

ATTO DI INDIRIZZO SU
“ORGANIZZAZIONE, FUNZIONAMENTO E OBIETTIVI DI CONTENIMENTO DELLE SPESE
DI FUNZIONAMENTO DELLA SOCIETÀ IN HOUSE UNI.LAV. S.C.P.A.”

Premessa

Il “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” (TUSP) nel regolamentare le Società *in house* attribuisce ai soci il potere di indirizzare la Società, stabilendo anche obiettivi di contenimento delle spese, comprese quelle per il personale.

In particolare si richiamano gli artt. 16 (rubricato *Società in house*) e 19 (rubricato *Gestione del personale*), nonché i patti parasociali stipulati, in relazione ad Uni.lav. SCpA, dai soci pubblici.

In materia di reclutamento del personale, i commi 2 e 3 dell’art. 19 TUSP dispongono, inoltre, che 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 di quelli formulati dall'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 art. 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Il comma 5 del medesimo articolo poi prevede che: *“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”*. Il comma 6 impone, inoltre, alle società a controllo pubblico di uniformarsi alle indicazioni delle amministrazioni pubbliche socie adottando propri provvedimenti e, per quanto attiene al contenimento degli oneri contrattuali, applicandoli in sede di contrattazione di secondo livello.

La società UNI.LAV. s.c.p.a. è una società *in house* costituita ai sensi dell’art. 4, c.2, lettera d) del D.Lgs. n. 175/2016 e ss.mm.ii. in forza del quale *“[...] le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società di autoproduzione di beni e servizi strumentali all’ente o agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento [...]”*:

Trattasi di una Società consortile per azioni, avente sede legale in Messina, Piazza S. Pugliatti n. 1, con capitale sociale di Euro 120.000,00, di cui il 95,24% posseduto dall’Ateneo di Messina e il 4,76% dall’Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico “G. Martino”.

Va evidenziato che la Soc. Unilav si è uniformata, altresì, agli adempimenti previsti dal D.Lgs. n. 175/2016 e ss.mm.ii. ed è sottoposta al "controllo analogo congiunto" dall'Università degli Studi di Messina e dall'A.O.U. di Messina.

A seguito della domanda di iscrizione, ID 697 effettuata dall'Ateneo in data 06.04.2018, l'ANAC ha disposto l'iscrizione della società UNI.LAV. S.C.p.A. nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti delle proprie società in house di cui all'art. 192, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 con nota del 18.02.2021.

Il presente atto di indirizzo, relativo alla società UNI.LAV. S.C.p.A, ha validità per il triennio 2022-2024.

Indirizzi per il riordino organizzativo della società

Dalla data della sua costituzione ad oggi, Unilav SCpA ha subito notevoli trasformazioni, sia strutturali (da Società per azioni e divenuta Società consortile per azioni); sia in termini più strettamente aziendali. Invero da società "convenzionata" con gli enti Soci si è trasformata, per meglio aderire alle esigenze provenienti sempre dagli enti Soci, in vera e propria Società "multiservizi". Alla data odierna fornisce agli Enti soci, oltre che diversi servizi di supporto alle loro attività istituzionali, anche servizi di manutenzione ordinaria del patrimonio immobiliare e degli impianti tecnologici dell'Università; servizi di gestione di punti di ristoro (Club House e Bar presso il Dipartimento di Ingegneria dell'Università); servizi di gestione delle residenze universitarie; servizi di gestione dell'Ospedale Veterinario Universitario (OVUD); servizi di gestione dei parcheggi dell'AOU. E' evidente che le "trasformazioni" affrontate in questi anni dalla Società devono determinare anche un riordino della sua organizzazione interna.

Allo scopo di garantire ai Soci l'adempimento delle obbligazioni assunte e la qualità dei servizi prodotti in loro favore, la Società necessita di una solida struttura organizzativa, che comprenda la chiara identificazione al suo interno delle unità organizzative (reparti, dipartimenti, etc.) competenti per la corretta gestione e il corretto funzionamento del servizio.

La Società, pertanto, entro il 31 dicembre 2022 dovrà strutturare il proprio organigramma in strutture c.d. intermedie, identificando con precisione la composizione di tali strutture e individuando i profili professionali necessari per garantire l'esecuzione e la qualità dei servizi ad essa affidati, attraverso l'adozione di un organigramma, che dovrà essere approvato dall'organo amministrativo e dall'Assemblea dei Soci e che dovrà preferibilmente essere strutturato "per servizi". Inoltre la Società dovrà procedere ad attribuire a ciascuna struttura intermedia la competenza in relazione all'esecuzione e al controllo di ciascun servizio, dotandosi di un completo funzionigramma.

L'intero riordino dovrà tener conto dei servizi assunti in favore degli enti Soci sempre per garantire la qualità ottimale di detti servizi e non dovrà comportare aggravii di costi per la Società.

Indirizzi per il contenimento delle spese di funzionamento

La Società deve svolgere esclusivamente azioni strumentali al raggiungimento del proprio oggetto sociale. La Società, nell'esercizio delle proprie funzioni:

- a. agisce perseguendo le proprie finalità, nell'ottica della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria;
- b. agisce nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia e di economicità e di pareggio di bilancio.

La Società è tenuta ad operare nel rispetto del contenimento dei costi.

La Società è soggetta al controllo di regolarità amministrativa e contabile e alla verifica dell'andamento economico finanziario, oltre che al controllo analogo a quello che i soci esercitano sui propri servizi.

Per l'anno 2022 e per il successivo triennio **2022-2024**, si individuano le seguenti misure in coerenza con le disposizioni delle società a controllo pubblico:

- 1. Indirizzi in merito alle spese e al reclutamento del personale**
- 2. Indirizzi sulla disciplina dell'attività contrattuale**
- 3. Indirizzi sull'attuazione della normativa per la prevenzione della corruzione e la trasparenza**

1.Indirizzi in merito alle spese e al reclutamento del personale

- a. mantenere le spese di funzionamento e la spesa del personale allo stesso livello complessivo dell'esercizio precedente, fatta salva la possibilità di adottare soluzioni destinate a valorizzare la correlazione tra il personale e la relativa spesa e l'attività prodotta, nel rispetto dell'equilibrio economico e finanziario di bilancio;
- b. non procedere ad assunzioni di personale di qualsiasi tipologia in presenza di squilibri gestionali e di risultati di esercizio negativi, salvo presentazione di un piano di risanamento finanziario;
- c. quantificare le risorse destinate alla contrattazione di secondo livello con riferimento ai risultati gestionali, fatti salvi gli obblighi derivanti dalla contrattazione nazionale;
- d. nel caso di modifiche alla normativa nazionale di riferimento, provvedere al tempestivo aggiornamento dei regolamenti che definiscano criteri e modalità per il reclutamento del personale, nel rispetto dei principi sanciti nel comma 3, dell'art. 35 del D.Lgs. n. 165/2011 con pubblicazione sul sito aziendale;
- e. illustrare nella Relazione sulla gestione, allegata al Bilancio, l'adozione di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale; qualora dal programma di valutazione del rischio emerga uno stato di crisi aziendale, dovrà adottare tutti i provvedimenti necessari per prevenire l'aggravamento della situazione e porre in essere un idoneo piano di risanamento dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico;
- f. evidenziare nella Relazione sulla gestione, allegata al Bilancio, le azioni intraprese e il raggiungimento degli obiettivi posti in forza dell'art. 19, comma 5 del D.Lgs. 175/2016, richiamate nel presente Atto di Indirizzo.

Ai fini del mantenimento dell'equilibrio indicato al punto a) si dovranno prendere in considerazione i costi della produzione di cui all'articolo 2425, lettera b) del codice civile, con esclusione di:

- ammortamenti e svalutazioni;
- accantonamenti per rischi;
- altri accantonamenti;

- costi sostenuti per interventi obbligatori concernenti la sicurezza sui luoghi di lavoro e la salubrità dei lavoratori;
- imposte indirette, tasse e contributi comprese tra gli oneri diversi di gestione;
- sopravvenienze e insussistenze passive.

Analogamente, per identificare il valore della produzione si farà riferimento a quanto previsto dall'articolo 2425, lettera a) del codice civile, al netto di eventuali proventi di entità o incidenza eccezionali (sopravvenienze e insussistenze attive).

Gli obiettivi vengono fissati, per ciascun anno del triennio, in funzione dell'incidenza di tali costi sul valore della produzione, sulla base delle risultanze del bilancio dell'esercizio precedente, e devono essere rispettati già nel documento di programmazione (budget).

In particolare, in ciascun esercizio:

- nel caso di una variazione in aumento del valore della produzione rispetto all'anno precedente, l'incidenza dei costi di funzionamento dovrà diminuire, in funzione dell'aumento del valore della produzione, nell'ordine dell'1% e con un minimo dello 0,5%;
- nel caso di una variazione in diminuzione del valore della produzione rispetto all'anno precedente, i costi di funzionamento dovranno ridursi in misura tale da lasciare almeno invariata la loro incidenza sul valore della produzione.

In riferimento alle assunzioni, fermo restando i vincoli di cui sopra, se la società ha la necessità di adeguare la propria dotazione organica per il mantenimento degli standard di servizio anche a seguito dell'implementazione di maggiori servizi e per il raggiungimento degli obiettivi operativi affidati dai soci, dovrà:

- Adottare un piano del fabbisogno del personale (art.6 D.Lgs. 165/2001) a corredo del budget articolato su base triennale aggiornato di anno in anno. Il piano annuale delle assunzioni dovrà essere corredato da un'analisi dello sviluppo della società che giustifichi il fabbisogno e da una relazione sui costi del personale e tenendo conto del turn-over dei dipendenti cessati nel corso dell'anno, nonché quelle motivate e comprovate da oggettive e improrogabili esigenze tali da pregiudicare la funzionalità del servizio;
- Prevedere assunzioni a tempo determinato, in linea con i servizi richiesti, nel rispetto delle vigenti norme di legge;
- Assicurare adeguata pubblicità degli avvisi attraverso i maggiori canali di diffusione sul territorio locale, regionale e nazionale a seconda della qualifica da ricoprire;

Nell'ambito delle spese di funzionamento dev'essere prestata particolare attenzione al contenimento di alcune categorie di costi, ed in particolare:

- Spese per missioni e trasferte dell'organo amministrativo e del personale;
- Spese per studi ed incarichi di consulenza;
- Spese per materiali di consumo, cancelleria e rappresentanza;

Al fine di esplicitare il raggiungimento degli obiettivi, l'organo amministrativo dovrà rendere ampia e dettagliata informativa, sia nella relazione illustrativa del Budget che nella Relazione sulla gestione, delle azioni intraprese e dei risultati raggiunti in termini di efficientamento. Il Collegio sindacale verificherà il raggiungimento degli obiettivi sopra definiti dandone evidenza nella propria Relazione sul Budget e sul bilancio d'esercizio.

2.Indirizzi sulla disciplina dell'attività contrattuale

La Società è tenuta al rispetto, sia della disciplina di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e s.m.i, in base al quale le società cd. *"in house"* sono considerate amministrazioni aggiudicatrici, sia in base a quanto previsto dal D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica) e s.m.i, in particolare all'art. 16.

3.Indirizzi sull'attuazione della normativa per la prevenzione della corruzione e la trasparenza

La legge n. 190/2012 "Disposizioni in materia di prevenzione e repressione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni" individua espressamente tra i soggetti tenuti all'applicazione della normativa anticorruzione i soggetti di diritto privato sottoposti al controllo pubblico.

La Società è quindi tenuta all'applicazione della suddetta disciplina. In proposito, la citata l.190/2012, come modificata dal d.lgs. n. 97/2016, al comma 2 bis dell'art. 1, ha disposto che il Piano nazionale Anticorruzione costituisce atto di indirizzo anche per gli enti di diritto privato controllati, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300".

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), in data 8 novembre 2017, ha poi approvato in via definitiva la delibera n. 1134 "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici" (che sostituisce la precedente determinazione 8/2015), dando così gli indirizzi applicativi della normativa agli enti controllati e partecipati dalle P.A.

Di seguito si riportano gli adempimenti a cui la Società è tenuta in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, in osservanza delle disposizioni di legge (in particolare i decreti legislativi derivati dalla l. n. 190/2012) e secondo le indicazioni di ANAC.

Le misure di prevenzione della corruzione vanno definite in relazione alle funzioni e alla specificità organizzativa dell'ente e devono fare riferimento a tutte le attività svolte. Le stesse vengono costantemente monitorate anche al fine del loro aggiornamento. Il processo di individuazione delle misure si articola secondo le fasi che seguono:

1. Programmazione delle misure: le misure sono elaborate dal responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) in coordinamento con l'Organismo di vigilanza/organismo di controllo (di cui al comma 1, lettera b) dell'art. 6 del d.l.gs. n. 231/2001) che deve essere presente nell'ente, e adottate dall'organo di indirizzo di quest'ultimo.

2. Individuazione e gestione dei rischi: in base alle analisi del contesto e della realtà organizzativa, l'ente individua in quali aree si potrebbero verificare fatti corruttivi.

In prima istanza si considerano le attività generali, tra cui quelle elencate dall'art. 1, comma 16 della l. n. 190/2012 (autorizzazioni e concessioni, appalti e contratti, sovvenzioni e finanziamenti, reclutamento e gestione del personale), a cui si aggiungono poi le aree specifiche individuate dall'ente, quali area dei controlli, area economico-finanziaria, relazioni esterne, gestione dei rapporti fra amministratori pubblici e soggetti privati. Dovrà essere individuata quindi una mappa delle aree e dei processi esposti a rischio corruzione e delle adeguate misure di prevenzione (generali e specifiche).

3. Pubblicità delle misure sia all'interno dell'ente che all'esterno, con la pubblicazione nel sito web dello stesso ente.

4. Monitoraggio: L'ente individua le modalità, le tecniche, e la frequenza del monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, specificando ruoli e responsabilità dei

soggetti chiamati a svolgere tale attività, tra i quali il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

5. Sistema dei controlli: La definizione di un sistema di gestione del rischio si completa con un sistema di controllo interno. La società ogni anno, secondo le indicazioni ANAC, deve pubblicare una relazione con i risultati dell'attività di prevenzione. La nomina del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è obbligatoria. Il RPCT è nominato dall'organo di indirizzo e la sua nomina è trasmessa all'ANAC.

6. Ulteriori adempimenti:

- adozione di un codice di comportamento del personale (art. 54 del d.lgs. n. 165/2001) avente la finalità in particolare di assicurare la prevenzione dei fenomeni di corruzione nell'ente, che preveda un apparato sanzionatorio e i relativi meccanismi di attivazione, connessi a un sistema per la raccolta delle segnalazioni relative alle violazioni del codice;
- osservanza delle norme previste per attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici (art. 53, comma 16 ter del d.lgs. 165/2001): adozione delle misure necessarie volte a evitare l'assunzione di dipendenti pubblici che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autorizzativi o negoziali per conto di amministrazioni pubbliche nei confronti dell'ente stesso;
- formazione in materia di prevenzione della corruzione;
- tutela del dipendente che segnala illeciti, ai sensi dell'art. 54 bis D.lgs. 165/2001, mediante l'adozione di misure idonee a incoraggiare il dipendente a denunciare illeciti di cui viene a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro, avendo cura di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante dalla ricezione in poi, e assicurando la trasparenza dell'iter di segnalazione.

Gli adempimenti in materia di trasparenza sono previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), nel cui ambito di applicazione rientrano anche le società in controllo pubblico.

I dati, i documenti e le informazioni da pubblicare in una sezione denominata "Società trasparente" sono indicati nell'allegato 1) della delibera ANAC 1134/2017, a cui si fa espresso rinvio.

Si evidenzia inoltre che le modifiche apportate al d.lgs. n. 33/2013 dal d.lgs. n. 97/2016 hanno aperto la libertà di accesso di chiunque ai dati ed ai documenti detenuti anche dagli enti di diritto privato in controllo pubblico, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti tramite l'esercizio dell'accesso civico semplice e dell'accesso generalizzato (si vedano art. 5 del d.lgs. 33/2013 e per le esclusioni ed i limiti l'art. 5 bis dello stesso decreto legislativo).

Ulteriori adempimenti in materia di trasparenza:

Il d.lgs. 175/2016 introduce con l'art. 19 specifici obblighi di pubblicazione per le società a controllo pubblico:

- pubblicazione sul sito istituzionale dei 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;
- provvedimenti delle amministrazioni pubbliche che fissano gli obiettivi specifici annuali e pluriennali sulle spese di funzionamento compreso quelle del personale;
- provvedimenti con i quali le società in controllo pubblico recepiscono gli obiettivi sulle spese di funzionamento fissate dalle P.A.