

16.6 Le società a controllo pubblico del Comune di Bologna e gli indirizzi di cui all'art. 19, comma 5 TUSP

16.6.1 Le società a controllo pubblico del Comune di Bologna

L'art. 19, comma 5 del D.Lgs. 175/2016 individua quale ambito di applicazione soggettiva esclusivamente le società a controllo pubblico.

Relativamente alle società partecipate dal Comune di Bologna, vengono individuate quali società a controllo pubblico e pertanto soggette alla disciplina di cui al presente documento le seguenti società:

- > **Autostazione di Bologna S.r.l.**
- > **Bologna Servizi Cimiteriali – BSC S.r.l.**
- > **Centro Agroalimentare di Bologna – CAAB S.p.a.**
- > **Lepida - scpa**
- > **Società Reti e Mobilità – SRM S.r.l.**

Le suddette società sono pertanto soggette agli indirizzi di seguito individuati, in parte comuni a tutte le società a controllo pubblico, in parte specificamente individuati in ordine ad ogni singola organizzazione societaria. Tutti i suddetti indirizzi devono essere recepiti secondo quanto indicato nel presente documento, dandone opportuna informazione al socio Comune di Bologna e adeguata pubblicità ai terzi.

Inoltre, vista la deliberazione n.38/2021/VSGO della Corte dei Conti-Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna, si dispone di individuare indirizzi circa il contenimento delle spese di funzionamento, tenuto conto della natura prevalentemente commerciale dell'attività svolta, anche per le società:

- **Bologna Servizi Funerari srl**, detenuta al 100% da Bologna Servizi Cimiteriali srl;
- **L'Immagine Ritrovata srl**, detenuta al 100% da Fondazione Cineteca di Bologna, di cui il Comune di Bologna è unico Fondatore.

Per quanto riguarda la società Il **Modernissimo srl**, di cui Fondazione Cineteca di Bologna detiene una quota pari all'83,45%, in ragione del recente avvio dell'attività (1 gennaio 2020), si ritiene di rinviare ad un successivo momento la definizione di obiettivi sulle spese di funzionamento, non essendo attualmente disponibile uno storico di bilanci che possano fungere da parametro per l'attività futura.

Tali società dovranno, in primo luogo, recepire gli indirizzi nel budget d'esercizio che, successivamente all'approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione, dovrà essere trasmesso al Comune di Bologna per dare atto del rispetto degli indirizzi; parimenti, in sede di relazione sul governo societario, dovrà essere attestato a consuntivo il rispetto degli indirizzi impartiti.

Per quanto attiene Lepida scpa, società in house providing soggetta al controllo analogo congiunto dei soci e nella quale la Regione Emilia Romagna detiene la quota di maggioranza assoluta, si specifica che con Delibera di Giunta Regionale n. 1779/2019 è stato aggiornato il modello amministrativo di controllo analogo per le società affidatarie in house, tra le quali vi è Lepida.

Al fine di razionalizzare il processo di definizione e controllo degli obiettivi del TUEL e del TUSP, evitando l'attribuzione alla società di indirizzi diversificati da parte dei numerosi soci pubblici, l'istruttoria per la definizione degli obiettivi TUEL (art. 147 quater) e TUSP (art. 19) è svolta nell'ambito del Comitato Tecnico amministrativo (CTA), di supporto al Comitato Permanente di indirizzo e coordinamento (CPI), luogo del controllo analogo congiunto di Lepida scpa. All'interno della cornice definita dal Documento Economico di Finanza Regionale (DEFER) della Regione sono fissati, gli obiettivi relativi al contenimento del complesso delle spese di funzionamento sono pertanto a loro volta fissati nell'ambito del CTA e successivamente approvati dal CPI.

Invero, occorre dare atto che dal CTA del 3 maggio 2022 e successivamente dal CPI del 26 maggio 2022 risultano approvati, per l'anno 2023, solamente gli obiettivi gestionali previsti dal TUEL e non anche gli obiettivi di cui al TUSP, i quali sono stati approvati dal CTA del 25 ottobre 2022 e saranno successivamente portati all'approvazione del CPI.

16.6.2 Indirizzi comuni alle società a controllo pubblico

Alla luce dell'analisi svolta sulle voci di bilancio prese in considerazione, si possono infatti stabilire alcuni indirizzi comuni a tutte le società a controllo pubblico, di cui all'elenco sopra riportato, che vanno a sommarsi a tutte le previsioni normative cui le società a controllo pubblico sono direttamente soggette.

In tal senso, si ricorda che nell'ambito di operatività delle società a controllo pubblico vi sono alcune disposizioni collegate alla gestione ordinaria di esse, cui deve essere data attuazione, sebbene non oggetto del presente documento. A tal fine si richiamano:

- > Testo Unico delle società a partecipazione pubblica, D.Lgs. n. 175/2016;
- > Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. n. 50/2016, e relative Linee ANAC;
- > Disposizioni sulla prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, L. n. 190/2012, e relativi decreti attuativi n. 33/2013 e n. 39/2013.
- > Testo Unico Pubblico Impiego, D.Lgs. 165/2001. La citata disciplina, dettata per le pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. 165/2001, si applica anche alle società a controllo pubblico, qualora queste ultime non abbiano adottato una propria regolamentazione interna, in particolare in materia di acquisto di beni e servizi, di reclutamento del personale e di conferimento di incarichi esterni (v. art. 19, comma 2 TUSP).

Si rinnova evidentemente l'indirizzo comune a tutte le società controllate al più completo e puntuale adempimento di tutte le disposizioni citate.

Quanto agli specifici obblighi attinenti le spese di funzionamento, incluse quelle relative al personale delle società a controllo pubblico, gli indirizzi cui tutte le società devono sottostare sono i seguenti:

- a) al fine di favorire il ricambio generazionale, si invitano le società:
 - ad assumere e conferire incarichi nei confronti di soggetti che non abbiano conseguito lo stato di quiescenza;
 - a non trattenere in servizio il personale che possiede i requisiti per il conseguimento dello stato di quiescenza;
- b) attribuire premi e incentivi al personale correlati agli obiettivi raggiunti e al risultato di bilancio con particolare attenzione, in caso di risultato negativo, alle motivazioni sottostanti;
- c) non adottare provvedimenti di aumento del livello di inquadramento contrattuale del personale per lo svolgimento delle medesime funzioni e attività, precedentemente svolti;
- d) non applicare aumenti retributivi o corrispondere nuove o maggiori indennità o comunque altre utilità a qualsiasi titolo, non previste o eccedenti i minimi previsti dai contratti collettivi nazionali per la posizione ricoperta, e/o i trattamenti in essere alla data di entrata in vigore dei presenti indirizzi, se non in presenza di motivazioni di carattere specifico e contingente adeguatamente esplicitate;
- e) limitare l'uso del lavoro straordinario per fronteggiare non previste situazioni di criticità o picchi di attività, invitando comunque, ove possibile, a recuperare le ore svolte;
- f) sottoporre il piano assunzioni all'autorizzazione dei soci, nell'ambito dell'approvazione del budget annuale. In tale sede dovrà essere specificato il numero di unità di personale che si intende acquisire, la tipologia contrattuale e profilo professionale ricercati, la relativa spesa programmata per l'anno;
- g) non sottoscrivere assicurazioni a favore del personale dipendente, a qualsiasi categoria afferente, se non nei limiti di quanto previsto dai relativi CCNL applicati, o per specifiche esigenze legate all'attività, previo confronto con l'Amministrazione;
- h) in merito all'attribuzione di incarichi esterni, i cui presupposti di legittimità sono specificamente enucleati dall'art. 7, comma 6 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, conformemente a quanto previsto dal Comune di Bologna, si richiede alle società di osservare i seguenti principi, anch'essi da recepire con proprio provvedimento:
 - 1. l'incarico deve rispondere ad esigenze di natura eccezionale e straordinaria oggettivamente non sopperibili dalle professionalità interne;
 - 2. l'atto di incarico deve riportare chiaramente la motivazione dell'affidamento, specificando le esigenze da soddisfare;
 - 3. deve sempre essere eseguita una procedura comparativa per la selezione del soggetto incaricato;
 - 4. deve essere verificata l'impossibilità oggettiva di poter utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno;

5. è limitata fortemente la proroga ed è vietato il rinnovo del contratto.
- i) come previsto dall'art. 11, D.Lgs. n. 175/2016, il trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori non può eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche Amministrazioni o da altre società a controllo pubblico. Il medesimo limite si applica ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti.

L'art. 11, comma 6 del D.Lgs. 175/2016 prevede l'emanazione di un Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze volto a disciplinare i limiti ai compensi degli organi sociali, dei dirigenti e dipendenti. A seguito dell'adozione del suddetto decreto ministeriale, spetterà alle società medesime la verifica del rispetto del limite massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo. L'eventuale adeguamento dei compensi degli organi sociali sarà effettuato mediante apposita deliberazione dell'Assemblea dei Soci.

Fino all'emanazione del decreto, ai sensi del comma 7 dell'art.11 citato, vigono le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 4, del D.L. n. 95/2012, secondo le quali il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori delle società controllate, "ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013".

Il Ministero dell'Economia e Finanza ha, infine, reso nota una bozza del decreto di cui trattasi denominata "Regolamento relativo ai compensi delle società non quotate a controllo pubblico, ai sensi dell'art. 11, comma 6 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175". In estrema sintesi, il suddetto decreto individua criteri di definizione delle 5 fasce di classificazione delle società a controllo pubblico, identificate in base agli indicatori dimensionali qualitativi e quantitativi individuati dalla bozza di decreto medesima; fissa, inoltre, per ciascuna fascia, l'importo massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo che può essere corrisposto ad Amministratori Unici, Amministratori Delegati, dirigenti e dipendenti, nonché a consiglieri di amministratori e membri degli organi di controllo, fissando le relative regole di corretta definizione dei compensi, fermo restando il limite massimo di euro 240.000 annui lordi. Occorre peraltro rilevare che, al momento di redazione del presente documento, il suddetto decreto si trova ancora in fase di approvazione.

L) nel caso di potenziamento e/o ampliamento dell'attività svolta dalle società, a consuntivo il complesso delle spese di funzionamento potrà aumentare rispetto alla situazione individuata nelle specifiche schede riferite ad ogni singola società, a condizione di mantenere inalterati i livelli di produttività e di efficienza della gestione, non aumentando l'incidenza percentuale del complesso delle spese di funzionamento sul valore della produzione nell'esercizio sociale considerato, dandone puntuale evidenza esplicitazione nella relazione di cui al punto 17.5.2 (Relazione sul Governo Societario). Sono fatti salvi gli specifici indirizzi impartiti alle singole società per l'esercizio 2023, in relazione alla situazione contingente, come sopra descritta.

16.6.3 Indirizzi relativi alle singole società a controllo pubblico

Come già sopra precisato, si ribadisce che tali indirizzi vengono dettati per l'esercizio 2023 e potranno essere rivisti e modificati alla luce di eventuali nuovi sviluppi che dovessero emergere nei prossimi mesi riguardo alla pandemia da Covid-19, alla contingenza bellica in Europa o ad altri eventi straordinari.

SOCIETA' RETI E MOBILITA' – SRM Srl

La società SRM srl è società strumentale che applica l'istituto dell'in house providing ed è soggetta al controllo congiunto di Comune di Bologna (61,625%) e Città Metropolitana di Bologna (38,375%).

Da un lato, ha caratteristiche di società patrimoniale relativamente ai beni strumentali al servizio di Trasporto Pubblico Locale dell'intero bacino provinciale, e a tal fine è stata costituita nel 2003, in quanto in grado di realizzare la separazione societaria tra il soggetto proprietario dei beni strumentali all'esercizio del trasporto pubblico locale ed il gestore del servizio, richiesta dalla legislazione regionale, tuttora vigente (L.R. 30/1998, come modificata dalla L.R. 8/2003).

Dall'altro, svolge attività strumentali allo svolgimento di funzioni proprie degli Enti Soci attraverso progettazione, organizzazione e promozione dei servizi pubblici di trasporto integrati tra loro e con la mobilità privata; compiti relativi al piano sosta e ai servizi complementari; gestione delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi suddetti e controllo dell'attuazione dei contratti di servizio.

La Società, in quanto Agenzia per la Mobilità ed il Trasporto Pubblico Locale del Comune di Bologna e della Città Metropolitana di Bologna, secondo quanto disposto dall'art. 19 della Legge Regionale Emilia Romagna 2/10/1998, n. 30, riceve contributi dalla Regione per l'esercizio di tale funzione, contributi che la Società utilizza quasi per intero per la gestione dei contratti di servizio sottoscritti con gli operatori dei servizi pubblici locali – nell'interesse dell'utenza e nel rispetto degli indirizzi degli enti locali deleganti –, con l'obiettivo di favorire l'uso del trasporto collettivo e la sostenibilità della mobilità nel suo complesso, mentre una quota residuale di questi contributi regionali viene trattenuta dalla Società, nella misura massima pari allo 0,72% dei contributi ricevuti (tale percentuale è stata fissata dalla Regione Emilia Romagna, tenuto conto del bacino di Bologna), per coprire i costi di funzionamento di agenzia. I contributi regionali, per l'ammontare riversato ai gestori del servizio di Trasporto Pubblico Locale, affluiscono nella voce "Costi per servizi": per questo motivo la voce B7) del Conto Economico si attesta su valori piuttosto elevati.

Con deliberazione P.G. n. 535398/2020 il Consiglio Comunale aveva assegnato alla società l'obiettivo di contenere, nell'esercizio 2021, l'ammontare complessivo dei costi entro la media dei costi di funzionamento del triennio 2017-2019, pari a euro 1.143.184. Nel calcolo erano esclusi i contributi regionali, per l'ammontare riversato ai gestori del servizio di Trasporto Pubblico Locale, presenti nella voce "Costi per servizi", i costi sostenuti nell'ambito della partecipazione a progetti europei, rimborsati dai contributi ricevuti per i progetti stessi, nonché i costi relativi all'IMU e alla TARI risultanti dai bilanci approvati. Nel caso di potenziamento e/o ampliamento dell'attività tale limite avrebbe potuto essere superato, purché non risultasse aumentata l'incidenza percentuale del complesso delle spese di funzionamento sul valore della produzione risultanti dalla media degli esercizi 2017-2019, pari all'89%.

Il medesimo obiettivo è stato mantenuto anche per l'esercizio 2022, prevedendo che tali indirizzi potessero essere rivisti e modificati alla luce di eventuali sviluppi successivi in relazione alla Pandemia da Covid-19 o ad altri eventi straordinari.

La società ha rispettato gli obiettivi sia per l'esercizio 2021 sia per l'esercizio 2022 (sulla base dei dati di budget e di preconsuntivo).

Vincoli relativi ai costi di funzionamento per gli esercizi 2021 e 2022

Codifica bilancio CEE	VALORE DELLA PRODUZIONE	2019	2018	2017	Var. 2019-2017
		€	€	€	€
A1)+A5)	Contributi TPL RER	85.179.386	80.178.298	79.982.288	6,50%
	<i>di cui commissione trattenuta da SRM eccetto quota trattenuta a copertura accantonamento contenzioso IMU</i>	638.273	451.033	382.033	67,07%
	Contributi CCNL	9.701.413	9.701.413	9.701.413	-
	Contributi Servizi Aggiuntivi Comuni	7.119.236	6.794.751	6.206.130	14,71%
	Introiti e contributi progetti EU	38.990	36.371	178.913	-78,21%
	Altri ricavi	619.677	741.957	680.185	-8,90%
	VALORE DELLA PRODUZIONE da bilancio	102.658.703	97.452.791	96.748.929	6,11%
	VALORE DELLA PRODUZIONE al netto dei contributi girati ai gestori del TPL	1.195.532	1.381.431	1.270.042	-5,87%
Codifica bilancio CEE	COSTI DI FUNZIONAMENTO	2019	2018	2017	Var. 2019-2017
		€	€	€	€
B6)	Costi per materie prime	1.548	2.490	5.869	-73,62%
B7)	Costi per servizi di cui girati ai gestori del TPL	101.708.847	96.439.019	95.746.848	6,23%
		101.424.181	96.034.989	95.299.974	6,43%
B8)	Godimento beni di terzi	93.150	122.387	119.153	-21,82%
B9)	Costo del personale	628.743	652.347	570.315	10,24%
	Costo del personale interamente EU	32.313	29.196	36.903	-12,44%
B14)	Oneri diversi di gestione	54.993	64.375	63.710	-13,68%
	-IMU/TARI	-28.366	-28.366	-28.366	
	TOTALE COSTI FUNZIONAMENTO da bilancio	102.491.228	97.281.448	96.514.432	6,19%
	TOTALE COSTI FUNZIONAMENTO al netto dei contributi girati ai gestori del TPL al netto del costo del personale EU	1.034.734	1.217.263	1.177.555	-12,13%

Incidenza percentuale

	2019	2018	2017	media
VALORE DELLA PRODUZIONE al netto dei contributi girati ai gestori del TPL	1.195.532	1.381.431	1.270.042	1.282.335
TOTALE COSTI FUNZIONAMENTO al netto dei contributi girati ai gestori del TPL al netto del costo del personale EU	1.034.734	1.217.263	1.177.555	1.143.184
INCIDENZA COSTI DI FUNZIONAMENTO SU VALORE DELLA PRODUZIONE	87%	88%	93%	89%

Nel triennio 2017-2019, il totale dei costi di funzionamento registrava una riduzione, anche in termini di percentuale, sul valore della produzione

I costi più rilevanti, relativi al triennio di cui trattasi, risultavano riferiti al personale e alle prestazioni di servizi (di cui la voce "consulenze e servizi amministrativi" costituisce una componente rilevante: 83.377 euro nel 2017; 109.273 euro nel 2018 e 99.856 euro nel 2019). Relativamente poi al costo del personale non riconducibile ai progetti europei, risultava incrementato del 10%, in quanto l'organico medio passava da 9 unità al 31/12/2017 a 11 unità al 31/12/2019. Il numero rimaneva stabile a 11 unità negli esercizi successivi.

Per quanto riguarda il personale, nel triennio 2019/2021 si registrava un incremento (+ 7%), soprattutto per effetto dell'attuazione delle previsioni dei Piani assunzioni 2020 e 2021 (parziale attuazione per quest'ultimo, non avendo avuto luogo la prevista assunzione di una unità a tempo determinato autorizzata in sede di budget), che hanno visto stabilizzazioni con cambio di livello e il riconoscimento del sistema premiante a ulteriori unità di personale.

Il costo del personale non riconducibile ai progetti europei risultante dal bilancio al 31/12/2021 risultava pari a 645.578 euro.

Per l'esercizio 2022 la società ha presentato un piano assunzioni che prevede la modifica di inquadramento contrattuale per una unità di personale nonché l'assunzione di una unità a tempo indeterminato; tale piano assunzioni non ha invece avuto attuazione.

Con riferimento alla voce "servizi amministrativi e consulenze", nel triennio 2019/2021 si registrava un incremento del 71%; in particolare: i servizi amministrativi risultavano abbastanza stabili nel triennio; gli onorari legati a controversie giudiziarie subivano un notevole incremento a causa delle difese per ricorso gara sosta/bike sharing e per le consulenze IMU/TASI, mentre l'andamento delle consulenze per la predisposizione di gare risultava influenzato dalla gara sulla sosta (che è gravata sul 2019).

In considerazione delle controversie ancora in corso e della gara del TPL prevista per il 2024, si ritiene tuttavia di prendere come riferimento il dato risultante dal bilancio 2021, pari a 171.042 euro.

Obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento per l'esercizio 2023

Come approfonditamente trattato in premessa, si ritiene di rivedere gli indirizzi sulle spese di funzionamento per l'esercizio 2023; l'obiettivo relativo al contenimento delle spese di funzionamento verterà sulle sole spese relative al personale sommate alle spese per consulenze.

La società, per l'esercizio 2023, non potrà pertanto superare, per il costo del personale sommato al costo dei "servizi amministrativi e consulenze", l'importo pari alla somma delle due voci risultanti dal bilancio 2021

(171.042 euro + 645.201 euro = 816.243 euro),

fatto salvo il caso di un potenziamento e ampliamento dell'attività tale da coprire i maggiori costi registrati. Sono esclusi dal calcolo gli aumenti derivanti dall'applicazione dei contratti collettivi nazionali.

Tali indirizzi potranno essere rivisti e modificati alla luce di eventuali nuovi sviluppi che dovessero emergere nei prossimi mesi riguardo al conflitto in essere o a fronte di altri eventi straordinari e potranno essere aumentati qualora vi sia un corrispondente incremento dei ricavi che ne giustifichino, pertanto, la sostenibilità.