economico-finanziari, secondo una logica di "bilancio di gruppo".

Queste linee di verifica sono parte di un sistema più ampio che si dovrà concretizzare attraverso l'attuazione a dall'anno in corso con il nuovo modello economico-contabile configurato dal D.Lgs 118/2011 che contiene l'obbligo di predisporre il bilancio consolidato tra ente e società partecipate. Fondamentale sarà pertanto il controllo esercitato dal comune sulle società partecipate, che assolve ad una molteplicità di logiche funzionali, compresa quella finalizzata a garantire la sussistenza del "controllo analogo" sulle società affidatarie dirette secondo il modello dell'house providing.

Condividendo lo spirito e gli orientamenti sul tema delle partecipate, il Comune di Varedo ha inteso predisporre un piano organico di razionalizzazione ed efficientamento delle proprie società con una strategia che si basa su cinque cardini fondamentali:

- 1) Definire con chiarezza il perimetro delle società partecipate dall'ente realizzando compiutamente il principio introdotto la Legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (Legge Finanziaria 2008) per cui le partecipate devono agire strettamente entro i compiti istituzionali del comune, evitando di produrre beni e servizi che il settore privato può offrire. Tale obiettivo dovrà essere realizzato con la dovuta gradualità per evitare che scelte frettolose mettano a repentaglio il valore degli asset strategici per l'ente e creino difficoltà di natura occupazionale, soprattutto in un periodo come questo dove chi esce dai canali produttivi non riesce a trovare un altro impiego. E' evidente che nessuna nuova partecipazione potrà essere assunta senza una specifica deliberazione del Consiglio comunale;



- 2) Ridurre ulteriormente il rischio di detenzione di partecipazioni non essenziali, limitando al massimo le partecipazioni indirette (partecipate da nostre partecipate) e la presenza del nostro Comune in società con partecipazioni minime, che difficilmente possono essere considerate strategiche; decidendo la liquidazione e quindi la chiusura delle società "doppione", senza dipendenti e quelle in perdita prolungata. In questo ambito l'art. 1, il comma 611, la Legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (Legge finanziaria 2015) fissai criteri per il mantenimento delle partecipate, a cui l'Amministrazione Comunale dovrà necessariamente dar seguito;
- 3) Verificare quali società partecipate possano creare valore finalizzato ad incrementare la solidità del sistema, e ad aumentare l'efficienza grazie anche ad una maggiore esposizione al mercato dei management. Per promuovere criteri di efficienza sarà necessario che le singole partecipate definiscano specifici piani industriali di durata almeno triennale, con obiettivi chiari e tempi certi per la loro realizzazione;
- 4) Aumentare la trasparenza delle informazioni sulle partecipate attraverso maggiore pressione da parte dell'opinione pubblica e quindi ricerca di maggiore efficienza. Oltre che miglioramenti nella gestione delle informazioni, si propone la creazione di indicatori di efficienza seguendo il modello in via di completamento seguito per i fabbisogni e costi standard;
- 5) Estendere progressivamente il modello proposto alle altre istituzioni, consorzi, associazioni che gravitano intorno al comune e che con l'Ente hanno relazioni di natura funzionale, patrimoniale e finanziaria, in linea con quanto fissato all'art. 23 del D.L. 24 aprile 2014 n. 66 convertito con modificazioni nella Legge 23 giugno 2014, n. 89 in cui si includono nel piano di razionalizzazione anche "...aziende speciali...istituzioni, ecc.".

Per la realizzazione delle azioni del Piano di razionalizzazione il Comune dovrà organizzare un ufficio dalle competenze trasversali, specialistiche con competenze di natura giuridica e di natura economica con spiccate attitudini di revisione contabile; per quanto possibile nel prossimo bilancio 2015 dovranno essere individuate le risorse per la realizzazione delle varie fasi del piano (perizie, advisor, ecc.).

Tra le prime priorità su cui dovrà lavorare la struttura "specialistica", d'intesa è quella della definizione della gara d'ambito per il servizio di distribuzione del gas naturale per l'ATEM "Monza Brianza 20vestò in ottemperanza alle previsioni del Decreto dello Sviluppo Economico n. 226/2011.

Le partecipazioni dirette ed indirette dell'ente e le relative quote di partecipazione azionaria sono evidenziate nell'allegato (All. 1) su cui dovrà operare il Piano operativo di razionalizzazione previsto dall'art. 1, comma 612, della Legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (Legge finanziaria 2015).

Il Piano di razionalizzazione e la relazione dovranno essere pubblicati sul sito istituzionale dell'ente del ai sensi del D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33 e trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.



Contestualmente, per le sole partecipazioni dirette, l'Amministrazione Comunale dovrà esprimersi rispetto alla legittima detenzione delle partecipazioni ai sensi dell'art. 3, comma 27, della Legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (Legge Finanziaria 2008).

Per le partecipazioni dirette, la relazione prevede il mantenimento della partecipazione lasciando alla volontà del Consiglio Comunale l'eventuale riduzione della quota di partecipazione azionaria e delinea per sommi capi le linee strategiche delle principali società per il prossimo triennio, che troveranno un maggiore approfondimento nei rispettivi Piani industriali.

Relativamente alle partecipazioni indirette, non potendo il Comune di Varedo decidere autonomamente il mantenimento o meno di tali partecipazioni, dovrà con ciascuna società aprire un tavolo di confronto coinvolgendo gli altri soci, con l'obiettivo di voler ridurre al minimo la detenzione di partecipazioni indirette utilizzando i criteri fissati dall'art. 1, comma 611, della Legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (Legge Finanziaria 2008) ovvero :

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni;