

Regione Umbria

Piano di Governance delle Società partecipate, delle Agenzie regionali e degli altri Enti regionali

Indice

1. LE FINALITA' E L'AMBITO DI APPLICAZIONE DEL PIANO DI GOVERNANCE

2. LE SOCIETA' PARTECIPATE E IL QUADRO NORMATIVO

3. LE AGENZIE REGIONALI, GLI ENTI PUBBLICI ECONOMICI, I CONSORZI DI ENTI PUBBLICI, LE FONDAZIONI E IL QUADRO NORMATIVO

4. LE TIPOLOGIE DI CONTROLLO SULLE SOCIETA' CONTROLLATE DIRETTAMENTE E INDIRETTAMENTE DALLA REGIONE UMBRIA, SULLE SOCIETA' PARTECIPATE, SULLE AGENZIE E SUGLI ALTRI ENTI STRUMENTALI O PARTECIPATI DALLA REGIONE UMBRIA

4.1 Il controllo societario (c.d. strutturale)

4.2 Il controllo economico-finanziario (c.d. gestionale)

4.3 Il controllo di efficacia (c.d. prestazionale)

4.4 Il controllo analogo congiunto

4.5 Il controllo sul valore delle partecipazioni al fine di poter compiere scelte di investimento o disinvestimento o di razionalizzazione

5. ALTRI OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE E TRASMISSIONE DI DOCUMENTI PER GLI ENTI INTERESSATI DAL PRESENTE PIANO

6. FOCUS SULL'ART. 5 E L'ART. 6 DEL TUSP

6.1 L'art. 6 del TUSP

6.2 L'art. 5 del TUSP

7. PROTOCOLLO DI ANALISI

8. LE COMPETENZE DELLE FUNZIONI DI GOVERNANCE DELLE PARTECIPATE NELLA REGIONE UMBRIA

Allegati

1. LE FINALITA' E L'AMBITO DI APPLICAZIONE DEL PIANO DI GOVERNANCE

Il presente Piano di governance integra un sistema di regole che sovrintende il governo delle partecipazioni regionali, intese come Società partecipate dalla Regione Umbria a controllo pubblico e non, delle Agenzie regionali, degli enti strumentali e degli altri organismi di diritto privato, al fine di garantire il rispetto delle prescrizioni normative, il soddisfacimento di condizioni di equilibrio economico-finanziario e il raggiungimento dei risultati sulla base degli indirizzi ed obiettivi prefissati dalla Regione stessa.

Infatti, la locuzione *governance* si riferisce all'insieme di regole di ogni livello (leggi, statuto, regolamenti, etc.) che disciplinano la gestione e la direzione di una società o di un ente, pubblico o privato, nonché il complesso delle strutture, delle strategie e dei controlli che presiedono alla guida di un organismo.

Sono di conseguenza individuate le procedure e i modelli operativi al fine di:

- garantire il costante monitoraggio e adeguamento giuridico-amministrativo del sistema delle partecipate regionali;
- organizzare un sistema di controllo strutturale di tipo strategico, gestionale e di risultato (*ex ante*, contestuale e *ex post*);
- definire regole metodologiche ed operative (protocolli) per attuare un sistema efficace e omogeneo di controllo dell'equilibrio e della sostenibilità economico-finanziaria delle partecipate e degli altri enti strumentali o partecipati alla Regione Umbria;
- ottimizzare i flussi informativi così da soddisfare le esigenze di conoscenza e governo dell'attività degli Enti pubblici soci;
- realizzare un sistema coordinato di controllo delle società partecipate a controllo pubblico di secondo livello;
- svolgere una costante opera di razionalizzazione, ottimizzazione e contenimento dei costi.

Il Piano ha ad oggetto la disciplina del controllo regionale su:

- a) Società in cui la Regione Umbria detiene direttamente una partecipazione di controllo, *in house* o non;
- b) Società in cui la Regione detiene indirettamente, per il tramite di una Società o Organismo controllato, una partecipazione di controllo;
- c) Agenzie regionali;
- d) Enti pubblici economici e altri organismi regionali di diritto pubblico soggetti all'attività di indirizzo e controllo da parte della Regione Umbria;
- e) Organismi di diritto privato a controllo pubblico (tipo fondazioni di cui la Regione Umbria è Socia).

Si evidenzia che per le società meramente partecipate dalla Regione Umbria, il presente Piano ha valore di "*moral suasion*", con l'obiettivo di stabilire prassi di comportamento virtuoso finalizzate a conseguire obiettivi di massima trasparenza, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e dei soggetti partecipati e partecipanti. Alla data del presente Piano non

sussistono società meramente partecipate direttamente dalla Regione Umbria, mentre risultano indirettamente partecipate, per il tramite di Sviluppumbria Spa, Quadrilatero Marche Umbria Spa e, per il tramite di Gepafin Spa, le società essenzialmente rientranti nell'ambito delle operazioni di ingegneria finanziaria.

Nello specifico, gli enti che, alla data di adozione del presente Piano, rientrano nelle predette categorie e a cui si applicano le previsioni ivi contenute sono:

- le Società a controllo pubblico diretto che operano in regime di *in house providing* (Sviluppumbria Spa, 3A Parco tecnologico agroalimentare Scarl, Puntozero Scarl, Umbria Tpl e mobilità Spa);
- le Società a controllo pubblico diretto che non operano in regime di *in house providing* (Gepafin Spa);
- le Società a controllo pubblico indiretto (Sase Spa e Umbriafiere Spa, partecipate da Sviluppumbria Spa e Istituto Clinico Tiberino Spa, partecipata dall'Azienda Unità Sanitaria Locale Umbria 1);
- le Agenzie regionali (Adisu, Afor, Arpa, Arpal e Aur);
- gli Enti pubblici economici (Ater Umbria e Umbraflor);
- i Consorzi di enti pubblici (Consorzio "Scuola umbra di amministrazione pubblica");
- le Fondazioni (Fondazione di partecipazione Umbria Jazz, Fondazione Umbria per la prevenzione dell'usura – E.t.s., Fondazione Umbria Film commission, Fondazione Teatro Stabile dell'Umbria).

Nell'Allegato n. 1 sono descritti sinteticamente gli Enti sopra riportati.

Le Società sopra elencate risultano dall'ultimo Piano di razionalizzazione delle partecipate regionali di cui al D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) (TUSP) approvato con DGR n. 1218 del 13.11.2024 (con DGR n. 1101 del 28.09.2017 è stato approvato il Piano di ricognizione e revisione straordinaria delle partecipazioni regionali ex art. 24, TUSP).

Ci sono poi le società che, ai sensi di quanto previsto dagli artt. 24 e 20 del TUSP, sono state oggetto di azioni di razionalizzazione e per le quali sono ancora in essere le procedure di alienazione della partecipazione, di liquidazione della società o fallimentari, procedure che la Regione Umbria, per il tramite delle società o organismi "tramite", monitorizza costantemente nel loro stato di attuazione.

2. LE SOCIETÀ PARTECIPATE E IL QUADRO NORMATIVO

Il TUSP, entrato in vigore il 23 settembre 2016, il relativo correttivo D. Lgs. 16 giugno 2017, n. 100 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), entrato in vigore il 26 giugno 2017, e, recentemente, la L. 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza

2021), art. 11, comma 1, lett. a), n. 3) hanno strutturalmente rivisitato la disciplina delle società a partecipazione pubblica. Il testo del TUSP è stato approvato dal Governo in attuazione della delega conferita con la L. 7 agosto 2015, n. 124 e, stando ai criteri di delega, fine prioritario del decreto è *“assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e promozione della concorrenza”*, attraverso la *“razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità”* e la *“ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l’assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche”*.

Il quadro normativo di riferimento non si esaurisce nella disciplina contenuta nel TUSP, ma occorre tenere presente anche altre norme, tra cui il D.Lgs. 31/03/2023, n. 36 (*“codice dei contratti pubblici”*) e segnatamente l’art. 7 intitolato *“Principio di auto-organizzazione amministrativa”*¹.

¹ L’articolo 7 recepisce il principio di auto-organizzazione amministrativa, sancito anche nell’art. 2 direttiva 2014/23/UE, in base al quale le pubbliche amministrazioni scelgono autonomamente di organizzare l’esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso il ricorso a tre modelli fra loro alternativi: a) auto-produzione, b) esternalizzazione; c) cooperazione con altre pubbliche amministrazioni.

La codificazione del principio in esame determina un maggiore allineamento del diritto nazionale all’ordinamento dell’Unione, che pone l’autoproduzione e l’esternalizzazione su un piano di tendenziale parità.

La disposizione è in linea con quanto previsto in altri Stati membri dell’U.E.

La disposizione si ricollega ai principi della fiducia e del risultato, che orienta la scelta dell’Amministrazione anche nella scelta tra mercato e autoproduzione, così recuperando, in coerenza anche con alcune indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza n. 131/2020) l’*“amministrazione del fare”*, per troppo tempo sacrificata in base a visioni nazionali prive di fondamento unionale, a favore di un’amministrazione che si limita, con l’obbligo di esternalizzazione, a *“far fare agli altri”*.

Va evidenziato che in base alla normativa introdotta, la parità tra ricorso al mercato e auto-produzione è solo tendenziale in quanto la scelta per l’affidamento *in house* deve essere sempre motivata (a differenza di quanto accade per il ricorso al mercato, che non richiede specifica motivazione). In coerenza con il principio della fiducia di cui all’art. 2, si è però semplificata la motivazione attraverso la previsione secondo cui, in caso di prestazioni strumentali, l’affidamento *in house* si intende sufficientemente motivato qualora l’amministrazione dia conto dei vantaggi in termini di economicità, celerità e perseguimento degli interessi strategici. In via generale, viene escluso l’obbligo di dimostrare la situazione di *“fallimento del mercato”* e di esporre le ragioni che giustificano il ricorso all’istituto, mentre rimane la valutazione della congruità economica dell’offerta.

Nell’ottica del superamento dell’atteggiamento fortemente restrittivo nei confronti dell’*in house*, si spiega anche la scelta di non riproporre il particolare procedimento di iscrizione nel registro ANAC, previsto dall’abrogato art. 192 del d. lgs. n. 50/2016.

Ed invero, sebbene l’iscrizione nel registro ANAC aveva formalmente una funzione dichiarativa, non vi è dubbio che, come chiarito dal Consiglio di Stato con il parere n. 282 del 2017, il procedimento nel suo complesso aveva comunque una natura *“ibrida”*, presentando diversi ed evidenti profili di autoritatività. Ciò in quanto, il diniego di iscrizione eventualmente adottato dall’ANAC aveva effetti costitutivi (nel citato parere viene espressamente qualificandolo come provvedimento amministrativo impugnabile innanzi al giudice amministrativo), il che, alla fine, equiparava il meccanismo in esame ad una procedura di segnalazione, nel quale la domanda di iscrizione svolgeva funzioni analoghe alla presentazione di una s.c.i.a.

L’idea sottesa all’abrogato art. 192 d. lgs. n. 50/2016 era, quindi, quella che l’*in house* avesse comunque bisogno di un titolo abilitativo, la cui formazione era *“controllata”* dall’ANAC, e questo è apparso sproporzionato rispetto alle funzioni di vigilanza e alle esigenze di trasparenza degli affidamenti (queste ultime già assicurate dagli obblighi di pubblicazione).

Il **comma 1** perimetra il campo di applicazione del principio di auto-organizzazione e fa riferimento non solo ai lavori e ai servizi ma anche ai beni, in modo da coprire l’intero panorama dei contratti pubblici e superare alcuni dubbi interpretativi suscitati dalla limitazione ai soli servizi della superata formulazione dell’abrogato art. 192 comma 2 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Il **comma 2** disciplina la motivazione per il ricorso all’*in house*, chiarendo, al primo periodo, che il ricorso a tale modello gestionale è accomunato all’affidamento mediante il ricorso al mercato dall’applicazione dei medesimi principi indicati agli artt. 1,2 e 3 (principio del risultato, principio della fiducia, principio dell’accesso al mercato)

Il secondo e terzo periodo del comma 2 rispettivamente prevedono:

- una semplificazione della motivazione rispetto al vecchio art. 192 comma 2 del d.lgs. n. 50/2016, tenuto conto che il principio di libera amministrazione determina il superamento dell’onere di motivazione rafforzata, fondato sulla natura eccezionale e derogatoria dell’*in house*;
- una motivazione ancorata più a ragioni economiche e sociali (le ricadute positive sul piano sociale rientrano tra le esternalità da valutare ai fini della scelta del modello gestionale) che a ragioni giuridico-formali.

Più nel dettaglio, sono previsti due livelli di complessità della motivazione, a seconda dell’oggetto del contratto:

i) per i servizi all’utenza è necessario che vengano evidenziati i vantaggi per la collettività sotto il profilo della qualità e universalità del servizio, oltre che del risparmio di tempo e del razionale impiego (in un’ottica non solo di minore spesa ma di spesa efficiente) delle risorse. Si tratta di obiettivi che devono comunque essere perseguiti qualunque sia la forma di gestione prescelta (art. 2 direttiva 2014/23). Analogo modello è previsto anche tra i criteri di delega della legge sulla concorrenza 5 agosto 2022 n. 118 (art. 8, comma 2, lett g));

ii) per i servizi strumentali alla pubblica amministrazione è sufficiente una motivazione più snella con riferimento alla riduzione di tempi e costi sulla base di parametri predeterminati e oggettivi di raffronto, sul modello dell’art. 10 d.l. 31 maggio 2021 n. 77 relativo alle convenzioni aventi ad oggetto il supporto tecnico operativo delle società *in house*. Ai fini della legittimità dell’affidamento *in house* occorrerà, quindi, una motivazione incentrata prevalentemente su ragioni di convenienza economica, anche con riferimento a parametri oggettivi e predeterminati di rapporto qualità/prezzo. Più nello specifico, in linea con quanto previsto dal d.l. n. 77 del 2021, si è fatto riferimento agli standard della società Consip S.p.a.. Si ricorda, a tal proposito, che Consip è una società per azioni, partecipata al 100% dal Ministero dell’Economia e delle Finanze,

La disciplina del D. Lgs 23/06/2011 n. 118 in materia di armonizzazione contabile e bilancio consolidato non rileva con riferimento:

- alla definizione di società controllante prevista dall'art. 11 quater e definizione di società partecipate prevista dall'art. 11 quinquies, così come modificate dall'art. 26 comma 9 del TUSP;
- alla definizione di ente strumentale come prevista dall'art. 11 ter.

Ai sensi dell'art. 4 del TUSP, sono ammesse cinque categorie di società, identificate rispetto alle loro finalità:

- (1) le società costituite o partecipate per la produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi (art. 4, c. 2, lett. a));
- (2) le società costituite o partecipate per la progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche (art. 4, c. 2, lett. b));
- (3) le società costituite o partecipate per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato (art. 4, c. 2, lett. c));
- (4) le società costituite o partecipate per l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento (art. 4, c. 2, lett. d));
- (5) le società costituite o partecipate per lo svolgimento di servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici (art. 4, c. 2, lett. e)).

In merito a quanto esposto si può unicamente rilevare che:

1. per quanto riguarda le società *“costituite o partecipate per la produzione di un servizio di interesse generale”*, deve applicarsi la definizione contenuta nell'art. 2, c. 1, lett. h), del TUSP, secondo la quale tali servizi devono identificarsi in quelle attività *“che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a*

che opera - secondo gli indirizzi strategici definiti dall'azionista - al servizio esclusivo della pubblica amministrazione, intervenendo con strumenti e metodologie per la digitalizzazione degli acquisti pubblici. Essa trova il suo fondamento normativo, anche nella funzione di benchmark svolta dalle convenzioni quadro dalla stessa stipulate, nell'art. 29 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

Accanto agli standard Consip sono indicati altri parametri a cui è possibile fare riferimento tenuto conto della tipologia di prestazione e, in mancanza, agli standard di mercato: si tratta di parametri accomunati dalla predeterminazione e dell'oggettività.

Il **comma 3** contiene un coordinamento con il decreto legislativo attuativo della delega di cui all'art. 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118, cui è demandata la disciplina dell'affidamento in house dei servizi di interesse economico generale di livello locale.

Il **comma 4** disciplina gli accordi tra pubbliche amministrazioni per lo svolgimento in comune di compiti di interesse pubblico. La disposizione contiene una riformulazione semplificata della previsione attualmente contenuta dell'art. 5, comma 6, del d.lgs. 50 del 2016, rispetto al quale tiene conto dell'elaborazione giurisprudenziale nazionale e sovranazionale, che ha subordinato la cooperazione tra amministrazioni tramite accordi (che possono essere conclusi senza gara) alle condizioni indicate nel nuovo articolato. In particolare, la giurisprudenza ha chiarito che le amministrazioni che partecipano all'accordo possono avere competenze diverse e perseguire finalità pubbliche diverse, purché la reciproca collaborazione consenta a ciascuna di realizzare il proprio obiettivo. Elemento determinante è l'assenza di una logica di scambio, che in questi accordi deve mancare a favore dello svolgimento in comune di attività dirette a soddisfare interessi pubblici, anche non coincidenti ma rientranti nella missione istituzionale di ciascuna amministrazione partecipante all'accordo.

condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza". In tale definizione sono espressamente inclusi, dalla stessa norma, anche i servizi di interesse economico generale, che sono specificatamente definiti nella successiva lett. i);

2. per quanto riguarda le società *"costituite o partecipate per l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti"*, è ragionevole ammettere che questa categoria tenderà a identificarsi con quella della società *in house*. È vero, infatti, che queste ultime si caratterizzano, tradizionalmente, per la particolare natura del legame con le amministrazioni partecipanti più che per la finalità sociale. Tuttavia, poiché in concreto le attività affidate alle società *in house* sono tipicamente quelle destinate alla produzione di attività strumentali agli enti partecipanti, ne deriva che, nei fatti, le due categorie sono destinate a sovrapporsi.

Oltre alle cinque categorie di attività ammesse ora esaminate (e oltre alle "società espressamente ammesse"), l'art. 4 consente, in via d'eccezione, ulteriori tipologie di società:

1. le società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni partecipanti;
2. le società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili;
3. le società con caratteristiche di spin off o di start up universitari previste dall'art. 6, comma 9, della legge n. 240/2010, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca e, per le università, le società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche;
4. le società in attuazione dell'art. 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, dell'art. 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, e dell'art. 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014;
5. le società che producono servizi economici di interesse generale a rete, di cui all'art. 3 bis del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, in deroga alle previsioni di cui al comma 2, lettera a), purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica;
6. le società bancarie di finanza etica e sostenibile, come definite dall'art. 111-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 385, nell'ambito delle quali le amministrazioni pubbliche possono acquisire o mantenere partecipazioni non superiori all'1% del capitale sociale;
7. le società aventi per oggetto sociale prevalente la produzione, il trattamento, la lavorazione e l'immissione in commercio del latte, comunque trattato, e dei prodotti lattiero-caseari.

Infine l'art. 26 del TUSP prevede che:

- l'art. 4 del medesimo decreto non è applicabile alle società di cui all'allegato A allo stesso, nonché alle società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni, ovvero la realizzazione di progetti di ricerca finanziati dalle istituzioni dell'Unione europea;
- le società a partecipazione pubblica derivanti da una sperimentazione gestionale costituite ai sensi dell'articolo 9-bis del D.Lgs. n. 502 del 30.12.1992 sono escluse dall'applicazione degli artt. 4, 17, 19 e 25 del TUSP;
- le società a partecipazione pubblica di cui all'art. 4, comma 6, del TUSP sono escluse dall'applicazione dell'art. 20 del TUSP;
- sono esclusi dall'applicazione del TUSP le società destinatarie dei provvedimenti di cui al D.Lgs. n. 159/2011, nonché la società di cui all'art. 7 del D.L. n. 59/2016, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 119/2016;
- in deroga all'art. 4 del TUSP, le amministrazioni pubbliche possono acquisire o mantenere partecipazioni nelle società che, alla data di entrata in vigore del decreto, risultano già costituite e autorizzate alla gestione delle case da gioco ai sensi della legislazione vigente.

3. LE AGENZIE REGIONALI, GLI ENTI PUBBLICI ECONOMICI, I CONSORZI DI ENTI PUBBLICI, LE FONDAZIONI E IL QUADRO NORMATIVO

Con riferimento alle agenzie regionali, agli enti pubblici economici, ai consorzi di enti pubblici e alle fondazioni di cui la Regione è socia, il quadro normativo è essenzialmente riconducibile alle rispettive leggi regionali di istituzione e ai rispettivi atti costitutivi e/o statuti.

Nell'Allegato n. 2 sono riportate le specifiche regole normative, per lo più regionali, che disciplinano la *governance* anche in termini di vigilanza e controllo degli organismi regionali di diritto pubblico (Agenzie regionali e enti pubblici economici) e privato (Fondazioni) che si aggiungono ai controlli previsti dal presente Piano.

4. LE TIPOLOGIE DI CONTROLLO SULLE SOCIETA' CONTROLLATE DIRETTAMENTE E INDIRETTAMENTE DALLA REGIONE UMBRIA, SULLE SOCIETA' MERAMENTE PARTECIPATE, SULLE AGENZIE E SUGLI ALTRI ENTI STRUMENTALI O PARTECIPATI DALLA REGIONE UMBRIA

Le tipologie di controllo si articolano nel modo seguente:

- a) controllo societario (c.d. strutturale);
- b) controllo economico/finanziario (c.d. gestionale);
- c) controllo di efficacia (c.d. prestazionale);
- d) controllo analogo congiunto come definito dall'art. 2, comma 1, lett. d) del TUSP;
- e) controllo sul valore delle partecipazioni al fine di poter compiere scelte di investimento o disinvestimento o di razionalizzazione.

Le suddette tipologie di controllo si effettuano, laddove compatibili, anche nei confronti delle agenzie regionali, degli enti pubblici economici, dei Consorzi di enti pubblici e delle Fondazioni.

Vengono individuate le tre seguenti modalità temporali di controllo da considerarsi cumulative:

- a) controllo *ex ante*;
- b) controllo contestuale;
- c) controllo *ex post*.

Di seguito si descrivono le attività da porre in essere per effettuare i suddetti controlli.

4.1 Il controllo societario (c.d. strutturale)

Il controllo societario (c.d. strutturale) si esplica:

- ✓ *ex ante*: nella fase di formazione dello statuto e dei suoi aggiornamenti, inclusa la definizione del modello di gestione e controllo, nell'ambito delle alternative consentite dal diritto societario (sistema tradizionale, monistico e dualistico);
- ✓ *ex ante*: nella scrittura dei patti parasociali, dei patti di sindacato o di convenzioni di controllo congiunto tra i soci;
- ✓ *ex ante*: nell'esercizio dei poteri di nomina degli amministratori;
- ✓ contestuale: nella costante verifica del rispetto degli adempimenti a carico delle società previsti dalla legge, dalle circolari e dagli altri atti amministrativi.

Il controllo societario (c.d. strutturale) *ex ante* si esercita con le seguenti modalità:

- ✓ nella fase di formazione dello statuto e dei suoi aggiornamenti, inclusa la definizione del modello di gestione e controllo, nell'ambito delle alternative consentite dal diritto societario (sistema tradizionale, monistico e dualistico), il Servizio Indirizzo e controllo società partecipate, agenzie e enti strumentali, anche su sollecitazione dell'organo amministrativo dei vari organismi, elabora uno schema di statuto o di modifica statutaria e lo sottopone ponendo un termine, dapprima, agli eventuali altri soci per la condivisione e, successivamente, alla Giunta per la relativa adozione, curando anche le fasi successive quali l'approvazione assembleare;
- ✓ nella scrittura dei patti parasociali, dei patti di sindacato o di convenzioni di controllo congiunto tra i soci, il Servizio Indirizzo e controllo società partecipate, agenzie e enti strumentali, anche su sollecitazione dell'organo amministrativo dei vari organismi, elabora uno schema di patti o di convenzione di controllo congiunto e lo sottopone ponendo un termine, dapprima, agli eventuali altri soci per la condivisione e, successivamente, alla Giunta per la relativa adozione, curando anche le fasi successive quali l'approvazione assembleare;
- ✓ nell'esercizio dei poteri di nomina degli amministratori, il Servizio competente per materia si occuperà della procedura nel rispetto della normativa vigente.

Il controllo societario (c.d. strutturale) contestuale, consistente nella sistematica verifica del rispetto degli adempimenti a carico delle società previsti dalla legge, dalle circolari e dagli altri atti amministrativi, viene esercitato dal Servizio Indirizzo e controllo società partecipate agenzie e enti strumentali con l'ausilio del cruscotto di cui all'Allegato n. 3, il quale riporta un elenco delle principali prescrizioni normative vigenti alla data del presente Piano che potrà essere in fase di utilizzo opportunamente implementato. Nel caso in cui le informazioni non siano in possesso del Servizio medesimo, quest'ultimo provvede a richiederle agli Enti interessati dalla rilevazione e, qualora emergano delle inadempienze, la predetta struttura provvede alla richiesta di adeguamento prevedendo un apposito termine. Il cruscotto è corredato anche di una sezione relativa agli adempimenti previsti dal Piano di governance a carico degli altri enti (diversi dalle società), i quali possono essere integrati in fase di utilizzo.

4.2 Il controllo economico-finanziario (c.d. gestionale)

Il controllo economico-finanziario (c.d. gestionale), volto a misurare l'efficienza gestionale, si svolge:

- ✓ *ex ante*: attraverso l'indicazione degli indirizzi e obiettivi, il controllo del piano industriale, dei piani triennali e annuali di attività e dei relativi budget economico-finanziari; la definizione di obiettivi specifici, annuali e pluriennali sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale e su altri aspetti economico-finanziari e gestionali;
- ✓ contestuale: attraverso report periodici economico-finanziari sullo stato di attuazione del budget e dei programmi, almeno a cadenza semestrale, con previsione di chiusura economica al 31 dicembre ed eventuale indicazione di azioni correttive da parte della Regione;
- ✓ *ex post*: attraverso il controllo del bilancio d'esercizio e la verifica dell'attuazione degli indirizzi e del grado di conseguimento degli obiettivi.

Di seguito si descrivono le modalità di esercizio del controllo economico-finanziario nelle sue tre modalità temporali (*ex ante*, contestuale, *ex post*).

4.2.1 Controllo *ex ante*

Indicazione degli indirizzi e obiettivi, il controllo del piano industriale, dei piani triennali e annuali di attività e dei relativi budget economico-finanziari

L'Organo amministrativo degli Enti interessati dal presente Piano che adottano la contabilità economico-patrimoniale trasmette al Servizio competente per materia e al Servizio Indirizzo e controllo società partecipate, agenzie e enti strumentali, entro il 31 dicembre di ciascun esercizio, o, nel caso di diverse previsioni normative e/o statutarie, entro i termini ivi prefissati, il piano triennale ed annuale delle attività e il relativo budget per l'esercizio successivo complessivo e articolato per aree di attività e impostato secondo lo schema civilistico previsto

per il Conto economico e lo Stato patrimoniale del bilancio d'esercizio (art. 2424 e art. 2425 c.c.).

Le società che operano in regime di *in house providing* provvedono a predisporre i documenti di pianificazione/programmazione entro i termini prefissati e a sottoporli all'Assemblea dei soci per la relativa approvazione. Il Servizio competente per materia provvede pertanto all'istruttoria rispetto ai contenuti gestionali di tali documenti e il Servizio Indirizzo e controllo società partecipate, agenzie e enti strumentali provvede alla predisposizione dell'atto di Giunta necessario per la partecipazione all'Assemblea dei soci riportando la predetta istruttoria integrata con un'analisi della sostenibilità economico-finanziaria e patrimoniale della gestione aziendale.

Gli enti interessati dal presente Piano che adottano la contabilità finanziaria trasmettono ai Servizi competenti per materia, nel rispetto dei termini previsti dalle prescrizioni vigenti, il bilancio di previsione triennale; i predetti servizi, entro 10 giorni dal ricevimento della documentazione, lo devono trasmettere via mail al Servizio Indirizzo e controllo società partecipate, agenzie e enti strumentali.

Definizione di obiettivi specifici, annuali e pluriennali sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale e su altri aspetti economico-finanziari e gestionali

Obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento

Ogni anno, entro il 31 dicembre, con apposito atto, la Giunta regionale approva, ai sensi dell'art. 20, comma 1, del TUSP, la Revisione periodica delle partecipazioni al 31 dicembre dell'anno precedente e relativo piano di razionalizzazione compresa la Relazione sull'attuazione delle azioni previste dai precedenti piani di razionalizzazione e dalla revisione straordinaria. L'atto è opportunamente pubblicato a cura del Servizio competente per materia su richiesta del Servizio Indirizzo e controllo società partecipate agenzie e enti strumentali su Amministrazione trasparente della Regione Umbria, Sezione "Enti controllati", "Società partecipate", ai sensi dell'art. 22 del D.Lgs. n. 33/2013.

In tale occasione, secondo quanto previsto dall'art. 20 del TUSP, si possono prevedere, nel caso delle società controllate direttamente e indirettamente dalla Regione Umbria nell'ipotesi di mantenimento della partecipazione, azioni di razionalizzazione dei costi di funzionamento attraverso un'operazione di contenimento, mentre per le partecipazioni dirette e indirette non a controllo pubblico è possibile prevedere (per le indirette tramite richiesta alla Società/organismo "tramite") di proporre, quale azione di razionalizzazione e previa condivisione con i soci pubblici, alle società indirizzi per il contenimento dei costi di funzionamento declinati coerentemente con la tipologia dell'attività e delle finalità della partecipazione e di attivare le conseguenti azioni di monitoraggio e controllo estese anche alla più ampia situazione economico, finanziaria e patrimoniale, volte a prevenire/risolvere eventuali situazioni di crisi aziendali.

A seguito dell'atto di Giunta regionale di approvazione della revisione periodica delle partecipate regionali ai sensi dell'art. 20 del TUSP, si provvede ad assegnare, con atto di Giunta predisposto dal Servizio Indirizzo e controllo società partecipate, agenzie e enti strumentali, alle società direttamente controllate e a quelle indirettamente controllate, per il tramite della società direttamente controllata dalla Regione Umbria, ai sensi della lettera f) dell'art. 20 e dell'art. 19² del TUSP, gli obiettivi per un triennio sul complesso delle spese di funzionamento e anche su altri aspetti economico-finanziari e gestionali e a formulare indirizzi per le medesime Società. Analogamente, tale assegnazione viene effettuata anche nei confronti delle agenzie regionali e degli altri enti interessati dal presente Piano al fine di garantire da parte delle società partecipate, delle agenzie e degli altri enti strumentali una gestione ispirata ai principi di efficienza, efficacia ed economicità di cui la Regione Umbria potrà beneficiare in termini di eventuali impatti sul proprio bilancio, prevedendo obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento e su altri aspetti economico-finanziari. In questo modo si prevede sempre più il coinvolgimento dei soggetti appartenenti al sistema pubblico regionale nei temi riguardanti la razionalizzazione della spesa pubblica e l'efficacia dei servizi prestati, attraverso una costante attività di confronto con i vari soggetti coinvolti al fine di permettere che gli obiettivi assegnati siano realisticamente raggiungibili.

Si individuano pertanto gli indici e i relativi obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento da assegnare alle partecipate regionali e agli enti interessati dal presente Piano, i quali possono distinguersi nei seguenti due gruppi:

- a. Società controllate direttamente dalla Regione Umbria che operano in regime di *in house providing* (alla data di adozione del presente Piano: Sviluppumbria Spa, 3A Parco tecnologico agroalimentare Scarl, Puntozero Scarl, Umbria Tpl e mobilità Spa) e altri Enti con attività prevalentemente finanziata con risorse pubbliche e/o con ricavi regolati dall'Ente pubblico (alla data di adozione del presente Piano: Gepafin Spa, Adisu, Afor, Arpa, Arpal, Aur, Consorzio "Scuola umbra di amministrazione pubblica" e Ater);
- b. Società controllate indirettamente dalla Regione Umbria (alla data di adozione del presente piano Istituto clinico tiberino Spa, Sase Spa, Umbriafiere Spa), Fondazioni che svolgono attività commerciale a prescindere se l'attività sia prevalentemente finanziata con risorse pubbliche, escluse quelle appartenenti al terzo settore, e Enti pubblici economici con ricavi non regolati dall'Ente pubblico (alla data di adozione del presente Piano: Fondazione di partecipazione Umbria Jazz, Fondazione Teatro stabile dell'Umbria, Fondazione di partecipazione Umbria Film commission, Umbraflor).

a. Società controllate direttamente dalla Regione Umbria che operano in regime di *in house providing* e altri Enti con attività prevalentemente finanziata con risorse pubbliche e/o con ricavi regolati dall'Ente pubblico

² Il TUSP, art. 19, comma 5, prevede che "le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale...".

Per gli Enti di questo gruppo che **adottano la contabilità economico-patrimoniale** (alla data di adozione del presente Piano: tutte le società controllate direttamente dalla Regione Umbria che operano in regime di *in house providing*, Gepafin Spa, Arpa e Ater), si individuano i seguenti indici e obiettivi:

Società controllate direttamente dalla Regione Umbria che operano in regime di in house providing, Arpa e Ater

Indici:

- Costi per servizi (voce B7)* / Costi della produzione (voce B)** %
- Costi per il personale (voce B9)*** / Costi della produzione (voce B)**** %
- Costo Organo amministrativo/Costi della produzione (voce B) %

** per le società che operano in regime di in house providing, alla data di adozione del presente Piano Sviluppumbria Spa, Puntozero Scarl, 3A Pta Scarl comprensivo solamente dei costi strettamente necessari al funzionamento della struttura aziendale non riferibili direttamente ai servizi realizzati in regime di in house providing a favore della Regione Umbria e di altri Soci, per Umbria Tpl e mobilità Spa deve essere considerato al netto dell'importo della medesima voce (B7)) riportata nel Patrimonio destinato a uno specifico affare (art. 2427, comma 1, n. 20 Codice civile);*

*** per Umbria Tpl e mobilità Spa deve essere considerato al netto dell'importo della medesima voce (B Costi della produzione) riportata nel Patrimonio destinato a uno specifico affare (art. 2427, comma 1, n. 20 Codice civile);*

**** per Umbria Tpl e mobilità Spa deve essere considerato al netto dell'importo della medesima voce (B9)) riportata nel Patrimonio destinato a uno specifico affare (art. 2427, comma 1, n. 20 Codice civile);*

***** per Umbria Tpl e mobilità Spa deve essere considerato al netto dell'importo della medesima voce (B Costi della produzione) riportata nel Patrimonio destinato a uno specifico affare (art. 2427, comma 1, n. 20 Codice civile).*

Obiettivi:

Il valore di ciascun indice a consuntivo deve essere minore del 1% (al netto, con riferimento ai "Costi per servizi" (voce B7), del tasso di inflazione determinato dall'ISTAT dell'anno precedente, nel caso di trend crescente e, con riferimento ai "Costi per il personale" (voce B9), di eventuali aumenti imposti dalla contrattazione collettiva di primo livello) rispetto a quello a consuntivo dell'anno precedente, specificando che, per tutti gli indici, l'obiettivo potrà ritenersi comunque raggiunto se il valore della diminuzione dell'indice si mantiene all'interno di un *range* avente un valore minimo pari allo 0,50% e un valore massimo pari al 1%.

Gepafin Spa

Indici*:

- Altre spese amministrative (voce 160 b))/ [Costi operativi (voce 210) – Impegni e garanzie rilasciate (voce 170 a) – altri proventi di gestione (voce 200)] %
- Spese per il personale (voce 160 a)*) / [Costi operativi (voce 210) – Impegni e garanzie rilasciate (voce 170 a) – altri proventi di gestione (voce 200)] %

- Costo Organo amministrativo / [Costi operativi (voce 210) – Impegni e garanzie rilasciate (voce 170 a)] – altri proventi di gestione (voce 200)] %

** per gli indici si utilizzano le voci di bilancio degli intermediari finanziari;*

*** le spese per il personale dovranno essere relative solo al personale dipendente considerato che la voce 160 a) include anche le spese afferenti al compenso per l'organo di amministrazione e di controllo*

Obiettivi:

Il valore di ciascun indice a consuntivo deve essere minore del 1% (al netto, con riferimento alle "Altre spese amministrative" (voce 160 b), del tasso di inflazione determinato dall'ISTAT dell'anno precedente, nel caso di trend crescente e, con riferimento alle "Spese per il personale" (voce 160 a), di eventuali aumenti imposti dalla contrattazione collettiva di primo livello) rispetto a quello a consuntivo dell'anno precedente, specificando che, per tutti gli indici, l'obiettivo potrà ritenersi comunque raggiunto se il valore della diminuzione dell'indice si mantiene all'interno di un *range* avente un valore minimo pari allo 0,50% e un valore massimo pari al 1%.

Per gli enti di questo gruppo che invece **adottano la contabilità finanziaria** di cui al D.Lgs. n. 118/2011 (alla data di approvazione del presente Piano: Adisu, Afor, Arpal, Aur e il Consorzio "Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica"), si individuano i seguenti indici e obiettivi:

Indici:

- Impegni Spese Correnti - Macroaggregato 103 "Acquisto di beni e servizi" / Impegni Titolo I - Spese Correnti %
- Impegni Spese Correnti - Macroaggregato 101 "Redditi da lavoro dipendente" / Impegni Titolo I - Spese Correnti %
- Impegni Spese Correnti - Macroaggregato "Costo dell'Organo Amministrativo" / Impegni Titolo I - Spese Correnti %

Obiettivi:

Il valore di ciascun indice a consuntivo deve essere minore del 1% (al netto, con riferimento al Macroaggregato 103 "Acquisto di beni e servizi", del tasso di inflazione determinato dall'ISTAT dell'anno precedente, nel caso di trend crescente e, con riferimento al Macroaggregato 101 "Redditi da lavoro dipendente", di eventuali aumenti imposti dalla contrattazione collettiva di primo livello) rispetto a quello a consuntivo dell'anno precedente, specificando che, per tutti gli indici, l'obiettivo potrà ritenersi comunque raggiunto se il valore della diminuzione dell'indice si mantiene all'interno di un *range* avente un valore minimo pari allo 0,50% e un valore massimo pari al 1%.

L'utilizzo, con riferimento alle Società che svolgono l'attività in regime di *in house providing*, a Gepafin Spa, alle Agenzie regionali, al Consorzio "Scuola umbra di amministrazione pubblica" e

ad Ater, ai fini dell'assegnazione degli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento comprese le spese per il personale di indici che rapportano le varie voci di costo/spesa oggetto di contenimento ai Costi della produzione/Spese correnti è conseguente alla necessità, per le attività svolte in regime di *in house providing*, che le stesse vengano svolte con efficienza ed economicità così da poter determinare un corrispettivo che, consentendo la copertura dei costi diretti e indiretti sostenuti per le attività svolte, sia vantaggioso rispetto a quello che si dovrebbe corrispondere in caso di apertura al mercato, e, per quelle svolte dalle Agenzie e da Gepafin Spa, che siano realizzate secondo i principi di efficienza, efficacia ed economicità. Per Ater Umbria, invece, tale scelta è determinata dal fatto che le voci di ricavo dipendono da fattori esogeni alla *governance* aziendale, tipo canoni di affitto non determinabili da parte dell'Azienda, canoni concordati con le Associazioni di categoria e fondi ministeriali e regionali per la manutenzione del patrimonio immobiliare.

b. Società controllate indirettamente dalla Regione Umbria e Fondazioni che svolgono attività commerciale a prescindere se l'attività sia prevalentemente finanziata con risorse pubbliche, escluse quelle appartenenti al terzo settore, Enti pubblici economici con ricavi non regolati dall'Ente pubblico

Per gli Enti di questo gruppo (alla data di approvazione del presente Piano: tutte le società controllate indirettamente dalla Regione Umbria, Fondazione di partecipazione Umbria Jazz, Fondazione Teatro stabile dell'Umbria, Fondazione di partecipazione Umbria Film commission, Umbraflor) si individuano i seguenti indici e obiettivi:

Indici:

- Costi per servizi (voce B7) / Valore della produzione* %
- Costi per godimento beni di terzi (voce B8) / Valore della produzione* %
- Costi per il personale (voce B9) / Valore della produzione* %
- Costo dell'organo amministrativo / Valore della produzione*%

* "*Valore della produzione*" inteso come il valore A) del Conto economico di cui all'art. 2425 Codice civile al netto di eventuali proventi derivanti dalla gestione straordinaria

Obiettivi:

Il valore di ciascun indice a consuntivo deve essere minore del 1% (al netto, con riferimento ai "Costi per servizi" (voce B7) e ai "Costi per godimento beni di terzi" (voci B8), del tasso di inflazione determinato dall'ISTAT dell'anno precedente, nel caso di trend crescente, con riferimento ai "Costi per il personale" (voce B9), di eventuali aumenti imposti dalla contrattazione collettiva di primo livello) rispetto a quello a consuntivo dell'anno precedente, specificando che, per tutti gli indici, l'obiettivo potrà ritenersi comunque raggiunto se il valore

della diminuzione dell'indice si mantiene all'interno di un range avente un valore minimo pari allo 0,50% e un valore massimo pari al 1%.

Specificato che per la determinazione dei sopracitati indici:

- con il D.Lgs. n. 139/2015 è stato previsto nel conto economico l'eliminazione dell'intera sezione dedicata a proventi e oneri straordinari, comportando un riesame della distinzione tra attività caratteristica ed accessoria. In particolare nell'OIC 12 è stata disciplinata la suddetta distinzione tra attività caratteristica ed accessoria anche se tale distinzione non sia espressamente prevista dal codice civile e comunque risulta particolarmente difficile operare standardizzazioni delle singole realtà aziendali. Tuttavia tale distinzione permette dal lato dei ricavi di distinguere i componenti che devono essere classificati nelle voci A1 *"Ricavi derivanti dalla vendita di beni e prestazioni di servizi"* e A5 *"Altri ricavi e proventi"*. In virtù di questo elemento differenziale, è possibile chiarire che nella voce A1 vengano iscritti i componenti positivi di reddito derivanti dall'attività caratteristica e nella voce A5 vengano iscritti quei componenti positivi di reddito che, non rientrando nell'attività caratteristica o finanziaria, sono trattati come aventi natura accessoria. In particolare, l'OIC 12 definisce oneri e proventi straordinari: *"L'attività straordinaria include i proventi e gli oneri la cui fonte è estranea all'attività ordinaria della società. Sono considerati straordinari i proventi e gli oneri che derivano da:*
 - a) eventi accidentali ed infrequenti;*
 - b) operazioni infrequenti che sono estranee all'attività ordinaria della società"*;
- il costo dell'Organo amministrativo deve intendersi comprensivo dei costi sostenuti per l'espletamento dell'incarico così come individuati dall'Orientamento del MEF 10.06.2019;
- la voce B7 del Conto economico è depurata dal costo relativo all'Organo Amministrativo, per evitare una duplicazione dei costi nel calcolo dell'indice *"Costi per servizi (voce B7) / Valore della produzione %"* e dell'indice *"Costi per servizi (voce B7) /Costi della produzione %"*.

L'utilizzo, con riferimento alle Società controllate indirettamente dalla Regione Umbria, alle Fondazioni che svolgono attività commerciale a prescindere se l'attività sia prevalentemente finanziata con risorse pubbliche, escluse quelle appartenenti al terzo settore, e agli Enti pubblici economici con ricavi non regolati dall'Ente pubblico, ai fini dell'assegnazione degli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento comprese le spese per il personale, di indici che rapportano le varie voci di costo oggetto di contenimento al Valore della produzione è determinata dal fatto che questi Enti, con le loro scelte gestionali, possono incidere sul Valore della produzione e che è orientamento consolidato che il contenimento delle voci di spesa individuate non debba ostacolare l'eventuale potenziamento e ampliamento dell'attività svolta, ma debba essere ragionevolmente conciliato con l'eventualità che un tale sviluppo si realizzi mantenendo inalterati i livelli della produttività e dell'efficienza della gestione e, dunque, non aumentando l'incidenza media percentuale del complesso delle spese di funzionamento sul Valore della produzione.

Obiettivi di redditività e di equilibrio economico

Con riferimento:

- alle Società che svolgono l'attività in regime di *in house providing* controllate direttamente dalla Regione Umbria, per le attività non svolte in regime di *in house providing*,
- alle Società controllate indirettamente dalla Regione Umbria che svolgono attività commerciale,
- agli Enti pubblici economici i cui ricavi non sono regolati dall'Ente pubblico,
- alle Fondazioni che svolgono attività commerciale a prescindere se l'attività sia prevalentemente finanziata con risorse pubbliche e che non appartengono al terzo settore,

è possibile prevedere, sempre con atto di Giunta predisposto dal Servizio Indirizzo e controllo società partecipate, agenzie e enti strumentali, anche l'assegnazione di **obiettivi di redditività** in termini di EBITDA (Earnings Before Interest Taxes Depreciation and Amortisation) o MOL (Margine Operativo Lordo) e con l'indice ROS (Return on sale), quale indice di redditività delle vendite che esprime in termini percentuali il rapporto intercorrente fra il Reddito operativo e il Valore della produzione al netto di eventuali proventi derivanti dalla gestione straordinaria, evidenziando il margine, appunto in termini di reddito operativo caratteristico, a disposizione dell'impresa dopo che questa ha remunerato con i ricavi i propri costi operativi caratteristici.

Nello specifico, l'obiettivo di redditività sarà conseguito se il valore dell'anno di riferimento dell'EBITDA/MOL è maggiore rispetto al valore dell'anno precedente, analogamente per l'indice ROS.

Si evidenzia che con riferimento alle Fondazioni appartenenti al terzo settore, alle Agenzie regionali e agli enti con attività prevalentemente finanziata con risorse pubbliche e/o con ricavi regolati dall'Ente pubblico è possibile assegnare un **obiettivo di equilibrio economico** (Risultato d'esercizio ≥ 0) o di **equilibrio di bilancio** in caso di enti con contabilità finanziaria.

Si evidenzia, altresì, che gli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, di redditività e di equilibrio economico proposti nel presente Piano possono essere suscettibili di ulteriori modifiche e adattamenti rispetto alle peculiarità gestionali dei singoli Enti interessati e alla necessità di ulteriori efficientamenti a seguito di manovre finanziarie a livello centrale che prevedano una razionalizzazione delle risorse finanziarie a favore della Regione Umbria. La Giunta regionale, inoltre, in occasione della determinazione degli obiettivi, deciderà anche a quali Società e Enti assegnarli, tenuto conto che il presente Piano riporta quelli risultanti alla data di adozione del Piano medesimo.

A seguito dell'assegnazione degli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento e su altri aspetti economico-finanziari, la Regione Umbria promuove la condivisione dei medesimi con i rispettivi soci pubblici delle Società controllate direttamente e degli Enti con compagine

sociale e richiede alle Società/organismo “tramite” di procedere in tale senso per gli obiettivi assegnati alle Società controllate indirettamente.

L’esito dell’attività di condivisione è oggetto di apposito atto di Giunta regionale che è trasmesso a tutte le Società e gli enti interessati e ai soci pubblici coinvolti nella condivisione.

L’attività di condivisione è curata dal Servizio Indirizzo e controllo società partecipate, agenzie e enti strumentali, il quale di volta in volta decide anche le modalità di svolgimento.

Infine, con l’atto con cui si assegnano gli obiettivi di contenimento dei costi di funzionamento e su altri aspetti economico-finanziari, si possono anche formulare nei confronti di tutte le Società ed enti interessati appositi indirizzi, tipo, ad esempio, quello relativo al mantenimento nel tempo dei medesimi criteri di iscrizione e di valutazione delle poste di bilancio a garanzia del rispetto del principio contabile della comparabilità temporale dei bilanci e motivazione rispetto ad eventuali cambiamenti necessari per la rappresentazione chiara, veritiera e corretta della situazione economica e finanziaria-patrimoniale con evidenziati i relativi effetti sulla predetta situazione e, solo per le Società e Enti con contabilità economico-patrimoniale, quello relativo al monitoraggio di alcuni quozienti di bilancio, come di seguito rappresentati, facendo sì che tendano ai valori qui indicati:

- **Analisi della struttura finanziaria**

Rapporto di indebitamento: Capitale investito / Capitale netto

Valore Indice: Tendente a 1 (più l’indice si avvicina a 1 più diminuisce il rischio finanziario strutturale dell’azienda in quanto il capitale investito è finanziato con capitale netto).

- **Analisi della solvibilità a breve termine**

Rapporto corrente di liquidità: Attività correnti / Passività correnti

Valore Indice: ≥ 1

- **Analisi della struttura patrimoniale**

Quoziente di copertura delle immobilizzazioni: Capitale Netto + Passività Consolidate / Attivo fisso

Valore Indice: ≥ 1

4.2.2 Controllo contestuale

Le società direttamente e indirettamente controllate dalla Regione Umbria, le Agenzie e gli Enti strumentali entro il 15 settembre devono trasmettere al Servizio regionale Indirizzo e controllo società partecipate, agenzie ed enti strumentali la relazione semestrale sullo stato di attuazione del piano di attività e sull’andamento della situazione economico-finanziaria, o il bilancio intermedio al 30 giugno redatto secondo l’OIC 30, nonché il Preconsuntivo redatto secondo gli schemi di bilancio di cui agli artt. 2424 e 2425 del Codice civile, quale Forecast della prevedibile evoluzione al 31 dicembre, o, per i soggetti che adottano la contabilità finanziaria, la situazione contabile al 30 giugno corredata di spiegazioni in merito ad eventuali sbilanciamenti tra accertamenti e impegni e l’assestamento di bilancio. Tutti gli Enti interessati dal presente Piano

devono altresì trasmettere entro la medesima data il cash flow mensile, semestrale e annuale redatto secondo lo schema riportato nell'Allegato n. 4.

Sulla base della documentazione ricevuta, il Servizio Indirizzo e controllo società partecipate, agenzie e enti strumentali effettua l'analisi della situazione economico-finanziaria degli Enti interessati con la doppia finalità, come richiesto dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo dell'Umbria, sia di avere contezza, con tempestività e in anticipo rispetto all'approvazione dei relativi bilanci, della situazione contabile, gestionale ed organizzativa delle società e degli enti analizzati, nonché dei possibili squilibri economico-finanziari e del loro potenziale impatto sul Bilancio regionale, sia di fornire gli elementi utili per le decisioni che si devono assumere in occasione dell'assegnazione degli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento e della revisione periodica delle partecipazioni regionali da adottare entro il 31 dicembre di ogni anno.

L'analisi riguarda anche altri aspetti della gestione, così come riportati nelle tabelle di cui all'Allegato n. 5 e trasmessi dagli Enti interessati entro il 15 settembre, ed è oggetto di apposita informativa alla Giunta regionale e, in estratto, a tutte le società e enti analizzati. Ai soci delle società direttamente e indirettamente controllate dalla Regione Umbria (per le società indirettamente controllate dalla Regione Umbria attraverso le società/organismi "tramite") e degli enti con compagine sociale si trasmette, invece, l'esito della analisi relativa al grado di raggiungimento a livello previsionale sulla base dei dati di previsione al 31 dicembre degli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento e su altri aspetti economici-finanziari assegnati e condivisi.

4.2.3 Controllo ex post

Il rappresentante legale delle Società controllate direttamente e indirettamente dalla Regione Umbria trasmette rispettivamente a quest'ultima e alla Società/Organismo "tramite", almeno 30 giorni solari prima della data fissata per la sua approvazione in Assemblea dei soci:

- il progetto di bilancio di esercizio, comprensivo della relazione degli amministratori sulla gestione, della relazione sul governo societario e degli esiti del programma di valutazione del rischio di crisi aziendale, ai sensi dell'art. 6 del TUSP;
- il Conto economico relativo alle attività non svolte in regime di *in house providing*;
- il Conto economico riclassificato al Valore aggiunto e lo Stato patrimoniale riclassificato secondo il criterio di liquidità decrescente per le attività e di esigibilità decrescente per le passività al fine di agevolare l'analisi economica, della struttura finanziaria, della solvibilità a breve termine e della struttura patrimoniale.

In apposita sezione della relazione sulla gestione prevista nell'art. 2428 c.c. l'organo amministrativo illustra l'attuazione degli obiettivi indicati negli atti programmatici. La Società/Organismo "tramite" trasmette alla Regione Umbria la documentazione di cui sopra almeno 20 giorni solari prima della data fissata per la sua approvazione in assemblea.

Il Servizio Indirizzo e controllo società partecipate, agenzie e enti strumentali effettua l'istruttoria di tali documenti contabili e verifica sia il conseguimento degli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento e su altri aspetti economico-finanziari assegnati, sia

il rispetto delle previsioni dell'art. 16, comma 3, del TUSP relative all'obbligo dell'ottanta per cento del fatturato effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci (il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 3 costituisce grave irregolarità ai sensi dell'art. 2409 del c.c. e dell'art. 15 del TUSP), nonché della produzione ulteriore al limite di fatturato di cui al comma 3 dell'art. 16 del TUSP così come disposto dal comma 3-bis consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società. La verifica del rispetto dell'obbligo di cui al comma 3-bis avviene attraverso l'obiettivo di redditività sopra riportato (EBITDA/MOL e indice ROS). L'istruttoria comunque è volta a verificare anche la completezza della documentazione trasmessa, nonché il rispetto di eventuali indirizzi formulati nei confronti degli Enti interessati.

Gli esiti istruttori sono adottati con apposito atto di Giunta per le Società controllate direttamente dalla Regione Umbria, previa acquisizione del parere del Servizio bilancio e finanza, mentre sono comunicati alle Società/Organismo "tramite" per le Società controllate indirettamente.

Gli enti interessati dal presente Piano diversi dalle Società sopra richiamate trasmettono ai Servizi competenti per materia, nel rispetto dei termini previsti dalle prescrizioni vigenti, il bilancio d'esercizio/rendiconto e, limitatamente agli Enti con contabilità economico-patrimoniale, il Conto economico riclassificato al Valore aggiunto e lo Stato patrimoniale riclassificato secondo il criterio di liquidità decrescente per le attività e di esigibilità decrescente per le passività al fine di agevolare l'analisi economica, della struttura finanziaria, della solvibilità a breve termine e della struttura patrimoniale; i predetti Servizi, entro 10 giorni dal ricevimento della documentazione, la devono trasmettere via mail al Servizio Indirizzo e controllo società partecipate, agenzie e enti strumentali. Quest'ultimo provvede entro 20 giorni dal ricevimento della documentazione a trasmettere al Servizio competente l'istruttoria relativa al grado di conseguimento degli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento e di redditività assegnati o a predisporre l'atto di Giunta per i bilanci d'esercizio/rendiconti di propria competenza.

L'analisi e l'elaborazione dei dati avviene attraverso il supporto del cruscotto di cui all'Allegato n. 6, con l'utilizzo del quale, appunto, è possibile effettuare valutazioni in ordine alla redditività/equilibrio di bilancio e agli aspetti finanziari ed economico-patrimoniali delle società, delle agenzie e degli enti strumentali nelle tre modalità temporali di controllo (*ex ante*, contestuale, *ex post*).

Il cruscotto, in formato *excel*, può essere infatti utilizzato sia per le società e, in generale, per tutti gli enti che adottano la contabilità economico-patrimoniale, sia per gli enti che adottano la contabilità finanziaria ed è sostanzialmente articolato nelle seguenti sezioni:

- **La prima sezione è di ordine generale**, presenta i dati della società/agenzia/ente e fornisce informazioni in merito al rispetto degli adempimenti in tema di trasmissione della documentazione contabile e degli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento e di redditività eventualmente assegnati;

- la seconda sezione riguarda l'analisi di bilancio per indici ai fini della valutazione in ordine alla redditività e agli aspetti economico-patrimoniali della società/agenzia/ente;
- la terza sezione riguarda la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati in termini di contenimento delle spese di funzionamento e di redditività/equilibrio di bilancio.

Nello specifico, il cruscotto è composto dai seguenti fogli di lavoro, alcuni dei quali, oltre a poter essere dotati di collegamenti ipertestuali, riportano dati di *input*, inseriti manualmente, mentre altri, attraverso appositi collegamenti con i dati contenuti in altri fogli, presentano dati di risultato:

- **“Dati società_agenz._ente_ademp.”**. In questo foglio vengono riportati i dati della società, dell'agenzia o dell'ente e, con riferimento alle società, per facilità, si riportano le informazioni inserite nella scheda allegata all'ultima revisione periodica delle partecipazioni regionali ex art. 20 del TUSP. Inoltre, vengono riportate le informazioni relative all'avvenuta o meno trasmissione della documentazione contabile, così come prevista dai rispettivi Statuti o dal Piano regionale di governance, o dalla Giunta regionale con appositi atti, e di quella necessaria per verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi sulle spese di funzionamento e sulla redditività/equilibrio di bilancio eventualmente assegnati. Il foglio può essere dotato di collegamenti ipertestuali agli atti regionali richiamati (es. DGR, Statuto, leggi regionali...);
- **“SP Attivo” e “SP Passivo”**. In questi fogli di lavoro vengono riportati i dati di Stato patrimoniale del bilancio d'esercizio approvato oggetto di analisi; si provvede a richiedere alla Società, agenzia o ente il formato *excel* al fine di rendere più agevole l'inserimento dei dati;
- **“SP Attivo riclassificato” e “SP Passivo riclassificato”**. In questi fogli di lavoro, alimentati attraverso appositi collegamenti con i fogli di cui al precedente punto **“SP Attivo”** e **“SP Passivo”**, si elabora lo Stato patrimoniale riclassificato con il criterio di liquidità crescente per l'Attivo e con il criterio di esigibilità crescente per il Passivo. Entrambi riportano l'anno di analisi (anno n) e l'anno precedente (anno n-1) e sono impostati per permettere di determinare la differenza “anno su anno” sia in termini assoluti che in termini percentuali del valore di ogni voce;
- **“Strutt.Patrim._Indici_Margini”**. Questo foglio di lavoro presenta inizialmente la Struttura patrimoniale riclassificata riferita all'anno n e all'anno n-1 e alimentata attraverso appositi collegamenti con i fogli di cui al precedente punto **“SP Attivo riclassificato”** e **“SP Passivo riclassificato”**; a seguire, sempre partendo dall'anno n, presenta l'attivo in termini di attivo circolante, di capitale circolante netto e di attivo immobilizzato con la rispettiva incidenza sul totale degli impieghi e il passivo in termini di passivo corrente, di passivo a medio-lungo termine e di patrimonio netto con la rispettiva incidenza sul totale delle fonti. Infine, anche attraverso appositi collegamenti con i fogli di cui al precedente punto **“SP Attivo riclassificato”** e **“SP Passivo riclassificato”**, il foglio di lavoro presenta una sezione finalizzata alla determinazione degli indici di liquidità, degli indici di solidità e degli indici finanziari e patrimoniali, evidenziando anche i rispettivi valori da dottrina utili per l'analisi dei risultati;

- **“CE”**. In questo foglio di lavoro vengono riportati i dati di Conto economico del bilancio d’esercizio approvato oggetto di analisi; si provvede a richiedere alla Società, agenzia o ente il formato *excel* al fine di rendere più agevole l’inserimento dei dati;
- **“CE riclassificato”**. In questo foglio di lavoro, alimentato attraverso appositi collegamenti con il foglio di cui al precedente punto **“CE”**, si ricava il Conto economico riclassificato al Valore aggiunto e anch’esso riporta l’anno n e l’anno n-1 per le medesime motivazioni sopra riportate. Rispetto ad alcuni voci viene inserita, per ciascuna, una riga *“di cui derivanti da attività non in regime di in house providing”* al fine di disporre di dati necessari per determinare il valore di indici, oggetto di assegnazione di obiettivi di redditività, che riguardano solamente i dati della parte della gestione aziendale non svolta in regime di *in house providing*; per le medesime società che operano in regime di *in house providing*, con riferimento all’indice relativo ai costi per servizi (voce B7) viene riportata una riga *“di cui derivanti dal funzionamento della struttura aziendale”* al fine di calcolare l’indice medesimo solo con riferimento a questa parte dei costi aziendali;
- **“Indici di redditività”**. Questo foglio di lavoro, attraverso appositi collegamenti con il foglio di cui ai precedenti punti **“SP Attivo riclassificato”** e **“SP Passivo riclassificato”** e **“CE riclassificato”**, determina gli indici di redditività evidenziando anche i rispettivi valori da dottrina utili per l’analisi dei risultati;
- **“Sintesi indici di bilancio”**. Questo foglio di lavoro, alimentato attraverso appositi collegamenti con i fogli di cui ai precedenti punti **“Strutt.Patrim._Indici_Margini”** e **“Indici di redditività”**, riepiloga i risultati dei vari indici al fine di fornire un quadro complessivo per compiere un’analisi completa dei risultati ottenuti;
- **“Macr._entr._risult. di bilancio”**. In questo foglio di lavoro, immettendo i dati manualmente del Conto del bilancio, si riportano i Macroaggregati di spesa dei bilanci tenuti in regime di contabilità finanziaria necessari in particolare per determinare il valore di indici, oggetto di assegnazione di obiettivi di contenimento della spesa, per gli enti in regime di contabilità finanziaria e i dati necessari per eventuali obiettivi di equilibrio di bilancio;
- **“Indici_obiettivi spesa_cont.ec.”**, **“Indici_obiett. reddit._cont.ec.”**. Questi fogli sono alimentati attraverso appositi collegamenti con i dati del foglio di cui al precedente punto **“CE riclassificato”** e permette di valorizzare gli indici al fine di verificare il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa e di redditività assegnati agli enti che adottano la contabilità economico-patrimoniale, evidenziando **“VERO”** se l’obiettivo è conseguito, **“FALSO”** se l’obiettivo non è conseguito;
- **“Indici_obiettivi spesa_cont.fin”**, **“Indici_obiettivi eqbi._cont.fin”**. Questi fogli sono alimentati attraverso appositi collegamenti con i dati del foglio di cui al punto **“Macr._entr._risult. di bilancio”** e permette di valorizzare gli indici al fine di verificare il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa e di equilibrio di bilancio assegnati agli enti che adottano la contabilità finanziaria, evidenziando **“VERO”** se l’obiettivo è raggiunto, **“FALSO”** se l’obiettivo non è raggiunto;

- **“Sintesi indici_ob._cont.econ.”**. Questo foglio di lavoro, alimentato attraverso appositi collegamenti con i fogli di cui al precedente punto **“Indici_obiettivi spesa_cont.ec.”**, **“Indici_obiett. redd. cont.ec.”**., riepiloga i risultati dei vari indici al fine fornire una rappresentazione completa dei risultati ottenuti per gli enti che adottano la contabilità economico-patrimoniale;
- **“Sintesi indici_ob._cont.fin.”**. Questo foglio di lavoro, alimentato attraverso appositi collegamenti con i fogli di cui al precedente punto **Indici_obiettivi spesa_cont.fin”**, **“Indici_obiettivi eqbi._cont.fin”**., riepiloga i risultati dei vari indici al fine di fornire una rappresentazione completa dei risultati ottenuti per gli enti che adottano la contabilità finanziaria.

I fogli **“Strutt.Patrim._Indici_Margini”**, **“Sintesi indici di bilancio”** e **“Indici di redditività”** riportano una esemplificazione di funzionamento del cruscotto in termini di analisi della situazione economico-finanziaria e patrimoniale dell’Ente analizzato e rappresentano uno strumento per trattare quanto previsto dall’Allegato n. 7.

4.3 Il controllo di efficacia (c.d. prestazionale)

Il controllo di efficacia (c.d. prestazionale) è volto a garantire il raggiungimento degli obiettivi e delle finalità dell’amministrazione. Detto controllo si esplica attraverso un’attività di monitoraggio:

- ✓ *ex ante*: esercitato all’atto dell’affidamento mediante la definizione degli obblighi prestazionali;
- ✓ contestuale: mediante report periodici sullo stato di attuazione degli obiettivi prestazionali;
- ✓ *ex post*: attraverso la verifica degli standard quali-quantitativi e del grado di soddisfazione dell’utenza.

Il controllo di efficacia (c.d. prestazionale) viene svolto dagli Uffici regionali che affidano servizi alle Società e agli interessati dal presente Piano al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi e delle finalità dell’amministrazione.

Si rimanda ad apposito atto la definizione delle modalità di svolgimento di tale tipologia di controllo.

4.4 Il controllo analogo congiunto

Il Controllo analogo congiunto viene svolto attraverso organismi che garantiscono l’esercizio di questo tipo di controllo a tutti i soci in modo eguale e a prescindere dalla loro quota di partecipazione al capitale sociale. Infatti, nelle decisioni il voto viene espresso “per teste” e non “per quote di partecipazione alla Società”, decisioni che si sostanziano nell’espressione di un

parere vincolante con riferimento agli atti che dovranno essere approvati dall'Assemblea dei soci.

Tali organismi, tuttavia, hanno la possibilità di acquisire documenti e informazioni ulteriori qualora si dovessero rendere necessari per poter esercitare compiutamente l'attività di controllo ad essa attribuita e il loro funzionamento è disciplinato da apposite Convenzioni tra soci o Regolamenti. L'operatività di questi organismi permette ai soci di esercitare un monitoraggio costante anche su aspetti societari non solo di natura contabile ma anche gestionale e organizzativa attraverso l'acquisizione di informazioni tempestive (si veda il richiamo in tale senso nella Requisitoria del Procuratore regionale in occasione del Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Umbria esercizio finanziario 2021).

Pertanto, nelle società che operano in regime di *in house providing*, il controllo analogo è esercitato dai soci congiuntamente attraverso i suddetti organismi che vengono convocati preliminarmente all'Assemblea dei soci con la finalità di rilasciare un parere vincolante per i soci rispetto al voto da esprimere in Assemblea.

4.5 Il controllo sul valore delle partecipazioni al fine di poter compiere scelte di investimento o disinvestimento o di razionalizzazione

Il valore delle partecipazioni viene determinato sulla base dei metodi economico-aziendali scelti di volta in volta in modo da determinare un valore il più possibile attendibile.

5. ALTRI OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE E TRASMISSIONE DI DOCUMENTI PER GLI ENTI INTERESSATI DAL PRESENTE PIANO

Gli Enti interessati dal presente Piano sono tenuti al rispetto dei seguenti obblighi di comunicazione e trasmissione di documenti:

- a) il rappresentante legale della società/organismo a controllo pubblico entro il 31 agosto relaziona sul sistema delle società partecipate di secondo livello fornendo le seguenti informazioni e documenti minimi:
 - ✓ per ciascuna società partecipata, la motivazione e gli atti in base ai quali si è addivenuto alla decisione di assumere la partecipazione di maggioranza o di minoranza nel corso dell'esercizio precedente (l'adempimento decorre al momento dell'acquisizione e in caso di eventuali variazioni);
 - ✓ l'atto costitutivo e lo statuto aggiornato delle società partecipate, gli eventuali patti di sindacato sottoscritti per esse (l'adempimento decorre al momento dell'acquisizione e in caso di eventuali variazioni);
 - ✓ i bilanci di esercizio delle società partecipate;
- b) il rappresentante legale della società o dell'ente a controllo pubblico trasmette i verbali dell'assemblea entro 5 giorni lavorativi dall'approvazione al socio Regione Umbria;
- c) l'organo amministrativo degli Enti in contabilità economico-patrimoniale a controllo pubblico trasmette alla Regione, non oltre 10 giorni dall'approvazione del bilancio di

- ciascun esercizio, l'analisi a consuntivo dei valori economici, patrimoniali e finanziari così come indicato nell'Allegato n. 7;
- d) il rappresentante legale della società o dell'ente a controllo pubblico trasmette annualmente entro il 31 marzo ed in corso d'anno in caso di modifiche, la comunicazione dei dati relativi ai compensi dei componenti del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale, ai sensi della normativa vigente;
 - e) il rappresentante legale della società/organismo "tramite" informa tempestivamente la Regione Umbria rispetto ad eventuali acquisizioni di partecipazioni ai sensi dell'art. 5 del TUSP;
 - f) il rappresentante legale degli Enti interessati dal presente Piano è tenuto, inoltre, a tutti gli specifici adempimenti che richiedono le relative leggi regionali istitutive e disposizioni statutarie;
 - g) il rappresentante legale della società e dell'ente a controllo pubblico ogni qual volta la Regione ne faccia istanza è tenuto a fornire la documentazione e le informazioni richieste.

6. FOCUS SULL'ART. 5 E SULL'ART. 6 DEL TUSP

Il TUSP ha introdotto anche importanti novità ed adempimenti in materia di società di capitali partecipate e a controllo pubblico, con la finalità di fornire le disposizioni normative circa la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta.

In ordine alle predette finalità, il TUSP individua agli art. 4, 5 e 20 una serie di verifiche e test da applicarsi alle società a partecipazione pubblica.

In particolare, per quanto attiene alle finalità del presente documento si procederà ad evidenziare i contenuti degli articoli 5 e 6 del TUSP con lo scopo di definire alcune modalità operative di protocollo che l'ente partecipante/controllante, Regione Umbria, e le relative società partecipate/controllate dovranno provvedere ad attuare.

6.1 L'art. 6 del TUSP

Con riferimento all'art. 6 del TUSP, esso inserisce, in materia di società a controllo pubblico, nuovi obblighi inerenti alla valutazione del rischio di crisi aziendale e il presente documento ha dunque lo scopo di definire le modalità operative già ad oggi implementate quali *best practice* in merito all'analisi preventiva circa il rischio di crisi aziendali.

In sostanza, muovendo dagli obblighi normativi introdotti nelle partecipate pubbliche e da quelli previsti dalla nuova Legge Fallimentare, si definiscono gli strumenti necessari per poter assolvere in modo strutturato ai suddetti dettami di legge.

Il secondo comma del predetto art. 6 del TUSP prevede che *"Le società a controllo pubblico predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informano l'assemblea nell'ambito della relazione di cui al comma 4"* e dall'impostazione normativa

appare chiaro che l'analisi circa le probabilità di crisi aziendale non deve essere condotta in modo sommario o meramente eventuale. Infatti, la locuzione "programmi" individua esplicitamente la necessità di procedere alla strutturazione di specifici parametri di valutazione qualitativa e quantitativa del rischio aziendale per costituire un protocollo aprioristicamente definito. Pertanto, identificati i parametri di valutazione, questi dovranno essere posti metodicamente e periodicamente sotto osservazione al fine di poter cogliere non solo i loro valori assoluti sul particolare anno di esercizio analizzato, ma anche le loro variazioni relative in funzione della base dati costruita nel corso degli esercizi precedenti.

Non solo; le società controllate, sempre nel rispetto dell'art. 6 del TUSP, disciplinano ed integrano l'applicazione della normativa comunitaria, nazionale e regionale, adottando di norma, tra l'altro, la seguente regolamentazione interna:

- a. Regolamento per la disciplina delle procedure di appalto di lavori servizi e forniture, nel rispetto del D.Lgs. 31/03/2023, n. 36 ("codice dei contratti pubblici");
- b. Regolamento per la disciplina delle procedure di conferimento di incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza da soggetti terzi, nel rispetto dei principi;
- c. Regolamento per la disciplina delle procedure per la ricerca, selezione e reclutamento del personale dipendente, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità e dei principi di cui all'art. 35, comma 3 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165;
- d. Regolamento per la disciplina delle procedure per la nomina dei componenti dell'organo amministrativo e relativi requisiti, per la determinazione dei compensi e dei rimborsi spesa, ove non diversamente disciplinato.

6.2 L'art. 5 del TUSP

Con riferimento all'art. 5 del TUSP, dalla lettura della disposizione in esame risulta evidente come, per essere *compliance* con la normativa vigente, all'atto di costituzione di una società a partecipazione pubblica o all'acquisizione di nuove partecipazioni, l'ente debba provvedere ad analizzare e periodicamente poi a monitorare i tre seguenti elementi:

- a) Convenienza economica e sostenibilità finanziaria;
- b) Gestione diretta o esternalizzata del servizio sulla base delle performance della società controllata;
- c) Monitoraggio dei principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

a) Convenienza economica e sostenibilità finanziaria

I rischi inerenti all'economicità e alla sostenibilità finanziaria possono essere riscontrati attraverso la definizione di un piano delle attività su base triennale finalizzato all'identificazione delle prospettive di crescita, sviluppo e sostenibilità del business in oggetto d'analisi.

La valutazione deve essere condotta secondo una filosofia *stand alone*, ovvero al netto di eventuali plusvalori realizzabili tramite lo sfruttamento di sinergie di tipo orizzontale e/o verticale con altre realtà imprenditoriali. In sostanza, la sostenibilità della gestione sociale deve

essere valutata in modo asettico, individuando la sua propria capacità intrinseca di mantenere valore.

Il predetto piano, oltre alle analisi di tipo qualitativo, costituenti parte della base informativa propedeutica all'analisi pro-forma, deve prevedere un Conto economico previsionale associato al relativo Stato Patrimoniale e Rendiconto dei flussi di cassa per ciascun esercizio previsionale (Allegato n. 8).

b) Gestione diretta o esternalizzata del servizio sulla base delle performance della società partecipata/controllata

Quanto asserito dal secondo postulato del TUSP impone la necessità di valutare l'aspetto alternativo della gestione diretta rispetto a quella esternalizzata del servizio affidato, facendo esplicito riferimento al concetto anglosassone di scelta alternativa fra "make or buy".

Al fine di pervenire ad una scelta ponderata in merito a tale tematica risulta necessario condurre un'analisi di *benchmarking* con i potenziali *competitors* del settore (qualora ve ne siano) con lo scopo di verificare se le *performance* della partecipata/controllata siano o meno in linea con quanto conseguito dal mercato di settore. Dalla predetta analisi, infatti, qualora la media di settore risulti maggiormente performante sarà necessario considerare se, ed in che misura, la partecipata/controllata possa allinearsi a tali risultati o se al contrario, risulti maggiormente efficiente la scelta di procedere con altre modalità di gestione dei servizi.

c) Monitoraggio dei principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa

I requisiti di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa presuppongono la necessità di provvedere alla definizione di un set di indici di bilancio a consuntivo, su un orizzonte temporale medio di tre esercizi, allo scopo di definire in modo asettico le *performance* sviluppate da ciascuna società partecipata/controllata, indipendentemente da quanto performato dal mercato (Allegato n. 7).

7. PROTOCOLLO DI ANALISI

Al fine di porre in essere le analisi sopra indicate e risultare *compliance* alla normativa vigente, la Regione e le società partecipate/controllate si devono dotare di un protocollo unico di analisi in termini di formati e modalità di analisi che saranno descritte e definite in dettaglio nei successivi paragrafi del presente documento.

In particolare, le analisi riguardanti: (i) ***Gestione diretta o esternalizzata del servizio sulla base delle performance della società controllata***, (ii) ***Monitoraggio dei principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa***, (iii) ***Convenienza economica e sostenibilità finanziaria*** e (iv) ***Predisposizione di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale*** saranno condotte attraverso i tre seguenti modelli operativi:

- 1. Modello di analisi economico-finanziaria a consuntivo;**
- 2. Modello di analisi economico-finanziaria pro forma;**
- 3. Modello di rating interno per la valutazione del rischio di crisi aziendale.**

Le modalità di rappresentazione dei dati economici e finanziari e patrimoniali, sia consuntivi che preventivi, qui dettate per le società sono applicabili anche agli enti regionali diversi da queste ultime, con i necessari adeguamenti in ragione della diversa natura, al fine di esercitare il controllo e l'applicazione del modello di *governance* previsto dalle presenti disposizioni.

1. Analisi economico-finanziaria a consuntivo

Le analisi e riclassificazioni di valori a consuntivo conseguiti da ciascuna società partecipata/controllata dall'ente sono propedeutici alla definizione di un set di indici di performance economica e finanziaria al fine di consentire un controllo strutturato su due dei predetti obiettivi specificati dalla normativa in vigore ovvero:

- **Identificare la scelta alternativa ottimale in termini di gestione diretta o esternalizzata del servizio sulla base delle performance della società partecipata/controllata;**
- **Effettuare un monitoraggio dei principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.**

Si espongono nell'Allegato 7 i modelli ed i metodi da seguire, nonché l'individuazione dei principali indici di *performance* da calcolarsi al fine di pervenire ad una scelta coerente ed informata in ordine ai due predetti obiettivi.

Segue infine evidenza riassuntiva degli indici di *performance* sopra citati che la Regione Umbria, a sua discrezione, può utilizzare:

N.	Indice	Significato	Tipologia Indice
1	ROE	Redditività del capitale proprio	Indice di redditività
2	ROI	Redditività del capitale investito	Indice di redditività
3	Leva finanziaria	Struttura finanziaria del ROE	Indice di redditività
4	ROS	Redditività delle vendite	Indice di redditività
5	EBITDA %	Redditività dell'attività operativa	Indice di redditività
6	Current Ratio	Equilibrio finanziario di breve periodo	Indici di struttura finanziaria
7	Quick Ratio	Equilibrio finanziario di breve periodo	Indici di struttura finanziaria
8	Durata media dei debiti	Equilibrio finanziario di breve periodo	Indici di struttura finanziaria
9	Durata media del magazzino	Equilibrio finanziario di breve periodo	Indici di struttura finanziaria
10	Durata media dei crediti	Equilibrio finanziario di breve periodo	Indici di struttura finanziaria
11	Rapporto di indebitamento	Equilibrio patrimoniale di medio-lungo periodo	Indici di solidità patrimoniale

2. Analisi economico-finanziaria pro forma

A valle delle predette analisi circa la scelta di gestione interna o esternalizzata del servizio e verifica delle condizioni di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, si identifica il protocollo operativo che deve essere seguito al fine di identificare la **convenienza economica e sostenibilità finanziaria** richiesta per ciascuna società partecipata/controllata dall'ente nell'art. 5 del TUSP.

In particolare, al fine di perseguire gli anzidetti obiettivi, è necessario che ciascuna società partecipata/controllata predisponga budget e piani annuali strutturati secondo i modelli come esposto dettagliatamente in Allegato 8.

A valle del completamento dell'analisi pro forma, l'ente potrà valutare la convenienza economica e la sostenibilità della società partecipata/controllata. Tale valutazione discende direttamente dalle risultanze e dagli andamenti prospettici evidenziati specificatamente nell'ambito del Conto economico e del Rendiconto dei flussi di cassa previsionali.

In particolare, la convenienza economica è valutata in funzione dei seguenti parametri:

- Valore assoluto e percentuale dell'EBITDA sia in termini prospettici che di confronto su quanto conseguito nel corso degli ultimi tre esercizi a consuntivo;
- Valore assoluto e percentuale del Reddito Netto sia in termini prospettici che di confronto su quanto conseguito nel corso degli ultimi tre esercizi a consuntivo.

Per quanto attiene invece alla sostenibilità finanziaria, sono oggetto di valutazione i seguenti parametri:

- Dinamica di produzione dei flussi di cassa complessivi nel corso dell'arco di piano;
- Dinamica del saldo di cassa finale nel corso dell'arco di piano;
- Analisi comparata del saldo cassa prospettico disponibile in funzione dei potenziali affidamenti bancari.

In linea generale, la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria delle società controllate dall'ente sono positivamente valutate qualora le dinamiche economiche e di flusso presentino:

- Valori di EBITDA costanti positivi o crescenti;
- Saldo cassa finale annuale positivo, in crescita o comunque entro i fidi disponibili;
- Produzione di flussi di cassa costante o in crescita (*cash generator*).

3. Modello di rating interno per la valutazione del rischio di crisi aziendale

L'obiettivo è definire un modello operativo e di protocollo che le società controllate potranno adottare al fine di rendersi *compliance* con l'art. 6 del TUSP con particolare riferimento alla predisposizione di **specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale**.

In termini generali, l'elaborazione di modelli predittivi dello stato di crisi di un'impresa è stato un tema di forte interesse dottrinario fin dal secondo dopoguerra, individuare strumenti atti a diagnosticare preventivamente i primi sintomi di uno stato di crisi di un'impresa per consentire

ai vari *stakeholders* dei comportamenti conseguenti. Si evidenzia che le principali metodologie applicate in ordine alla previsione di potenziali crisi aziendali sono le seguenti:

- Tecniche basate su metodi induttivi
- Tecniche basate su analisi di bilancio
- Analisi discriminante
- Regressione
- Tecnica delle componenti principali

Tuttavia, gli squilibri evidenziati dall'analisi per indici e dalle tecniche su metodi induttivi già consentono di poter comprendere in modo palese, se l'azienda presenta fattori di criticità che potrebbero condurre ad un eventuale declino dell'impresa stessa.

In ordine alle **tecniche basate su analisi di bilancio** preme sottolineare come le crisi aziendali possano avere una duplice congiunta o alternativa causa di origine, ovvero finanziaria o industriale. Solo a titolo esemplificativo si riportano a seguire alcuni indici di bilancio in grado di poter rilevare le due differenti tipologie di crisi precedentemente evidenziate.

Principali indicatori e parametri di valutazione della crisi di origine finanziaria

Indicatore	Rischio crisi
Capitale circolante netto operativo	Elevato e crescente
Giorni clienti	Alti
Giorni magazzino	Alti
Giorni fornitori	Bassi
Ciclo circolante	Lungo
Leverage	>5
Incidenza del debito finanziario PFN/Totale	>35%
Costo medio dei mezzi di terzi	Alto

L'elemento spesso caratterizzante della crisi di natura finanziaria è una struttura del passivo eccessivamente incentrata sul debito con conseguenti problemi di liquidità e di rifinanziamento. Inoltre, un altro elemento caratterizzante la crisi di natura finanziaria, come si può constatare dalla tabella su esposta, è l'incoerenza tra esigibilità del passivo e liquidità dell'attivo patrimoniale.

Principali indicatori e parametri di valutazione della crisi di origine industriale

Reddito operativo	Basso e/o negativo Molto
ROS	Basso in relazione al settore o
EBIT/V	Basso in relazione al settore o
ROA	Basso e/o negativo Molto
Turnover	Basso in relazione al settore o
Tasso di sviluppo delle vendite	Basso in relazione al settore o
Produttività dei dipendenti	Basso in relazione al settore o

La crisi industriale invece nasce spesso da errate valutazioni strategiche sotto il profilo della combinazione prodotti/mercati e nell'ambito competitivo ed è segnalata da problemi di redditività, che nel lungo periodo si trasmettono alla dimensione finanziaria della gestione. A

tal proposito si segnala che, in presenza di un piano industriale adeguato, la soluzione per il riequilibrio della situazione finanziaria può essere ricercata nella compressione del fabbisogno finanziario e nella possibilità di procedere alla ricomposizione del passivo.

Tuttavia, ai fini dell'instaurazione di un modello di monitoraggio efficace ed efficiente, l'analisi dei singoli KPI non può essere esaustiva circa l'individuazione degli effettivi segnali di potenziali condizioni di crisi aziendale. Infatti, risulta essere necessaria la costruzione di un modello che sia in grado di considerare in primo luogo il contesto competitivo nonché la tipologia di business caratteristica dell'azienda ed in secondo luogo le relazioni sinergiche dei differenti indici di performance al fine di poterne cogliere il loro effettivo significato d'insieme.

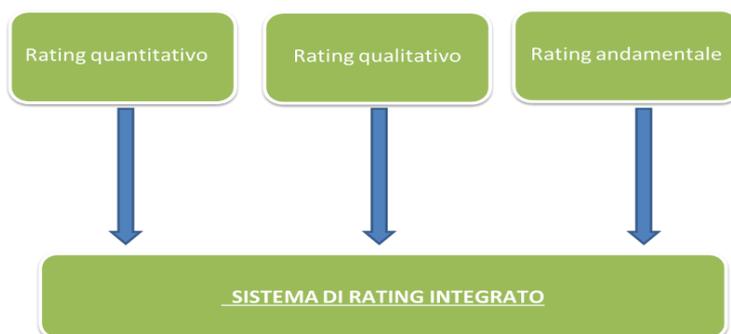
Pertanto, l'analisi che segue in funzione dell'instaurazione di un potenziale modello di monitoraggio del rischio aziendale, è costruita sul seguente ordine logico e metodologico:

- individuazione ed illustrazione circa il significato dei principali KPI da monitorare per la prevenzione di condizioni di crisi e dissesto;
- armonizzazione dei KPI descritti al fine di ingegnerizzare una sorta di "riskdashboard" per il monitoraggio del rischio.

In sostanza, l'amministratore ai sensi dell'art. 6 del TUSP di ciascuna società controllata è tenuto alla redazione di un sistema di monitoraggio del rischio di crisi aziendale costituito da un modello di rating interno in grado di esprimere, attraverso l'utilizzo sinergico di un cluster integrato di KPI, il livello di solidità patrimoniale e sostenibilità economica della società.

Il monitoraggio del rischio si dovrà basare su analisi di solvibilità e potenziali criticità insite nelle società controllate dall'ente Regione Umbria attraverso la valutazione integrata dei seguenti tre elementi:

- Analisi quantitativa;
- Analisi qualitativa;
- Analisi andamentale.



Per completezza di trattazione si ricorda che le società controllate sono tenute ad introdurre ed implementare adeguate misure organizzative e gestionali al fine di prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità e per assicurare la massima trasparenza dell'attività espletata.

In particolare si dovranno dotare:

- del modello di cui al D.Lgs. n. 231/2001, che dovrà essere implementato estendendone l'ambito di applicazione non solo ai reati contro la pubblica amministrazione nell'interesse o a vantaggio della società, ma anche ai fini del conseguimento degli

obiettivi previsti nella legge del 6 novembre 2012, n. 190 (e pertanto a tutti i reati ivi previsti). A tal proposito si rileva la possibilità di applicare congiuntamente il predetto modello alla società e sue partecipate;

- dei piani previsti dalla normativa per la trasparenza e la legalità di cui al D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33;
- di adeguate misure attuative della disciplina contenuta nel D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39.

Le società partecipate sono altresì tenute a trasmettere, tempestivamente, alla Regione tutti i dati richiesti dalla normativa per l'adempimento degli obblighi di trasparenza e di comunicazione posti a carico della stessa Regione in riferimento alle partecipazioni societarie possedute.

8. LE COMPETENZE DELLE FUNZIONI DI GOVERNANCE DELLE PARTECIPATE NELLA REGIONE UMBRIA

Nella tabella di seguito riportata vengono elencate le attività di controllo, suddivise per tipologia, con l'analitica indicazione del momento nel quale l'attività va effettuata e con l'indicazione dell'organo o ufficio competente che deve procedere all'analisi e verifica.

ATTIVITA' DI CONTROLLO	TEMPISTICA	SERVIZI COMPETENTI
CONTROLLO SOCIETARIO O STRUTTURALE		
A) nella fase di formazione dello statuto e dei suoi aggiornamenti, inclusa la definizione del modello di gestione e controllo, nell'ambito delle alternative consentite dal diritto societario (sistema tradizionale, monistico e dualistico) Formazione dello statuto ed aggiornamenti	<i>Ex ante</i>	Servizio <i>Indirizzo e Controllo delle Società partecipate, Agenzie ed Enti strumentali</i>
B) nella scrittura dei patti parasociali, dei patti di sindacato o di convenzioni di controllo congiunto tra i soci	<i>Ex ante</i>	Servizio <i>Indirizzo e Controllo delle Società partecipate, Agenzie ed Enti strumentali</i>
C) nell'esercizio dei poteri di nomina degli amministratori	<i>Ex ante</i>	Servizio <i>Attività legislativa e Segreteria della Giunta Regionale Promulgazione leggi</i>
D) nella costante verifica del rispetto degli adempimenti a carico delle società previsti dalla legge, dalle circolari e dagli altri atti amministrativi	Contestuale (al verificarsi di novità legislative, emanazione di circolari etc.)	Servizio <i>Indirizzo e Controllo delle Società partecipate, Agenzie ed Enti strumentali</i>
CONTROLLO ECONOMICO-FINANZIARIO O GESTIONALE		
A) indicazione degli indirizzi e obiettivi, controllo del piano industriale, dei piani triennali e annuali di attività e dei relativi budget economico-finanziari;	<i>Ex ante</i>	Piani e programmi: Servizio competente per materia Obiettivi e sostenibilità economico-finanziarie patrimoniale: Servizio

definizione di obiettivi specifici, annuali e pluriennali sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale		<i>Indirizzo e Controllo delle Società partecipate, Agenzie ed Enti strumentali,</i>
B) attraverso report periodici economico/ finanziari sullo stato di attuazione del budget e dei programmi, almeno a cadenza semestrale, con previsione di chiusura economica al 31 dicembre ed eventuale indicazione di azioni correttive da parte della Regione	Contestuale (con cadenza almeno semestrale)	<i>Servizio Indirizzo e Controllo delle Società partecipate, Agenzie ed Enti strumentali,</i>
C) attraverso il controllo del bilancio d'esercizio e la verifica dell'attuazione degli indirizzi e del grado di conseguimento degli obiettivi	<i>Ex post</i>	<i>Servizio Indirizzo e Controllo delle Società partecipate, Agenzie ed Enti strumentali, previo parere del Servizio Bilancio e Finanza</i>
CONTROLLO DI EFFICACIA O PRESTAZIONALE		
A) esercitato all'atto dell'affidamento mediante la definizione degli obblighi prestazionali	<i>Ex ante</i>	Servizio competente per materia
B) mediante report periodici sullo stato di attuazione degli obiettivi prestazionali	Contestuale	Servizio competente per materia
C) attraverso la verifica degli standard quali-quantitativi e del grado di soddisfazione dell'utenza	<i>Ex post</i>	Servizio competente per materia