

All. 1 alla deliberazione di consiglio
n. 27 del 18_6_2014

COMUNE DI RIETI



REGOLAMENTO DELLE ATTIVITA' DI INDIRIZZO E CONTROLLO SULLE SOCIETA' CONTROLLATE E PARTECIPATE

(APPROVATO CON DELIBERAZIONE DI CONSIGLIO COMUNALE N. 27 DEL 18 GIUGNO 2014)

INDICE

Art. 1 - Oggetto e ambito di applicazione

Art. 2 - Funzione di indirizzo

Art. 3 - Funzione di controllo

Art. 4 - Controllo societario – contenuti e strumenti

Art. 5 - Controllo economico-finanziario – contenuti e strumenti

Art. 6 - Controllo di efficacia – contenuti e strumenti

Art. 7 - Controllo della gestione – contenuti e strumenti

Art. 8 - Controllo del “valore” – contenuti e strumenti

Art. 9 - La struttura di indirizzo e controllo

Art. 10 - Livello politico della struttura di indirizzo e controllo

Art. 11 - Livello direzionale della struttura di indirizzo e controllo

Art. 12 - Coordinamento con le “società” - Il Comitato di indirizzo strategico e di controllo

Art. 13 - Obblighi della società nei confronti del Comitato

Art. 14 - Informazione e trasparenza

Art. 15 - Disposizione transitoria

Art. 1
Oggetto e ambito di applicazione

1. Il presente Regolamento stabilisce criteri e strumenti attraverso i quali il Comune di Rieti nella figura del Sindaco, della Giunta e del Consiglio Comunale (di seguito Comune) attua le funzioni di indirizzo e controllo delle società di capitali (di seguito "società") su cui esercita il cosiddetto "controllo analogo" ovvero la funzione di direzione e coordinamento prevista dalla disciplina sui gruppi societari di cui all'art. 2497 c.c..

2. Per le altre società partecipate nelle quali il Comune non esercita tale controllo o direzione e coordinamento, nonché per gli altri organismi partecipati diversi dalle società di capitali (fondazioni, istituzioni, associazioni etc.), le norme del presente regolamento costituiscono principi di riferimento, da applicare in tutti i casi in cui siano compatibili con gli strumenti normativi che ne regolano il funzionamento, e se condivisi dalla restante compagine proprietaria.

3. Il Comune esercita le funzioni di indirizzo e di controllo e le "società" recepiscono nel proprio statuto e negli strumenti di controllo societario, di cui ai successivi articoli, doveri ed obblighi che ne conseguono, fermo restando il rispetto delle norme del codice civile che disciplinano la materia societaria.

Art. 2
Funzione di indirizzo

1. La funzione di indirizzo è intesa come definizione delle strategie e assegnazione degli obiettivi e delle finalità di breve e medio periodo che le "società" devono perseguire nell'esercizio della propria attività.

2. Il Comune esercita le funzioni di indirizzo con:

a. strumenti del sistema di programmazione e controllo tipici dell'ente locale, ovvero deliberando in materia di:

I. assunzione dei servizi,

II. costituzione di organismi partecipati,

III. concessione di servizi,

IV. partecipazione a società di capitali,

V. strumenti di programmazione annuale e triennale (R.P.P., Bilancio annuale e triennale, etc.),

VI. indirizzi di nomina dei propri rappresentanti nelle "società";

b. strumenti tipici del controllo societario, ovvero:

I. atto costitutivo,

II. statuto societario,

III. eventuali patti parasociali e di sindacato,

IV. budget,

V. relazioni e rapporti,

VI. contratto di servizio,

VII. carta della qualità dei servizi.

Art. 3 Funzione di controllo

1. La funzione di controllo è intesa come verifica dell'attuazione degli indirizzi del Comune e delle relative modalità di svolgimento da parte della "società".

2. Il Comune esercita le seguenti tipologie di controllo:

a. controllo societario che risponde all'obiettivo di verificare periodicamente che la gestione societaria sia effettuata con l'osservanza delle disposizioni di legge e statutarie (modalità di convocazione e delibera del C.d.A., modalità di convocazione delle assemblee, rispetto delle deleghe, etc..) ovvero che tutti gli strumenti del controllo societario previsti dalla normativa civilistica vigente nonché quelli di programmazione e controllo dell'ente siano effettivamente in grado di garantire l'esercizio del controllo analogo e della funzione di "direzione e coordinamento";

b. controllo economico-finanziario che risponde all'obiettivo di verificare se la gestione economico-finanziaria si svolge in coerenza con i dati di previsione ovvero se richiede interventi correttivi. Si realizza attraverso un monitoraggio:

I. preventivo, orientato all'analisi di budget e in generale dei documenti di pianificazione e programmazione;

II. concomitante, attraverso rapporti periodici economico/finanziari sullo stato di attuazione del budget;

III. successivo, attraverso l'analisi dei bilanci di esercizio;

c. controllo di efficacia che risponde all'obiettivo di garantire che la "società" offra un servizio capace di corrispondere effettivamente ai bisogni ed alle aspettative della collettività, sotto il profilo quantitativo e qualitativo. Tale controllo può essere:

I. preventivo, esercitato in sede di definizione del contratto di servizio e della carta dei servizi e di analisi dei piani industriali;

II. concomitante, basato su rapporti periodici sullo stato di attuazione degli obiettivi previsti nei contratti di servizio e nei piani industriali, nonché sulla misurazione infra-annuale degli elementi di cui al successivo punto III.;

III. successivo, inerente la valutazione del rispetto degli standard quali/quantitativi, dell'analisi del grado di soddisfazione dell'utenza, della misurazione dell'outcome;

d. controllo della gestione che risponde all'obiettivo di verificare l'adozione e il rispetto da parte delle "società" di atti organizzativi-regolamentari interni in materia di assunzioni, esecuzione di lavori, anche in economia, appalti e forniture, affidamento di incarichi;

e. controllo del "valore" che risponde all'obiettivo di quantificare e monitorare periodicamente e in corrispondenza di operazioni straordinarie la dimensione finanziaria della partecipazione.

3. L'attività di controllo disciplinata dal presente Regolamento si aggiunge agli ordinari poteri ispettivi, attribuiti al socio dagli artt. 2422 e seguenti del codice civile.

Art. 4
Controllo societario – contenuti e strumenti

1. Per consentire un adeguato controllo societario le “società” devono recepire, nel rispetto delle norme del C.C. in materia di organi societari e di loro funzionamento, le seguenti disposizioni e obblighi:

- a. rispettare il presente regolamento, dando, in caso di inadempienza, tempestiva comunicazione al Comune delle cause che l’hanno determinata e operando per rimuoverla;
- b. partecipare su richiesta dell’Ente alle sedute di Consiglio Comunale o di Commissione Consiliare del Comune;
- c. relazionare al Comune con la massima tempestività in merito a notizie e fatti, non solo di natura finanziaria o contabile, rilevanti per le potenziali ripercussioni di carattere economico-patrimoniale sulla “società” e/o sul Comune;
- d. prevedere la competenza esclusiva dell’Assemblea dei Soci (salvo quanto previsto nel caso in cui sia istituito un “Comitato di indirizzo strategico e di controllo”, ai sensi dell’art.12) in merito alla delibera su argomenti riconducibili al controllo analogo e costituiti a titolo esemplificativo, ma non esaustivo da:
 - I. aggiornamenti, revisioni degli Statuti societari, modifiche, operazioni straordinarie;
 - II. criteri generali per la formulazione delle tariffe e/o corrispettivi per i servizi espletati (fatti salvi i vincoli scaturenti dalla legge o dai provvedimenti emanati dalle autorità amministrative);
 - III. modifiche significative nello svolgimento del servizio oggetto di affidamento;
 - IV. definizione degli schemi tipo di contratto di servizio, nonché verifica ed eventuale revisione periodica dei contenuti;
 - V. definizione degli schemi tipo di carta dei servizi, nonché verifica ed eventuale revisione periodica dei contenuti;
 - VI. assunzione di prestiti/mutui eccedenti determinati importi, parametri prestabiliti o a quelli preventivamente autorizzati in sede di budget;
 - VII. acquisto, alienazione, permuta e locazione di beni aziendali eccedenti determinati importi, parametri prestabiliti o a quelli preventivamente autorizzati in sede di budget;
 - VIII. assunzione, dismissione e variazione di quote di partecipazioni societarie,
 - IX. piani annuali/pluriennali di assunzioni di personale;
 - X. piani annuali/pluriennali di consulenze o collaborazioni esterne;
 - XI. prestazione di fidejussioni, avalli ed altre garanzie reali e/o personali eccedenti determinati importi, parametri prestabiliti o a quelli preventivamente autorizzati in sede di budget;
 - XII. su ogni altro argomento, che la maggioranza degli amministratori del C.d.A., ritenga opportuno sottoporre a specifica approvazione da parte dell’Assemblea;
- e. comunicare al Comune data, luogo e ordine del giorno relativi alla convocazione di ogni Consiglio di Amministrazione;
- f. provvedere, in sede di convocazione di Assemblea, in particolare nei casi sub-d, all’invio preventivo, oltre che della convocazione, di tutte le informazioni, osservazioni e pareri inerenti all’ordine del giorno e necessari per darne al Comune completa cognizione di causa;
- g. adottare un sistema di controllo interno (controllo di gestione e/o audit interno), che consenta il monitoraggio costante dei rischi aziendali e la produzione di un flusso di informazioni utili alla comprensione dei fatti gestionali.

Art. 5

Controllo economico-finanziario – contenuti e strumenti

1. Per consentire un adeguato controllo economico-finanziario “preventivo” le “società” devono recepire le seguenti disposizioni e obblighi:

a. predisporre annualmente un Budget. Il Budget è composto da:

I. un programma annuale contenente le scelte e gli obiettivi che si intendono perseguire indicando in rapporto alle scelte e agli obiettivi suddetti:

- i. le linee di sviluppo delle diverse attività in relazione alle finalità sociali da perseguire,
- ii. il programma degli investimenti da attuarsi in conformità al programma pluriennale con l'indicazione della spesa prevista nell'esercizio e delle modalità della sua copertura,
- iii. la previsione del risultato economico secondo una rappresentazione di bilancio a sezioni contrapposte con la specifica dei sottoconti, iv. una relazione dell'organo amministrativo di commento alla suddetta documentazione prodotta nonché su fatti o circostanze, anche di rilevanza non strettamente contabile, che si ritenga opportuno evidenziare;

II. un piano pluriennale di durata triennale articolato per singoli programmi e, ove possibile, per progetti mettendo in evidenza:

- i. gli investimenti previsti e le relative modalità di finanziamento,
- ii. le previsioni dei costi e ricavi inerenti almeno l'attività tipica di gestione;

b. sottoporre il budget all'approvazione dell'assemblea dei soci in tempi coerenti con la programmazione finanziaria del Comune entro il 15 novembre; tale data può essere posticipata previa adeguata motivazione in merito da parte del C.d.A.

2. Per consentire un adeguato controllo economico-finanziario “concomitante” le “società” devono recepire le seguenti disposizioni e obblighi:

a. redazione di bilanci di verifica periodici, con previsioni assestate, riportanti i valori economici, finanziari e patrimoniali corredati da una relazione illustrativa sull'andamento della gestione della “società” che evidenzii eventuali scostamenti significativi rispetto al bilancio di previsione annuale;

b. predisposizione di almeno un rapporto infrannuale approvato da C.d.A. e relativo alla gestione del primo semestre da trasmettere al Comune entro il 30 luglio; tale data può essere posticipata previa adeguata motivazione in merito da parte del C.d.A. In tale documento sono contenute le segnalazioni rilevanti sotto il profilo economico, patrimoniale e finanziario e/o che richiedano interventi da parte del Comune;

c. attivazione, qualora la società svolga differenti attività, di un idoneo sistema contabile di separazione dei conti corrispondenti a ciascuna attività di esercizio;

d. produzione di rapporti specifici (relativi a specifici rami di attività/singoli servizi forniti dalla “società” etc.) su richiesta del Comune.

3. Per consentire un adeguato controllo economico-finanziario “successivo”, le “società” devono recepire l'obbligo per il Consiglio di Amministrazione di redazione di una relazione – costituente apposita sezione della relazione ex art. 2428 c.c. ovvero autonoma relazione, in caso di bilancio in forma abbreviata – sulle operazioni compiute e i provvedimenti adottati, in attuazione di quanto

previsto dal budget nonché di sua illustrazione all'assemblea dei soci, in sede di approvazione del bilancio.

Art. 6

Controllo di efficacia – contenuti e strumenti

1. Per consentire un adeguato controllo di efficacia "preventivo" le "società" devono recepire le seguenti disposizioni e obblighi:

a. sottoscrivere con l'Ente titolare della funzione pubblica un contratto di servizio, che rappresenta lo strumento fondamentale attraverso il quale vengono disciplinati i rapporti giuridici tra Ente e soggetto gestore che eroga il servizio. Il contratto di servizio deve contenere a titolo esemplificativo e non esaustivo:

I. termini temporali del rapporto,

II. tempi delle prestazioni,

III. risorse,

IV. eventuali corrispettivi o trasferimenti dovuti dal Comune al soggetto gestore e relativi tempi e modalità di loro riconoscimento,

V. qualità e quantità degli investimenti da realizzare,

VI. piano degli ammortamenti,

VII. piano delle attività e relativi tempi,

VIII. trasferimento di poteri sanzionatori,

IX. possibilità o meno di utilizzo di terzi nello svolgimento delle attività,

X. obbligo di adozione di un sistema di controllo di gestione e della relativa contabilità,

XI. obbligo di certificazione di bilancio o, in alternativa, obbligo di un sistema di controllo affidato a revisore/i,

XII. eventuale adozione di un sistema di qualità,

XIII. tutte le clausole ritenute più idonee a sanzionare interruzioni o modifiche del servizio non rispettose del contratto;

b. dotarsi della carta di servizio per l'utenza strettamente connessa al contenuto del "Contratto di servizio" e contenente a titolo esemplificativo e non esaustivo:

I. durata e tempi (eventuali aggiornamenti obbligatori),

II. livelli di qualità: standards generici relativi a prestazioni quali-quantitative che il gestore si impegna ad assicurare e standards specifici relativi a soglie minime garantite agli utenti che, se oltrepassate, danno luogo a penali (verso l'ente) e rimborsi (all'utenza),

III. comunicazione all'utenza,

IV. monitoraggio: verifica periodica degli scostamenti e invio dei rapporti al Comune.

2. Per consentire un adeguato controllo di efficacia "concomitante" le "società" devono recepire l'obbligo di predisporre, con cadenza periodica, rapporti sullo stato di attuazione del contratto di servizio mediante la valorizzazione dei parametri contenuti nel contratto di servizio e nella carta dei servizi all'utenza.

3. Per consentire un adeguato controllo di efficacia "successivo" le "società" devono recepire le seguenti disposizioni e obblighi:

a. trasmettere al Comune i risultati delle stesse analisi concomitanti riferiti all'anno;

b. trasmettere al Comune i risultati della "customer satisfaction" - da prevedere nei soli casi di erogazione di servizi ai cittadini -, condotta annualmente dalla "società".

Art. 7

Controllo della gestione – contenuti e strumenti

1. Si esercita mediante la verifica che le “società” si siano uniformate alle disposizioni di legge e indirizzi in materia di analisi dei costi e dei ricavi e in particolare di assunzioni di personale, esecuzione di lavori in economia, forniture, affidamento di incarichi professionali.
2. Tale controllo è in particolare rivolto a:
 - a. garantire il rispetto delle procedure per appalti di lavori, forniture e servizi stabilite dalla vigente normativa;
 - b. garantire, per le assunzioni di personale, il rispetto di procedimenti selettivi/comparativi previsti dalla vigente normativa, nella individuazione dei soggetti da assumere;
 - c. garantire, per l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenza a soggetti estranei alla struttura della “società”, il rispetto delle procedure previste dalla vigente normativa;
 - d. formare una compiuta disciplina del diritto di accesso agli atti della società partecipata che garantisca trasparenza nei confronti dei cittadini/utenti, degli organi di governo;
 - e. compiere ogni azione possibile perché la “società” implementi progressivamente il sistema di controllo di gestione.

Art. 8

Controllo del “valore” – contenuti e strumenti

1. Per consentire un adeguato controllo di valore gli statuti delle “società” devono recepire l’obbligo di rendersi disponibili ed evadere tempestivamente eventuali richieste in merito da parte del Comune.

Art. 9

La struttura di indirizzo e controllo

1. La struttura di indirizzo e controllo si articola su due principali livelli:
 - a. controllo politico-strategico, costituito dal Consiglio Comunale che svolge la funzione di indirizzo e controllo nei confronti delle “società” in relazione alle competenze di cui alla legge, statuto, regolamenti;
 - b. controllo direzionale, costituito:
 - I. dalla struttura comunale che, in base al “Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi” è incaricata del controllo delle partecipazioni comunali;
 - II. dalle strutture che, in base al “Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi”, sono incaricate per materia del controllo del servizio.

Art. 10

Livello politico della struttura di indirizzo e controllo

1. Il Consiglio Comunale esercita il controllo politico-strategico approvando:
 - a. il bilancio di previsione e l'allegata relazione previsionale e programmatica;
 - b. il rendiconto della gestione comprendente il bilancio del settore comunale allargato;
 - c. ogni altro atto affidato dalla legge, dallo statuto o dai regolamenti comunali in materia di gestione dei servizi per il tramite di "società".
2. La Giunta:
 - a. svolge attività di supporto e propositive nei limiti previsti da norme, statuto e regolamenti;
 - b. delibera in relazione al voto nelle assemblee straordinarie;
 - c. interviene a supporto del Comitato di indirizzo strategico e di controllo nei casi previsti dal successivo articolo 12, comma 6.

Art. 11

Livello direzionale della struttura di indirizzo e controllo

1. La struttura organizzativa incaricata del controllo delle partecipazioni comunali provvede a tutte le attività di supporto e in particolare:
 - a. esame ed istruttoria per l'approvazione degli Statuti e dei patti parasociali;
 - b. controllo dei documenti di programmazione (Budget) e rendicontazione (bilancio d'esercizio, bilanci sociali, rapporti afferenti il controllo societario, economico/finanziario, di valore);
 - c. in generale, tutti gli adempimenti istruttori connessi ai controlli societario, economico finanziario e di valore.
2. Le strutture organizzative preposte al controllo di efficacia del servizio provvedono a titolo esemplificativo e non esaustivo a:
 - a. predisposizione e modifica dei contratti di servizio;
 - b. analisi di piani industriali;
 - c. predisposizione degli atti amministrativi propedeutici alla sottoscrizione e modifica del contratto di servizio;
 - d. verifica dello svolgimento del servizio in base agli indicatori previsti nel contratto di servizio e dalla carta dei servizi all'utenza;
 - e. in generale, tutti gli adempimenti connessi al controllo di efficacia preventivo, concomitante e successivo.
3. Le strutture di cui ai paragrafi 1. e 2. precedenti collaborano per tutti gli adempimenti connessi al controllo della gestione, per le rispettive competenze.

Art. 12

Coordinamento con le "società" – Il Comitato di indirizzo strategico e di controllo

1. Ai fini di rafforzare l'esercizio del controllo analogo nella singola "società", il Consiglio comunale può, con proprio provvedimento, istituire un Comitato di indirizzo strategico e di controllo composto da:
 - a. Sindaco o suo consigliere comunale delegato;
 - b. assessore delegato alla materia;
 - c. assessore delegato alle partecipazioni comunali, se nominato;
 - d. assessore al bilancio .

2. Alle sedute del Comitato partecipano il Segretario generale e i dirigenti competenti al controllo direzionale della "società" con funzioni istruttorie e consultive; se richiesti, esprimono pareri tecnici.

La presidenza spetta al Sindaco o, in sua assenza, all'assessore delegato alla materia.

3. Il Comitato, fermi restando i principi generali che governano il funzionamento delle "società" di capitali in materia di amministrazione e controllo, svolge le seguenti funzioni:

a. riporta in seno alla "società" gli indirizzi politici e strategici del Comune e li traduce in linee guida generali per la pianificazione e la gestione delle attività societarie;

b. controlla e sovrintende l'attuazione da parte del C.d.A. di indirizzi, obiettivi, priorità, piani delle "società" formulati nel rispetto degli indirizzi di cui al punto precedente;

c. esprime parere su Budget, bilancio e argomenti di cui all'art. 4.1.d; tale parere è vincolante per il C.d.A., salvo i casi di competenza dell'Assemblea Straordinaria;

d. può formulare richieste di informazioni al C.d.A. in ordine a materie oggetto del controllo societario, economico finanziario di efficacia della gestione e di valore, come definiti dal presente regolamento;

e. può segnalare al C.d.A. eventuali anomalie gestionali rilevate nel corso dell'esercizio del controllo e chiedere che il medesimo riferisca in assemblea sulle stesse.

4. Il Comitato viene di norma convocato dal Presidente almeno tre volte l'anno, in funzione della predisposizione del bilancio di previsione, della verifica degli equilibri, del rendiconto da parte del Comune, sulla base di un calendario preventivamente comunicato dal Comune alle "società".

5. Il Comitato è altresì convocato:

a. dal Presidente, quando lo ritenga opportuno;

b. in via straordinaria, su richiesta di uno dei membri o del legale rappresentante della "società".

6. Il Comitato delibera all'unanimità dei suoi componenti politici. Qualora non sia raggiunta l'unanimità o sia stato espresso un parere tecnico negativo, l'argomento è rimesso alla Giunta comunale.

Art. 13

Obblighi della società nei confronti del Comitato

1. La "società" deve trasmettere la documentazione utile all'istruttoria al Comitato almeno 15 giorni prima della data prevista per l'approvazione degli atti.

2. La società, con cadenza periodica, ha l'obbligo di inviare al Comitato una relazione predisposta a cura del C.d.A. sull'andamento economico, patrimoniale e finanziario, nonché sull'andamento gestionale e sulle previsioni a breve e medio termine, nonché segnalazioni di criticità e/o suggerimenti atti a migliorare la qualità, l'efficienza e l'efficacia dei servizi.

3. L'organo di amministrazione della "società" ha l'obbligo:

a. di comunicare al Comitato, con congruo anticipo, le date di convocazione di ogni Consiglio di amministrazione con la specifica del relativo o.d.g.;

b. di trasmettere i verbali dell'organo di amministrazione al Comitato con regolarità e sollecitudine.

Art. 14

Informazione e trasparenza

1. Il Comune, nella sua qualità di socio, é titolare di un diritto di informazione riguardante tutti i dati relativi alle "società", nei limiti della legge, dell'autonomia statutaria e della riservatezza dei terzi.
2. Le "società" sono tenute a fornire, a richiesta del Comune, tutte le informazioni necessarie all'assolvimento dei compiti di indirizzo e controllo e a garanzia della massima trasparenza sulle attività svolte, nonché per gli adempimenti normativi posti in capo al Comune per il controllo delle "società" Resta fermo il richiamo al Codice civile in materia di pubblicità e in particolare degli adempimenti previsti dall'art. 2497-bis del medesimo.

Art. 15

Disposizione transitoria

1. L'attuazione dal presente Regolamento richiede, tra l'altro, un adeguamento di statuti, contratti di servizio e carte dei servizi all'utenza.
2. Nelle more di questo adeguamento, i principi e comportamenti declinati nel presente Regolamento vanno applicati nei confronti delle "società" anche con riferimento agli affidamenti in essere, nei limiti di quanto compatibile con le previsioni contenute nei medesimi.