



MA

COMUNE DI TERNI

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE

20.12.2018

Adunanza del giorno

163

N.

OGGETTO:

Discussione unica dei punti iscritti nn. 5 - 6 - 7 odg (prot. 176158/2018) - Presentazione emendamenti. - "Obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società partecipate dal comune di Terni in applicazione del D.Lgs. n. 175/2016, ex art 19 e dell'art. 147-quater del D.Lgs. 267/2000, nonché per il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Atto di indirizzo". Approvazione

La presente deliberazione è posta in pubblicazione all'Albo Pretorio per 15 gg. consecutivi a decorrere dal

28 DIC. 2018

TERNI

28 DIC. 2018

IL SEGRETARIO GENERALE

Per copia conforme all'originale, per uso amm.vo

TERNI

IL SEGRETARIO GENERALE

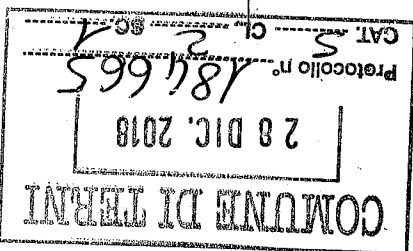
Atto dichiarato immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134-IV c. del D.Lgs n. 267/2000.

IL PRESIDENTE

Francesco Maria Ferranti

Per l'esecuzione o per conoscenza e alle Direzioni:

- Pres. C.C.
- Ass. Dominici
- Sindaco
- Attività Finanziarie e Aziende
- Società Partecipate



L'anno duemiladiciotto il giorno venti del mese di dicembre alle ore 14,42 nella sala delle adunanze del Palazzo Municipale di Terni si è riunito il Consiglio Comunale in adunanza straordinaria di prima convocazione previo invito diramato a domicilio.

Con sistema di rilevazione elettronica risultano:

Il Sindaco Avv. Leonardo Latini

Pres.	Ass.
	A

FIORINI Emanuele  
LEONELLI Anna Maria  
MAGGIORA Devid  
CECCOTTI Cristiano  
SILVANI Giulia  
MUSACCHI Doriana  
CICCHINI Paolo  
PINCARDINI Paola  
FRANCESCANGELI Sara  
SANTINI Monia  
BORDONI Leonardo  
ARMILLEI Sergio  
POCAFORZA Francesco  
FERRANTI Francesco Maria  
BRIZI Federico  
DOMINICI Lucia

Pres	Ass.
	A
	A
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
	A
P	

D'ACUNZO Valeria  
MASSELLI Orlando  
CECCONELLI Maurizio  
ROSSI Michele  
DE LUCA Thomas  
POCOCACIO Valentina  
BRAGHIROLI Patrizia  
SIMONETTI Luca  
FIORELLI Claudio  
PASCULLI Federico  
COZZA Marco  
ANGELETTI Paolo  
FILIPPONI Francesco  
ORSINI Valdimiro  
DE ANGELIS Tiziana  
GENTILETTI Alessandro

Pres	Ass.
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
	A
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	

Presenti n. 28 Componenti, Assenti n. 5 Componenti  
Presiede Francesco Maria Ferranti Presidente del Consiglio Comunale

Partecipa il Segretario Generale del Comune Dott. Giampaolo Giunta.

Il Presidente verificato che il numero dei presenti è legale, dichiara aperta l'adunanza. La seduta è pubblica.

Partecipano alla seduta, i seguenti Assessori: Cecconi, Bertocco, Dominici, Giuli,

Il Presidente da la parola all'Ass. Dominici. Omissis  
L'Assessore Dominici illustra i contenuti delle proposte per il Consiglio comunale, della Direzione "Attività Finanziarie e Aziende", prot. nn. 175679 del 11.12.2018- 175704 del 11.12.2018 - 175672 del 11.12.2018. Omissis

Il Presidente della 3 Commissione consiliare, Cons. Bordoni, chiede di procedere con una discussione unica dei punti iscritti ai numeri 5-6-7 dell'odg (prot. 176158/2018), del Consiglio convocato per il 20 dicembre 2018, per poi procedere con votazioni separate. Omissis  
Entra in aula il Cons. Brizi. I presenti sono 29.

Letto, approvato e sottoscritto

IL SEGRETARIO GENERALE

Giampaolo Giunta

IL PRESIDENTE

Francesco Maria Ferranti

Il Cons. Ceccotti interviene sull'ordine dei lavori, chiede di procedere con una breve sospensione dei lavori. Omissis

Il Presidente rileva che sono state presentate due proposte, si accinge a mettere in votazione quella presentata dal Cons. Bordoni. Omissis

La Cons. Pococacio interviene sull'ordine dei lavori, sostiene che la sospensione dei lavori è prioritaria rispetto all'altra, in quanto necessaria per decidere come poi procedere. Omissis

Il Cons. Bordoni ritira, con riserva, la proposta presentata. Omissis

Il Presidente rileva la volontà di tutto il consesso, dispone la sospensione dei lavori. Omissis

I Lavori sono sospesi alle ore 15,20.

Il Presidente, rilevato alle ore 15,52 la mancanza del numero legale, sospende la seduta per 30 minuti. Omissis

Alle ore 16,06 riprendono i lavori del Consiglio. Sono presenti 26 Consiglieri: ANGELETTI Paolo, BORDONI Leonardo, BRAGHIROLI Patrizia, BRIZI Federico, CECCONELLI Maurizio, CECCOTTI Cristiano, CICCHINI Paolo, COZZA Marco, D'ACUNZO Valeria, DE LUCA Thomas, DOMINICI Lucia, FERRANTI Francesco Maria, FILIPPONI Francesco, FIORELLI Claudio, FRANCESCANGELI Sara, GENTILETTI Alessandro, MAGGIORA Devid, MUSACCHI Doriana, ORSINI Valdimiro, PINCARDINI Paola, POCAFORZA Francesco, POCOCACIO Valentina, ROSSI Michele, SANTINI Monia, SILVANI Giulia, SIMONETTI Luca.

Il Presidente della 3 Commissione consiliare, Cons. Bordoni, comunica che la Commissione ha espresso un parere favorevole, sulle proposte iscritte ai numeri 5-6-7 dell'odg (prot. 176158/2018). Sottolinea che tutti i gruppi consiliari hanno anticipato ipotesi di emendamenti. Omissis

Il Presidente apre la discussione, congiunta, delle proposte iscritte ai punti nn. 5-6-7 dell'odg (prot. 176158/2018). Omissis

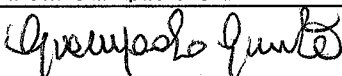
Intervengono i seguenti Consiglieri:

- <sup>6</sup> Dominici presenta due emendamenti, uno al punto 6 dell'odg, un altro al punto 7, sottoscritti dalla stessa (FI) e dai Capigruppo dei gruppi Consiliari di Maggioranza Lega, FdI, Terni Civica. Omissis
- Simonetti, presenta un emendamento al punto 7 dell'odg, sottoscritto dai Capigruppo di tutti i gruppi di Minoranza. Omissis
- De Luca evidenzia le posizioni, da sempre manifestate dal M5S, rispetto ad asset strategici per la città (acqua pubblica, infrastrutture strategiche, rifiuti). Ritiene che la discussione non possa prescindere dal Piano di razionalizzazione delle partecipate, che si augura arrivi al più presto all'attenzione del Consiglio. Omissis
- Gentiletti, ritiene che gli emendamenti presentati siano migliorativi. Sollecita l'amministrazione a far avere, quanto prima, ai Consiglieri, il Piano di razionalizzazione delle Partecipate. Omissis
- Ceccotti, sottolinea l'introduzione di un sistema innovativo di controllo. Annuncia un voto favorevole sull'emendamento presentato dalla Minoranza. Fa presente che la discussione in Consiglio sul Piano di Razionalizzazione delle Partecipate è previsto per il giorno 27 dicembre. Omissis
- Orsini, comunica che, in linea di massima, il PD è favorevole in quanto si regolamentano delle criticità. Sottolinea che nel caso in cui vengano approvati gli emendamenti il voto sarà favorevole, altrimenti ci sarà una astensione. Omissis
- Dominici, crede che, già con l'approvazione dell'Atto di Indirizzo, si instaureranno rapporti diversi con le Partecipate. Sostiene che il ruolo di controllo del Consiglio deve essere mantenuto. Annuncia un voto favorevole su tutti e tre gli emendamenti. Omissis
- Masselli rileva che si sta facendo un passo in avanti, si va verso una migliore gestione di risorse fondamentali per la città. Sottolinea che si stanno rincorrendo le emergenze per le inefficienze del passato. Annuncia un voto favorevole sugli emendamenti e sulle proposte. Omissis
- Angeletti dichiara un voto favorevole sugli emendamenti e l'astensione sui punti in discussione. Omissis

*Letto, approvato e sottoscritto*

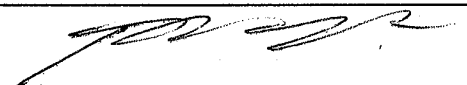
IL SEGRETARIO GENERALE

Dott. Giampaolo Giunta



IL PRESIDENTE

Francesco Maria Ferranti



- Bordoni esprime compiacimento per il senso di responsabilità istituzionale, dimostrato da tutti i Consiglieri. Ritiene che questi regolamenti siano perfettibili, ma sono di ottima qualità. Crede che rincorrere le urgenze sia pericoloso. Omissis
- Brizi rileva che le tematiche trattate siano particolarmente sentite dal Consiglio, auspica Aziende che forniscano servizi efficienti e redditività per il Comune. Dichiaro che voterà favore sia degli emendamenti che del proposte. Omissis
- Rossi dichiara un voto favorevole sui tre emendamenti e sui tre atti. Omissis

Sono entrati in aula, nel corso della discussione, i Consiglieri De Angelis, Pasculli, Masselli, Armillei ed il Sindaco. I presenti sono 31.

Il Presidente rilevato che i Consiglieri hanno già espresso le dichiarazioni di voto, visto che non ci sono ulteriori richieste di intervento, mette in votazione la proposta "Obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società partecipate dal comune di Terni in applicazione del D.Lgs. n. 175/2016, ex art 19 e dell'art. 147-quater del D.Lgs. 267/2000, nonché per il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Atto di indirizzo" e

#### IL CONSIGLIO COMUNALE

- Vista la proposta della Direzione "Attività Finanziaria e Aziende", prot. n. 175679 del 11.12.2018, di seguito riportata nella parte della premessa:

"PREMESSO:

- che con atto n. 249 del 28/09/2017 il Consiglio Comunale ha proceduto ad adottare ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. 175/2016 il provvedimento di razionalizzazione e riorganizzazione straordinaria delle proprie partecipazioni individuando le società nelle quali il Comune di Terni intende mantenere la propria partecipazione in quanto rispondente ai requisiti previsti e perché, in particolare, trattasi di società che gestiscono attività di interesse generale e attività strumentali per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente in quanto ritenute strategiche sulla base del programma di mandato del Sindaco;
- che l'atto di cui sopra, limitatamente alle forme di gestione della soc." FarmaciaTerni S.r.l." è stato successivamente modificato con D.C.C. nr. 32 del 27/09/2018;
- che l'ente ha la responsabilità generale di regolazione, coordinamento, indirizzo e controllo delle attività delle aziende erogatrici di servizi e di quelle strumentali dell'attività amministrativa con riferimento in particolare al rispetto dei principi generali di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza, quali principi generali che stanno alla base dell'attività della pubblica amministrazione (come previsto dall'art. 1 della Legge 241/1990) e che si applicano anche alle società partecipate pubbliche;

DATO ATTO

- che le società a partecipazione pubblica di maggioranza debbano farsi parte diligente per il rispetto dei principi che sono a presidio della riduzione della spesa pubblica e che le società a partecipazione maggioritaria pubblica che gestiscono servizi pubblici locali nonché le società che gestiscono servizi generali e svolgono attività e funzioni per l'ente locale - in house - debbano osservare i principi fissati in materia di finanza pubblica previsti per gli enti pubblici controllanti;
- che l'art. 147 quater del D.Lgs. 267/2000 detta, all'Ente pubblico, specifiche indicazioni relativamente ai controlli sulle società partecipate non quotate recitando:

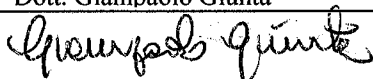
*comma 1 - L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.*

*comma 2 - Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, 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.*

Letto, approvato e sottoscritto

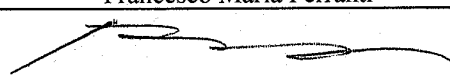
IL SEGRETARIO GENERALE

Dott. Giampaolo Giunta



IL PRESIDENTE

Francesco Maria Ferranti



comma 3 - Sulla base delle informazioni di cui al comma 2, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

comma 4 - I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.

– che l'art. 147-quinquies, comma 3, del Tuel stabilisce, per l'Ente locale, che "il controllo sugli equilibri implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'Ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli Organismi gestionali esterni".

– che l'art. 2, comma 1, lett. b) ed m) del D. Lgs. 175/2016 definisce "società a controllo pubblico" quegli organismi previsti dal titolo V del libro V del Codice Civile in cui una o più amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità portuali, esercitano poteri di controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

La medesima disciplina civilistica esplicita i casi in cui è possibile ritenere controllata una determinata società. Tali casi sono i seguenti:

- a) una società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;
  - b) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;
  - c) le società che sono sotto l'influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con la medesima.
- In attuazione della predetta normativa, le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa, esclusivamente per lo svolgimento delle attività elencate all'articolo 4, comma 2 del D.Lgs. n. 175/2016;

#### TENUTO CONTO

– che l'art. 19, comma 5, del Decreto Legislativo 175/2016, come modificato dal Decreto correttivo n. 100/2017, prevede che, "le Amministrazioni Pubbliche socie fissano con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle del personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito dall'art. 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";

– che lo stesso articolo 19, al comma 6, prevede che "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" e, al successivo comma 7, che "i provvedimenti e i contratti di cui ai commi 5 e 6 sono pubblicati sul sito istituzionale della società e amministrazioni pubbliche socie";

RITENUTO pertanto, nel contesto attuale di contenimento della spesa pubblica, che il Comune di Terni debba stabilire linee programmatiche di indirizzo nei confronti delle proprie società partecipate, affinché le medesime:

- operino per il contenimento dei propri costi interni di funzionamento;
- raggiungano l'equilibrio economico-finanziario di bilancio attivando tutte le iniziative idonee allo scopo e da concordare con il Comune.

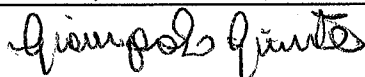
In tale ottica le attività inerenti:

1. l'organizzazione e la gestione dei servizi generali;
2. l'assunzione di personale;
3. l'affidamento di incarichi professionali esterni;

Letto, approvato e sottoscritto

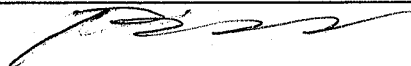
IL SEGRETARIO GENERALE

Dott. Giampaolo Giunta



IL PRESIDENTE

Francesco Maria Ferranti



4. le procedure di acquisizione di beni, servizi e forniture;

dovranno tutte essere uniformate ai principi di carattere generale vigenti per le P.A. e di conseguenza dovranno essere adottati specifici provvedimenti idonei per garantirne il rispetto.

In particolare con riferimento al reclutamento delle risorse umane e per l'affidamento degli incarichi di collaborazione e professionali esterni, i principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa si sostanziano nell'adozione di preventivi regolamenti da parte dell'organo di amministrazione, che prevedano l'espletamento di procedure selettive e/o comparative, con ogni garanzia di idonea pubblicità e trasparenza;

PRECISATO che con precedenti deliberazioni:

- DGC nr. 65 del 5 marzo 2014;
- DGC nr. 39 del 29 agosto 2014;
- DCC nr. 149 del 26 marzo 2015;
- DGC nr. 130 del 1 giugno 2016;
- DGC nr. 161 del 22 giugno 2017

questo Ente aveva proceduto, in ottemperanza alla normativa pro tempore vigente, all'emanazione di indirizzi per il contenimento dei costi di personale delle società a partecipazione pubblica totale o di controllo;

PRESO ATTO che

- la nuova normativa attribuisce alle Amministrazioni pubbliche il compito di fissare con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento delle società controllate, ivi comprese quelle del personale anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale ovvero delle disposizioni che stabiliscono a loro carico divieti o limitazioni alle assunzioni di personale;
- in materia di reclutamento del personale l'art. 19 comma 2 del D. LGS. 175/2016 dispone 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 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";
- ai sensi della normativa sopra richiamata risultano essere società controllate dal Comune di Terni non interessate da procedure di liquidazione o procedure fallimentari:
  - la società "Farmacia Terni S.r.l.", che si configura come società controllata dal Comune di Terni, in quanto in essa l'Ente detiene una partecipazione pari al 100 % del capitale sociale;
  - la società "A.S.M. TERNI S.p.A.", che si configura come società controllata dal Comune di Terni, in quanto in essa l'Ente detiene una partecipazione pari al 100 % del capitale sociale;
  - la società "Terni Reti S.r.l.", che si configura come società in house controllata dal Comune di Terni, in quanto in essa l'Ente detiene una partecipazione pari al 100 % del capitale sociale;

Che sono da considerarsi società partecipate da più amministrazioni Pubbliche:

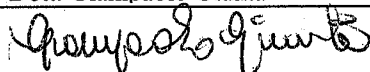
- la società "S.I.I. Sc.p.A.", nella quale il Comune di Terni detiene una partecipazione diretta del 18,92% del capitale sociale, una partecipazione indiretta, detenuta tramite la sua controllata A.S.M. TERNI S.p.A, del 18% e nei cui confronti eserciterà forme di indirizzo e di controllo, congiuntamente agli altri soci pubblici, nel rispetto di quanto contenuto nel Regolamento comunale per la disciplina del controllo sulle società partecipate non quotate;
- la società "UMBRIA DIGITALE SCARL" nella quale il Comune di Terni detiene una partecipazione diretta del 3,51% del capitale sociale;
- la società "SVILUPPUMBRIA S.p.A." nella quale il Comune di Terni detiene una partecipazione diretta del 2,43% del capitale sociale;

DATO CONTO che la rappresentazione tipica delle spese delle società di capitali risulta dal Conto Economico di cui allo schema di Bilancio CEE art 2425 del Codice Civile e che in tale ambito sono da ritenersi riferibili al termine spese di funzionamento adottato dal Testo unico gli oneri di cui ai punti

Letto, approvato e sottoscritto

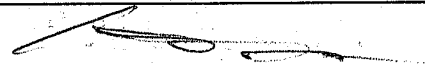
IL SEGRETARIO GENERALE

Dott. Giampaolo Giunta



IL PRESIDENTE

Francesco Maria Ferranti



6,7,8,9,14 della lettera B del citato schema, e che all'interno di detta categoria sono spese del personale quelle di cui al punto 9 dello schema di Bilancio CEE;

SPECIFICATO di doversi escludere dal conteggio necessario alla verifica degli obiettivi sulle spese di funzionamento gli eventuali canoni da pagarsi a favore dell'Amministrazione Comunale, o di altre amministrazioni, ove presenti in quanto gli stessi scaturiscono già da un confronto con gli Enti proprietari e pertanto sono sottratti all'esclusiva incidenza delle politiche aziendali;

DATO CONTO della necessità di temperare la determinazione di obiettivi di spesa con le caratteristiche organizzative specifiche di ciascun organismo definendo obiettivi parametrati all'andamento storico dei relativi costi, fatti salvi eventuali interventi strategici di riassetto organizzativo che potranno richiedere la definizione di indirizzi da adottarsi con specifici provvedimenti;

OSSERVATO che, al fine di operare secondo i principi di efficienza ed economicità a cui deve tendere l'azione delle Pubbliche Amministrazioni e delle relative società partecipate, risulta imprescindibile l'organizzazione e l'implementazione di un adeguato sistema di controlli interni come previsto per gli Enti Locali dal Testo Unico, D.lgs 267/2000 come modificato dal D.L. 174/2012 (conv. con legge 7 dicembre 2012 n. 213) e peraltro suggerito dal TUSP nell'elencazione degli strumenti di governo societario di cui valutare l'adozione da parte delle società a controllo pubblico;

ATTESO che il monitoraggio dell'operato aziendale in particolare in termini di ricadute sui costi (e ricavi) di esercizio rappresenta elemento fondante per i successivi riscontri sul conseguimento degli obiettivi sulle spese di funzionamento come stabiliti dall'Amministrazione;

RITENUTO pertanto di indirizzare le società in controllo ad adottare sistemi di controllo di gestione ex articolo 6 comma 3 lettera b) del D.Lgs. 175/2016;

RITENUTO infine per agevolare il monitoraggio complessivo sull'andamento delle società in controllo di impegnare le stesse alla trasmissione, nei termini indicati nel documento allegato al presente atto (ALL. A), documento che costituisce parte integrante e sostanziale della presente deliberazione, del budget/bilancio di previsione riferito all'esercizio successivo indirizzandole altresì alla predisposizione di report periodici di avanzamento e scostamento rispetto al budget di cui sopra e del bilancio d'esercizio;

OSSERVATO che eventuali scostamenti dagli obiettivi di spesa di funzionamento stabiliti col presente atto, qualora non riassorbiti mediante azioni correttive indicate espressamente dall'Amministrazione Comunale, sono da motivarsi dettagliatamente nella nota integrativa al bilancio di esercizio;

RITENUTO di stabilire che la mancata ed immotivata coerenza dell'azione aziendale con gli indirizzi contenuti nel presente provvedimento, da parte degli Amministratori delle società interessate, configura ipotesi di revoca per giusta causa per quanto all'articolo 2383 C.C. 3 comma;

CONSIDERATO che ai fini del perseguimento ottimale dei predetti obiettivi appare necessaria la formalizzazione di un regolamento di disciplina delle modalità di esercizio dei controlli interni sulle società partecipate non quotate. del controllo analogo sulle società in house del Comune di Terni e delle responsabilità dei soggetti coinvolti, nel rispetto della legislazione vigente, regolamenti che saranno oggetto di apposita delibera consiliare;

DATO ATTO che si procederà all'aggiornamento del documento di disciplina degli "obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società partecipate dal Comune di Terni", di cui all'ALL. A, di volta in volta ove se ne ravvisi la necessità in ragione dell'evoluzione della normativa in materia;

VISTO l'allegato (all. A) schema di "Obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società partecipate dal Comune di Terni";

VISTA la relazione tecnica del Dirigente della Direzione Attività finanziarie e Aziende, allegata alla presente deliberazione (All. B) come sua parte integrante e sostanziale, nel rispetto dell'art. 38, comma 4 dello Statuto Comunale;

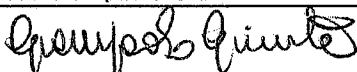
RITENUTA la necessità e l'opportunità di provvedere in merito;

VISTO il parere di regolarità tecnica e contabile espresso, ai sensi degli art. 49, comma 1, e 147 bis, comma 1, del D. Lgs. 18.08.2000 n. 267 dal Dirigente della Direzione Attività Finanziarie e Aziende;

Letto, approvato e sottoscritto

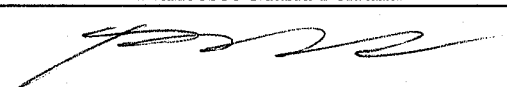
IL SEGRETARIO GENERALE

Dott. Giampaolo Giunta



IL PRESIDENTE

Francesco Maria Ferranti



PRESO ATTO che, ai sensi dell'art. 239 del D. Lgs. 18.08.2000 n. 267, la presente deliberazione non necessita del parere del collegio dei revisori contabili che, comunque, per opportuna collaborazione sono stati informati del contenuto della stessa mediante invio dell'atto di indirizzo allegato alla presente";

- Visto il parere favorevole di regolarità contabile e tecnica espresso dal Dirigente della Direzione Attività Finanziarie e Aziende Dott. Luciano Sdogati, ai sensi dell'art. 49 del D. Lgs. N. 267/2000 in data 11.12.2018;

- Visto l'allegato (all. A) schema di "Obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società partecipate dal Comune di Terni";

- Vista la relazione tecnica del Dirigente della Direzione Attività finanziarie e Aziende, allegata alla presente deliberazione (All. B) come sua parte integrante e sostanziale, nel rispetto dell'art. 38, comma 4 dello Statuto Comunale;

- Visto il parere favorevole espresso dalla 3 Commissione consiliare (prot. n. 178501 del 14.12.2018);

- Vista la documentazione conservata agli atti;

Con voti favorevoli 31 (trentuno- ANGELETTI Paolo, ARMILLEI Sergio, BORDONI Leonardo, BRAGHIROLI Patrizia, BRIZI Federico, CECCONELLI Maurizio, CECCOTTI Cristiano, CICCHINI Paolo, COZZA Marco, D'ACUNZO Valeria, DE ANGELIS Tiziana, DE LUCA Thomas, DOMINICI Lucia, FERRANTI Francesco Maria, FILIPPONI Francesco, FIORELLI Claudio, FRANCESCANGELI Sara, GENTILETTI Alessandro, LATINI Leonardo, MAGGIORA Devid, MASSELLI Orlando, MUSACCHI Dorian, ORSINI Valdimiro, PASCULLI Federico, PINCARDINI Paola, POCAFORZA Francesco, POCOCACIO Valentina, ROSSI Michele, SANTINI Monia, SILVANI Giulia, SIMONETTI Luca), su 31 (trentuno) componenti presenti e votanti, come accertato con sistema di votazione elettronica e proclamato dal Presidente

#### DELIBERA

1. Di approvare l'atto di indirizzo contenente gli "Obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società partecipate dal Comune di Terni nonché per il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Atto di indirizzo" che costituisce parte integrante e sostanziale della presente deliberazione alla quale si allega come "Allegato A";
2. Di stabilire che si procederà all'aggiornamento del documento contenente gli "Obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società partecipate dal Comune di Terni" di volta in volta ove se ne ravvisi la necessità in ragione dell'evoluzione della normativa in materia;
3. Di trasmettere la presente deliberazione a tutte le società partecipate non quotate del Comune di Terni per le finalità di cui all'art. 19 del D.Lgs. 175/2016 e s.m.i.;

Il Presidente pone quindi in votazione l'immediata eseguibilità dell'atto e

#### IL CONSIGLIO COMUNALE

Visto l'art. 134 - IV° comma del D.Lgs. n. 267/2000

Con voti favorevoli 31 (trentuno- ANGELETTI Paolo, ARMILLEI Sergio, BORDONI Leonardo, BRAGHIROLI Patrizia, BRIZI Federico, CECCONELLI Maurizio, CECCOTTI Cristiano, CICCHINI Paolo, COZZA Marco, D'ACUNZO Valeria, DE ANGELIS Tiziana, DE LUCA Thomas, DOMINICI Lucia, FERRANTI Francesco Maria, FILIPPONI Francesco, FIORELLI Claudio, FRANCESCANGELI Sara, GENTILETTI Alessandro, LATINI Leonardo, MAGGIORA Devid, MASSELLI Orlando, MUSACCHI Dorian, ORSINI Valdimiro, PASCULLI Federico, PINCARDINI Paola, POCAFORZA Francesco, POCOCACIO Valentina, ROSSI Michele, SANTINI Monia, SILVANI Giulia, SIMONETTI Luca), su 31 (trentuno) componenti presenti e votanti, come accertato con sistema di votazione elettronica e proclamato dal Presidente

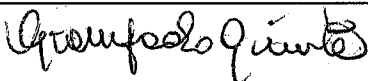
#### DELIBERA

7

Letto, approvato e sottoscritto

IL SEGRETARIO GENERALE

Dott. Giampaolo Giunta



IL PRESIDENTE

Francesco Maria Ferranti



– Di dichiarare l'atto immediatamente eseguibile ai sensi e per gli effetti dell'art. 134, comma 4°, del D.Lgs. n. 267/2000.

Il Presidente comunica che il Dirigente sta concludendo la trascrizione dei pareri sugli emendamenti e sospende i lavori del Consiglio alle ore 16,56. Omissis

Alle ore 17,09 riprendono i lavori. E' uscito dall'aula il Sindaco. I presenti sono 30.

Il Presidente comunica che gli emendamenti hanno ricevuto un parere di regolarità favorevole. Omissis

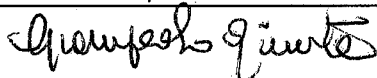
\*\*\*\*\*

IL TESTO INTEGRALE DEGLI INTERVENTI E' REGISTRATO SU APPOSITI SUPPORTI MAGNETICI CONSERVATI PRESSO IL COMUNE.

*Letto, approvato e sottoscritto*

IL SEGRETARIO GENERALE

Dott. Giampaolo Giunta



IL PRESIDENTE

Francesco Maria Ferranti





AU.D.C.C. N° 163/20.12.2018



**ALLEGATO "A"**

**Comune di Terni**

**DIREZIONE ATTIVITA' FINANZIARIE E AZIENDE**

**OBIETTIVI DI CONTENIMENTO DELLE SPESE DI  
FUNZIONAMENTO, IVI COMPRESSE QUELLE PER IL  
PERSONALE, DELLE SOCIETA' PARTECIPATE DAL  
COMUNE DI TERNI. ATTO DI INDIRIZZO**

In applicazione del D.Lgs. n. 175/2016, ex art 19 e dell'art, 147-quater del D,Lgs.  
267/2000

Approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n.

del

## QUADRO NORMATIVO PRECEDENTE

La normativa di partenza a cui dobbiamo fare riferimento è senza dubbio l'art. 147 quater del D.Lgs. 267/2000 che detta, all'Ente pubblico, specifiche indicazioni relativamente ai controlli sulle società partecipate non quotate recitando:

*comma 1* - *L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.*

*comma 2* - *Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, 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.*

*comma 3* - *Sulla base delle informazioni di cui al comma 2, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.*

*comma 4* - *I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.*

Nella prospettiva del contenimento degli oneri di funzionamento delle partecipate, il legislatore ha progressivamente elaborato e introdotto alcuni vincoli e limiti concernenti, principalmente, il personale che spesso, anche in tali realtà, costituisce la principale voce di costo.

Le norme finalizzate al contenimento della spesa pubblica che hanno coinvolto le società di proprietà pubblica che gestiscono servizi pubblici locali, sono norme che pongono obblighi procedurali nel reclutamento del personale, o che pongono limitazioni alle assunzioni di personale ed al ricorso alle consulenze esterne oltre che, più in generale, misure di contenimento del costo del lavoro del personale.

Particolarmente significativi i seguenti riferimenti normativi:

- ✓ Art. 18, D.L. 26 giugno 2008 n. 112 (come modificato dall'art. 19 del D.L. 1 luglio 2009, n. 78 e dal comma 557, art. 1 L. 147/2013)
- ✓ Art. 76, comma 7 D.L. n. 112/2008
- ✓ Art. 3 bis D.L. 138/2011 (come modificato dal D.L. n. 1/12 e dal comma 559, art. 1 L. 147/2013)
- ✓ Art. 1 commi 557-568 Legge di stabilità 2014

che hanno dettato indicazioni in merito alla pubblicizzazione del reclutamento del personale, all'assoggettamento delle società ai limiti e divieti tipici delle amministrazioni pubbliche, ed hanno imposto particolari profili di adeguatezza delle risorse umane a disposizione delle società.

In particolare l'art. 18 del D.L. n. 112/2008 ha disposto che le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica adottino, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'art. 35 del D. Lgs. n. 165/2001.

In applicazione di quanto sopra, le disposizioni che stabiliscono a carico delle pubbliche amministrazioni divieti e limitazioni alle assunzioni di personale si applicano anche alle rispettive società a partecipazione pubblica locale, totale o di controllo, che:

- siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara;
- svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale;
- svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione, a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione.
- l'art. 3 bis del D.L. 138/2011:
- ha disposto che le società affidatarie in house adottino, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi (nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie);
- ha stabilito l'applicazione delle regole concorsuali, previa adozione di un provvedimento da parte della società in house;
- ulteriori vincoli sono stati introdotti dal D.L. 6 luglio 2012 n. 95 (Spending review) e dalla legge stabilità 2015;
- dopo alcuni anni in cui era stata prevista l'estensione alle società partecipate delle medesime regole definite per gli enti locali, è stata modificata radicalmente l'impostazione della disciplina, introducendo per le società a partecipazione pubblica totale o di controllo, l'obbligo di attenersi «al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale»;
- da ciò l'adozione obbligatoria, da parte della società pubbliche che gestiscono servizi pubblici locali, di propri provvedimenti contenenti i criteri e le modalità di reclutamento del personale ed il conferimento degli incarichi di lavoro autonomo; in particolare, le società totalmente pubbliche in house dovevano predisporre regole ispirate ai principi vigenti per l'accesso al pubblico impiego contenuti nell'art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001;
- la normativa previgente in materia di gestione del personale da parte delle società partecipate, prevedeva già la piena osservanza ed attuazione del principio della selezione pubblica, nel rispetto dei principi di trasparenza, di pubblicità e di imparzialità;
- il legislatore ha elaborato un principio di riduzione progressiva dei costi di personale, da realizzare agendo su alcuni profili specificamente individuati;
- in particolare l'art. 18, comma 2 bis, del DL n. 112/2008 modificato dal DL n.90/2014, disponeva che le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo, si attenessero al principio di riduzione dei costi del personale attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale;
- in tal modo il legislatore ha direttamente imposto alle aziende speciali, alle istituzioni ed alle società a partecipazione pubblica totale o di controllo, un obbligo generale di riduzione dei costi del personale, da realizzarsi mediante il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale negli organismi partecipati sulla base degli indirizzi predisposti dagli enti controllanti;
- con tale sistema, venuto meno l'obbligo in capo alle società partecipate di conformarsi alle disposizioni normative limitative in capo agli enti controllanti, è stato determinato in capo agli enti l'onere di dare indicazioni / regole alle quali le società partecipate dovevano conformarsi affinché fosse rispettato il principio di riduzione del costo del personale tenendo necessariamente conto delle disposizioni limitative ad esse imposte (Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 184 del 9/10/2014, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 170/2014/Par del 7/07/2014).
- Con questa finalità il Comune di Terni, con deliberazione del Consiglio Comunale ha approvato il Regolamento per la disciplina dei controlli sulle partecipate (art. 147 quater del D.Lgs. n.

267/2000), attuando un sistema di controlli multidisciplinare riguardante sia aspetti di regolarità amministrativa e contabile, che di verifica dell'andamento economico finanziario della società (al fine di rilevare possibili ripercussioni sull'ente locale), che aspetti tipici del controllo di gestione e del controllo strategico.

**Va comunque sottolineato** che l'art. 19, "Gestione del personale", ai commi 5 e 6 contiene una specifica disciplina della programmazione e controllo delle spese sul complesso di quelle di funzionamento e di quelle del personale e **non si occupa dunque unicamente di modalità di reclutamento del personale.**

**L'APPLICAZIONE DELL'ART. 19 DEL D.LGS. n. 175/2016 - LA GESTIONE DEL PERSONALE NELLE SOCIETÀ A CONTROLLO PUBBLICO.**

L'articolo 18 comma 1 lett. e) e f), della legge delega di riforma n. 124/2015 (legge delega per il riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie) prevede, limitatamente alla materia della gestione del personale in servizio presso le società a partecipazione pubblica, le seguenti finalità ed obiettivi:

1) razionalizzazione dei criteri pubblicistici per il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive, finalizzati al contenimento dei costi in relazione alle tipologie e finalità delle medesime società, introducendo criteri di valutazione oggettivi, rapportati al valore anche economico dei risultati;

2) promozione della trasparenza e dell'efficienza attraverso l'unificazione, la completezza e la massima intelligibilità dei dati economico-patrimoniali e dei principali indicatori di efficienza, nonché la loro pubblicità e accessibilità.

La materia della gestione del personale rientra nell'ambito dei molteplici obiettivi e misure strategiche che si è posta la riforma delle società a partecipazione pubblica finalizzata al riordino dell'intero sistema delle società a partecipazione pubblica.

La Corte Costituzionale con sentenza n. 251/2016 ha stabilito l'illegittimità costituzionale di alcuni articoli della Legge n. 124/2015, tra i quali anche il citato art. 18.

La stessa Corte Costituzionale ha però già chiarito che gli effetti dell'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di cui alla legge delega non si estendono alle relative disposizioni attuative.

Anche il Consiglio di Stato (Commissione speciale – parere del 17 gennaio 2017) ha ribadito che i decreti già approvati, e quindi anche il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, approvato con D.Lgs. n. 175 del 9 settembre 2016 (in vigore dal 23.09.2016), "restano validi ed efficaci fino ad eventuale pronuncia della Corte che li riguardi direttamente, e salvi possibili interventi correttivi che nelle more dovessero essere effettuati".

Le società a partecipazione pubblica sono quei soggetti rientranti nella definizione di cui all'articolo 2 del D. Lgs. n. 175/2016; cioè quegli organismi previsti dal titolo V del libro V del Codice Civile in cui una o più amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità portuali, esercitano poteri di controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

La medesima disciplina civilistica esplicita i casi in cui è possibile ritenere controllata una determinata società. Tali casi sono i seguenti:

a) una società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;

b) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;

c) le società che sono sotto l'influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con la medesima.

In attuazione della predetta normativa, le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa, esclusivamente per lo svolgimento delle attività elencate all'articolo 4, comma 2 del D.Lgs. n. 175/2016.

Il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, nell'effettuare il riordino della disciplina delle partecipazioni delle amministrazioni pubbliche, contiene alcune importanti disposizioni concernenti la gestione del personale in servizio presso le medesime società.

Lo scopo di tale intervento è principalmente quello di avviare un processo di semplificazione e razionalizzazione delle regole vigenti in materia, attraverso il riordino delle disposizioni nazionali e la creazione di una disciplina generale organica.

Il Testo Unico, in più occasioni, insiste sul tema dei controlli, i quali più che mai sono utili e necessari al perseguimento dell'efficiente gestione della partecipazione pubblica, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica (art. 1, comma 2 D. Lgs. n. 175/2016)

Il riordino dell'intero settore è stato affrontato dalla medesima legge di riforma che si è posta, nel medio periodo, i seguenti obiettivi:

- a) realizzare nel medio periodo, la riduzione delle aree di intervento delle società pubbliche;
  - b) eliminare o limitare le società pubbliche non in equilibrio economico;
  - c) ridefinire il sistema di gestione del personale delle società a controllo pubblico;
  - d) garantire che l'attività delle società a partecipazione pubblica sia maggiormente efficiente.
- Nel lungo periodo gli obiettivi da raggiungere sono il miglioramento dei servizi erogati a cittadini e imprese; maggiore credibilità e trasparenza della pubblica amministrazione; favorire il migliore utilizzo delle risorse pubbliche, mediante l'efficiente allocazione delle stesse e la rimozione delle fonti di spreco.

L'art. 19 del Testo Unico individua le società a controllo pubblico tra i soggetti destinatari della normativa di riforma concernente la materia della gestione del personale presso le medesime società.

### **IL RECLUTAMENTO DEL PERSONALE NELLE SOCIETÀ A CONTROLLO PUBBLICO**

Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica detta una specifica disciplina in materia di gestione del personale, con particolare riguardo alle modalità di assunzione.

Nel dettaglio l'art. 19. D. Lgs. n. 175/2016 dispone:

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.* Pertanto, fatte salve le disposizioni specificatamente previste dal citato decreto, al personale delle società a controllo pubblico, si applicano le disposizioni del Codice Civile e le norme previste dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa incluse quelle relative ad ammortizzatori sociali, ai sensi della vigente normativa e del CCNL di riferimento.

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.*  
Il comma 2 costituisce dunque una deroga alla suindicata normativa civilistica nella materia del

reclutamento del personale.

Il riferimento al diritto europeo deve tenere conto del «diritto a una buona amministrazione», diritto che è stato incluso tra i diritti fondamentali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 41).

Questo diritto comporta la necessità di avere un'amministrazione imparziale, equa, efficiente, che ascolta i cittadini, che garantisce il diritto alla trasparenza delle decisioni ed il diritto di ottenere il risarcimento del danno, un'amministrazione che motivi obbligatoriamente le proprie decisioni. Sostanzialmente, nell'amministrazione dovranno prevalere le buone pratiche amministrative sull'esempio dell'ordinamento europeo.

Viene ribadita l'esigenza che le società partecipate adottino tutti gli atti e le procedure nel rispetto dei principi generali applicabili alle pubbliche amministrazioni nella materia dei concorsi pubblici.

Ciò significa che anche le società a partecipazione pubblica ai fini dell'assunzione di personale sono tenute ad utilizzare lo strumento della selezione dei candidati fondato sul rispetto del principio del concorso pubblico.

I principi generali nella materia dei concorsi pubblici sono quelli di trasparenza, di pubblicità e di imparzialità che trovano il loro fondamento nell'articolo 97 della Costituzione applicabile al sistema concorsuale in favore dei pubblici impiegati, nonché quelli previsti dall'articolo 35 del d.lgs. n. 165/2001.

Il principio di imparzialità sancito dal predetto articolo 97, comma 1, della Costituzione ed attuato dal d.lgs. n. 165/2001, all'articolo 35, comma 3, trova numerose applicazioni in tutte le fasi in cui una procedura selettiva si articola; dalla fase dell'accesso a quella delle operazioni concorsuali, da quella della composizione delle commissioni giudicatrici a quella delle valutazioni delle prove, dalle modalità di redazione del bando a quella della trasparenza e pubblicità del medesimo procedimento.

In merito, il comma 3 dell'articolo 35 del d.lgs. n. 165/2001 indica una serie di regole vevoli per tutte le procedure di reclutamento nella P.A.

Esse sono:

- a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;
- b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;
- c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;
- d) decentramento delle procedure di reclutamento;
- e) composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali.

Le società a controllo pubblico sono anch'esse tenute all'osservanza di detti principi nei casi di procedimenti di reclutamento di personale. Esse sono tenute a predisporre specifici provvedimenti, anche mediante l'adozione di appositi regolamenti interni, con i quali disciplinare l'intera materia, assicurando la piena osservanza dei suindicati principi generali.

In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti da parte delle società a controllo pubblico, trova diretta applicazione il citato articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

*Il successivo comma 3 del citato articolo 19 dispone l'obbligo per le società partecipate di pubblicare sul proprio sito istituzionale i suindicati provvedimenti disciplinanti criteri e modalità di reclutamento del personale al fine di assicurare la massima trasparenza di tutte le procedure. In caso di mancata o incompleta pubblicazione di detti provvedimenti trovano applicazione le*

*sanzioni di cui agli articoli 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del D. Lgs. n. 33 così come successivamente modificati dal d.lgs. n. 97/2016.*

*La norma sancisce, al comma 4, che ai fini retributivi – fatto salvo quanto previsto dall'art. 2126 c.c. - la mancanza di provvedimenti di reclutamento da parte delle società determina la nullità dei contratti di lavoro, fermo restando la giurisdizione ordinaria in materia.*

### **INTERVENTI OBBLIGATORI: ATTIVAZIONE DI PROCESSI ORGANIZZATIVI**

Il Testo Unico demanda alle amministrazioni pubbliche partecipanti la fissazione degli obiettivi di razionalizzazione e di contenimento dei costi, con un maggiore coinvolgimento delle società a controllo pubblico.

Il quadro normativo di riferimento è ora costituito da tre disposizioni contenute nell'art. 19 del d.lgs. n. 175/2016:

- a) 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 (comma 5);
- b) 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 (comma 6);
- c) 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 (comma 7).

L'approccio strategico è quindi definito dall'art. 19, comma 5 del d.lgs. n. 175/2016, che prevede l'obbligo in capo alle amministrazioni pubbliche socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, mediante il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale nel rispetto:

- a) dei provvedimenti adottati dalle medesime società e, nel caso di contenimento degli oneri contrattuali, della contrattazione di secondo livello;
  - b) di quanto stabilito dalle disposizioni vigenti a carico delle medesime società che stabiliscono divieti e limitazioni alle assunzioni di personale;
  - c) di quanto disciplinato dal medesimo d.lgs. n. 175/2016, con particolare riguardo dall'articolo 25 che disciplina in via transitoria le procedure di eccedenza del personale presso le medesime società.
- In tali atti di indirizzo gli enti devono focalizzare l'attenzione in particolare sulle spese per il personale, potendo prevedere il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni, dovendo tenere in considerazione sia i limiti stabiliti dalla normativa vigente per il reclutamento del personale nelle amministrazioni pubbliche sia i vincoli definiti dall'art. 25 dello stesso decreto (utilizzo obbligatorio della mobilità per i lavoratori individuati in esubero).

Da quanto sopra deriva che le società partecipate non sono assoggettate all'obbligo di una riduzione delle spese di personale, dato che devono "solo" attenersi agli obiettivi di contenimento fissati con

gli atti di indirizzo degli enti soci.

**PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO SPESE DI FUNZIONAMENTO E  
"NON SOLO" DI QUELLE DEL PERSONALE NELLE SOCIETÀ A CONTROLLO  
PUBBLICO.  
UN APPROCCIO ECONOMICO-AZIENDALE ALLA LUCE DELL'ART. 19 DEL "TUSP".**

Il "Testo unico in materia di Società a partecipazione pubblica" offre importanti spunti di riflessione per affrontare il tema del contenimento dei costi di quelle a controllo pubblico secondo un'impostazione economico-aziendale, abbandonando una visione meramente formalistica.

I fondamenti della Legge-delega n. 124/15, contenuti nell'art. 18, sono stati declinati all'art. 1 "Oggetto", secondo 2 principi fondamentali, che in queste sede appaiono decisivi:

1. "le disposizioni contenute nel presente Decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica";
2. "per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente Decreto, si applicano alle Società a partecipazione pubblica le norme sulle Società contenute nel Codice civile e le norme generali di diritto privato".

Il primo esalta l'efficienza, la promozione della concorrenza e del mercato, nonché la riduzione della spesa pubblica, che si può sintetizzare nel più noto principio dell'economicità: si è di fronte quindi ai principi che ispirano l'operatore di mercato e che sono ormai divenuti anche paradigma di azione della Pubblica Amministrazione.

Il secondo allude inequivocabilmente alla disciplina del Libro quinto del Codice civile sulle Società di capitali, che sono l'emblema del modello più evoluto dell'imprenditore e che rappresenta il dominio normativo anche per le Società a partecipazione pubblica.

L'art. 19, a dispetto di come viene intitolato "Gestione del personale", ai commi 5 e 6 contiene una specifica disciplina della programmazione e controllo delle spese sul complesso di quelle di funzionamento e di quelle del personale e non si occupa dunque unicamente di modalità di reclutamento del personale.

Il comma 5 specifica un sistema di programmazione e controllo in base al quale i soci, Pubbliche Amministrazioni, hanno il dovere di impartire obiettivi specifici annuali e pluriennali sul complesso delle spese di funzionamento. Emerge immediatamente il parallelismo con una norma che, per quanto attiene gli Enti pubblici locali, impone loro di fornire "obiettivi di carattere gestionale qualitativi e quantitativi".

Si ravvisa una sorta di chiusura del cerchio: da un lato le previsioni dell'art. 147-quater, e dall'altro, le disposizioni del "Tusp" qui in esame.

La prima norma si focalizza e disciplina una delle 5 modalità del controllo sull'azione degli Enti Locali, vale a dire il controllo sulle Società partecipate. In questo contesto non vi è la limitazione alle sole Società in controllo ma alla sola esclusione delle quotate. Si tratta dunque di un obbligo che attiene ai doveri dell'Ente Locale per garantire l'efficienza ed efficacia della propria azione amministrativa ed a presidio dei propri equilibri di bilancio, così come chiaramente afferma l'art. 147-quinquies, comma 3, del Tuel: "*il controllo sugli equilibri implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'Ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli Organismi gestionali esterni*".

L'art. 19, commi 5 e 6, invece attiene ai doveri di socio, in base ai quali egli deve agire affinché le proprie Società partecipate vengano gestite nel rispetto dei principi che lo stesso "Tusp" ha stabilito al comma 3, come sopra evidenziate.

**Ci si chiede se l'art. 19 rappresenti una novità o sia semplicemente conferma della normativa esistente.**

Il comma 5 e 6 paiono replicare i principi già contenuti nel previgente art. 18, comma 2-bis, già



citato, atteso che con il Decreto correttivo del "Tusp" - Dlgs. n. 100/17, è stata inserita la locuzione "tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera". La dottrina ha comunque ravvisato una diversità confrontando i testi delle disposizioni nelle parti che riguardano i provvedimenti per la definizione degli obiettivi di contenimento, dalla quale risulta evidente che:

'a) il comma 2-bis dell'art. 18 del Dl. n. 112/08 convertito in Legge n. 133/08, funzionalizza l'atto di indirizzo dell'Ente socio al contenimento dei costi del personale, assumendo a presupposto il principio di riduzione dei costi del personale;

b) il comma 5 dell'art. 19 del Dlgs. n. 175/16 non specifica alcun riferimento al principio del contenimento dei costi di personale e funzionalizza i provvedimenti dell'Ente socio al contenimento delle spese di funzionamento, dichiarando comprese in queste quelle di personale.

Pertanto, dal semplice dato letterale appare evidente che il Legislatore del "Tusp" abbandona il principio della riduzione dei costi del personale sostituendolo con un principio più generale di "contenimento" delle spese di funzionamento fra cui quelle del personale.

Una prima lettura sulle diversità fra il comma 2-bis dell'art. 18, e i commi 5 e 6 dell'art. 19 del "Tusp", viene fornita dalla Corte dei Conti - Sezione per il controllo della Regione Abruzzo con la Deliberazione n. 252/2016/Par del 21 dicembre 2016, in base alla quale gli artt. 19 e 25 del Dlgs. n. 175/16, precludono agli Enti Locali, in sede di adozione degli atti di indirizzo, di derogare all'obbligo di contenimento delle assunzioni di personale nelle Società partecipate nel caso in cui le stesse siano tenute a svolgere nuovi ed ulteriori servizi. Nel Parere si rileva infatti come il raffronto testuale tra l'art. 18, comma 2-bis, del Dl. n. 112/08, convertito in Legge n. 133/08, e gli artt. 19 (comma 5) e 25 del Dlgs. n. 175/16, renda palese l'assenza di ogni riferimento del Legislatore, nell'art. 19, comma 5, del "Testo unico sulle Società partecipate", al Settore di operatività della Società partecipata, dovendo pertanto desumersi che l'Ente Locale partecipante, nel rispettivo atto di indirizzo, non può (a differenza di come avveniva in passato) prendere in considerazione tale elemento quale parametro valutativo.

Non sfugge che il Parere reso dal Giudice contabile abruzzese è stato reso prima della modifica dell'art. 19, comma 5, per effetto del "Decreto correttivo", che ha introdotto la locuzione "tenendo conto del Settore in cui ciascun soggetto opera". Si rileva immediatamente che le conclusioni del Giudice contabile dimostrano, una volta tenuto conto delle modifiche del "Decreto correttivo", che il reintrodotta principio conferma appieno la possibilità di discostarsi dai vincoli di spese del personale sostenute dall'Ente Locale socio e consente "una maggiore flessibilità, essendo consentito programmare/effettuare le operazioni di contenimento sul complesso delle spese di funzionamento e non solo su quelle per il personale, con possibili compensazioni tra le diverse tipologie di costi, nonché su base pluriennale.

Pertanto, tali conclusioni sono confermate dal **Parere del Giudice Contabile della Liguria - Sezione regionale di controllo, delibera n. 80/Par del 8 settembre 2017** (che di seguito si riporta quasi integralmente) che, sebbene reso anch'esso prima della modifica introdotta con il "Decreto correttivo", enuncia una serie molto precisa di principi sulla disciplina del contenimento delle spese di funzionamento delle Società "in house", fra cui ricadono quelle del personale.

Tali principi possono così riassumersi:

- *"pur ravvisando l'omissione nel testo della novella legge della locuzione "tenendo conto del Settore in cui ciascun soggetto opera", "non vi è più alcun riferimento al Settore in cui ciascuna Società opera, ma tale 'omissione', a parere di questa Sezione, non appare sufficiente ad accogliere la tesi restrittiva formatasi sotto la vigenza dell'art. 18, comma 2-bis, in quanto il quadro normativo disposto dal Dlgs. n. 175/16, fornisce elementi in favore di una tesi maggiormente elastica con riferimento alle capacità assunzionali delle Società partecipate in questione" ...;*
- *"... la gestione delle Società a partecipazione pubblica è improntata a principi economici di efficienza ed efficacia e ciò lo si desume anche per le Società "in house", vincolate ad esperire l'80% della propria attività in esecuzione dei compiti loro affidati dai soci*

*Pubbliche Amministrazioni. "Tale requisito costituisce un limite ma rappresenta anche il riconoscimento della possibilità per le Società 'in house' di svolgere ulteriore attività nei confronti di soggetti terzi a condizione che 'la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato ... permetta di conseguire economia di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della Società'. Il richiamo alle economie di scala e al principio di efficienza evidenzia la necessità che tali Società, se pur per una quota residuale della loro attività, si comportino secondo una logica efficientistica tipica di qualsiasi attività imprenditoriale volta al perseguimento di un fine di lucro. In tal senso sembrano condivisibili le affermazioni di parte della dottrina che definiscono l'attività 'ulteriore' come 'funzionale a quella oggetto dell'affidamento; funzionalità che può essere raggiunta anche con l'esercizio di un'attività lucrativa collaterale, che consenta di gestire meglio l'attività principale o di assorbire spese o di rendere l'attività principale più efficiente ...'";*

- *"... Appare indubbio che la valorizzazione di uno scopo di lucro e la necessità di svolgere in modo efficiente l'attività di produzione di beni e servizi debba necessariamente consentire alle Società 'in house' una maggiore elasticità nelle politiche assunzionali";*

*La stessa elasticità va comunque riconosciuta anche al di là dell'ulteriore attività esplicita in favore di terzi (ossia, quella ulteriore all'80% del fatturato prodotto nei confronti degli Enti pubblici partecipanti). Difatti, anche un ampliamento dell'attività svolta nei confronti degli Enti partecipanti (con una modifica al contratto di servizio) può giustificare variazioni nella pianta organica della Società affidataria della fornitura di beni e servizi. In altri termini, la necessità di aumentare l'attività prodotta in favore degli Enti pubblici o di terzi, con contestuale aumento del fatturato e dei servizi prodotti, il conseguimento di economie di scala e l'efficientamento del servizio, giustifica un'interpretazione della norma che consenta maggiore elasticità nelle politiche concernenti la gestione del personale e del contenimento della spesa.*

*Un orientamento restrittivo, che escluda tout court la possibilità per le Società "in house" di assumere, appare incoerente con il quadro normativo descritto e con la finalità che lo strumento societario in esame intende realizzare.*

*Nel momento in cui, per via legislativa, si riconosce l'utilità dello strumento societario "in house", occorre valorizzarne le potenzialità al fine di conseguire il miglior risultato possibile;*

*Il processo deve necessariamente avere inizio con l'emanazione dei provvedimenti previsti dall'art. 19. Attività che costituisce, non una mera facoltà bensì un onere in base al quale le Amministrazioni socie devono fissare obiettivi specifici, annuali e pluriennali, in termini di contenimento delle spese, tenuto conto dell'attività prodotta in favore degli Enti partecipanti alla Società "in house" e dei soggetti terzi, in un'ottica di efficienza ed economia di scala, nonché di realizzazione dello scopo di lucro (compatibilmente con l'attività espletata).*

*In tal modo si responsabilizza l'Amministrazione socia che, sulla base delle informazioni in proprio possesso e di valutazioni di ordine economico, dovrà costruire degli obiettivi reali e raggiungibili e, in seguito, verificarne la realizzazione.*

*In altri termini, per rispettare la lettera della norma, l'Amministrazione pubblica socia dovrà essere in grado di rapportare mezzi ed obiettivi, alla luce dell'attività svolta dallo strumento societario, in modo da determinare l'ammontare delle risorse necessarie al conseguimento dei fini propri della Società "in house";*

*"In tal modo, un aumento dell'attività svolta e del fatturato non sarà da solo sufficiente a giustificare un incremento del personale se, in base a valutazioni di ordine economico, il personale in servizio presso la Società sia già ampiamente sufficiente, in termini numerici, ad espletare il maggior servizio (in quanto sovradimensionato rispetto alle necessità della Società 'in house'). Diversamente, qualora le valutazioni svolte dall'Ente propendano per una corretta correlazione tra personale (e relativa spesa) e attività prodotta, un aumento della stessa potrà giustificare una politica assunzionale espansiva in valore assoluto ma compatibile con il principio di efficienza e*

*con la realizzazione di economie di scale (da fatturato 100 per 10 unità di personale si passa ad un fatturato 200 per 12 unità di personale; allo stesso modo la correlazione tra aumento del fatturato e spesa del personale).*

*Appare evidente che l'aumento del personale dovrà tenere conto anche della potenziale durata della maggior attività in quanto sarebbe incoerente, ed antieconomico, ad esempio, gravare la Società di costi fissi a 'tempo indeterminato' qualora l'aumento del fatturato, e della connessa attività, sia limitata nel tempo" ...*

*... "A conferma di quanto osservato finora si evidenzia che l'art. 19, comma 5, del 'Testo unico', permette all'Ente socio un approccio flessibile alla problematica assunzionale, posto che la norma non contiene richiami diretti alle norme di finanza pubblica che valgono per le spese, complessive ed individuali, del personale dipendente da Enti pubblici (si pensi, per gli Enti Locali, all'obbligo di contenimento della spesa storica per il personale posto dall'art. 1, commi 557 e seguenti, della Legge n. 296/06) o per le relative assunzioni (si pensi, sempre per gli Enti Locali, a quelle contenute nell'art. 3, comma 5, del Dl. n. 90/14, convertito dalla Legge n. 114/14)".*

Tali principi, se applicabili alle Società "in house", a maggior ragione risulteranno applicabili alle altre Società a controllo pubblico, come ad esempio le Società miste in cui è evidente l'esigenza di applicare principi gestionali di efficienza, efficacia ed economicità.

## **LA PROGRAMMAZIONE E IL CONTROLLO.**

Il comma 5 e 6 dell'art. 19 del "Tusp" forniscono gli elementi su cui basare un adeguato sistema di programmazione e controllo dei costi di gestione.

In verità, secondo un'impostazione aziendalista, la gestione deve perseguire 3 livelli di equilibrio:

1. **economico**: la differenza positiva fra i componenti positivi di redditi rispetto i componenti negativi
2. **patrimoniale**: il rapporto esistente fra gli investimenti in essere (attività) e le relative fonti di finanziamento (passività e capitale proprio);
3. **finanziario**: la differenza fra entrate ed uscite di disponibilità liquide.

Dalla norma emerge che:

- a) vanno definiti gli obiettivi: compito dei soci Pubbliche Amministrazioni.

Gli obiettivi sono;

- specifici per ogni Società;
- non possono essere generalisti, uguali per ogni Società, in quanto frutto di un processo di fusione di 2 elementi: il processo di contenimento dei costi da un lato, che però non può che essere valutato in ragione delle condizioni del mercato in cui opera la Società ovvero tenendo conto delle caratteristiche del proprio settore;

Gli obiettivi hanno orizzonte temporale annuale (di brevissimo periodo) e pluriennale (di medio lungo periodo) e hanno ad oggetto il complesso delle spese ivi comprese quelle del personale. Sul punto non sfugge che, per gli Enti soci, gli obiettivi rappresentano un target da raggiungere e tendenzialmente attengono a profili di carattere strategico-tattico e da qui l'esigenza di una specificità per ogni Società. Gli obiettivi di una Società "in house" che gestisce la riscossione dei Tributi locali non possono, infatti, essere quelli di una Società, sempre "in house", che gestisce il "Trasporto pubblico locale", ovvero la gestione del "Ciclo idrico integrato". Tali obiettivi una volta declinati vengono assunti dagli Amministratori che, d'intesa con i propri soci, dovranno garantire gli equilibri economico-patrimoniali e finanziari della gestione sociale.

Il Settore di appartenenza della Società è altro elemento imprescindibile. Si dovrà redigere

un'adeguata analisi di mercato che illustri le caratteristiche dei servizi/attività svolte, la struttura dei mercati interessati e degli operatori presenti, e che evidenzii l'esistenza quantomeno di un'analisi dei costi standard.

Di fondamentale importanza sarà, poi, un'analisi comparativa dei costi effettuata avendo come base "operatori comparabili", ovvero la valutazione comparativa fra la performance preventivate dalla Società con quelle che riscontrano sul mercato le società pubbliche operanti nei medesimi settori produttivi.

La valutazione dovrà essere effettuata dal Socio in fase preventiva, con lo scopo di fissare gli obiettivi, e in fase consuntiva, al fine di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi stessi e l'eventuale scostamento con quelli fissati in sede preventiva. In quest'ultimo caso di fondamentale importanza è la valutazione delle motivazioni cui imputare detti scostamenti.

Del pari, gli Amministratori della società (art. 6, comma 2 del D. Lgs. 175/2016) devono, "predisporre specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informano l'assemblea nell'ambito della relazione sul governo societario" (in sede di approvazione del conto consuntivo).

L'art. 14 del D. Lgs. 175/2016 stabilisce inoltre:

- al comma 2 "qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6;
- comma 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento;
- al comma 3 "quando si determini la situazione di cui al comma 2, la mancata adozione di provvedimenti adeguati, da parte dell'organo amministrativo, costituisce gravi irregolarità ai sensi dell'art. 2409 del codice civile";
- al comma 4 "Non costituisce provvedimento adeguato, ..., la previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, anche se attuato in concomitanza a un aumento di capitale o ad un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte, approvato ai sensi del comma 2, anche in deroga al comma 5".

La valutazione di cui sopra (base per la successiva valutazione comparativa) deve essere effettuata attraverso i seguenti **indicatori** che interessano sia la sfera patrimoniale che quella economica della società.

Le due principali dimensioni della valutazione sono l'efficacia e l'efficienza.

- **L'efficacia esterna** è intesa come rapporto tra prodotti (output) e risultati (outcome), per cui valutare l'efficacia esterna significa analizzare le conseguenze della politica sul problema oggetto di intervento.
- **L'efficacia interna** è intesa come rapporto tra prodotti (output) e obiettivi dei promotori.
- **L'efficienza** è invece il rapporto tra risorse impiegate (input) e prodotti (output), per cui la sua valutazione implica l'analisi del processo tecnico-produttivo e della gestione dei fattori della produzione.

## INDICIDI REDDITIVITA' – ECONOMICITA' AZIENDALE

### 1. ROE – REDDITIVITA' DEL CAPITALE PROPRIO

**ROE → Return on equity**

$$\text{ROE} = (\text{Risultato d'esercizio} / \text{Patrimonio netto}) \times 100$$

Il ROE esprime la redditività complessiva dei mezzi propri, vale a dire quanti euro di utile netto l'impresa ha saputo realizzare per 100 euro di capitale di rischio. Il valore del ROE, se elevato, influenza positivamente la capacità dell'impresa di reperire nuove risorse a titolo di capitale proprio, per cui se la percentuale è aumentata rispetto all'anno precedente ciò può essere considerato positivamente ai fini dell'analisi.

Per poter dire se un dato valore di ROE è buono o cattivo bisogna metterlo a confronto con il tasso di inflazione annuo. Il ROE può essere considerato soddisfacente se è maggiore, almeno di 3 o 4 punti %, rispetto al tasso di inflazione.

**2. ROI – REDDITIVITA' DEL CAPITALE INVESTITO****ROI → Return on investment**

$$\text{ROI} = (\text{Risultato operativo} / \text{Totale impieghi})$$

Il ROI sintetizza il rendimento della gestione tipica dell'azienda in base a tutto il capitale in essa investito (capitale proprio + capitale di terzi), al lordo degli oneri finanziari, degli oneri fiscali ed è indipendente dai risultati della gestione non caratteristica e straordinaria.

Il ROI è il rendimento degli investimenti effettuati e deve essere confrontato con il costo percentuale medio del capitale finanziato a titolo di prestito (tasso di interesse applicato dalle banche sui finanziamenti concessi "I")

È possibile avere i seguenti casi:

ROI > I In questo caso il rendimento degli investimenti effettuati dall'azienda è maggiore del costo percentuale medio del capitale finanziato a titolo di prestito e quindi conviene indebitarsi in quanto il denaro rende di più di quanto venga pagato.

ROI = I In questo caso il rendimento degli investimenti effettuati e il costo percentuale medio del capitale finanziato a titolo di prestito si equivalgono. È una scelta aziendale senza conseguenza, quella di ricorrere al capitale di prestito.

ROI < I In questo caso il rendimento degli investimenti effettuati è minore del costo percentuale medio del capitale finanziato a titolo di prestito e quindi conviene non indebitarsi in quanto il denaro rende di meno di quanto venga pagato.

**3. ROS – REDDITIVITA' DELLE VENDITE****ROS → Return on sales**

$$\text{ROS} = (\text{Risultato Operativo} / \text{Ricavi dalle vendite})$$

(\*)risultato economico della sola gestione caratteristica

Il ROS indica quanto utile operativo è reso disponibile dai ricavi delle vendite.

L'indice è tanto più soddisfacente quanto più risulta elevato. Il ROS aumenta con l'aumentare dei ricavi e con il diminuire dei costi. I ricavi possono aumentare sia incrementando il volume delle vendite, sia incrementando i prezzi di vendita.

L'indice R.O.S. può assumere valori:

R.O.S. = maggiore di zero

Significa che una parte di ricavi è ancora disponibile dopo la copertura di tutti i costi inerenti alla gestione caratteristica. Esprime la capacità dei ricavi della gestione caratteristica a contribuire alla

copertura dei costi extra-caratteristici, oneri finanziari, oneri straordinari e a produrre un congruo utile quale remunerazione del capitale proprio.

R.O.S. = zero

La capacità remunerativa del flusso di ricavi caratteristici è limitata alla sola copertura dei costi della gestione caratteristica. In questo caso, la copertura degli oneri finanziari, degli oneri straordinari e l'utile dipendono dalla presenza di risorse extra-caratteristiche quali proventi finanziari e proventi straordinari.

R.O.S. = negativo

Viene segnalata l'incapacità dei ricavi caratteristici a coprire i costi della gestione caratteristica, oltre che, s'intende, i costi finanziari, i costi straordinari e la remunerazione del capitale proprio. E' questo è il sintomo di una gravissima crisi produttiva e gestionale.

#### **4. TASSO DI INCIDENZA DELLE IMPOSTE**

**Utile dell'esercizio/ Risultato prima delle imposte**

#### **5. MOL – MARGINE OPERATIVO LORDO**

**MOL = (Valore aggiunto\*) – Costo del personale**

(\*) misura l'incremento di valore generato dalla produzione, decurtati i costi esterni sostenuti per l'acquisizione di materie prime e servizi.

E' uno degli indicatori fondamentali da tenere sotto controllo e per monitorare lo stato di salute di un'azienda. Si tratta di un parametro presente nel conto economico che indica la redditività legata alla gestione operativa. In questo contesto, dunque, non si considerano gli interessi (gestione finanziaria), le imposte (gestione fiscale), gli ammortamenti e le svalutazioni dei beni.

Il margine Operativo Lordo fornisce una buona approssimazione del flusso di cassa operativo dell'azienda e consente di fare stime realistiche sulle risorse finanziarie disponibili. È un dato utile in fase di analisi perché permette di vedere se la gestione operativa dell'azienda sta generando ricchezza o meno.

Un MOL positivo indica che ci sono buone prospettive per il futuro dell'azienda, mentre un MOL negativo o inferiore alle aspettative va considerato come un campanello d'allarme ed è segno che c'è qualcosa da rivedere nella strategia di investimento.

#### **6. MON – MARGINE OPERATIVO NETTO**

**MON = MOL – Ammortamenti (+/-) Saldo Ricavi/oneri diversi**

Il MON misura il reddito al netto dei soli costi direttamente imputabili alla gestione operativa e corrisponde sostanzialmente all'utile calcolato prima del pagamento degli interessi e delle tasse.

Questo significa che il Margine Operativo Netto mostra la capacità di un'impresa di vendere prodotti o di offrire servizi a un prezzo che permette di coprire non solo i costi operativi, ma anche l' degli impianti utilizzati e gli accantonamenti effettuati per fronteggiare i rischi aziendali.

Il MON si ottiene sottraendo dal margine operativo lordo, MOL, gli ammortamenti, le svalutazioni e gli accantonamenti. Quindi, per calcolare il Margine Operativo Netto si deducono dal MOL gli ammortamenti, che sono rappresentati da quote imputate annualmente in bilancio per garantire il rinnovo delle immobilizzazioni, e gli accantonamenti, che sono quote destinate a fronteggiare rischi su crediti e di altro tipo.

### **INDICI DI PRODUTTIVITA'**

#### **1. VALORE AGGIUNTO PER DIPENDENTE**

2. INCIDENZA DEL COSTO DEL LAVORO SUL VALORE AGGIUNTO
3. COSTO MEDIO DIPENDENTE
4. INCIDENZA DEL COSTO DEL PERSONALE SUI COSTI DELLA PRODUZIONE

(\* I dati relative al personale vanno considerati tenendo conto del numero medio dei dipendenti nell'anno

## INDICI DI SOLIDITA' FINANZIARIA

### 1. MARGINE PRIMARIO DI STRUTTURA

#### Capitale proprio – Attività immobilizzate

Il MARGINE PRIMARIO DI STRUTTURA è costituito dalla differenza tra il capitale proprio e l'attività immobilizzate ed evidenzia la capacità dell'azienda di coprire gli investimenti nella struttura fissa con investimenti propri.

Se positivo esso segnala una relazione fonti/impieghi ben equilibrate

In tal caso esso la possibilità dell'impresa di realizzare una strategia di sviluppo degli impieghi senza il ricorso a finanziamenti esterni, in quanto si rivela sufficiente il realizzo delle attività correnti (scorte e crediti).

### 2. INDICE DI INDEBITAMENTO

L'indice di indebitamento, o rapporto di indebitamento, è un indice che esprime il grado di indebitamento dell'impresa, ovvero la misura in cui essa ricorre al capitale di terzi per finanziarsi.

L'indice di indebitamento può essere espresso in forma diretta o in forma inversa.

Nella forma diretta l'indice è dato dal rapporto tra capitale di terzi e capitale proprio. Ovvero:

$$T / N$$

Dove:

T = capitale di terzi attinto, in media, nel corso dell'esercizio

N = capitale di proprietà utilizzato, in media, nel periodo

Il rapporto di indebitamento espresso in forma diretta può assumere i seguenti valori:

zero	Se $T = 0$ cioè in assenza di capitale di terzi
uno	Se $T = N$ cioè se il capitale di terzi e il capitale proprio sono uguali
> uno	Se $T > N$ cioè se il capitale di terzi è superiore rispetto al capitale proprio

Nella forma indiretta l'indice è dato dal rapporto tra il capitale investito e il capitale proprio. Ovvero:

$$K / N$$

Dove:

K = capitale investito, in media, nel corso dell'esercizio

N = capitale di proprietà utilizzato, in media, nel periodo

Il rapporto di indebitamento espresso in forma indiretta può assumere i seguenti valori:

uno	Se $T = 0$ cioè in assenza di capitale di terzi
due	Se $T = N$ cioè se il capitale di terzi e il capitale proprio sono

	uguali
> due	Se $T > N$ cioè se il capitale di terzi è superiore rispetto al capitale proprio

## INDICI DI LIQUIDITA'

### 1. CAPITALE CIRCOLANTE NETTO

Il capitale circolante netto viene calcolato come la somma algebrica tra le attività e le passività correnti: rimanenze, crediti, debiti, attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni, disponibilità liquide in attesa di essere utilizzate.

Il capitale circolante netto (CCN) che esprime la misura in cui l'impresa è in grado di far fronte agli impegni assunti nel breve periodo con il realizzo delle attività a breve.

Dall'analisi del capitale circolante netto è possibile ottenere considerazioni afferenti il livello di solvibilità dell'azienda nel breve termine, ovvero verificare se gli investimenti in capitale circolante, la cui durata si esaurisce nel breve termine, sono opportunamente coperti da fonti di finanziamento che hanno la medesima durata.

### 2. CASH FLOW

Il cash flow, da non confondere con l'utile dell'esercizio, è l'ammontare delle risorse finanziarie nette prodotte dall'impresa in un anno, come differenza tra tutte le entrate e tutte le uscite generate. Mentre invece l'utile dell'esercizio è la differenza tra i ricavi e i costi sostenuti nell'anno, a prescindere dall'effettivo incasso dei ricavi per le fatture emesse e dall'effettivo pagamento dei costi per le fatture ricevute.

Il cash flow è una misura dell'autofinanziamento dell'azienda, con l'obiettivo di generare un flusso di cassa sufficiente per onorare i propri impegni e remunerare i soci.

## INDICI DI ROTAZIONE

### 1. ROTAZIONE DEL CAPITALE INVESTITO

**ROT = (Ricavi di vendita/ Capitale investito)**

Tale rapporto esprime il ricavo netto medio generato da ogni unità di capitale operativo investito nell'attività dell'azienda e quindi è molto importante per valutare la capacità produttiva dell'impresa. Al numeratore è indicato il valore dei ricavi delle vendite e delle prestazioni mentre al denominatore ritroviamo il capitale investito che definisce il totale del capitale che l'azienda ha utilizzato per generare profitti ossia tutte le fonti di finanziamento, rappresentate dal capitale proprio e dai debiti finanziari, utilizzate per gli investimenti in capitale circolante netto e in attività fisse al netto dei fondi.

ROT < 0,5  
0,50 < ROT < 1  
1 < ROT < 2  
ROT > 2

Efficienza produttiva non soddisfacente  
Efficienza produttiva poco soddisfacente  
Efficienza produttiva soddisfacente  
Efficienza produttiva molto soddisfacente



Inoltre per ogni categoria dei sotto indicati costi occorre calcolare la loro incidenza rispetto al costo della produzione:

- Costi per materie prime;
- Costi per servizi
- Costi di godimento beni di terzi
- Oneri diversi di gestione

L'analisi ovviamente si dovrà sviluppare nel tempo e raccoglierà a mano a mano la storicizzazione dei dati suddetti per gli anni passati, costituendo una base di riferimento.

Dall'analisi degli indici di cui sopra si possono trarre elementi necessari a definire gli obiettivi da assegnare alla Società partecipata.

## **INDICI RICHIESTI DALLA CORTE DEI CONTI IN OCCASIONE DEL REFERTO ANNUALE DEL SINDACO (EX ART. 148 DEL TUEL)**

1. Incide di qualità dei servizi affidati
2. Indice di soddisfazione dell'utente

### **CONTABILITA' SEPARATE.**

Si precisa che, le società partecipate che gestiscono servizi differenti devono adottare contabilità separate (sia di budget che di rendiconto) e procedere al calcolo degli indicatori sia con riferimento al complesso dell'attività aziendale, sia per ogni singolo servizio, con le modalità e le tempistiche sopra indicate.

Le singole contabilità e gli indici calcolati per ogni servizio devono essere inviate al Comune di Terni nel rispetto delle tempistiche sopra richiamate.

### **GLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE E TRASPARENZA**

Il comma 3 del citato art. 19 del D. Lgs. n. 175/2016 dispone che i provvedimenti per il reclutamento del personale di cui al comma 2, sono pubblicati sul sito istituzionale della società e delle pubbliche amministrazioni socie.

Il comma 7 dello stesso art. 19 dispone che 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 di quanto previsto dai commi 3 e 7 si applicano l'articolo 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

L'articolo 22 del Testo Unico integra il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di trasparenza amministrativa, e prevede che le società in controllo pubblico assicurino il livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti.

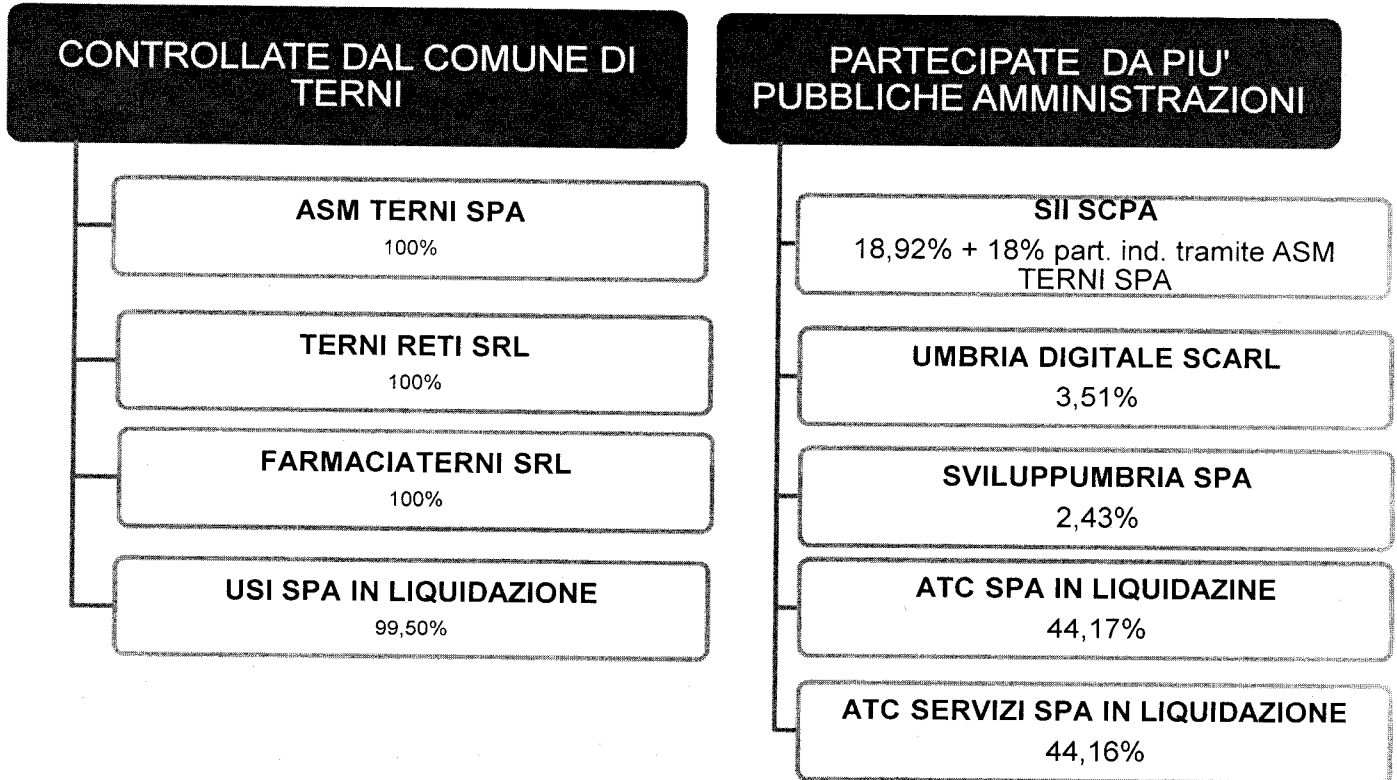
### **ALTRI ADEMPIMENTI**

L'art. 19 del Testo Unico dispone inoltre, al comma 8, che prima di poter effettuare nuove assunzioni, le amministrazioni pubbliche, nel caso di reinternalizzazione di funzioni o servizi prima affidati ad una società partecipata, procedono - nei limiti dei posti vacanti nelle dotazioni organiche e nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili - al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti dall'amministrazione e transitate alle dipendenze delle società interessata da tale reinternalizzazione, utilizzando specifici processi di mobilità.

Il comma 9 del medesimo art. 19 prevede che le disposizioni in materia di gestione delle eccedenze di personale delle società partecipate di cui alla legge di stabilità per il 2014 (commi da 565 a 568 della legge n. 147/2013) trovino applicazione esclusivamente per le procedure in corso alla data di entrata in vigore del decreto.

### LE SOCIETA' PARTECIPATE DESTINATARIE DEGLI INDIRIZZI

Tenuto conto di tutta la normativa sottesa si rappresenta graficamente la situazione del Comune di Terni relativamente alle società partecipate destinatarie dei presenti obiettivi alla data di approvazione degli stessi da parte dell'organo consiliare



ALL. D.C.C. N° 163/20.12.2018

**RELAZIONE TECNICA DI CUI ALL'ART. 38, COMMA 4 DELLO STATUTO DEL COMUNE DI TERNI - ALLEGATO (B) alle deliberazione del C.C.:**

- **Obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società partecipate dal Comune di Terni in applicazione del D.Lgs. n. 175/2016, ex art 19 e dell'art. 147-quater del D.Lgs. 267/2000, nonché per il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Atto di indirizzo.**
- **regolamento per il "controllo analogo";**
- **Regolamento comunale per la disciplina dei controlli sulle società partecipate non quotate direzione attività finanziarie e aziende (art. 147 quater del d. lgs. n. 267/2000).**

Il "fenomeno" delle partecipate è attualmente considerato uno dei "problemi" più importanti che affliggono la finanza pubblica. Per tale motivo l'intervento del legislatore è stato negli ultimi anni ripetuto ed incisivo in modo particolare in tema di controlli.

Il tema dei controlli inizia dall'analisi del controllo delineato dal D.L. nr. 174/2012 nella sua componente "interna" per poi essere inquadrato nel contesto complessivo del nuovo sistema di controlli che prevede per le società partecipate anche un ruolo rilevante svolto dal un controllore esterno rappresentato dalla Corte dei Conti.

La Corte dei Conti è l'organo magistratuale di rilievo costituzionale (art. 100 e 103 della Costituzione) posto a garanzia della corretta gestione delle risorse pubbliche e riveste questo ruolo attraverso la contemporanea instestazione di funzioni sia giurisdizionali che di controllo, nell'esercizio delle quali è sempre organo terso, neutrale ed indipendente.

L'art. 147 quater (introdotto con l'art. 3, comma 1, lett. d) del D.L. 174/2012) del TUEL impone a tutti gli enti locali, oltre alla realizzazione di un sistema di controlli sulle proprie società partecipate non quotate, anche l'attuazione di una governance sulle stesse che preveda obbligatoriamente la definizione preventiva degli obiettivi gestionali e il relativo monitoraggio attraverso "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 e il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica".

Sulla base delle risultanze di tale sistema informativo le amministrazioni locali sono tenute ad effettuare un monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati secondo la metodologia della logica di *reporting* propria del controllo di gestione e di quello strategico e individuando le eventuali opportune azioni correttive "anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente".

Secondo lo spirito della norma, i monitoraggi periodici che l'ente è tenuto a svolgere sull'andamento gestionale delle società in cui possiede una partecipazione sono strumentali alla verifica di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, al fine di poter assumere tempestivamente le azioni correttive finalizzate ad evitare il rischio di squilibri economico-finanziari che possono avere riflessi negativi sul bilancio dell'ente locale.

Le procedure previste dalla legge discendono dalla natura pubblica delle risorse impiegate, con la conseguenza logica che le cautele che caratterizzano la gestione della finanza pubblica non vengono meno neppure di fronte alle scelte dell'Ente locale di porre a carico degli organismi partecipati i costi di produzione di beni e servizi finalizzati al soddisfacimento di finalità di interesse pubblico.

Tali scelte, conseguentemente all'impatto che inevitabilmente producono sulla gestione finanziaria dell'Ente partecipante, devono fondarsi sulla certezza che quest'ultimo sia in grado di sopportare i relativi costi senza pregiudicare il proprio equilibrio finanziario e ciò non può che comportare continue e approfondite valutazioni sull'andamento gestionale dell'ente partecipato le quali non possono prescindere dalla verifica:

- dell'effettiva produzione di beni e servizi di interesse generale conformemente alle finalità istituzionali dell'ente;
- dell'appropriatezza del modulo gestionale;
- dell'analisi dei costi sostenuti rispetto ai benefici conseguiti;
- dell'adempimento degli obblighi contrattuali;
- della convenienza rispetto ad ulteriori e diversi modelli gestionali o a modalità di gestione diretta e

E' importante ricordare che la trasgressione degli obblighi di vigilanza e il perdurare di scelte irrazionali antieconomiche in capo agli organismi partecipati possono determinare l'insorgenza di responsabilità per danno erariale a carico degli amministratori pubblici.

Ai fini del controllo interno sulle società partecipate non quotate, occorre tener conto del fatto che le risultanze complessive della gestione del gruppo "ente locale" sono rilevate mediante un **bilancio consolidato** redatto, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 147-quater del TUEL, secondo la competenza economica.

Alla luce di quanto sopra appare evidente come il controllo deve essere inteso come un elemento essenziale nella governance delle società partecipate, ossia un elemento connaturato alla funzione gestionale, la cui attuazione non deve essere valutata semplicemente come un onere, quanto piuttosto come un'opportunità per la creazione di valore aggiunto imprenditoriale e come una garanzia del rispetto dei principi di legalità e di correttezza amministrativa e contabile.

L'ente partecipante deve definire preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società da esso stesso partecipata, secondo predefiniti standard qualitativi e quantitativi e inoltre deve predisporre un adeguato sistema informativo finalizzato a rilevare sia i rapporti finanziari con tutte le proprie società partecipate, sia la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle medesime società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli e sul contenimento della spesa pubblica in generale.

Nell'ambito delle società partecipate pubbliche il controllo può qualificarsi in generale come l'insieme delle attività attraverso le quali si verifica la conformità (sotto l'aspetto gestionale, economico, finanziario, di correttezza amministrativa e contabile) dell'attività dalle stesse svolta indirizzandola verso determinati obiettivi generalmente prefissati dai soggetti pubblici partecipanti. Il controllo dovrebbe pertanto, se correttamente espletato, favorire e al meglio incentivare una sorta di autoregolazione del sistema "amministrazione pubblica partecipante-società partecipate" in modo da consentirgli, attraverso continue modifiche e aggiustamenti, di conseguire gli standard qualitativi e quantitativi preventivamente individuati.

Il controllo può interessare l'intera attività posta in essere dal soggetto controllato in una o più annualità oppure essere circoscritto a determinati e specifici aspetti gestionali e/o di carattere economico-finanziario che si ritiene utile o particolarmente necessario approfondire.

Diversa dall'attività di controllo, come sinteticamente descritta, è l'attività di vigilanza che si sostanzia più specificamente in un monitoraggio continuo e costante nel tempo degli andamenti gestionali delle società partecipate, della loro capacità di perseguire nel tempo le linee di indirizzo e gli obiettivi strategici definiti dall'ente pubblico socio con riferimento al settore di operatività di ciascuna di esse.

La vigilanza consente, pertanto, proprio perché effettuata in itinere sull'andamento dell'attività societaria, di cogliere eventuali criticità nella gestione e/o nell'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate, al fine di conseguire efficienza, efficacia ed economicità attraverso un ottimale utilizzo delle risorse, non solo economiche, a disposizione.

L'esame dei bilanci interessa sia l'attività di controllo che l'attività di monitoraggio gestionale e di vigilanza, ma viene svolto con logiche diverse. L'attività di controllo interessa in particolare i bilanci consuntivi con lo scopo sia di accertare il rispetto della normativa contabile, sia di verificare il conseguimento degli obiettivi programmati e quindi in concreto il raggiungimento degli obiettivi e delle direttive strategico-gestionali che interessano lo specifico settore.

L'analisi dei consuntivi effettuata in maniera comparata confrontando i valori contabili di più annualità, verifica la congruità e ragionevolezza dei dati di un esercizio rispetto a quelli di uno o più esercizi precedenti allo scopo di cogliere le variazioni più significative; se queste ultime sono negative, bisogna incidere sulle stesse con apposite misure correttive.

I documenti di previsione in generale, budget economico-finanziario, budget gestionale, flussi di cassa, con esposizione di dati riferibili a intervalli di tempo spesso infrannuali, interessano di più l'attività di monitoraggio gestionale e vigilanza in itinere con l'andamento operativo e con la situazione economico-finanziaria e di liquidità di ciascuna società.

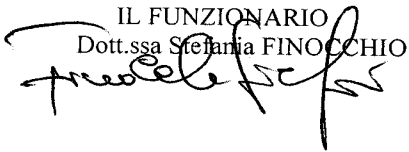
In ogni caso, sia il controllo che l'attività di monitoraggio gestionale e vigilanza in itinere devono consentire al socio pubblico di rilevare:

- i rapporti finanziari con ciascuna società da esso partecipata;
- la situazione contabile, gestionale e organizzativa di ciascuna società;
- i contratti di servizio in essere;
- la qualità dei servizi resi;
- il complessivo rispetto dei vincoli di legge e di finanza pubblica.

Per l'espletamento delle attività di controllo sulle proprie società partecipate ciascun ente pubblico socio deve agevolare la predisposizione di un adeguato sistema informativo che consenta di rilevare: i rapporti finanziari con le medesime società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle stesse, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui principi di razionalizzazione e contenimento della spesa e sui vincoli di finanza pubblica in generale.

IL FUNZIONARIO

Dott.ssa Stefania FINOCCHIO



IL DIRIGENTE

DOTT. ~~Ermano~~ SDOGATI

