



Comune di Bologna

**Area Segreteria Generale Partecipate e Appalti Opere Pubbliche**

Proposta N.: **DC/PRO/2019/119**

**OGGETTO: ATTO DI INDIRIZZO SULLE SPESE DI FUNZIONAMENTO DI SOCIETA' IN CONTROLLO PUBBLICO AI SENSI DELL'ART. 19, COMMA 5, D.L.GS. N. 175/2016, COME MODIFICATO DAL D.LGS. N. 100/2017.**

La Giunta propone al Consiglio la seguente deliberazione

**IL CONSIGLIO**

**Premesso che:**

- nell'ultimo decennio si è andata affermando una visione globale dell'organizzazione pubblica, comprensiva di tutti gli organismi esterni ad essa riconducibili;
- in questo scenario, l'obiettivo di incentivare la consapevolezza di una struttura amministrativa allargata e, al contempo, di garantire un monitoraggio attento delle proprie scelte e dell'andamento dei costi era alla base dell'art. 18, comma 2 bis, D.L. n. 112/2008, convertito in L. n. 133/2008, come modificato, in ultimo, dal D.L. n. 90/2014, convertito in L. n. 114/2014, poi abrogato;
- la norma citata, nella formulazione originaria, richiedeva alle società, in base al servizio svolto, determinate modalità per il reclutamento del personale e per l'attribuzione di incarichi esterni, inclusa l'adozione di specifici provvedimenti societari. A seguito della modifica apportata dal D.L. n. 90/2014 la norma prescriveva in capo alle società a controllo pubblico la riduzione dei costi di personale in base ad indirizzi espressi dai soci pubblici;
- il Comune di Bologna ha inteso adempiere a questo obbligo normativo seguendo lo spirito del sistema di gruppo, tramite l'elaborazione di uno strumento pragmatico e condiviso, sintesi dei limiti e delle potenzialità normative già imposte alle Pubbliche Amministrazioni locali;
- a tal fine, l'Amministrazione Comunale ha adottato la deliberazione di Consiglio Comunale P.G. n. 184745/2015 – O.d.G. n. 268/2015, recante 'Indirizzi espressi ai sensi dell'art. 18, comma 2 bis, D.L. n. 112/2008, conv. in L. n. 133/2008, come modificato, in ultimo, dal D.L. n. 90/2014, conv. in L. n. 114/2014 in materia di personale delle società partecipate dal Comune di Bologna';
- successivamente a tale atto, è entrato in vigore il D.Lgs. n. 175/2016 - 'Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.' (TUSP), che ha modificato l'art. 18 succitato limitandone l'applicazione alle sole aziende speciali ed Istituzioni, e ha stabilito una nuova disciplina per le società a controllo pubblico;

- l'art. 19, comma 5, del D.Lgs. n. 175/2016 contiene una serie di prescrizioni in capo alle Pubbliche Amministrazioni socie e, in particolare, richiede la definizione di obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento delle società in controllo pubblico, ivi comprese le spese di personale, stabilendo in particolare che 'Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera';

**Atteso che:**

- il presente atto viene assunto in adempimento al succitato art. 19, comma 5, D.Lgs. n. 175/2016, come modificato dal D.Lgs. n. 100/2017, relativamente alle società a controllo pubblico, quale aggiornamento della deliberazione P.G. n. 405041/2018 – DCPRO/14/2018;

- ai sensi dell'art. 19, co. 6, TUSP le società devono recepirlo tramite propri provvedimenti interni, da rendere pubblici nell'ambito delle pubblicazioni di trasparenza di cui al D.Lgs. n. 33/2013;

**Considerato**, relativamente al personale, che ai sensi dell'art. 19, co. 2, TUSP le società a controllo pubblico devono stabilire con propri provvedimenti criteri e modalità per il reclutamento del personale, da pubblicare ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 e che, in caso di omissione nell'adozione, si applica direttamente l'art. 35, co. 3, d.lgs. n. 165/2001;

**Valutate**, al fine della definizione delle spese di funzionamento e della conseguente definizione di obiettivi alle società destinatarie degli indirizzi

- le principali voci di costo dei bilanci societari, assumibili a spese di funzionamento secondo la ratio espressa dalla norma;

- le disposizioni normative che impongono divieti e limitazioni in materia di assunzioni, di spesa e di gestione del personale a carico delle società a controllo pubblico, nonché a carico del Comune di Bologna e, in particolare, quelle ritenute più significative al fine di predisporre gli indirizzi per le società interessate dalla norma in precedenza citata, ed individuate nell'allegato al presente atto;

**Viste, altresì**, le norme generali relative alle società a controllo pubblico e, in particolare, quella in tema di controlli interni (art. 147 quater TUEL); il Regolamento del sistema dei controlli interni del Comune di Bologna (approvato con atto P.G. n. 295258/2012); le disposizioni relative al sistema contabile integrato (D. Lgs. n. 118/2011); la previsione di un fondo vincolato sul bilancio comunale in contropartita ad eventuali perdite di esercizio (art. 21, D.Lgs. n. 175/2016); la disciplina di trasparenza e di prevenzione della corruzione (L. n. 190/2012 – D.Lgs. n. 33/2013 e D.Lgs. n. 39/2013); il sistema di acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere di cui al D.Lgs. n. 50/2016;

**Considerato che** le società *in house providing* applicano il d.lgs. n. 50/2016 in base a quanto previsto dall'art. 16 TUSP, mentre le società che gestiscono servizi di interesse economico generale lo applicano in aderenza all'art. 3 del medesimo decreto e che, a tal fine, le società adottano storicamente propri provvedimenti interni per definire le modalità attuative del sistema normativo;

**Dato atto** che le società a controllo pubblico, secondo la definizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. m), in combinato disposto con la lett. b), D.Lgs. n. 175/2016 nei confronti delle quali al Comune di Bologna è richiesto di esprimere indirizzi sono le seguenti:

- Autostazione di Bologna Srl
- Bologna Servizi Cimiteriali – BSC Srl
- Centro Agro Alimentare di Bologna – CAAB Spa
- Società Reti e Mobilità – SRM Srl

**Rilevato:**

- che la società ATC Srl – in liquidazione, pur presentando i requisiti per l'applicazione della norma, viene esclusa dall'elenco riportato poiché lo stato di liquidazione e di inattività non rende necessaria, né possibile, l'espressione di indirizzi sulle spese di funzionamento della società e, in particolare, in materia di personale, non presente;

- che in merito alla società Lepida Spa, pur trattandosi di società cui si applica il controllo analogo congiunto, non vengono espressi indirizzi poiché il controllo societario di cui all'art. 2359 c.c. viene esercitato dal socio di maggioranza assoluta Regione Emilia- Romagna, tenuto ad esprimersi con apposito atto. A tal fine, nel comitato permanente di indirizzo del 20 maggio 2019 è stata data comunicazione dell'avvio di istruttoria da parte del socio Regione Emilia- Romagna, che vedrà il coinvolgimento di tutti i soci aderenti ad apposito tavolo di lavoro;
- che la società FBM Spa, pur rientrando tra le società a controllo pubblico poiché *in house providing*, è stata posta in liquidazione e non presenta unità di personale. L'unico indirizzo espresso nei suoi confronti, stabilito dall'assemblea straordinaria dei soci del 31 luglio 2018, prevede che i criteri in base ai quali si dovrà svolgere il procedimento di liquidazione siano: la realizzazione al meglio dell'attività, il pagamento di tutti i creditori sociali e la distribuzione ai soci dell'eventuale residuo attivo, il tutto nel più scrupoloso rispetto delle norme di legge e nel rispetto dei principi e delle disposizioni di legge in materia;

**Considerato** che il Comune di Bologna

- all'interno del Documento Unico di Programmazione (D.U.P.) attua la disciplina sui controlli interni ex art. 147-quater T.U.E.L., dettando gli obiettivi gestionali annuali e pluriennali cui devono tendere le società partecipate non quotate, accertandone lo stato di attuazione e, al contempo, verificandone il corretto adempimento;
- all'interno del medesimo documento prende atto dell'adempimento dei precetti imposti dalla legge n. 190/2012, e relativo decreto attuativo D.Lgs. n. 33/2013;
- riceve e approva il budget di esercizio delle società interessate dal presente atto;

**Preso atto** che il Documento Unico di Programmazione (D.U.P.) è stato integrato anche tramite la previsione di obiettivi specifici sulle spese di funzionamento per le società in controllo pubblico, così come richiesto dal D.Lgs. n. 175/2016 succitato, in aderenza a quanto stabilito con deliberazione di Consiglio comunale P.G. n. 405041/2018 – DCPRO/14/2018;

**Evidenziata** la necessità di aggiornare l'atto di indirizzo sulle spese di funzionamento, che le società a controllo pubblico sono chiamate a contenere;

**Considerato** che è stato redatto il documento allegato al presente atto, di cui forma parte integrante, contenente gli indirizzi per il contenimento delle suddette spese, nonché le modalità dei flussi informativi relativi a tali spese;

**Atteso** che l'Amministrazione comunale si riserva la facoltà di intervenire nuovamente sulla materia successivamente alla verifica della reale congruità degli obiettivi forniti con le esigenze di spesa delle singole società, essendo necessario prevenire eventuali squilibri economico- finanziari a carico delle società coinvolte e, indirettamente, del medesimo Comune di Bologna;

**Dato atto** che verrà data opportuna comunicazione del documento allegato al presente atto agli altri soci pubblici e privati che detengono partecipazioni nelle società sopra indicate;

**Dato atto, inoltre:**

- che la presente deliberazione non comporta riflessi diretti e indiretti sul patrimonio dell'ente e sulla situazione economico- finanziaria;
- che è stata data informazione del presente atto al Collegio dei Revisori del Comune di Bologna;

**Sentita** l'Area Personale e Organizzazione in materia di vincoli della Pubblica Amministrazione all'assunzione di personale;

**Dato atto che** del presente atto, a seguito dell'approvazione, sarà data opportuna informazione all'Area Welfare e Promozione Benessere di Comunità, al Dipartimento Lavori Pubblici, Mobilità e Patrimonio, al Dipartimento Cultura e Promozione della Città, al Settore Mobilità Sostenibile e Infrastrutture, al Settore Edilizia e Patrimonio, all'Area Economia e Lavoro, al Dipartimento Urbanistica, Casa e Ambiente, al Settore Agenda Digitale e tecnologie informatiche, competenti per materia all'esercizio dei controlli interni, secondo quanto stabilito dalla deliberazione di Giunta P.G. n. 495338/2018 – DG/PRO/2018/93;

**Preso atto**, ai sensi dell'art. 49, comma 1, D.Lgs. n. 267/2000, così come modificato dal D.L. n. 174/2012, del parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica espresso dal Responsabile dell'Area Segreteria Generale Partecipate e Appalti Opere Pubbliche e della dichiarazione del Responsabile dell'Area Risorse Finanziarie che il parere in ordine alla regolarità contabile non è dovuto;

Su proposta dell'Area Segreteria Generale Partecipate e Appalti Opere Pubbliche;

Sentite le Commissioni consiliari competenti

**DELIBERA**

1. DI APPROVARE, ai sensi dell'art. 19, comma 5, D.Lgs. n. 175/2016 e ss.mm., gli indirizzi per le società a controllo pubblico cui partecipa il Comune di Bologna, contenuti nell'allegato al presente atto, di cui forma parte integrante e sostanziale;
2. DI PUBBLICARE, ai sensi dell'art. 19, comma 7, D.Lgs. n. 175/2016 e ss.mm., gli indirizzi per le società a controllo pubblico cui partecipa il Comune di Bologna, contenuti nell'allegato al presente atto, di cui forma parte integrante e sostanziale;
3. DI COMUNICARE alle società individuate nel presente atto gli indirizzi espressi nell'allegato al presente atto, di cui forma parte integrante, affinché li recepiscano con propri provvedimenti, e li rendano pubblici ai sensi dell'art. 19, comma 7, D.Lgs. n. 175/2016 e ss.mm.;
4. DI RACCOMANDARE alle società individuate nel presente atto, contestualmente alla comunicazione del precedente dispositivo, l'adozione o l'aggiornamento dei provvedimenti relativi all'assunzione di personale e all'acquisto di beni e servizi, nonché l'adozione o l'aggiornamento di provvedimenti relativi al conferimento di incarichi;
5. DI DARE ATTO che i presenti indirizzi entrano in vigore al momento di assunzione di efficacia della presente deliberazione, di cui sono allegati come parte integrante;
6. DI RISERVARSI la facoltà di adottare eventuali modifiche degli indirizzi approvati in relazione a successivi mutamenti normativi che dovessero intercorrere sul tema o ad esigenze espresse dai soggetti interessati o dal Comune medesimo.

La Presidente del Consiglio  
Luisa Guidone

Il Segretario Generale  
Roberto Finardi

- Documento informatico predisposto, firmato digitalmente e conservato ai sensi del D.Lgs. 82/2005 e s.m.i. -

**INDIRIZZI SULLE SPESE DI FUNZIONAMENTO DELLE SOCIETA' IN CONTROLLO PUBBLICO  
CUI PARTECIPA IL COMUNE DI BOLOGNA**

- 1. Finalità dell'atto e ricognizione normativa**
- 2. Individuazione delle spese di funzionamento**
- 3. Metodologia di analisi**
  - 3.1.1 Spese generali**
  - 3.1.2 Spese di personale**
- 4. Modalità di attribuzione degli obiettivi alle società in controllo pubblico da parte del Comune di Bologna.**
- 5. Provvedimenti societari in recepimento agli obiettivi dati dal socio Comune di Bologna**
  - 5.1 Budget di esercizio.**
  - 5.2 Relazione sul governo societario.**
  - 5.3 Contratto aziendale integrativo.**
- 6. Indirizzi comuni a tutto il gruppo**
- 7. Indirizzi relativi alle singole società in controllo pubblico**
  - 7.1. Scheda Autostazione di Bologna S.r.l.: analisi e indirizzi**
  - 7.2. Scheda Società Reti e Mobilità – SRM S.r.l.: analisi e indirizzi**
  - 7.3. Scheda società Bologna Servizi Cimiteriali – BSC S.r.l.: analisi e indirizzi**
  - 7.4. Scheda società Centro Agroalimentare di Bologna – CAAB S.p.a.: analisi e indirizzi**

## **Finalità dell'atto e ricognizione normativa**

Il presente documento costituisce attuazione di quanto stabilito dall'art. 19, comma 5, D.Lgs. n. 175/2016 (TUSP) e ss.mm., secondo cui: *'Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera'*.

Il contenimento delle spese di funzionamento delle società a controllo pubblico si inserisce in un contesto già segnato da precedenti indirizzi delle amministrazioni pubbliche socie, chiamate dall'art. 18 del D.L. n. 112/2008, conv. in L. n. 133/2008, oggi abrogato, a fornire obiettivi di riduzione della spesa di personale in tali società. Il Comune di Bologna ha adempiuto a tal obbligo con l'atto di indirizzo P.G. n. 184745/2015 – O.d.G. n. 268/2015, da ritenersi superato dall'assunzione di efficacia del presente documento.

Il successivo intervento di riassetto del sistema delle società partecipate da Pubbliche Amministrazioni ha spinto il legislatore ad ampliare l'attenzione sulle spese societarie ascrivibili alla categoria di 'spese di funzionamento', all'interno delle quali si collocano anche le spese sul personale. Allo scopo di rendere le previsioni normative più coerenti con la complessità delle strutture societarie, con la loro alterità soggettiva e con l'autonomia patrimoniale rispetto agli investitori che partecipano al capitale, l'intervento dei soci pubblici non deve più avvenire in ottica di riduzione della spesa, ma di contenimento di essa, e deve contestualizzare l'intervento di riduzione in rapporto all'attività svolta da ciascuna società. In adempimento al nuovo quadro sistemico il Comune di Bologna ha adottato l'atto di indirizzo P.G. n. 405041/2018 – DCPRO/14/2018.

Per questo motivo, al fine di addivenire alla definizione di specifici obiettivi per le società interessate, occorre prendere in considerazione la cornice normativa all'interno della quale esse si collocano e i principali limiti ad esse imposti in relazione a costi suscumbili a spese di funzionamento, per focalizzarsi sull'individuazione delle voci di bilancio da analizzare.

Il quadro normativo di riferimento sul contenimento delle spese sopportate dalle società in controllo pubblico si esaurisce in poche disposizioni, direttamente applicabili a tali soggetti.

Relativamente all'assunzione di personale l'art. 19 TUSP prospetta, invece, l'applicazione dei medesimi limiti stabiliti in capo alle Amministrazioni socie.

Ne deriva che le norme direttamente applicabili alle società a controllo pubblico risultano le seguenti:

### **Compensi degli organi societari:**

- Art. 11, commi 6 e 7, D.Lgs. n. 175/2016, come modificato dal D.Lgs. n. 100/2017

### **Spese di personale:**

- Art. 19, commi 2, 6, 7, D.Lgs. n. 175/2016
- Art. 11, commi 10 e 12, D.Lgs. n. 175/2016
- Art. 5, comma 9, D.L. 95/2012

Vi sono poi **divieti e limitazioni all'assunzione di personale in capo al Comune di Bologna**, vigenti alla data di approvazione del presente documento, che costituiscono principi di riduzione dei costi per le società, secondo quanto declinato negli indirizzi, contenuti nel precedente documento dell'anno 2018:

- comma 557 dell'art. 1 della Legge n. 296/2006 e s.m.i.
- comma 5 dell'art. 3 del D.L. 90/2014 convertito dalla Legge 114/2014 e s.m.i.
- comma 28 dell'art. 9, del D.L. 78/2010 (modificato dall'art. 11, comma 4 bis del D.L. 90/2014 convertito dalla Legge 114/2014) e s.m.i.

## 2. Individuazione delle spese di funzionamento

Il concetto di 'spese di funzionamento' non risulta univoco, giacchè non esiste una definizione di legge e nemmeno di "prassi" all'interno delle società di capitali per identificare tale categoria. Si ritiene, tuttavia, di poterla individuare nell'insieme complessivo delle spese che le società sostengono per esistere e funzionare ordinariamente e, in particolare, in base alle disposizioni dell'art. 2425 del Codice Civile, nelle seguenti voci del Conto Economico:

- a) spese per acquisto di beni e servizi, in cui rientrano:
  - spese per acquisto di materie prime, sussidiarie e di consumo – voce "B6" del Conto Economico;
  - variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci - voce "B11" del Conto Economico"
  - spese per servizi – voce "B7" del Conto Economico;
  - spese per godimento di beni di terzi - voce "B8" del Conto Economico;
- b) spese per il personale - voce "B9" del Conto Economico;
- c) oneri diversi di gestione - voce "B14" del Conto Economico. Riguardo a questa voce di costo si fa presente che, essendo una voce comprensiva, a partire dal 2016, anche dei costi straordinari, è opportuno scorporare i costi di natura straordinaria dal resto dei costi dell'attività caratteristica, oltre che dalle spese afferenti alle imposte e tasse e ai contributi obbligatori.

La previsione normativa che legittima i soci ad interessarsi dell'organizzazione interna di società in controllo pubblico, attraverso l'emanazione di obiettivi volti a ridurre le spese sostenute, deroga evidentemente alle regole comuni sull'alterità della persona giuridica, che non ammetterebbero ingerenze esogene. Tuttavia, le previsioni di legge in tal senso intendono evidenziare come la partecipazione di soci pubblici al capitale sociale comporti la necessità di un'accurata programmazione globale degli obiettivi gestionali cui la società deve tendere, soprattutto, in relazione al servizio reso all'Amministrazione di riferimento, che la stessa potrà valutare nell'ambito degli strumenti contrattuali a sua disposizione. Ciò non significa che le società in controllo pubblico non abbiano, fino ad oggi, operato con strumenti di pianificazione aziendale come qualsiasi impresa di mercato, ma l'inserimento di obiettivi di tal genere da parte dei soci pubblici orienta verso scelte organizzative simili a quelle da essi operate per le proprie strutture, nell'ottica di un'Amministrazione allargata.

In tal senso, l'art. 19 comma 5 D.Lgs. 175/2016 non fa riferimento alla "diminuzione" delle singole voci di costo, ma richiede il contenimento delle stesse, compatibilmente con il settore in cui ciascun soggetto opera.

Si ritiene, in ogni caso, che il contenimento delle voci di spesa sopra indicate non debba ostacolare l'eventuale potenziamento e ampliamento dell'attività svolta da tali società (nei limiti di quanto consentito dal TUSP) e debba quindi essere ragionevolmente conciliato con l'eventualità che un tale sviluppo si concreti, a condizione di mantenere inalterati i livelli della produttività e dell'efficienza della gestione, e quindi non aumentando l'incidenza media percentuale del complesso delle spese di funzionamento sul valore della produzione.

## 3. Metodologia di analisi

Per la costruzione dell'atto di indirizzo approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione P.G. n. 405041/2018 – DCPRO/14/2018 si è operato, innanzitutto, tramite l'individuazione dei costi generali di un bilancio societario qualsiasi.

All'interno dei costi generali sono stati identificati quelli relativi al personale, di cui sono state utilizzate le voci considerate durante l'istruttoria del precedente atto di indirizzo specifico sul personale, adottato nell'anno 2015, poiché sono state ritenute ancora utili alla redazione del presente documento.

Una volta identificate le voci di bilancio ascrivibili alla definizione di spese di funzionamento, i relativi costi generali sono stati estrapolati dagli ultimi tre bilanci delle società destinatarie del presente documento, esercizi 2015 – 2017. I dati riguardano il triennio successivo all'adozione dell'atto di indirizzo approvato dal consiglio comunale di Bologna con atto P.G. n. 184745/2015 – O.d.G. n. 268/2015, recante 'Indirizzi espressi ai sensi dell'art. 18, comma 2bis, d.l. n. 112/2008, conv. in L. n. 133/2008, come modificato, in ultimo, dal D.L. n. 90/2014, conv. in L. n. 114/2014 in materia di personale delle società partecipate dal Comune di Bologna'.

Durante l'istruttoria relativa a tale atto sono stati raccolti diversi dati relativi al personale delle società soggette alla norma, aggiornati e implementati nell'ambito del nuovo testo più generale tema delle spese di funzionamento ad esse relative.

I dati raccolti sono stati analizzati e sono state richieste delucidazioni alle società, in modo da verificare le azioni effettivamente adottate per contenere o diminuire le voci più esposte a maggiori oneri.

Spesso è stato evidenziato che i costi sono stati sostenuti in ragione di eventi straordinari, non oggetto di interesse del presente documento, in quanto non ascrivibili a spese ordinarie; in altri casi è emerso che il maggior costo è derivato da elementi endogeni su cui gli organi societari hanno impostato un critico lavoro di recupero della struttura organizzativa.

Inoltre, vi erano costi sostenuti in vista di maggiori investimenti dovendosi, in tal caso, far riferimento al maggiore introito previsto.

Al termine dell'analisi dei dati storici, sono stati richiesti alle società i dati prospettici sugli esercizi 2018 – 2020. Tali informazioni, confrontate con quelle degli anni precedenti, hanno permesso di individuare l'eventuale presenza di percorsi di contenimento già iniziati, prefigurati anche negli anni a venire.

Nell'ambito di questa disamina ogni società è stata presa in considerazione in relazione al settore di appartenenza, sia perché si tratta di un'indicazione normativa, sia perché gli ambiti di operatività delle società interessate sono particolarmente differenti tra loro, trovando difficile applicazione stabilire un taglio generale delle spese in contesti eterogenei.

Trascorso un esercizio dall'adozione degli indirizzi, si procede, come richiesto dall'art. 19 TUSP, ad un aggiornamento degli stessi. Tra l'altro, a seguito di una prima applicazione sono emerse criticità che permettono ora di determinare con maggiore chiarezza o ridefinire alcuni obiettivi, come si potrà constatare nel prosieguo.

I dati di riferimento sono estrapolati dai bilanci degli esercizi 2016 – 2018, mantenendo inalterate le voci su cui operare contenimenti di spesa, relativamente all'andamento generale dei potenziali ricavi societari.

Gli indirizzi forniti nel presente documento ineriscono, innanzitutto, le spese da sostenersi nell'esercizio 2020, e si ritiene di dover indicare i medesimi parametri anche per gli anni 2021 – 2022, fino a nuove indicazioni fornite dall'Amministrazione.

Nel presente documento si evidenzia, dunque, l'analisi operata per ogni singola società e le relative risultanze emerse dalla nuova istruttoria, da cui conseguono gli opportuni obiettivi, attribuiti secondo gli strumenti di seguito individuati.

Le voci cui si fa riferimento vengono suddivise in 'spese generali' e 'spese di personale'.

### **3.1.1 Spese generali**

#### *a. Costi per acquisto di beni e servizi.*

La macro area relativa ai costi per acquisto di beni e servizi viene suddivisa in diverse sottovoci, a seconda dell'oggetto cui inerisce.

##### *a.1 costi per acquisto di materie prime, sussidiarie e di consumo,*

Tra i costi per acquisto di materie prime, sussidiarie e di consumo, presenti alla voce B6 del conto economico di ogni bilancio, si può prendere in considerazione la presente sottovoce:

*> cancelleria e stampati*

La voce è considerata comprensiva delle variazioni di rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci di cui alla voce B11 del conto economico. E' quindi presa in esame la somma algebrica delle voci B6 e B11 di ogni bilancio considerato.

##### *a.2 costi per servizi*

All'interno dei costi per servizi, individuati alla voce B7 del conto economico di ogni bilancio, si possono prendere in considerazione diverse sottovoci:

*> contratti* (diversi da quelli elencati sotto, laddove inerenti alle spese di funzionamento)

*> organi di amministrazione e controllo + società revisione + OdV (compresi contributi previdenziali, imposte e tasse, rimborsi spese ed eventuali gettoni di presenza)*

*> consulenze*

*> assicurazioni*

*> utenze (gas, acqua, luce)*



- > internet e assistenza software
- > spese pulizia (se non finalizzate al servizio erogato)
- > spese telefoniche
- > spese postali
- > spese di trasporto
- > spese di formazione
- > spese bancarie
- > spese carta di credito
- > Spese buoni pasto dipendenti
- > spese viaggi - trasferte e alberghi dip.ti e organi societari
- > Libri, giornali e riviste abbonamenti

b. Costi per godimento di beni di terzi.

Tra le spese per godimento di beni di terzi, voce B8 del conto economico di ogni bilancio, la sottovoce ricorrente è la seguente:

- > noleggi diversi (es. fotocopiatrici o autovetture)

### **3.1.2 Spese di personale**

c. Spese di personale

All'interno della voce sulle spese di personale, voce B9 del conto economico di ogni bilancio, sono sussumibili le seguenti sottovoci, suddivise per categoria e per livello:

- > stipendi personale
- > contributi assicurativi dipendenti
- > compensi a collaboratori a progetto
- > premi di produttività

## **4. Modalità di attribuzione degli obiettivi alle società a controllo pubblico da parte del Comune di Bologna**

Nell'ambito della propria attività di programmazione, l'Amministrazione comunale ha deciso, nel tempo, di convergere nel Documento Unico di Programmazione (DUP) alcune attività relative alle società partecipate, non strettamente legate ai contenuti *standard* del documento stabiliti dall'art. 170 del D.Lgs. n. 267/2000.

In particolare, l'Amministrazione formula nel DUP obiettivi gestionali per le proprie società, da esse recepiti e periodicamente rendicontati nell'ambito dei controlli interni svolti dal Comune di Bologna ai sensi dell'art. 147 quater TUEL, nei quali sono coinvolti, in relazione alle società partecipate, tutti i settori cui afferiscono le attività da esse svolte.

Gli ulteriori obiettivi aggiunti al contenuto del DUP ineriscono le sollecitazioni all'applicazione di misure di anticorruzione e di trasparenza, ai sensi della L. n. 190/2012 e del D.Lgs. n. 33/2013.

Al fine di garantire economia di atti amministrativi e uniformità di programmazione, si ritiene opportuno, anche relativamente agli indirizzi qui espressi, l'utilizzo del Documento Unico di Programmazione quale luogo di assegnazione degli obiettivi annuali e pluriennali richiesti alle società a controllo pubblico in merito alle spese di funzionamento generale delle società, comprensive di quelle relative al personale, sulla base di quanto indicato nel presente documento.

## **5. Provvedimenti societari in recepimento agli obiettivi dati dal socio Comune di Bologna**

Gli indirizzi espressi dall'Amministrazione sociale devono essere recepiti, con atti interni, dalle società cui sono rivolti, affinché divengano oggetto di programmazione aziendale, e divengano oggetto di pubblicazione secondo quanto stabilito dalle regole sulla trasparenza, secondo il dettato dell'art. 19, comma 7 TUSP.

Di seguito vengono indicati i documenti dentro i quali inserire gli obiettivi fissati nel presente atto di indirizzo, nonché quelli annualmente stabiliti nel DUP.

### **5.1 Budget di esercizio.**

Dopo il Business Plan, il principale documento di programmazione aziendale utilizzato da una società di capitali è il budget di esercizio, nel quale vengono sintetizzate le previsioni dell'andamento economico finanziario dell'esercizio a venire.

Esso viene, pertanto, redatto all'inizio di ogni esercizio, al fine di stabilire gli obiettivi da raggiungere e le tempistiche, nonché le risorse e i mezzi da impiegare.

Proprio in considerazione di tali finalità, il documento si presta ad includere una specifica relazione sugli obiettivi forniti dal Comune di Bologna con il presente atto di indirizzo, declinati annualmente tramite il DUP, di cui al precedente paragrafo.

All'interno della relazione sulla pianificazione degli obiettivi assegnati dal Comune di Bologna deve essere contenuto uno specifico piano assunzioni.

In caso di mancata redazione della relazione, o nel caso in cui essa non venga adeguatamente motivata, verranno assunte dal Comune di Bologna le azioni di legge stabilite a carico dell'organo amministrativo.

Laddove l'esigenza di garantire il corretto svolgimento dell'attività richieda l'assunzione di personale prima dell'approvazione del budget, oppure in un periodo successivo all'adozione di esso, la società dovrà presentare al Comune di Bologna un aggiornamento del piano assunzioni dichiarando il mantenimento complessivo dei limiti di spesa stabiliti dal presente atto di indirizzo.

### **5.2 Relazione sul governo societario.**

Al fine di valutare l'effettivo recepimento degli obiettivi forniti dal Comune di Bologna, alle società destinatarie del presente atto viene richiesto di indicare le azioni compiute in ragione del contenimento delle spese di funzionamento, in rapporto alle singole voci di bilancio oggetto del presente documento, anche secondo quanto previsto nel budget.

La sede deputata alla rendicontazione di quanto avvenuto durante l'esercizio passato viene individuata nella relazione sul governo societario di cui all'art. 6 del D.Lgs. n. 175/2016, il cui scopo è proprio quello, innanzitutto, di far conoscere ai soci lo stato di governo societario. A tal fine, con comunicazione P.G. n. 131994/2019 del 22 marzo 2019 il Comune di Bologna ha individuato il contenuto minimo di informazioni che la relazione deve presentare.

In caso di mancata redazione della relazione, o nel caso in cui essa non venga adeguatamente motivata, verranno assunte dal Comune di Bologna le azioni di legge stabilite a carico dell'organo amministrativo.

### **5.3 Contratto aziendale integrativo.**

Laddove sia presente un contratto aziendale integrativo, occorre che le società valutino il recepimento dei contenuti espressi nel presente documento relativamente alla riduzione delle spese di personale, affinché trovino regolamentazione in adeguata fonte.

## **6. Indirizzi comuni a tutto il gruppo**

Alla luce dell'analisi svolta sulle voci di bilancio prese in considerazione, si possono desumere alcuni indirizzi comuni a tutte le società del Gruppo Amministrazione Comunale, che vanno a sommarsi a tutte le previsioni normative cui le società a controllo pubblico sono direttamente soggette.

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

A tal fine si richiamano i principali provvedimenti:

- > Testo Unico delle società a partecipazione pubblica, D.Lgs. n. 175/2016;
- > Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. n. 50/2016, e relative Linee ANAC;
- > Disposizioni sulla prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, L. n. 190/2012, e relativi decreti attuativi n. 33/2013 e n. 39/2013;

Le società in controllo pubblico soggiacciono, inoltre, alla regolamentazione interna da essi adottata in materia di acquisto di beni e servizi, come richiesto dall'art. 16 TUSP per le società che applicano *l'in house providing* e come stabilito dall'art. 3, d.lgs. n. 50/2016 per le società che svolgono servizi di interesse economico generale; ai regolamenti adottati in tema di reclutamento di personale, secondo il disposto dell'art. 19, co. 2 TUSP, nonché quelli relativi al conferimento di incarichi esterni.

Con l'atto di indirizzo dell'anno 2018 si era richiesto alle società di aggiornare tali regolamenti; con il presente documento si rinnova l'indirizzo, poiché è necessario che tutti vengano adeguati al modificato assetto

normativo.

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

A) al fine di favorire il ricambio generazionale, si invitano le società:

- ad assumere e conferire incarichi nei confronti di soggetti che non abbiano conseguito lo stato di quiescenza;
- a non trattenere in servizio il personale che possiede i requisiti per il conseguimento dello stato di quiescenza;

B) attribuire premi e incentivi al personale correlati agli obiettivi raggiunti e al risultato di bilancio con particolare attenzione, in caso di risultato negativo, alle motivazioni sottostanti;

C) non adottare provvedimenti di aumento del livello di inquadramento contrattuale del personale per lo svolgimento delle medesime funzioni e attività;

D) non applicare aumenti retributivi o corrispondere nuove o maggiori indennità o comunque altre utilità a qualsiasi titolo, non previste o eccedenti i minimi previsti dai contratti collettivi nazionali per la posizione ricoperta, e/o i trattamenti in essere alla data di entrata in vigore dei presenti indirizzi;

E) limitare l'uso del lavoro straordinario per fronteggiare non previste situazioni di criticità o picchi di attività, invitando comunque, ove possibile, a mettere a recupero le ore svolte;

F) sottoporre il piano assunzioni all'autorizzazione dei soci, nell'ambito dell'approvazione del budget annuale. In tale sede dovrà essere specificato il numero di unità di personale che si intende acquisire, la tipologia contrattuale ricercata, la relativa spesa programmata per l'anno;

G) non sottoscrivere assicurazioni a favore del personale dipendente, a qualsiasi categoria afferente, se non nei limiti di quanto previsto dai relativi CCNL applicati, o per specifiche esigenze legate all'attività, previo confronto con l'Amministrazione;

H) in merito all'attribuzione di incarichi esterni, i cui presupposti di legittimità sono specificamente enucleati dall'art. 7 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, conformemente a quanto previsto dal Comune di Bologna, si richiede alle società di osservare i seguenti principi, anch'essi da recepire con proprio provvedimento:

1. l'incarico deve rispondere ad esigenze di natura eccezionale e straordinaria oggettivamente non sopperibili dalle professionalità interne;
2. l'atto di incarico deve riportare chiaramente la motivazione dell'affidamento, specificando le esigenze da soddisfare;
3. deve sempre essere eseguita una procedura comparativa;
4. deve essere verificata l'impossibilità oggettiva di poter utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno;
5. è vietata tanto la proroga che il rinnovo del contratto.

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

La norma prevede l'emanazione di un Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, fino all'adozione del quale si applica il limite richiamato. A seguito dell'adozione del decreto ministeriale, spetterà alle società medesime la verifica del rispetto del limite massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo dei propri organi sociali, dei dirigenti e dipendenti. L'eventuale adeguamento dei compensi degli organi sociali sarà effettuato mediante apposita deliberazione dell'Assemblea dei Soci. Relativamente a dirigenti e dipendenti l'organo amministrativo valuterà una proposta da sottoporre al confronto dell'Amministrazione;

L) nel caso di potenziamento e/o ampliamento dell'attività svolta dalle società, a consuntivo il complesso delle spese di funzionamento potrà aumentare rispetto alla rilevazione dei dati alla data di riferimento individuata nelle specifiche schede riferite ad ogni singola società, a condizione di mantenere inalterati i livelli di produttività e di efficienza della gestione, non aumentando l'incidenza percentuale del complesso delle spese di funzionamento sul valore della produzione nell'esercizio sociale considerato, dandone puntuale evidenza esplicitazione nelle relazioni di cui al punto 5.

## **7. Indirizzi relativi alle singole società in controllo pubblico**

Alla luce di tutto quanto precede, si dispone che le società:

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

siano soggette agli indirizzi del Comune di Bologna stabiliti di seguito in ordine ad ogni singola organizzazione societaria, e che li recepiscono secondo quanto indicato nel presente documento, dando opportuna informazione al socio Comune di Bologna, e adeguata pubblicità ai terzi.

#### 7.4 Scheda CENTRO AGROALIMENTARE BOLOGNA Spa (CAAB Spa): analisi e indirizzi

La Società ha per oggetto la gestione e lo sviluppo del Centro agroalimentare all'ingrosso di Bologna; la società è controllata dal Comune di Bologna, Socio all'80,04%, e ne è sottoposta a direzione e coordinamento.

Al capitale sociale partecipano anche la Camera di Commercio di Bologna con il 7,57%, la Regione Emilia Romagna con il 6,12%, la Città Metropolitana di Bologna con l'1,54% e, in misura minoritaria, soggetti privati, in particolare associazioni di categoria del settore.

Si propone un aggiornamento, con i dati di bilancio 2018, delle spese di funzionamento risultanti dai bilanci approvati degli ultimi tre esercizi (dati di bilancio consuntivo).

##### TRIENNIO 2016-2018

| Codifica bilancio CEE | VALORE DELLA PRODUZIONE                                                   | 2018      |                               | 2017      |                               | 2016      |                               |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------------------------|-----------|-------------------------------|-----------|-------------------------------|
|                       |                                                                           | €         | %                             | €         | %                             | €         | %                             |
| A1)                   | Canoni per locazioni e concessioni                                        | 3.483.701 |                               | 3.490.848 |                               | 3.851.074 |                               |
| A1)                   | Ricavi per servizi Marketing e impianto fotovoltaico e altri ricavi       | 408.434   |                               | 343.339   |                               | 479.324   |                               |
| A1)                   | Ricavi per ingresso utenti                                                | 512.617   |                               | 462.796   |                               | 446.881   |                               |
| A5)                   | Altri ricavi, di cui                                                      | 3.335.652 |                               | 3.181.222 |                               | 4.871.116 |                               |
|                       | contributo c/esercizio                                                    | 283.649   |                               | 35.367    |                               | 39.180    |                               |
|                       | altri ricavi                                                              | 3.052.003 |                               | 3.145.855 |                               | 4.831.936 |                               |
|                       | VALORE DELLA PRODUZIONE da bilancio                                       | 7.740.404 |                               | 7.478.205 |                               | 9.648.395 |                               |
|                       | Rimborsi di costi da operatori del mercato                                | 1.393.555 |                               | nd        |                               | nd        |                               |
|                       | VALORE DELLA PRODUZIONE netto dei rimborsi da operatori del mercato al    | 6.346.849 | 100,00%                       | nd        | nd                            | nd        | nd                            |
| Codifica bilancio CEE | COSTI DI FUNZIONAMENTO                                                    | 2018      |                               | 2017      |                               | 2016      |                               |
|                       |                                                                           | €         | % sul Valore Produzione netto | €         | % sul Valore Produzione netto | €         | % sul Valore Produzione netto |
| B6)                   | Costi per materie prime                                                   | 16.917    |                               | 15.847    |                               | 14.131    |                               |
| B7)                   | Costi per servizi                                                         | 2.126.280 |                               | 2.574.322 |                               | 4.544.800 |                               |
| B8)                   | Godimento beni di terzi                                                   | 1.591.046 |                               | 1.577.435 |                               | 1.148.613 |                               |
| B9)                   | Costi per il personale                                                    | 1.284.337 |                               | 1.254.803 |                               | 1.300.844 |                               |
| B14)                  | Oneri diversi di gestione                                                 | 297.172   |                               | 449.798   |                               | 478.775   |                               |
|                       | Costi di funzionamento rimborsati da operatori del mercato                | 1.393.555 |                               | nd        |                               | nd        |                               |
|                       | TOTALE COSTI FUNZIONAMENTO netto dei rimborsi da operatori del mercato al | 3.922.197 | 61,80%                        | nd        | nd                            | nd        | nd                            |

L'incidenza delle spese di funzionamento sul Valore della Produzione si attesta, nei tre esercizi considerati, su un valore che passa dal 77,60% del 2016 ad un valore pari al 78,52% del 2017 e ad un valore del 68,68% del 2018.

Le spese di funzionamento sono costituite principalmente dai costi per servizi, che sono scesi dall'incidere per un 60,7% sul totale nel 2016 ad un 40% nel 2018.

Il prospetto evidenzia che le spese di funzionamento nel triennio considerato hanno registrato un progressivo decremento, passando da un valore di 7,5 milioni di euro nel 2016 a 5,3 milioni nel 2018, che hanno soprattutto riguardato i costi per servizi e gli oneri diversi di gestione.

A conclusione della ristrutturazione del complesso immobiliare, che ha visto un andamento incostante delle esigenze lavorative, a partire dall'anno 2018 l'organico della società è stato ridisegnato in considerazione al pensionamento di diverse unità di personale e al rinnovo generale dell'assetto sociale. La società si attende di concludere la riorganizzazione entro l'anno 2020.

In ordine ai costi del personale, si evidenziano i seguenti dati, risultanti dai bilanci consuntivi della Società:

| CATEGORIA        | 2018 |                        | 2017  |                        | 2016  |                        |
|------------------|------|------------------------|-------|------------------------|-------|------------------------|
|                  | Nr.  | Costo in migliaia di € | Nr.   | Costo in migliaia di € | Nr.   | Costo in migliaia di € |
| Dirigenti        | 1    | € 1.284.337,00         | 1     | € 1.254.803,00         | 1     | € 1.300.844,00         |
| Quadri           | 3,5  |                        | 4     |                        | 4     |                        |
| Altri Dipendenti | 15   |                        | 13,92 |                        | 14,83 |                        |

dati di consuntivo

Il budget 2019 è stato autorizzato alla società dal Comune di Bologna con Delibera della Giunta PG 248683/2019, n. proposta DG/PRO/130/2019. Nella relazione illustrativa allegata al budget 2019 la Società ha precisato che una parte delle spese di funzionamento individuate nelle voci di costo del Conto Economico B6), B7), B8), B9), B14) è riaddebitata ai soggetti concessionari oppure oggetto di pagamento diretto da parte dei fruitori della struttura e servizi mercatali (materiale accessi, portineria e vigilanza, smaltimento rifiuti, canoni servizi informatici, canoni noleggio bagni, etc.), pertanto occorre considerare tali costi al netto dei relativi rimborsi. Per questa ragione la Società, nel suddetto documento, ha rielaborato le spese oggetto dell'atto sul contenimento dei costi di funzionamento, esprimendole al netto delle spese riaddebitate ai concessionari o ai fruitori della struttura e servizi mercatali, e al netto delle spese relative alle partecipazioni al fondo PAI (canoni di usufrutto oneroso NAM, imposta di bollo su titoli fondo PAI, etc.). A seguito di questa rielaborazione, si è potuto riscontrare il rispetto della direttiva impartita con l'Atto di indirizzo per il contenimento delle spese di funzionamento delle società in controllo pubblico adottato con Delibera di Consiglio Comunale P.G. 405041/2018 (n.proposta: DC/PRO/14/2018), esecutiva dal 2/10/2018, sia con riferimento agli indirizzi comuni che con riferimento agli indirizzi specifici, i quali prevedevano per il CAAB "la riduzione del 5% del complesso delle spese di funzionamento (individuate nelle voci di costo del Conto Economico B6), B7), B8), B9), B14)) a partire dall'esercizio 2019, rispetto al corrispondente valore risultante dal budget 2018, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e da perseguire mediante l'adozione di propri provvedimenti."

A seguito di questa rielaborazione dei dati, si ritiene di impartire quali nuovi indirizzi alla Società per gli anni a venire il perseguimento del contenimento dei costi strettamente riconducibili al funzionamento della società e in particolare limitare, compatibilmente con le criticità e i picchi di attività, il ricorso alle consulenze esterne, mantenendosi comunque sugli attuali livelli di costi di funzionamento, prendendo a riferimento i dati del consuntivo 2018 (€ 3.922.197), considerando i costi al netto delle spese riaddebitate ai concessionari o ai fruitori della struttura e servizi mercatali, sulla base dei dati forniti dalla Società. Al fine di consentire la verifica del rispetto di tale indirizzo, la società nei documenti societari individuati ai fini del recepimento degli indirizzi consiliari (budget di esercizio e relazione sul governo societario) dovrà indicare in separata voce l'importo dei costi oggetto di rimborso e dei rispettivi rimborsi contabilizzati nel valore della produzione, secondo lo schema sopra riportato.