



ALLEGATO 1

INDIRIZZI E OBIETTIVI DI CONTENIMENTO DELLE SPESE DI FUNZIONAMENTO DELLE SOCIETÀ CONTROLLATE DAL COMUNE DI LUCCA

*IN APPLICAZIONE DELL'ART. 19 DEL D.LGS. N. 175/2016
E DELL'ART. 147 QUATER, COMMA 2, DEL D.LGS. N. 267/2000*



1. INQUADRAMENTO NORMATIVO

1.1 – QUADRO NORMATIVO PREVIGENTE E MODALITÀ DI ATTUAZIONE DA PARTE DEL COMUNE DI LUCCA

Nell'ottica del contenimento degli oneri di funzionamento delle partecipate, nel più generale ambito della *spending review*, il legislatore ha progressivamente introdotto alcuni vincoli concernenti il personale che spesso costituisce una rilevante voce di costo.

Attraverso le normative che si sono susseguite, il legislatore prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 175/2016 (d'ora in poi T.U.S.P.), ha disciplinato le tematiche della pubblicizzazione del reclutamento del personale e dell'assoggettamento delle società ai limiti e divieti tipici delle amministrazioni pubbliche.

Dal 2008, nell'ottica di dare attuazione alla normativa vigente sul tema del contenimento dei costi di personale, il Comune di Lucca, anche avvalendosi di Lucca Holding S.p.A., ha svolto un'attenta attività di *spending review* nell'ambito delle società partecipate attraverso l'adozione dei seguenti provvedimenti:

- deliberazione G.C. n. 346 del 23.9.2008, con cui sono state approvate le *“Linee guida alla Lucca Holding S.p.A. e alle società partecipate in materia di reclutamento di personale e di affidamento degli incarichi”*, rivolto alle società controllate dal Comune di Lucca, in ottemperanza all'art. 18 del D.L. n. 112/2008, convertito con L. n. 133/2008;
- deliberazione C.C. n. 110 del 29.12.2014, con cui è stato approvato l' *“Atto di indirizzo in materia di personale delle aziende speciali, istituzioni e società a partecipazione pubblica totale o di controllo del Comune di Lucca ai sensi dell'art. 18 comma 2 bis D.l. n. 112/2008 e art. 1 c. 564 L. 147/2013”*, affinché le medesime, nell'ambito del contenimento dei propri costi interni, si attenessero ai vincoli previsti in materia di spesa e gestione del personale e favorissero procedure di mobilità, ai sensi del comma 563 della L. n. 147/2013.

A completamento del quadro di riferimento appena descritto, con deliberazione C.C. n. 17/2014, sono stati approvati il *“Regolamento per il controllo analogo di Lucca Holding S.p.A.”*, finalizzato a garantire il ruolo di guida, indirizzo e controllo del Comune di Lucca sulle società da esso detenute, ed il *“Regolamento di Gruppo”*, concernente l'attività di *“direzione e coordinamento”* che a sua volta Lucca Holding S.p.A. deve esercitare nei confronti delle società controllate, sia dirette che indirette.



1.2 – QUADRO NORMATIVO VIGENTE

La regolamentazione del rapporto tra le pubbliche amministrazioni e le società da esse controllate in ordine alla gestione del personale è, oggi, contenuta nell'art. 19 T.U.S.P..

Tale normativa appare innovativa rispetto al precedente quadro legislativo di riferimento, costituito dall'art. 18, comma 2 *bis* del D.L. n. 112/2008, oggi applicabile, per effetto di quanto previsto dall'art. 27, comma 1 T.U.S.P., alle sole aziende speciali ed istituzioni.

L'art. 19 T.U.S.P. stabilisce in particolare:

“1. Salvo quanto previsto dal presente decreto, ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, e dai contratti collettivi.

2. Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

3. I provvedimenti di cui al comma 2 sono pubblicati sul sito istituzionale della società. In caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano gli articoli 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

4. Salvo quanto previsto dall'articolo 2126 del codice civile, ai fini retributivi, i contratti di lavoro stipulati in assenza dei provvedimenti o delle procedure di cui al comma 2, sono nulli. Resta ferma la giurisdizione ordinaria sulla validità dei provvedimenti e delle procedure di reclutamento del personale.

5. Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera.

6. Le società a controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi di cui al comma 5 tramite propri provvedimenti da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello.

7. I provvedimenti e i contratti di cui ai commi 5 e 6 sono pubblicati sul sito istituzionale della società e delle pubbliche amministrazioni socie. In caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano l'articolo 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

8. Le pubbliche amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo in società, in caso di reinternalizzazione di funzioni o servizi esternalizzati, affidati alle società stesse, procedono, prima di poter effettuare nuove assunzioni, al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche e transitate alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione, mediante l'utilizzo delle procedure di mobilità di cui



all'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e nel rispetto dei vincoli in materia di finanza pubblica e contenimento delle spese di personale. Il riassorbimento può essere disposto solo nei limiti dei posti vacanti nelle dotazioni organiche dell'amministrazione interessata e nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili. La spesa per il riassorbimento del personale già in precedenza dipendente dalle stesse amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo indeterminato non rileva nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili e, per gli enti territoriali, anche del parametro di cui all'articolo 1, comma 557 quater, della legge n. 296 del 2006, a condizione che venga fornita dimostrazione, certificata dal parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, che le esternalizzazioni siano state effettuate nel rispetto degli adempimenti previsti dall'articolo 6-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, in particolare, a condizione che:

- a) in corrispondenza del trasferimento alla società della funzione sia stato trasferito anche il personale corrispondente alla funzione medesima, con le correlate risorse stipendiali;*
- b) la dotazione organica dell'ente sia stata corrispondentemente ridotta e tale contingente di personale non sia stato sostituito;*
- c) siano state adottate le necessarie misure di riduzione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa;*
- d) l'aggregato di spesa complessiva del personale soggetto ai vincoli di contenimento sia stato ridotto in misura corrispondente alla spesa del personale trasferito alla società.*

9. Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 565 a 568 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, continuano ad applicarsi fino alla data di pubblicazione del decreto di cui all'articolo 25, comma 1, e comunque non oltre il 31 dicembre 2017".

Inoltre l'art. 147 quater del D.Lgs. n. 267/2000 prevede che l'Ente locale definisca, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, dallo stesso partecipate, e che a tal fine definisca: "(omissis) *gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica*".

2. INDIRIZZI E OBIETTIVI DI CONTENIMENTO DELLE SPESE DI FUNZIONAMENTO

Si definiscono di seguito gli obiettivi specifici e le linee di indirizzo da intraprendere per il contenimento delle spese di funzionamento, a cui devono conformarsi gli organismi di cui sopra.

Dal disposto dell'art. 19 del T.U.S.P. si evince che nel contenimento delle spese di funzionamento è possibile tenere conto di un certo margine di flessibilità, essendo consentito programmare le operazioni di contenimento sul complesso delle spese di funzionamento e non più solo su quelle per il personale, con possibili compensazioni tra le



diverse tipologie di costo. Gli indirizzi di seguito rappresentati potranno essere derogati laddove al soggetto partecipato siano attribuite dall'Amministrazione Comunale ulteriori funzioni rispetto a quelle svolte nel triennio di riferimento o in presenza di eventuali interventi strategici di riassetto organizzativo che potranno richiedere la definizione di indirizzi da adottarsi con specifici provvedimenti. Analogamente, per le società che erogano servizi pubblici in settori regolamentati, potranno essere previste deroghe in presenza di vincoli imposti dalle Autorità competenti che risultino incompatibili con l'applicazione del presente atto.

In ogni caso le deroghe devono essere preventivamente concordate tra i competenti uffici del Comune di Lucca, Lucca Holding S.p.A. e le società controllate.

2.1 INDIRIZZI E OBIETTIVI SULLE SPESE DI FUNZIONAMENTO DELLE SOCIETÀ

Ai fini del presente atto, per *“spese di funzionamento”* si intendono le seguenti voci dei costi della produzione dello schema di bilancio:

- B7 – costi per servizi
- B8 – costi per spese per godimento per beni di terzi
- B9 – costi per personale
- B14 – costi per oneri diversi di gestione.

Le società dovranno adoperarsi al fine di garantire, in costanza di servizi affidati/svolti, il contenimento dei costi di esercizio entro la crescita massima, per ciascun esercizio rispetto al precedente triennio, dell'incremento del tasso di inflazione programmato indicato dal MEF nei documenti di programmazione economico-finanziaria annuale.

Ad integrazione di quanto sopra indicato, è tuttavia consentito un incremento complessivo delle voci di costo interessate, in presenza di una crescita dei ricavi derivanti dalla gestione caratteristica registrata nell'anno di riferimento rispetto alla media dei ricavi del triennio precedente, in misura non superiore al tasso percentuale di crescita dei ricavi stessi.

L'andamento delle spese di funzionamento dovrà essere rendicontato nell'ambito delle relazioni semestrali sul governo societario, all'interno di un'apposita sezione dedicata, al fine di un costante monitoraggio che consenta di intervenire, qualora si rendesse necessario, per aggiornare e rivedere gli indirizzi oggetto del presente provvedimento, anche attraverso specifiche ulteriori disposizioni.

La capogruppo Lucca Holding S.p.A., nell'ambito della sua attività di direzione e coordinamento sulle società controllate, potrà declinare in maggior dettaglio i singoli costi rientranti nelle voci di cui sopra, determinandone quindi il perimetro, tenuto conto dei settori di attività in cui operano le singole società e dei principi contabili vigenti. A tal fine



essa potrà emanare una direttiva di dettaglio da applicarsi con decorrenza dall'esercizio 2019.

Si forniscono inoltre le seguenti indicazioni per il contenimento di alcune tipologie di spesa.

Spese per studi e incarichi di consulenza

Per le spese di studi e consulenze ovvero per prestazioni professionali finalizzate alla resa di pareri, valutazioni, espressioni di giudizio, assistenza continuativa in materia legale o amministrativa, al di fuori di quelle rese in occasione e in funzione di assistenza e rappresentanza in giudizio, l'indirizzo è il seguente:

Contenimento nel limite massimo della media della spesa sostenuta nei tre esercizi precedenti a quello di riferimento.

Qualora le società per carenze organizzative interne abbiano necessità di conferire incarichi di consulenza esterna i cui costi eccedano il limite sopra indicato, ne faranno motivata richiesta alla capogruppo L.H. S.p.A. ed ai competenti uffici comunali, con ciò intendendosi ricompresi tali incarichi in quelli da autorizzarsi ai sensi dell'art. 6, comma 3 lett. g) e comma 4 del vigente regolamento di gruppo approvato con Deliberazione C.C. n. 17/2014.

Spese di personale a parità di servizi resi

Per "*spesa di personale*" si intende:

- le retribuzioni ordinarie e gli oneri contributivi del personale di ruolo;
- le risorse destinate al salario accessorio ed al lavoro straordinario;
- la spesa complessiva di oneri per il personale assunto a tempo determinato;
- la spesa complessiva per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;
- la spesa complessiva per la somministrazione di lavoro e lavoro accessorio;
- la spesa sostenuta per i dipendenti immessi in servizio mediante distacco;
- la spesa per contratti di formazione-lavoro e altri rapporti formativi.

Si esprimono i seguenti indirizzi:

Contenimento, in presenza di squilibri gestionali e/o di risultati di esercizio negativi non riconducibili ad eventi straordinari, fino al ripristino del pareggio di bilancio, delle spese di personale di qualsivoglia tipologia al massimo entro la media del triennio precedente, nonché obbligo di adozione di misure di riduzione di premi e riconoscimenti.

Con riferimento agli oneri contrattuali:



- contenimento del trattamento economico complessivo individuale, a parità di mansioni, compiti e responsabilità attribuite, entro i limiti vigenti alla data di approvazione del presente documento, fatti salvi gli effetti derivanti da nuove assunzioni e dall'applicazione di nuovi contratti collettivi nazionali di lavoro riferibili a ciascuna società;
- distribuzione al personale di indennità, integrazioni, premi di risultato o altro, esclusi compensi relativi a indennità correlate all'esercizio di funzioni basati su sistemi di individuazione, in fase previsionale, di obiettivi certi, misurabili e raggiungibili, comunque parametrati al mantenimento della sostenibilità dei rendimenti economici della società;
- contenimento, nel limite massimo della media della spesa sostenuta nei tre esercizi precedenti a quello di riferimento, per il ricorso a contratti di acquisto, noleggio o leasing di autovetture da destinarsi all'uso promiscuo, da parte del personale dipendente e degli amministratori.

2.2 INDIRIZZI SULLE SPESE DI PERSONALE DELL'AZIENDA SPECIALE TEATRO DEL GIGLIO

Al fine di ottemperare al principio di contenimento delle spese di personale, si forniscono i seguenti indirizzi:

- contenimento degli oneri contrattuali di secondo livello entro i limiti vigenti alla data di approvazione del presente atto, fatti salvi gli effetti derivanti da nuove assunzioni e dall'applicazione di nuovi contratti collettivi nazionali di lavoro;
- il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato;
- il ricorso ad eventuali assunzioni a tempo determinato solo in situazioni eccezionali di effettiva necessità, garantendo in ogni caso la progressiva riduzione della spesa di personale complessiva.

Nell'eventuale ipotesi di assunzioni sia a tempo determinato che a tempo indeterminato o di avvio di procedure finalizzate alla selezione di personale, l'Azienda Speciale dovrà in ogni caso richiedere la preventiva autorizzazione dei competenti uffici comunali.

Gli indirizzi sopra rappresentati potranno essere derogati laddove siano attribuite dall'Amministrazione Comunale funzioni ulteriori rispetto a quelle già svolte o in presenza di eventuali interventi strategici di riassetto organizzativo che potranno richiedere la definizione di indirizzi da adottarsi con specifici provvedimenti, previa motivata richiesta ai competenti uffici comunali.

Sono esclusi dall'applicazione dei presenti indirizzi i contratti di lavoro di natura artistica.



3. INDIRIZZI GESTIONALI IN ORDINE AL REGIME AUTORIZZATORIO RELATIVO ALLE ASSUNZIONI

Ai sensi dell'art. 19, comma 2 del T.U.S.P. *“Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità ed imparzialità e dei principi di cui all'art. 35, comma 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001”*.

Tenuto conto di quanto sopra, si esprimono i seguenti indirizzi generali concernenti le politiche del personale delle società a controllo pubblico del Comune di Lucca:

- Procedere, con atto formale dell'organo amministrativo, da adottarsi entro il 31 gennaio di ciascun anno, alla rilevazione delle eccedenze di personale o alla dichiarazione di assenza di eccedenze;
- Preventiva approvazione e pubblicazione del regolamento per il reclutamento del personale secondo i criteri e le modalità prescritte dal comma 2 dell'art. 19 T.U.S.P., nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed imparzialità.
- Richiesta scritta all'Amministrazione Comunale e a Lucca Holding S.p.A., volta a conseguire l'autorizzazione preventiva all'avvio di procedure finalizzate a nuove assunzioni a tempo indeterminato, fermo restando quanto previsto dal Regolamento di Gruppo approvato con delibera C.C. n. 17 del 28.04.2014 ed in particolare ai commi 3 e 4 dell'art. 6¹, ed alle norme contenute nel Regolamento per il controllo analogo di Lucca Holding S.p.A., approvato con la medesima delibera consiliare, con particolare riferimento all'art. 4 comma 2²;
- Prima di procedere all'avvio di procedure finalizzate a nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato verificare, previa comunicazione all'Amministrazione Comunale e a Lucca Holding S.p.A., la possibilità di copertura del fabbisogno con procedure di mobilità del personale degli altri soggetti sottoposti al presente atto di indirizzo, sulla base di accordi con gli stessi. In alternativa alla mobilità, il reclutamento del personale può avvenire mediante distacco da altro soggetto sottoposto al presente atto, con conseguente rimborso delle relative spese;
- Le mobilità interne al gruppo si considerano neutre sotto il profilo della spesa di personale per le società che accolgono i dipendenti in mobilità nell'annualità in cui tali procedure si verificano.

Per l'Azienda Speciale Teatro del Giglio, oltre agli indirizzi sopra espressi, per quanto applicabili, si individuano i seguenti ulteriori indirizzi:

¹ nel comma 4 è previsto, tra l'altro, che nel caso di assunzione di personale a qualunque titolo le società devono attendere la trasmissione da parte della Capogruppo del preventivo parere, espresso dai competenti organi comunali.

² ai sensi del quale *“nell'ipotesi di assunzione di personale a qualsiasi titolo, la Lucca Holding dovrà in ogni caso attendere il preventivo parere dei competenti organi comunali, anche in deroga ai limiti temporali indicati nel Regolamento di Gruppo”*



- è richiesto per la copertura del fabbisogno del proprio personale il ricorso a procedure ad evidenza pubblica, assicurando:
 - meccanismi oggettivi e trasparenti di selezione;
 - adeguata pubblicità delle selezioni mediante pubblicazione degli avvisi sul sito internet dell'Ente strumentale e dell'Amministrazione Comunale, nonché su almeno un quotidiano locale;
 - composizione delle commissioni con esperti di comprovata esperienza nel settore, anche estranei all'azienda speciale, individuando i singoli membri nel rispetto della vigente disciplina della incompatibilità ed evitando ogni ipotesi di conflitto di interessi, anche potenziale.

Resta in ogni caso fermo quanto disposto dal Regolamento di Gruppo e dal Regolamento per il controllo analogo di Lucca Holding S.p.A. approvati con delibera C.C. n. 17/2014, per le società ad essi soggette, fatte salve le modifiche necessarie e conseguenti all'approvazione del presente atto di indirizzo.

4. RESPONSABILITÀ DEGLI AMMINISTRATORI

La violazione degli indirizzi e degli obiettivi sopra espressi, con particolare riferimento a quelli concernenti le spese di personale, possono configurare ipotesi di revoca degli amministratori per giusta causa ex art. 2383 C.C., ovvero l'esercizio di azioni di responsabilità laddove, dalla violazione degli stessi, dovessero determinarsi ipotesi di danno per la società o per l'amministrazione pubblica socia.

Analoghe conseguenze potranno determinarsi nel caso in cui la società, nell'esercizio della propria autonomia, attivi proroghe o rinnovi di contratti di lavoro a tempo "*determinato*" dalle quali possa scaturire il diritto alla conversione del contratto a tempo "*indeterminato*", senza aver preventivamente ottenuto l'autorizzazione degli organi preposti.

Anche qualora la società ottenga l'autorizzazione alla proroga o al rinnovo del contratto di lavoro a tempo determinato ricadrà sempre nella responsabilità esclusiva dell'organo amministrativo e di controllo della società interessata l'eventuale conversione "*di fatto*" del rapporto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato.

**SOMMARIO**

1. Inquadramento normativo	2
1.1 – Quadro normativo previgente e modalità di attuazione da parte del Comune di Lucca.....	2
1.2 – Quadro normativo vigente.....	3
2. Indirizzi e obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento.....	4
2.1 indirizzi e obiettivi sulle spese di funzionamento delle società.....	5
2.2 indirizzi sulle spese di personale dell’azienda speciale teatro del giglio.....	7
3. Indirizzi gestionali in ordine al regime autorizzatorio relativo alle assunzioni.....	8
4. Responsabilità degli amministratori.....	9