

Università degli Studi del Piemonte Orientale



**MASTER UNIVERSITARIO DI I LIVELLO IN SVILUPPO LOCALE
TEORIE E METODI PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
ANNO ACCADEMICO 2013/2014**

Titolo Tesi

Il Comune di Asti e l'azienda partecipata A.S.P. s.p.a.: profili giuridici ed implicazioni per lo sviluppo locale

Studente

Dottor Gaetano Oliveri

Tutor Accademico

Professor Eugenio Bruti Liberati

Tutor Aziendale

Dottor Giuseppe Goria

Direttore del Master

Prof. Paolo Perulli

I N D I C E

INTRODUZIONE	p. 2
1. SOCIETA' MISTA E SERVIZI PUBBLICI LOCALI	
1.1 La società mista: genesi, caratteri e funzioni	p. 5
1.2 La natura della società mista tra soggetto privato ed ente pubblico	p. 9
1.3 Da un processo di <i>government</i> alla <i>governance</i>	p.13
2. LA GOVERNANCE DEGLI ENTI LOCALI SULLE AZIENDE DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI	
2.1 I modelli di <i>governance</i> adottabili	p.15
2.2 Problematiche di <i>governance</i> nella gestione dei servizi pubblici locali	p.19
3. GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO A SUPPORTO DELLA GOVERNANCE DELLA SOCIETA' MISTA A.S.P. S.p.A. - UNA PROPOSTA OPERATIVA.	
3.1 I controlli interni sulle società partecipate	p.25
3.2 Il bilancio consolidato (<i>cenni</i>)	p.27
3.3 Il sistema degli indicatori (<i>cenni</i>)	p.29
3.4 I limiti degli strumenti previsti dal modello normativo	p.33
3.5 Una proposta operativa	p.35
3.6 I compiti della Struttura Organizzativa di raccordo	p.42
BIBLIOGRAFIA/SITOGRAFIA	p.46

-- oOo --

INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di suggerire degli strumenti di programmazione e controllo utili al Comune di Asti ai fini della *governance* delle società/organismi partecipati in misura maggioritaria dall'ente stesso, ed in particolare della società mista **Azienda Servizi Pubblici s.p.a. (A.S.P. spa)**, il cui socio privato NOS s.p.a., scelto a seguito di procedura di gara a doppio oggetto, è titolare del 45% del capitale sociale ed affidatario della gestione operativa della società. A.S.P. s.p.a. opera prevalentemente come *multi utility* nei settori dei servizi idrici integrati, servizi di igiene urbana e servizi di trasporto pubblico locale.

Il tema, quindi riveste particolare rilevanza ed attualità, sia per il ruolo che l'Amministrazione locale è chiamata a svolgere in materia di controlli sulle società partecipate (T.U.E.L. n. 267/2000, art. 147-quater), che per la presenza di un contesto socio-economico caratterizzato da una sempre più crescente domanda quali-quantitativa di servizi e da un quadro di risorse sempre più scarse.

E' noto, che i servizi pubblici costituiscono una delle condizioni di maggiore rilevanza ai fini della qualità della vita dei cittadini, e gli stessi devono essere accessibili a tutti i cittadini ed anche alle imprese, in modo tale da garantire uno sviluppo territorialmente omogeneo. Tuttavia, non è sufficiente che tali servizi siano fruibili da tutti (cittadini e imprese), ma è altresì essenziale che essi siano effettivamente in grado di soddisfare i mutevoli bisogni dei diversi *stakeholder*. Proprio la presenza di un ambiente esterno perturbato impone il riallineamento costante tra i bisogni della collettività ed i servizi erogati.

Alle problematiche quanti-qualitative dei servizi pubblici se ne accompagnano altre di natura eminentemente economiche: occorre evitare che l'erogazione dei succitati servizi avvenga attraverso lo spreco delle risorse finanziarie fornite dai cittadini attraverso la tassazione generale, con conseguente peggioramento dei conti pubblici, a livello locale e centrale. L'erogazione di servizi facilmente fruibili da tutti i soggetti interessati, secondo elevati standard qualitativi, non può avvenire a scapito dell'equilibrio economico-finanziario dei soggetti erogatori. Adeguatezza quanti-qualitativa ed erogazione secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, in un contesto di risorse scarse, rappresentano la sfida per gli enti locali chiamati a garantire i servizi pubblici essenziali per la comunità amministrata.

I numerosi interventi normativi che si sono susseguiti nel tempo hanno definito un nuovo ruolo per le amministrazioni territoriali. Esse, da un lato, costituiscono le principali responsabili della tutela e promozione delle esigenze della propria collettività di riferimento, dall'altro sono chiamate, in virtù dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale sanciti dalla Costituzione, a collaborare con diversi soggetti, istituzionali e non, per la fornitura dei servizi pubblici. In particolare, le riforme intervenute a partire dai primi anni Novanta, hanno aperto il settore dei servizi stessi ai soggetti privati, in modo tale da realizzare, attraverso di essi e tramite una maggiore concorrenza nel settore di riferimento, una gestione capace di coniugare adeguatezza quanti-qualitativa delle prestazioni erogate ed efficienza, efficacia ed economicità nella gestione delle risorse fornite dai cittadini.

L'amministrazione territoriale, quindi anche se è sempre meno erogatrice diretta di servizi pubblici non perde tuttavia la sua funzione di principale responsabile dell'adeguatezza dei servizi erogati, ed a tal fine deve essere in grado di realizzare un'ideale *governance* sui soggetti che gestiscono *in primis* i suddetti servizi. La cessazione di un intervento diretto dell'ente locale si accompagna al superamento di una logica di *government*, in ossequio

alla quale l'amministrazione territoriale, che trovava nella Legge la propria giustificazione e il proprio fine e la sua potestà di imperio, si poneva in una posizione di superiorità nei confronti dei cittadini, i quali avevano principalmente un ruolo di fruitori passivi delle prestazioni erogate, ed era parimenti occasionale la cooperazione con gli altri soggetti pubblici e privati. Il fallimento di questo modello di amministrazione, comprovato dai forti squilibri economico-finanziari appalesatisi nel tempo e dall'incapacità di erogare servizi quanti-qualitativamente adeguati, ha incentivato l'introduzione all'interno degli enti locali di logiche manageriali improntate a concetti di efficienza, efficacia ed economicità. A ciò si aggiunge, inoltre, la necessità di misurare le *performance* ottenute, al fine di verificare la capacità dei pubblici poteri di rispondere alle istanze della collettività. Il cittadino diviene così – oltre che per le altre ben note novità in tema di carte degli utenti e più in generale di regolazione di tutela degli utenti – più in grado di far sentire la propria voce e di partecipare al processo di erogazione del servizio.

L'amministrazione locale prende coscienza della presenza di altri attori a livello locale, la cui azione potrebbe affiancarsi a quella dei pubblici poteri: imprese private, soggetti non *profit*, cittadini e loro associazioni, i quali giocano un ruolo sempre maggiore nell'economia e possono a pieno titolo rivendicare un ruolo attivo nella realizzazione di un disegno congiunto di sviluppo locale. L'ente territoriale, pertanto deve necessariamente coinvolgere, ma nello stesso tempo coordinare, tali soggetti, incanalando le loro forze verso la realizzazione del succitato disegno di sviluppo. Si passa quindi ad una logica di *governance*, nella quale i pubblici poteri sono chiamati a cooperare con altri soggetti e a coordinarne azioni e interessi verso fini comuni.

Nello specifico campo dei servizi pubblici locali, l'ente di riferimento diviene non più erogatore diretto, ma *holding* di un gruppo di entità di natura giuridica diversa, le quali hanno il compito di gestire in prima persona tali servizi. L'amministrazione, all'interno del gruppo, ha l'onere di definire gli indirizzi fondamentali, traducendoli in specifici obiettivi, da attribuire alle diverse consociate, e di controllare la realizzazione degli stessi, affinché queste ultime si allineino realmente a quanto stabilito dall'ente di riferimento, a tutela degli interessi dei cittadini.

Si tratta di un ruolo complesso, che deve contemperare esigenze diverse e a volte configgenti tra loro, come ad esempio la necessità per i cittadini di ottenere servizi a prezzi contenuti e le esigenze di profitto per i soci privati delle aziende miste. Per svolgere compiutamente tale complesso ruolo, appare improcrastinabile l'adozione di opportune soluzioni organizzative, di adeguati processi e strumenti di programmazione e controllo. L'ente locale dovrebbe, prima di tutto, individuare una struttura, dotata di idonee professionalità, che sia in grado di dialogare con l'universo dei soggetti gestori, facendo da tramite tra le loro esigenze e gli indirizzi definiti dagli organi politici. Sarebbe, altresì, opportuno definire precisi flussi informativi bidirezionali tra l'ente e le consociate, individuando tempistiche e obblighi di ciascun soggetto componente il gruppo.

Infine, a garanzia della corretta circolazione delle informazioni, sarebbe rilevante definire specifici strumenti, attraverso i quali da un lato verrebbe svolto il ruolo di indirizzo da parte dell'ente locale, dall'altro sarebbe possibile la verifica dei risultati ottenuti dalle singole consociate e dal gruppo nel suo complesso, riorientando l'azione dello stesso in presenza di scostamenti rispetto alle previsioni.

Tra gli strumenti disponibili appare rilevante il bilancio consolidato, grazie alla sua capacità di fornire una visione completa dell'aggregato e di garantirne un efficace

monitoraggio. Occorre osservare che, tuttavia, tale documento non consente di ottenere alcuna informazione di natura non strettamente contabile. A tal fine al bilancio consolidato andrebbero accompagnati ulteriori strumenti, in grado di fornire dati di natura quantitativa e temporale.

Dall'integrazione di tali elementi sarebbe possibile ottenere strumenti nuovi, in grado di delineare la *performance* del gruppo pubblico locale a 360 gradi, favorendo così l'introduzione di un completo ed efficace sistema di programmazione e controllo, essenziale per garantire da un lato la sostenibilità economica del gruppo, dall'altro la soddisfazione delle multiformi esigenze degli *stakeholder*.

CAPITOLO 1

SOCIETA' MISTA E SERVIZI PUBBLICI LOCALI

1.1 La società mista: genesi, caratteri e funzioni

Le società miste pubblico – private¹ rappresentano una modalità di gestione dei servizi pubblici² locali da parte dell'ente territoriale, alternativa rispetto all'esternalizzazione effettuata mediante l'affidamento a soggetto terzo selezionato con gara, nonché rispetto alla gestione in proprio da parte dell'ente.

La *ratio* dell'istituto va rinvenuta nella difficoltà dell'amministrazione di reperire risorse necessarie ad assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio alla collettività. In un quadro di questo tipo, il ricorso a capitali ed energie private diventa momento quasi imprescindibile nel difficile compito di garantire un'azione amministrativa efficiente ed efficace, fortemente improntata a criteri di economicità. L'acquisizione del patrimonio cognitivo, composto di conoscenze tecniche e scientifiche, maturato dal privato nelle singole aree strategiche di affari, costituisce un arricchimento del *know-how* pubblico oltre che un possibile alleggerimento degli oneri economico-finanziari, che le pubbliche amministrazioni devono sopportare in sede di erogazione di servizi o di realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

La società mista rappresenta il più conosciuto modello di partenariato pubblico privato di tipo istituzionalizzato³, il quale si distingue dal modello di partenariato di tipo puramente contrattuale⁴, nel cui ambito l'appalto e la concessione sono i più noti.

Esse fanno la loro prima comparsa negli anni ('90) in cui si parla di riformare gli enti locali e di procedere nella direzione delle privatizzazioni. E di fatti un primo riconoscimento formale a tali soggetti giuridici venne operato proprio con l'emanazione della prima raccolta organica delle disposizioni regolanti l'organizzazione e l'attività degli enti locali, ossia la Legge n. 142 del 1990. Tale legge di riordino della materia, prevedeva al suo articolo 22, comma 3 lettera e, la possibilità di gestire i servizi pubblici attraverso società partecipate da capitale pubblico.

Tale istituto ha visto a fasi alterne ampliare il proprio campo d'impiego già con la riforma degli enti locali eseguita dal legislatore con il D.lgs. 267/2000, con una netta distinzione fra società partecipate in modo maggioritario da capitali pubblici (solo qualora si rendesse ciò opportuno in relazione alla natura ovvero all'ambito territoriale del servizio) e società partecipate in modo maggioritario da investitori privati (disciplinate nell'apposita previsione dell'articolo 116), salvo una successiva compressione e una ennesima riespansione del campo di azione con le successive modifiche apportate dalle leggi finanziarie emanate negli anni 2003 e 2004. Tali alterne vicende discendono in buona misura dall'influenza interpretativa della legislazione e dei principi che più volte la Commissione Europea ha suggerito al governo italiano.

Le società miste, in tempi recenti, sono tornate, tuttavia ad avere un ruolo di primo piano nella gestione dei servizi pubblici locali. Tale modello di gestione dei servizi, come è stato evidenziato dalla dottrina, costituisce uno dei migliori risultati dell'esperienza comunitaria

e dell'integrazione fra diritto privato e diritto pubblico. La costituzione di soggetti di diritto con personalità giuridica per l'organizzazione dei fattori della produzione e la conseguente combinazione dei medesimi nell'ottica della produzione di beni o erogazione di servizi - finalizzati alla promozione e allo sviluppo economico e civile delle comunità nelle/per le quali operano (art. 112 del T.U.E.L.)- costituisce espressione della consapevolezza che la partecipazione del privato rappresenta un momento imprescindibile per la qualificazione e la gestione imprenditoriale dell'impresa.

In questo contesto appare necessario un breve cenno circa il procedimento costitutivo delle società miste. L'adozione del modello della società mista implica che il socio privato venga scelto tramite una selezione comparativa e concorrenziale all'interno del mercato di operatività del medesimo oggetto sociale dell'ente. Sin da quando nel nostro ordinamento è stato normativamente accolto tale istituto, molto vivace è stato il dibattito circa la procedura di costituzione della società, in particolare, con riferimento agli strumenti di selezione del socio e alla strutturazione del procedimento costitutivo.

Il legislatore nazionale ha da subito scelto di disciplinare la costituzione della società articolando il procedimento nel seguente ordine:

1. deliberazione di costituzione di società (quote, attività e finalità del futuro soggetto di diritto);
2. redazione del bando di gara (requisiti, prestazioni accessorie, durata, diritti, oggetto dell'attività) per la selezione del socio privato cui attribuire una quota del capitale sociale stabilita nella misura che l'ente aggiudicatore ritiene opportuna;
3. l'atto o il provvedimento dell'ente aggiudicatore, finalizzato all'affidamento diretto dell'attività alla così formata società.

Nella delibera di costituzione dovranno esser chiari attività o, quantomeno, oggetto dell'attività. Indicazione indispensabile per valutare l'ampiezza del raggio operativo della società mista che si va a costituire, in base al quale è possibile capire il potenziale della gamma di attività che la società potrebbe arrivare a svolgere sempre restando affidataria diretta di servizi dal medesimo ente costituente oppure, aspetto non meno rilevante, diventando ancora affidataria diretta di nuovi servizi. L'importanza della delibera resta poi fondamentale per un altro aspetto meritevole di attenzione. L'ente procedente indica nella medesima la quota percentuale di partecipazione che intende affidare al privato che si sarà aggiudicato la gara, nonché le eventuali linee generali per la scelta del socio.

Non meno irrilevante è poi l'aspetto riconducibile proprio alla tutela dei diritti e degli interessi, legata al sorgere della società mista: in particolare, la delibera di costituzione di società mista costituisce il momento cui far risalire la lesione dell'interesse di quel soggetto che intendeva aggiudicarsi il servizio attraverso il passaggio in un confronto concorrenziale, mentre si è visto sottrarre tale possibilità dalla circostanza dell'affidamento diretto alla società mista⁵. In generale, è comunque autorevolmente sostenuto che «*il Comune stabilisce l'assetto e il conseguente regime dei servizi pubblici di propria competenza, scegliendo, tra gli strumenti operativi prefigurati dalla legge con valutazioni che attengono all'efficienza, all'economicità e all'efficacia dei servizi stessi, quello ritenuto più idoneo in relazione alle esigenze proprie della collettività che solo il Comune, quale ente rappresentativo della comunità locale e titolare del compito di soddisfare tali esigenze, può concretamente stimare*»⁶, ragion per cui la scelta di ricorrere al modulo della società mista è *ex se* insindacabile, salvo manifesta illogicità o infondatezza.

Quanto alla redazione del bando di gara per la scelta del socio privato, esso costituisce l'altro momento essenziale del procedimento di nascita della società mista.

Con il bando, dunque, l'amministrazione affidante procede a ritrarre in astratto il socio ideale ed è ancora con il bando che vengono fissate le premesse necessarie ed indispensabili per garantire all'amministrazione il pieno e corretto svolgimento di quanto cogestito dal privato.

Il bando raccoglie l'insieme dei requisiti che deve possedere l'aspirante *partner* e dei criteri di selezione, fra i quali possono rientrare parametri di carattere ambientale (rumorosità, emissioni inquinanti, ...) o tecnologico (utilizzo di certe dotazioni, impiego di apparecchiature di ultima generazione,...) preordinati ad una gestione rispettosa delle direttive e degli indirizzi impartiti dalla pubblica amministrazione procedente nel perseguimento dei suoi fini istituzionali.

Ultimo, non certo per importanza, è il ruolo dell'indicazione dell'oggetto sociale della società mista: la previsione delle attività e degli obiettivi del soggetto misto pubblico-privato risulta essenziale, da un lato, per la generale potenzialità di concorrere sul mercato per lo svolgimento di determinate attività inerenti all'oggetto sociale e, dall'altro, per la possibilità di ricevere affidamenti diretti proprio con riferimento all'oggetto sociale dichiarato.

E così, una volta conclusasi la gara per la selezione del socio e identificato il soggetto che andrà a comporre la compagine mista, l'amministrazione procede all'affidamento del servizio da espletare alla società così composta. In particolare, si tratta del cd. affidamento diretto, ovvero di quella determinazione dell'amministrazione pubblica volta ad attribuire la gestione e l'esercizio dell'attività ad un soggetto, senza il ricorso all'utilizzo di speciali procedimenti.

Sull'ammissibilità della soluzione "per affidamento diretto", oggetto di ampio dibattito in dottrina e giurisprudenza, basti qui ricordare che l'interrogativo principale resta quello della compatibilità con la normativa europea ed i principi che in quest'ultima trovano espressione, costituendo un principio generale che l'affidamento diretto *ex se* risulti incompatibile con la normativa comunitaria *per* la concorrenza⁷.

Una volta formalizzata l'esistenza del nuovo soggetto di diritto, non poche controversie sorgono sulla disciplina giuridica da applicare alla società così costituita. L'economia del presente lavoro non consente che un breve cenno sull'argomento, per il quale conviene scindere la problematica in due differenti aspetti, ovverosia le società miste a capitale pubblico minoritario, da un lato, e le società miste a capitale pubblico maggioritario, dall'altro.

Per le società miste nelle quali vi è partecipazione maggioritaria di capitali privati, la partecipazione poco consistente e comunque minoritaria del settore pubblico sembra favorire la possibilità di ricondurre le attività di questo tipo di società mista sotto i principi e gli effetti del comune diritto privato, anche se tale conclusione non è andata esente da pur legittimi dubbi ed interrogativi di compatibilità dell'istituto in esame con il sistema generale della disciplina legislativa delle società da parte degli specialisti della materia.

Era prassi consolidata quella di riservare ed attribuire – all'interno di queste società miste – poteri per così dire "speciali" ai soggetti deputati a rappresentare ed esercitare i diritti dell'azionariato pubblico minoritario; in particolare, erano conosciuti dal nostro ordinamento istituti come la "*golden share*" per i quali la quota detenuta dalla mano pubblica, per quanto minoritaria, comportava comunque tutta una serie di facoltà speciali, derogatorie dell'ordinario regime delle regole comuni di diritto societario. Tali poteri speciali sono stati notevolmente attenuati con il Decreto Legge n. 21 del 2012, convertito

dalla Legge n. 56 del 2012, adottato con l'intento sia di razionalizzare e circoscrivere gli ambiti di esercizio dei poteri dell'amministrazione pubblica sia di risolvere il contenzioso comunitario derivato dal precedente regime considerato lesivo della libertà di circolazione dei capitali e della libertà di stabilimento. Con la nuova regolamentazione si abbandona il principio della "golden share" e si passa al sistema del conferimento di alcuni "golden powers", consistenti per lo più nella possibilità per l'azionariato pubblico di esercitare taluni poteri di veto (veto all'adozione di delibere dell'assemblea aventi ad oggetto la fusione o la scissione della società, al trasferimento dell'azienda, all'imposizione di specifiche condizioni relative alla sicurezza degli approvvigionamenti).

Sul fronte delle società miste maggioritariamente partecipate da capitali pubblici, la prospettiva muta in modo assai evidente.

Questo non solo in relazione agli obiettivi e finalità più o meno marcatamente pubblicistiche, ma anche perché la disciplina dell'assetto organizzativo della compagine sociale seppur soggetta alle regole del diritto privato subisce di fatto non poche deroghe, quale conseguenza di un'attività di controllo, potenzialmente più penetrante sulle attività e la direzione, tale da orientare quest'ultima nel senso di soddisfare le esigenze di natura socio-economica che la collettività reclama. L'obbedienza a logiche basate sull'interesse pubblico comporta quantomeno un sacrificio delle comuni facoltà del privato (massimizzazione del profitto, utilizzo di logiche gestionali improntate ad un concetto di economicità di tipo privatistico), il quale si trova a soggiacere alla regola di decisioni determinate secondo considerazioni di politica socio-economica in risposta ad esigenze della collettività. E perciò i diritti della cui titolarità l'ente pubblico si vale nell'amministrazione della società mista prendono le mosse da poteri ordinari, ossia dalle regole comuni stabilite dal diritto privato esercitati in realtà secondo logiche speciali.

Ovviamente, un cenno non può non essere fatto alla predisposizione ed organizzazione dei mezzi di produzione nonché al relativo regime cui è sottoposto il complesso dei beni costituenti l'azienda, che in generale è quello del diritto commerciale.

Giova ricordare come, all'atto della costituzione della società mista, l'ente territoriale non possa acquisire quote del capitale con la cessione della proprietà di mezzi e beni, ancorché funzionali all'attività medesima. Tutt'al più essa potrà cedere diritti di godimento, ma mai la titolarità del diritto di proprietà che ad essa fa capo. Tale argomento lo si deduce dall'articolo 113, comma 2, del T.U.E.L. n.267/2000⁸. E se tuttavia una deroga a tale disposizione è espressamente consentita, va subito rilevato che nel caso della società mista, non essendo il capitale sociale interamente pubblico la p.a. non potrà mai valersi di tale facoltà.

La società mista opera svolgendo o attività avente rilievo economico, ossia attività che trovano oggettivamente una domanda su mercati concorrenziali e vengano svolte in un regime di finalizzazione al profitto, oppure attività avente rilievo non economico. Ed il tutto si svolge, in sintesi, secondo le regole e gli strumenti del diritto comune.

Ove però, la società mista voglia affidare ad una professionalità esterna, ad esempio, un incarico di progettazione, essa ha un obbligo in più: quello di ricorrere al mercato attraverso procedure ad evidenza pubblica. Una circostanza, questa, che se, da un lato, garantisce giuste trasparenza e tutela della quota pubblica e del relativo esercizio dei diritti di partecipazione alla realizzazione dell'oggetto sociale, dall'altro irrigidisce, appesantisce l'azione della società mista, in contraddizione con le finalità per le quali tali figura era stata introdotta nel nostro ordinamento, prima fra tutte – appunto – un'attività snella secondo gli schemi tipici del diritto privato.

Allora, preme ribadire la stretta connessione fra la natura giuridica della società mista ed i riflessi sulla sua attività, di cui si dirà nel paragrafo che segue.

1.2 La natura della società mista tra soggetto privato ed ente pubblico

Chiarito che cosa sia la società mista e quale sia la *ratio* della sua introduzione nell'ordinamento interno, occorre soffermarsi sulla sua natura, aspetto sul quale il dibattito di dottrina e giurisprudenza non si è sopito ancora oggi.

La considerazione immediata che *ictu oculi* verrebbe da fare è quella di considerare tali soggetti come enti sostanzialmente pubblici⁹: secondo la giurisprudenza amministrativa, indici in tal senso dovrebbero esserne il controllo pubblico (anche successivo) del capitale o degli organi societari, così come il continuo perseguimento dell'interesse pubblico nell'orientare l'attività dell'imprenditore misto. In particolare, prendendo le mosse dalla pretesa neutralità della forma societaria rispetto allo scopo pubblico perseguito, viene affermata una preminente connotazione pubblicistica del modello organizzatorio di cui si discute.

La giurisprudenza di legittimità¹⁰, invece ha affrontato a più riprese il problema ed è rimasta ferma nel ritenere che le società miste non perdono la loro natura privatistica per il sol fatto di essere partecipate da enti pubblici. La Suprema Corte ha in ultima analisi reiteratamente chiarito che *“la società per azioni non muta la sua natura di soggetto di diritto privato solo perché il Comune ne posseda in tutto o in parte le azioni: il rapporto tra società ed ente locale è di assoluta autonomia non essendo consentito al comune di incidere unilateralmente sullo svolgimento del rapporto medesimo e sull'attività della società per azioni mediante poteri autoritativi, ma solo avvalendosi degli strumenti previsti dal diritto societario da esercitarsi a mezzo dei membri di nomina comunale presenti negli organi della società”*. Ci troviamo di fronte ad un'ordinaria società di capitali, in cui la disciplina pubblicistica che regola il socio pubblico e quella privatistica che regola il funzionamento della società convivono.

La Suprema Corte ha, altresì, rilevato che l'interesse che fa capo al socio pubblico si configura *come di rilievo esclusivamente extra sociale*, con la conseguenza che le società partecipate da una pubblica amministrazione hanno comunque natura privatistica.

Nondimeno, questa interpretazione non ha trovato l'avallo pieno della dottrina ed è inoltre stata pesantemente criticata dalla giurisprudenza amministrativa.

Quanto alla prima, infatti, taluno ha avuto modo di affermare che la società mista rappresenti un modello speciale nel quale si coniugano in maniera originale scopo di lucro ed interesse pubblico (*Levis-Manacorda-Gromis, 2003*)¹¹, *“la società mista non rappresenta un istituto di diritto privato né un istituto di diritto pubblico, ma costituisce una costruzione giuridica di diritto speciale.”* (*A. Del Dotto, 2006*). La specialità del soggetto societario, da un lato, e la specialità dell'attività svolta, dall'altro, restano le uniche vie percorribili dalla dottrina e dalla giurisprudenza per un'interpretazione sistematica coerente dell'istituto in esame.

Certo, non manca chi sostiene che questa ricostruzione non sia rispettosa del diritto comunitario: una su tutte, l'affermazione¹² secondo la quale non è concepibile la convivenza di interessi pubblici e interessi privati sotto un unico tetto pubblicistico capace di qualificare la società come "organismo di diritto pubblico" esente perciò dalle regole della concorrenza per il mercato. Concorrenza per il mercato dalla quale taluni hanno tratto la conclusione della natura sostanzialmente privata del soggetto societario e della relativa attività.

Ci si deve chiedere, però, in quale misura l'interesse pubblico sotteso alla costituzione di società miste possa giustificare deroghe alla disciplina societaria di diritto comune¹³. A questo riguardo, il rapporto dell'OCSE sulla *governance* delle *State Owned Enterprises* – SOE¹⁴ ha suggerito un criterio che può rappresentare un'utile guida, anche per classificare e valutare gli statuti e le deroghe al diritto comune previste nel nostro ordinamento per le società pubbliche. Il criterio di riferimento dovrebbe essere rappresentato dall'applicabilità alle società pubbliche, in linea di principio, delle regole comuni del diritto societario, salvo le deroghe assolutamente necessarie per il perseguimento degli interessi pubblici. A ogni deroga, cioè, è richiesta una giustificazione in termini di stretta proporzionalità.

Certamente, l'impostazione della giurisprudenza amministrativa sembra scontrarsi sotto vari punti in maniera irriducibile con qualsiasi corretto ragionamento giuridico.

Un primo punto è il rapporto con strumenti tipicamente pubblicistici come gli appalti pubblici di servizi o le concessioni di servizio pubblico. E' noto infatti che la società mista ha da sempre rappresentato un modello di gestione del servizio pubblico alternativo alla concessione e all'appalto¹⁵; un'alternatività che trova piena espressione nella profonda compenetrazione fra agire pubblico e logiche imprenditoriali di natura privatistica trasfuse nella attività di produzione o erogazione, laddove nell'appalto l'appaltatore privato è un esecutore di una prestazione a favore dell'amministrazione pubblica e non della collettività, mentre, nella concessione è beneficiario di un diritto di sfruttamento dei proventi derivanti dalla gestione del servizio di cui sono fruitori gli utenti e che gli è stato affidato in concessione dalla p.a..

In questo schema, la società mista rappresenta un modello integrativo delle risorse e delle necessità di garanzia di determinati servizi tipicamente pubbliche con le risorse, le dotazioni, le capacità e l'organizzazione tipicamente imprenditoriali, superando le rigide chiusure del sistema delle gestioni in appalto o in concessione, affidandosi agli strumenti che il diritto comune offre in materia societaria e contrattuale.

Un secondo punto che smentisce una ricostruzione pubblicistica della natura della società mista è senz'altro il rilievo della inconsistenza delle finalità cui essa è volta.

Si sostiene comunemente la circostanza che, nella sua partecipazione pubblica, la pubblica amministrazione trasfonda l'interesse generale al perseguimento dell'interesse pubblico, affermando di conseguenza la preminenza di tale interesse su qualsiasi altro interesse di ordine più marcatamente privato o comunque lucrativo.

Tuttavia, anche questa ricostruzione presenta non pochi dubbi. Il primo dubbio muove da quelle che sono state le autorevoli constatazioni della Corte di Giustizia Europea (sez. I, 11.1.2005, n.C-26/03) che, in materia di *in house providing* nella sentenza "*Stadt Halle*" si esprime per l'incompatibilità fra presenza dell'interesse pubblico generale e partecipazione anche minoritaria o minima di capitali privati votati al lucro.

In tal senso la Corte muove dall'assunto che i compartecipanti alla società (compagine pubblica da un lato, compagine privata dall'altro) abbiano interessi d'azione tendenzialmente opposti ed incompatibili per cui la preminenza costituzionale

dell'interesse pubblico riconosciuto ai servizi erogati per lo sviluppo e la promozione socio-economica è sempre prevalente: la prospettiva, pur parzialmente diversa, è comunque quella per cui la partecipazione privata è tendenzialmente mirata a ricavare profitti dall'attività svolta in cambio della propria disponibilità di risorse e *know-how*, altrimenti carenti nell'attività della p.a.

In tal senso la partecipazione pubblica, per quanto consistente e per quanto dotata di poteri potenzialmente autoritativi, non potrà mai comprimere i diritti e le garanzie accessorie che spettano al socio privato. È poi noto che l'integrazione e la gestione congiunta (indirizzo politico-gestionale da parte della compagine pubblica unito all'indirizzo organizzativo-gestionale dei soci privati) rappresentano le principali peculiarità della società mista, differentemente da quanto avviene nella vecchia concessione fra un concessionario e l'amministrazione concedente e nell'appalto, nel quale la posizione contrattuale della p.a. resta rilevante e privilegiata.

La stessa natura del contratto societario presuppone la gestione collettiva dell'attività. E se la p.a. accetta di operare con strumenti di diritto comune, è chiaro che dovrà farlo fino in fondo, accettandone anche le conseguenze che tolgono quei privilegi e vantaggi che la veste autoritativa porta con sé.

In sintesi, la legge consente all'amministrazione di operare con strumenti quali il contratto di appalto o di concessione o con strumenti quali i contratti societari; essa è sostanzialmente libera (salvo prescrizioni comunitarie o legislative settoriali) di scegliere, ma quando sceglie la disciplina commerciale essa opta per un modello e una disciplina che quelle sono e quelle restano, anche se il soggetto è una p.a., in quanto questa qualificazione viene accantonata giacché la p.a. si è consapevolmente sottomessa ad una disciplina *cd. di diritto comune*.

Diventa allora poco ammissibile una posizione privilegiante il pubblico interesse di cui è portatrice la quota pubblica. D'altronde, se un ente è qualificato come "società" e non sono previste delle norme che ne regolino il funzionamento in deroga alla disciplina di diritto comune, allora non si può fare altro che ritenere che le stesse debbano essere governate dalle norme del Codice Civile in materia. A questo proposito, sebbene non sia un argomento da solo dirimente, si deve ricordare che il legislatore del 1942 ha voluto equiparare le società a partecipazione pubblica con quelle a partecipazione esclusivamente privata. Ed, infatti, nella Relazione al Codice Civile si legge che "*in questi casi è lo Stato che si assoggetta alla legge della società per azioni per assicurare alla propria gestione maggiore snellezza di forme e nuove possibilità realizzatrici. La disciplina comune della società per azioni deve pertanto applicarsi anche alle società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici senza eccezioni, in quanto norme speciali non dispongano diversamente*". A tal proposito, il Codice Civile dedica poche norme speciali a queste società e nessuna di esse è in grado di determinare effetti enucleativi di un tipo di società a se stante o dotato di una peculiare natura giuridica. Si fa riferimento agli artt. 2449¹⁶ e ss. c.c., rinumerati dalla riforma delle società di capitali con disciplina sostanzialmente immutata, e dell'art. 2414-bis, comma 2, c.c. introdotto con il D. Lgs. 27/2004.

In ultima analisi, non vi sono appigli normativi capaci di affermare una natura della società mista diversa da quella privatistica.

In maniera assai persuasiva, è stato affermato (Fimmanò, 2009)¹⁷ che un discorso ben diverso può viceversa essere condotto con riguardo all'attività svolta dalla società mista, ovvero la gestione dei servizi pubblici. Non è un caso che la normativa comunitaria e nazionale, in tema di appalti o forniture, comprenda tra le Pubbliche Amministrazioni, con

conseguente necessaria applicazione anche delle norme che impongono il rispetto dell'evidenza pubblica e delle procedure concorrenziali trasparenti, non solo i soggetti formalmente pubblici, ma anche quelli con veste privata, ma sottoposti ad un controllo pubblico, al fine di evitare elusioni dei vincoli procedurali. Corollario di questa previsione è l'attribuzione delle relative controversie alla giurisdizione del giudice amministrativo in conformità al disposto dell'art. 103 Cost.. Sulla base di questa stessa interpretazione, inoltre, è possibile spiegare l'ampliamento della giurisdizione della Corte dei Conti sulla responsabilità di amministratori e dipendenti non solo degli enti pubblici economici, ma anche di soggetti formalmente privati, essendo richiesta a tal fine la natura oggettivamente pubblica del danno, ovvero il collegamento anche indiretto con la finanza pubblica, a prescindere dalla veste giuridica. Per le società a partecipazione pubblica la Cassazione¹⁸ ha riconosciuto la giurisdizione della magistratura contabile in relazione alle stesse solo nella misura in cui si arrechi un danno erariale all'azionista pubblico.

Volendo formulare un'osservazione conclusiva, è dunque possibile dire che la società mista a partecipazione pubblica è società privata dotata di capacità imprenditoriale a tutti gli effetti, sganciata anche funzionalmente dalla collettività di riferimento¹⁹, mentre la natura pubblica, nel quale entrano logiche pubblicistiche e valutazioni (politiche) in merito al perseguimento di fini pubblici, rimane circoscritta alla sua fase costitutiva, cioè all'attività mediante cui l'ente locale la istituisce.

Le società a capitale misto possono, pertanto, nel nostro ordinamento essere configurate come soggetti imprenditoriali operanti in regime di diritto comune, sia per quanto attiene agli aspetti statutari, sia sotto il profilo della inibizione di qualsiasi agevolazione finanziaria o tributaria (art. 113, comma 10, TUEL), e la cui peculiarità risiede nell'interesse sociale, che deve garantire il contemperamento dell'obiettivo privatistico del perseguimento di un profitto, con quello pubblicistico di assicurare un adeguato standard qualitativo della prestazione del servizio all'utenza ed un livello di controllo relativamente elevato sullo svolgimento del servizio, contemperamento che può essere realizzato non solo attraverso lo strumento del contratto di servizio (art. 113, comma 11, TUEL), ma anche con mezzi di tipo societario.

Di qui l'esigenza di stabilire sul piano sia contrattuale con il contratto di servizio, sia su quello statutario, e all'occorrenza anche mediante patti parasociali²⁰, rapporti interni tra il socio pubblico ed il socio privato inerenti agli assetti proprietari e al governo della società mista.

1.3 Da un processo di *government* alla *governance*

Come si è avuto modo di accennare, la crescente domanda di servizi da un punto di vista quali/quantitativo da parte della cittadinanza, unita alla riduzione delle risorse disponibili, con la connessa necessità, oggi più che mai, di agire nel rispetto del principio di economicità, impone all'ente locale di rivedere le modalità tramite le quali esso eroga i servizi pubblici.

Nell'attuale ambiente fortemente perturbato e mutevole, l'ente locale non può più pensare di essere l'unico soggetto in grado di definire in modo unilaterale quanti e quali servizi erogare, sulla base di una potestà d'imperio stabilita dalla Legge, né può continuare ad erogare i medesimi servizi secondo modalità spesso inefficaci ed inefficienti.

Nel settore dei servizi pubblici locali si affaccia un numero sempre maggiore di soggetti, quali ad esempio altre amministrazioni, imprese, finanziatori, cittadini, nel duplice ruolo di utenti dei servizi ma anche di investitori. In tale contesto muta sensibilmente il ruolo dell'ente locale, che è sempre meno gestore diretto del servizio e sempre più regolatore della complessa rete di relazioni che legano la variegata platea dei soggetti rilevanti ai fini dell'erogazione dei servizi.

La necessità di governare tali relazioni complesse, impone un cambio di ruolo per l'amministrazione territoriale: da gestore in prima persona a regolatore delle relazioni rilevanti a livello locale ai fini del coinvolgimento dei vari *stakeholder* nel processo di erogazione dei servizi pubblici. Occorre quindi un'adeguata *governance*, che consenta il coinvolgimento di tutti gli attori che possono contribuire, a diverso titolo, al miglioramento dell'efficacia/efficienza nel territorio, contribuendo alla creazione e distribuzione di un maggior valore²¹ per la collettività di riferimento.

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. Con il termine "*governance* locale" si intende quindi "*il governo delle interazioni tra soggetti locali rilevanti e delle condizioni per influenzare le prime*"²².

A tal fine si impone l'abbandono delle consuete logiche di *government* tradizionalmente adottate dagli enti locali, adottando un'ottica di *governance*²³. La questione non è solo terminologica, ma di sostanza: il concetto di *government* delinea un'amministrazione territoriale che legittima la propria autorità solo in virtù di poteri conferiti dalla Legge e che proprio nel rispetto della Legge trova il proprio cardine, e l'efficacia è fatta coincidere con il rispetto delle disposizioni normative. Ne consegue la creazione di un ente tendenzialmente autoreferenziale, chiuso rispetto all'esterno, che agisce con atti di imperio e si occupa in prima persona dell'erogazione dei servizi.

Il concetto di *governance*, al contrario, impone all'ente locale di guadagnare la propria legittimazione tramite l'erogazione di servizi di qualità per gli *stakeholder*, creando valore per il territorio. L'amministrazione, in questo mutato contesto, si pone non come soggetto sovraordinato, forte di un potere attribuito dalla Legge, ma si inserisce allo stesso livello degli altri attori rilevanti, in un'ottica di collaborazione nei confronti di questi ultimi.

L'ente locale deve quindi imparare a “fare sistema” assieme agli altri soggetti rilevanti a livello territoriale, tramite:

- la condivisione di un macro-progetto di sviluppo locale, specificabile in micro-progetti;
- la decisione, assieme ai *partner*, sulle modalità più efficaci ed efficienti per erogare i diversi tipi di servizi pubblici;
- la realizzazione dei progetti tramite il coinvolgimento dei soggetti interessati e tramite la valorizzazione delle loro competenze;
- il controllo delle azioni intraprese per valutare la loro coerenza nei confronti del percorso di crescita locale.

La necessità di cambiamento che investe l'ente locale richiede quindi l'adozione di un adeguato modello di *governance*, ispirato all'economicità, che consenta il coinvolgimento dei soggetti rilevanti, indirizzandone l'azione verso la creazione di valore per il territorio.

Con riferimento al sistema delle partecipazioni pubbliche locali che qui ci interessa, il sistema di *governance* deve assicurare, da un lato la capacità di garantire una visione unitaria di gestione dei servizi tale da assicurare una prospettiva strategica comune nella definizione di obiettivi e risultati attesi, dall'altro il raggiungimento di un livello adeguato di soddisfacimento degli interessi del cittadino-utente salvaguardando l'economicità complessiva della gestione.

Le competenze, quindi 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, e 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. Apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza, insieme a proporzionalità 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 famoso Libro Bianco sulla *governance* europea nel 2001.

Un compito tanto complesso richiede necessariamente l'adozione di un sistema di programmazione e controllo, tramite il quale analizzare, prima di tutto, l'ambiente esterno ed interno all'ente stesso, in modo tale da individuare i bisogni degli *stakeholder*, ma anche le risorse disponibili. Sulla base di tale analisi occorre definire, coinvolgendo possibilmente tutti i soggetti interessati, gli obiettivi da raggiungere e le vie per ottenerli, per poi avviare la gestione nel rispetto di tali obiettivi programmati. Si rende poi necessario provvedere al controllo, già in corso di gestione e non solo “a cose fatte”, del raggiungimento degli obiettivi per verificare il rispetto di quanto programmato, riprogettando, ove necessario, il sistema laddove si presentassero difficoltà inaspettate o ci si stesse allontanando dal perseguimento dei fini desiderati. Tale processo di programmazione e controllo deve avvenire in ottica partecipativo-negoziale, ovvero tramite la partecipazione dei soggetti interessati alla realizzazione dello sviluppo del territorio (ottica partecipativa) e attraverso la contrattazione con gli stessi dei sacrifici da sopportare e delle ricompense ottenibili dalla partecipazione al processo di creazione del valore su base locale (ottica negoziale).

CAPITOLO 2

LA GOVERNANCE DEGLI ENTI LOCALI SULLE AZIENDE DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI

2.1 I modelli di governance adottabili

L'amministrazione territoriale, come già osservato, non sempre agisce direttamente, tramite le proprie strutture, ma sempre più spesso coinvolge soggetti terzi, indipendentemente dalla loro natura pubblica, privata o non profit. L'obiettivo fondamentale di creazione del valore a favore della collettività viene così perseguito direttamente, nel primo caso, oppure indirettamente, qualora l'ente si avvalga di soggetti terzi per l'erogazione del servizio, assumendo un ruolo di regolatore.

Per poter individuare corretti modelli di *governance*, ispirati all'economicità e improntati su una logica di programmazione e controllo tramite un approccio partecipativo-negoziato, è innanzitutto necessario individuare i vari ruoli che l'ente locale può ricoprire all'interno del proprio territorio.

In relazione al mutevole contesto socio-economico in cui l'amministrazione territoriale è inserita si possono individuare quattro ruoli fondamentali (*Deidda Gagliardo, 2007*)²⁴:

- **attore/erogatore;**
- **regista/proprietario-committente;**
- **promotore/finalizzatore;**
- **promotore/catalizzatore.**

E per poter svolgere ciascuno di essi, l'ente locale dovrà adottare altrettanti modelli di *governance*.

➤ **attore/erogatore:** in questo caso l'amministrazione gestisce ed eroga in prima persona i servizi, assumendo quindi il ruolo di attore protagonista. Si ha quindi il tentativo di creare direttamente valore a favore della collettività locale. In questa ipotesi si avrà un modello di *governance interna*, volto a regolare le relazioni tra se stesso e la propria struttura deputata all'erogazione del servizio, nonché tra tale struttura e gli *stakeholder* esterni. L'amministrazione, secondo l'ottica di programmazione e controllo, dovrà prima di tutto definire, possibilmente tramite la partecipazione di organi che rappresentano la collettività, gli obiettivi e i programmi e progetti funzionali al raggiungimento degli stessi, attribuendo precise responsabilità sull'attuazione di quanto programmato.

➤ **regista/proprietario-committente:** in tale ipotesi la funzione pubblica resta in mano all'amministrazione territoriale, mentre la gestione del servizio è da essa staccata ed è assegnata ad un'azienda terza, che può essere totalmente pubblica, mista o privata. All'ente spetta quindi l'onere di indirizzare l'azione del soggetto gestore verso fini sociali, il cui totale perseguimento non è di per sé garantito dall'azienda stessa, che tende ad utilizzare logiche di gestione improntate ad un concetto di economicità di tipo privatistico. L'ente assume quindi un ruolo di regista-committente, che si somma a quello di proprietario qualora l'amministrazione detenga, come spesso avviene, quote del capitale dell'azienda terza. In questo caso la creazione di valore avviene in modo indiretto, ovvero attraverso l'azione dell'azienda di gestione dei servizi pubblici locali.

In presenza di ente locale regista/proprietario-committente si avrà un modello di *governance esterna*, tramite il quale si cerca di governare le interazioni tra amministrazione e soggetto gestore del servizio, tra quest'ultimo e gli utenti, nonché tra gli utenti stessi e l'ente locale. L'amministrazione, come ricordato, rimane titolare della funzione pubblica, per cui rimane il responsabile principale, agli occhi dei cittadini, della corretta erogazione del servizio, da un punto di vista sia quali/quantitativo e temporale, sia da un punto di vista economico (sostenibilità della tariffa). Tutte le relazioni sopra dette devono essere tra di loro governate, pur essendo spesso configgenti: tramite il modello di *governance esterna* l'ente dovrà quindi trovare un adeguato bilanciamento tra:

- ✓ livello quanti/qualitativo dei servizi erogati dalle aziende;
- ✓ sostenibilità sociale delle tariffe applicate;
- ✓ redditività delle aziende partecipate (Atelli – D'Aries, 2006)²⁵.

In sostanza, l'amministrazione territoriale deve considerare gli interessi di tutti gli attori in gioco, indirizzando e monitorando costantemente l'operato dell'azienda di gestione, per evitare che l'ente segua logiche meramente imprenditoriali, mettendo in secondo piano quelle prettamente istituzionali. Occorrerà poi definire, in ottica partecipativo-negoziabile con il soggetto gestore, le linee strategiche fondamentali in termini di qualità, quantità, sicurezza dei servizi, tutela degli utenti, investimenti da realizzare, struttura della tariffa, sanzioni in caso di inadempimento, canali di comunicazione.

E lo strumento fondamentale per definire tali linee guida è il Contratto di Servizio²⁶.

Si crea così il quadro generale all'interno del quale si dovrà formare la *performance* dell'azienda di gestione. Con la fase della programmazione, sulla base dei dettami del Contratto di Servizio, l'ente provvederà a definire le strategie volte al perseguimento dei fini sociali, declinandole poi in indirizzi gestionali, che verranno attribuiti alla soggetto esterno. L'azienda di gestione sarà chiamata a recepire tali indirizzi gestionali, traducendoli in obiettivi specifici e operando per perseguirli, nell'ambito della propria autonomia, nel corso della gestione. L'amministrazione è chiamata a verificare il rispetto delle linee gestionali e, tramite queste, degli indirizzi strategici da parte dell'azienda terza, provvedendo a dar vita ad eventuali azioni correttive o ad applicare sanzioni in presenza di violazione degli accordi.

Nell'ambito del Contratto di Servizio devono, pertanto trovare accoglienza i due poteri spettanti all'ente locale: quello di indirizzo e quello di controllo.

Funzione di indirizzo che l'amministrazione locale deve esercitare, avendo a riferimento il quadro delle politiche generali adottate in sede di pianificazione-programmazione, riportandole nell'ambito del rapporto con il soggetto gestore. Un buon Contratto di Servizio, quindi nasce da un buon progetto politico che tenga conto, tra l'altro, delle caratteristiche peculiari della realtà socio-economica a cui si riferisce. La redazione del contratto postula e presuppone valutazioni di natura politica, in quanto si stabiliscono quelle che sono le condizioni in base alle quali un soggetto terzo, a cui l'ente locale ha affidato il servizio, deve svolgere il servizio stesso. L'Ente è tenuto, altresì, a verificare l'effettiva e corretta erogazione di quanto previsto contrattualmente e dovrà adeguatamente organizzarsi al fine di dotarsi di strumenti utili al fine del rilevamento e controllo – e quindi del monitoraggio - delle prestazioni rese e dei risultati ottenuti.

Contrattualmente, pertanto sarà necessario definire gli elementi che assicurino l'integrazione dei sistemi di rilevazione dei due contraenti, secondo un'ottica di circolarità tra programmazione-gestione-controllo e riprogrammazione.

Pertanto, il contratto di servizio deve, quindi rappresentare il momento in cui le risposte ai bisogni dei cittadini si traducono in indirizzi e previsioni che poi diventeranno nella sostanza azioni di concreta realizzazione degli interessi dell'utenza attraverso i servizi erogati.

➤ **promotore/finalizzatore:** l'ente locale si pone come terminale della filiera Unione Europea, Stato, Regione, cercando, nello svolgimento dei propri compiti, di agire in modo coordinato assieme agli altri livelli di governo, facendosi promotore o finalizzatore di iniziative legate allo sviluppo del proprio territorio. In questo ruolo la creazione di valore può essere, a seconda del tipo di servizio, diretta, qualora l'ente agisca come attore, oppure indiretta, nel caso in cui l'amministrazione si comporti da regista. In questa ipotesi si avrà l'applicazione di un modello di *governance verticale*, volto a regolare i rapporti tra se stesso e gli altri livelli di governo, nonché tra l'amministrazione e la collettività che fruirà della prestazione erogata. Un efficace modello di *governance verticale* richiede quindi una preliminare analisi ambientale, volta ad individuare bisogni e risorse, ma anche opportunità di collaborazione con altri livelli di governo, specialmente laddove l'azione amministrativa abbia rilevanza sui territori di diversi enti. L'attività di programmazione avrà quindi il compito di definire obiettivi strategici ed operativi comuni, in ottica partecipativo-negoziabile, definendo tramite appositi momenti di concertazione, gli obiettivi e le risorse da assegnare a ciascun soggetto.

➤ **promotore/catalizzatore:** in questo caso, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, l'amministrazione territoriale cerca di favorire l'iniziativa di diversi soggetti presenti a livello locale. L'ente agisce per cercare di coinvolgere attori pubblici, privati e *non profit*, in grado di fornire contributi attivi al processo di erogazione dei servizi e di sviluppo del territorio. Per ottenere tale obiettivo l'amministrazione deve assumere il ruolo di nodo centrale della rete, ponendosi non più come soggetto sovraordinato, ma allo stesso livello dei *partner* locali, pur mantenendo un ruolo attivo di promozione e coordinamento. Anche in questo caso la creazione di valore può essere, diretta o indiretta, a seconda del ruolo di attore o regista giocato dall'ente locale. In presenza di ente locale promotore/catalizzatore è adottabile un modello di *governance orizzontale*, che ha come compito la regolazione, nell'ambito del *network locale*, delle relazioni tra amministrazione e altri soggetti rilevanti ai fini dell'erogazione dei servizi e tra ente e altri *stakeholder*. Tramite la *governance orizzontale* l'amministrazione cerca quindi di catalizzare le forze presenti sul territorio, pubbliche, private, *non profit*, verso l'obiettivo congiunto di crescita socio-economica del territorio stesso. Risulta opportuno che gli interessi in gioco vengano il più possibile armonizzati dall'ente locale, che assumerebbe il ruolo di guida del *network*. Risultato della composizione degli interessi in gioco dovrebbe essere un contratto di territorio, nel quale verrebbe sancito il disegno strategico che punta alla creazione di valore per il territorio stesso, nonché i contributi, i compiti di ciascun soggetto partecipante. All'ente locale spetterà la vigilanza sul rispetto di tale documento. Nel corso della programmazione, sulla base degli indirizzi definiti dal contratto si instaurerà una negoziazione, guidata dall'amministrazione, sugli specifici obiettivi e le risorse utilizzabili da ciascun soggetto, che dovrebbero essere raggiunti nel corso della gestione. L'ente locale dovrà verificare il rispetto di ciascuno del contratto e dei ruoli assegnati, e sulla base del controllo effettuato, sarà possibile correggere eventuali scostamenti, dar vita a revisioni del contratto ed erogare sanzioni a coloro che non rispettassero gli impegni presi.

E' il caso di ricordare che la letteratura socio-economica ha evidenziato, ai fini di un migliore e più incisivo sviluppo della collettività locale, l'opportunità che l'amministrazione non si limiti a coordinare relazioni già esistenti, ma che pensi in maniera

coordinata, ex ante e sinergica ai quattro modelli appena esposti. In questo caso si può parlare di modello di *meta-governance*, del quale l'ente locale sarà il punto di riferimento ed il coordinatore di tutte le iniziative volte a creare valore per il territorio, siano esse svolte *in primis* dall'amministrazione, o tramite società terze, oppure con l'intervento della filiera pubblica, o ancora con il coinvolgimento di diversi partner locali.

Esaminati i modelli di *governance* tramite i quali l'ente può intervenire sul palcoscenico locale, nel prosieguo del presente lavoro si focalizzerà precipuamente l'attenzione sulla sola *governance esterna*, ai fini di evidenziare la sua importanza, le rilevanti problematiche ad essa connesse e alcune possibili soluzioni a tali criticità.

2.2 Problematiche di governance nella gestione dei servizi pubblici locali

Dopo aver descritto i possibili ruoli ed i connessi modelli di *governance* che l'amministrazione territoriale può essere chiamata a svolgere, occorre verificare come essa possa interagire con i soggetti chiamati a gestire servizi pubblici locali.

Allorché si consideri la rilevanza nell'attuale contesto economico delle aziende di gestione dei servizi pubblici, non è possibile negare che l'ente locale debba definire un'organizzazione, processi e strumenti di programmazione e controllo volti a garantire una regolazione dei rapporti (quindi una *governance*) tra se stesso e tali aziende, in funzione dell'erogazione di servizi di qualità ampiamente accessibili per la collettività.

Il problema, a ben vedere, è in realtà duplice: esiste, infatti, una *governance esterna* dell'amministrazione nei confronti del soggetto gestore ed una *interna* all'azienda di gestione. Nel primo caso occorre considerare soluzioni organizzative, processi e strumenti che consentono all'ente locale di esercitare una funzione di indirizzo e controllo dell'azienda di gestione, nel secondo caso l'attenzione si sposta su quali siano gli organi che detengono il potere di indirizzo e controllo sulla gestione della singola azienda e sulle modalità di esercizio di tali poteri.

La *governance esterna* assume particolare rilievo, tenuto conto che l'amministrazione territoriale è sempre meno produttrice diretta di servizi e sempre più regista di una vasta gamma di aziende di gestione.

L'ente locale, quindi, tende sempre più ad assumere il ruolo tipico di una *holding* di gruppo, che si occupa principalmente di fornire indirizzi strategici e di verificare, sia in corso di gestione che al termine di quest'ultima, i risultati conseguiti e la loro coerenza con gli obiettivi prefissati. Si tratta di un ruolo assai complesso da svolgere, sia per le competenze tecniche richieste, sia per la complessità del gruppo locale, nel quale convivono aziende in forma societaria fortemente orientate al profitto ed emanazioni funzionali dell'ente di riferimento, quali istituzioni, aziende speciali, chiamate ad erogare prestazioni a contenuto sociale, dietro la corresponsione di prezzi politici.

L'ente locale sarà quindi chiamato a delineare un disegno strategico di sviluppo locale, in coerenza col quale dovranno essere definite le scelte circa le modalità di gestione dei servizi pubblici e le modalità per assicurare che i soggetti gestori si uniformino a tale disegno.

Con specifico riferimento ai rapporti con le aziende di gestione, l'ente giocherà un triplice ruolo di proprietario, committente e regolatore; si tratta di ruoli già di per sé ampi, che divengono ancor più complessi qualora debbano essere condotti congiuntamente²⁷, con il forte rischio di conflitto di interessi: si pensi, ad esempio, all'irrogazione di una sanzione nei confronti di una propria partecipata, che potrebbe tradursi in una perdita a livello di conto economico che l'ente stesso potrebbe essere chiamato a ripianare.

All'amministrazione spetta poi il difficile compito di contemperare istanze tra loro diverse: da un lato la necessità di autonomia per l'azienda di gestione, in modo tale da poter utilizzare appieno le competenze manageriali sulle quali può contare, senza eccessive ingerenze di natura politica, per poter raggiungere l'economicità, dall'altro il dovere istituzionale di controllare adeguatamente l'operato dei soggetti gestori, al fine di verificare il soddisfacimento dei bisogni pubblici. Si instaura quindi un *trade-off* tra autonomia e

controllo, che richiede un'adeguata *governance* per evitare degenerazioni da un lato o dall'altro.

In ragione di questo nuovo ruolo è lecito dubitare che l'attuale *organizzazione* e gli odierni *processi e strumenti di programmazione e controllo* a disposizione dell'ente locale sono adeguati a supportare la *governance* sulle aziende esterne²⁸.

Con riferimento all'*organizzazione*, si sottolinea l'importanza di un'apposita struttura volta a fungere da interfaccia tra l'ente locale e le aziende terze. Oggi, tuttavia, le amministrazioni territoriali non sempre si sono dotate di tali interfacce, lasciando i complessi rapporti con le aziende terze ai diversi settori, in base all'area di *business* di queste ultime. Si osserva, in tal caso, una forte dispersione della funzione di indirizzo e controllo.

Strettamente correlata al tema organizzativo è la difficoltà degli enti locali di definire specifici *processi* di programmazione e controllo nei confronti dei soggetti gestori. La mancanza di un punto di riferimento unico rende maggiormente complesso poter dar vita a chiari flussi informativi dall'amministrazione alle aziende e viceversa. Si osserva, di fatto, l'assenza di una vera e propria attività di indirizzo da parte dell'amministrazione territoriale, non si presta sufficiente attenzione alla definizione di obiettivi strategici da assegnare ai vari soggetti esterni, funzionali allo sviluppo della collettività locale. Anche i flussi informativi che sorgono in fase di controllo non sono sufficienti a supportare adeguatamente la *governance* dell'ente locale sulle aziende terze: essi si caratterizzano per la loro non organicità e spesso si limitano alla comunicazione a consuntivo di alcuni dati di bilancio.

Particolarmente rilevante, ai fini del presente lavoro, è poi il tema degli *strumenti* disponibili per l'ente locale ai fini della *governance* sui soggetti gestori. Ad oggi i mezzi che l'amministrazione può utilizzare per *indirizzare* l'operato delle aziende esterne sono:

- ✓ il Contratto di Servizio;
- ✓ il Bilancio Preventivo Annuale dell'ente locale stesso.

Il Contratto di Servizio, come si è avuto modo di evidenziare, è un mezzo di grande importanza per l'ente locale, in quanto consente di fissare le linee fondamentali che dovranno essere rispettate dai soggetti gestori del servizio. Tuttavia, il suo carattere fondamentale è proprio quello legato alla fissazione di indirizzi di alto livello, come standard di qualità, definizione della struttura tariffaria..., che lo rendono inadatto a definire obiettivi specifici gestionali. Il Contratto di Servizio, per la sua natura, può costituire un'importante cornice entro la quale devono essere definiti indirizzi più specifici e flessibili, in relazione alle mutevoli condizioni ambientali.

Quanto al Bilancio della singola amministrazione, si può affermare la sua totale inidoneità rispetto agli scopi perseguiti. Esso si focalizza unicamente su dati di natura finanziaria (accertamenti d'entrata ed impegni di spesa), tralasciando la dimensione economico-patrimoniale (non consente, ad esempio, la rilevazione di importanti fenomeni quali le rimanenze, gli ammortamenti, le plus/minusvalenze...), ma non considera nemmeno informazioni di natura quanti-qualitativa/temporale. Ancora, con specifico riferimento al collegamento tra l'ente locale e i soggetti gestori, esso considera unicamente l'utile o la perdita di pertinenza dell'ente in rapporto alle proprie aziende terze, unitamente agli oneri connessi a specifici finanziamenti erogati in favore delle stesse. Si tratta quindi di uno

strumento assolutamente non in grado di supportare l'attività di indirizzo dell'ente locale nei confronti del soggetto gestore²⁹.

Con riferimento alla necessità di **governance** dell'amministrazione sull'azienda chiamata a gestire servizi pubblici locali, lo strumento principale è sicuramente la nomina di alcuni membri dell'organo di direzione. Tale strumento appare di certo rilevante, ma non sufficiente a garantire la *governance* dell'ente sulle aziende incaricate di gestire i servizi pubblici. Infatti, non basta la presenza di propri "uomini di fiducia" per garantire il rispetto dei fini sociali da parte dell'azienda: ciò in quanto il peso dell'ente locale nei meccanismi di nomina risente inevitabilmente della rilevanza della propria partecipazione nel capitale dell'azienda stessa (che potrebbe essere anche minoritario o addirittura nullo in presenza di gare aggiudicate ad imprese private), ma anche, come sottolinea la letteratura economica, per le problematiche connesse alla capacità del *management* di sfruttare le asimmetrie informative, influenzando l'ente locale e riducendo l'efficacia della sua attività di indirizzo e controllo.

Tale criticità appare di difficile superamento laddove si consideri che manca spesso un confronto continuo tra ente e azienda, che sarebbe essenziale per dar vita ad indirizzi e verificare che essi vengano rispettati: la nomina dei *manager* di alto livello non garantisce quindi di per sé un'adeguata *governance* per l'amministrazione.

Infine, relativamente alla necessità di **controllo** sull'operato del soggetto gestore, lo strumento principale è il bilancio d'esercizio dell'azienda di gestione. Con riguardo ad esso occorre osservare che tale bilancio può essere utile a dare un giudizio sull'andamento della gestione in ottica economica, finanziaria e patrimoniale, ma fornisce una visione parziale e spesso non esente da limiti informativi. Il bilancio d'esercizio può fornire informazioni importanti, o essere una base di partenza per rielaborazioni volte a conoscere la solidità, la liquidità e la redditività dell'azienda, ma esso mal si presta ad essere uno strumento di *governance* di alto livello per l'ente locale.

Per svolgere al meglio il complesso compito di regista nei confronti delle aziende di gestione dei servizi pubblici, l'amministrazione deve poter quindi contare su uno strumento che la supporti nelle complesse attività di indirizzo, *governance* e controllo su tali soggetti. Gli strumenti attualmente utilizzati sono utili ma non appaiono sufficienti a garantire le condizioni suesposte.

In tema di scelta della **governance all'interno** della singola azienda di gestione, in un'ottica che consenta la tutela dei diversi interessi dei soggetti in gioco, è intervenuto il legislatore con il Decreto Legislativo n. 6 del 17/1/2003 (successivamente modificato dal Decreto Legislativo n. 37 del 6/2/2004). Detta normativa, la quale ha introdotto due nuovi modelli di *governance interna*, si ispira a tre principi cardine:

- una maggiore tutela degli azionisti di minoranza, tramite modalità più agevoli di partecipazione all'assemblea, eliminazione di ostacoli ad azioni legali contro gli amministratori, miglioramento delle informazioni;
- un innalzamento degli standard di diligenza, responsabilità e indipendenza degli amministratori;
- il potenziamento dei sistemi di controllo interno.

A tal fine il legislatore, con la succitata riforma, ha messo a disposizione dei soggetti proprietari tre modelli di *governance*: **tradizionale**, **dualistico** e **monistico**.

✓ Nel **modello tradizionale** il supremo organo volitivo è l'assemblea dei soci, dove siedono i portatori di capitale. Tale assemblea nomina il consiglio d'amministrazione

oppure l'amministratore unico, al quale spetta il compito di gestire l'azienda secondo gli indirizzi dell'assemblea. Quest'ultima nomina anche il collegio sindacale, che ha fondamentali compiti di vigilanza. Ad esso può essere assegnato il compito di dar vita ad un controllo contabile: ciò è possibile solo qualora la società non sia quotata o tenuta alla redazione di un bilancio consolidato. Qualora non si possa o non si voglia ricorrere a questa soluzione, il controllo contabile deve essere assegnato ad un revisore contabile o ad una società di revisione (soluzione, quest'ultima, sempre obbligatoria se l'azienda è quotata in borsa).

✓ Il **modello dualistico** prevede la presenza di tre organi: l'assemblea dei soci, il consiglio di gestione ed il consiglio di sorveglianza. L'assemblea dei soci nomina il consiglio di sorveglianza e, solo per la prima volta, il consiglio di gestione, che in seguito verrà sempre scelto dal consiglio di sorveglianza. Il consiglio di gestione assume funzioni di direzione come avviene per il consiglio d'amministrazione nel modello precedentemente descritto. La novità più rilevante è sicuramente la presenza di un consiglio di sorveglianza, con le funzioni di controllo sulla gestione già assegnate al collegio sindacale, alle quali si uniscono, tuttavia, alcune funzioni tipiche dell'assemblea nel modello tradizionale, quali ad esempio:

- nomina e revoca dei membri dell'organo di direzione (consiglio di gestione), nonché determinazione della loro retribuzione;
- proposta di azione di responsabilità nei confronti del consiglio di gestione;
- approvazione del bilancio;
- possibilità (se prevista dallo statuto) di deliberare sui piani strategici, industriali e finanziari definiti dal consiglio di gestione.

L'assemblea, alla quale resta la funzione di indirizzo, risulta di fatto spogliata di parte delle proprie competenze, assegnate ora al consiglio di sorveglianza. Il compito di controllo contabile è obbligatoriamente da assegnarsi ad un revisore o ad una società di revisione.

Per le società a partecipazione pubblica, 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.

✓ Il **modello monistico** prevede la presenza di un'assemblea dei soci, quale organo volitivo, che nomina un consiglio d'amministrazione. Quest'ultimo organo svolge la funzione gestionale ed in più nomina, al proprio interno, un comitato di controllo. Il comitato detiene compiti di controllo analoghi a quelli spettanti al collegio sindacale. Il controllo contabile deve essere assegnato ad un revisore o ad una società di revisione. Tale modello ha il pregio della semplicità e della flessibilità, consentendo una più facile circolazione dell'informazione e una maggiore trasparenza tra organo di amministrazione e di controllo. Si tratta di un modello sorto nei paesi anglosassoni, nei quali si evidenzia una netta separazione tra proprietà e gestione (non a caso le grandi *corporate* sono sorte proprio negli Stati Uniti).

Tabella riepilogativa dei modelli di *governance interna ex D.lgs.n.6/2003 e ss. m. ed i.*

Modello	Funzione Volitiva	Funzione Gestionale	Funzione di controllo	Logica di funzionamento
Tradizionale	Assemblea dei soci	Consiglio di amministrazione o Amministratore unico	Collegio sindacale	Forte potere di indirizzo in capo ai proprietari sull'operato dei manager
Dualistico	Assemblea dei soci – Consiglio di sorveglianza	Consiglio di gestione	Consiglio di sorveglianza	Attività di indirizzo e controllo sull'operato dei manager, affidata a professionisti che esprimono gli interessi dei proprietari e di altri <i>stakeholder</i> rilevanti
Monistico	Assemblea dei soci	Consiglio di amministrazione	Comitato di controllo	Gestione e controllo affidati a professionisti, riduzione dell'influenza dei proprietari, semplicità e flessibilità

Passando dal diritto societario all'ordinamento degli enti locali, occorre evidenziare che l'art. 42 del D.Lgs. n. 267/2000, comma 2, lett.g), elenca tra le competenze del Consiglio dell'ente locale: gli “*indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza*”. Secondo la versione ante riforma dell'art. 2364 c.c., le linee definite dal Consiglio comunale o provinciale venivano trasposte nelle strategie della società partecipata attraverso gli atti di gestione dell'Assemblea societaria e quindi posti in essere dagli amministratori. La disposizione del TUEL permane nel quadro di riferimento dell'ordinamento degli enti locali, ma non vi sono più previsioni normative, nel diritto societario, che consentano la trasfusione immediata delle valutazioni di strategia dell'ente locale azionista nelle società partecipate.

Un margine, oggi, per la ricognizione della coerenza tra le linee di indirizzo strategico modulate dal Consiglio dell'ente locale e le traduzioni delle stesse in atti strategici da parte del Consiglio di Amministrazione della società partecipata può aversi in base a quanto sancito dal punto 5 dell'art. 2364 c.c., secondo il quale è consentito solo per i casi espressamente previsti dallo statuto che l'Assemblea autorizzi determinati atti. E', quindi, lo statuto della società partecipata che può prevedere e definire uno spazio di intervento degli azionisti, seppure limitato ad un riconoscimento autorizzativo di atti particolari. La composizione di adeguate clausole statutarie può consentire, evidentemente, la rimessione alla deliberazione assembleare dell'autorizzazione di atti afferenti scelte strategiche per la società intese come scelte di grande respiro, comportando di fatto il riconoscimento del peso dell'ente socio. Tuttavia, è da tenere presente che, anche se non passando attraverso l'Assemblea dei soci, il Consiglio di Amministrazione può comunque acquisire le linee di indirizzo dell'ente e concretizzarle in atti specifici, quali ad esempio lo schema di Piano Industriale e Budget, sulla base di quanto dispone il comma terzo dell'art. 2381 c.c., che specifica che (il Consiglio di Amministrazione) “*quando elaborati, esamina i piani strategici, industriali e finanziari della società*”.

I due aspetti - clausole statutarie ed i piani e budget - possono consentire all'ente di dare concreta attuazione alle disposizioni dell'art. 42, comma 2, lett. g) del TUEL inerente gli indirizzi che le aziende e le società pubbliche (sovvenzionate o sottoposte a vigilanza) sono tenute ad osservare. Tali indirizzi possono, in un'ottica di ottimizzazione operativa, essere destinati agli amministratori nominati nei consigli di amministrazione in rappresentanza della parte pubblica. Nel caso in cui si utilizzi un modello di *governance* in cui non è previsto il Consiglio di sorveglianza o nel caso in cui lo statuto o ad altro titolo sia prevista la nomina diretta di amministratori da parte dei rappresentanti dell'ente locale, non bisogna dimenticare che tra questi ultimi e gli amministratori nominati esiste un rapporto fiduciario, basato sulla condivisione degli indirizzi di politica amministrativa che l'ente intende perseguire tramite la gestione della società partecipata, per cui il legame tra i suddetti è tanto forte da poter rappresentare di per sé uno strumento di controllo sulla gestione aziendale.

Tabella comparativa art. 2364 c.c. a seguito riforma del diritto societario

Versione ante riforma	Nuova versione
Art. 2364 (Assemblea ordinaria)	Art. 2364 (Assemblea ordinaria nelle società prive di Consiglio di Sorveglianza) Nelle società prive di Consiglio di sorveglianza, l'Assemblea ordinaria:
1) approva il bilancio;	1) approva il bilancio;
2) nomina gli amministratori, i sindaci e il presidente del Collegio sindacale;	2) nomina e revoca gli amministratori, nomina i sindaci e il presidente del Collegio sindacale e, quando previsto, il soggetto al quale è demandato il controllo contabile;
3) determina il compenso degli amministratori e dei sindaci, se non è stabilito nell'atto costitutivo;	3) determina il compenso degli amministratori e dei sindaci, se non è stabilito dallo statuto;
4) delibera sugli altri oggetti attinenti alla gestione della società riservati alla sua competenza dall'atto costitutivo, o sottoposti al suo esame dagli amministratori, nonché sulla responsabilità degli amministratori e dei sindaci.	4) delibera sulla responsabilità degli amministratori e dei sindaci;
	5) delibera sugli altri oggetti attribuiti dalla legge alla competenza dell'Assemblea, nonché sulle autorizzazioni eventualmente richieste dallo statuto per il compimento di atti degli amministratori, ferma in ogni caso la responsabilità di questi per gli atti compiuti;
	6) approva l'eventuale regolamento dei lavori assembleari.

CAPITOLO 3

GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO A SUPPORTO DELLA *GOVERNANCE* DELLA SOCIETA' MISTA A.S.P. S.p.a.: UNA PROPOSTA OPERATIVA

3.1 I controlli interni sulle società partecipate

Si è avuto modo di evidenziare nei paragrafi precedenti, che la definizione di un'efficace attività di programmazione e controllo dell'ente territoriale nei confronti degli organismi/società dallo stesso partecipati, non può prescindere dall'individuazione di idonei strumenti tramite i quali veicolare le informazioni necessarie all'attuazione della funzione di indirizzo dell'ente-*holding*.

E a tal proposito lo stesso legislatore di recente ha ritenuto di intervenire in materia, ridefinendo il nuovo sistema dei controlli nei confronti delle società non quotate, partecipate dall'ente locale. Infatti, dalla lettura combinata delle disposizioni rinnovate (art. 147) o introdotte (art. 147-quater, quinquies, 148-bis, 243, comma 3-bis) nel TUEL n.267/2000 dal D.L. 174/2012, convertito in Legge n. 213 del 7/12/2012, emerge il disegno di un nuovo sistema di organizzazione ed attuazione dei controlli interni, con il dichiarato scopo di “rafforzare” la funzione valutativa, attribuendole una connotazione tipica dell'*auditing*. A tal proposito, la Sezione Autonomie della Corte dei Conti con la Deliberazione n. 4/2013 ha evidenziato che “*L'art. 147, comma 2, lettera d), del TUEL, impone la graduale attuazione della redazione del bilancio consolidato, misura questa funzionale alla rilevazione dell'efficacia, efficienza ed economicità della gestione degli organismi esterni dell'ente. Al riguardo è anche necessario che sia regolamentata ed istituita una struttura di controllo sulle società partecipate in attuazione dell'art. 147-quater del TUEL, e sia predisposto un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, nonché la situazione contabile, gestionale ed organizzativa della stessa, i contratti di servizio, la qualità dei servizi e il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.*”. Non si tratta più soltanto, di attivare sistemi di controllo analogo, quanto di avere piena contezza dello stato contabile, patrimoniale e finanziario della gestione delle partecipate.

Il nuovo sistema dei controlli impone, pertanto all'ente locale di definire preventivamente nella Relazione Previsionale e Programmatica (e dal 2016 nel Documento Unico di programmazione) gli obiettivi gestionali³⁰ a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e di organizzare un idoneo sistema informativo. Sulla base delle informazioni raccolte l'ente locale deve effettuare il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, l'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, l'individuazione delle opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate devono essere rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica.

Si deve evidenziare che l'aspetto di maggior importanza non è tanto la prescrizione degli obiettivi, già presente nella previgente normativa, quanto l'esigenza dell'attivazione di un sistema informativo, cioè la necessità di attivare un flusso costante e strutturato di informazioni dirette a conoscere lo stato reale della gestione e soprattutto a consentire all'ente di avere piena contezza dello stato dei *“rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica”* (TUEL n. 267/2000, art. 147-quater, comma 2).

Di particolare rilievo è, poi la precisazione che tale controllo sia effettuato da *“strutture proprie dell'ente locale”*, sgombrando il campo dalla possibilità di individuare ulteriori organismi di controllo, ma certamente consentendo di ampliare, ove l'ente lo ritenga necessario, le competenze attribuite agli organismi di controllo interno, con l'aggiunta di conferire a questi la dovuta responsabilità sulle azioni o omissioni della propria azione.

Ed in tema di responsabilità dell'ente locale socio, non vanno dimenticate le disposizioni civilistiche ex artt. 2497 e 2497-sexies del c.c., che in virtù del potere di direzione e di coordinamento eventualmente spettante per la partecipazione sociale, sanciscono una diretta responsabilità dell'ente *“... per il pregiudizio arrecato alla redditività ed al valore della partecipazione sociale, nonché nei confronti dei creditori sociali per la lesione cagionata all'integrità del patrimonio della società.”*, e che *“....., si presume salvo prova contraria che l'attività di direzione e coordinamento di società sia esercitata dalla società o ente tenuto al consolidamento dei loro bilanci o che comunque le controlla ai sensi dell'articolo 2359.”*

Il nuovo sistema dei controlli pone, poi l'accento sulla necessità del controllo *“della qualità dei servizi erogati”*. Le pubbliche amministrazioni, a differenza delle aziende private, non soddisfano *“bisogni individuali”*, ma *“interessi collettivi”*. L'interesse collettivo (che rappresenta un presupposto per l'attività amministrativa) è infatti l'insieme di valori, bisogni, prospettive e garanzie che alimentano l'azione amministrativa che non può essere disatteso solo perché non è avvertito dai clienti a cui è rivolto il servizio. Si aggiunga, inoltre che, a differenza del contesto di mercato, nel quale ogni cliente ha diritto di interferire sul prodotto, nei processi amministrativi, i cittadini, hanno, invece, il diritto di conoscere non solo l'esito dell'azione amministrativa (il cosiddetto prodotto), ma soprattutto, le modalità con le quali la stessa viene esercitata. La qualità dell'azione amministrativa, infatti si esprime attraverso la conformità alle norme che regolano il procedere amministrativo (le norme sugli appalti, sul rispetto dei tempi procedurali, sulla corretta gestione finanziaria, ecc...). Da ciò discende l'esigenza di individuare, all'interno del sistema pubblica amministrazione, i parametri e gli *standard* capaci di esprimere la *“qualità”* dell'azione amministrativa.

Infine, con la riscrittura dell'art. 148 del TUEL, si è attuato da un lato una sistematizzazione dei controlli esterni, e dall'altro si è esteso il controllo anche sul funzionamento dei controlli interni. La modalità operativa del controllo è stata individuata nell'obbligo di referto semestrale che l'ente locale deve trasmettere alla sezione regionale della Corte dei Conti. La specifica misura è funzionale a verificare *“la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale”*.

3.2 Il bilancio consolidato (cenni)

Gli strumenti tradizionalmente utilizzati dalle amministrazioni territoriali per indirizzare e controllare l'operato delle proprie partecipate (il bilancio di previsione annuale, il contratto di servizio, la nomina degli amministratori o i singoli bilanci delle diverse partecipate) mostrano tutti evidenti limiti se utilizzati, sia da soli o anche congiuntamente, come strumenti di *governance* delle medesime.

La dottrina ormai da tempo ed il legislatore ultimamente (come detto nel paragrafo precedente) hanno individuato nuovi strumenti, ritenuti maggiormente in linea con le nuove esigenze dell'ente locale-*holding*: il bilancio consolidato ed il sistema degli indicatori.

Il ruolo di *holding* giocato dall'ente locale infatti richiede, oltre alla capacità di definire precise strategie politiche, la possibilità di verificare l'andamento della gestione, globalmente considerata, e il raggiungimento degli obiettivi assegnati. Ad oggi manca uno strumento che consenta di raggiungere tali finalità, ovvero che mostri i risultati ottenuti nel corso dell'esercizio da parte delle partecipate, foriero di informazioni essenziali per la programmazione ed il controllo.

Accanto a tale esigenza sostanziale, ve n'è anche una di tipo formale, l'attuale sistema di bilancio delle amministrazioni territoriali *“rappresenta solo una porzione, e spesso nemmeno la principale, del gruppo ente locale e non permette di dare un giudizio sull'operato del sindaco e della direzione dell'ente”* (Pozzoli, 2009)³¹.

Il rendiconto consolidato invece consente all'ente-*holding* di avere un quadro completo su tutte le aree di intervento dell'ente locale, ricomprendendo nel sistema di bilancio importanti valori che ne sarebbero altrimenti esclusi, trovando posto nei soli bilanci d'esercizio delle consociate.

Il bilancio consolidato è quindi di sicuro interesse per l'ente locale, più precisamente esso diviene strumento rilevante specialmente per la struttura organizzativa di raccordo chiamata a gestire i rapporti con le aziende di gestione ed a svolgere l'attività di controllo gestionale. Per poter svolgere al meglio la succitata funzione appare essenziale poter contare su di un documento che consente prima di tutto di rappresentare il patrimonio dell'aggregazione ed il relativo reddito prodotto. E, ancora, esso dopo un'opportuna riclassificazione, permette di verificare la composizione degli impieghi e delle fonti del gruppo, nonché la solidità, la solvibilità e la redditività dello stesso, fornendo informazioni utili circa il contributo di ogni azienda al conseguimento dei risultati globali.

Le informazioni ottenibili dal bilancio consolidato, opportunamente sintetizzate, a cura della struttura di raccordo con le consociate, sono di sicura utilità anche per gli organi politici, dato che esse potranno evidenziare l'opportunità per una redistribuzione delle risorse o la necessità di acquisire nuovi fattori produttivi; e più in generale tali informazioni permettono di conoscere lo stato di salute delle partecipate e di individuare nuovi interventi a sostegno della collettività.

Il bilancio consolidato, accanto alla già citata funzione gestionale, è anche importante strumento di informazione (*accountability*): esso infatti, consente di far conoscere ai cittadini l'utilizzo delle risorse da essi fornite, nonché di confrontare i benefici provenienti dalla fruizione dei servizi con i sacrifici imposti per poter godere degli stessi.

Occorre precisare, però che il bilancio consolidato è strumento altamente tecnico, la cui lettura è complessa per gli stessi “addetti ai lavori”. E’ quindi difficile credere che i cittadini siano in grado di coglierne appieno la significatività. Il documento di che trattasi dovrebbe, quindi, essere utilizzato per fornire alcuni dati attendibili tramite forme di comunicazione più semplici ed immediate come il bilancio sociale: esso, con le informazioni promananti dal consolidato, potrebbe essere realmente in grado di comunicare ai cittadini l’intera azione svolta in loro favore dall’ente locale, in via diretta ed indiretta. L’amministrazione potrebbe così rendere nota non solo la qualità dei servizi prodotti, ma anche le azioni di controllo e di tutela delle diverse categorie di *stakeholder* realizzate.³²

Come si è avuto modo di accennare, il bilancio consolidato è divenuto ora documento obbligatorio³³ per le amministrazioni territoriali. E relativamente ai suoi contenuti ed alle metodologie per la sua redazione, il legislatore nazionale è intervenuto con il D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e succ. modif. ed int. ed il D.P.C.M. 28 dicembre 2011, dettando disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della Legge delega n. 42 del 5 maggio 2009, colmando la lacuna in materia.

In particolare, il Titolo V (artt. 19-23) del D.P.C.M. citato, unitamente all’Allegato n. 4 (Principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato) vengono a costituire ora il quadro normativo di riferimento per la redazione del bilancio consolidato dell’ente territoriale con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate ed altri organismi controllati.

3.3 Il sistema degli indicatori (cenni)

Di sicura utilità ai fini della misurazione della *performance*, in modo complementare rispetto al Bilancio Consolidato, sono gli indicatori³⁴: tramite essi è infatti possibile programmare gli obiettivi e verificare i risultati ottenuti dalle singole aziende, in modo tale da poter avere evidenza della bontà del loro operato. In più, essi consentono di orientare il comportamento dei diversi soggetti che agiscono all'interno dell'ente locale e delle consociate: la presenza di un sistema di controllo, basato su dati oggettivi induce un maggior impegno da parte del *management*.

Gli indicatori possono essere suddivisi in contabili, se hanno natura economico-finanziaria e derivano dai bilanci dell'ente e delle sue controllate, e non contabili, se derivano da dati ottenuti tramite la contabilità analitica o rielaborazioni statistiche.

Tra quelli contabili vi sono quelli legati all'analisi di bilancio, ovvero gli indici patrimonial-finanziari e quelli economici. I primi permettono di conoscere la composizione degli impieghi e delle fonti di finanziamento dell'azienda, consentendo l'ottenimento di informazioni essenziali quali il grado di elasticità o di rigidità di un'impresa (ovvero la sua capacità di adattarsi ai mutamenti dell'ambiente esterno in modo rapido e senza costi eccessivi). In più, dal lato delle fonti, l'analisi di composizione è utilizzata per verificare in che misura l'azienda ricorre al finanziamento con mezzi propri o di terzi, nonché l'entità degli stessi scadenti entro o oltre il successivo esercizio. Gli indici patrimonial-finanziari permettono anche la verifica della solidità e solvibilità dell'azienda, tramite l'analisi di correlazione³⁵. In tal caso, vengono messi a confronto fonti ed impieghi per valutare la capacità della coordinazione economica di coprire il proprio attivo fisso con mezzi aventi scadenza nel medio lungo termine, nonché la presenza di disponibilità liquide sufficienti a far fronte ai propri impegni di breve periodo.

Gli indici di redditività mettono a confronto un determinato risultato economico con il capitale che lo ha prodotto. Grazie ad essi è possibile analizzare la capacità dell'azienda di generare redditi, sia tramite la sola gestione caratteristica (tipica), sia attraverso l'intera gestione. Le informazioni ottenute sono di grande importanza per verificare l'economicità attuale e prospettica dell'impresa, la sua capacità di utilizzare razionalmente i fattori produttivi e di conseguire proventi almeno pari ai costi. Essi, inoltre, possono fornire informazioni utili per conoscere la convenienza a finanziare eventuali espansioni produttive con capitale proprio piuttosto che di terzi.

Gli indici contabili, pur di grande importanza, non sono sufficienti tuttavia a dare una valutazione completa della *performance* delle aziende partecipate dell'ente locale, ove si tenga conto che la perseguibilità della finalità istituzionale del soddisfacimento dei bisogni della cittadinanza e la promozione del benessere sociale, costituiscono elementi che spesso vanno a scapito delle *performance* economiche. D'altra parte, un elevato livello di redditività potrebbe essere indice di una scarsa tensione verso la qualità dei servizi offerti, a scapito della cittadinanza stessa.

Tra gli indicatori non contabili è possibile individuare misure di efficienza (rapporto tra costo dell'*input* impiegato e *output* prodotto): esse mettono in luce la capacità delle diverse aziende di minimizzare il consumo di risorse per il raggiungimento di un

determinato risultato o, viceversa, di massimizzare l'*output* ottenuto con le risorse disponibili. Più precisamente, l'efficienza può essere aumentata attraverso due leve: è infatti possibile individuare un'efficienza produttiva (rapporto tra quantità di *output* prodotto e *input* impiegato), ed un'efficienza economica (rapporto tra costo dell'*input* e quantità di *output* conseguito).

Le operazioni per il raggiungimento dell'efficienza, in quanto ottenibile riducendo gli *input* impiegati a parità di *output* prodotto, oppure accrescendo l'*output* utilizzando gli *input* disponibili, possono avere significato molto diverso agli occhi degli *stakeholder*. Infatti, l'aumento dell'*output* incide direttamente sulla soddisfazione della domanda di beni e servizi da parte dei cittadini, mentre la diminuzione dell'*input*, pur non essendo meno importante, ha una visibilità molto più ridotta.

Oltre alle misure di efficienza, vi sono quelle di efficacia (rapporto tra risultati conseguiti e obiettivi prestabiliti), volte a rilevare la capacità dell'azienda di realizzare gli obiettivi programmati. Occorre osservare, che è necessario che la misurazione dell'efficacia non avvenga solo come grado di realizzazione delle previsioni poste in essere, ma anche in termini di valutazione del grado di soddisfacimento della domanda.

Si potrà così avere un'efficacia di tipo quantitativo: in questo caso si rapporta l' *output* prodotto con la domanda, espressa o potenziale, in modo tale da analizzare la copertura del "mercato" reale o solo potenziale.

Meno oggettiva è la misurazione, sempre con riferimento alla capacità dell'azienda di soddisfare le istanze dei cittadini, dell'efficacia qualitativa. Essa implica la definizione del concetto di qualità, che per sua natura è di tipo soggettivo: ciò che appare qualitativamente valido per uno *stakeholder* può non esserlo per un altro. All'amministrazione, tramite anche analisi ambientali, spetta l'onere di tale definizione, in termini ad esempio di puntualità del servizio, di sua accessibilità ecc.. La valutazione dell'efficacia qualitativa, infine, può avvenire tramite sondaggi diretti presso gli utenti di un servizio: si parla in questo caso di indagini di *customer satisfaction*.

Le misure di efficacia ed efficienza non possono essere considerate in modo indipendente l'una dall'altra. Si osserva una strumentalità dell'efficienza rispetto all'efficacia: i risparmi di risorse non devono mai avvenire a scapito della qualità dei servizi erogati. Anzi, laddove essi siano possibili, devono essere utilizzati per incrementare ulteriormente la quantità/qualità delle prestazioni offerte. La considerazione congiunta delle due dimensioni, efficacia ed efficienza, unita alla capacità aziendale di mantenere un equilibrio economico, consente di apprezzare il grado di economicità raggiunto dall'organismo partecipato.

Per le considerazioni suesposte, appare necessaria che, in un'ottica di programmazione e controllo, la definizione di un *set* di indicatori³⁶ sia il più possibile condiviso tra la *holding* e le proprie consociate. Al fine di evitare che l'attività di programmazione e controllo sia percepita come iniqua e imposta dall'ente locale in virtù della propria potestà, occorre il coinvolgimento dei soggetti le cui prestazioni saranno misurate dagli indicatori stessi. Ciò, in più, consente un ulteriore vantaggio, ovvero lo sfruttamento delle conoscenze dei tecnici che operano quotidianamente nell'ambito dei fenomeni oggetto di misurazione: la loro esperienza consentirà un maggiore legame tra l'indice e il fenomeno stesso.

Si osservi che, al fine di garantire la piena funzionalità del sistema degli indicatori, essi devono possedere alcune caratteristiche essenziali. Pertanto, l'informazione fornita dall'indicatore deve essere rilevante in relazione alle sue finalità (rilevanza o significatività), il suo significato deve essere facilmente intelligibile per l'utilizzatore dello stesso (chiarezza), il suo valore deve essere il più preciso possibile, in modo tale da non falsare il processo decisionale (attendibilità), le metodologie di rilevazione dei dati devono rimanere costanti per consentire possibili comparazioni spaziali e temporali (confrontabilità), il valore deve essere disponibile in tempo utile per poter essere utilizzato nel processo decisionale (tempestività), la sua determinazione non deve essere eccessivamente onerosa (economicità), ed infine l'indicatore deve misurare fenomeni che i diversi dirigenti sono in grado di influenzare: non è possibile chiamare un soggetto a rispondere di risultati sui quali egli non è in grado di incidere in maniera decisiva (controllabilità).

L'utilizzo degli indicatori deve sempre avvenire considerando che la loro portata informativa risente di alcuni limiti: innanzitutto, gli indici devono essere necessariamente pensati in rapporto non solo ai fenomeni da misurare, ma anche alle caratteristiche dell'azienda che il deve utilizzare. In più, occorre che gli stessi siano sottoposti a costante manutenzione, in quanto devono adattarsi ai cambiamenti del contesto di riferimento e dell'oggetto della misurazione. D'altra parte, gli indicatori difficilmente possono fornire informazioni assolutamente oggettive, in base alle quali è pressoché automatica la connessa decisione: essi, infatti, devono necessariamente essere interpretati. Ne consegue che la trasformazione del dato in vera e propria informazione, non può non risentire delle conoscenze, competenze, esperienza, contesto culturale proprio di chi ha il compito di analizzare gli indicatori: il medesimo valore potrebbe indurre decisioni differenti in persone diverse. Infine, è opportuno concentrare l'attenzione su di un numero di indicatori che non sia eccessivo, essi devono essere pochi e chiari, in grado di descrivere gli aspetti fondamentali del fenomeno indagato.

Gli indicatori possono e devono essere utilizzati in tutti i momenti che caratterizzano il ciclo di programmazione e controllo. Essi, infatti, devono essere sicuramente definiti a preventivo, in modo tale da rendere noti non solo i risultati che si vogliono ottenere, ma anche il parametro tramite il quale avverrà la misurazione. D'altra parte gli indicatori, una volta definiti e valorizzati, è necessario prevedere che gli stessi siano sottoposti a momenti di verifica non solo a consuntivo ma anche in corso di gestione: la misurazione del valore assunto dall'indice già in corso d'anno consente di mettere in luce fin da subito eventuali scostamenti rispetto alle previsioni. In tal modo sarà possibile analizzare le cause delle discrasie rilevate e apporre immediatamente i correttivi ritenuti opportuni, migliorando di conseguenza l'efficacia e l'efficienza.

Gli indicatori, consentono di monitorare la *performance* aziendale nel suo complesso in un dato momento, ma anche di verificare come essa sia variata nel corso del tempo: sono infatti possibili analisi temporali che, sulla base di appositi *set* di indicatori, mostrino l'evoluzione della gestione negli anni. L'analisi temporale risulta anche un importante strumento previsionale, in quanto rende possibile l'evidenziazione dei *trend* attualmente in atto e la formulazione di attendibili ipotesi sull'evoluzione della gestione.

Le analisi realizzabili tramite indicatori sono di sicura utilità per i soggetti interni all'ente controllante, ma sono utili anche alle diverse categorie di *stakeholder* per monitorare le politiche poste in essere dall'ente stesso. Per garantire una piena comprensione delle azioni messe in campo, è opportuna l'adozione di strumenti di comunicazione semplici,

non tecnici, che si avvalgano di pochi indicatori chiave per mettere in luce ciò che l'ente ha fatto per migliorare le condizioni delle varie categorie di *stakeholder*, tramite le risorse da essi fornite.

3.4 I limiti degli strumenti previsti dal modello normativo

Gli strumenti che il modello normativo pone a supporto della *governance* degli enti locali sulle proprie aziende/organismi di gestione, si basa, quindi principalmente sul Bilancio Consolidato, e ad integrazione dello stesso, viene indicato l'utilizzo di idonei set di indicatori, che garantiscono informazioni di tipo quanti-qualitativo e temporale.

Il Bilancio Consolidato è concepito come strumento da utilizzarsi principalmente per fornire la visione d'insieme del gruppo pubblico locale, superando i limiti propri del Bilancio Preventivo Annuale e del Rendiconto di fine anno, ma anche a fini di controllo dell'aggregato locale.

L'ostacolo principale all'introduzione del documento di che trattasi è da rinvenire soprattutto nell'assenza di una contabilità economico-patrimoniale generale nell'ente locale, la quale costituisce presupposto essenziale per l'omogeneizzazione dei dati utili per la redazione del Bilancio Consolidato. D'altra parte non si possono tacere anche difficoltà connesse alla complessità insita nel processo di predisposizione dello stesso, che possono far naufragare il progetto in assenza di una forte volontà politica in tal senso. I costi monetari ed organizzativi, connessi anche alla necessaria evoluzione dei sistemi informativi, la mancanza di idonee professionalità rappresentano, poi ulteriori ostacoli all'introduzione di tale strumento.

Il Bilancio Consolidato è uno strumento di sicura utilità per il gruppo pubblico, essendo esso in grado di dare una visione di insieme dell'aggregato locale, di consentire la valutazione dello "stato di salute" delle consociate. Occorre tuttavia osservare, come ha evidenziato la letteratura economica sull'argomento, che tale documento sconta alcuni limiti, connessi alla natura dello stesso ed alla sua funzione informativa.

Innanzitutto, il modello normativo sposta il *focus* sul momento del controllo, mentre non prende in adeguata considerazione l'altrettanto importante fase della programmazione. In particolare, il Bilancio Consolidato è per sua stessa essenza un documento consuntivo, che viene prodotto solamente al termine dell'esercizio, peraltro con tempi di redazione e approvazione piuttosto lunghi. In tal modo esso si configura sicuramente come un mezzo idoneo a fotografare in un dato istante l'intero aggregato locale: si tratterebbe, in ogni caso, di un'immagine scattata a cose fatte, quando ormai la possibilità di incidere sulla gestione non è più possibile. Ancora, esso fornisce importanti informazioni consuntive, ma non appare adeguato a definire specifici obiettivi da assegnare alle singole consociate.

Il Bilancio Consolidato, d'altra parte, registra unicamente, secondo i canoni della contabilità economico-patrimoniale generale, le attività e le passività, i costi ed i proventi propri del gruppo nell'esercizio analizzato. Si tratta quindi di un documento che fornisce informazioni unicamente contabili, che se da un lato consente di verificare l'economicità in senso stretto nell'uso dei fattori produttivi, dall'altro non permette un giudizio in merito all'efficacia, all'efficienza ed all'economicità in senso ampio dell'azione del gruppo. L'ente locale, tramite tale documento, potrebbe sicuramente conoscere la situazione economica, finanziaria e patrimoniale del gruppo, ma non sarebbe in grado di rendicontare i risultati non contabili delle azioni poste in essere, né il livello di soddisfazione dell'utenza nei confronti delle prestazioni ricevute.

Il Bilancio Consolidato, quindi, non solo non fornisce informazioni quali-quantitative e temporali in relazione all'intero aggregato, ma a maggior ragione non è in grado di

garantirle a livello di singole aziende: si deve quindi notare l'inadeguatezza del documento a fotografare le *performance* delle diverse consociate.

Le succitate problematiche possono essere in parte risolte tramite l'utilizzo di *report* contenenti indicatori: essi, da un lato, possono fornire un importante supporto in fase di programmazione, definendo *target* che le aziende di gestione sono tenute a raggiungere, dall'altro garantendo un adeguato ed oggettivo *feedback* in sede di controllo.

Gli indicatori possono quindi integrare le informazioni unicamente aggregate e contabili fornite dal Bilancio Consolidato, arricchendole con dati quanti-qualitativi e temporali, ottenibili sia con riferimento all'intero gruppo, sia in relazione alle singole aziende di gestione.

Occorre notare, tuttavia, che la definizione di documenti contabili e non contabili, con riferimento all'intero gruppo o alle singole consociate, caratterizzati da notevole eterogeneità, rischia di rendere ancor più complessa l'attività di programmazione e controllo dell'aggregazione pubblica, disincentivando ulteriormente l'ente controllante. Tali criticità verrebbero ulteriormente acuite dallo scollegamento tra risultati contabili, misurati dal Bilancio Consolidato, e *performance* non contabili, registrate dagli indicatori.

Sarebbe praticamente impossibile valutare in maniera precisa la bontà dell'azione delle diverse aziende e del gruppo nel suo complesso, in rapporto all'assorbimento delle risorse finanziarie.

E con riferimento alla realtà oggetto di studio (Comune di Asti), oltre ai limiti di ordine generale sopra esplicitati, vanno aggiunti, le rilevanti carenze che emergono dall'analisi degli attuali strumenti tramite i quali il Comune di Asti rende effettivo il suo ruolo di *holding*. Emerge chiaramente, infatti l'assenza di una visione strategica unita ad una carente programmazione che si limita a definire linee guida generali, senza la definizione di alcun obiettivo. Si nota, inoltre, come "l'attività di controllo" risulti spesso scollata da quella di programmazione. E tale problematica viene aggravata dal fatto che si utilizza il contratto di servizio anche come strumento programmatico³⁷.

3.5 Una proposta operativa

I limiti che gli strumenti di programmazione e controllo previsti dal modello normativo presentano (Bilancio Consolidato ed Indicatori) inducono a cercare di fornire una proposta in grado di superare dette criticità, garantendo una reportistica efficace all'ente controllante, tanto a livello strategico che gestionale.

Va preliminarmente rilevato che, a livello strategico la formulazione di programmi e progetti da inserire nella Relazione Previsionale e Programmatica (e dall'esercizio finanziario 2016 nel Documento Unico di Programmazione –DUP-) ad opera della dirigenza politica, uniti ad un'apposita reportistica che consuntivi i macro-obiettivi in essa contenuti, consentirebbero di avere le informazioni sintetiche basilari per l'impostazione e la manutenzione delle strategie. A livello strategico, quindi, non appare opportuna la definizione di strumenti particolari, laddove la programmazione avvenga in modo sequenziale: dai programmi e progetti agli obiettivi operativi.

Il controllo, conseguentemente, potrebbe essere altrettanto sequenziale, tramite la rilevazione dei risultati particolari, che costituiranno le cause elementari del raggiungimento o del mancato ottenimento dei *target* di tipo strategico. La reportistica strategica dovrebbe, quindi, basarsi su quella di tipo gestionale, costituendone una sintesi, volta a mettere in luce unicamente le variabili chiave.

Ovviamente costituisce *condicio sine qua non* disporre di strumenti di programmazione e controllo gestionale affidabili ed accurati, in quanto in loro assenza viene meno un anello fondamentale per l'intera catena informativa, rendendo impossibile la sintesi appena descritta. Occorre notare che la mancanza di una corretta attività di programmazione gestionale rende, di conseguenza, impossibile il successivo controllo, mettendo in serio pericolo il ruolo di tutore dell'interesse pubblico dell'ente locale.

Da quanto affermato emergono due esigenze di grande importanza per l'ente pubblico locale controllante. La prima di tali esigenze riguarda la necessità di contare su precisi e omogenei strumenti di programmazione e controllo gestionale, che consentano da un lato di avere una visione completa dell'aggregato, dall'altro di definire specifici indirizzi per ogni azienda controllata, ponendo in essere, successivamente, un adeguato controllo gestionale. Tale attività è presupposto fondamentale per chiudere e rialimentare il circuito strategico. La seconda esigenza riguarda l'importanza di avere un numero contenuto di strumenti, per evitare la frammentazione dei dati e la moltiplicazione delle fonti informative.

Per le succitate motivazioni appare utile l'adozione di uno strumento in grado sintetizzare l'intera attività delle singole controllate, garantendo così un efficace presidio di tutte le aree critiche, capace di considerare sia la dimensione contabile sia quella non contabile, che non si limiti alla solo fase del controllo, ma che agisca anche nella fase preventiva, consentendo la fissazione di obiettivi per i singoli organismi partecipati, comprensivo di tutte le informazioni utili a conoscere lo stato di salute del gruppo, ponendo freno alla moltiplicazione delle fonti di dati, ed infine capace di favorire confronti nello spazio e nel tempo.

Il sistema informativo che così si viene a creare dovrebbe integrare la dimensione contabile e quella non contabile, in modo da fornire una lettura completa dei risultati di programmi e progetti e delle risorse utilizzate per la loro realizzazione.

Da qui l'utilizzo di un documento unico in grado di sfruttare i benefici connessi al Bilancio Consolidato ed al Sistema degli Indicatori, consistente in una fusione delle informazioni da essi fornite e che si potrebbe denominare **Piano Gestionale Consolidato**.

Tale Piano da un lato potrebbe contenere gli indirizzi specifici che gli organismi partecipati sarebbero chiamate a rispettare e a declinare in azioni operative, dall'altro, tramite una forma omogenea, potrebbe essere la sede per consuntivare in maniera coordinata i risultati conseguiti, favorendo il raffronto con le previsioni e l'analisi degli scostamenti.

Esso dovrebbe avere orizzonte temporale necessariamente annuale, e la sua adozione dovrebbe essere prevista nel Regolamento di Contabilità dell'ente controllante, legandolo agli obblighi stabiliti tramite Contratto di Servizio.

In realtà il **Piano Gestionale Consolidato** avrebbe una funzione duplice, intervenendo in sede preventiva, in modo tale da fissare obiettivi, ed in sede concomitante e consuntiva, per verificare il raggiungimento degli stessi: è quindi più opportuno parlare di **Piano Gestionale Consolidato** in fase di programmazione, e di **Report del Piano Gestionale Consolidato** in sede di controllo.

A livello preventivo, il **Piano Gestionale Consolidato** dovrebbe prevedere gli obiettivi che ogni azienda di gestione è chiamata a raggiungere. Più precisamente, il documento dovrebbe essere unico, ma suddiviso in due parti, una non contabile ed una contabile, ciascuna delle quali articolata in una o più schede.

La prima parte non contabile dovrebbe avere, innanzitutto, una scheda introduttiva, nella quale fare una breve descrizione ricognitiva del gruppo pubblico, definendo da quali organismi esso è composto. Si verrebbe così ad individuare l'area di influenza dell'amministrazione territoriale. Potrebbe essere presentato un quadro riassuntivo nel quale elencare i singoli organismi partecipati/controllati, la loro ragione sociale, la loro data di costituzione, l'eventuale quota di partecipazione dell'ente, l'attività da esse svolta, l'area geografica nella quale operano, ed ulteriori informazioni circa i poteri propri dell'amministrazione sugli organismi stessi (es. possibilità di nominare uno o più amministratori).

La scheda introduttiva consentirebbe quindi di capire rapidamente le aree in cui si trova ad operare l'aggregazione, mettendo in luce eventuali partecipazioni in imprese non direttamente strumentali alla promozione del benessere sociale sul territorio.

Detta scheda introduttiva dovrebbe essere seguita dalla scheda di definizione degli indirizzi veri e propri per i singoli organismi. A questo proposito, appare opportuno individuare due sezioni, nella prima delle quali inserire dati maggiormente analitici sulle singole aziende/organismi considerate. Così, occorrerebbe, prima di tutto, mettere in luce l'entità del capitale sociale o del fondo consortile, con la definizione della quota di pertinenza del Comune, unitamente ad alcuni riferimenti per contattare rapidamente gli organismi stessi (numero di telefono, e-mail, sito internet laddove presente).

Utile sarebbe anche l'informazione circa le modalità con le quali l'organismo ha ottenuto il diritto ad erogare determinati servizi, con specifico riferimento agli obblighi imposti dalla normativa vigente, per i servizi di natura economica *in primis*; sarebbe poi opportuno indicare l'eventuale data entro la quale scadrà tale diritto e vi sarà l'obbligo di una nuova procedura concorsuale. Sempre con riferimento ai servizi erogati, sarebbe opportuno

segnalare se l'organismo opera nel rispetto di un preciso Contratto di Servizio e se lo stesso abbia emesso una Carta dei Servizi a tutela della cittadinanza.

Ancora, sarebbe utile mettere in luce l'assetto proprietario dell'azienda/organismo, specialmente laddove essa veda la presenza di altri enti locali o di soci privati, in modo tale da evidenziare i rapporti di forza tra i vari soggetti proprietari.

Sarebbe poi opportuno descrivere il modello di *governance* interna adottato dalla controllata, con l'evidenziazione della composizione degli organi societari, con informazioni circa la loro nomina e la loro durata in carica e, la definizione dei compensi percepiti da coloro che sono stati individuati dall'ente.

In chiusura della prima sezione, appare opportuno inserire una breve relazione sulla gestione passata dell'azienda (eventualmente corredata da alcuni indicatori quantificabili dal bilancio riclassificato, come livello di indebitamento, ROI, ROE ecc.), con l'individuazione delle principali criticità incontrate, dell'evoluzione prevedibile della stessa e dei principali obiettivi per il futuro. In tal modo, grazie alle informazioni appena descritte, sarebbe possibile avere un quadro completo nel quale contestualizzare la *performance* di ogni consociata, definendo in modo più consapevole gli obiettivi per la stessa, tenendo sempre in debito conto le effettive leve che l'ente locale può utilizzare per indirizzarne la gestione (sarà più facile, ad esempio, definire obiettivi per un'azienda controllata al 100% che per un consorzio che vede la partecipazione di molteplici amministrazioni, ognuna delle quali è interessata a promuovere lo sviluppo del proprio territorio).

La seconda sezione della scheda rappresenterebbe la programmazione dell'ente locale controllante sulle singole aziende /organismi di gestione; in essa, infatti, dovrebbero essere inseriti gli indirizzi che lo stesso fornirà alle proprie controllate. In tale sezione, per ogni programma o progetto che coinvolge l'azienda, dovrebbero essere definiti specifici obiettivi da assegnare alla stessa: si avrà così oltre all'indicazione dei predetti obiettivi, anche della loro tipologia e della connessa scadenza.

Gli obiettivi potranno essere di *mantenimento*, quando ci si limita a mantenere un determinato servizio, di *razionalizzazione*, quando si eroga la medesima prestazione, provvedendo però a farlo in maniera più efficiente (ad esempio, riducendo l'apporto di fattori produttivi, a parità di *output* ottenuto) e di *sviluppo*, nel momento in cui si provveda alla produzione di servizi che precedentemente non erano presenti.

Affinché, poi l'obiettivo assegnato non rimanga solamente sulla carta, sarebbe necessario provvedere ad una sua misurazione tramite gli indicatori di efficienza, efficacia ed economicità, lasciando gli indicatori puramente contabili alla seconda parte del documento, della quale si dirà oltre.

Certamente, non basta definire le modalità tramite le quali avverrà la misurazione, ma sarebbe necessario indicare i valori in base ai quali l'obiettivo potrà dirsi raggiunto: si dovrebbe quindi provvedere ad un'adeguata valorizzazione, già a preventivo, degli indici scelti. Non appare opportuno, invece, scendere eccessivamente nel dettaglio, ovvero segmentare i predetti obiettivi in attività, anch'esse parametrizzate; ciò in ragione della necessaria autonomia operativa che deve caratterizzare le aziende di gestione. Tali soggetti, nella cornice definita dall'amministrazione comunale, dovrebbero essere lasciati liberi di seguire le vie ritenute più efficaci, efficienti ed economiche, utilizzando a tal fine le proprie competenze, per raggiungere gli obiettivi loro assegnati.

Sempre nella seconda sezione, potrebbero essere indicati gli obiettivi congiunti o trasversali rispetto ad altre aziende, ciò sarebbe utile per indurre le controllate a cooperare

tra di loro, ciò potrebbe avvenire per esempio nel caso astigiano, tra la società **A.S.P. spa** e la società **Gaia spa**, entrambe impegnate in materia di igiene ambientale seppur in fasi di attività diverse ma complementari, in modo tale da sfruttare possibili sinergie e rafforzare in modo più compiuto i legami tra le consociate stesse. Infine, la sezione potrebbe concludersi con l'indicazione delle risorse finanziarie eventualmente concesse dall'ente *holding* alle diverse aziende di gestione.

Accanto alla parte non contabile, sarebbe opportuna la presenza di una parte di tipo contabile, volta a prevedere la struttura economico-finanziaria delle singole aziende in relazione agli obiettivi non contabili definiti in precedenza.

La parte contabile potrebbe essere costituita da una scheda articolata in un'unica sezione relativa alle singole aziende di gestione. Essa potrebbe fotografare la situazione economico-finanziaria e patrimoniale delle diverse consociate in termini di saldi da raggiungere.

Per ottenere tali indicazioni contabili è possibile riferirsi all'analisi di bilancio, definendo un *set* di indicatori che andrebbero valorizzati a preventivo ed avrebbero la funzione di indirizzare l'azione delle aziende di gestione verso problematiche particolarmente sentite. Così, ad esempio, in presenza di un massiccio ricorso al capitale di terzi, foriero di pesanti interessi passivi a livello di Conto Economico, il Comune potrebbe decidere di ridurre i finanziamenti di terzi, fissando come saldo-obiettivo un valore dell'indice di indebitamento totale³⁸ inferiore rispetto a quello dell'anno precedente.

L'ente controllante avrebbe libera scelta sulle variabili da monitorare: sarebbe così possibile dar vita ad una programmazione capillare, utilizzando un *set* di indicatori patrimonial-finanziari ed economici completo, oppure focalizzare l'attenzione solo su alcuni di essi, volti a controllare le variabili ritenute più critiche. Questa seconda soluzione permette da un lato il monitoraggio non di tutti gli aspetti possibili, non sempre altrettanto utile, ma solo di quelli ritenuti critici.

In tal modo da un lato i costi della programmazione e del connesso controllo (in termini, ad esempio, di tempo e personale impiegato) sarebbero inferiori e sarebbe possibile improntare un monitoraggio che varia al variare delle condizioni ambientali e delle esigenze gestionali.

Circa il valore da attribuire agli indicatori, oltre alla possibilità di definizione di un preciso saldo-obiettivo potrebbero essere definiti dei *range* all'interno dei quali la *performance* della consociata potrebbe essere ritenuta comunque accettabile.

La logica di programmazione suggerita, rendendo agevole e rapida la definizione di obiettivi (e dei relativi indicatori, adeguatamente parametrizzati), favorirebbe parimenti il successivo controllo. Infatti, una volta individuati degli scostamenti rispetto ai *target* desiderati, sarebbe possibile andare ad analizzare le cause di tali discrasie, verificando quali delle diverse consociate non si sono allineate ai valori desiderati e perché. In tal modo, già in fase preventiva, si potrebbero preparare le basi per una futura attività di controllo, che potrebbe così essere più rapida ed incisiva, come si dirà tra poco.

Il Piano Gestionale Consolidato, avente i succitati contenuti, organizzati secondo una struttura che prevede due parti (non contabile e contabile), rappresenterebbe quindi il documento volto a garantire gli indirizzi all'insieme delle controllate dell'ente.

Detto Piano avrebbe valenza fortemente gestionale, in quanto andrebbe a declinare gli indirizzi strategici definiti in sede di Relazione Previsionale e Programmatica (e dall'esercizio finanziario 2016 nel Documento Unico di Programmazione).

Vista la sua funzione, coerente con quella del Piano Esecutivo di Gestione (PEG) dell'ente controllante, appare opportuno che tale documento venga redatto dalla Giunta, con l'ausilio della Struttura di raccordo con gli organismi esterni e con il loro *management*, ed approvato dalla Giunta stessa entro il 31 Dicembre dell'anno precedente a quello cui la programmazione si riferisce.

In tal modo gli indirizzi gestionali per il gruppo sarebbero inclusi in due documenti approvati dall'organo esecutivo, sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio Comunale tramite la Relazione Previsionale e Programmatica (e dall'esercizio finanziario 2016 tramite il DUP): l'ente locale opererebbe *in primis* sulla base del PEG, mentre le altre aziende del gruppo orienterebbero la loro azione ai dettami stabiliti dal Piano Gestionale Consolidato.

La predisposizione in sede preventiva di un documento, volto a delineare in modo chiaro gli obiettivi delle diverse controllate, renderebbe molto più semplice il successivo controllo. Risulterebbe quindi possibile l'adozione di un **Report del Piano Gestionale Consolidato**, quale mezzo per dar conto dei risultati effettivamente raggiunti dagli organismi del gruppo.

Tale documento dovrebbe avere la medesima struttura del **Piano Gestionale Consolidato**, ovvero dovrebbe essere suddiviso in una parte non contabile ed in una contabile. La simmetria consentirebbe una redazione più semplice ed immediata, favorendo risparmi in termini di tempo e risorse impiegate, evitando la perdita o la duplicazione delle informazioni.

Il **Programma Gestionale Consolidato** ed il relativo **Report** sarebbero solo apparentemente due documenti distinti, in quanto essi misurerebbero la medesima realtà in momenti diversi, ma secondo schemi omogenei.

La parte non contabile dovrebbe avere una scheda introduttiva, nella quale inserire le medesime informazioni presenti nella parallela scheda del **Piano Gestionale Consolidato**. La compilazione sarebbe quindi agevole e sarebbe volta a individuare eventuali variazioni dell'area di influenza dell'ente avvenute in corso d'anno (eventuali dimissioni, fusioni od altre operazioni,....).

A tale scheda introduttiva seguirebbe una scheda la cui prima sezione riguarderebbe la rendicontazione di quanto fatto dalle controllate durante l'esercizio. In particolare, anche nel **Report del Piano Gestionale Consolidato** vi dovrebbe essere una sezione, parallela a quella del **Piano Gestionale Consolidato**, nella quale andare a definire, per ogni azienda di gestione, un approfondimento delle informazioni, in modo tale da evidenziare eventuali mutamenti, ad esempio nella partecipazione al capitale sociale, nell'assetto di *governance*, nei membri degli organi fondamentali, nell'adozione di una Carta dei Servizi.

Sarebbe opportuno, in sede consuntiva, dar conto, con una breve relazione, dell'andamento della gestione nel corso dell'esercizio, con l'evidenziazione dei risultati raggiunti durante l'anno in rapporto a quelli programmati e delle criticità riscontrate, nonché delle previsioni per il futuro.

Accanto a tali informazioni, secondo una struttura simmetrica a quanto realizzato nel documento previsionale, vi dovrebbe essere una seconda sezione, che rappresenterebbe il fulcro dell'attività di controllo a livello non contabile.

La compilazione di tale sezione sarebbe resa agevole da una struttura del tutto simile a quella dell'omologa parte del **Piano Gestionale Consolidato**, con la sola aggiunta di alcune colonne. Infatti, nel **Report del Piano Gestionale Consolidato** andrebbero richiamati, per ogni programma o progetto che coinvolge l'organismo controllato, gli obiettivi ad esso assegnati in fase preventiva, tipologia degli stessi (mantenimento, razionalizzazione o sviluppo) e scadenza.

Parimenti, vi sarebbe il richiamo all'indicatore scelto per misurare il fenomeno indagato, nonché il valore assegnato allo stesso in sede di **Piano Consolidato**. Tali informazioni dovrebbero essere integrate con l'inserimento di quattro colonne, all'interno delle quali andare ad inserire rispettivamente le seguenti informazioni: il valore rilevato dall'indicatore al momento della misurazione, la percentuale di risultato conseguito rispetto a quanto programmato, la percentuale di scostamento rispetto al *target* desiderato ed il periodo temporale nel quale l'obiettivo è stato raggiunto.

In tal modo sarebbe possibile, senza rilevanti carichi di lavoro, verificare rapidamente non solo se un obiettivo è stato raggiunto, ma anche in che misura e, parimenti, di quanto ci si è scostati rispetto a quanto definito in sede di programmazione.

Inoltre, l'aggregazione dei dati analitici promananti dal **Report del Piano Gestionale Consolidato**, consentirebbe una puntuale e rapida produzione di report sintetici per finalità strategiche, nei quali mettere in luce le cause ultime delle discrasie rilevate rispetto agli indirizzi ricevuti. In tal modo i politici potrebbero avere un quadro completo, basato su una fonte informativa unitaria e maggiormente affidabile, per poter eventualmente riorientare la strategia del gruppo.

La rilevazione dei risultati potrebbe avvenire anche in corso d'anno, alle scadenze indicate dal Regolamento di Contabilità, in modo tale da poter individuare tempestivamente eventuali problematiche, ponendovi rimedio fin da subito e non solo a fine anno, quando ormai esse potrebbero aver precluso la possibilità di raggiungere gli obiettivi desiderati.

La parte contabile del **Report del Piano Gestionale Consolidato** dovrebbe essere costituita da una scheda articolata in un'unica sezione ed avere anch'essa una struttura simmetrica rispetto a quella del documento previsionale, nel quale sono esposti i saldi-obiettivo per i singoli organismi con la sola aggiunta di alcune colonne, all'interno delle quali andare ad inserire le informazioni circa il valore rilevato del saldo-obiettivo, la percentuale di realizzazione rispetto a quella programmata e la percentuale di scostamento rispetto al *target* desiderato.

Così, nell'unica sezione sarebbe esposta la consuntivazione dei risultati economico-finanziari e patrimoniali delle singole consociate. Anche in questo caso, infatti, sarebbe opportuno l'inserimento delle succitate colonne con i medesimi dati per ciascuna azienda indagata, con riferimento agli indicatori scelti a preventivo. Sarebbe così possibile un controllo circa il raggiungimento o meno dei saldi-obiettivo delle singole consociate.

Il **Report del Piano Gestionale Consolidato** dovrebbe essere approvato dalla Giunta entro il termine definito dal Regolamento di Contabilità dell'ente controllante, tenendo conto che, ai sensi di legge il Bilancio Consolidato di gruppo deve essere approvato entro il 30 settembre dell'anno successivo.

Appare opportuna, in ossequio a quanto previsto dall'art. 11 del D.Lgs. n. 118/2011 e del relativo Allegato 4/4, la creazione di un manuale operativo nel quale definire le tempistiche di redazione, le modalità di raccolta dei dati, i contenuti dei documenti, gli schemi da

utilizzare, costituendo lo stesso un vero e proprio *vademecum* in grado di supportare i soggetti che partecipano alla predisposizione del Piano Consolidato e del relativo Report, fornendo loro indicazioni operative omogenee.

Gli strumenti proposti (**Piano Gestionale Consolidato e Report del Piano Gestionale Consolidato**) consentirebbero l'inizializzazione di una fase di programmazione nei confronti degli organismi di gestione, creando un legame tra controlli e programmazione, aventi entrambi contenuto contabile e non, e dando vita ad un circolo virtuoso che parte dalla definizione di obiettivi, prosegue con la verifica del grado di raggiungimento degli stessi e si rialimenta con la manutenzione dei *target* definiti inizialmente. Ed inoltre, con il consolidamento delle esperienze e della conoscenza dell'insieme degli organismi di gestione, si aprirebbe, poi la possibilità di applicare il processo di programmazione e controllo all'intera aggregazione pubblica locale in ottica strategica.

Si ritiene, quindi che gli strumenti descritti potrebbero fornire un rilevante contributo alla *governance* del Comune di Asti non soltanto sulla partecipata **A.S.P. spa**, ma in generale sui suoi organismi controllati/partecipati, aiutando l'amministrazione comunale a giocare in maniera più incisiva il nuovo ruolo che la Legge e le esigenze degli *stakeholder* gli hanno attribuito.

3.6 I compiti della Struttura Organizzativa di raccordo

Emerge chiaramente, da quanto sin qui detto, che per il miglioramento della gestione ed il coordinamento degli organismi partecipati/controllati, ed in particolare per lo svolgimento dell'attività di programmazione e controllo degli stessi, si rende necessaria la definizione di un'adeguata **Struttura Organizzativa** che consenta di avere, all'interno dell'ente controllante, un idoneo punto di riferimento per tutte le consociate.

L'individuazione di un idoneo assetto della Struttura Organizzativa, incaricata di mantenere i rapporti con le consociate, di definire indirizzi, di raccogliere dati, di elaborare verifiche, appare il punto di partenza essenziale per poter svolgere in particolare un'adeguata azione di programmazione e controllo. Detta struttura di raccordo, dotata di adeguate conoscenze tecniche e competenze dovrebbe svolgere idealmente le seguenti principali attività, consistenti:

• Espletamento degli adempimenti giuridici ed esercizio dei diritti spettanti al socio

Per quanto riguarda tale attività, essa dovrebbe estrinsecarsi nell'analisi delle caratteristiche delle persone che dovrebbero essere nominate rappresentanti dell'ente negli organi societari e nella loro formale designazione; nell'acquisizione e analisi o nella definizione degli statuti societari e di loro eventuali variazioni, nonché nell'acquisizione ed analisi o nella definizione degli accordi su cui si basa il patto di sindacato³⁹ per il controllo della società o, nella prospettiva di stipula di questo, nella definizione delle modalità di individuazione dei *partner* che vi parteciperanno; nell'acquisizione e analisi preventiva degli ordini del giorno assembleari al fine della preparazione alla partecipazione delle assemblee societarie (a cui dovrebbe probabilmente partecipare, quale rappresentante dell'ente, un membro della Struttura) e redazione dei contratti di servizio che regoleranno le modalità che l'organismo dovrà rispettare nell'erogazione del servizio e delle carte dei servizi.

• Supporto alle decisioni di gestione e definizione delle linee di indirizzo

Dette attività si dovrebbero estrinsecare nel dare supporto alle decisioni di gestione, sia strategiche che operative, che l'ente sarà chiamato a prendere in relazione al servizio o in qualità di soggetto economico dell'organismo/società .

Esse consisteranno nelle attività di: valutazione di fattibilità di un progetto, analisi dei costi e benefici in relazione alla decisione di esternalizzare un servizio o meno, analisi delle modalità alternative di gestione dei servizi pubblici, determinazione del valore economico dell'organismo/società partecipata (anche a supporto di eventuali operazioni straordinarie, quali fusioni o scissioni, o della cessione dell'impresa partecipata), valutazione del posizionamento strategico dell'organismo/società (cioè della relazione tra l'essenzialità del servizio da queste prestatore e la redditività che queste presentano), valutazione dei rapporti finanziari attivi e passivi (i crediti e i debiti che l'organismo/società presenta nei confronti dell'ente, con particolare attenzioni ad eventuali finanziamenti a questa erogati), la valutazione della congruità degli utili distribuiti e delle eventuali distribuzioni di riserve e, infine il supporto nelle decisioni di gestione operative che si concretizzeranno nella definizione delle linee di indirizzo, recepite tramite delibere consiliari che la Struttura di raccordo aiuterà a redigere e provvederà a comunicare agli amministratori.

• Acquisizione ed analisi delle informazioni per il controllo dell'andamento della gestione e della qualità del servizio erogato

Questa attività, da cui verranno ricavate informazioni necessarie alle attività di cui al punto precedente (supporto alle decisioni di gestione e alla definizione delle linee di indirizzo), dovrebbe consistere: nell'acquisizione di tutti i documenti obbligatori che l'organismo/società deve redigere a scopo civilistico, come il bilancio di esercizio, i libri obbligatori o le delibere assembleari, di tutte le situazioni contabili periodiche (quindi anche di eventuali bilanci infrannuali o straordinari) che l'organismo/società redige, degli strumenti del sistema di programmazione e controllo di gestione (i budget, l'analisi degli scostamenti e i correlativi report), nell'analisi di questa documentazione acquisita, soprattutto applicando ai sopraccitati documenti di natura contabile le tecniche della cosiddetta analisi di bilancio, e nello svolgimento, qualora non siano già state effettuate dall'organismo/società (nel qual caso sarà sufficiente la semplice acquisizione e analisi), di indagini di mercato, principalmente di quelle volte a determinare la *customer satisfaction*, allo scopo di determinare il livello di soddisfazione percepito dal cittadino-utente rispetto al servizio erogato dall'organismo/società.

La collocazione e il collegamento di tale Struttura Organizzativa di raccordo con altri uffici, quali ad esempio quello del Controllo di gestione, dovranno essere pensati in un'ottica di razionalizzazione e di circolarità dei flussi informativi che si vorranno garantire; flussi che riguarderanno i vari organi interni dell'ente (assessorati, Direzione generale, Ufficio Controllo strategico, Ufficio Controllo di gestione) e le informazioni da e verso le partecipate.

Sulla base delle linee guida determinate dal Consiglio (e dalla Giunta), sarebbe poi opportuno che per la Struttura di raccordo venga predisposta ed approvata una procedura al fine di regolamentare le competenze, le responsabilità, le scadenze, le interrelazioni tra l'ente e gli organismi/società partecipati, la diffusione delle informazioni e le modalità operative connesse con l'impostazione e la realizzazione degli obiettivi che dovranno trovare corrispondenza con quelli riportati nel Piano Esecutivo di gestione dell'ente, e che a loro volta discendono dalle finalità dei programmi di cui alla Relazione Previsionale e Programmatica (e dall'esercizio finanziario 2016 dal Documento Unico di Programmazione).

La presenza di una Struttura Organizzativa interna funzionale al nuovo ruolo di regolazione giocato dall'Amministrazione Comunale è condizione necessaria, ma non sufficiente ad assicurare un'adeguata *governance* sugli organismi/società di gestione, e tale assetto si ritiene rischia di rimanere infruttuoso, qualora ad esso non si accompagni anche un consono processo di programmazione e controllo.

¹ Il fenomeno delle società miste (ossia quelle non interamente possedute dall'ente pubblico, ma a capitale misto pubblico/privato) rientra nel concetto codificato di partenariato pubblico privato (PPP) che risale al "libro verde" della Commissione CE relativo al PPP e al diritto comunitario degli appalti e delle concessioni.

² Nel nostro ordinamento interno può dirsi prevalente una nozione sostanzialmente soggettiva di pubblico servizio: con questa locuzione si deve intendere, infatti, un'attività di tipo prestazionale svolta da parte della P.A. o di un soggetto privato, comunque convenzionalmente legato alla stessa, a favore della collettività, ovvero di terzi rispetto alla Amministrazione che ne beneficiano in qualità di utenti. A livello comunitario si ravvisa l'impiego della locuzione "servizio di interesse economico generale" (SIEG), rinvenibile in particolare negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. In base alla interpretazione elaborata al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (Corte di Giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96) e dalla Commissione europea, in particolare nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003, emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di servizio pubblico locale di rilevanza economica hanno "contenuto omologo" (Corte Costituzionale, 27 luglio 2004, n.271).

³ Si definiscono tali i PPP che implicano una cooperazione tra il settore pubblico ed il settore privato in seno ad un'entità distinta, la quale ha la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore del pubblico.

⁴ Il PPP di tipo contrattuale è quello basato esclusivamente su legami contrattuali tra i vari soggetti, nel quale uno o più compiti vengono affidati al partner privato

⁵ Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2005 in *Giornale di diritto Amministrativo* n.8/2005

⁶ Cons. Stato, sez. V, 30 agosto 2004, n. 5643

⁷ Corte Giustizia Europea sez. I 13.10.2005, n. c-458/03

⁸ "Gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio di dei servizi pubblici di cui al comma 1, salvo quanto stabilito dal comma 13."

⁹ Cons. Stato, sez. VI, 1 aprile 2000, n.1885; idem 2 marzo 2001, n. 1206, idem 17 settembre 2002, n. 4711; TAR Piemonte, sez. I, 15 febbraio 2010, n. 934

¹⁰ Cass., Sez. un., civ., 24 marzo 1977, n. 1143; Cass., Sez. un., 6 maggio 1995, n. 4989; Cass. Se., un., n. 7799 del 2005; Cass., sez., un., n. 4991 del 1995; Cass., sez., un. N.17287 del 2006

¹¹ LEVIS – MANACORDA – GROMIS, Le società miste, in *Il Sole24ore*, 2003, p.10ss.; A. DEL DOTTO, Società miste e l'attività imprenditoriale di diritto comune tra realtà e prospettive, www.altalex.com

¹² Corte Giustizia Europea, n. C-26-03, sentenza c.d. "Standt Halle"

¹³ M. Clarich, Società di mercato e quasi amministrazioni, in www.giustizia-amministrativa.it, 2009

¹⁴ OECD, Corporate Governance of State-Owned Enterprises – A survey of OECD Countries, 2005

¹⁵ Al contrario la Commissione Europea ha sostenuto l'idea di un "tertium non datur" fuori dai due schemi citati dell'appalto e della concessione salvo il caso della società *in house providing*"

¹⁶ La Corte di giustizia ha dichiarato l'incompatibilità dell'art. 2449 c.c. con i principi comunitari (Corte Giust., 6 dicembre 2007, cause riunite C-463/04 e C-464/04) in quanto costituisce una restrizione ai movimenti di capitali ai sensi dell'art. 56 Trattato CE. Si è ritenuto, in particolare, che la norma rappresenti una deroga al diritto societario comune nella misura in cui quest'ultimo non prevede un'identica regola valida per tutti i soci, consentendo agli azionisti pubblici di godere di un potere di controllo sproporzionato rispetto alla sua partecipazione al capitale. La pronuncia appare ancor più significativa se si tiene conto che a seguito della analoga declaratoria di contrarietà ai principi comunitari dell'art. 2450 c.c., la norma è stata poi abrogata dall'art. 3, comma 1 del d.l. 10/2007 convertito con modificazioni nella l. 46/2007.

¹⁷ FIMMANO', Le società di gestione dei servizi pubblici locali, in *Riv. Notariato* 2009, 04,897 ss.

¹⁸ Cass. sez. un., n. 19667 del 2003; n. 3899 del 2004; n. 3367 del 2007, n. 20886 del 2006, n. 4511 del 2006.

¹⁹ [Così Cass., S.U., sentenza 6 maggio 1995, n. 4991.](#)

²⁰ L'art. 2341 bis c.c. ha introdotto una disciplina generale dei patti parasociali che si applica alle S.p.A. essi possono avere ad oggetto l'esercizio del diritto di voto, i limiti al trasferimento delle partecipazioni, l'esercizio anche congiunto di un'influenza dominante sulle società miste nonché le attribuzioni di cariche sociali e la suddivisioni di deleghe all'interno degli organi sociali.

²¹ DEIDDA GAGLIARDO E., *La creazione del valore nell'ente locale. Il nuovo modello di governo economico*, Giuffrè, Milano, 2002., pagg. 149 segg. La creazione di valore economico-sociale a favore della cittadinanza si ha quando l'ente locale è in grado di erogare beni/servizi tali da fornire benefici agli stakeholder superiori ai sacrifici imposti agli stessi per la fruizione di tali beni/servizi. Un ente che crea valore è quindi in grado di utilizzare in maniera economica le risorse scarse affluite e di funzionalizzarle all'erogazione di servizi percepiti come realmente utili dalla collettività (e in quantità/qualità adeguate).

²² DEIDDA GAGLIARDO E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, Giuffrè, Milano, 2007, pag. 132.

²³ ATELLI M., D'ARIES C., *La public governance nei servizi pubblici locali. La gestione e il controllo delle partecipate*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2006, pagg. 11-12. Gli autori osservano che "quasi sempre il concetto di 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 – e a far fare – piuttosto che a fare”.

²⁴ DEIDDA GAGLIARDO E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, op. cit. pag. 55 e ss. e pag. 129 e sss.

²⁵ ATELLI M., D'ARIES C., *La public governance nei servizi pubblici locali. La gestione e il controllo delle partecipate*, op. cit. pag. 410

²⁶ Il TUEL, all'articolo 113, comma 11, stabilisce che “i rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti sono regolati da contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti”.

²⁷ “Nel caso di un affidamento diretto a un'azienda pubblica a prevalente proprietà dell'ente locale, il ruolo di governo e quello proprietario coincidono con una commistione di obiettivi tra loro spesso in conflitto. La proprietà di tutto o comunque gran parte del capitale delle aziende trasformate viene infatti mantenuta presso l'ente locale che dunque si caratterizza a un tempo come soggetto affidante del servizio, soggetto regolatore e soggetto proprietario. Il rischio, in queste circostanze, consiste in una perdita di coerenza degli indirizzi formulati dall'ente locale che possono così risultare incompatibili con l'efficienza e l'economicità della gestione”. RICCI P., LANDI T., *La governance delle società per azioni dei servizi pubblici locali: attualità e prospettive*, Azienda Pubblica, n. 2, 2009, Maggioli, Rimini, pagg. 124-125.

²⁸ La stessa Corte dei conti sottolinea la rilevanza delle dimensioni considerate ai fini della governance delle aziende terze. Essa, infatti, rileva l'importanza della “creazione di una corretta e complessiva governance che investa l'aspetto programmatico, organizzativo, gestionale e contabile del fenomeno”. CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Esercizi 2007-2008*, www.corteconti.it, 2009, pag. 8.

²⁹ Anche la Corte dei conti evidenzia i limiti del Bilancio Preventivo Annuale ai fini della governance delle aziende di gestione, a causa della sua scarsa analiticità e della diversità delle scelte adottate dagli enti locali circa le voci di entrata e spesa collegate alle partecipate. CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali*, op. cit., pag. 10.

³⁰ In materia di definizione degli obiettivi gestionali, la Corte dei Conti, Sez. controllo per il Lazio, deliberazione n.25/2013INPR, ha ritenuto che l'indicazione degli stessi alla società partecipata sia fortemente condizionata dalla misura della partecipazione concludendo che: “In ogni caso l'effettività dei controlli dipende dal sistema complessivo di governance, alla realizzazione del quale sembrano essere preordinate le norme analizzate e le cui caratteristiche dipendono in larga parte dalla misura della partecipazione dell'Ente alla società, riducendosi al minimo nel caso di partecipazione polverizzata ed espandendosi fino all'estremo nel caso del controllo analogo sulle società in house”.

³¹ POZZOLI S., *Il bilancio consolidato per gli enti locali secondo il principio contabile dell'osservatorio*, Inserto di Azienditalia, n.6, 2009, IPSOA, Milano, pag. XXIII

³² In tal senso dispone l'art. 11, comma 2 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118

³³ Gli enti territoriali a far tempo dall'esercizio 2015, affiancano agli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, avente valore giuridico e funzione autorizzatoria, gli schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali e di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi partecipati, aziende, società controllate e partecipate ed altri organismi controllati, avente funzione conoscitiva. A decorrere dall'esercizio 2016 detti schemi assumono valore a tutti gli effetti anche giuridici ed autorizzatori. Per gli enti che nel 2014 hanno partecipato alla sperimentazione, gli schemi di cui all'art. 11 D.Lgs. n. 118/2011 assumono valore giuridico ed autorizzatorio a decorrere dal 2015.

³⁴ Con il termine indicatore si intende “un numero espressivo della grandezza di un dato fenomeno aziendale, capace di integrare i dati provenienti dalla contabilità aziendale, al fine di esprimere un giudizio sullo stesso fenomeno”. MAURINI G., *Il controllo sulla gestione degli enti locali e la misurazione delle attività*, Giuffrè, Milano, 2008, pag. 28

³⁵ L'analisi di correlazione si basa sul principio di sincronizzazione fonti-impieghi, secondo il quale la scadenza della fonte non deve precedere il tempo di ritorno in forma liquida dell'impiego finanziato con la fonte stessa.

³⁶ A questo proposito, l'art. 11, comma 3 del D.Lgs. n. 118/2011 prevede “..... la costruzione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio.....” ed il Titolo IV (artt.17-18) del D.P.C.M. 28/12/2011 nel definire le modalità ed i contenuti del piano degli indicatori di bilancio, stabilisce che l'amministrazione territoriale in tale ambito individui le azioni attraverso le quali si intende avviare il consolidamento del sistema degli indicatori di risultato (art. 17, comma 3).

³⁷ Nel sistema dei servizi pubblici occorre distinguere i due diversi momenti: quello *politico*, in capo all'ente locale, e quello della *gestione* del servizio, in capo al soggetto affidatario. Una distinzione di ruoli e di competenze: l'ente locale adotta le soluzioni che, compatibilmente con le risorse disponibili (anche dell'utenza), ritiene possano meglio soddisfare le legittime aspettative dei cittadini e verifica che le prestazioni siano state effettivamente e correttamente svolte secondo quanto pattuito ovvero che siano idonee a rispondere alle esigenze per le quali sono state previste; il soggetto affidatario, invece, provvede in piena autonomia, all'organizzazione materiale del servizio e, seguendo gli indirizzi e gli obiettivi imposti dall'amministrazione affidante, alla sua erogazione. In questa prospettiva il contratto di servizio diventa lo strumento (negoziale) fondamentale di regolazione del rapporto delle parti in gioco.

³⁸ L'indice di indebitamento totale è dato dal rapporto tra i mezzi di terzi e il capitale di finanziamento. Rappresenta quindi il peso dei mezzi monetari presi a prestito sul totale dei finanziamenti attinti dall'azienda.

³⁹ E' un accordo tra soggetti appartenenti ad una stessa società ed ha la funzione di regolare l'esercizio, da parte dei soci che vi aderiscono, dei diritti e/o delle prerogative di cui questi ultimi sono titolari in quanto soci. I principali patti di sindacato sono quelli “di voto”, con i quali i sottoscrittori si vincolano a votare in un determinato modo in assemblea degli azionisti, e quelli “di blocco”, mediante i quali ci si obbliga a non cedere a terzi la propria partecipazione.

BIBLIOGRAFIA

APELLI M., D'ARIES C., *La public governance nei servizi pubblici locali. La gestione e il controllo delle partecipate*, Il Sole24Ore, Milano, 2006

DEIDDA GAGLIARDO E., *La creazione del valore nell'ente locale. Il nuovo modello di governo economico.*, Giuffrè Milano, 2002

DEIDDA GAGLIARDO E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, Giuffrè Milano, 2007

FIMMANO', *Le società di gestione dei servizi pubblici locali*, Riv. Notariato, 2009

LEVIS-MANACORDA-GROMIS, *Le società miste*, Il Sole24ore, 2003

MAURINI G., *Il controllo sulla gestione degli enti locali e la misurazione delle attività*, Giuffrè, Milano 2008

POZZOLI S., *Il bilancio consolidato per gli enti locali secondo principio contabile dell'Osservatorio*, Inserto di Azienditalia, n. 6, IPSOA 2009

RICCI P., LANDI T., *La governance delle società per azioni dei servizi pubblici locali: attualità e prospettive*, Azienda Pubblica, n. 2, Maggioli Rimini

SITOGRAFIA

A. DEL DOTTO, *Società miste e l'attività imprenditoriale di diritto comune tra realtà e prospettive*, www.altalex.com

M: CLARICH, *Società di mercato e quasi amministrazioni*, www.giustizia-amministrativa.it, 2009