



CITTÀ DI ALGHERO

PROVINCIA DI SASSARI

OBIETTIVI DI CONTENIMENTO DELLE SPESE DI FUNZIONAMENTO, COMPRESSE QUELLE PER IL PERSONALE, DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE DAL COMUNE DI ALGHERO.

LINEE DI INDIRIZZO IN MATERIA DI PERSONALE PER AZIENDE E ISTITUZIONI DEL COMUNE DI ALGHERO

Allegato alla deliberazione di Giunta comunale n. 315 del 13.10.2017 come modificato dalla deliberazione di Giunta comunale n. 277 del 08.02.2018

INDICE

1.	L'applicazione del D.lgs. n. 175/2016 - la gestione del personale nelle società a controllo pubblico.	pag. 2
2.	Il reclutamento del personale nelle società a controllo pubblico.	pag. 3
3.	Disciplina in materia di personale degli organismi partecipati (enti e istituzioni) a controllo pubblico – interventi obbligatori.	pag. 4
4.	Disciplina in materia di personale delle società a controllo pubblico. Interventi obbligatori.	pag. 5
5.	Gli obblighi di pubblicazione e trasparenza.	pag. 6
6.	Altri adempimenti.	pag. 6
7.	Disciplina transitoria in materia di personale delle società a controllo pubblico.	pag. 7
8.	Le società e gli altri organismi partecipati destinatari degli indirizzi.	pag. 7

9.	Obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, comprese quelle per il personale, delle società partecipate dal comune di Alghero, in applicazione dell'art. 19 comma 5 del D.Lgs. n. 175/2016	pag. 9
10.	Linee di indirizzo per aziende e istituzioni in materia di personale, in applicazione dell'art. 18, comma 2 bis, del D.L. 112/2008 e dell'art. 3, comma 5, ultimo periodo.	pag. 10

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

L'articolo 18 comma 1 lett. e) ed 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: 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.

Quella relativa alla gestione del personale è materia che rientra nel quadro degli obiettivi strategici posti dalla riforma delle società a partecipazione pubblica finalizzata al riordino dell'intero sistema delle società a partecipazione pubblica.

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 esercitano poteri di controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

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 ed avvia un processo di semplificazione e riordino e razionalizzazione del quadro normativo.

Il Testo Unico, pone particolare evidenza sulla necessità dei controlli, e sulla loro utilità per il perseguimento dell'efficiente gestione della partecipazione pubblica, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica (art. 1, comma 2 D.Lgs. n. 175/2016).

Gli obiettivi che la riforma si pone nel medio periodo sono i seguenti:

- a) realizzare 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:

- a) migliorare i servizi erogati a cittadini e imprese;
- b) favorire la credibilità e la trasparenza della pubblica amministrazione;
- c) 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 Comune di Alghero ha istituito nel corso del 2016, un servizio dedicato alle società partecipate, avente funzioni di coordinamento e controllo sugli organismi partecipati dell'ente. Ha poi adottato, con deliberazione consiliare n.55 del 09.10.2017 il Regolamento sui controlli delle società, degli enti e degli altri organismi partecipati dal comune di Alghero, contenente anche le modalità relative ai

processi di indirizzo, monitoraggio e verifica finale delle politiche di gestione del personale delle partecipate, cui i presenti indirizzi si uniformano.

2. 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 assunzionali.

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.

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.

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.

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

Il dettato normativo prevede 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 trova numerose applicazioni in tutte le fasi in cui una procedura selettiva si articola; fase dell'accesso; operazioni concorsuali; composizione delle commissioni giudicatrici; valutazioni delle prove; modalità di redazione del bando; trasparenza e pubblicità del procedimento. Il comma 3 dell'articolo 35 del d.lgs. n. 165/2001 indica una serie di regole valedoli per tutte le procedure di reclutamento nella P.A.:

- 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 tenute all'osservanza di detti principi nei casi di procedimenti di reclutamento di personale e 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.

3. DISCIPLINA IN MATERIA DI PERSONALE DEGLI ALTRI ORGANISMI PARTECIPATI A CONTROLLO PUBBLICO – INTERVENTI OBBLIGATORI

Il Decreto Legge, 25 giugno 2008 n.112, all'art. 18, dispone le regole cui le aziende e le istituzioni pubbliche devono attenersi in materia di reclutamento del personale.

Nel dettaglio il comma 2 bis dispone:

*Le aziende speciali e le istituzioni **si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera.** Le aziende speciali e le istituzioni adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione.*

L'art. 18 del D.L. n. 112/2008, è stato modificato dall'art. 19, comma 1, D.L. 1° luglio 2009, n. 78, sostituito dall' art. 1, comma 557, L. 27 dicembre 2013, n. 147, a decorrere dal 1° gennaio 2014 e, successivamente, dall' art. 4, comma 12-bis, D.L. 24 aprile 2014, n. 66. Infine, il comma 5 è stato così modificato dall' art. 3, comma 5-quinquies, D.L. 24 giugno 2014, n. 90 e dall' art. 27, comma 1, lett. b), D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

Il D.L. 24 giugno 2014, n. 90, all'art. 3, comma 5, ultimo periodo dispone:

Le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, fermo restando quanto previsto dal medesimo articolo 18, comma 2-bis, come da ultimo modificato dal comma 5-quinquies del presente articolo”;

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

La normativa in materia di gestione del personale delle aziende e delle istituzioni pubbliche dispone quindi che, l'ente controllante le aziende e le istituzioni, debba adottare un atto di indirizzo per ogni azienda o istituzione che tenga conto dei propri limiti assunzionali e che sia coerente con la quantità e qualità dei servizi resi.

Qualora si tratti di aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie, le linee di indirizzo non dovranno tener conto dei limiti assunzionali dell'ente di appartenenza, fermo restando l'obbligo di garantire che il livello dei costi del personale sia coerente rispetto alla quantità di servizi erogati.

Per tutte le aziende e le istituzioni vige l'obbligo di assicurare la riduzione tendenziale dell'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente.

Spetta all'amministrazione di appartenenza fissare, con proprio atto di indirizzo, per ogni azienda e istituzione obiettivi in materia di personale che tengano conto:

- a) del principio generale di riduzione dei costi del personale attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni;
- b) delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale;
- c) della tipologia di indirizzo nei casi in cui l'azienda o l'istituzione rientrino nell'eccezione prevista in caso di gestione di servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie;
- d) dell'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati;
- e) dell'obbligo di riduzione tendenziale dell'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente.

4. DISCIPLINA IN MATERIA DI PERSONALE DELLE SOCIETA' A CONTROLLO PUBBLICO – INTERVENTI OBBLIGATORI.

Per le società 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 (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 6).*

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 i vincoli definiti dall'art. 25 dello stesso decreto (utilizzo obbligatorio della mobilità per i lavoratori individuati in esubero e correlato blocco delle assunzioni a tempo indeterminato, dalla data di pubblicazione del decreto di cui all'art. 25, comma 1 fino al 30 giugno 2018).

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.

La Sezione di Controllo della Corte dei Conti Liguria, nel recentissimo parere (Deliberazione n. 80 del 20/07/2017), si è pronunciata sul merito, chiarendo che l'atto di indirizzo dell'ente locale controllante deve considerare la potenziale sfera di operatività della società controllata. Pertanto è necessario rapportare i mezzi e gli 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 un'ottica di efficientamento e di miglioramento della produttività.

5. GLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE E TRASPARENZA

Il comma 7 del citato art. 19 del D. Lgs. n. 175/2016 dispone poi 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 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.

6. 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.

7. DISCIPLINA TRANSITORIA IN MATERIA DI PERSONALE DELLE SOCIETÀ A CONTROLLO PUBBLICO

L'art. 25, comma 1, del Testo Unico prevede che le Società Partecipate, entro il 30 settembre 2017, effettuino una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, il cui elenco, con la puntuale indicazione dei profili posseduti, è trasmesso alla Regione nel cui territorio la società ha sede legale, secondo le modalità stabilite da un decreto del Ministro del Lavoro, adottato di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro delle finanze, previa intesa in Conferenza unificata.

In sede di intesa in Conferenza Unificata, è stato raggiunto l'accordo sui tempi e sulle scadenze previste per l'adempimento. In particolare è previsto che entro sessanta giorni dalla data della ricognizione (30 settembre) le società a controllo pubblico individuano e dichiarano le eccedenze di personale, tenuto conto di quanto previsto nei piani di riassetto di cui all'art. 24 del D.lgs 175/2016 e di quanto previsto al medesimo decreto. Entro il 10 dicembre le società che individuano eccedenze di personale ne danno comunicazione preventiva alle rappresentanze sindacali ed alle rispettive associazioni di categoria. Entro il 20 dicembre le società inviano alle regioni nel cui territorio hanno sede legale i dati relativi ai lavoratori eccedenti. Entro il 15 gennaio le regioni trasmettono all'ANPAL i dati in forma aggregata e a decorrere dal 31 marzo l'ente li gestirà ai fini degli adempimenti di cui all'art. 25 comma 3 del TUSP (Testo Unico Società Partecipate). Fino al 30 giugno 2018 le società a controllo pubblico non possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo agli elenchi regionali. Il predetto divieto decorre dalla data di pubblicazione del decreto di cui al comma 1 dell'art. 25.

Solo nel caso in cui sia indispensabile assumere lavoratori altamente specializzati con profili non disponibili negli elenchi, le Regioni – fino a 12 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento - possono autorizzare, in deroga al blocco, l'avvio di nuove assunzioni.

Decorso tale periodo l'autorizzazione è rilasciata dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro. E' infine prevista la nullità dei rapporti di lavoro stipulati in violazione delle norme su indicate. L'articolo in questione non si applica alle società miste a prevalente capitale privato che gestiscono servizi di interesse generale e che nei tre esercizi precedenti hanno prodotto un risultato positivo.

8. LE SOCIETÀ E GLI ALTRI ORGANISMI PARTECIPATI DESTINATARI DEGLI INDIRIZZI

La corretta applicazione ed attuazione delle disposizioni del decreto di riforma delle società a partecipazione pubblica, e di quelle che permangono in riferimento agli altri organismi partecipati, con particolare riguardo alla materia della gestione del personale, è anche legata alle capacità delle amministrazioni pubbliche partecipanti, di "imporre" l'osservanza degli obiettivi fissati e di assicurare

un concreto ed efficace controllo sulle medesime società, al fine della piena osservanza ed attuazione da parte delle stesse degli interessi pubblici e generali.

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 269 del 17/08/2017 è stato effettuato l'aggiornamento dell'area di consolidamento per l'esercizio 2016 e sono stati approvati i due elenchi richiesti dalla normativa: l'elenco dei componenti il gruppo Amministrazione Pubblica del Comune di Alghero e l'elenco dei componenti il gruppo Amministrazione Pubblica inclusi nell'area di consolidamento.

Elenco delle società e degli organismi partecipati inclusi nell'area di consolidamento del comune di Alghero

	Denominazione	Sintesi attività svolta	Missione bilancio
1	ALGHERO IN HOUSE UNIPERSONALE S.R.L. Quota di partecipazione 100%	Manutenzione degli stabili comunali; bagni automatizzati; manutenzione della viabilità; manutenzione del verde; servizi di portierato, movimentazione per manifestazioni istituzionali e allestimento eventi; pulizia dei litorali, gestione parcheggi a pagamento, reperibilità	1. Servizi istituzionali, generali e di gestione. 4. Istruzione e diritto allo studio. 5. Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali. 6. Politiche giovanili, sport e tempo libero. 8. Assetto del territorio. 9. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente. 10. trasporti e diritto alla mobilità. 12. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia. 14. Sviluppo economico.
2	SOCIETA' PER LE ENTRATE DEL COMUNE DI ALGHERO S.P.A. - S.E.C.AL. S.p.A. Quota di partecipazione 100%	Gestione dei servizi inerenti le attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di altre entrate e delle attività connesse, complementari, accessorie ed ausiliarie indirizzate al supporto delle attività di gestione tributaria, extra-tributaria e patrimoniale del Comune di Alghero	1. Servizi istituzionali, generali e di gestione.

3	<p>Fondazione META – Musei Eventi Turismo Alghero</p> <p>Quota di partecipazione 100%</p>	<p>La Fondazione persegue le finalità di concorrere all'elaborazione di strategie di sviluppo culturale del territorio, di conservare, valorizzare e gestire i beni del patrimonio culturale di proprietà del Comune;</p> <p>di contribuire al coordinamento, alla promozione e alla gestione integrata del sistema culturale della Città;</p> <p>di ideare, promuovere, realizzare e gestire programmi, progetti e iniziative di conservazione, valorizzazione, promozione, organizzazione, fruizione e gestione del sistema culturale.</p>	5. Tutela e valorizzazione dei b attività culturali.
4	<p>Azienda Speciale Parco di Porto Conte</p> <p>Quota di partecipazione 100%</p>	<p>L'Azienda Speciale Parco di Porto Conte, istituita con legge regionale n.4 del 26.02.1999, per la conservazione e la valorizzazione delle risorse naturali, ambientali, storiche e culturali, la loro fruizione sociale, la promozione della ricerca scientifica e della didattica ambientale, nonché lo sviluppo delle attività economiche compatibili, in primo luogo quelle tradizionali, agricole, zootecniche, artigianali e turistiche e la riqualificazione ecologica degli insediamenti. La citata legge istitutiva ne determina il territorio e stabilisce che la gestione del Parco sia affidata al Comune di Alghero il quale la esercita attraverso la costituzione di un apposito ente di gestione la cui Assemblea è individuata nel Consiglio comunale in carica.</p> <p>L'Azienda Parco, costituita con deliberazione del Consiglio Comunale di Alghero n. 21 del 21.06.2000, è partecipata al 100% dal Comune di Alghero</p>	9. Sviluppo sostenibile etutela del territorio e dell'ambiente.

Tutto ciò premesso, in attesa del completamento delle disposizioni in materia, si ritiene opportuno e necessario approvare il presente documento contenente:

- 1) *obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, comprese quelle per il personale, delle società controllate dal Comune di Alghero*, in applicazione dell'art. 19 comma 5 del D.Lgs. n. 175/2016;
- 2) *linee di indirizzo per ogni azienda ed istituzione in materia di personale*, in applicazione dell'art 18, comma 2 bis, del Decreto Legge, 25 giugno 2008 n.112.

9. OBIETTIVI DI CONTENIMENTO DELLE SPESE DI FUNZIONAMENTO, COMPRESSE QUELLE PER IL PERSONALE, DELLE SOCIETA' PARTECIPATE DAL COMUNE DI ALGHERO, in applicazione dell'art. 19 comma 5 del D.Lgs. n. 175/2016

Il presente provvedimento fissa obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, comprese quelle per il personale, per le Società partecipate dal Comune di Alghero: Alghero in House **Unipersonale s.r.l. e S.E.C.AI S.p.A. ("Società")**:

1. Le "Società" devono svolgere esclusivamente azioni strumentali al raggiungimento del proprio oggetto sociale;
2. Le "Società", nell'esercizio delle proprie funzioni:
 - a. agiscono perseguendo le proprie finalità, nell'ottica della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria;
 - b. agiscono nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;
3. In ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 6 comma 6 del D.L. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010 (riduzione del 10% dei compensi a decorrere dalla prima scadenza del consiglio o collegio successivo alla data di entrata in vigore della norma) e dell'art. 4 comma 4 secondo periodo del D.L. n. 95/2012 convertito dalla Legge n. 135/2012 (ancora vigente), il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori, compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 % di quanto complessivamente sostenuto nell'anno 2013;
4. Le "Società":
 - a. sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al d.lgs. n. 50/2016 (fermo restando quanto previsto dall'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016 per gli affidamenti in house);
 - b. sono tenute all'applicazione dell'art 19 del d.lgs. n. 175/2016 con particolare riferimento a personale, trasparenza e spese funzionamento;
 - c. devono ottemperare alle disposizioni di cui all'art. 25 del d.lgs. n. 175/2016 "disciplina transitoria" ed in particolare, fino al 30 giugno 2018, non possono procedere all'assunzione di personale a tempo indeterminato, a partire dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, dell'art. 25 del TUSP;
 - d. possono effettuare sostituzioni di personale cessato per pensionamento con personale a tempo determinato (tale vincolo comporta di per sé, su base pluriennale, una condizione di contenimento della spesa di personale);
5. le "Società", per poter effettuare nuove assunzioni, dovranno essere autorizzate con provvedimento dell'Amministrazione previa presentazione di un piano di fattibilità che dimostri la compatibilità di quanto programmato con i principi di efficienza e con la realizzazione di economie di scala, fermo restando il rispetto degli altri obblighi procedurali previsti dalla vigente normativa;
6. le "Società" sono soggette a controllo multidisciplinare di regolarità amministrativa e contabile, oltre che di verifica dell'andamento economico finanziario;
7. Nell'ambito degli obiettivi fissati le "Società" possono operare in un arco di riferimento triennale, nel senso che il contenimento delle spese di funzionamento deve essere valutato nel triennio di riferimento.

8. Le “società” devono recepire, tramite propri provvedimenti, le direttive impartite nel presente provvedimento.

10. LINEE DI INDIRIZZO PER AZIENDE E ISTITUZIONI IN MATERIA DI PERSONALE, IN APPLICAZIONE DELL'ART. 18, COMMA 2 BIS, DEL D.L. 112/2008 E DELL'ART. 3, COMMA 5, ULTIMO PERIODO

Il presente provvedimento fissa le linee di indirizzo in materia di personale per le aziende e le istituzioni del Comune di Alghero, che sono la Fondazione META e l'Azienda Parco di Porto Conte (“*Organismi partecipati*”);

1. Fondazione Meta.

La Fondazione, istituita dal Comune di Alghero con Deliberazione di Consiglio comunale n. 26 del 16.6.2010, persegue le finalità di concorrere all'elaborazione di strategie di sviluppo culturale del territorio, di conservare, valorizzare e gestire i beni del patrimonio culturale di proprietà del Comune, contribuisce al coordinamento, alla promozione e alla gestione integrata del sistema culturale della Città, promuove, realizza e gestisce programmi, progetti e iniziative di conservazione, valorizzazione, promozione, organizzazione, fruizione e gestione del patrimonio culturale del Comune di Alghero.

La Fondazione META è stata istituita come “*fondazione di partecipazione*”, ossia come organismo a struttura aperta dai fondatori ad altri soggetti, per la gestione dei servizi culturali e di valorizzazione di alcuni beni culturali. Il Comune di Alghero è l'unico (socio) fondatore e ha affidato alla Fondazione i servizi prevalentemente in concessione secondo il modulo “*in house*”.

La fondazione, disciplinata dall'art. 14 del Codice Civile, si configura come ente avente personalità giuridica di diritto privato, che non persegue finalità di lucro con ciò implicando l'assenza di distribuzione di utili. Può essere costituita per il perseguimento di fini educativi, culturali, religiosi, sociali o di altri scopi di pubblica utilità (Corte dei Conti, sez. reg. Sardegna, deliberazione n. 19/2014/PAR del 10.04.2014).

Ai fini del riconoscimento della personalità giuridica è necessario che lo scopo sia lecito e che il patrimonio risulti adeguato allo scopo (d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, art. 1).

Dalla particolare struttura della Fondazione, caratterizzata dalla mancanza di un'organizzazione a carattere personale e dall'inesistenza di un'Assemblea, si deduce l'immodificabilità dello statuto anche da parte dello stesso fondatore.

Una recente teorizzazione dottrinale ha elaborato la diversa figura della “**fondazione di partecipazione**” o “**fondazione associativa**”, che costituisce un modello atipico di persona giuridica privata, in cui è sintetizzato l'elemento patrimoniale, tipico delle fondazioni, e l'elemento personale, tipico delle associazioni.

Questa figura troverebbe legittimazione giuridica nel disposto “...altre associazioni di carattere privato...” del previgente art. 12 del cod. civ., oggi abrogato e recepito dall'art. 1 del citato d.P.R. 361/200 e nell'art. 1332 del cod. civ., alla luce dell'art. 45 della Costituzione, che riconosce e promuove la funzione sociale della cooperazione a carattere mutualistico e senza fini speculativi (Corte dei Conti, sez. reg. controllo Lazio, deliberazione n. 151/2013/PAR del 24.07.2013). Il carattere associativo è rilevabile per la presenza di tre categorie di soci: fondatori, aderenti e sostenitori. I soci fondatori possono essere privati, aziende ed enti pubblici, i quali dotano la fondazione dei mezzi necessari per raggiungere i propri scopi con il negozio della dotazione e partecipano all'Assemblea ed al Consiglio di Amministrazione. I soci aderenti e sostenitori fanno conferimenti in denaro, beni materiali o immateriali o prestano lavori volontari. Essi partecipano all'Assemblea ed al Consiglio di Amministrazione.

L'assetto patrimoniale è costituito da un fondo patrimoniale e da un fondo di gestione a struttura aperta, con la possibilità che tutti i partecipanti o sostenitori possano contribuire economicamente alla realizzazione dello scopo sociale.

Il nuovo modello origina dall'inadeguatezza dello schema classico della fondazione rispetto alla necessità di gestire in maniera dinamica l'attività oggetto della fondazione che, in genere, è di utilità sociale: cultura, sanità, ambiente, ricerca scientifica ecc.. Infatti mentre nella fondazione, il patrimonio, successivamente al riconoscimento giuridico, diviene autonomo e non è più nella disponibilità del fondatore, nell'associazione di partecipazione il legame dei fondatori non viene mai reciso, ed essi partecipano agli organi di governo. Il patrimonio può inoltre essere incrementato dai fondatori ed anche, come già detto, da altri soggetti subentranti.

Le fondazioni di partecipazione o fondazioni associative sono quindi persone giuridiche nate sul solco dell'istituto della fondazione cui si sono innestati elementi tipici del fenomeno associativo, costituite da una pluralità di soggetti (pubblici e privati), condividono una medesima finalità di pubblico interesse, solitamente di carattere educativo, culturale, religioso.

La Fondazione META è dunque una fondazione associativa, il cui fondatore è il Comune di Alghero, attualmente unico partecipante ed ha finalità culturali. Alla stessa sono stati affidati, prevalentemente in concessione, con il modello dell'*in house providing*, i servizi culturali, ivi comprese le attività di valorizzazione dei beni culturali facenti capo al patrimonio dell'ente.

Il codice degli appalti disciplina per la prima volta nell'ordinamento nazionale il modulo dell'affidamento in house specificandone la strutturazione fondata su due elementi costitutivi, che sono stati enucleati dalla sentenza della corte di Giustizia CE dell'8 novembre 1999, nota come "sentenza *Teckal*". Tali elementi sono: l'esercizio dell'ente locale sulla persona giuridica affidataria di un *controllo analogo* a quello esercitato sui propri servizi; che questa persona *realizza la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti locali che la controllano*. La giurisprudenza comunitaria ha poi sviluppato i vari profili operativi e funzionali caratterizzanti sia il controllo analogo che l'attività prevalente, concetti codificati in termini di diritto positivo dalle direttive Ue.

L'art. 5 del D.lgs 50/2016 (Codice degli appalti) recepisce al comma 1 questo quadro sistemico. Per la prima volta il codice tratta la materia degli affidamenti diretti agli organismi in house, recependo le norme comunitarie. Il codice esclude dall'applicazione delle regole sugli affidamenti in appalto o in concessione di lavori, servizi e forniture, quelli effettuati in favore dei c.d. "organismi in house", consentendo l'affidamento diretto senza gara, ponendo però una serie di condizioni:

- 1) L'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare un il c.d. "*controllo analogo*" sull'organismo in house aggiudicatario;
- 2) Oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata devono essere svolte in favore dell'amministrazione aggiudicatrice controllante;
- 3) Nella persona giuridica controllata non può esservi alcuna partecipazione privata salvo i casi previsti dalla legge.

Tra gli indici dell'esercizio del controllo analogo rientra certamente quello relativo all'indicazione, da parte dell'amministrazione affidataria, delle linee di indirizzo relative alla programmazione delle assunzioni ed alle modalità di contenimento della spesa di personale.

L'art. 18, comma 2 bis del D.L. 118/2008 prevede espressamente che l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisca, per ciascuno dei soggetti giuridici controllati (aziende e istituzioni), specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera.

Il secondo periodo della norma succitata prevede che per le aziende ed istituzioni che operano in determinati ambiti, tra cui quello culturale (a cui si ritiene di dover assimilare la Fondazione Meta), le linee di indirizzo non debbano tenere conto dei limiti assunzionali previsti per l'ente di appartenenza.

Si ritiene pertanto opportuno fissare per la Fondazione le seguenti linee di indirizzo:

1.a - per poter avviare le procedure assunzionali e gli atti propedeutici, dovrà essere autorizzata con provvedimento della Giunta comunale, previa presentazione di un piano di fattibilità che dimostri la compatibilità delle assunzioni programmate con la quantità e qualità dei servizi resi e con la sostenibilità economica;

1.b - è tenuta a garantire una graduale riduzione della percentuale di incidenza dei costi per il personale sul totale dei costi;

1.c - è tenuta a prestabilire, 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.

1.d - è tenuta a 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.

1.e - è tenuta a rispettare il principio per cui l'utilizzo di forme di lavoro flessibile deve essere limitato alle ipotesi di comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale.

2. Azienda parco Porto Conte.

L'Azienda Speciale Parco di Porto Conte è stata istituita con legge regionale n.4 del 26.02.1999, per la conservazione e la valorizzazione delle risorse naturali, ambientali, storiche e culturali, la loro fruizione sociale, la promozione della ricerca scientifica e della didattica ambientale, nonché lo sviluppo delle attività economiche compatibili, in primo luogo quelle tradizionali, agricole, zootecniche, artigianali e turistiche e la riqualificazione ecologica degli insediamenti. La citata legge istitutiva ne determina il territorio di riferimento e stabilisce che la gestione del Parco sia affidata al Comune di Alghero il quale la esercita attraverso la costituzione di un apposito ente di gestione la cui Assemblea è individuata nel Consiglio comunale in carica. L'Azienda Parco, costituita con deliberazione del Consiglio Comunale di Alghero n. 21 del 21.06.2000, è partecipata al 100% dal Comune di Alghero.

L'Azienda non ha in carico personale a tempo indeterminato, ha sempre utilizzato diverse forme di rapporti lavorativi di tipo flessibile. Si rende pertanto necessario procedere all'assunzione di personale per lo svolgimento dell'attività ordinaria.

Tra gli obiettivi dell'Amministrazione, vi è quello di avviare l'iter che consenta di giungere alla gestione unitaria delle aree protette di Alghero, mediante passaggio dell'Area Marina Protetta, attualmente gestita all'interno dell'Ente con l'ausilio di personale specializzato assunto con contratti di lavoro flessibile, all'Azienda Parco, previa eventuale revisione statutaria e richiesta di affidamento al Ministero dell'Ambiente.

L'art. 18, comma 2 bis del D.L. 118/2008 prevede espressamente che l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisca, per ciascuno dei soggetti giuridici controllati (aziende e istituzioni), specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Il secondo periodo della norma succitata prevede che per le aziende ed istituzioni che operano in determinati ambiti, tra cui quello culturale ed educativo (a cui si ritiene di dover assimilare l'Azienda Speciale Parco), le linee di indirizzo non debbano tenere conto dei limiti assunzionali previsti per l'ente di appartenenza.

Si ritiene pertanto opportuno fissare per l'Azienda Parco di Porto Conte le seguenti linee di indirizzo:

2.a - è tenuta a rispettare il principio per cui l'utilizzo di forme di lavoro flessibile deve essere limitato alle ipotesi di comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale; 2.b - è

tenuta a redigere il Piano del fabbisogno di personale ed il Piano delle assunzioni, che tengano conto dell'analisi sulle effettive necessità di organico, che siano compatibili con la quantità e qualità dei servizi svolti e con gli equilibri di bilancio;

2.c - per poter avviare le procedure assunzionali e gli atti propedeutici, dovrà essere autorizzata con provvedimento della Giunta comunale, previa presentazione degli atti di cui al punto 2.b e di un piano di fattibilità che dimostri la compatibilità delle assunzioni programmate con la quantità e qualità dei servizi resi e con gli equilibri del bilancio;

1.d - è tenuta a mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati;

1.e - è tenuta a prestabilire, 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.

1.f - è tenuta a 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.