

SCUOLA di ALTA FORMAZIONE

I QUADERNI

numero 10/2007

LA GOVERNANCE DELLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA E IL PROCESSO DI ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Ciro D'Aries

Commissione Pubblica Utilità, Sociale ed Enti no Profit



FONDAZIONE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
DI MILANO



ORDINE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
DI MILANO

Collana: **I Quaderni della Scuola di Alta Formazione**

Comitato Istituzionale:

Diana Bracco, Marcello Fontanesi, Giuseppe Grechi, Luigi Martino, Francesco Miceli,
Lorenzo Ornaghi, Angelo Provasoli

Comitato Scientifico:

Giuseppe Bernoni, Franco Dalla Sega, Rita Anna Di Gregorio, Felice Martinelli, Luigi Martino,
Guido Marzorati, Lorenzo Pozza, Patrizia Riva, Massimo Saita, Antonio Tangorra, Stefania Totaro

Comitato Editoriale:

Claudio Badalotti, Aldo Camagni, Ciro D'Aries, Francesca Fieconi, Carlo Garbarino,
Cesare Gerla, Luigi Martino, Francesco Novelli, Patrizia Riva, Gian Battista Stoppani,
Alessandra Tami, Dario Velo, Cesare Zafarana

Commissione Pubblica Utilità, Sociale ed Enti no Profit:

Delegato del Consiglio:

Anna Maria Pontiggia

Presidente della Commissione:

Roberto Zambiasi

Componenti:

Filippo Bellavite Pellegrini, Lucio Bertoluzzi, Costanza Bonelli, Vincenzo Capaccio, Corrado Colombo,
Emanuela Maria Conti, Giuseppe Currao, Gabriele Dal Negro, Marco De Francesco Albasini,
Valentina De Stefani, Marcello Del Prete, Antonio Stefano Dones, Luigi Farina, Barbara Farne',
Nicola Fiore, Giorgio Fiorentini, Donato Foresta, Ennio Franzoia, Giulia Maria Galluccio,
Marco Garbagna, Emanuela Gherardi, Davide Guzzi, Eugenio Magno, Massimo Mingozzi,
Daniela Barbara Morlacchi, Francesca Motola, Luca Andrea Musso, Francesca Novati, Elena Piana,
Pietro Pilello, Marino Pron, Giovanni Rebay, Antonio Scherillo, Giuseppe Scibetta, Eleonora Spagnuolo,
Tiziana Vallone

Direttore Responsabile:

Patrizia Riva

Segreteria:

Elena Cattaneo - Corso Europa, 11 - 20122 Milano
Tel. 02 77731121- Fax 02 77731173

Autorizzazione del Tribunale di Milano al n° 765 del 11 dicembre 2006
R.O.C. n.15070

INDICE

1 LA PUBLIC GOVERNANCE

- | | |
|--|--------|
| 1. Introduzione | pag. 3 |
| 2. I requisiti minimi aziendali nell'ambito del processo di esternalizzazione dei S.P.L. | » 6 |
| 3. I profili di Governance | » 8 |
| 4. La triplice dimensione della Governance | » 13 |

2 LE RELAZIONI DI GOVERNO E GLI ASSETTI ORGANIZZATIVI DELL'ENTE

- | | |
|--|------|
| 1. Relazioni e ruolo della capogruppo | » 23 |
| 2. I fabbisogni informativi e la funzione di indirizzo e controllo | » 24 |
| 3. Le possibili soluzioni organizzative | » 31 |
| 3.1 Il modello tradizionale | » 33 |
| 3.2 Il modello dell'unità specialistica | » 35 |
| 3.3 La soluzione esterna | » 38 |
| 3.4 Il modello evoluto | » 39 |
| 3.5 La soluzione specialistica integrata | » 42 |
| 3.6 Le agenzie per il controllo della qualità dei S.P. | » 44 |

3 L'ASSETTO DELLE COMPETENZE E I MODELLI DI GOVERNANCE DELLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

- | | |
|---|------|
| 1. L'evoluzione nella gestione dei S.P.L. | » 46 |
| 2. L'assetto delle competenze | » 49 |
| 3. Le "ideali" competenze dell'ufficio partecipazioni | » 51 |
| 4. Le verifiche e il monitoraggio sulle partecipate | » 52 |
| 5. I flussi informativi da assicurare | » 54 |
| 6. La valutazione del posizionamento strategico | » 56 |
| 7. La Governance e le disposizioni del nuovo diritto societario | » 57 |
| 7.1 Il sistema tradizionale | » 60 |
| 7.2 Il sistema monistico | » 60 |
| 7.3 Il sistema dualistico | » 62 |
| 7.4 La società a responsabilità limitata | » 66 |

NOTE » 67

BIBLIOGRAFIA » 72

1. LA PUBLIC GOVERNANCE

1. Introduzione

Il processo di *esternalizzazione* nelle Amministrazioni pubbliche locali (APL) ha assunto dimensioni oramai rilevanti anche nei comuni di più piccole dimensioni. Questo processo trova in parte motivazioni razionali, dovute alla maggiore flessibilità dello strumento societario rispetto a quanto è possibile realizzare come ente locale, in parte però può trovare il suo fondamento in finalità *elusive* rispetto al Patto di Stabilità Interno ed anche di altre normative, quali quelle relative ai limiti di indebitamento, alle assunzioni, ecc.

Il modello organizzativo dell'Ente Locale sta, quindi e comunque, subendo una fase di profondo cambiamento a seguito del progressivo passaggio dal ruolo di *erogatore* diretto dei servizi a *regolatore* dei servizi forniti da soggetti terzi, di diritto privato, partecipati spesso dall'Ente stesso. L'Ente tende ad assumere sempre di più una configurazione di *holding*, con la necessità di individuare strumenti di controllo affinché la gestione dei servizi pubblici risponda comunque a finalità di economicità e di qualità per i cittadini.

Si deve, in ogni caso, tener conto che la creazione di società di capitali:

1. è difficilmente reversibile, nel senso che una volta che si è costituita una società diviene poi in concreto estremamente complesso tornare indietro;
2. comporta un monitoraggio delle loro dinamiche che non sono estranee al funzionamento dell'Apl la quale, quanto meno, deve assumersi il rischio del loro andamento;
3. comporta una autonomia gestionale delle stesse che, per evitare gravi rischi che possono compromettere la continuità aziendale ed anche perché spesso erogano servizi propri dell'Apl, deve essere monitorata sia in termini di elaborazione della loro strategia sia in ragione del loro andamento.

È evidente che l'Apl deve valutare attentamente il problema delle partecipazioni "da più punti di vista". Solo a titolo esemplificativo ed introduttivo – rinviando ai successivi paragrafi il necessario approfondimento delle singole tematiche – quelli principali sono:

1. L'assetto generale del "Gruppo", con la valutazione del conseguimento pos-

sibile di economie di scale e di economie di natura fiscale, anche a discapito di un minor rapporto “diretto” con le singole società;

2. Gli assetti “giuridici”, con il dovuto controllo e monitoraggio delle “regole societarie” al fine di adeguarle alle esigenze del “Gruppo” e nell’ottica dell’Apl Socia;

Il controllo e la determinazione dei flussi informativi necessari per un effettivo esercizio del potere di indirizzo e controllo che spetta all’Apl che affida alla società lo svolgimento di servizi pubblici, che, a prescindere dalla loro dimensione economica, hanno comunque un impatto sulla collettività.

Sulla base di recenti indagini¹ si può ritenere che l’esternalizzazione non sembra tanto necessitare di ulteriore diffusione, quanto di un profondo cambiamento nel modo in cui viene gestita nella pratica.

In altre parole sembra necessario che la decisione di esternalizzare diventi sempre di più uno strumento gestito con consapevolezza, economica, organizzativa e sociale, che nasca da specifiche analisi preventive, che sia connessa a un razionale progetto organizzativo, che sia oggetto di costante e attento monitoraggio in itinere e di una articolata valutazione ex post, tanto nei suoi profili di output che di outcome. Solo a queste condizioni l’esternalizzazione diverrà uno strumento innovativo, capace di far crescere l’organizzazione nella sua dimensione interna e nella offerta dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Operare in una logica di *outsourcing* significa, di fatto, modificare profondamente le logiche e le relazioni di tipo organizzativo, passare da una struttura verticale e gerarchica in cui i processi produttivi sono fortemente integrati in senso verticale e realizzati in perimetri organizzativi definiti stabilmente ad una altra, cosiddetta a *rete*, in cui gli attori sono molteplici, eterogenei ed i risultati ultimi (l’impatto delle politiche poste in essere) sono l’effetto di azioni concomitanti che devono essere coordinate e dirette in una logica di cooperazione *co-managing* – *co-guidance*. Da qui la necessità per le amministrazioni pubbliche di dotarsi della capacità per armonizzare interessi, potenzialmente contrastanti, su obiettivi comuni il cui grado di perseguimento deve essere, comun-

que, monitorato attraverso un rinnovato disegno dei sistemi di controllo e di dimostrazione all'esterno dei risultati conseguiti.

Inoltre, la crescente diffusione di numerosi organismi produttivi, aventi una propria personalità giuridica (pubblica o privata), ha modificato profondamente il sistema di governance nelle Apl. Questo processo non implica solo la delega a produrre determinati servizi, ma fa emergere anche all'interno delle stesse Apl esigenze di attivare idonee linee di coordinamento, di indirizzo e di controllo nei confronti delle aziende partecipate.

L'Apl è, quindi, responsabile del raggiungimento simultaneo di obiettivi di economicità e di socialità ed, inoltre, gli incrementi di efficienza ed efficacia resi possibili dalla specializzazione aziendale dei servizi pubblici non dovranno essere finalizzati alla massimizzazione dei profitti conseguiti, ma dovranno tradursi in benefici netti per la collettività amministrata (GROSSI, 2004).

Anche da un punto di vista legislativo, il comparto dei servizi pubblici locali ha conosciuto una *produzione* significativa nel corso degli ultimi quindici anni, contribuendo ad una evoluzione del processo di "aziendalizzazione" verso quello di liberalizzazione, con la presenza, sempre più attiva, di un "network" di attori, specializzati e interdipendenti, e con l'affidamento all'ente locale dell'esercizio della *governance* del sistema.

Non da ultimo, il nuovo quadro normativo delineatosi a seguito dell'emanazione del D. Lgs. N. 6/2003 in materia di diritto societario e della L. n. 326/2003, integrata dall'art. 4, co. 234, L. 350/2003 in materia di forme di gestione ed erogazione dei servizi da parte degli enti pubblici, rende possibile e, sotto certi aspetti, necessario il ricorso a nuovi strumenti di coordinamento e controllo delle diverse società appartenenti al "Gruppo" dell'Ente stesso.

Così, almeno da un punto di vista normativo, il quadro di riferimento per strutturare un modello logico-operativo per l'indirizzo e il controllo del "gruppo locale" è sufficientemente chiaro.

Avere un maggiore o minore controllo sulle società partecipate e sui servizi da queste gestiti può costituire – allo stato attuale – una mera questione di volontà politica e tecnica.

Si è consapevoli dell'evoluzione del ruolo dell'ente pubblico e del cambiamen-

to del rapporto tra questo e le società erogatrici dei servizi.

Se si vuole "governare" tale cambiamento e non lo si vuole subire; se si vuole che l'ente non abdichi al forte ruolo di indirizzo e di controllo su scelte del tipo: *quali* servizi erogare, *come* erogarli ed a *quali* costi - a prescindere dal fatto che ad erogarli concretamente sia chiamata una società partecipata e/o controllata - allora la scelta da fare dovrebbe essere quella di **investire** in professionalità nuove a presidio di queste nuove competenze e di **avviare** un percorso, che, partendo dalle esperienze in corso, possa portare all'introduzione di un sistema di *governance* garante di tutti gli interessi coinvolti, dei cittadini *in primis*.

2. I requisiti minimi aziendali nell'ambito del processo di esternalizzazione dei S.P.L.

A fronte di un diffuso e generale processo di esternalizzazione di servizi da parte degli enti pubblici, si deve, tuttavia, prendere atto di una carente organizzazione del "governo" delle partecipate. (ATELLI – D'ARIES, 2006).

Le Apl spinte ad esternalizzare, anche sulla base delle disposizioni legislative di diritto interno (a loro volta influenzate dalle disposizioni del diritto comunitario), spesso non hanno una visione prospettica e generale delle conseguenze finanziarie, economiche e fiscali (**FEF**) di tali operazioni.

Anche in relazione ad attività gestite *in economia*, gli enti non sempre valutano adeguatamente se vi siano alternative di gestione "esterne" che potrebbero far conseguire migliori risultati finanziari ed economici (analisi di *make or buy*).

Effettuata l'esternalizzazione, le società, delle quali gli enti sono diventati soci, rappresentano quasi una entità "astratta" rispetto alla gestione degli enti stessi, i quali, soventemente si trovano a "subire" passivamente tutto quello che dalle società viene prodotto e realizzato, in termini **qualitativi** (dei servizi), **economici** (risultati intermedi e finali di esercizio) e **finanziari** (in termini di "valori" da e/o verso le società).

Attuare una corretta *governance* delle partecipate vuole dire, innanzitutto, garantire in senso positivo tutto quanto sopra descritto in termini qualitativi, finanziari ed economici. Per fare ciò è però essenziale conoscere quali "stru-

menti" possano assicurare una buona *governance*.

Innanzitutto, occorre, ai fini dell'implementazione di una corretta politica di esternalizzazione, disporre:

1. di uno **studio di fattibilità** che ponga in evidenza:
 - ✧ tutti gli aspetti Finanziari, Economici e Fiscali;
 - ✧ i diversi modelli giuridici adottabili, in rispetto e in ossequio alla normativa vigente;
 - ✧ i budget attesi;
2. di **adeguate conoscenze** dei meccanismi di funzionamento delle società, in relazione alla loro forma giuridica, focalizzando l'attenzione sui:
 - ✧ diversi e possibili sistemi di amministrazione;
 - ✧ sistemi di controllo interni;
 - ✧ flussi informativi da e verso la società;
 - ✧ diritti/doveri del socio;
3. di una adeguata **organizzazione** interna all'ente che possa:
 - ✧ gestire (attivamente) tutte le informazioni da e verso le partecipate;
 - ✧ dar corso alla politica di indirizzo e controllo propria dell'ente;
 - ✧ dare il giusto supporto tecnico in relazione:
 - alle scelte strategiche;
 - alla interpretazione dei risultati;
 - alla gestione dei rapporti giuridici (contratti di servizio);
 - alla gestione dei rapporti finanziari (finanziamenti, dividendi, sottoscrizione di capitale);
 - alla gestione dei rapporti fiscali;
 - ✧ cogliere tutte le opportunità strategiche di mercato per:
 - studiare possibili alleanze con terzi;
 - effettuare aggregazioni secondo modelli giuridici più opportuni (fusioni, scissioni, scorpori, ecc.):
 - cedere pacchetti/quote di partecipazione;
 - quotare (eventualmente) le società sul mercato azionario.

Come i servizi, anche gli strumenti si evolvono e occorre che le Apl si impossessino di conoscenze adeguate per raggiungere le finalità sopra evidenziate.

Gli strumenti, oggi, sono da ricercare:

- in un'adeguata **organizzazione interna** all'ente per la gestione delle partecipazioni, sotto tutti i vari profili: giuridici, finanziari, fiscali;
- nelle nuove norme del codice civile riguardanti il **diritto societario** e le varie forme di *governance*;
- nei **flussi informativi** che devono assicurare un rapporto *stretto* e continuo tra ente e partecipata;
- nel **coinvolgimento attivo** del cittadino-utente chiamato – direttamente ed indirettamente – a valutare la qualità dei servizi ricevuti.

Il processo di decentramento produttivo richiede con tutta evidenza e sempre più pressantemente, un'azione consapevole **di regia da parte delle Apl** accompagnata da una progressiva perdita di coinvolgimento nella produzione delle attività (anche potenzialmente) lucrative, delineando un futuro secondo la concezione del "**Comune Holding**" (ANSELMINI, 1995; GROSSI, 2004).

L'emergente realtà impone anche lo sviluppo, negli enti, di elevate capacità professionali da parte dei soggetti aziendali, per la conduzione strategica ed manageriale, al fine di "pilotare" e "controllare" i processi innovativi.

Nelle realtà di maggiori dimensioni, infatti, l'Apl costituisce un vero e proprio Gruppo Comunale, ossia un complesso economico costituito da aziende pubbliche e private controllate in tutto o in parte dall'ente stesso (GARLATTI, 1994; GROSSI, 2001)².

Il miglioramento delle performance del gruppo comunale esige una "rivoluzione culturale" e richiede un sostanziale potenziamento delle capacità di direzione e controllo strategico senza le quali forte sarà il rischio di non riuscire a conciliare gli obiettivi di economicità e di socialità (GROSSI, 2001).

3. I profili di Governance

Negli studi sull'innovazione della P.A. e nella retorica politica e manageriale, la Governance è un termine molto utilizzato, ma non sempre in virtù della sua capacità di mediare idee univoche e condivise. La vaghezza concettuale e la flessibilità interpretativa del termine ne spiegano l'uso crescente, accompagnato però da una perdita di precisione del suo significato. Prevale in letteratura

la constatazione che il concetto è lungi dall'essere univoco e privo di ambiguità (CEPIKU, 2005).

L'evoluzione degli studi sul processo di aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni, rispecchiando il passaggio dallo Stato regolatore e del *welfare* allo Stato dei servizi, si sviluppa nel senso del superamento del modello di pubblica amministrazione unitaria che applica in maniera uniforme i principi astratti della legge, in favore di un modello di "sistema pubblico composto da unità tra loro assai diverse diverse" (BORGONOV, 1996).

La pubblica amministrazione è vista non come una realtà omogenea, ma come un "insieme, debolmente connesso e coordinato, di enti caratterizzato da grandi differenze e difformità (...) su tutti i piani, ivi incluse le logiche di funzionamento e le condizioni organizzative presenti" (REBORA, 1995).

Il tema della *Governance* delle imprese di pubblici servizi si presenta come uno dei principali dibattiti molto sviluppati in ambito accademico e professionale, con risvolti di carattere organizzativo ed economico-gestionale sugli stessi enti locali, che nel frattempo sono passati da semplici *detentori di partecipazioni* a **portatori di interessi** più ampi in rappresentanza della collettività locale, oltre che di *regolatore* dei servizi pubblici³.

La diversa filosofia che oggi sottintende il processo di erogazione del servizio pubblico, con il passaggio ad una logica di mercato e la suddivisione delle strutture aziendali in aziende di servizio e gestori della rete, porta ad una forma di gestione più aperta e, il soggetto pubblico, liberandosi dei compiti puramente gestionali, si focalizza sull'attività di *regolazione*, con il coinvolgimento di soggetti privati fino, in alcuni casi, al ricorso al mercato del risparmio con processi di quotazione in borsa valori.

All'Ente locale competono, quindi, responsabilità politico-sociali relative alla regolamentazione e all'organizzazione di attività produttive e sociali nel territorio. L'Ente pubblico viene ad agire solo parzialmente come una Holding che coordina e controlla l'attività delle diverse aziende dotate di differenti gradi di autonomia a seconda del differente grado di partecipazione pubblica al capitale nonché del tasso di concorrenza presente nel settore di riferimento (GROSSI, 2002).

Il ruolo dell'Ente proprietario titolare della funzione pubblica, è diventato complesso, soggetto regolatore e garante di interessi plurimi, da *shareholder* (*azionista, detentore di partecipazioni*) a rappresentanti di tutti gli *stakeholder* (*portatori di interessi*) nei confronti degli operatori del mercato dei servizi.

Il termine *governance*, come è noto, è stato adoperato dapprima in ambito privato. Si parla, infatti, oramai da decenni di *corporate governance*, per indicare le strategie e gli strumenti di controllo e direzione dei grandi gruppi industriali (FORMEZ, Quaderno n. 30).

L'introduzione del termine *governance* in ambito pubblico è servita a definire alcune delle caratteristiche di ordine più generale che vanno assumendo gli assetti istituzionali, i ruoli e le modalità di azione dei poteri pubblici, più in particolare delle pubbliche amministrazioni, sulla scia di quei profondi processi di riforma che hanno segnato, con connotati ed intensità diverse, tutti i Paesi dell'area occidentale.

Quasi sempre il termine *governance* è contrapposto al concetto di *government*, in cui si compendia il tradizionale modello di esercizio dell'autorità pubblica; un modello che era basato, quanto alle funzioni, sulla produzione diretta di un numero crescente nel tempo di beni e servizi a fruizione collettiva. Al suo posto, oggi, emerge un nuovo modello. Come l'impresa, anche l'amministrazione nel nuovo clima impara a "fare sistema", ad operare in modo condiviso in contesti di incertezza e scarsità di risorse, a relazionarsi – piuttosto che ad imporsi – a far fare – piuttosto che a fare.

Nel mutato scenario, i poteri pubblici non possono più invocare esclusivamente una legittimazione formale derivante dalla legge, né operare attraverso azioni orientate al mero assolvimento dei compiti espliciti, ma sono chiamati a guadagnare una legittimazione sostanziale sul campo, in ragione del raggiungimento degli obiettivi, sempre più condivisi e partecipati, e quindi dell'efficacia e dell'efficienza della propria azione. La legittimazione non è più determinata solo dalle norme, ma viene a dipendere in larga parte dalla capacità di fissare obiettivi condivisi di politiche pubbliche, tra una vasta gamma di interessi pubblici e privati, di adempiere i nuovi compiti con competenza tecnica e con cognizioni scientifiche appropriate.

Il nuovo paradigma viene a poggiare su due pilastri, che sono fra i principali ispiratori del *reinventing government*, intorno al quale si sono composti i processi di riforma amministrativa di tutti i Paesi dell'area OCSE: il principio di **responsabilità** e quello dell'**accountability** (FORMEZ, Quaderno n. 25).

Secondo i nuovi criteri di gestione, largamente basati sulla fissazione di chiari obiettivi e sulla valutazione (qualitativa oltre che quantitativa) dei risultati, ciascun attore amministrativo è responsabile dei risultati che deve produrre ed è chiamato a rispondere del suo operato: il politico all'elettorato, il manager pubblico ai politici, le pubbliche amministrazioni ai cittadini e ai contribuenti. Si innesca, così, un circuito virtuoso, orientato alla creazione di *valore*. Ed i risultati non sono più e solo quelli *del prodotto amministrativo* diretto, ma anche e soprattutto quelli *di sistema*, ottenuti mettendo "in rete" tutti gli attori, pubblici e privati, impegnati nella soddisfazione di un bisogno collettivo.

Le nuove amministrazioni devono essere, quindi, socialmente responsabili e dimostrare le proprie *performance*, valutabili secondo determinati criteri (efficienza, efficacia, economicità) in relazione agli obiettivi programmati. *Governance* vuole rappresentare – al di là di un modello di governo – innanzitutto **l'insieme di leggi, di regole, di decisioni e di prassi amministrativa che limita, disciplina e consente l'esercizio dell'autorità pubblica in funzione dell'interesse pubblico**.

Nel passaggio da *Government* a *Governance*, quest'ultima vuole rappresentare il superamento della pubblica amministrazione ritenuta troppo distante dai cittadini, troppo uniforme nella definizione delle politiche e nell'erogazione dei servizi, appesantita da strutture burocratiche e procedure rigide, insensibile alle esigenze dei cittadini, orientato al rispetto della norma piuttosto che ai risultati, incapace di reagire all'evoluzione dell'ambiente e così via. Se la *Governance* è il superamento del vecchio modello, **essa si basa su un insieme di alternative che comprendono il decentramento di risorse e funzioni e le scelte di esternalizzazione verso aziende private**.

Ed è un processo ben diverso dal *Public Management*, quest'ultimo inteso come un insieme di strumenti e tecniche di modernizzazione della gestione delle risorse umane, dei processi di allocazione delle risorse e di bilancio, dell'assetto organizzativo⁴.

Governance è la struttura che assume il sistema sociale e politico a seguito delle interazioni congiunte dei diversi attori in esso presenti.

Una visione **politica** porterebbe a considerare la *Governance* quale stile di governo alternativo al controllo gerarchico; quella **economica** quale modalità primaria di coordinamento dei diversi attori presenti sul territorio e quella **sociale** quale forma di coordinamento sociale⁵.

La logica di *governance* significa tener conto della diversità degli interessi per adottare politiche, indirizzi e scelte capaci di far convergere gli interessi verso soluzioni reciprocamente accettabili e può essere riferita sia al funzionamento **interno** dell'amministrazione (modello organizzativo di tipo partecipativo), sia nei rapporti tra **diversi enti pubblici** (*governance* di sistema pubblico) sia nei rapporti con **soggetti esterni**, specie imprese e forze sociali (sistema di *governance* globale tramite programmazione concertata e/o negoziata).

Per la Pubblica Amministrazione in generale la *governance* rappresenta l'insieme delle condizioni per l'adozione di nuovi strumenti di politica strategica che coinvolgono di fatto una pluralità di attori verso il raggiungimento di un obiettivo comune: quello di garantire uno sviluppo economico sostenibile e condizioni di economicità complessiva della gestione, grazie alla capacità di governare sistemi e reti di soggetti economici e sociali.

Rispetto alla "vecchia" gestione in economia, le competenze che devono qualificare l'azione della pubblica amministrazione necessitano di strumenti molto più complessi che devono garantire da un lato l'esercizio di un **forte potere di indirizzo e controllo** dall'altro lo svolgimento di modalità gestionali che non pregiudichino i rapporti con i cittadini-utenti e valorizzino il patrimonio di risorse, esperienze e mezzi che l'ente ha destinato alle società di gestione.

Lo sviluppo dei rapporti tra Ente locale ed aziende verso una concezione triangolare e tesa al riconoscimento del ruolo del cittadino-utente costituisce, dunque, una chiave di interpretazione fondamentale del processo di cambiamento istituzionale che sta interessando il mondo dei SPL. Questo salto culturale, promosso principalmente dalle istituzioni comunitarie⁶, continuerà a configurarsi come motore di sviluppo degli assetti futuri.

Apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza, insieme a **pro-**

porzionalità e **sussidiarietà**: sono questi i nuovi principi su cui rimodellare l'azione collettiva che stanno alla base di una buona *governance* e delle innovazioni proposte dalla Commissione Europea nel Libro Bianco sulla *governance* europea nel 2001. Questi cinque principi devono diventare valori di riferimento per l'implementazione dei nuovi strumenti e per la promozione delle nuove modalità d'azione pubblica sottese alla riforma della pubblica amministrazione in generale.

4. La triplice dimensione della Governance

La logica di *governance* può essere riferita al funzionamento interno delle singole amministrazioni pubbliche oppure ai rapporti tra enti territoriali diversi o, infine, alle relazioni esistenti tra tali Enti ed i soggetti esterni pubblici o privati, con particolare attenzione alle imprese che gestiscono servizi pubblici (FICI, 2004).

Il governo delle comunità cittadine non avviene esclusivamente tramite il lavoro degli assessorati e della struttura organizzativa dei Comuni, ma si sviluppa anche attraverso l'attività di enti, associazioni, società partecipate, aziende speciali, altri organismi pubblici o privati. L'impostazione ed il funzionamento di un buon modello di *governance* locale devono partire dall'individuazione precisa di tali soggetti e della loro sfera di intervento.

Il Comune, infatti, deve gestire la propria *governance* tenendo in considerazione tutti i soggetti pubblici e privati presenti nel proprio territorio. Ciò nonostante, mentre per alcuni di essi può imporre i propri orientamenti e le proprie decisioni, per altri deve limitarsi a favorire rapporti di cooperazione e tolleranza reciproca. Con il concetto di ambiente locale vogliamo comprendere tutti i soggetti che operano nella comunità di riferimento del Comune. La nozione di ambiente, tipicamente utilizzata negli studi delle strategie d'impresa, vuole esaltare il ruolo che il processo di pianificazione, programmazione e controllo riveste all'interno della *governance* dell'Ente locale.

Gli attori che si muovono nell'ambiente locale sono innumerevoli e portatori degli interessi più svariati. Tuttavia, al fine di tracciare i confini della *governance*, è utile suddividere tali attori in funzione del grado di dipendenza dell'Ente locale.

Possiamo quindi distinguere tra:

1. attori sovra-ordinati ai comuni;
2. attori indipendenti dai comuni;
3. attori controllabili direttamente o indirettamente dai comuni.

I primi sono costituiti da Enti pubblici territoriali che operano su una comunità più ampia rispetto a quella dei comuni. Facciamo riferimento, in questo caso, allo Stato, alle Regioni ed alle Province per quanto riguarda il territorio nazionale, mentre, spostandoci ad un livello sopra-nazionale, non può essere trascurato il peso della Comunità Europea. Il ruolo che essi hanno concorre a creare, come vedremo tra poco, la multidimensionalità della governance.

I secondi attori, quelli indipendenti, risentono solo in via mediata dell' influenza delle autorità comunali. È impensabile che tali soggetti non debbano prima o poi interagire con l'amministrazione comunale per richiedere permessi, ottenere licenze, approvare progetti, ma si tratta di organismi che hanno un processo decisionale autonomo e che, in molti casi, si trovano su posizioni di contrasto rispetto all'Ente di riferimento. Siamo di fronte ad una categoria estremamente eterogenea che spazia da grandi gruppi finanziari alle piccole associazioni di volontariato, dalle Università, le Aziende Sanitarie, le Camere di Commercio, la Protezione Civile, le Organizzazioni Sindacali, gli Ordini Professionali, l'Unione degli Industriali, le aziende del settore no-profit, le associazioni di quartiere, i comitati civici.

I terzi attori, invece, sono delegati dall'Ente all'esercizio di alcune funzioni pubbliche. L'Ente locale, tramite la delega, attribuisce ad un altro istituto il compito di svolgere tutte le attività necessarie al soddisfacimento di specifici bisogni della comunità, dall'organizzazione del personale all'impiego delle risorse finanziarie disponibili.

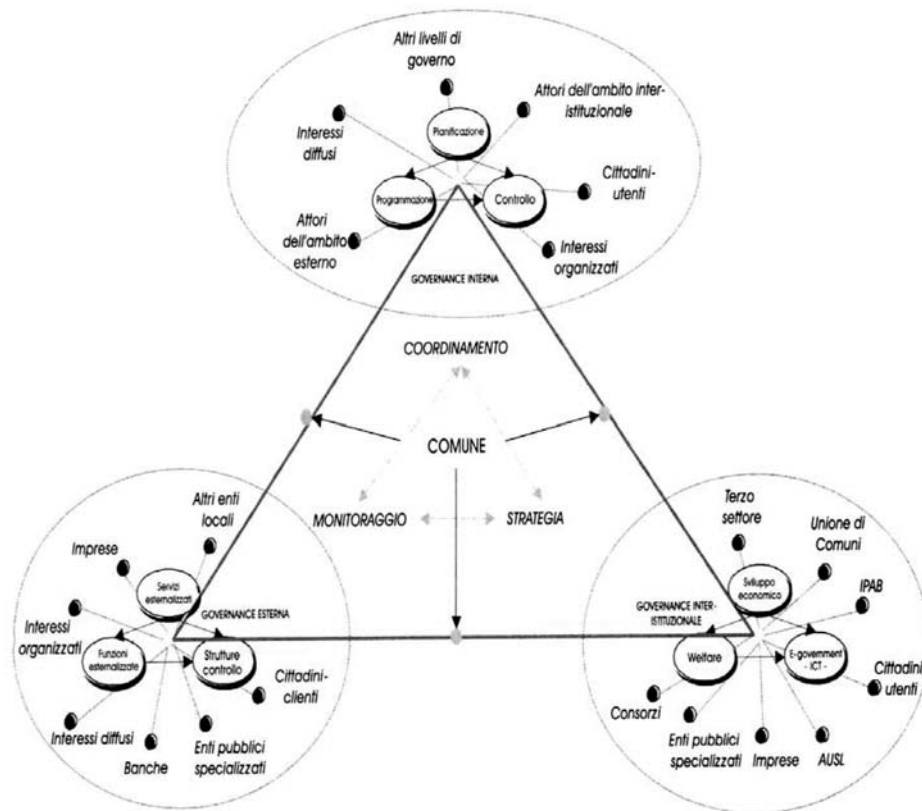
L'Ente locale ricopre, nella sua comunità di riferimento, un ruolo di leader, a cui compete la rappresentanza degli interessi dei cittadini ed il coordinamento dei vari attori che operano nell'ambiente locale. L'Ente deve sapersi organizzare per elaborare la sua visione strategica e trasmetterla ai soggetti pubblici e privati che agiscono nella sua comunità. Per esercitare il suo ruolo di leader e, quindi, mobilitare e coordinare gli altri attori sociali, occorre il pieno riconosci-

mento da parte della comunità. La *governance* degli Enti locali, dunque, è composta da interventi all'interno della macchina amministrativa e da azioni rivolte verso l'esterno. In altre parole, il funzionamento di un modello di *governance* è possibile solo se operano tutti i meccanismi di gestione interna ed esterna. Nell'articolata *governance* degli enti locali possiamo individuare tre settori a cui corrispondono, strumenti, procedure e logiche di funzionamento diversi:

- *governance o governabilità interna*, ossia il complesso di strumenti e metodologie contabili ed organizzative che consentono la gestione efficiente ed efficace della struttura amministrativa. In particolare, concorrono a comporre questa tipologia di *governance* tutti gli elementi che garantiscono lo svolgimento del processo di pianificazione programmazione e controllo della gestione aziendale;
- *governance o governabilità esterna*, cioè l'insieme di strumenti e criteri che permettono di valutare l'opportunità o meno dell'affidamento all'esterno di alcune funzioni proprie degli enti locali, nonché tutti i meccanismi utilizzati per ottimizzare lo svolgimento dei servizi pubblici già esternalizzati. L'Ente deve riuscire a trasferire ai suoi enti strumentali i propri obiettivi strategici e programmatici e verificarne il conseguimento. Rientrano nell'ambito della *governance* esterna i rapporti di cooperazione e partnership sotto qualsiasi forma che i Comuni intrattengono con i vari attori pubblici e privati della società civile per agevolare l'erogazione di servizi pubblici.
- *governance o governabilità inter-istituzionale*, ossia tutte le regole, procedure e strumenti attivabili per facilitare l'integrazione operativa e strategica di soggetti istituzionali che operano sulla stessa comunità e che non sempre hanno autorità e competenze ben distinte (Ministeri, Regioni, Comuni, Agenzie sul territorio dei ministeri, altri enti non eletti, etc.).

Tavola 1

La complessità delle dimensioni della governance



Fonte: Formez, *Strumenti* n. 25

Come accennato il ruolo dell'ente locale, nel passaggio da *governo* alla nuova *governance pubblica*, è di leader della comunità in cui assume importanza la pianificazione strategica plurilivello.

All'interno della dimensione della *governance interna* il tema centrale è costituito dal processo di pianificazione-controllo, in cui il sistema di controllo deve essere efficiente ed integrato ai momenti del processo decisionale.

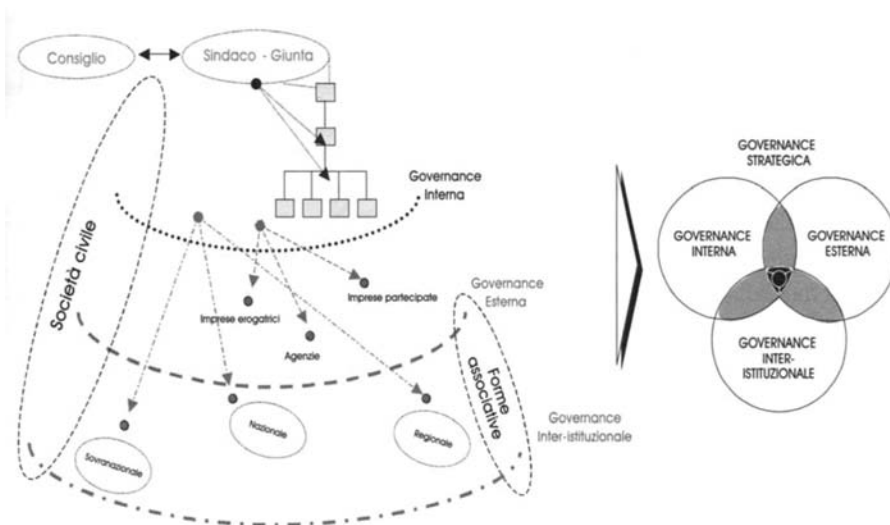
Nella *governance esterna*, particolare attenzione è riposta sulle forme di gestione e sugli strumenti che permettono la regolamentazione dei rapporti. Sono da considerare con attenzione le implicazioni gestionali e organizzative per l'ente locale alla luce del nuovo ruolo che esso viene ad assumere.

I temi che, infine, assumono interesse ai fini della *governance interistituzionale* sono il welfare, l'e-government e lo sviluppo economico.

Tre sono gli elementi che devono essere presenti all'interno dell'Ente locale per assicurare una buona governance locale. In primo luogo, la volontà e capacità dei vertici di pianificare e controllare strategicamente rispetto a tutti e tre i livelli (interno, esterno, interistituzionale), dimostrando apertura e disponibilità alla collaborazione e negoziazione (rispetto all'esterno), coordinandosi efficacemente con i livelli dirigenziali dell'Ente, e operando in modo responsabile e trasparente, sia rispetto al consiglio, sia direttamente rispetto alla cittadinanza. In secondo luogo, l'esistenza e il funzionamento di quelle che sono le "prosaiche" fondamenta di qualsiasi sistema di management, ovvero dei sistemi di controllo interno (controllo di gestione, valutazione delle performance) e degli strumenti che li alimentano e che producono output fondamentali anche per il controllo strategico. In terzo luogo, la presenza di quelle capacità organizzative e competenze necessarie ad attuare e/o monitorare le attività derivanti dalle decisioni strategiche di ambito esterno e interistituzionale.

Tavola 2

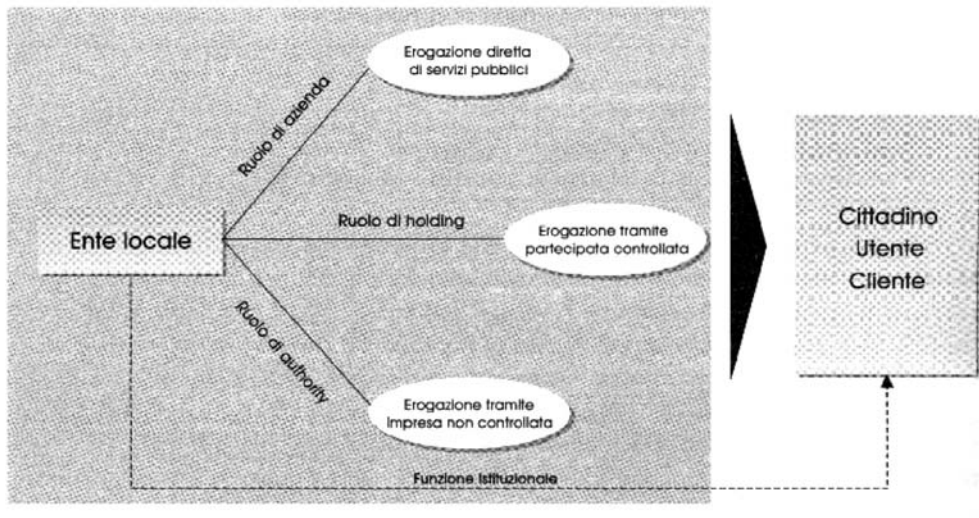
Strategia e dimensioni di governance



Fonte: Formez, *Strumenti* n. 25

Tavola 3

I diversi ruoli dell'Ente locale nella produzione ed erogazione dei servizi

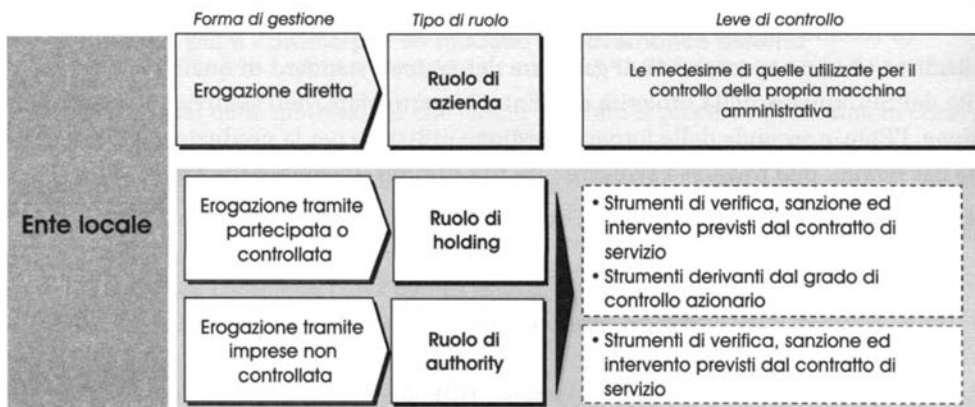


Fonte: Formez, Strumenti n. 25

Le tre diverse forme di gestione e i relativi ruoli svolti dall'Ente locale comportano una diversità delle leve di controllo (Cfr TAVOLA 4)

Tavola 4

Forme di gestione, ruolo dell'Ente locale e leve di controllo



Fonte: Formez, Strumenti n. 25

Nel caso dell'erogazione diretta l'Ente ha a disposizione, sostanzialmente, le medesime leve di controllo applicate al funzionamento interno della sua macchina amministrativa. Ciò assicura che vengano adottati strumenti e metodologie che consentano di produrre il servizio in condizioni di efficienza ed efficacia sia qualitative (raggiungimento degli standard prefissati), sia quantitativa (raggiungimento del numero di prestazioni programmate), nel rispetto dei vincoli di economicità. A fronte di questa maggiore capacità di controllo, d'altra parte, la gestione diretta non è più ritenuta oggi una forma adeguata, principalmente perché si presta a possibili (e nel concreto frequenti) interferenze da parte dell'organo politico che ne riducono l'efficienza manageriale. Infatti, la citata riforma (anche non compiuta) consente la forma di gestione in economia solo per i servizi privi di rilevanza economica e solo in casi eccezionali e motivati (i casi in cui, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere diversamente).

La tendenza attuale, peraltro in linea con l'idea base della *governance* di un Ente che delega le attività operative e di gestione dei SPL per concentrarsi sulla guida e sul controllo strategico, è, quindi, verso la scissione della titolarità della funzione pubblica rispetto alla concreta erogazione del servizio. A seconda delle forme adottate per l'esternalizzazione dei servizi, il ruolo dell'Ente locale nei confronti delle società erogatrici si connota come:

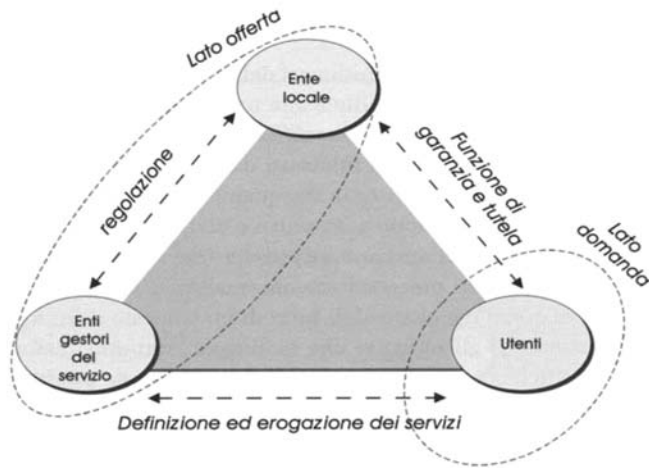
1. ruolo di *holding* rispetto alle società di cui l'Ente detiene il controllo;
2. ruolo di *authority* rispetto ai soggetti privati concessionari della gestione dei servizi.

Pertanto, formalmente, anche nel caso delle partecipate, se l'Ente vuole assicurarsi ulteriori strumenti integrativi, deve adoperarsi affinché questi vengano previsti nelle convenzioni di affidamento e nei contratti di servizio.

Nel caso della *governance esterna*, le componenti del modello sono rappresentate dalle relazioni della struttura triangolare di rapporti sul quale si viene a costituire il funzionamento del sistema dei SPL e che coinvolge gli Enti locali titolari del servizio, i gestori del servizio, i cittadini e le imprese utenti del servizio stesso (Cfr. TAVOLA 5).

Tavola 5

La struttura triangolare di relazioni tra Enti locali, erogatori e cittadini



Fonte: Formez, Strumenti n. 25

Il baricentro di questo assetto istituzionale e relazionale va individuato nel diverso ruolo assegnato agli enti titolari dei servizi: non più gestori, ma regolatori dell'attività di soggetti imprenditorialmente autonomi. In quanto regolatori, agli Enti locali sono affidate *funzioni di indirizzo, di programmazione dello sviluppo delle reti e delle infrastrutture, di vigilanza e di controllo dell'attività dei gestori*. Questo significa che gli Enti titolari devono individuare parametri e condizioni che consentano di assicurare in ogni caso quei caratteri di universalità e continuità della prestazione che costituiscono l'essenza del servizio pubblico.

Infine, all'Ente locale viene affidato anche il ruolo di garante verso i cittadini della qualità del servizio: in quanto titolare del servizio l'Ente è chiamato a tutelare gli interessi dei cittadini utenti e a rispondere della qualità e quantità del servizio, della coerenza delle tariffe e delle modalità di accesso alle prestazioni con le indicazioni o con i vincoli posti dallo stesso Ente locale.

Quindi, due delle componenti sono le relazioni degli Enti locali:

a) con gli erogatori, rispetto ai quali svolgono il doppio ruolo di *holding* e *authority* per le società partecipate e solo di *authority* per le società agguicatarie non partecipate;

b) con i cittadini/imprese utenti, rispetto ai quali svolgono il ruolo di garante e sono responsabili politicamente come titolari della funzione pubblica.

La relazione tra erogatori del servizio e utenti dovrebbe essere influenzata dall'attività dell'Ente locale per effetto delle altre due relazioni. Anche in questo caso, infatti, la distinzione tra le tre relazioni deve essere intesa come operazione concettuale, in quanto nel funzionamento concreto le relazioni-componenti si sovrappongono e si intersecano.

In generale, dunque, la funzione dell'Ente locale sarà sempre più caratterizzata da un intervento di regolazione del sistema di produzione e offerta di servizi. Nel quadro che si viene a delineare, costituito da una molteplicità di operatori, sia privati sia pubblici, l'attività di regolazione diverrà anch'essa molto più complessa rispetto a quella finora realizzata.

L'Ente locale deve divenire un regolatore dotato di elevata competenza tecnica, capace di tenere sotto continua osservazione l'andamento del mercato, di affrontare i complessi problemi tecnici e di intervenire rapidamente rispetto alle mutate condizioni tecnologiche. Esso deve diventare il punto di equilibrio tra gli interessi dei diversi soggetti che interagiscono con il sistema: Ente locale stesso, privato (azienda erogatrice) e utenza.

Come evidenziato nella tavola seguente, a ciascuna delle componenti-relazioni del sistema possono essere associati i principali strumenti che sono previsti dalla normativa. Più precisamente, la normativa introduce gli strumenti relativi al rapporto tra Ente locale e società erogatrici e a quello tra società erogatrici e utenti ovvero, rispettivamente, la Carta dei servizi e il Contratto di servizio; mentre lascia abbastanza nel vago, e quindi alla scelta dei singoli Enti, le modalità per esercitare il controllo e la vigilanza a tutela e garanzia dell'utenza.

Altri strumenti che permettono di regolare e controllare l'attività di erogazione sono:

- Il *Business Plan*, quale strumento a carattere preventivo che contiene tutti gli elementi che interessano sia la gestione del rapporto contrattuale, sia il controllo delle performance di mercato ed economiche; esso consente di esporre con efficacia il contesto di riferimento dell'azienda-Ente, lo studio dei processi interni e la valutazione dell'impatto di variabili esogene sull'attività;

- Il *Bilancio Economico Consolidato*, quale strumento a carattere consuntivo che assume in un'ottica di esternalizzazione una sempre maggiore rilevanza. Tale documento potrebbe costituire una valida fonte informativa verso l'esterno e l'interno. In tal modo, infatti, l'ente potrebbe conoscere le proprie performance economiche, patrimoniali e finanziarie in termini di gruppo, ed i cittadini potrebbero avere la dovuta informazione, anche in un'ottica di *accountability*, di come siano state complessivamente spese le risorse dell'Ente per i SPL;
- Il *Bilancio Sociale*, quale espressione qualitativa/quantitativa delle dimensioni non economiche dell'attività di erogazione del servizio (svolta dal soggetto erogatore), in linea con i fini istituzionali dell'Ente locale che sono anche quelli di garantire il soddisfacimento dei bisogni di SPL in modo compatibile con gli equilibri ambientali e sociali della comunità. L'eventuale integrazione tra bilancio sociale e bilancio economico fornisce un risultato migliore in termini di valore aggiunto informativo, rispetto alla considerazione dei documenti singoli, e si rileva uno strumento indispensabile per il corretto funzionamento dell'Ente in termini di efficienza interna, efficacia esterna e economicità;
- Gli *Indicatori di Performance*, che devono essere significativi e chiari e pervenire tempestivamente in quanto collegati ad un sistema di controllo direzionale all'interno dell'Ente locale sulla base dei flussi informativi concordati con le società erogatrici.

2. LE RELAZIONI DI GOVERNO E GLI ASSETTI ORGANIZZATIVI DELL'ENTE

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 norma-

tive di riferimento ora di natura pubblicistica ora di natura privatistica, e gli attori e gli interlocutori del sistema sono sempre più 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 di⁷:

- 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 un'analisi della fonte da cui esse hanno origine, dallo scopo per cui vengono rilevate, dai destinatari cui sono dirette 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.

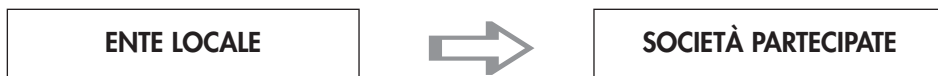
È da questo sistema di relazioni che emerge un fabbisogno di programmazione, controllo e coordinamento, che richiede la progettazione di adeguati siste-

mi 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 governo⁸.

Schematicamente:

(a) Relazioni tra Ente e Società partecipate



RELAZIONI FONTE DI BISOGNO DI ACCOUNTABILITY ⁹	LIVELLI DI GOVERNO	STRUMENTI E LEVE DI CONTROLLO
<p>RISPETTO DEGLI INDIRIZZI STRATEGICI DI GOVERNO</p> <p>NORME DI DIRITTO E ASSETTI PROPRIETARI</p> <p>FLUSSI INFORMATIVI SOTTO-STANTI IL RAPPORTO: RISPETTO VINCOLI PATTIZI, CESSIONE E SCAMBIO DI RISORSE.</p>	<p>CONTROLLO SOCIETARIO RELATIVI A FUNZIONI DI PROPRIETÀ</p> <p>AZIONISTA</p> <p>GOVERNANCE ASSETTO ISTITUZIONALE</p> <p>RESPONSABILITÀ DI FUNZIONE¹⁰</p>	<p>FORME E MODALITÀ DI GESTIONE</p> <p>STATUTI E NORME RELATIVE</p> <p>ASSETTI ISTITUZIONALI, NOMINE, APPROVAZIONE ATTI DI INDIRIZZO E PIANI STRATEGICI</p> <p>CONTENUTI CONTRATTO DI SERVIZIO</p> <p>GESTIONE GARE DI AFFIDAMENTO</p> <p>CARTE DI SERVIZI</p>

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 del rapporto (gli strumenti a ciò prepo-

sti 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 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)¹¹, 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	CONTROLLO RIFERITO A FUNZIONE DI COMMITTENZA	CARTA DEI SERVIZI
QUALITÀ/QUANTITÀ SERVIZI	CONTROLLO OUTPUT/RISULTATI	STRUMENTI DI CUSTOMER SATISFACTION
	CONTROLLO EFFICACIA EFFICIENZA	CONTRATTO DI SERVIZIO

Tra l'azienda erogatrice e l'utenza si instaura un rapporto di scambio atipico in quanto le caratteristiche "generalì" del servizio non sono sempre definiti 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.

(c) Relazioni tra Ente locale e cittadini



RELAZIONI FONTE DI BISOGNO DI ACCOUNTABILTY	LIVELLI DI GOVERNO	STRUMENTI E LEVE DI CONTROLLO
<p>IMPATTO DELLE STRATEGIE DI RISPOSTA AL CITTADINO</p> <p>MECCANISMI DI PARTECIPAZIONE COLLETTIVA</p> <p>ANALISI E TUTELA DEI BISOGNI PUBBLICI</p> <p>ALLOCAZIONE DI RISORSE E SOSTENIBILITÀ INTERVENTO PUBBLICO</p> <p>CONSENSO ELETTORALE VERSO PROGRAMMA DI MANDATO</p>	<p>CONTROLLO DELLA DELEGA FIDUCIARIA E DELL'EFFICACIA DELL'INTERVENTO TRAMITE CONSENSO</p> <p>CONTROLLO SOVRA ORDINATO IN QUALITÀ DI COORDINATORE E REGOLATORE DEL SISTEMA</p>	<p>CARTA DEI SERVIZI</p> <p>BILANCIO SOCIALE</p> <p>CUSTOMER SATISFACTION</p>

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 rappresentanti 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 tra¹²:

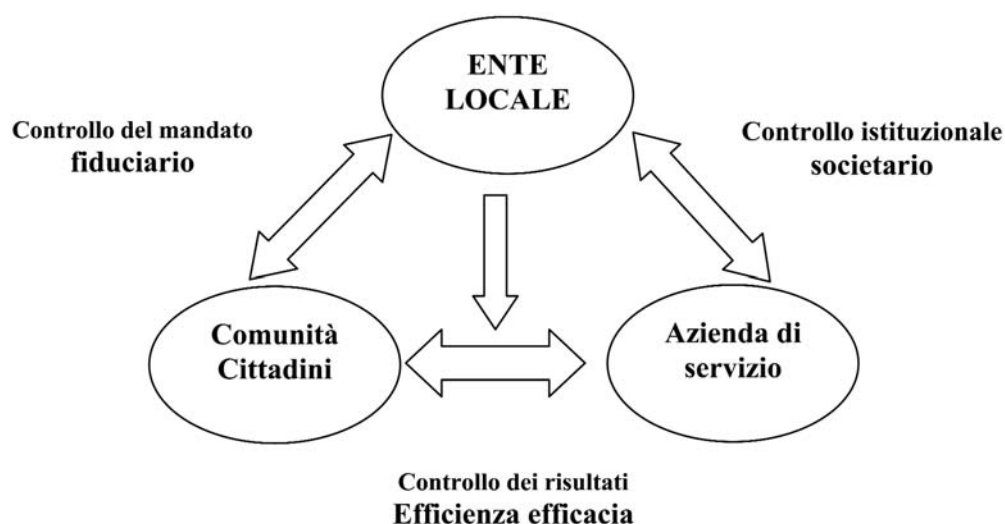
- Livello quanti/qualitativo dei servizi erogati dalle aziende;
- Sostenibilità sociale delle tariffe applicate;
- Redditività delle aziende partecipate.

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 riferimento¹³.

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

Tavola 6

Le tre dimensioni del controllo



(d) Le funzioni di controllo

In relazione a quanto appena detto, il controllo può, quindi, assumere diverse forme.

Secondo alcuni autori (STEWART, 1984) il controllo 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.

Si è visto come il controllo **societario** possa 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 control-

lo 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 committente¹⁴.

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;

- 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.

3. Le possibili soluzioni organizzative

Da un punto di vista di ricerca e a livello dottrinale si pone il problema di quali possano essere le modalità organizzative interne all'Ente preposte alla gestione e al controllo delle partecipate, ovvero quale possa essere il modello più fun-

zionale al governo delle problematiche sopra descritte (D'ARIES - SARCINA, 2006).

Il punto di partenza diviene l'acquisizione e la gestione delle informazioni rilevanti. In ciò è inevitabile, in assenza di un formale sistema di report condiviso dalle parti, muovere dalla consapevolezza della scarsa comunicazione e collaborazione tra Ente e società partecipate e tra gli uffici operativi dell'Ente e i referenti nelle partecipate.

Il depositario di tali informazioni è il soggetto gestore che le elabora sia per proprie finalità interne, legate al proprio sistema di controllo e alla erogazione del servizio, sia per ottemperare ai vari obblighi di informativa che potrebbero derivare da clausole contrattuali.

Questo, inevitabilmente, si traduce in una asimmetria di informazioni a favore della società partecipata.

Nell'analisi e nella definizione di un modello ipotetico organizzativo occorre, dunque, non perdere di vista:

- ✧ la complessità del flusso informativo dal soggetto che quei dati produce al soggetto regolatore;
- ✧ la complessità delle relazioni da governare;
- ✧ le nuove competenze tecniche richieste alle strutture dell'Ente;
- ✧ la struttura delle competenze per materia già presenti all'interno;
- ✧ la unitarietà di direzione come caratteristica distintiva dell'azione in ottica di gruppo
- ✧ le relazioni tra i diversi assessorati competenti;
- ✧ il peso delle informazioni da trattare (informazioni di routine, di natura tecnica, di natura strategica etc.);
- ✧ gli obiettivi e le regole certe dell'oggetto del controllo.

Fatti salvi i temi di progettazione organizzativa propri di tale disciplina, le soluzioni proposte sono quelle tratte da alcuni enti e da spunti e ricerche di diversi autori sull'argomento, opportunamente integrate da approfondimenti frutto dell'esperienza empirica (GARLATTI, 1994; GROSSI, 2004).

3.1 Il modello tradizionale

Così chiamato in quanto richiama ruoli, compiti e funzioni relative a strutture già esistenti e competenti per area di attività della partecipata.

Si tratta in genere dei settori/unità organizzative interne all'Ente, opportunamente riqualficate, all'interno dei quali veniva gestito il servizio prima della sua esternalizzazione.

Spesso, nella realtà di alcuni enti, alla soluzione cosiddetta tradizionale si affianca quella della unità preesistente e di governo o presidio delle ex municipalizzate, che in questi anni si è occupata degli aspetti procedurali relativi alla loro trasformazione in aziende speciali e in società per azioni dopo.

Solitamente la struttura preposta al governo delle municipalizzate era collocata nell'area finanziaria per gli evidenti riflessi che le stesse producevano sul bilancio comunale.

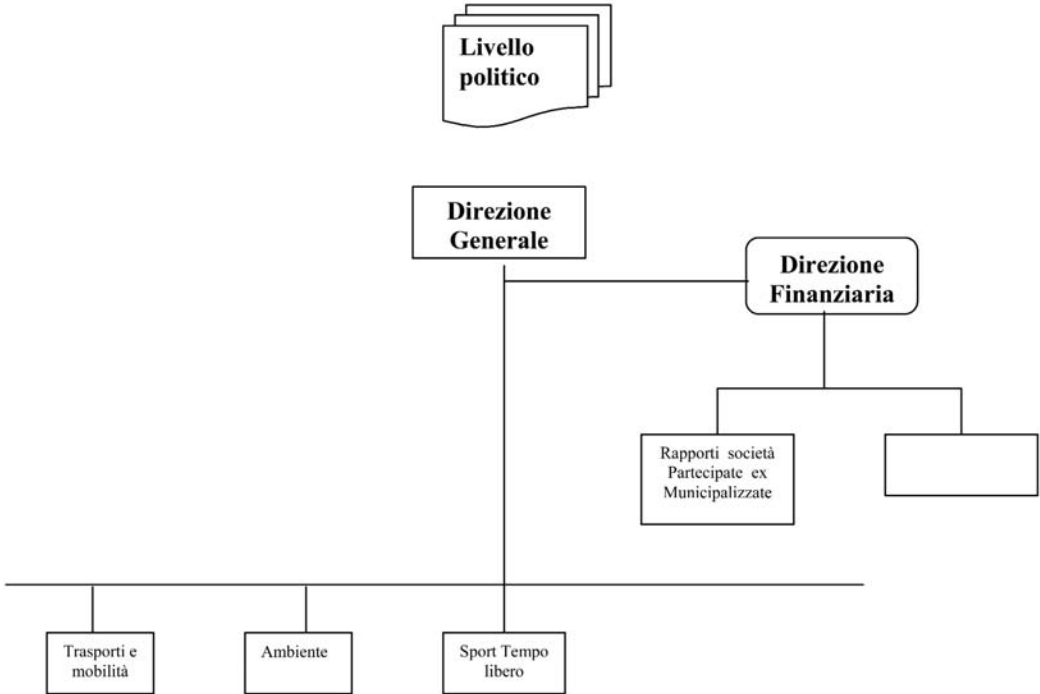
Questa struttura si occupava dell'approvazione dei conti consuntivi, dei piani programma e degli altri atti fondamentali di competenza dell'Ente e fungeva da snodo del flusso di informazioni economiche e non, per tutti gli altri settori e per le stesse aziende strumentali che, almeno per gli aspetti contabili, vi trovavano un punto di riferimento certo. I rapporti di natura finanziaria erano inoltre rilevanti, da quelli squisitamente commerciali a quelli attinenti a conferimenti di capitale, interessi attivi e passivi sui rapporti di debito e credito etc. Mancava però la esigenza di un presidio e di un governo delle relazioni ente-società che non fosse la gestione operativa delle stesse.

Questo modello, ancora presente in molte realtà, risponde certamente ad una logica che oggi può essere discutibile alla luce del nuovo ruolo di regia dell'ente locale. Esso appare opportuno qualora l'ente decide di lasciare massima autonomia alle aziende rispetto agli organi politici anche se, è da rilevare che comporta in genere difficoltà di coordinamento a causa dell'interposizione di ulteriori livelli decisionali (i settori) tra la direzione politico strategica dell'ente e quella delle aziende del gruppo.

La conseguenza più immediata, a causa della frammentazione e pluralità di soggetti interessati è che gli uffici interessati alla gestione delle relazioni con le società fanno scarso uso delle informazioni anche quando queste sono presenti, spes-

so ricevono documentazione passivamente, documentazione che l'azienda invia all'ente ma che non trova l'interlocutore giusto o neanche quello interessato. L'unità Controllo di gestione non riesce peraltro a ricavare dati utili e significativi per l'esercizio della propria funzione, o li ricava ora ricorrendo alle diverse unità operative competenti, ora alle stesse società partecipate. Questa soluzione in altre parole, finisce per lasciare in capo all'Ente le funzioni di controllo tradizionale che enfatizzano il controllo formale dei documenti di bilancio e si rivolge ad attività prevalentemente routinarie. I due livelli di controllo (quello politico istituzionale e quello formale/operativo) oltre ad essere fortemente distinti con riflessi più o meno negativi dal punto di vista dell'unitarietà di visione, possono anche stridere fortemente configurando conflitti e flussi informativi asimmetrici e contrastanti.

Tavola 7
Il modello tradizionale



Fonte: Sarcina, 2006

Nel modello tradizionale i settori operativi, opportunamente riqualificati, si occupano dei rapporti con la società di servizi nata dalla esternalizzazione degli stessi (si pensi ai servizi di gestione delle mense scolastiche conferiti in una apposita società per la refezione, o ai servizi museali e culturali ridefiniti nel loro assetto con la costituzione di fondazioni o diversi nuovi assetti istituzionali).

Si tratta di rapporti operativi derivanti dalla gestione del contratto di servizio, dal controllo operativo sulla qualità e quantità della fornitura, aspetti legati alla funzione di committenza.

Generalmente l'unità interna alla direzione finanziaria, cura gli aspetti di natura propriamente contabili legati agli atti specificamente riferiti alle società partecipate, o segue gli aspetti legati alla funzione di proprietà. Il livello di governance su aspetti contrattuali e istituzionali spesso non sono integrati da una visione di insieme.

Le competenze decisionali sono ascrivibili a ciascun assessore per competenza. Di fatto i rapporti con le società controllate sono intrattenuti da pochi assessori che tuttavia riescono ad instaurare una relazione con il vertice dell'impresa in forza del mandato "politico" assegnato al management.

Questa modalità tende ad enfatizzare aspetti di natura strettamente "relazionali", nel flusso che regola la circolazione di informazioni tra Apl e partecipata.

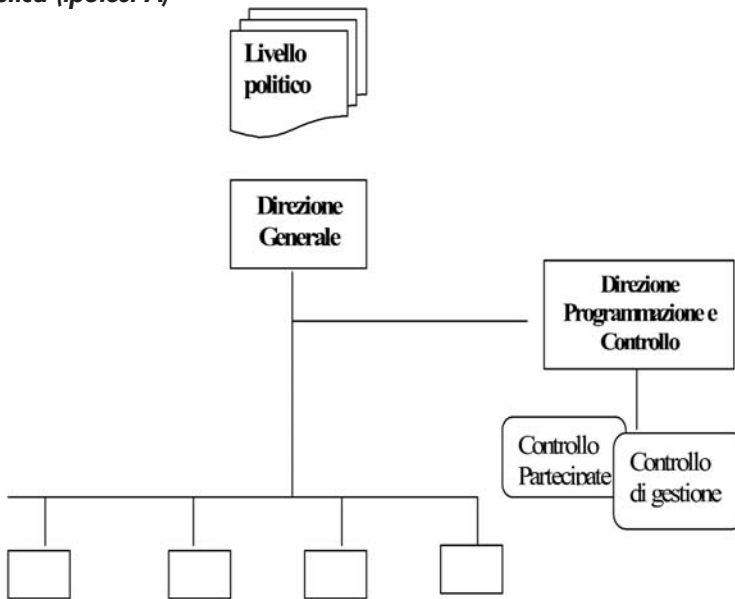
3.2 Il modello dell'unità specialistica

Viene costituita all'interno dell'ente locale una unità organizzativa preposta a mantenere contatti stabili e profondi con le aziende del gruppo (p.e. Unità Controllo Partecipate).

Questa mantiene l'indubbio vantaggio di porsi come unico e principale referente tecnico dei flussi comunicativi tra ente e società, anche se non devono mancare i flussi con le altre unità organizzative interne all'Ente. Uno sviluppo di questa soluzione quale soluzione funzionale ai problemi di governo viene trattata compiutamente più avanti.

Tavola 8

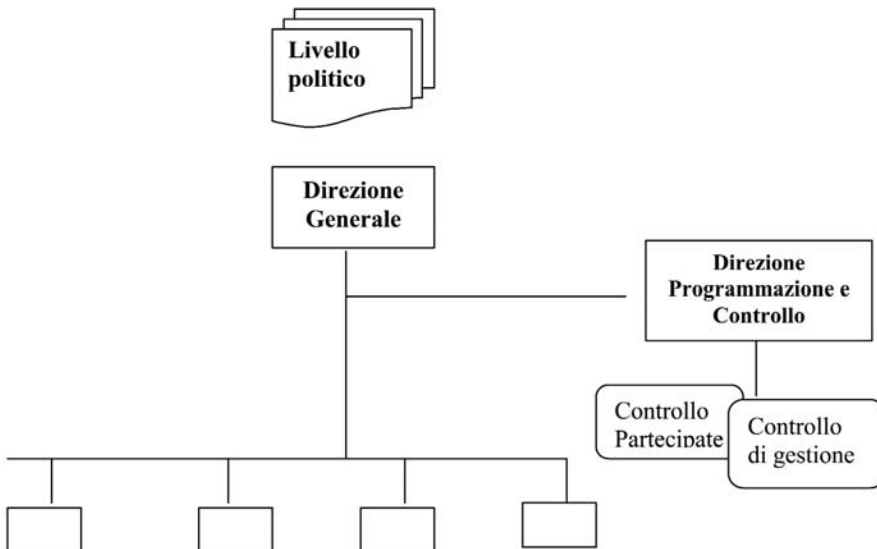
L'unità specialistica (ipotesi A)



Fonte: Sarcina, 2006

Tavola 9

L'unità specialistica (ipotesi A)



Fonte: Sarcina, 2006

L'unità specialistica riferita al Controllo Partecipate viene qui collocata in seno alla direzione Programmazione e Controlli per un principio di prevalenza strategico-istituzionale.

Normalmente a livello politico tale soluzione si accompagna alla presenza di un assessorato alle partecipazioni con funzioni di coordinamento politico istituzionale. E' opportuno richiamare il rapporto tra la scelta di collocare l'unità di controllo delle partecipate come autonoma unità in staff alla Direzione generale e quella che la vede quale unità organizzativa in seno alla funzione generale di Controllo. Innanzitutto esso dipende dalle dimensioni dell'ente, nel senso che enti di maggiori dimensioni opteranno per l'una o per l'altra a seconda del peso e della valenza delle partecipazioni, della filosofia di fondo che si vuole attribuire al sistema di governance. Enti minori troveranno più funzionale ed economico favorire le sinergie tra la funzione di Programmazione e Controllo di gestione e l'unità di controllo delle Partecipate. Ad evidenza, competenze del controllo di gestione sono tanto più richieste quanto più il modello di governance è spinto alla valutazione delle scelte di esternalizzazione e al monitoraggio del raggiungimento delle finalità per cui esse hanno avuto origine. In altri termini, i livelli di efficienza/efficacia potranno essere presidiati da tale unità mentre quelli più propriamente di governance/societario e di supporto strategico dalla unità preposta. Va da sé che, prescindendo da una analisi dei costi di struttura, una visione integrata non può escludere la efficacia delle sinergie tra le due funzioni in una stessa unità.

In merito a quest'ultimo aspetto risulta, comunque, utile richiamare gli elementi di distinzione cui fa riferimento il d.lgs. 286/99 e l'art.147 del Tuel (d.lgs. 267/2000). Il controllo di gestione è finalizzato a garantire il raggiungimento degli obiettivi e dei risultati della gestione attraverso l'analisi di efficienza, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa.

Il controllo viene svolto con riferimento ai singoli servizi e centri di costo e analizza per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti e i costi dei fattori produttivi utilizzati. Tale caratteristica lo distingue dal controllo strategico. A quest'ultimo infatti è demandato il compito di verificare la concreta attuazione delle scelte contenute negli atti di indirizzo politico. Secondo le indicazioni delle norme, ciascun

ente definisce le unità preposte alla attuazione del controllo di gestione.

Il comma 3 dell'art.147 del Tuel lascia la possibilità di deroga agli enti locali rispetto ai principi dettati dal d.lgs. 286/99. Quest'ultimo separa le attività di controllo, ritenendo congruo affidare le attività di controllo di gestione a uffici strumentali e riservando la verifica dei programmi ad una struttura posta alle dirette dipendenze degli organi politici.

Recita l'art.1 comma 2 del d.lgs. 286/99 "L'attività di valutazione e controllo strategico supporta l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo di cui agli articoli 3, comma 1, lettere b) e c), e 14 del decreto n. 29. Essa è pertanto svolta da strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo.

3.3 La soluzione esterna

La gestione delle partecipazioni, delle relazioni istituzionali e di indirizzo vengono affidate ad una società esterna, di cui l'ente è azionista.

Si tratta di una azienda Holding di natura finanziaria che partecipa e governa tutte le aziende del gruppo.

Tale soluzione ha l'indubbio vantaggio della elevata specializzazione nella gestione dei rapporti societari, istituzionali e delle funzioni di controllo dell'Ente. In questo caso l'ente locale, assicurando il coordinamento e il governo con questa unica azienda persegue il coordinamento dell'intero gruppo pubblico. All'ente resta comunque lasciata la gestione delle relazioni contrattuali e di regolazione del servizio, ipotesi che appare più funzionale rispetto a quella di trasferire in capo alla holding tutti i tipi di rapporti .

E' evidente che tale modello meglio si adatta ad una direzione del gruppo locale accentrata e favorevole alla creazione di sinergie, di economie di scala e di comunicazione, e improntata a una gestione di gruppo sia sotto gli aspetti organizzativi che in termini di consolidato fiscale.

Tale soluzione, però, richiede come requisito essenziale un portafoglio partecipazioni di una certa rilevanza anche in termini di numero di società partecipate oltre che di percentuali di controllo e, una attenta valutazione degli aspetti relativi agli indirizzi da dare alla Holding così costituita.

Non va esclusa, infatti, l'eventualità che la holding potrebbe diventare un forte centro di poteri e/o di confronto politico, destinato, invece, ad altra sede. Inoltre, è opportuno sempre ricordare, anche per la rilevanza che tali elementi avranno nell'analisi dei due modelli successivi, che anche in questo caso è necessario un certo coordinamento tra aziende consociate e unità organizzative dell'ente, consapevoli del fatto che il coordinamento politico strategico non può prescindere da forme di contatto con il livello operativo e gestionale.

3.4 Il modello evoluto

L'analisi dei fabbisogni informativi e di accountability scaturenti dalle relazioni più sopra richiamate, unitamente allo stato dell'arte dei sistemi di controllo e dei sistemi informativi, ci hanno portato alla individuazione di almeno due macro livelli di governo e controllo:

- Istituzionale, politico e di indirizzo - legate alla funzione di socio azionista;
- Contrattuale operativo e di controllo - derivanti dalla funzione di committenza.

Il primo livello di governo è solitamente risolto e si esaurisce sul piano istituzionale attraverso l'approvazione dello statuto delle società e la nomina degli amministratori e dei propri rappresentanti negli organi di governo.

Il secondo livello è demandato alle strutture operative dell'ente, responsabili della funzione di controllo e verifica delle condizioni contrattuali.

Ciò posto, spesso l'Ente intende assolto il proprio ruolo ed esaurite le sue prerogative, relegandole alla adozione dei necessari provvedimenti (contratto di servizio) e/o alla nomina dei propri rappresentanti istituzionali.

Il risultato è quello di una assenza della proprietà pubblica, intesa come "vuoto di progettualità strategico istituzionale" finalizzata a circoscrivere e dare un ruolo certo agli amministratori e mantenere l'azione e la mission delle società controllate coerente con quella dell'ente proprietario (GARLATTI, 2004).

Il più delle volte, infatti, tra questi due livelli si inserisce una area grigia di relazioni informali (tra sindaco assessori e vertici societari). Di fatto manca una funzione di carattere e di sviluppo manageriale finalizzata alla programmazione e gestione del rapporto con le partecipate, che dia visibilità della presenza concreta e forte della proprietà lungo le linee definite dalla propria mission.

Questa funzione solitamente è svolta all'interno della società dal C.d.A e dai consiglieri di nomina pubblica, loro malgrado. Per questi ultimi, infatti, si pone un problema di conciliabilità di interessi pubblici e privati e, quindi, di esercizio e chiarezza delle prerogative legate al loro duplice ruolo.

Alcuni autori (PERSIANI, 2003) hanno inteso colmare questo vuoto con l'inserimento tra il livello politico e quello della struttura operativa, di un comitato di tecnici con il compito di svolgere la cosiddetta funzione manageriale, intesa come attuazione delle direttive politiche e coordinamento delle attività delle strutture dell'ente, al fine di offrire agli amministratori stessi un quadro di riferimento definito.

Di questo comitato dovrebbero far parte:

- ✧ l'assessore alle partecipate;
- ✧ il direttore generale;
- ✧ il responsabile del servizio;
- ✧ membri esterni.

Il **COMITATO** si configurerebbe, quindi, come un organo di controllo strategico in diretta relazione con l'organo politico, con compiti principalmente di raccordo con gli amministratori delle società partecipate, in particolare con quelli definiti indipendenti.

La figura degli amministratori indipendenti, al pari di quelli previsti per le società private dove mitigano interessi contrapposti tra socio di maggioranza e di minoranza, hanno il compito di contemperare le esigenze di massimizzazione del profitto della società, con quelle, invece, di natura pubblica legate alla valenza sociale del servizio e, dunque, alla legittimazione del ruolo pubblico nell'erogazione dello stesso.

Questi amministratori potrebbero essere scelti tra i dirigenti degli enti o tra professionisti incaricati.

Tali figure dovrebbero essere anche le stesse preposte al controllo interno alle società, in modo da garantire l'accesso sistematico ai dati sui servizi offerti dalle società. Lo scopo è quello di formalizzare il flusso delle comunicazioni e delle decisioni a questo livello, altrimenti lasciati nella prassi comune a modalità informali.

Il modello a ben vedere è di indubbia attualità alla luce anche dei dettati e dei modelli di governance richiamati dalla riforma del diritto societario, specie se

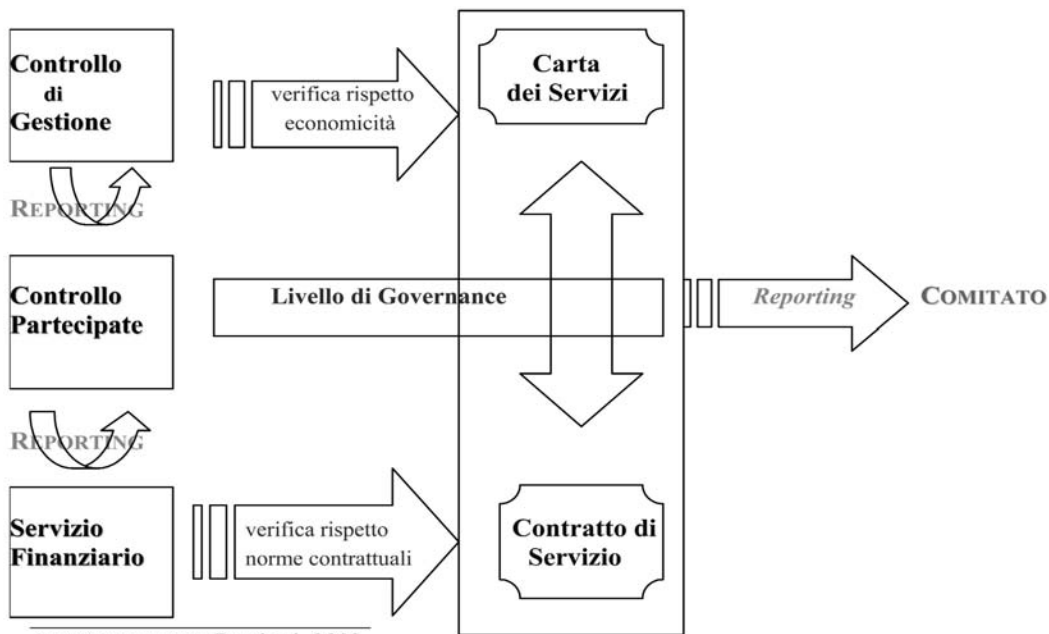
ci si spinge a considerare la possibilità di avere amministratori indipendenti nei comitati di sorveglianza del modello dualistico, facenti altresì parte del comitato costituito presso l'ente locale, e presenta tutti gli indubbi vantaggi di un modello e di un sistema di governance evoluto.

In realtà al comitato, secondo il flusso operativo descritto dall'autore (vedi in figura) è rimessa :

- ✧ la validazione di tutte le informazioni, dei report e documenti trasmessi dalla società e di quelli forniti dal controllo partecipate;
- ✧ la gestione dei rapporti con gli amministratori indipendenti/organi societari;
- ✧ il supporto tecnico professionale in merito alla definizione del piano di sviluppo dei servizi locali;
- ✧ il monitoraggio sullo stato di attuazione dei piani e dei programmi, nonché la certificazione del sistema decisionale-strategico;
- ✧ il rapporto con gli altri sistemi di controllo manageriale;
- ✧ le analisi e le valutazioni necessarie all'assunzione di decisioni in materia.

Tavola 10

Compiti e Flussi Operativi



Nell'esemplificazione del modello sono riportate anche le rispettive competenze delle unità organizzative :

Il comitato si porrebbe come filtro fra le strutture operative e gli organi di governo per tutte le materie riferibili alle partecipazioni¹⁵;

Il controllo di gestione avrà lo specifico compito di monitorare i livelli di efficienza, efficacia ed economicità in relazione agli standard posti nelle carte di servizi e nei contratti economici;

Il servizio finanziario svolgerà compiti contabili e finanziari derivanti dal rapporto commerciale e di fornitura con le società;

Il controllo partecipate analizzerà tutti gli standard contenuti nei documenti di cui alle predette unità organizzative, ed effettuerà analisi di sintesi per il portafoglio società. Ad esso è cioè, attribuita una funzione di supporto al comitato e di riferimento della governance interna all'ente.

Questi stessi risultati saranno forniti al Comitato per le valutazioni di ordine strategico e di controllo. Lo scopo è quello di essere il punto di riferimento operativo per le decisioni e il controllo strategico.

E' evidente che il comitato dei tecnici può essere una funzione di snodo efficace se la struttura sottostante gode altresì di una unitarietà, governo e chiarezza gestionale delle informazioni. Il modello in questo senso descrive il flusso operativo e le competenze.

3.5 La soluzione specialistica integrata

Uno sviluppo del modello focalizzato sulla costituzione di una unità di alta specializzazione, potrebbe garantire la crescita professionale delle risorse interne e una preparazione della struttura ad evolvere nel lungo periodo verso un modello di competenze, basate su strumenti civilistici e propri del diritto societario, opportunamente integrati con la cultura amministrativa propria dell'ente. Ipotizzato per un comune di medie/grandi dimensioni e con un certo numero di società partecipate, il modello prevede la costituzione di un Settore (Controllo e Pianificazione Società Partecipate) al cui vertice è previsto un Dirigente. Tale settore potrà essere o meno collocato nell'area Programmazione e Controlli se quest'ultimo risponde alla direzione generale, o autonomamente

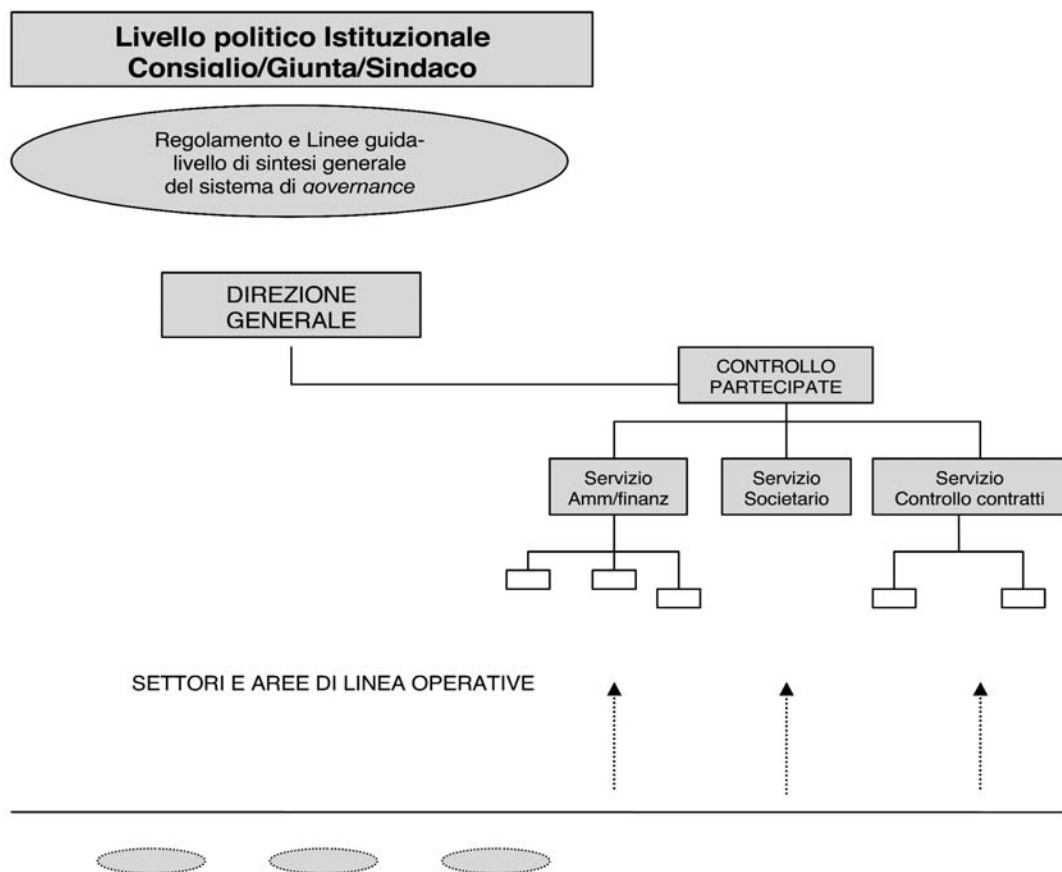
in staff alla stessa D.G. (vedi sopra).

La struttura, quindi, farà capo al direttore generale e potrà avere un proprio assessore di riferimento alle Partecipazioni, meglio se non con altre deleghe.

Al suo interno il Settore/servizio¹⁶ si articolerà in diversi Servizi/uffici a seconda delle competenze attribuite e delle informazioni gestite.

Dalla esperienza si ritiene che tali uffici debbano almeno essere articolati secondo linee omogenee di attività, che sono le stesse che generano informazioni utili per attuare le diverse tipologie e livelli di controllo cui gli uffici stessi sono preposti.

Tavola 11



Fonte: Sarcina, 2006

3.6 Le agenzie per il controllo della qualità dei servizi pubblici

Nell'ambito della ricerca delle diverse soluzioni organizzative, è da evidenziare la tendenza a delegare alcune attività specifiche a entità esterne, rappresentate dalle cosiddette agenzie.

L'elemento qualificante di tali agenzie è sicuramente la loro struttura snella ed indipendente dall'organigramma dell'amministrazione locale; sono strutture dotate di autonomia i cui organi sono generalmente nominati dal sindaco su designazione del consiglio comunale.

Le agenzie, spesso e per la gran parte di esse, si pongono come strumento di monitoraggio costante della qualità dei servizi, ma anche come strumento di difesa dei diritti del consumatore nel momento in cui si trova ad usufruire molto spesso di un servizio erogato in condizioni di monopolio.

Nella regolazione dei rapporti con i soggetti esercenti i servizi, affinché la funzione di controllo possa essere esercitata con piena efficacia, spesso, i ruoli e i compiti riconosciuti per statuto all'agenzia vengono ripresi nei contratti di servizio, in modo che l'accesso alle informazioni rientri tra gli obblighi del gestore. L'Agenzia opera in piena autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione e generalmente svolge funzioni¹⁷:

✧ **di Studio** sui servizi pubblici locali. Nell'ambito di questa competenza l'Agenzia:

1. ha potere di analisi e di ricerca sullo stato dei servizi pubblici locali, con particolare attenzione al grado di soddisfacimento dei consumatori e degli utenti e alla qualità dei servizi erogati anche attraverso l'effettuazione di sondaggi di opinione;
2. ha potere di iniziativa e proposta nei confronti del Consiglio Comunale, del Sindaco e del Nucleo di Supporto strategico con riferimento ai risultati degli studi e degli elaborati realizzati;

✧ **di Controllo**. Nell'ambito di questa competenza l'Agenzia:

1. ha potere di valutare reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti, dai consumatori e dalle associazioni di questi ultimi riguardo al

- rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte di soggetti esercenti il servizio;
2. fornisce al Consiglio Comunale, al Sindaco ed al Nucleo di supporto Strategico una relazione periodica con la quale riferisce sugli esiti del controllo e formula proposte migliorative.
 3. esprime parere preventivo sugli atti deliberativi finalizzati all'affidamento di erogazione di servizi pubblici locali;
 4. vigila sullo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, d'accesso, d'acquisizione della documentazione e delle notizie utili sia nei confronti degli uffici comunali sia dei soggetti esercenti servizi pubblici locali;
- ❖ **di Consulenza.** Nell'ambito di questa competenza l'Agenzia
1. fornisce, su richiesta, al Sindaco pareri e proposte in relazione alle attività di cui ai punti precedenti ovvero su argomenti specifici concernenti il settore dei servizi pubblici locali;
 2. propone al Consiglio Comunale variazioni di clausole degli atti concessori e autorizzativi, delle convenzioni e dei contratti di servizio e delle specifiche tecniche di svolgimento dei servizi, ove ciò sia richiesto da esigenze di funzionamento del mercato o dalle ragionevoli esigenze degli utenti;
 3. svolge, su richiesta del Consiglio Comunale, attività di consulenza al Consiglio stesso, in merito alla struttura e dinamica delle tariffe, formulando ipotesi alternative sui diversi effetti delle medesime rispetto ai servizi e ai gestori in questione;
 4. ha potere di proporre la modifica delle carte dei servizi vigenti se ritenute non più soddisfacenti alle aspettative dell'utenza;
 5. ha il potere di proporre l'adozione delle carte dei servizi delle aziende od enti che non abbiano approvato il relativo documento.

3. L'ASSETTO DELLE COMPETENZE E I MODELLI DI GOVERNANCE DELLE SOCIETA' A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

1. L'evoluzione nella gestione dei S.P.L.

Si è cercato di evidenziare nei precedenti capitoli come il comparto dei servizi pubblici locali sia stato oggetto, negli ultimi anni, di una delle più profonde operazioni di modernizzazione sia sul piano formale delle riforme sia su quello sostanziale, legato alle concrete modalità di erogazione (PREITE-DE MATTEIS, 2006).

A partire dagli anni novanta, con l'introduzione della norma sulle autonomie locali (legge 142/90) si avvia un lungo e vivace processo di liberalizzazione che pone sul piano marginale la gestione diretta (in economia o con azienda municipalizzata) dei servizi pubblici locali, per lasciare spazio al meccanismo di affidamento a terzi con gara e alla privatizzazione delle aziende pubbliche (CRISTOFOLII-ZERBINI, 2002). Infatti, si passa da un sistema di offerta compatto a una gestione a rete frammentata e caratterizzata dalla presenza di una pluralità di forme istituzionali e gestionali che vedono coinvolti, a vari livelli e con ruoli distinti, amministrazioni pubbliche, imprese private e aziende della c.d. società civile (MARCUCCHIO, SICILIA, STECCOLINI, 2005).

Allo stato attuale, dopo una lunga serie di riforme, le modalità di gestione dei servizi pubblici locali previste dalla normativa sono contemplate dagli artt. 113 e 113-bis del Testo Unico degli Enti Locali (d'ora in avanti TUEL). In sintesi, l'art. 113 prevede (per i servizi pubblici a rilevanza economica), relativamente alla gestione delle reti, la costituzione di società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale di capitale pubblico o l'individuazione, a mezzo di procedura ad evidenza pubblica, di imprese già esistenti; mentre, per l'erogazione del servizio, il conferimento della titolarità del servizio a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica, a società con capitale misto pubblico-privato e a società con capitale interamente pubblico. L'art. 113 bis prevede (per i servizi privi di rilevanza economica) forme giuridiche alternative: istituzione, aziende speciali anche consortili, società a capitale interamente pubblico, gestione

in economia, associazioni e fondazioni. Quanto previsto dalla normativa richiamata conferma la possibilità per gli enti locali di ricorrere all'utilizzo di soggetti esterni per la gestione dei servizi pubblici. L'insieme delle modifiche, "stratificate" nel tempo, ha condotto alla definizione di un sistema di gestione dei servizi pubblici locali caratterizzato da un complesso di soggetti dotati di autonomi e legati da molteplici relazioni. Tali legami intercorrono fra il comune e le aziende erogatrici dei servizi pubblici locali, fra queste ultime e gli utenti del servizio, e fra comune e utenza. In tale contesto, si modifica il ruolo degli Enti locali, che risulta rinnovato non solo nella veste amministrativa, cioè rispetto alle funzioni assegnate (effetti del decentramento e del federalismo), ma anche nelle attività gestionali, il cui focus si sposta dalla produzione a un approccio strategico dei servizi pubblici. Nasce, perciò, il fenomeno del gruppo pubblico locale o del gruppo comunale così come definito dalla letteratura economico-aziendale (CASTELLS-MENDOZA, 1991; VALLOTTI, 1994; GROSSI, 2004; PREITE, 2005). Si tratta di un'aggregazione di aziende pubbliche e private il cui dinamismo impone il superamento della rigidità giuridico-formale poggiando sull'autonomia gestionale degli organismi aziendali (LONGO, 2001).

Il tema dei gruppi pubblici locali, che si inserisce nel più ampio dibattito relativo alle aggregazioni aziendali (CASSANDRO, 1982; GIACCARI, 2003) nel settore pubblico (GROSSI, 2001; LONGO, 2001) presenta un contenuto fortemente innovativo e complesso in quanto genera implicazioni manageriali sul piano degli assetti istituzionali, sul sistema informativo e sulla responsabilità nei confronti della collettività.

Sul piano degli assetti istituzionali sorgono incognite decisionali legate alla configurazione di una "identità" del gruppo pubblico locale che pone un problema di scelta tra differenti modelli (PERSIANI, 2003). L'Ente locale si trova così a dover decidere se operare direttamente come capogruppo, controllando le società sottostanti mediante il possesso diretto della partecipazione, oppure attraverso la costituzione di una società capogruppo (holding), alla quale vengono conferite tutte le partecipazioni in società di capitali possedute. Dalla prassi operativa emerge, poi, un'altra configurazione di gruppo pub-

blico locale, laddove si riservano alla holding la partecipazioni in società interamente possedute o sostanzialmente controllate; mentre rimangono escluse dal pacchetto azionario conferito alla società capogruppo le quote di minoranza o le società controllate da altri enti pubblici (PERSIANI, 2003). In relazione al sistema informativo, stante la complessità della governance del gruppo pubblico, diviene importante per l'ente locale dotarsi di strumenti contabili ed extra-contabili volti a fornire utili informazioni per il governo e la direzione, allo scopo di realizzare una gestione di gruppo informata tanto ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità quanto a quelli di trasparenza, accountability e partecipazione. La configurazione del gruppo pubblico locale richiede, quindi, l'implementazione di un sistema ad hoc finalizzato alla pianificazione strategica degli obiettivi di sistema di governance locale e alla definizione degli strumenti (formali e informali) di controllo delle attività poste in essere (MARCUCCHIO, SICILIA, STECCOLINI, 2005). Ciò, se da un lato implica un coordinamento interno dei differenti sistemi contabili adottati (contabilità finanziaria vs. contabilità economica), dall'altro impone il ricorso a nuovi strumenti informativi, quali il *Bilancio consolidato*, che possono colmare l'attuale "vuoto informativo" derivante dai limiti contingenti del sistema di rendicontazione dell'ente locale (PREITE, 2002). La predisposizione di appositi strumenti per il controllo strategico della dimensione economico-finanziaria e della dimensione reale delle aziende partecipate, come il bilancio consolidato, consente di monitorare gli effetti economici generati dal gruppo (DI CAGNO, 1993) e di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi istituzionali dell'ente locale (PREITE, 2005).

Infine, il governo del gruppo pubblico locale genera un'ulteriore responsabilità nei confronti del cittadino/utente dei servizi. Essa è legata alla necessità di "rendere conto" in merito alle attività svolte dal sistema di aziende erogatrici dei servizi pubblici. Si rafforza, perciò, la dimensione del fabbisogno di accountability sui risultati, in termini di impatto sui bisogni (GUARIN, 2003; STECCOLINI, 2004). Tale esigenza discende dal nuovo ruolo che si va delineando per gli enti locali, che non è più quello di "gestore" ma di "garante degli interessi dei cittadini" (GARLATTI, 2004).

2. *L'assetto delle competenze*

Si riportano di seguito le competenze specificamente attribuite per legge ai diversi organi e le possibili attività di natura gestionale attribuibili alla unità preposta ai rapporti con le società partecipate¹⁸.

A livello **politico- istituzionale** e in relazione agli organi preposti il quadro normativo è il seguente:

Il CONSIGLIO COMUNALE:

Sono attribuiti al consiglio tutte le competenze relative ai specifici atti fondamentali di indirizzo e controllo (art. 42 Tuel). Ciò si traduce in poteri di decisione relativi a:

- disciplina generale delle tariffe;
- deliberazioni su proposte della giunta relative alla trasformazione nella gestione dei servizi, sui criteri economico-finanziari da utilizzare per la verifica delle modalità di gestione dei servizi in base alla compatibilità giuridica, alle simulazioni sul livello di efficienza, di efficacia, di economicità e di qualità ;
- costituzione di istituzioni o di aziende speciali, nonché la dismissione di servizi pubblici;
- indirizzi fondamentali per la redazione dello statuto; termini e le modalità per l'esercizio della vigilanza sull'andamento aziendale e la verifica dei risultati della gestione da parte del Comune; condizioni, termini e modalità per la copertura di eventuali costi sociali; consistenza del capitale di dotazione;
- definizione delle modalità per l'approvazione da parte degli organi del Comune dello statuto aziendale;
- costituzione delle istituzioni. Il Consiglio (nella deliberazione costitutiva) decide sulla dotazione iniziale e sulle successive variazioni, sulle funzioni, sulle modalità di controllo delle istituzioni stesse.

Le COMMISSIONI CONSILIARI PERMANENTI:

Previste di frequente dagli Statuti, si occupano della gestione dei servizi e del loro controllo. Non esistono regole specifiche sulla loro istituzione e sul loro funzionamento. Di norma, comunque, esse svolgono un'attività preparatoria e

istruttoria su tutti gli atti, provvedimenti ed indirizzi da sottoporre al Consiglio comunale che hanno attinenza alla materia. Il Consiglio, tuttavia, può sempre affidare alla commissione compiti di indagini specifiche.

La GIUNTA:

Ha compiti di propulsione e attuazione delle linee di indirizzo e controllo stabilite dal consiglio. Ad essa spettano le decisioni circa la normale attività di gestione dei servizi stessi, la definizione delle tariffe e dei contenuti contrattuali nell'ambito dei criteri generali stabiliti dal consiglio.

A **livello operativo** e in relazione alle strutture preposte, la situazione è la presente:

L'Ufficio CONTROLLO DI GESTIONE:

È l'ufficio che effettua la verifica dell'efficienza dei processi di attivazione e di gestione dei servizi sia interni che esterni. Di solito a questo viene affidato il compito diretto del controllo dell'attività amministrativa e dei servizi resi.

Il SERVIZIO FINANZIARIO:

A tale soggetto competono tutte le responsabilità relative alla gestione finanziaria da e verso le società partecipate nonché alla gestione degli effetti che il rapporto con esse genera sulla contabilità e sul bilancio.

Le STRUTTURE ADDETTE AL CONTROLLO STRATEGICO:

L'emanazione del testo unico ed il recepimento del sistema di controllo interno regolato dal D.Lgs. 286/99 prevedono l'istituzione, negli enti locali, di un servizio di controllo strategico con il compito di «valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti». Va da sé come tale struttura, ove costituita, non possa prescindere dallo svolgimento di specifiche attività di controllo sulle partecipate, in quanto strumento appositamente costituito per l'erogazione dei servizi e il perseguimento degli obiettivi istituzionali dell'ente.

I SETTORI OPERATIVI DI LINEA:

Si tratta di quei settori interni all'ente che hanno competenza sull'erogazione del servizio al cittadino. Generalmente ad essi è attribuito il controllo e la verifica degli aspetti "tecnici" del contratto di servizio.

3. 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.

4. Le verifiche e il monitoraggio sulle partecipate

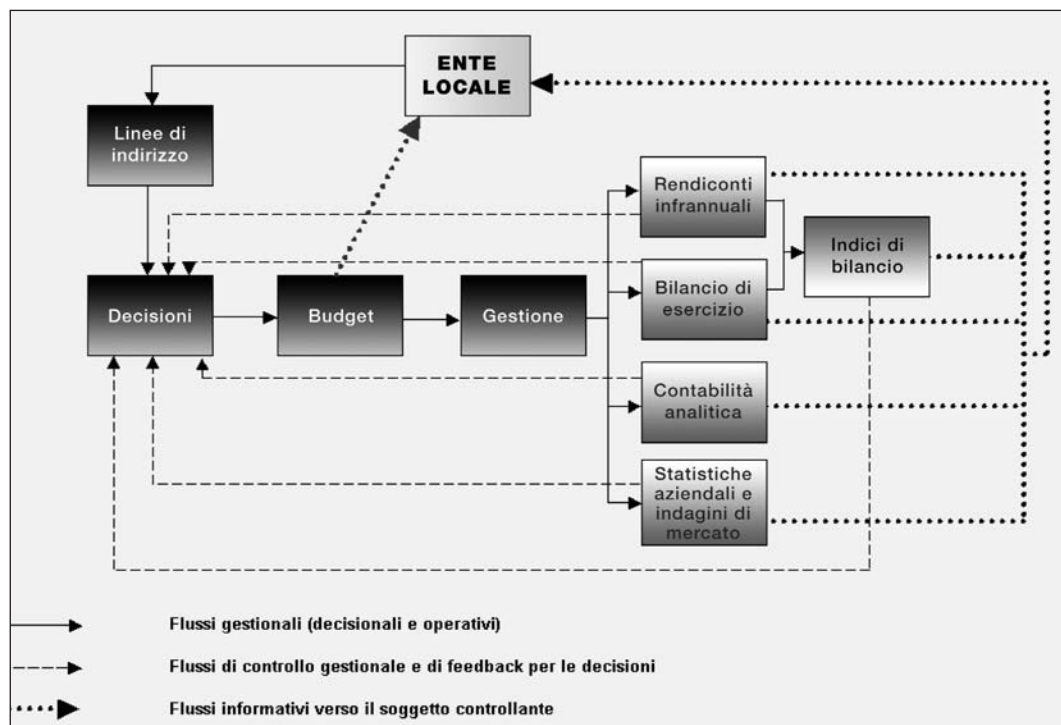
Operativamente, la valutazione della performance delle società partecipate dovrà avvenire sotto i seguenti aspetti (D'ARIES – SPOLDI, 2006):

- 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 efficienza¹⁹ 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 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 pre-concordate.

Il flusso gestionale aziendale e il flusso informativo verso il soggetto controllante

Fonte: D'Aries-Spoldi, 2006

5. 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*)²⁰.

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 programmazione dell'esercizio, in modo da permettere ai soci di valutare l'efficacia e l'efficienza del processo produttivo aziendale²¹.

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)²².

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 servizi²³.

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.

6. La valutazione del posizionamento strategico

Uno strumento essenziale nelle scelte strategiche che deve effettuare l'Ente Locale - soggetto economico - è la valutazione del "posizionamento strategico" della società che sintetizza i diversi aspetti - economici e sociali - tipici dei servizi pubblici gestiti attraverso società pubbliche.

Immaginando di correlare i due elementi tipici di tale valutazione, ossia:

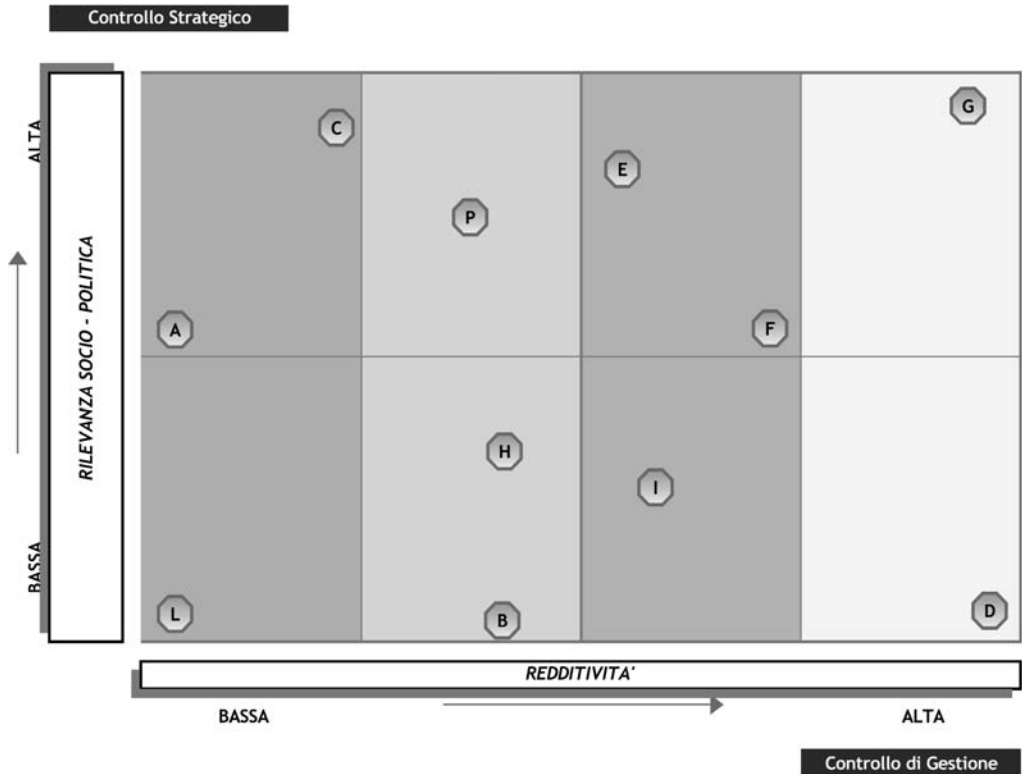
- il grado di impatto sociale del servizio, correlandone a sua volta, la strategicità dello stesso da un punto di vista politico, e il grado di concorrenza sul territorio, che potrà portare a far ritenere l'offerta del servizio più o meno indispensabile per il cittadino/utente;
- la redditività conseguita dalla società esaminata;

si otterrebbe il grafico seguente in cui si fondono i due elementi che possono portare l'Ente a decidere di:

1. mantenere l'attuale struttura e modalità di erogazione del servizio, in presenza di un elevato grado di impatto sociale e bassa redditività (si pensi al settore trasporti, al settore dello sport ecc.). Sarà probabile, in tale contesto, che l'Ente pianifichi eventuali esborsi finanziari necessari per capitalizzare l'azienda o per ripianare le perdite economiche, al fine di garantire il servizio alla collettività;
2. dismettere la partecipazione nella società erogante il servizio, qualora lo stesso presenti un basso grado di impatto sociale e una bassa redditività, valutando, tuttavia, a priori, se ci sono eventuali margini di miglioramento nel conseguimento dei risultati economici ovvero di conseguimento nel vantaggio competitivo rispetto alle società concorrenti e presenti sul mercato, prima di procedere alla dismissione della propria partecipazione. Infatti, l'Ente è tenuto, comunque, a valorizzare quest'ultima, anche in vista di eventuali cessioni;
3. valutare positivamente il posizionamento strategico laddove questo si collochi nel riquadro in alto a destra, e che rappresenta il valore ideale per l'Ente;
4. valutare prospettive di cessione di parte o di tutta la propria partecipazione laddove il posizionamento presenti un basso valore di impatto sociale e una alta redditività.

Tavola 13

Posizionamento strategico delle aziende/società



Fonte: Atelli-D'Aries, 2006

7. La Governance e le disposizioni del nuovo diritto societario

La riforma del diritto societario entrata in vigore dal 1.1.2004, a seguito del D.Lgs. 17.1.2003 n. 6 - successivamente modificato dal D.Lgs. 6.2.2004 n. 37 - ha introdotto in Italia due nuovi sistemi di *corporate governance*, rispettivamente denominati "sistema dualistico", di derivazione tedesca²⁴, e il "sistema monistico", di chiara ispirazione anglo-sassone.

I nuovi articoli del codice civile da 2409-octies a 2409-quinquiesdecies si occupano del primo nuovo modello, mentre gli articoli da 2409-sexiesdecies a 2409-noviesdecies trattano del modello monistico.

Trattasi di nuovi modelli di governance a disposizione degli operatori italiani che li possono adottare per il governo della loro società in alternativa al sistema "tradizionale" in vigore in via esclusiva fino al 2003, in cui la gestione è

affidata ad un consiglio di amministrazione sotto il controllo di un collegio sindacale²⁵.

Il sistema dualistico è basato su un consiglio di gestione e un consiglio di sorveglianza mentre in quello monistico la funzione di controllo è affidata ad un comitato interno al consiglio di amministrazione.

Come si vedrà in seguito, non sono solo le definizioni "formali" a fare la differenza tra i due sistemi di governance, ma è l'effettiva attribuzione di poteri, responsabilità e competenze tra i diversi organi che può consentire di fatto il perseguimento delle finalità per cui vengono istituiti. Occorre infatti condividere la filosofia sottostante i due sistemi per dare seguito.

La filosofia che è sottostante i due sistemi è completamente diversa e, in relazione al tipo di società nonché alle modalità di partecipazione al rispettivo capitale sociale, potrà essere opportuno adottare l'uno o l'altro modello; solo la capacità di sfruttare appieno le rispettive proprietà e funzionalità potrà consentire un miglioramento dell'efficienza in ambito di gestione e di governo societario, concorrendo ad un rafforzamento della competitività e della valorizzazione delle risorse investite.

I due modelli di governo societario possono essere più incentrati sull'ottica dell'impresa come valore per i suoi azionisti (*shareholders' value*) ovvero temperare più interessi generali (*stakeholders' value*).

In generale si riconoscono tre linee di tendenza nel campo della *corporate governance* e che hanno guidato la riforma del diritto societario a livello europeo²⁶:

1. una maggiore tutela degli azionisti di minoranza, attraverso modalità più agevoli di partecipazione all'assemblea, eliminazione di limiti e barriere per la promozione di azioni legali contro gli amministratori, miglioramento delle condizioni di informazione;
2. l'innalzamento degli standard di diligenza, responsabilità (*accountability*) ed indipendenza degli amministratori, con particolare riferimento alle situazioni di conflitto di interessi;
3. il potenziamento dei sistemi di controllo interno, attraverso requisiti più esigenti di indipendenza e responsabilità ai soggetti ivi preposti e ulteriori obblighi di trasparenza e comunicazione da parte delle società.

Tavola 14

Sistemi a Confronto

MODELLI DI GOVERNANCE ORIGINARI	SISTEMA MONISTICO		SISTEMA DUALISTICO
	USA	REGNO UNITO	GERMANIA
CARATTERISTICHE	1. Azionariato diffuso 2. Effettiva separazione tra proprietà e controllo	Inizialmente fondatori che controllano e nominano manager di fiducia, con rilevante influenza sulla gestione.	Separazione tra proprietà e controllo in assenza del frazionamento dell'azionariato e di un ricorso consistente alle quotazioni in Borsa
	Con l'ampliamento della compagine azionaria, i proprietari delle <i>corporations</i> , gli azionisti, si trovano ad avere sempre meno	Nel tempo il controllo da parte dei soci fondatori si è gradualmente attenuato	Le famiglie proprietarie delle principali imprese industriali tedesche rinunciano la partecipazione diretta e continua alla gestione dei loro affari,

	opportunità di controllare l'operato dei manager		delegandone la responsabilità a manager di professione
	I manager, in quanto mandatarî (<i>agents</i>) degli azionisti dovrebbero operare nell'interesse di quest'ultimi in vista di massimizzare il valore della loro partecipazione (<i>shareholders' value</i>)		I rappresentanti delle famiglie si riservavano posti nel consiglio di sorveglianza lasciando al consiglio di gestione la conduzione dell'azienda
	L'effettiva separazione tra proprietà e controllo viene realizzata attraverso la piena delega dell'attività di gestione a manager professionisti, selezionati sul mercato ed estranei alla compagine azionaria. Gli azionisti sono degli "outsider", ovvero degli esterni non coinvolti nella gestione della società.		Gli azionisti sono degli "insider", ossia azionisti di controllo in grado di determinare le decisioni di gestione, sia in termini di nomina del management sia di continua e regolare supervisione del suo operato
TIPOLOGIA DI CAPITALISMO	Capitalismo manageriale competitivo	Capitalismo personale	Capitalismo Cooperativo
FINALITÀ PRINCIPALI	Shareholders' value = l'asse portante delle architetture di corporate governance del mondo aglo-americano risiede nella massima tutela degli interessi degli azionisti		Stakeholders' value= filosofia secondo cui la gestione dell'impresa non si deve limitare la perseguimento degli interessi degli azionisti bensì deve tenere in debito conto le istanze di altri soggetti che a vario titolo interagiscono ed hanno interesse nell'impresa (lavoratori, clienti, fornitori, la collettività, la società civile, ecc.)

Fonte: Panico, 2004

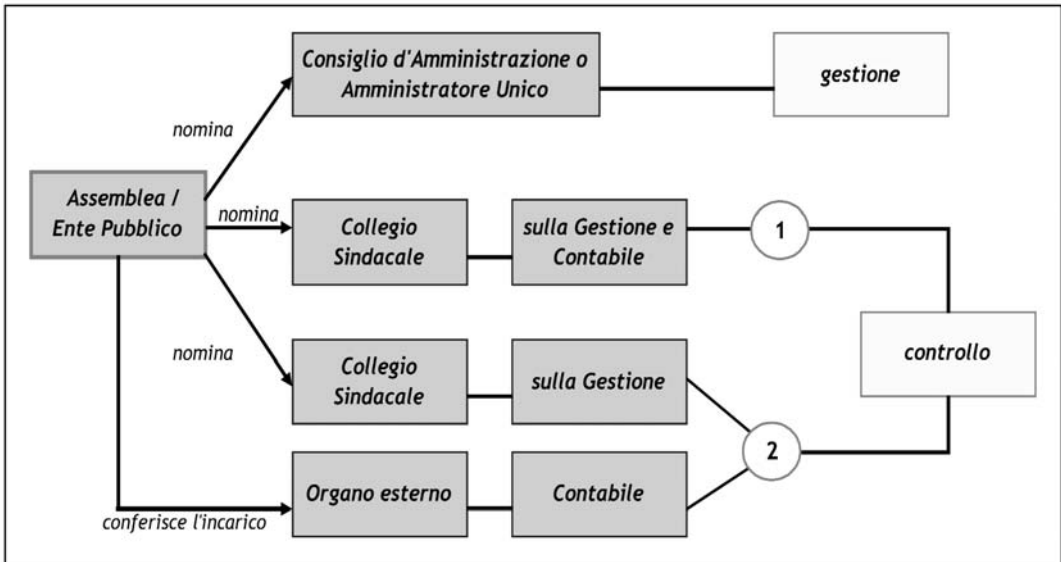
7.1 Il sistema tradizionale

Il sistema tradizionale si basa sulla presenza di un organo amministrativo (consiglio di amministrazione o amministratore unico) e di un collegio sindacale con funzioni di controllo sulla gestione. Il controllo contabile è affidato a un revisore contabile iscritto nell'apposito registro o, per le società quotate, ad una società di revisione.

Le società che non fanno ricorso al capitale di rischio e che non siano tenute alla redazione del bilancio consolidato hanno la facoltà di attribuire al collegio sindacale il controllo contabile (in questo caso tutti i componenti il collegio devono essere revisori), questa opzione è consentita solo nel caso in cui sia espressamente prevista dallo statuto della società stessa.

Tavola 15

Schema Sistema Tradizionale



7.2 Il Sistema Monistico

Tale sistema prevede un Consiglio di Amministrazione (e non è ammesso l'amministratore unico) nominato dall'assemblea e un Comitato per il controllo sulla gestione, costituito entro il Consiglio di Amministrazione, al quale viene affida-

to il controllo della gestione²⁷.

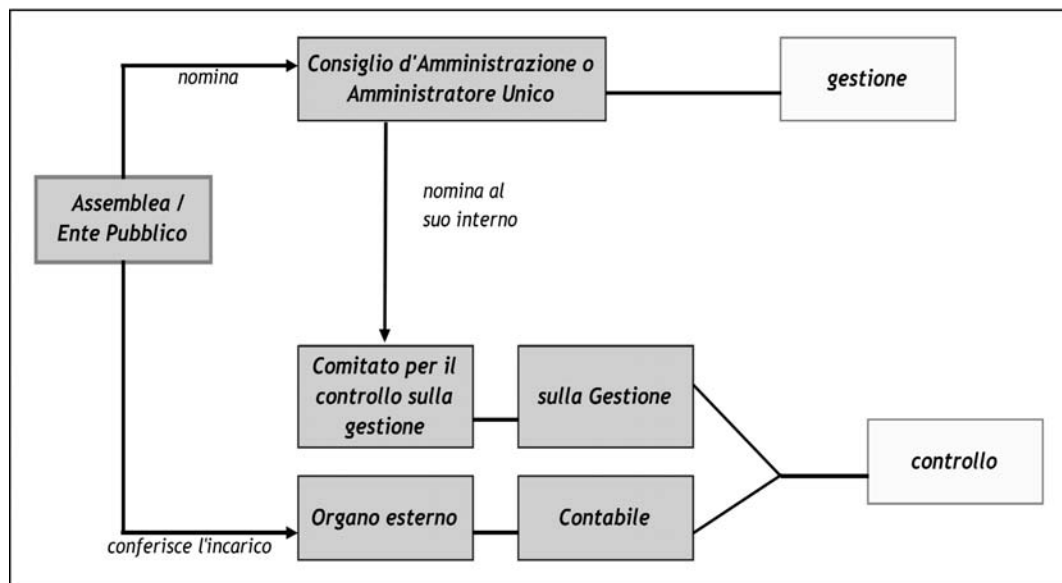
L'art. 2409-septiesdecies c.c. stabilisce che almeno un terzo degli amministratori sia in possesso di specifici requisiti di indipendenza (assenza di legami di coniugio o di parentela entro il quarto grado con gli altri amministratori della società ovvero con quelli delle società da essa controllate, ed assenza di rapporti di lavoro, di consulenza, di prestazione d'opera retribuita ovvero "altri rapporti di natura patrimoniale che ne compromettano l'indipendenza). Indipendenza soprattutto con riferimento agli *executive* e non nei confronti dei soci (ad eccezione dell'ultimo capoverso relativo ad altri rapporti patrimoniali). Lo stesso articolo permette un rinvio ai requisiti di indipendenza stabiliti da codici di comportamento redatti da associazioni di categoria o dalle società di gestione di mercati regolamentati²⁸.

I componenti²⁹ del «Comitato per il controllo sulla gestione» sono nominati dal consiglio di amministrazione al suo interno, salvo diversa disposizione dello Statuto, ed è composto da amministratori che non svolgono funzioni gestionali (non esecutivi) e che, oltre ad essere in possesso dei requisiti di cui sopra, devono avere almeno un componente scelto fra gli iscritti nel registro dei revisori contabili istituito presso il Ministero della giustizia.

Il dato fondamentale del sistema monistico è la presenza di un unico organo amministrativo, i cui componenti condividono le stesse responsabilità di fronte alla società ed ai suoi azionisti, ed all'interno del quale è convenuta una ripartizione di compiti tra direzione e controllo, ovvero gestione operativa e sorveglianza.

Tale modello può essere efficacemente applicabile alle pure società di holding che possono essere amministrate da un unico organo collegiale.

Il controllo contabile è svolto necessariamente da un revisore contabile o da una società di revisione per le società quotate, senza possibilità di un collegio.

Schema Sistema Monistico**7.3 Il Sistema Dualistico**

Il sistema introdotto dall'articolo 2409-octies del nuovo codice civile è definito "dualistico" in quanto affida a due differenti uffici « l'amministrazione ed il controllo » della società.

Il sistema dualistico è detto anche "a due livelli" (two-tiered) ed è caratterizzato dalla presenza di un **Consiglio di Sorveglianza** quale organo di controllo, sovraordinato a quello gestorio, a presidio sia degli interessi degli azionisti sia di quelli della collettività in generale³⁰.

L'idea di fondo di tale sistema è che la gestione societaria non deve essere limitata al solo punto di vista degli azionisti (*shareholders*) ma si debba riferire ad una più ampia comunità di *stakeholders*.

Il Consiglio di Sorveglianza esercita le funzioni previste dall'art 2403 c.c. primo comma per il collegio sindacale, e precisamente "vigila sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione ed in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo corretto funzionamento" e ne rende

conto almeno una volta l'anno (art. 2403-terdecies)³¹.

Il Consiglio di Sorveglianza ha diritto a ricevere informazioni dal **Consiglio di Gestione**; lo statuto può prevedere la possibilità di attribuire al Consiglio di Sorveglianza la facoltà di deliberare "in ordine ai piani strategici, industriali e finanziaria della società predisposti dal consiglio di gestione, ferma restando la responsabilità di quest'ultimo per gli atti compiuti" (art. 2409-terdecies c.c.).

Il sistema dualistico si presta a creare una condizione in cui gli azionisti – se direttamente coinvolti od adeguatamente rappresentati in consiglio di sorveglianza – possono esercitare un controllo continuo ed efficace sull'attività del *management*. Per le società a *partecipazione pubblica*³², tale sistema può consentire agli esponenti politici – nominati nel Consiglio di Sorveglianza – di riservarsi un ruolo di indirizzo – e le adeguate leve per assicurarne il rispetto - senza che vi sia un'ingerenza diretta nella gestione.

Nell'ambito di questo sistema, infatti, il Consiglio di Sorveglianza svolge il controllo e assorbe anche gran parte di competenze dell'assemblea, mentre il Consiglio di Gestione, nominato dal Consiglio di Sorveglianza, è tenuto ad amministrare³³. Il controllo contabile è svolto necessariamente da un revisore iscritto nell'apposito registro o da una società di revisione per le società quotate, senza possibilità di collegio.

In generale il sistema dualistico volge verso una visione di *stakeholders' value*, ad esempio nel caso in cui l'attività si fondi sulla presenza di lavoro altamente qualificata e disposta a considerare la propria associazione con l'impresa in una prospettiva a medio/lungo termine, ovvero quando il successo dell'impresa dipende in modo cruciale dalla capacità di stabilire relazioni di lunga durata con clienti e fornitori.

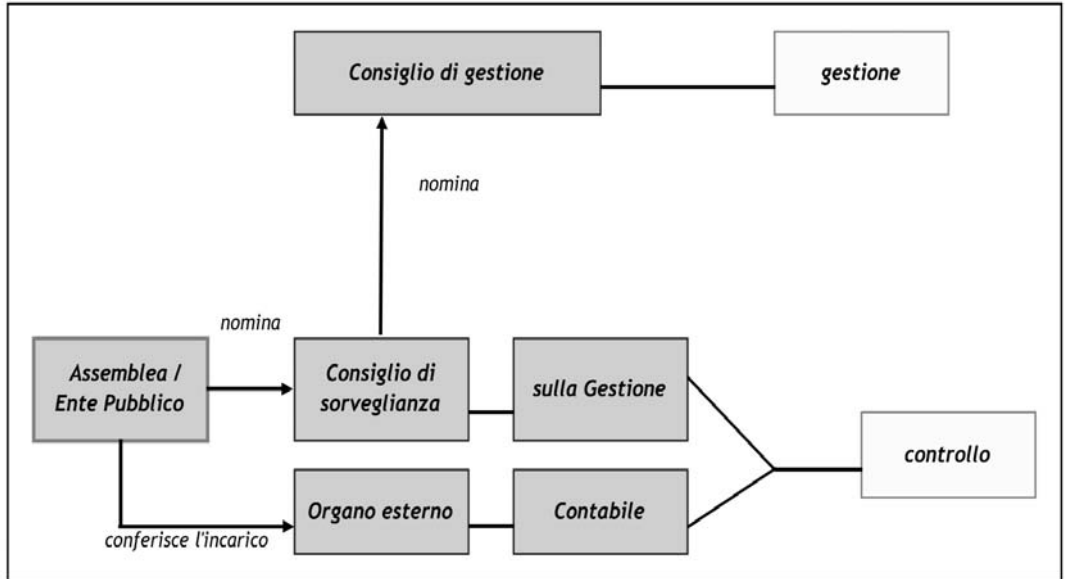
Competenze del Consiglio di Sorveglianza

Le competenze attribuite al Consiglio di Sorveglianza, possono essere assimilate sia alle competenze tipiche del Collegio Sindacale, sia ad alcune competenze attribuite – nel modello tradizionale – all'assemblea dei soci; in alcuni casi le competenze sono tipiche della natura dell'organismo. Di seguito sono sintetizzate le principali competenze del consiglio di sorveglianza adottando questa suddivisione.

Tavola 17

Le competenze del consiglio di sorveglianza

AREA	COMPETENZA	DESCRIZIONE
Competenze tipiche del collegio sindacale nel modello ordinario	COMPITI GENERALI	Tra i compiti generali assegnati al Collegio di Sorveglianza rientrano i compiti di vigilanza in relazione: all'osservanza della legge e dello Statuto, al rispetto dei principi di corretta amministrazione, all'adeguatezza e al concreto funzionamento dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile della società. Il Collegio, inoltre, riferisce per iscritto all'assemblea, almeno una volta all'anno, sull'attività di vigilanza svolta, sulle omissioni e sui fatti censurabili rilevanti. Nei casi di omissione dei consiglieri, il collegio di sorveglianza procede alla convocazione dell'assemblea.
	INFORMAZIONE	Il Collegio di sorveglianza può procedere alle richieste di informazioni agli organi sociali.
	CONTROLLO GIUDIZIARIO	In caso di gravi irregolarità nella gestione, che possono arrecare danno alla società, compete al collegio sindacale presentare la denuncia al Tribunale.
Competenze e funzioni tipiche dell'assemblea dei soci	BILANCIO	Il Collegio di sorveglianza approva il bilancio d'esercizio e, ove redatto, il bilancio consolidato.
	CONSIGLIO DI GESTIONE	Il Collegio di Sorveglianza nomina, sostituisce e revoca i consiglieri di gestione; determina il compenso dei consiglieri ed esercita l'azione di responsabilità contro gli stessi.
	CAPITALE	Spetta al Consiglio di sorveglianza disporre la riduzione del capitale in sede di approvazione del bilancio, in proporzione delle perdite accertate, nel caso in cui se entro l'esercizio successivo a quello in cui si sono avute le perdite, esse non risultino diminuite di almeno un terzo. In mancanza chiede al Tribunale che venga disposta la riduzione.
Competenze proprie dell'organo	PARTECIPAZIONE	Il Consiglio di sorveglianza può partecipare alle riunioni del consiglio di gestione e partecipa alle assemblee dei soci.
	SOCI	Ogni socio può denunciare i fatti ritenuti censurabili al consiglio, il quale ha l'obbligo di provvedere al controllo.
	ALTRE COMPETENZE DELEGABILI DALLO STATUTO AL CONSIGLIO	Il Consiglio può deliberare sulle operazioni strategiche e sui piani, industriali e finanziari della società predisposti dal consiglio di gestione (ferma in ogni caso la responsabilità di questo per gli atti compiuti). Il Consiglio può deliberare la fusione di società interamente possedute o possedute almeno al 90%. Il Consiglio può istituire o sopprimere sedi secondarie. Il Consiglio può indicare gli amministratori che rappresentano la società. Il Consiglio può ridurre il capitale in caso di recesso del socio. Il Consiglio può adeguare lo statuto a disposizioni normative. Il Consiglio può trasferire la sede sociale nel territorio nazionale.

Schema Sistema Dualistico

Tale ultimo modello si presenta come quello più adatto alle imprese delle Apl per una serie di motivazioni (POZZOLI, 2006):

1. Al suo interno possono essere nominati i dirigenti competenti in materia da parte dell'ente locale, in modo che questi possano avere il polso della situazione e contribuire alla formulazione degli indirizzi strategici;
2. Può essere utile per gestire più agevolmente i rapporti nel caso di società partecipate da più enti locali, evitando di redigere patti parasociali e inserendo tutti gli enti di minoranza nel Consiglio di Sorveglianza;
3. Permette di introdurre un sistema di relazioni più articolato all'interno della società, perché nulla esclude che all'interno del Consiglio di Sorveglianza si possa dare spazio anche a consiglieri indipendenti, come richiede il Codice Preda di autodisciplina per le società quotate, garantendo una maggiore autonomia alla società, per quanto essa sia un ente strumentale;
4. Non essendo il Consiglio di Sorveglianza un organo di gestione in senso proprio, al suo interno possono trovare spazio anche rappresentanti della minoranza consiliare. In questo modo, anzi, il "controllo analogo" – previ-

sto e richiesto per l'affidamento "In House Providing"- viene rafforzato dalla presenza nell'organo societario di indirizzo, anche della minoranza politica. Una forma di garanzia analoga a quella prevista nell'ente locale stesso.

Più di quello "Tradizionale", quindi, il sistema dualistico rappresenta un modello di governance che ben si adatta alla realtà delle partecipate pubbliche.

7.4 La Società a Responsabilità Limitata

La società a responsabilità limitata mantiene un unico modello di amministrazione, quello **tradizionale**.

Per quest'ultime l'art. 2477 c.c. dispone due tipologie di controllo legale dei conti: una facoltativa e una obbligatoria. I controlli facoltativi possono essere introdotti nelle società di dimensioni ridotte attraverso una specifica disposizione e regolamentazione nell'atto costitutivo. Questi controlli possono essere affidati sia ad un collegio sindacale sia ad un revisore dei conti.

In base ai commi 2 e 3 dell'art. 2477 c.c. la nomina del collegio sindacale è obbligatoria se:

- ✧ il capitale sociale non è inferiore a quello minimo stabilito per le società per azioni (€ 120.000,00);
- ✧ per due esercizi consecutivi siano stati superati due dei limiti indicati dal comma 1 dell'art. 2435-bis.

A differenza delle SpA, nelle Srl con Collegio Sindacale obbligatorio il controllo contabile è esercitato direttamente da quest'ultimo, salva diversa contraria previsione nello statuto sociale.

NOTE

¹ *Le Esternalizzazioni nelle Amministrazioni Pubbliche – Indagine sulla Diffusione delle Pratiche di Outsourcing” – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ed. ESI 2005.* Trattasi di una indagine riferita al 2003 e che ha interessato un campione di 1.035 amministrazioni centrali, regionali e locali, in base alla quale sono state rilevate informazioni sulla tipologia di attività e/o di servizio esternalizzato, di fornitore utilizzato, di forma contrattuale ricorrente e sugli effetti delle esternalizzazioni percepiti all’interno delle organizzazioni esaminate.

² Il termine “Gruppo” individua un’entità economica complessa ed organica come una singola azienda, dotata di caratteristiche peculiari che la rendono differente da una qualsiasi altra combinazione aziendale. Il gruppo risulta espressione delle forme di concentrazione aziendale in cui le società titolari delle aziende si combinano creando un’entità economica, senza perdere la propria autonomia giuridica (CASSANDRO, 1982).

³ La sfida concettuale riguarda l’individuazione di meccanismi di *governance* delle organizzazioni pubbliche che consentano un’equilibrata rappresentanza degli interessi coinvolti (equilibrio politico-istituzionale) e un’efficace azione di controllo sull’operato del management, coniugate ad un sufficiente livello di autonomia del management stesso (DEL VECCHIO, 2001).

⁴ A differenza della New Public Management (**NPM**), che fa riferimento alle logiche di funzionamento delle singole amministrazioni pubbliche, la prospettiva di *governance* è più attenta al recupero della capacità di governare sistemi e reti di soggetti economici e sociali e allo sviluppo della funzione di regolazione. Il **NPM** è stato generalmente accusato di trasporre in modo acritico i principi dell’impresa ai sistemi di amministrazioni pubbliche (BEKKE, KICKERT E KOOIMAN, 1995), ignorando le differenze che sussistono tra pubblico e privato, le specificità decisionali e quelle gestionali delle aziende pubbliche (ALLISON, 1979).

⁵ Sul finire degli anni ‘90 si è assistito, quindi, al manifestarsi di alcune posizioni critiche nei confronti del **New Public Management**; in particolare, alcuni studiosi hanno evidenziato l’emergere di una nuova sensibilità e la rivalutazione di alcune variabili critiche nei processi di riforma della pubblica amministrazione, quali la dimensione sistemica dell’attività delle aziende pubbliche e l’utilità della collaborazione fra pubblico e privato. La percezione dell’importanza di tali variabili ha portato all’emergere di due nuovi approcci al *Public Management*. Il primo ha preso il nome di **Public Governance** (KOOIMAN, 1993; MINOGUE, POLIDANO E HULME, 1998); il secondo, che rappresenta una evoluzione del primo, il nome di **Network Management** (BEKKE, KICKERT E KOOIMAN, 1995; KICKERT, KLIJN E KOPPENJAN, 1997), definito quale “*governance of complex network in a specific sociale context*”.

⁷ **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).

⁸ Adattamento e rielaborazione. Per approfondimenti vedasi Paper "La gestione del rapporto con la aziende di proprietà" a cura di Marcuccio, Preite, Steccolini, Sicilia - presentazione Sda Bocconi 20 aprile 2005

⁹ 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).

¹⁰ 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.

¹¹ Trattasi del controllo cosiddetto societario.

¹² L'art. 117 del T.U. che nel disciplinare le tariffe dei servizi, stabilisce, il principio che la misura di esse va stabilita 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".

¹³ 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.

¹⁴ 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).

¹⁵ I destinatari finali dei reports sono sicuramente Sindaco e Giunta. In questo ambito non si ritiene che il Consiglio comunale debba essere coinvolto nell'acquisizione di dati periodici sull'andamento delle società, essendo ad esso affidati compiti di indirizzo e di natura "politica" e non di natura tecnica. L'assemblea consiliare sarà, invece, chiamata ad esprimersi sulle scelte conseguenti alle valutazioni di natura tecnica, quando queste rientrano nelle competenze specifiche ad essa attribuite per legge (esternalizzazioni, privatizzazioni, costituzione di nuove società, aumenti di capitale, etc.).

¹⁶ Qui per settore si intende l'unità organizzativa di livello massimo. L'ufficio costituisce quella di livello inferiore, il servizio quella intermedia. Un servizio può, quindi, essere costituito da più uffici.

¹⁷ Spunti tratti dagli statuti dei comuni di Torino e Grosseto.

¹⁸ Elencazione delle competenze tratte dagli art. 42 e 48 del Tuel.

¹⁹ Può definirsi economicamente efficiente un servizio quando esso viene prodotto in corrispondenza del punto di minimo della curva dei suoi *Costi Medi*.

²⁰ 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).

²¹ 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.

²² Per ulteriori approfondimenti.: ATELLI – D'ARIES, 2006, Cap.X.

²³ 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*.

²⁴ In Germania il modello dualistico prevede un principio di *codeterminazione* in base alla quale viene garantita la presenza di rappresentanti dei lavoratori nel sistema di governo societario; il sistema adottato dal legislatore italiano esclude qualsiasi forma di *codeterminazione*.

²⁵ L'Italia sembra la nazione più favorita in termini di utilizzo di sistemi alternativi di governance rispetto ad altri Paesi europei, tra cui la Germania e l'Inghilterra che dovranno modificare sostanzialmente le loro fonti normative per introdurre altri schemi che rivoluzioneranno il loro modello principale oramai radicato nel sistema economico ed ora disciplinato in via alternativa in sede europea. Lo statuto della "Società Europea", il cui utilizzo è previsto per iniziative in joint-venture tra società di capitali appartenenti a diversi Stati membri dell'Unione Europea, potrà essere organizzato sia secondo il sistema dualistico sia secondo quello monistico.

²⁶ In Italia alcune delle misure finalizzate ad un più efficace e trasparente sistema di *corporate governance* sono state introdotte con D. Lgs. 24.2.1998 n. 58 (Testo Unico della Finanza – T.U.F.), che ha riservato alle società quotate alcune delle norme che la più recente riforma del Titolo V del Libro V del Codice Civile ha esteso a tutte le società. Per le società quotate è intervenuto successivamente il *csd. Codice Preda* (1999 e successivamente aggiornato) che prevede, tra l'altro, l'invio da parte di ciascuna società di una relazione relativa al proprio sistema interno di *corporate governance*.

²⁷ I compiti attribuiti al «Comitato per il controllo sulla gestione» sono quelli di vigilanza sull'adeguatezza della struttura organizzativa della Società, del sistema di controllo interno e del sistema amministrativo e contabile nonché sulla sua idoneità a rappresentare correttamente i fatti di gestione. Possono essere delegate dal Consiglio di amministrazione altre funzioni, ad esclusione dei compiti di gestione. La legge, prevede espressamente la possibilità di delegare la cura dei rapporti con l'organo incaricato del controllo contabile.

²⁸ Per le società quotate, così, è possibile fare riferimento alla definizione di "amministratori indipendenti" prevista dal *codice Preda*, che prevede l'assenza di relazioni economiche "con la società, con le sue controllate, con gli amministratori esecutivi, con l'azionista o gruppo di azionisti che controllano la società, di rilevanza tale da condizionare l'autonomia di giudizio".

- ²⁹ Il numero dei componenti del Comitato per il controllo sulla gestione è determinato dal Consiglio di Amministrazione, in ogni caso il comitato si compone di almeno due membri (tre per le società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio).
- ³⁰ Il Consiglio di sorveglianza approva il bilancio di esercizio e, ove redatto, il bilancio consolidato.
- ³¹ La nuova disciplina non richiama a favore del Consiglio di Sorveglianza il primo comma dell'art. 2403-bis c.c. che a proposito dei sindaci prevede la possibilità di procedere in qualsiasi momento – anche individualmente – ad atti di ispezione e di controllo, così come non è richiamato il quarto comma dell'art. 2409-bis c.c. che consente ai sindaci di avvalersi di propri dipendenti ed ausiliari. Un rinvio all'intero 2403-bis sarebbe stato preferibile, nella misura in cui avesse dotato il consiglio di sorveglianza degli stessi poteri ispettivi del collegio sindacale. Non pare, tuttavia, impercorribile la via di estendere i poteri del consiglio di sorveglianza attraverso apposite disposizioni statutarie in relazione al disposto del primo comma dell'art. 2403 c.c.
- ³² Nelle società a partecipazione pubblica, lo statuto può conferire agli enti pubblici la facoltà di uno o più componenti del Consiglio di sorveglianza (art. 2449 c.c.).
- ³³ Nei casi previsti dalla legge o dall'atto costitutivo, i componenti del consiglio di gestione possono essere nominati dallo Stato o da un ente pubblico. Lo Statuto, può prevedere la nomina di un componente indipendente del consiglio di gestione e del consiglio di Sorveglianza riservata ai possessori di *strumenti finanziari partecipativi*.

BIBLIOGRAFIA

- ALLISON G.T. (1979), *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect? Proceedings for the public management research conference*, November 19-20 1979, Washington D.C.
- ANSELMINI L. (1995a), *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il "percorso aziendale"*, Giappichelli, Torino.
- ANSELMINI L. (1995b), *L'azienda "comune"*, Maggioli, Rimini.
- 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 I. E. (1996), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- CASSANDRO P.E. (1982), *I gruppi aziendali*, Cacucci, Bari.
- CASTELLS C., MENDOZA X., (1991), *Il controllo del "gruppo" delle imprese pubbliche di Barcellona*, Azienda Pubblica, n.1, Maggioli, Rimini.
- CEPIKU D. (2005), *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della P.A.*, Azienda Pubblica n.1, Maggioli, Rimini.
- CRISTOFOLI D., ZERBINI F. (2002), *Network e Governance. Un'analisi del nuovo testo di legge sui servizi pubblici locali*, Azienda Pubblica n. 1-2, Maggioli, Rimini.
- 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.
- DI CAGNO N. (1993), *Il bilancio consolidato*, Cacucci, Bari.
- FICI L.(2004), *Governance interna, esterna e inter-istituzionale negli Enti locali*, Franco Angeli, 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. (1994), *L’impresa pubblica e il controllo del gruppo locale*, Egea, Milano.
- GARLATTI A. (2004), *Nuovi scenari e prospettive di evoluzione economico aziendale degli enti locali*, Azienda Pubblica n. 4, Maggioli, Rimini.
- GROSSI G. (2001), *Il gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali*, CEDAM, Padova.
- GROSSI G. (2004), *Governance, responsabilità e controlli nei gruppi comunali*, Azienda Pubblica n. 4, Maggioli, Rimini.
- GUARINI E. (2003), *Un modello di riferimento per la progettazione dei meccanismi di accountability delle aziende pubbliche*, in PEZZANI F., “L’accountability delle amministrazioni pubbliche: contenuti e prospettive nel contesto dei processi di riforma e decentramento”, Egea, Milano.
- KICKERT W., KLIJN E., KOPPENJAN J. (1997), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, Sage, London.
- KOOIMAN J., VAN VLIET M. (1993), *Governance and public management*, in K.A. EIJASSEN, J. KOOIMAN, *Managing public organizations: lessons from contemporary European Experience*, Sage Publications, London.
- KOOIMAN J. (1993), *Modern Governance: New Government Society interactions*, Sage, London.
- LONGO F. (2001), *Federalismo e decentramento*, Egea, Milano.
- LONGO F. (2005), *Governance dei network di pubblico interesse. Logiche e strumenti operativi aziendali*, Egea, Milano.
- MARCUCCIO M., SICILIA M.F., STECCOLINI I. (2005), *Il controllo strategico dei risultati nei gruppi pubblici locali: problemi e prospettive emergenti*, in Mulazzani M., Bozzoli S. (a cura di), “Le aziende dei servizi pubblici locali”, Maggioli, Rimini.
- MINOGUE M., POLIDANO C., HULME D. (1998), *Beyond the New Public Management*, Northampton, MA: Edward Elgar.
- PANICO P. (2004), *I nuovi modelli di Corporate Governance*, Edizioni FAG, Milano.
- PERSIANI N. (2003), *La governance del gruppo di imprese di servizi pubblici locali*, Franco Angeli, Milano.

- PEZZANI F. (2003), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche: contenuti e prospettive nel contesto dei processi di riforma e decentramento*, Egea, Milano.
- PREITE D. (2002), *Il sistema contabile per la dirigenza pubblica*, Egea, Milano.
- PREITE D. (2005a), *La formazione del gruppo pubblico locale: paradigmi teorici e ragioni determinanti*, *Economia, Azienda e Sviluppo* n.2.
- PREITE D. (2005b), *Il bilancio consolidato nel gruppo pubblico locale: quale ruolo?*, *Azienda Pubblica* n.3, pp. 431-449, Maggioli, Rimini.
- PREITE D., DE MATTEIS F.(2006), *Enti locali e società partecipate: quale controllo per i servizi pubblici?*, *Economia & Management* n.4, SDA Bocconi, Milano.
- REBORA G. (1995), *Organizzazione e politica del personale nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini & Associati, Milano.
- STECCOLINI I.(2004), *Accountability e sistemi informative negli Enti Locali. Dal rendiconto al bilancio sociale*, Giappichelli, Torino.
- STEWART J. (1984), *The role of information in Public Accountability, Public Sector Accounting*, edited by A. Hopwood and C. TomKins, Philip Allan Publishers Ltd., Oxford.
- VALOTTI G. (1994), *Lo sviluppo imprenditoriale dei servizi pubblici locali*, *Economia & Management* n. 1, SDA Bocconi, Milano.
- VALOTTI G. (2005), *Management pubblico*, Egea, Milano.

finito di stampare
nel mese di luglio 2007

3LB Printing&Design
Osnago (Lc)

NUMERI PUBBLICATI

- n° 1 / 2007 L'Amministrazione nelle S.r.l. - *Simone Allodi*
- n° 2 / 2007 Lo Statuto dei diritti del contribuente - *Alessandro Turchi*
- n° 3 / 2007 Finanziamenti dei soci - *Giorgio Zanetti*
- n° 4 / 2007 Le norme del codice di procedura civile applicabili al Processo Tributario - *Paolo Brecciaroli*
- n° 5 / 2007 Bilancio e misurazione della performance delle organizzazioni non profit: principi e strumenti - *Marco Grumo*
- n° 6 / 2007 La normativa Antiriciclaggio. Profili normativi, obblighi ed adempimenti a carico dei dottori commercialisti - *Gian Gaetano Bellavia*
- n° 7 / 2007 Limiti dell'informativa societaria e controllo dei bilanci infrannuali
Roberta Provasi Daniele Bernardi Claudio Sottoriva
- n° 8 / 2007 La previdenza nella professione di Dottore Commercialista
Ernesto Franco Carella
- n° 9 / 2007 L'introduzione dei principi contabili internazionali e il coordinamento con le norme fiscali - *Mario Difino*

