

LE RELAZIONI DI GOVERNO E GLI ASSETTI ORGANIZZATIVI DELL'ENTE ALLA LUCE DEL NUOVO TUSPP D.LGS. N. 175/2016¹

1. RELAZIONI E RUOLO DELLA CAPOGRUPPO

Per inquadrare concettualmente il tema del controllo delle relazioni che scaturiscono dal rapporto tra Ente locale e società partecipate è opportuno innanzitutto precisare che, il contesto in cui collochiamo l'analisi, è quello che considera la modifica della forma di gestione dei servizi resi dall'ente e non la privatizzazione del servizio.

La distinzione non è di poco conto atteso che, nel primo caso si è in presenza di una diversa qualificazione del ruolo dell'ente pubblico, in capo al quale resta la responsabilità e la garanzia ultima del soddisfacimento del bisogno ritenuto di rilevanza pubblica, oltre la funzione di regolazione e controllo in termini di definizione di tariffe, dei livelli quantitativi e qualitativi del servizio. Al gestore, variamente configurato sotto l'aspetto giuridico e societario, resta la responsabilità di tutte le scelte di carattere produttivo e gestionale.

Nel secondo caso, invece, siamo in presenza di una rinuncia alla titolarità del servizio e a una rinuncia da parte dell'ente ad assumere qualunque tipo di responsabilità rispetto al soddisfacimento finale del bisogno, cui provvederà il mercato a seguito del processo di privatizzazione coi suoi meccanismi di regolazione.

In questo contesto, chiaramente espresso e delineato dall'attuale quadro normativo, cambia il ruolo assegnato all'ente, sempre più orientato a funzioni di governo di selezione dei bisogni, di definizione dei livelli di soddisfacimento degli stessi, e sempre meno coinvolto in attività di gestione operativa dei servizi pubblici. Si qualifica cioè un nuovo ruolo dell'Ente che si fa garante del sistema di erogazione dei servizi, determina le caratteristiche e gli standard minimi di qualità, definisce soglie di tariffe e prezzi, verifica la bontà delle soluzioni adottate e adegua di conseguenza l'offerta dei servizi alle mutate esigenze dei cittadini.

Un ruolo di coordinamento complessivo dell'insieme di attività esterne, oltre che di **propulsione dello sviluppo economico locale**.

Laddove i servizi sono esternalizzati e si caratterizzano per la varietà di modelli di gestione sia di tipo societario sia di tipo gestionale, con strutture normative di riferimento ora di natura pubblicistica ora di natura privatistica, e gli attori e gli interlocutori del sistema sono sempre più

¹ Tratto dall'intervento alla "1^ Rassegna di Diritto Pubblico dell'Economia", tenutasi a Varese il 12-13 maggio 2017 e organizzato dall'UPEL di Varese.

variegati e portatori di interessi più disparati, è **sempre più avvertita l'esigenza di dotarsi strumenti gestionali e di controllo nuovi e diversi da quelli tradizionali.**

Strumenti che consentano all'ente di esercitare il duplice ruolo di²:

- Azionista proprietario;
- Regolatore-committente.

Si vuole qui analizzare l'emergente fabbisogno di controllo e governo dell'ente locale e le diverse forme verso cui l'ente si muove in termini di soluzioni organizzative e gestionali per soddisfare tale fabbisogno informativo.

Si analizzeranno nei successivi paragrafi:

- Il fabbisogno di informazioni necessarie ad attivare leve di controllo delle relazioni;
- Gli strumenti a disposizione per il controllo sia a livello istituzionale e strategico, sia a livello operativo;
- Le soluzioni organizzative più funzionali al governo del sistema di controllo.

2. I FABBISOGNI INFORMATIVI E LA FUNZIONE DI INDIRIZZO E CONTROLLO

La gestione delle informazioni costituisce uno degli aspetti di maggiore criticità di un qualsiasi sistema di controllo. Non si può pertanto prescindere da una analisi della fonte da cui esse hanno origine, dallo scopo per cui vengono rilevate, dai destinatari cui sono diretti e dai criteri con cui vengono elaborate.

Nel mutato contesto che vede l'Ente assumere il ruolo di rappresentante della domanda e dei bisogni locali e concentrarsi su scelte di governo e di sviluppo con funzioni di garanzia verso il cittadino, trasferendo al contempo a soggetti esterni la responsabilità della erogazione diretta dei servizi, il nuovo assetto dei rapporti tra i soggetti coinvolti può essere circoscritto a:

- a. Rapporti tra ente e società;
- b. Rapporti tra le società erogatrici del servizio e il sistema clienti/ utenti;
- c. Rapporti tra ente locale (titolare della funzione del servizio pubblico) e utenti del servizio.

² **In qualità di azionista:** ci si riferisce al potere di nomina di organi di governo societario, alla titolarità di diritti di voto sufficienti ad influenzare o orientare le riunioni assembleari su decisioni di rilievo strategico, alla influenza esercitabile in sede di approvazione di documenti di programmazione e in generale a tutte quelle attività di valenza strategica (verifica obiettivi-risultati di redditività, profili di costo e grado di copertura del servizio, standard per affidamento in sede di gara etc.)

In qualità di committente: ci si riferisce all'ente quale titolare e acquirente stesso dei servizi erogati dalla società, e come tale preposto al controllo dell'efficacia efficienza del servizio reso (in generale attività rivolte all'analisi dei risultati e soddisfazione dell'utenza del servizio).

E' da questo sistema di relazioni che emerge un fabbisogno di programmazione, controllo e coordinamento, che richiede la progettazione di adeguati sistemi di controllo diversi da quelli tradizionali, molto spesso solo formali, cui gli enti hanno fatto ricorso sino ad oggi.

Queste tre dimensioni sono regolate tramite diversi meccanismi e strumenti e a ciascuna si possono attribuire diversi aspetti del livello di governo.

Schematicamente:

(a) Relazioni tra Ente e Società partecipate



RELAZIONI FONTE DI BISOGNO DI ACCOUNTABILITY³	LIVELLI DI GOVERNO	STRUMENTI E LEVE DI CONTROLLO
Rispetto degli indirizzi strategici di governo Norme di diritto e assetti proprietari Flussi informativi sottostanti il rapporto: rispetto vincoli pattizi, cessione e scambio di risorse.	Controllo societario relativi a funzioni di proprietà Azionista Governance assetto istituzionale Responsabilità di funzione ⁴	Forme e modalità di gestione Statuti e norme relative Assetti istituzionali, nomine, approvazione atti di indirizzo e piani strategici Contenuti contratto di servizio Gestione gare di affidamento Carte di servizi

Si tratta a questo livello di definire il ruolo della società partecipata all'interno del gruppo locale e il rapporto con l'Ente. Questo ruolo si delinea in parte attraverso la definizione della scelta dell'assetto proprietario (maggioritario o minoritario, misto pubblico privato etc, grado di autonomia lasciata all'impresa pubblica), in parte attraverso i vincoli eventualmente posti all'interno dei contratti.

La tabella (a) evidenzia da un lato le dimensioni fonte di informazioni di "rendicontazione": gli indirizzi strategici posti dall'organo politico, il rispetto delle norme in materia di diritto societario, il rispetto dei vincoli contrattuali.

Dall'altro mette in relazione alcuni degli strumenti a disposizione per dare risposta a questo fabbisogno, oltre che per esercitare la funzione di direzione e indirizzo strategico e istituzionale

³ Fabbisogno di accountability : "esigenza di rendere conto da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità nei confronti della società o delle parti interessate al loro operato e alle loro azioni" evidentemente a fronte delle risorse direttamente o indirettamente richieste ai cittadini e alla comunità (PEZZANI, 2003).

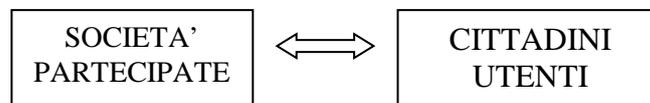
⁴ Responsabilità in capo all'ente nell'individuazione dei bisogni pubblici e nelle attività funzionali al suo soddisfacimento. Al gestore spetta il compito di interpretare in chiave imprenditoriale l'erogazione del servizio e le scelte relative alla combinazione dei fattori produttivi.

del rapporto (gli strumenti a ciò preposti sono generalmente riferibili agli statuti, ai requisiti richiesti in sede di gara, al sistema di nomine dei propri rappresentanti e alle funzioni proprie dell'azionista tramite gli indirizzi espressi nelle assemblee societarie).

Ulteriori elementi attengono la definizione dei contenuti e dei i vincoli contrattuali, del livello di quantità e qualità dei servizi offerti, delle condizioni di fornitura, del livello delle tariffe (gli strumenti a ciò preposti sono riferibili ai contenuti dei contratti di servizio e delle carte di servizio).

A questa dimensione il livello prevalente del controllo è in funzione della proprietà del capitale (art. 2359 del codice civile)⁵, e riguarda la governance del gruppo in quanto tale, intesa come azione integrata tra i bisogni dei cittadini e gli strumenti di governo a supporto.

(b) Relazioni tra società partecipate e comunità locale



RELAZIONI FONTE DI BISOGNO DI ACCOUNTABILITY	LIVELLI DI GOVERNO	STRUMENTI E LEVE DI CONTROLLO
Prezzi e tariffe Qualità/quantità servizi	Controllo riferito a funzione di committenza Controllo output/risultati Controllo efficacia efficienza	Carta dei servizi Strumenti di customer satisfaction Contratto di servizio

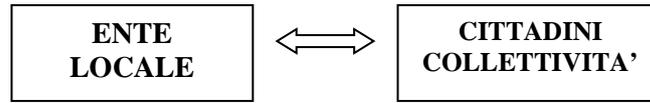
Tra l'azienda erogatrice e l'utenza si instaura un rapporto di scambio atipico in quanto le caratteristiche "generali" del servizio non sono sempre definite direttamente dalle parti.

L'utenza delega l'ente, titolare della funzione, alla definizione degli elementi utili al migliore soddisfacimento del bisogno. Il rapporto di somministrazione del servizio in senso stretto è tra cittadino e società erogatrice. Tuttavia dietro la società partecipata, a prescindere dall'assetto proprietario, il cittadino continua a vedere la figura e la responsabilità dell'Ente Comune, con tutti i riflessi che ne derivano.

La tabella (b) evidenzia da un lato le relazioni da monitorare : qualità/quantità del servizio, prezzi e tariffe, dall'altro gli strumenti a supporto (indagini di customer satisfaction, carte dei servizi). Il controllo a questo livello è quello strettamente legato alla valutazione dei risultati in termini di efficacia ed efficienza.

⁵ Trattasi del controllo cosiddetto societario.

(c) Relazioni tra Ente locale e cittadini



RELAZIONI FONTE DI BISOGNO DI ACCOUNTABILTY	LIVELLI DI GOVERNO	STRUMENTI E LEVE DI CONTROLLO
Impatto delle strategie di risposta al cittadino Meccanismi di partecipazione collettiva Analisi e tutela dei bisogni pubblici Allocazione di risorse e sostenibilità intervento pubblico Consenso elettorale verso programma di mandato	Controllo della delega fiduciaria e dell'efficacia dell'intervento tramite consenso Controllo sovra ordinato in qualità di coordinatore e regolatore del sistema	Carta dei servizi Bilancio sociale Customer satisfaction

La terza relazione è relativa ai sistemi di controllo e garanzia finalizzati a dare risposta alla delega del cittadino all'ente, che tramite la cessione di risorse (imposte, tasse) e tramite il consenso elettorale espresso in sede di voto, richiede l'erogazione di servizi efficienti.

Ancora una volta, ma sotto altra dimensione, è l'Ente che è responsabile verso i cittadini della quantità e qualità dei servizi prodotti e, verso i cittadini, da cui è stato delegato per tramite dei rappresentati politici, è responsabile del miglior soddisfacimento dei bisogni.

La tabella c) evidenzia da un lato la necessità di monitorare l'impatto dell'azione dell'ente in risposta ai bisogni del cittadino, il giudizio che i cittadini esprimono, la sostenibilità sociale dell'intervento, dall'altro gli strumenti a supporto di tale fabbisogno: analisi del bilancio sociale, indagini di customer, etc.

A questa dimensione attiene il controllo definito della delega fiduciaria, relativo in senso ampio alla responsabilità "politica" dell'ente.

Ora tutte queste relazioni devono combinarsi in un equilibrio proprio e specifico dei gruppi comunali giacchè le diverse esigenze di socialità, di garanzia di ampia accessibilità al servizio e soddisfacimento del bisogno, mal si bilanciano con la ricerca di autonomia, profitto e competitività dei mercati in cui operano le società.

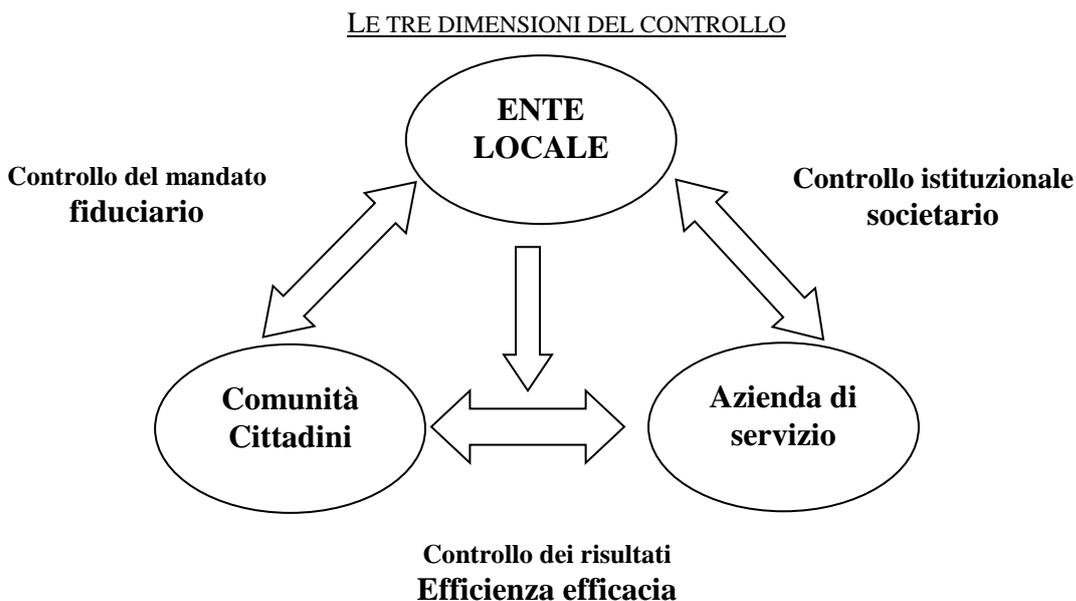
Questo compito è tanto più complesso e strategico se si pensa che l'azione della pubblica amministrazione deve essere rivolta all'individuazione di **modelli di governance** indirizzati alla migliore combinazione tra ⁶:

- ◆ Livello quanti/qualitativo dei servizi erogati dalle aziende;
- ◆ Sostenibilità sociale delle tariffe applicate;
- ◆ Economicità delle aziende partecipate.

Il modello di *governance*, ovvero le modalità di governo delle citate relazioni, resterà fortemente influenzato dal grado di autonomia riconosciuto al soggetto gestore, e potrà spingersi da un livello fortemente istituzionale a uno contrattuale, o variamente configurarsi a seconda delle scelte politico/strategiche dell'ente e del livello di competizione presente nei mercati di riferimento⁷.

Si riporta di seguito una rappresentazione sinottica dei livelli di controllo delle relazioni.

TAVOLA 1



⁶ L'art. 117 del T.U. nel disciplinare le tariffe dei servizi, sancisce, il principio in base al quale esse vanno stabilite dall'ente "in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione" tenendo conto anche del criterio dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato.

⁷ Società operanti in contesti di mercato competitivi saranno sottoposti a forme di controllo cosiddette di mercato e/o forme di controllo contrattuali. In società operanti in un contesto di potenziale concorrenza (società a controllo pubblico), o in altri ancora fortemente connotati dalla presenza qualificata dell'intervento pubblico, la forma di controllo si muoverà dal livello contrattuale verso quello più istituzionale.

3. LE FUNZIONI DI CONTROLLO

In relazione a quanto appena detto, il controllo può, quindi, assumere diverse forme: esso può essere esercitato in base al diverso grado di discrezionalità di cui le aziende godono, grado che, come visto, sarà influenzato e dal contesto esterno di mercato in cui operano e dal contesto interno all'ente da cui sono partecipate.

Si parla così di controllo che, secondo una scala di crescente grado di autonomia e discrezionalità, si focalizza su aspetti diversi:

- Controllo di correttezza formale e legalità: riguarda i singoli atti, la loro formalità e corrispondenza a norme;
- Controllo sul processo: ha per oggetto attività operative, procedure tempi;
- Controllo sulla performance: riguarda i risultati raggiunti in termini di quantità e qualità di servizio erogato;
- Sui programmi : in relazione al raggiungimento e verifica degli obiettivi assegnati;
- Sulle politiche: valutazione dell'impatto finale dell'azione dell'ente.

Naturalmente nell'ambito dei gruppi comunali siamo di fronte ad una realtà in cui la diversa configurazione complessiva degli assetti societari e delle diverse forme giuridiche delle aziende all'interno del gruppo si accompagna per ciascuna di esse a un diverso grado di autonomia finanziaria organizzativa e/o gestionale nei loro confronti, sì da poter affermare che all'interno dei gruppi comunali si è in presenza ora dell'uno ora dell'altro tipo di controllo, quindi ad un mix delle stesse tipologie.

Sempre partendo dalle relazioni sopra evidenziate, è possibile ora circoscrivere concettualmente la funzione di controllo sostanzialmente a due dimensioni :

- A. Il controllo sulla società quale relazione istituzionale e relativo alla funzione di proprietà;
- B. Il controllo dell'efficienza e dell'efficacia quale relazione contrattuale e relativi alla funzione di committenza.

Il controllo *societario* può variamente configurarsi a seconda dei contesti di mercato in cui si colloca l'ente strumentale e a seconda della forma giuridica di quest'ultimo. Generalmente a questa dimensione del controllo si colloca il concetto di governance utilizzato per le imprese private; parallelamente le forme attraverso cui tale controllo viene esercitato sono riconducibili alle norme stesse in materia di diritto societario.

Si fa riferimento quindi a meccanismi legati alla cosiddetta funzione di proprietà/ azionista e a leve nelle mani dell'Ente proprietario che si manifestano attraverso i seguenti strumenti:

- Nomina dei propri rappresentanti e poteri e deleghe loro assegnate e contenuti degli statuti;
- Patti parasociali: strumento che consente ,in presenza di partecipazioni minoritarie in società ritenute strategiche, di definire tramite appunto accordi formali o patti di sindacato i criteri di nomina e scelte rilevanti all'interno della società;
- Clausole statutarie, ovvero la previsione esplicita nello statuto societario dei poteri riservati all'ente pubblico e dei vincoli eventuali, sempre nei limiti imposti dal diritto societario, alla ripartizione dei poteri interni.

A questo livello gli strumenti descritti sono ancora fortemente affiancati da altre modalità di esercizio del controllo che definiamo informali e che si traducono in rapporti di tipo fiduciario, pressioni di vario tipo, riunioni e incontri tra livello politico e management aziendale.

Il controllo *sull'efficienza e sull'efficacia* è la dimensione, se vogliamo, su cui si struttura il sistema di programmazione e controllo in senso stretto ed è relativo alle funzioni che spettano all'Ente quale committente ⁸.

Gli strumenti a supporto a questo livello di controllo sono insiti nel disegno del sistema di programmazione e controllo e sono integrati da reports quanti/qualitativi di sintesi relativi a:

- **customer satisfaction:** analisi della soddisfazione del bisogno e rispondenza al modello scelto per l'erogazione del servizio;
- **aspetti di natura contrattuale:** ci si riferisce ai contenuti dei contratti di servizio che definiscono in modo puntuale livelli standard, quantità, qualità;
- **verifica dei rapporti finanziari e dei flussi di risorse** da e verso le società;
- controllo sul rispetto delle clausole previste nei sistemi di controllo e dei flussi informativi;

⁸ L'efficienza si configura come un rapporto tra input e output, ovvero tra risorse impiegate e risultati ottenuti.

Può essere espressa sia in valori monetari, che in unità di misura fisiche.

Una organizzazione raggiunge il massimo di efficienza quando vi è un uso ottimale delle risorse a disposizione ovvero (in strutture complesse) quando i fattori produttivi sono combinati in modo tale da rendere nulli o minimi gli sprechi di risorse e di tempo.

Esempi di indicatori di efficienza sono: costo medio per unità di prodotto, costo medio per servizio prestato. L'efficacia può essere intesa in senso ampio come capacità di soddisfare i bisogni dell'utente/cliente/cittadino. Questa nozione prende direttamente in considerazione le finalità dell'amministrazione pubblica diretta, per definizione, al soddisfacimento dei bisogni della collettività.

L'efficacia può essere, in taluni casi, misurata in termini quantitativi ed in modo abbastanza semplificato tramite l'uso di alcuni indicatori : ad esempio, i minuti di attesa per ottenere il servizio, il tempo effettivo sul tempo previsto, il numero degli interventi realizzati sul numero degli interventi previsti.

In altri casi, la definizione di indicatori di efficacia costituisce una operazione molto difficile e complessa. Ciò si verifica in particolare modo quando si prendono in considerazione elementi comportamentali (e pertanto soggettivi) del cliente/utente/cittadino; ad esempio, quando si cerca di misurare il grado di soddisfazione dei bisogni dell'utente/cittadino a seguito di uno o più servizi prestati da una amministrazione pubblica (M. BELLESIA in *Il controllo interno di gestione*, Edizioni Cel, 1998).

- corretta applicazione delle tariffe, alla redazione e validazione delle carte di servizi etc. Si tratta di verificare il rispetto degli standard economici e di risultato posti nel contratto di servizio e nelle carte di servizio.

Altri contenuti del controllo a questo livello riguardano:

- la valutazione del fabbisogno finanziario a livello di gruppo e in capo all'Ente, in relazione alle esigenze esogene provenienti dalla necessità di investimenti e sviluppo delle società;
- l'attuazione di politiche di gestione di liquidità a livello di gruppo e in ottica unitaria (vedi bilancio consolidato);
- la verifica della congruità delle tariffe in relazione agli obiettivi sociali dell'ente, ai costi sostenuti per la produzione ed erogazione di quei servizi;
- la verifica della regolarità degli atti: ci si riferisce in particolare alla regolarità contabile e amministrativa degli atti gestionali e/o collegiali che l'ente pone in essere nella sua qualità di committente dei servizi e di socio azionista (contratti di fornitura, liquidazione fatture, anticipazione di debiti e crediti con le consociate, erogazione di contributi e canoni etc.).

Il sistema, in quanto tale, deve rappresentare un **momento integrato del processo di programmazione e controllo**, deve cioè partire da una **definizione di obiettivi a preventivo**, e deve essere supportato da un **processo di misurazione e rilevazione a cui deve necessariamente seguire un momento di valutazione**. Importante è la qualità dei dati, la fonte e la tempistica dell'informativa. Spesso i dati forniti sono a consuntivo e non supportati da un utile confronto con quelli a preventivo. I budget economici e finanziari delle società sono documenti interni verso cui le strutture dell'ente, in assenza di un sistema condiviso e trasparente di flussi informativi, non trovano facile accesso.

4. LE "IDEALI" COMPETENZE DELL'UFFICIO PARTECIPAZIONI

In particolare, a livello **strettamente operativo**, le attività riferite alla gestione dei rapporti con le società partecipate sono riconducibili a:

- Gestione dei rapporti istituzionali e dei rapporti economico – finanziari con le Società/Enti partecipati;
- Predisposizione di atti, determinazioni e proposte di deliberazioni di giunta e di consiglio comunale relative alla costituzione di società (tra i quali atti costitutivi e statuti) ed operazioni societarie modificative delle condizioni associative e contrattuali;
- Verifica dei bilanci di Società Controllate e Partecipate, Aziende Comunali e con Enti vari;
- Gestione dei rapporti con gli Organi societari;

- Controllo dei flussi finanziari;
- Attività di studio e ricerca riguardo agli aspetti economici – tecnici e giuridici delle Società/Enti partecipati. Questa attività si sviluppa tra l'altro attraverso l'analisi dei programmi e dei risultati d'esercizio delle aziende controllate e collegate per il controllo dell'andamento della loro gestione economica e finanziaria;
- Predisposizione del bilancio consolidato del Gruppo Comunale gestendo i rapporti con il gruppo stesso;
- Elaborazione di appositi reports informativi per gli organi comunali comportanti analisi dei programmi e dei risultati d'esercizio delle aziende controllate e collegate per il controllo dell'andamento della loro gestione economica e finanziaria;
- Cura e predisposizione delle delibere di indirizzo da esprimere nelle assemblee societarie;
- Controllo di gestione dei contratti di servizio stipulati;
- Indagini di customer satisfaction, analisi di benchmarking.

Inoltre, sotto gli aspetti relativi alla modifica delle forme gestionali o della privatizzazione dei servizi; le principali attività possono essere ricondotte alla:

- ✓ Gestione procedimenti amministrativi inerenti alla definizione e alla realizzazione del processo di trasformazione e/o di privatizzazione e/o di dismissione di società partecipate e di servizi gestiti in economia;
- ✓ Attività di studio, progettazione e attività amministrativa inerente alle procedure di privatizzazione mediante aumenti di capitale sociale o mediante dismissione di pacchetti azionari (tra i quali: disciplinari, bandi di gara, procedure di gara);
- ✓ Gestione delle procedure per l'espletamento di gare pubbliche relative all'affidamento di servizi pubblici e/o alla scelta del "partner" nelle Società Partecipate;
- ✓ Attività di assistenza agli Organi Politici (Assessore, Giunta, Consiglio, Commissioni) nella fase attuativa delle trasformazioni/privatizzazioni;
- ✓ Gestione dei rapporti tra Società e/o Aziende e Amministrazione Comunale per lo studio/definizione di eventuali problematiche rilevate a seguito del processo di trasformazione, privatizzazione e/o dismissione;
- ✓ Gestione del contenzioso relativamente agli aspetti legali-amministrativi del processo di trasformazione e/o di privatizzazione e/o di dismissione;
- ✓ Individuazione dei criteri di selezione di figure professionali (advisor, legale,) a cui affidare incarichi di collaborazione inerenti i processi gestiti.

5. LE VERIFICHE E IL MONITORAGGIO SULLE PARTECIPATE

Operativamente, la valutazione della **performance** delle società partecipate dovrà avvenire sotto i seguenti aspetti:

- prettamente **economico**, al fine di valutare i risultati conseguiti rispetto ai budget formulati e presentati dalla società. Questo è un aspetto molto importante che deve spingere l'Ente, in quanto socio della società, a verificare il rendimento dell'investimento effettuato. Tale tipo di verifica non dovrebbe trascurare anche il confronto con il risultato medio del settore di appartenenza della società di pubblico servizio;
- **patrimoniale**, in relazione al valore che la società consegue nel tempo e che è in stretta relazione al grado di efficienza conseguita e al vantaggio competitivo che sarà in grado di assicurarsi nel tempo. Questo tipo di valutazione consente all'Ente socio di valutare politiche strategiche di dismissioni – parziali o totali – che potranno assicurare allo stesso entrate significative, facendo apprezzare l'operazione iniziale di investimento nella società quale investimento “profittevole” e in un'ottica di liberalizzazione di risorse a beneficio della collettività amministrata;
- di **posizionamento strategico**, utile per la valutazione congiunta dell'aspetto strategico e dell'impatto sociale del servizio erogato attraverso la società partecipata nonché della redditività conseguita dalla stessa.

Come detto, allo scopo di garantire l'efficace svolgimento dei poteri di indirizzo e di controllo nonché una migliore gestione dell'investimento, risulterà utile che tutti gli strumenti di supporto alle decisioni gestionali siano resi disponibili al soggetto economico (cioè alle persone con le adeguate competenze e conoscenze tecniche che compongono lo staff dell'Ufficio/Servizio partecipazioni). Infatti, il bilancio e i dati emergenti dalla sua analisi non sono gli unici strumenti a disposizione degli amministratori a supporto del processo decisionale. Essi ricavano informazioni anche dal sistema informativo interno (la cosiddetta *contabilità analitico gestionale* o le statistiche sul processo produttivo). Da questa si otterranno importanti dati sulla struttura dei costi aziendali e, di riflesso, sul grado di efficienza⁹ con cui viene prestato il servizio.

Le decisioni si concretizzeranno, poi, nella formulazione di piani e programmi operativi che verranno riassunti e quantificati nel *budget* (il bilancio di previsione), dove si fisseranno gli obiettivi

⁹ Può definirsi economicamente efficiente un servizio quando esso viene prodotto in corrispondenza del punto di minimo della curva dei suoi Costi *Medi* .

dell'azienda e si "progetterà" l'esercizio futuro. Inoltre, quando si gestisce un'azienda, non è possibile aspettare la fine dell'esercizio per valutare le sue *performance*, ma è fondamentale avere *il polso* della situazione ad intervalli molto brevi, in modo da poter intervenire tempestivamente nei momenti critici. A questo fine è indispensabile predisporre i bilanci o situazioni finanziarie periodici e trasmetterli al socio (o ai soci) di riferimento secondo una cadenza e tempistica preconcordate.

6. I FLUSSI INFORMATIVI DA ASSICURARE

Per permettere al soggetto economico di svolgere il suo potere di indirizzo e controllo è, quindi, necessario che il management renda disponibili per questo, in tempi ragionevoli, tutti gli strumenti sopra elencati o almeno le informazioni fondamentali da questi provenienti.

Data l'importanza delle informazioni che si ricavano dall'analisi di bilancio, è opportuno che gli amministratori forniscano ai soci, se non direttamente nella nota integrativa o nella relazione sulla gestione, in un rapporto appositamente predisposto, almeno i più significativi indici di bilancio con il relativo commento. Andrebbero inclusi in questo rapporto almeno il ROE, il ROI, il leverage, l'indice di rotazione del capitale investito, il ROS, il quoziente di liquidità, il quoziente di copertura delle immobilizzazioni, l'indice di elasticità degli impieghi e, dato che l'oggetto qui trattato è costituito dalle aziende di proprietà pubblica, tutti quegli indicatori in grado di evidenziare la qualità del servizio, gli effetti perequativi ottenuti dall'attività di gestione e l'influenza che questa ha avuto sull'ambiente che circonda l'azienda, le cosiddette *esternalità* (ad esempio i posti di lavoro creati per gli abitanti della zona o l'impatto ambientale dei processi produttivi).

Si ritiene, infine, che gli amministratori debbano fornire ai soci – comunque - lo stato patrimoniale finanziario, il conto economico a valore aggiunto, il conto economico a ricavi e costi del venduto e tutte quelle informazioni necessarie (dati tecnici e statistici) per consentire all'ufficio partecipazioni dell'Ente di poter calcolare autonomamente gli indicatori ritenuti di particolare interesse, compreso il rendiconto finanziario delle variazioni di CCN (*Capitale Circolante Netto*)¹⁰.

Sarebbe opportuno fornire anche tutte le statistiche tipiche relative al processo produttivo, gli indicatori di efficienza ed efficacia aziendale, con i loro valori preventivati in fase di

¹⁰ Il **ROE** è il tasso di rendimento del capitale proprio investito nell'impresa (utile netto/capitale proprio); il **ROI** è il tasso di rendimento di tutti i capitali investiti nell'impresa, anche a titolo di debito (risultato operativo/totale impieghi); il **Leverage** è il rapporto tra il totale dei capitali investiti e il capitale proprio (totale impieghi/capitale proprio); il **ROS** è il tasso di rendimento ottenuto sulle vendite (risultato operativo/totale vendite). Per opportuni approfondimenti:(Atelli – D'Aries , 2006).

programmazione dell'esercizio, in modo da permettere ai soci di valutare l'efficacia e l'efficienza del processo produttivo aziendale¹¹.

Per una miglior gestione dell'investimento sarebbe opportuno indicare anche il valore di mercato dell'azienda secondo i metodi reddituali, finanziari e patrimoniali (un importante indicatore, utile anche per la valutazione del posizionamento strategico dell'impresa, è il cosiddetto *EVA* o *Economic Value Added*, atto ad esprimere la capacità dell'impresa di generare valore)¹².

L'implementazione di un efficace sistema di programmazione e controllo e di un sistema di contabilità economica e analitica risulterà utile anche nel caso in cui i servizi siano gestiti direttamente dall'Ente Locale, in quanto permetterà di monitorare costantemente i costi della gestione interna del servizio, e dal punto di vista delle decisioni di gestione, i dati così raccolti saranno un utile supporto nelle decisioni future di esternalizzazione dei servizi¹³.

Un ulteriore elemento da non sottovalutare è rappresentato dal Contratto di Servizio sottoscritto dall'Ente pubblico e la Società di servizio - a prescindere dal possesso del primo di partecipazioni nella seconda - e che in relazione alle relative modalità di articolazione e di monitoraggio, potrà assicurare o meno notevoli elementi per valutazioni ad ampio raggio, compresa la qualità del servizio e altri elementi gestionali in capo alla società stessa.

7. I PRINCIPI DI RIFERIMENTO DELLA RIFORMA MADIA - TUSPP

I principi ispiratori della recente riforma sulle Partecipate Pubbliche sono espressi nell'art. 1 co. 2 del D.Lgs. n. 175/2016 e si sostanziano nella:

- **Tutela e promozione della concorrenza e del mercato;**
- **“Efficiente gestione” delle partecipazioni pubbliche;**
- **“Razionalizzazione e riduzione” della spesa pubblica;**

¹¹ Questi indici statistici variano da impresa ad impresa: ad esempio per una società di trasporto pubblico locale potrebbero essere interessanti le informazioni come la velocità commerciale, il rapporto tra i passeggeri con gli abitanti della zona o i chilometri percorsi o il rapporto tra i chilometri di servizio con gli automezzi a disposizione o con il numero degli autisti, mentre per una società operante nel ciclo delle acque informazioni interessanti si potrebbero ricavare dal numero dei pozzi, dalla lunghezza della rete, dal rapporto tra i metri cubi d'acqua prelevati con il numero degli utenti serviti o con il numero degli addetti al servizio, la valutazione chimica delle acque e dei fanghi o la portata media degli impianti.

¹² Per ulteriori approfondimenti.: ATELLI – D'ARIES, 2006, Cap.X.

¹³ Molto spesso, infatti, si assiste a forme di esternalizzazione “al buio”, nel senso che anche se si possono quantificare i proventi e i costi del servizio esternalizzato, essi non potranno essere in alcun modo confrontati con dati “storici” al fine di verificarne in maniera oggettiva la convenienza alla esternalizzazione. Manca, così, agli enti quella piena consapevolezza del reale andamento economico dei servizi gestiti in economia prima di qualunque decisione di *make or buy*.

principi che – a prescindere di cosa succederà a breve in termini di “soluzioni correttive” che il Governo adotterà in base alla Sentenza della Consulta n. 251/2016 – sopravvivono a qualunque riforma ulteriore, con la conseguenza che:

1. Operazioni straordinarie di accorpamenti, fusioni, trasformazioni, ecc. dovrebbero essere giustificate – non tanto da una norma dello Stato – quanto da principi di **economicità** e di opportunità aziendali;
2. Codici di Governance, tra cui il **Controllo di Gestione**, la preventiva formazione di un **Piano di prevenzione dei Rischi aziendali**, ecc. vanno nell’interesse della Pubblica amministrazione allargata che, gestendo anche partecipate, ha ritenuto – autonomamente – di mantenerle perché indispensabili al raggiungimento di fini istituzionali propri, e non perché c’è una norma che dovrebbe facilitare od ostacolare tale scelta;
3. L’aggiornamento degli **Statuti** – se letto nell’ottica di cui sopra – potrebbe rilevarsi un’opportunità per far aderire – ad esempio – la gestione delle partecipate alle norme europee sulla concorrenza e sulla sana gestione delle stesse;
4. Parametri indicativi – ma non essenziali a far valutare la sopravvivenza o meno delle partecipate, quali fatturato, numero di amministratori rispetto ai dipendenti, ecc. – dovevano e dovranno essere valutati solo in un’ottica di **“economicità”**.

Il momentaneo “pit stop” della Consulta dovrebbe far riflettere su come, se si utilizza lo **strumento di valutazione della economicità** – ossia della **efficacia** dell’azione pubblica (= utilità di una scelta) e dell’**efficienza** (= gestire bene tutte le risorse a disposizione, sia esse umane, finanziarie e strumentali), anziché quella della forma e dell’osservanza “nominale” di una legge, gli strumenti conseguenti operativi di tale “criterio” non potranno che essere aderenti alla legge stessa; viceversa, si potranno sempre trovare “scuse” per adottare soluzioni per far sopravvivere anche realtà (= società) che non rispecchiano i requisiti (costituzionali) della economicità.

Ciro D’Aries- Docente di Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche

Publicato il 12 maggio 2017

BIBLIOGRAFIA

ATELLI M., D'ARIES C. (2006), *La Public Governance nei Servizi Pubblici Locali – La gestione e il controllo delle partecipate*, Il Sole 24 Ore, Milano.

BELLESIA M. (1998), *Il controllo interno di gestione*, Edizione CEL, Bologna.

BEKKE H.J.G.M., HICKERT W.J.M., KOOIMAN J. (1995), *Public Management and Governance*, in KICKERT W.J.M., VAN VUGHTR F. (1995), *Public Policy and Administrative Sciences in the Netherlands*, Prentice Hall, London.

BORGONOV E. (1996), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

CEPIKU D. (2005), *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della P.A.*, Azienda Pubblica n.1, Maggioli, Rimini.

D'ARIES C.-GLINIANSKI S.-TESSARO T. (2016) – *Testo Unico in materia di Società a partecipazione pubblica*, Maggioli Ed., Santarcangelo di Romagna

D'ARIES C. (2005), *Direzione e coordinamento di società: riflessi su controllante e controllate*, Azienditalia n. 10, Ipsoa, Milano.

D'ARIES C., D'ATRI L., MAZZARA L. (2002), *Enti locali, il sistema informativo contabile, dalla programmazione alla rendicontazione dei risultati*, Ipsoa, Milano.

D'ARIES C, NONINI A. (2004), *Spl: la parola alle regioni e agli Enti Locali*, Azienditalia n. 11, Ipsoa, Milano.

D'ARIES C.,SARCINA S. (2006), *Gli assetti organizzativi interni all'ente in ottica di governance*, Azienditalia n. 11, Ipsoa, Milano.

D'ARIES C., SPOLDI F. (2006), *L'ideale flusso informativo nella gestione esterna dei spl. Il posizionamento strategico*,in Azienditalia n.5, Ipsoa, Milano.

D'ARIES C., SPOLDI F. (2006), *Lezione 2: Gli strumenti gestionali di controllo delle partecipate*, Azienditalia n. 6, I Corsi, Ipsoa, Milano.

DEL VECCHIO M. (2001), *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche. Economicità, controllo e valutazione dei dirigenti*, Egea, Milano.

FORMEZ, *La governance locale –Linee guida per i Comuni*, Strumenti n. 25.

FORMEZ, *La public governance in Europa – Presentazione dell'indagine*, Quaderno n. 30.

GARLATTI A. (2004), *Nuovi scenari e prospettive di evoluzione economico aziendale degli enti locali*, Azienda Pubblica n. 4, Maggioli, Rimini.

GROSSI G. (2004), *Governance, responsabilità e controlli nei gruppi comunali*, Azienda Pubblica n. 4, Maggioli, Rimini.

PEZZANI F. (2003), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche: contenuti e prospettive nel contesto dei processi di riforma e decentramento*, Egea, Milano.

STECCOLINI I.(2004), *Accountability e sistemi informative negli Enti Locali. Dal rendiconto al bilancio sociale*, Giappichelli, Torino.

VALOTTI G. (2005), *Management pubblico*, Egea, Milano.