



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI
FEDERICO II**

**DIPARTIMENTO
DI ECONOMIA, MANAGEMENT, ISTITUZIONI**

**CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE AZIENDALI
XXVII CICLO**

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

***“IL CONTROLLO SULLE SOCIETA' PARTECIPATE DELLA
CORTE DEI CONTI: ESPERIENZE INTERNAZIONALI A
CONFRONTO”***

COORDINATORE

Prof. Paolo STAMPACCHIA

TUTOR

Prof. Roberto VONA

CANDIDATO

Dott. Tommaso INFANTE

*A mio fratello Mario lavoratore,
amico, complice e sempre fiero di me
e a mio Padre uomo di grandi sacrifici e determinazioni
.....c'è l'impossibile*

INDICE

PREMESSA.....	6
---------------	---

CAPITOLO PRIMO

LEGISLAZIONE IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

1.1. Servizi pubblici locali (SPL).....	11
1.2 . La legge n. 142 dell'8 giugno 1990.....	12
1.2.1. <i>Le società miste dalla L. n. 142/1990 al d.lgs. n. 267/2000:</i>	21
1.2.2. <i>L'articolo 35 della legge 448 del 2001</i>	26
1.3. La nuova gestione.....	36
1.3.1. <i>Gestione dei SPL a rilevanza economica (art.113)</i>	36
1.3.2. <i>Gestione dei SPL privi di rilevanza economica (art.113 bis)</i>	39
1.4. Il processo di liberalizzazione: possibili benefici.	40

CAPITOLO SECONDO

LA GOVERNANCE E IL PROCESSO DI AZIENDALIZZAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

2.1. Introduzione: Interpretazioni delle funzioni di governance.....	43
2.2. Assetti proprietari e meccanismi di controllo.....	47
2.3. La struttura proprietaria e di controllo nelle società italiane.....	56
2.4. Il conflitto d'interesse e il tema dell'indipendenza	66
2.4.1. <i>Il rapporto tra proprietà e management</i>	67
2.4.2. <i>Le relazioni tra organi di governo e organi di controllo</i>	73
2.5. Strategia e governance nelle tendenze di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche.....	78
2.6. Government e governance.....	87

CAPITOLO TERZO

IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

3.1. Un nuovo controllore sulle partecipate degli enti locali: la Corte dei Conti.....	95
3.2 Natura collaborativa del controllo della Corte dei Conti.....	103
3.2.1. <i>Ambiti oggettivi del controllo</i>	103
3.2.2. <i>Finalizzazione del controllo</i>	106
3.2.3. <i>Garanzia del contraddittorio</i>	107
3.2.4. <i>Misure consequenziali al controllo</i>	109
3.2.5. <i>L'Unità per il Monitoraggio</i>	111
3.3. E' legittimo il controllo della Corte dei Conti ai sensi dei commi 166-169 della Finanziaria 2006 (Corte Costituzionale, Sentenza n. 179 del 7 giugno 2007).....	115
3.4 Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale.....	118

CAPITOLO QUARTO

IL CONTROLLO SULLE SOCIETA' PARTECIPATE DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

4.1. L' istruttoria: "Terme di Agnano spa".....	126
4.2 Le criticità rilevate dalla Sezione di controllo: "Terme di Agnano spa".....	142
4.3 Il controllo delle società partecipate del Comune di Napoli ai sensi della 266/2005.....	163
4.4 Le società partecipate del Comune di Napoli in sede di approvazione del piano di riequilibrio finanziario.....	180

CAPITOLO QUINTO

IL CONTROLLO DELLA “CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES“ (CRC) SULLE SOCIETA’ PARTECIPATE: IL CASO SETRAM

5.1. Osservazioni sulla gestione della società di trasporti pubblici città di Le Mans (SEM SETRAM).....	210
5.2. Osservazioni sul progetto e gli impegni della SETRAM.....	212
5.3. Osservazioni sulla consistenza dell’offerta e la politica tariffaria.....	222
5.3.1 <i>La messa in opera della politica tariffaria</i>	228
5.4 Osservazioni sulla qualità del servizio.....	232
RIFLESSIONI CONCLUSIVE.....	242
BIBLIOGRAFIA.....	246

PREMESSA

I recenti interventi legislativi fanno emergere un modello di Comune che si pone al vertice di un sistema di aziende e che come una vera e propria holding, affronta tematiche inerenti sempre meno la gestione operativa e sempre più la formulazione di un disegno strategico. In tale scenario il Comune assume sia il ruolo di stockholder (azionista) sia di stakeholder (portatore di interessi) per cui esso è congiuntamente l'azionista di riferimento, detenendo pacchetti azionari in S.p.A. partecipate dei servizi pubblici locali e il rappresentante degli interessi della collettività. La governance pubblica è una nuova funzione dell'Ente locale generata proprio dall'esternalizzazione dei servizi pubblici locali.

Un servizio può definirsi pubblico se destinato alla soddisfazione dei bisogni della collettività o se un soggetto pubblico lo assume come doveroso.

Il servizio pubblico è assunto dal soggetto pubblico con legge, in riferimento alla fase di erogazione l'ordinamento prevede forme tipizzate di gestione, contemplando spesso anche l'intervento di soggetti privati che è importante ribadire, non elimina il carattere pubblico del servizio.

Di recente ad esempio si è introdotto l'impiego del contratto di servizio quale strumento per disciplinare il rapporto tra P.A. e soggetto erogatore anche in riferimento ai servizi pubblici locali.

In linee generali in riferimento alle forme di gestione previste dal legislatore è fornita alla pa la possibilità di avvalersi della propria organizzazione o di rivolgersi all'esterno.

Proprio in riferimento ai servizi pubblici locali, è possibile notare come l'evoluzione normativa ha incentivato un processo di liberalizzazione e privatizzazione del settore modificando profondamente il ruolo dell'ente locale il quale si è trasformato da gestore diretto dei servizi pubblici locali a regolatore con funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo.

L'ente quindi diventa garante dell'efficacia (in termini di qualità) e dell'efficienza (in termini di costi) dei servizi erogati ai cittadini mediante soggetti terzi.

Il processo di esternalizzazione è stato dettato dall'esigenza di trovare forme di gestione di questi servizi compatibili con i vincoli di bilancio imposti dalle norme sul patto di stabilità oltre che una sempre maggiore capacità di valutazione della qualità da parte degli utenti.

L'ente locale oggi, è quindi sempre più un ente-holding che realizza la propria attività anche attraverso soggetti esterni partecipati.

I servizi pubblici non sono appannaggio esclusivo degli enti locali ma indiscutibilmente i comuni giocano un ruolo centrale nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

L'art. 112 D. Lgs 267/2000 definisce i servizi pubblici locali come quei servizi che hanno per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali ovvero come quelle attività che hanno ad oggetto la produzione di beni o servizi in funzione di un'utilità per la comunità locale, non solo in termini economici ma anche in termini sociale. Questi servizi devono presentare, quindi, una dimensione di utilità generale poiché devono essere potenzialmente disponibili per tutti i componenti della comunità e soddisfare interessi collettivi.

L'organo preposto al controllo sulla gestione degli enti locali è la Corte dei conti, a cui la Costituzione affida importanti funzioni di controllo e giurisdizionali nelle materie di contabilità pubblica.

I controlli svolti dalle sezioni regionali mirano a verificare il conseguimento degli obiettivi programmatici posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni. Il controllo della Corte dei conti ha natura collaborativa, garantendo piena autonomia agli enti locali, e i referti indirizzati agli organi rappresentativi dell'ente locale hanno lo scopo di comunicare le

difformità dell'attività o delle singole gestioni rispetto ai parametri normativi generali e a quelli fissati dallo stesso ente. A ciò consegue l'autocorrezione da parte dell'ente, mediante soluzioni individuate autonomamente.

Il controllo della Corte dei conti si concretizza nell'emanazione da parte della sezione delle Autonomie di linee guida da seguire nella formulazione dei questionari da sottoporre agli enti locali in relazione alla gestione svolta. Particolare interesse della Corte dei conti è la gestione ed il controllo delle società partecipate, considerate dall'ente locale uno strumento per poter eludere il rispetto degli equilibri di bilancio, del patto stabilità interno e le disposizioni in termini di indebitamento previsti dall'articolo 119 della Costituzione.

La Corte dei conti giunge a tre considerazioni fondamentali nella gestione delle aziende partecipate:

- 1) perdite e deficit delle società partecipate sono destinati a ripercuotersi, presto o tardi, sull'ente locale e rappresentano quindi passività potenziali che devono essere ricomprese nel bilancio del comune o della provincia;
- 2) le perdite possono configurarsi come una sorta di finanziamento implicito all'ente locale e costituire quindi uno strumento di elusione dell'art. 119 della Costituzione;
- 3) le società, infine, possono essere usate come strumento di elusione delle regole previste per il patto di stabilità, trasferendo ad esse spesa, personale e debito, cioè tutto ciò che incide sul rispetto effettivo della normativa.

Il controllo della Corte dei conti e delle Sezioni regionali sulle società partecipate è confrontata con l'esperienza della Cour des comptes, che rappresenta un pezzo dell'amministrazione francese considerate la più efficiente in Europa, e delle sue articolazioni regionali "Chambres régionales e territoriales des comptes".

“Les chambres régionales des comptes veillent à la régularité, à la qualité des gestions publiques locales ainsi qu’à l’équilibre de leurs finances et la fiabilité des comptes locaux. Elles peuvent engager la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.” - Camere regionali assicurano la regolarità, la qualità della gestione pubblica locale e gli equilibri di bilancio e l'affidabilità dei conti locali. Essi possono coinvolgere i respon personali e finanziari Contabilità-Public.

CAPITOLO PRIMO

LEGISLAZIONE IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

SOMMARIO: 1.1. Servizi pubblici locali (SPL). - 1.2 . La legge n. 142 dell'8 giugno 1990 - 1.2.1. *Le società miste dalla L. n. 142/1990 al d.lgs. n. 267/2000.* - 1.2.2. *L'articolo 35 della legge 448 del 2001.* - 1.3. La nuova gestione- 1.3.1. *Gestione dei SPL a rilevanza economica (art.113).* - 1.3.2. *Gestione dei SPL privi di rilevanza economica (art.113 bis).* - 1.4. Il processo di liberalizzazione: possibili benefici.

1.1. Servizi pubblici locali (SPL)

Mancando una definizione normativa generale¹, la nozione di servizio pubblico è frutto di una lunga elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.

Aldilà di rigidi schemi concettuali, sembra lecito rintracciare le caratteristiche salienti del servizio pubblico nei seguenti elementi:

- a) imputabilità o titolarità del servizio all'amministrazione pubblica che ha istituito il servizio o alla quale lo stesso è stato assegnato dal legislatore;
- b) soddisfacimento di interessi pubblici generali;
- c) presenza di un certo tipo di organizzazione del servizio mirata ad assicurare determinate modalità di gestione;
- d) imprenditorialità dell'attività diretta alla produzione di utilità in favore della collettività giacché laddove il servizio venga svolto a favore dell'amministrazione con un'utilità solo indiretta per la collettività, si sarebbe in presenza di un normale contratto d'appalto;
- e) offerta indifferenziata al pubblico giacché, diversamente, si sarebbe in presenza di un appalto pubblico di servizi.

Individuare poi, quali servizi appartengono all'ampia categoria dei SPL è un compito tutt'altro che agevole. In generale, i SPL rappresentano un sottoinsieme della più ampia area dei servizi pubblici. Ad essi ci riferiamo quando vogliamo indicare quelle attività che sono storicamente svolte degli enti territoriali locali.

Tale definizione, pur nella sua estrema generalità mantiene una qualche rilevanza in virtù della presenza di una serie di disposizioni legislative che ad essa fanno, in maniera più o meno diretta, riferimento.

L'ordinamento italiano ha recentemente proposto una classificazione in merito ai SPL distinguendo tra:

¹ Una definizione del legislatore, limitata peraltro agli effetti della legge penale, è giunta solo nel 1990 con la novella al codice penale.

- Servizi indispensabili;
- Servizi a domanda individuale;
- Servizi tecnologici.

Tra i primi rientrano l'anagrafe, il servizio di igiene urbana, servizi cimiteriali, l'illuminazione pubblica e i parchi; tra i secondi gli asili nido, le mense scolastiche, corsi extrascolastici di arti – sport ed altre discipline, rassegne teatrali - cinematografiche e i mattatoi; nella terza categoria sono infine compresi la distribuzione del gas, la centrale del latte, servizio trasporto locale e la distribuzione di energia elettrica.

Il legislatore nazionale interviene, con l'art. 14 del D.L. 269/2003 collegato alla Finanziaria 2003 convertito nella L. 326/2003, modificando l'art. 113 D.Lgs. 267/2000, fornisce un'ulteriore classificazione. I SPL vengono distinti in:

- Servizi di rilevanza economica;
- Servizi privi di rilevanza economica.

Nei primi rientrano il servizio di acquedotto, fognatura e depurazione, il servizio di igiene urbana, il servizio di distribuzione del gas, quello di distribuzione di energia elettrica, e il servizio di trasporto locale; tra i secondi, vi sono invece i servizi legati alla persona e quelli a contenuto sociale.

1.2 . La legge n. 142 dell'8 giugno 1990

Il primo intervento legislativo adottato con l'esplicito intento di riformare in modo organico l'ordinamento dei servizi pubblici è rappresentato dalla L.142 dell'8 giugno 1990, in seguito confluita nel Testo Unico degli enti locali n°267 del 2000. Il comma I dell'art. 22 di quest'ultima ha previsto che “i comuni e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a

realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”².

La titolarità del servizio è stata riconosciuta in capo all’ente locale, il quale provvede alla gestione dello stesso attraverso cinque modalità, tipizzate al comma III del citato art. 22, cioè:

a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire un’ istituzione o un’azienda.

In tal caso i servizi vengono espletati a mezzo di un’ articolazione interna, da personale

proprio dell’ente locale attraverso l’ emanazione dei provvedimenti tipici dello stesso.

b) In concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale³.

Il fenomeno cui la concessione dà luogo "è quello della sostituzione del terzo all’ente pubblico nella erogazione del servizio che continua ad essere pertinenza dell’ente anche se non gestito direttamente dallo stesso (...). E’ un modulo di per sé adatto, salvo la verifica in concreto degli aspetti tecnici, economici e sociali del servizio, all’esercizio di servizi pubblici di carattere imprenditoriale o sociale, in gestione riservata o meno"(Malinconico, 1997), da tenere distinto dallo sporadico ed accessorio ricorso alla collaborazione di terzi esterni alla amministrazione. In tal senso, è stato notato che "dall’affidamento della gestione (inteso anche come sostituzione complessiva, salva la permanenza della titolarità in capo all’amministrazione sostituita), deve essere distinta l’ipotesi dell’esercizio tramite ausiliari di singole operazioni o di singoli fasi del servizio. In questa ipotesi non si assiste ad alcun fenomeno di sostituzione né il soggetto gestore del

² Sulla nozione di servizio pubblico si veda: R. Villata, *I pubblici servizi*, Padova, 2003

³ Si nota che fin da ora che tale modalità, che per lungo periodo ha rappresentato il modello di riferimento per la prestazione dei servizi pubblici locali e che ha rinfocolato l’ampio dibattito e giurisprudenziale sulla distinzione tra concessione ed appalto di servizi, non è più prevista nell’attuale sistema normativo, salvo quanto si dirà per i servizi sociali.

servizio dismette i compiti che gli sono stati istituzionalmente attribuiti ovvero affidati tramite concessione; è peraltro necessario che le singole operazioni o fasi del servizio, così decentrate, non assurgano, per la loro centralità ed il loro carattere determinante, ad elemento stabile di sostituzione surrettizia di altri soggetti al gestore" (Caia G., 2001).

c) A mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economico imprenditoriale.

L'azienda speciale, concepita quale ente pubblico economico strumentale e statale, applicato alla realtà locale, viene dotata, oltre che di autonomia gestionale ed imprenditoriale, di personalità giuridica, di un proprio patrimonio e di propri mezzi. Rispetto al regime vigente per le aziende municipalizzate, l'azienda speciale è sottoposta ad un regime di controlli fortemente attenuato, esercitabili con esclusivo riferimento agli "atti fondamentali" da essa compiuti, benché permangano poteri di indirizzo e vigilanza sulla gestione e di verifica dei risultati della stessa⁴.

In relazione a tale modello operativo, si è posto il problema, comune alle società miste, di definire l'ambito entro cui può definirsi legittima l'attività dell'azienda e se esso coincida o meno con il territorio dell'ente locale di riferimento⁵.

Si nota in proposito che la tesi minoritaria, volta ad affermare la possibilità di estensione sulla base di mere convenzioni tra enti ed al di fuori di un qualche collegamento funzionale dell'attività dell'azienda col territorio dell'ente vicino, sostenuta da alcune sporadiche pronunce della giurisprudenza amministrativa, è

⁴ Con la legge n. 95 del 1995 vengono accentuati i profili di autonomia delle aziende pubbliche locali. In particolare, gli atti fondamentali vengono individuati in modo da consentire un'elevata discrezionalità gestionale dell'azienda, entro linee guida definite e verificate dell'ente locale. Il rapporto tra i due soggetti, in origine improntato alla stregua di una rigida preordinazione dell'attività dell'azienda, si connota di elementi di pariteticità e viene delineato in termini negoziali attraverso il nuovo strumento del Contratto di servizio.

⁵ La problematica concerne l'an dell'attuale vigenza, a fronte delle intervenute modifiche, ad opera della L. 142, dell'art. 5 del D.P.R. n. 902 del 1986, il quale dispone che l'ente locale possa deliberare l'estensione dell'attività dell'azienda al territorio di altri enti, previa intesa con i medesimi.

stata più volte smentita dalla giurisprudenza prevalente, che ha postulato l'indispensabile esistenza di un nesso funzionale tra il servizio eccedente l'ambito locale e le necessità della collettività locale, non coincidente col mero interesse imprenditoriale⁶.

Si segnala fin da ora che, avendo a mente le successive modifiche della normativa in esame e fino all'introduzione della speciale procedura prevista dalla legge n. 127 del 1997, si è posto il problema della trasformazione dell'azienda speciale in società mista.

La legge citata, recepita dal D.lgs. n. 267 del 2000 (art. 115) e non modificata dalla finanziaria 2002, ha infatti previsto un *iter* semplificato, in una prospettiva favorevole alla trasformazione, che consta dell'approvazione di una delibera, assunta in tal modo al rango di atto costitutivo della società stessa, e di un successivo periodo di due anni durante il quale l'ente locale deve porsi alla ricerca di altri soci pubblici e privati⁷.

La scelta del socio privato di maggioranza deve avvenire, secondo quanto disposto dal D.P.R. n. 533 del 1996, mediante una procedura concorsuale ristretta. Discordanze si registrano invece per quanto concerne l'ipotesi della s.p.a. a prevalente capitale pubblico: da una parte vi è chi ha sottolineato l'incompatibilità tra una simile procedura ed i contratti associativi fondati sull'*intuitus personae*; dall'altra v'è chi, differenziando il socio privato dal mero investitore, ha posto in luce l'opportunità di verificarne le capacità tecniche e professionali, a mezzo di strumenti competitivi di selezione.

⁶ Cfr., tra le altre, serrat. TAR Sardegna, n. 1257 del 10.10.1997, TAR Marche, n. 146 del 12.2.1999, CdS, sez. V, n. 631 dell'11.6.1999. Si segnala, peraltro, un'inversione di tendenza ad opera di una pronuncia del CdS, dettata in tema di società miste, in cui il Consiglio afferma che l'impegno extraterritoriale è ammissibile a patto che non distolga mezzi e risorse al compito primario, ravvisando il collegamento funzionale nella mera contiguità territoriale tra i due enti (cfr. CdS, sez. V, n. 4586 del 3.9.2001).

⁷ La creazione avviene quindi attraverso un atto unilaterale, tramite il quale l'ente locale acquisisce la posizione di azionista unico della s.p.a. derivata dalla trasformazione. L'alienazione delle azioni nel successivo biennio può essere volta sia alla dismissione della partecipazione, perdendo il controllo sulla società (in applicazione della L. n. 474 del 1994), sia al mantenimento di una partecipazione maggioritaria (ai sensi dell'art. 113, TUEL) o minoritaria (come prevista dall'art. 116 dello stesso)

Tale ultima soluzione si impone anche alla luce dell'art. 97 Cost. e dei consolidati principi comunitari a tutela della concorrenza.

d) A mezzo di istituzione per i servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale⁸.

Secondo la definizione più accreditata, trattasi di organismo strumentale, dotato di autonomia gestionale ma privo di personalità giuridica. In concreto è peraltro arduo delineare con esattezza quali siano i servizi qualificabili come sociali: si è ritenuto doversi far riferimento alla presenza o meno di uno scopo lucrativo o all'assenza di corrispettivi per la fruizione del servizio⁹. Secondo la giurisprudenza amministrativa i servizi sociali andrebbero individuati col raffronto, *a contrario*, rispetto ai cosiddetti servizi produttivi e presenterebbero un contenuto di spiccata socialità¹⁰.

e) A mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale¹¹, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

La previsione espressa della gestione a mezzo di società miste costituisce un elemento di indubbia novità nella disciplina in esame, benché tale modalità

⁸ Nelle recenti modifiche legislative tali servizi sono divenuti dapprima “servizi privi di rilevanza industriale”, di cui all'art. 35 della L. n. 448 del 2001, e successivamente “servizi privi di rilevanza economica”, di cui all'art. 14 del D.l. n. 269 del 2003. E' da tenere presente che, secondo autorevole dottrina e nonostante l'abrogazione del co. IV dell'art. 113-bis del D.lgs. n. 267 del 2000, l'affidamento a terzi dei servizi sociali sarebbe ancora possibile, dal momento che la disciplina di riferimento continua ad essere quella generale di cui all'art. 113, co. V, lett. a) del D.lgs. n. 267 del 2000, in mancanza di leggi di settore sui servizi sociali che regolamentino in maniera autonoma ma compatibile il modello della concessione a terzi.

⁹ L'art. 128 del D.lgs. n. 112 del 1998, cui fa rinvio la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. n. 238 del 2000), stabilisce: “Per servizi sociali si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della vita, escluse soltanto quelle assicurate del sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”.

¹⁰ Cfr. sent. TAR Lazio, sez. I, n. 1512 del 30.9.1997.

¹¹ Tale vincolo è venuto meno con la L. n. 498 del 1992, che ha previsto la società per azioni a partecipazione minoritaria degli enti locali, a cui il servizio può essere affidato in forma diretta, nell'ambito di condizioni e procedure definite nel successivo DPR n. 533 del 1996.

avesse comunque già ricevuto aperta consacrazione nella prassi e nella giurisprudenza in materia.

Il ricorso alla forma societaria è possibile in presenza di servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale.

Si rileva che sulla natura giuridica delle società miste sono state prospettate diverse soluzioni contrapposte tra la natura privatistica, con conseguente assoggettamento per intero alla disciplina di diritto comune, e quella di mero organo strumentale dell'amministrazione, al di là del dato formalistico della veste societaria.

Si è posto in particolare il problema se la società in questione possa o meno essere assimilata all'organismo di diritto pubblico di cui alla Direttiva CE n. 37 del 1993: la direttiva dispone che l'organismo di diritto pubblico venga individuato sulla base della concorrenza dei seguenti elementi: il possesso della personalità giuridica; l'istituzione (con atto unilaterale) al fine del soddisfacimento di bisogni di carattere generale (non industriali e non commerciali) e l'affidamento di rilevanti interessi pubblici; la disponibilità di risorse pubbliche ovvero la sottoposizione della gestione ad un controllo diretto da parte di soggetti pubblici (ed. stretta dipendenza).

Il secondo degli elementi elencati è quello sul quale si è appuntato il dibattito dottrinale e giurisprudenziale (cfr., in tema, la sent. CGE, c-44/96 del 15.1.1998) relativo all'interrogativo se il dato degli interessi di carattere generale debba essere inteso in senso formale (sarebbe pertanto escluso dalla veste societaria) o in senso teleologico-oggettivo (in tal caso, ciò che rileva è il fine di sopperire ad esigenze tipiche della collettività). Una terza posizione incentra invece l'attenzione sul mancato assoggettamento dell'attività alle regole concorrenziali.

Ad ogni buon conto, sembrerebbe che la corretta qualificazione delle società in esame, lungi dall'appartenere al campo delle mere disquisizioni teoriche, riveste carattere di pregiudizialità in relazione alla disciplina alle stesse applicabile.

Sussistono del resto ragioni di immediata evidenza impeditive di un'applicazione sic *et simpliciter* della normativa comune. Del resto posizioni discordanti si registrano anche nella giurisprudenza delle supreme giurisdizioni.

Se, infatti, la Corte di Cassazione si è pronunciata in senso negativo circa l'identificabilità della s.p.a. a prevalente capitale pubblico con l'organismo di diritto pubblico¹², di contrario avviso è il Consiglio di Stato.

In particolare, il Consiglio ha di recente ribadito¹³ che la semplice veste formale di s.p.a. non è idonea a trasformare la natura pubblicistica di soggetti che continuano ad essere affidatari di rilevanti interessi pubblici e che il perseguimento di uno scopo di rilevanza pubblica non è in contraddizione con il fine societario lucrativo ex art. 2247 c.c.. Sul requisito della non industrialità o della non commercialità dei bisogni di carattere generale, il Consiglio, in armonia con le pronunce in tema della CGE, ritiene che esso non possa essere identificato con la non imprenditorialità, ma con la funzionalizzazione per il soddisfacimento di bisogni generali della collettività, che non implica il divieto di esercitare altre attività. In quest'ottica, tali bisogni sono quelli a cui lo Stato preferisce provvedere direttamente o mantenendo nei confronti degli stessi un'influenza determinante.

Del pari, seppur con il diverso fine di giustificare il permanente controllo della Corte dei Conti sulle s.p.a. in questione, la Corte Costituzionale ha sottolineato la neutralizzazione della veste societaria rispetto alla natura pubblicistica di tali

¹² Cfr. Cass. SS.UU. n. 4989 del 1995, in cui si afferma che la s.p.a. non sia di conseguenza tenuta all'applicazione della disciplina in tema dettata dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici. Peraltro, cfr., in senso contrario, Cass., SS. UU., n. 97 del 4.4.2000.

¹³ Cfr. CdS, sez. IV, sent. n. 4711 del 17.9.2002. Cfr. Anche CdS, sez. V, sent. n. 4748 del 22.8.2003, nella quale viene riaffermato che l'individuazione degli organismi di diritto pubblico tenuti al rispetto delle procedure indicate nella L. n. 109 del 1994 a tenore dell'art. 2, co. VII, lett. a della legge stessa, consegue all'accertamento di tre distinti requisiti richiesti cumulativamente per l'attribuzione di tale natura ad un soggetto: a) il possesso della personalità giuridica; b) la sussistenza di una dominanza pubblica riscontrabile in relazione alla presenza di diversi indici di riconoscimento indicati espressamente nella norma ora richiamata; c) il perseguimento della soddisfazione di interessi generali di carattere non industriale o commerciale.

società¹⁴ e che la dicotomia tra ente pubblico e società di diritto privata si sia andata sempre più stemperando in relazione al crescente impiego dello strumento della s.p.a. per il perseguimento di finalità di interesse pubblico, nonché agli indirizzi emersi in sede comunitaria, favorevoli all'adozione di una nozione sostanziale di soggetto pubblico¹⁵.

Si ritiene in ogni caso che la tutela dei rilevanti interessi pubblici non possa essere impedita o indebolita dal cambiamento di forma che concerna il soggetto giuridico, che permane immutato in quanto a funzioni e connotazioni.

Sembra del resto che tale impostazione sia l'unica in grado di assicurare che l'attività di tali società, nella cui disponibilità rientrano a diverso titolo capitali pubblici, sia svolta in coerenza con i principi di tutela della concorrenza di matrice comunitaria.

Le modalità gestionali succintamente descritte non sono tassative, nel senso che esauriscono le possibilità di scelta dell'ente locale.

Inoltre, sono tra loro reciprocamente alternative, per cui l'ente locale si trova a dover scegliere la forma di gestione ritenuta più adeguata allo svolgimento del servizio, non potendo tale scelta essere successivamente contraddetta, salva la possibilità di trasformazione della gestione consentita dallo stesso legislatore.

La scelta deve quindi essere effettuata secondo un prudente apprezzamento delle dimensioni e delle caratteristiche dell'attività da svolgere alla luce di ragioni tecniche ed economiche, ma anche di opportunità sociale. Da ciò emerge con estrema chiarezza l'importanza del nesso tra l'individuazione del servizio e la sua organizzazione¹⁶, nonché lo stretto collegamento tra il possibile contenuto del

¹⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 466 del 1993

¹⁵ Si rileva in proposito che il concetto di organismo di diritto pubblico elaborato in sede comunitaria è neutro rispetto alla formale qualificazione di ente pubblico e viene individuato sulla base di criteri di natura sostanziale.

¹⁶ Ciò ha spinto alcuni autori a ritenere che la qualifica di pubblico servizio possa essere riscontrata ogni qualvolta le attività economiche assunte siano la necessaria risultante di un procedimento normativamente disciplinato, avente per finalità di garantire i cittadini attraverso modalità di organizzazione e di gestione tipizzate.

servizio pubblico e le competenze assegnate agli enti locali. A tal proposito non sembra fuori luogo sottolineare come l'ordinamento comunitario abbia lasciato alla discrezionalità degli Stati membri il compito di determinare l'ambito dei servizi di interesse generale³², nonché le modalità più idonee al loro svolgimento in applicazione piena del principio di sussidiarietà, con l'unico limite della previsione di diritti speciali o esclusivi non oltre lo stretto necessario al perseguimento delle finalità di interesse generale¹⁷. Così, il comma II del citato articolo 22 della legge n. 142 stabilisce che "i servizi riservati in via esclusiva ai comuni ed alle province sono stabiliti dalla legge".

Giova in questa sede evidenziare come la previsione legislativa della separazione soggettiva tra ente ed azienda è carica di significato in relazione al progressivo avvicinamento dei servizi pubblici al mercato.

Secondo un'autorevole opinione (Di Gaspare G.), tale previsione avrebbe assecondato il *trend* della distinzione tra ente e gestione del servizio, segnando il punto d'avvio dell'abbandono della concezione generale del ruolo dell'ente locale e l'emergere di un ruolo speciale, differenziato per settori ed organizzato in ambiti diversi dalla tradizionale circoscrizione comunale.

In ogni caso, il *favor* legislativo verso una maggior trasparenza delle relazioni tra ente e soggetto gestore del servizio pubblico, sulla scia del diffuso convincimento circa l'opportunità di porre mano ai processi di privatizzazione, ha consentito di fare acquistare all'autonomia imprenditoriale di quest'ultimo un'esplicita valenza nei confronti dell'esterno, aprendo all'attività da esso svolta degli orizzonti assai più ampi delle anguste strettoie della mera autonomia interna nei confronti dell'ente locale.

¹⁷ L'espressione "servizi pubblici di interesse economico generale" è utilizzata negli articoli 16 e 86, paragrafo 2 del trattato. Non è definita nel trattato o nella normativa derivata. Tuttavia, nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico.

In questo quadro, lo strumento del contratto di servizio di cui alla legge n. 95 del 1995 suggella la volontà di definire un nuovo assetto di regolazione dei rapporti tra amministrazione e gestore, con la formulazione di specifici obiettivi frutto del confronto negoziale.

1.2.1. Le società miste dalla L. n. 142/1990 al d.lgs. n. 267/2000:

a) natura giuridica.

L'evoluzione normativa ha manifestato il costante indirizzo del legislatore ad una progressiva estensione del modello societario per la gestione dei servizi pubblici locali.

Le società miste hanno conosciuto il *favor* del legislatore poiché dotate di maggiore flessibilità ed adattabilità rispetto alle altre forme di gestione dei servizi pubblici ed in quanto consentono un sistema di cogestione con il coinvolgimento dell'ente locale. Le società a capitale pubblico maggioritario, che presentano un forte collegamento con i fini istituzionali dell'ente pubblico, rispondono all'esigenza di separare la responsabilità dell'ente locale da quella connessa alla gestione del servizio, che è reso più snello e dinamico; quelle a partecipazione pubblica minoritaria sono idonee alla gestione di servizi, a rilevanza economica, per il cui svolgimento è necessario disporre di cospicui investimenti finalizzati a costituire o innovare strutture di supporto¹⁸.

Gli artt. 21 e 22 della L. n. 142/1990, come riscritti dagli artt. 112 e 113 del d.lgs. n. 267/2000, attribuivano all'ente locale la titolarità della gestione dei servizi pubblici. Per lo svolgimento di questa attività, l'ente poteva avvalersi dei modelli tipizzati dal citato art. 22, tra cui le società miste, con capitale pubblico maggioritario o minoritario. La società mista era, dunque, un "mezzo" di gestione dei servizi pubblici locali da parte dell'ente.

¹⁸ M. Dugato, *Le forme di gestione dei servizi pubblici locali*, Milano, 2001.

L'utilizzazione del modello societario è stato ritenuto coerente con il perseguimento dei fini istituzionali dell'ente. L'ampliamento dei compiti di erogazione dei servizi alla collettività, da parte delle amministrazioni, ha segnato una progressiva erosione dello spazio riservato alle funzioni autoritative tradizionali, determinando uno sviluppo del ricorso a moduli privatistici. Di qui l'elaborazione teorica del concetto di attività amministrativa di diritto privato che, pur non utilizzando moduli unilaterali a carattere autoritativo, assurge comunque a strumento di cura dell'interesse pubblico¹⁹.

In sintonia con questo disegno normativo, la giurisprudenza amministrativa ha definito le società miste - quanto meno con riguardo a quelle con capitale pubblico di maggioranza - come moduli organizzativi dell'ente locale a preminente connotazione pubblicistica. Questa ricostruzione si avvale anche del principio della neutralità della forma societaria rispetto al conseguimento dello scopo pubblicistico; scopo di per sé non in contrasto con il fine societario lucrativo previsto dall'art. 2247 del c.c.. La ricostruzione ha giustificato, sotto il profilo organizzativo e gestionale, la prassi, avallata dalla giurisprudenza, dell'affidamento diretto del servizio alla società a capitale pubblico di maggioranza senza previa procedura di evidenza pubblica.

Altra giurisprudenza²⁰ ha ricostruito, invece, il fenomeno delle società miste secondo una visione esclusivamente privatistica, come soggetti dotati di capacità

¹⁹ C. Franchini, *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, tomo I, 2000, 291.

²⁰ Cass., sez. un., 6 maggio 1995, n. 4991, in Riv. it. dir. pub. comunitario, 1996, 1266. La sentenza è stata commentata da **C. Volpe**, *Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione di nuovo sulla strada della teoria dell'organo indiretto: abbandono temporaneo o addio definitivo?*, in Riv. trim. appalti, 1995, 207. Secondo la Corte di Cassazione le società per azioni costituite dai comuni e dalle province a norma dell'art. 22, comma 3, della l. n. 142/1990 per la gestione di pubblici servizi, previa costruzione od acquisizione delle opere ed infrastrutture necessarie, operano come persone giuridiche private, nell'esercizio della propria autonomia negoziale, senza alcun collegamento con l'ente pubblico, nei confronti del quale hanno assunto l'obbligo di gestire il servizio; atteso che, da un lato, il rapporto tra l'ente territoriale e la società non è riconducibile né alla figura della concessione di pubblico servizio, né all'ipotesi di concessione per la costruzione di opere pubbliche e che, dall'altro, non è consentito all'ente pubblico locale di incidere unilateralmente sullo svolgimento del rapporto medesimo e sull'attività della società mediante l'esercizio di poteri autoritativi e

imprenditoriale a tutti gli effetti, sganciati, anche funzionalmente, dalla collettività di riferimento. Di particolare interesse un terzo orientamento del Consiglio di Stato²¹, che esclude la possibilità di aderire ad una visione esclusivamente privatistica del modello della società mista intendendola come soggetto privato dotato di capacità imprenditoriale, sganciato dalla collettività di riferimento.

Parimenti, non si ammette uno schema di società mista identico all'azienda speciale, nella quale vi è la completa funzionalizzazione al perseguimento degli interessi pubblici dell'ente locale. Di qui la proposta di una ricostruzione intermedia che fa leva sulla natura "speciale" delle società miste, il cui vincolo funzionale con l'ente va dimensionato di volta in volta.

b) Affidamento del servizio.

La giurisprudenza amministrativa ha tradizionalmente ritenuto conforme ai principi della trasparenza l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali alle società miste, escludendo la necessità di un provvedimento concessorio e di una procedura di gara per la scelta del soggetto gestore²².

Questa interpretazione era coerente sia con la lettera della norma, sia con la sua ratio. Per quanto riguarda il dato letterale, l'art. 22 della l. n. 142/1990 e poi l'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000 non fanno riferimento, per nessuna delle elencate forme di gestione dei servizi locali, alla necessità di procedure concorsuali per la scelta del gestore. Le norme considerano le società miste, al pari dell'azienda

discrezionali.

²¹ Cons. Stato, sez. V: 25 giugno 2002, n. 3448, in *Giur. Amm.*, 2002, 1405; 3 settembre 2001, n. 4586, in *Cons. Stato*, 2001, I, 1949.

²² Cass., sez. un., 6 maggio 1995, n. 4991, in *Riv. it. dir. pub. comunitario*, 1996, 1266; Cons. Stato: sez. V, 10 marzo 2003, n. 1289, in *www.giust.it*, n. 3-2003; sez. V, 1 marzo 2003, n. 1145, in *Sett. giur.*, 2003, 1, 195; sez. V, 30 aprile 2002, n. 2297, in *Foro it.*, 2002, III, 553; sez. VI, 28 ottobre 1998, n. 1478, in *Foro it.*, 1999, III, 178; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 20 ottobre 2000, n. 3890, in *Foro it.*, rep. 2001, voce Comune, 458.

speciale e dell'istituzione, come "mezzo" di gestione del servizio da parte dell'ente stesso, e non prevedono la necessità di una gara²³.

Né, individuata la società affidataria, si è ritenuto propedeutico alla gestione del servizio un provvedimento concessorio. Ciò sia perché la società mista non era considerata propriamente terza rispetto all'ente locale, sia perché il modulo dell'affidamento ad essa costituisce una forma di gestione alternativa alla concessione.

L'interpretazione è apparsa conforme soprattutto alla *ratio* della normativa, comportando la costituzione di una società mista a capitale pubblico di maggioranza notevoli impegni finanziari ed organizzativi, che l'ente locale affronta in vista della gestione del servizio da parte della costituenda società.

Il rischio di affrontare una gara per l'affidamento del servizio sarebbe, quindi, contrario ai principi di ragionevolezza ed economicità dell'azione amministrativa e scoraggerebbe il ricorso a questa forma di gestione²⁴. La previsione di una gara, inoltre, a causa degli incerti esiti circa l'affidamento del servizio alla costituenda società, determinerebbe la scarsa propensione alla sottoscrizione delle azioni o delle quote di capitale sociale.

e) Scelta del socio privato.

L'orientamento giurisprudenziale prevalente ha ritenuto necessario lo svolgimento di una gara pubblica per la scelta del socio privato nel procedimento

²³ G. Aquarone, La scelta del socio privato di minoranza nelle società miste di gestione dei servizi pubblici locali, *in* Giur. it., 1999, 1258.

²⁴ T.A.R. Lombardia, sez. Brescia, 4 aprile 2001, n. 222, *in* Giornale di dir. amm., 2001, 1127 (con commento di M. Dugato, L'affidamento diretto di servizi a società con partecipazione pubblica locale minima), ha affermato l'illegittimità dell'affidamento diretto del servizio pubblico ad una società della quale l'ente locale detenga una minima partecipazione azionaria, sull'assunto che il modulo di cui all'art. 22 della l. n. 142/1990 prefigurerebbe un assetto organizzativo assimilabile alla gestione diretta, dal momento che l'ente locale, attraverso il pacchetto azionario, gioca un molo determinante con riferimento all'attività della società; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 29 marzo 2001, n. 2917, *in* Foro it., rep. 2001, voce Comune, 474, ha ritenuto l'affidamento diretto ammissibile solo qualora la società mista sia costituita per la gestione di un servizio pubblico ben individuato, specificamente considerando la natura e l'ambito territoriale del servizio.

di costituzione di tutte le società miste (a capitale pubblico di minoranza, come previsto dalla legge, o di maggioranza)²⁵.

Cadendo la scelta del socio tendenzialmente su di un imprenditore, dotato di requisiti tecnico - finanziari e strutturali, risulta coerente con i principi generali in tema di buona amministrazione l'espletamento di un giudizio comparativo tramite le regole dell'evidenza pubblica, al fine di assicurare la migliore funzionalità del servizio stesso²⁶.

Tali regole si applicano anche laddove si tratta di socio finanziario, il quale è privo di requisiti tecnici o organizzativi inerenti la gestione del servizio stesso; ciò in conformità ai principi di trasparenza, imparzialità ed efficienza della pubblica amministrazione, nella specie consistenti nella scelta di un soggetto capace di pagare il prezzo più vantaggioso per l'ingresso nella compagine sociale.

La mancanza della fase concorsuale nell'individuazione della società affidataria si riteneva, dunque, compensata, nel rispetto dei valori della concorrenza e della *par candido*, proprio dall'applicazione delle regole dell'evidenza pubblica per la scelta del socio privato²⁷. E' rimasta, quindi, minoritaria la tesi secondo cui le regole dell'evidenza pubblica possono essere imposte solo con riferimento ai contratti di scambio, e non anche ai contratti associativi, fra i quali quelli societari; in cui assumerebbe valenza determinante, non già la minore o maggiore convenienza, quanto l'aspetto fiduciario della scelta dei *partner*²⁸.

La procedura di gara per la scelta del socio non deve necessariamente coincidere con quella dettata dal d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157, non venendo in rilievo un appalto di servizi in senso stretto²⁹.

²⁵ Cons. Stato, sez. V: 3 settembre 2001, n. 4586, in Cons. Stato, 2001, I, 1949; 19 febbraio 1998, n. 192, in Giur. it., 1999, 1267.

²⁶ Cons. Stato, sez. V, 6 aprile 1998, n. 435, in Giur. it., 1998, 1945.

²⁷ Cons. Stato, sez. V, 15 febbraio 2002, n. 917, in questa Rivista, 2002, 417, con nota di G. Mangialardi.

²⁸ Cons. giust. Amm. Sic., 23 luglio 2001, n. 410, in *Giornale di dir. amm.*, 2002, 212, con nota di M. Dugato, *Il servizio pubblico locale: incertezze qualificatorie e tipicità delle forme di gestione*; TAR Puglia, Bari, sez. II, 23 aprile 1998, n. 367, in *Foro amm.*, 1999, 206.

²⁹ Cons. Stato, sez. IV, ordinanza, 9 marzo 1999, n. 506.

1.2.2. L'articolo 35 della legge 448 del 2001

L'articolo 35 della legge finanziaria per l'anno 2002, ha completato il percorso riformatore all'intero comparto dei servizi pubblici locali, includendovi dunque anche i servizi idrici e quelli ambientali rimasti ancorati, come si è detto, alle disposizioni contenute nella legge 142/90 (esplicitamente richiamate nella legge 36/94 e nel D. lgs 22/97).

Non ci soffermeremo in una dettagliata illustrazione dell'articolo 35 della legge 448 del 28 dicembre 2001 ma ci limiteremo ad una lettura, per così dire "in filigrana" dello stesso al solo scopo di scoprirne il senso riformatore, i punti di forza e i problemi ancora da risolvere. Al fine di rispettare tali limiti non trattiamo neanche il tema della compatibilità di questo articolo con il nuovo assetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, come è stato delineato dalle modifiche al titolo V della Costituzione introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 2001. I criteri generali cui, ad una lettura di insieme, l'articolo 35 appare ispirarsi sono quelli della liberalizzazione accompagnata da incentivi alla privatizzazione sostanziale delle aziende di servizio pubblico locale.

Occorre innanzitutto sottolineare che, al fine di impedire che per effetto dell'applicazione della norma, si possa favorire la costituzione di monopoli privati, la proprietà di reti e impianti viene mantenuta presso gli enti locali i quali possono trasferirla a società da essi stessi costituite e di cui detengono la maggioranza azionaria non cedibile; nel caso, poi, di un'azienda pubblica locale che gestisce i servizi ed è intestataria di reti e impianti questa è obbligata, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, allo scorporo di tali cespiti e al conferimento degli stessi ad una società pubblica all'uopo costituita.

Ove le norme di settore (nazionali o anche regionali) lo prevedano la gestione delle reti e degli impianti può essere separata dall'erogazione del servizio. La prima può essere affidata direttamente a società pubbliche (presumibilmente le stesse che detengono la proprietà di reti e impianti) o mediante gara, la seconda

esclusivamente mediante gare ad evidenza pubblica (concorrenza “per” il mercato) che possono essere espletate anche dalle società pubbliche proprietarie degli assets.

La partecipazione alle gare, comunque, è inibita a quanti, in Italia o all'estero, direttamente o indirettamente (mediante controllate o collegate), gestiscano servizi in virtù di un affidamento diretto o di procedure non ad evidenza pubblica o di rinnovi. Con lo scopo, poi, di evitare durate eccessivamente lunghe degli affidamenti la legge prevede un meccanismo di subentro tra il nuovo e il vecchio gestore tale da consentire una lunghezza del periodo di affidamento inferiore a quella dei piani di ammortamento degli investimenti. Anche il periodo transitorio viene definito in termini piuttosto contenuti (tra i tre e i cinque anni) prevedendo comunque bonus connessi a politiche di integrazione della domanda e dell'offerta e a politiche di privatizzazione sostanziale. Nel periodo transitorio, comunque, è garantita una vasta platea di concorrenti potenziali in quanto la partecipazione alle gare è consentita anche agli attuali gestori, compresi gli affidatari diretti e i concessionari non selezionati tramite gare.

Entro la fine del corrente anno, infine, dovrà completarsi il processo di “privatizzazione formale” e quindi tutte le attuali aziende speciali e consorzi dovranno trasformarsi in società di capitali. Da quanto finora sinteticamente descritto emerge dunque un orientamento di fondo dell'articolo 35 che si pone decisamente sul solco aperto dalle norme settoriali confermandone il potenziale liberalizzatorio, anzi, per certi versi, accentuandone la portata, in virtù di una maggiore chiarezza relativamente alla proprietà pubblica degli assets e alla possibilità di gestioni separate delle reti e dei servizi.

In questo senso, si può anche interpretare l'esplicito rinvio alle disposizioni di liberalizzazione previste dalle norme di settore e di quelle varate in attuazione delle direttive comunitarie. Altri aspetti dell'articolo in questione, tuttavia,

appaiono meno chiari e per alcuni tratti, almeno ad una interpretazione letterale del testo, sembrano contrastare con l'ispirazione generale della norma.

Mentre infatti è indiscutibile che i nuovi affidamenti per l'erogazione del servizio possono avvenire esclusivamente mediante gara, non è altrettanto chiara la sorte degli attuali affidamenti diretti al termine del periodo transitorio. Con esso, si infatti, fissa la scadenza delle gestioni in essere facendo letteralmente riferimento esclusivamente alle concessioni senza evidenza pubblica e non anche agli affidamenti diretti. Questi ultimi, dunque, se dovesse valere una tale interpretazione, potrebbero proseguire indefinitamente, salvo, naturalmente, rispettare i termini stabiliti dalle leggi di settore in materia di periodo transitorio e salvo, come vedremo, ricadere nell'obbligo di gara quando gli attuali affidamenti dovessero risultare non più adeguati per effetto della concreta applicazione delle norme relative ai servizi idrico e dell'igiene ambientale. Una lettura alternativa di questa parte dell'articolo 35 consiste nel valutare la mancata menzione degli affidamenti diretti nella disciplina transitoria una mera omissione, pertanto essi dovrebbero considerarsi soggetti a detta disciplina. In effetti, si potrebbe sostenere, tutta la norma è esplicitamente rivolta a promuovere l'apertura dei mercati e sarebbe dunque incompatibile con questo spirito la sopravvivenza di affidamenti diretti alla scadenza della fase di transizione. Questa interpretazione, evidentemente, è da giudicare la più in linea rispetto alla complessiva architettura riformatrice che sta interessando i servizi pubblici locali avvicinando le normative sia settoriali che di comparto alle direttive comunitarie.

Tuttavia non si può omettere di osservare che la tesi della sopravvivenza degli affidamenti diretti al termine della fase transitoria è suffragata anche in altre parti dell'articolo 35, relative alla disciplina sia a regime che transitoria. In particolare in esso si afferma che, a regime, l'ente locale può cedere in tutto o in parte la propria partecipazione nelle società erogatrici di servizi senza che ciò comporti effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere, e che, alla fine

del periodo transitorio, è vietato alle società a maggioranza pubblica, se ancora affidatarie dirette, di partecipare ad attività imprenditoriali extra moenia.

Seguendo questa chiave di lettura, pertanto, gli affidatari diretti, dopo la scadenza del periodo transitorio, non potrebbero partecipare alle gare e quindi dovrebbero mantenere la propria gestione entro i confini territoriali dell'ente locale affidante, salvo l'eccezione di società erogatrici di cui l'ente locale perda la maggioranza le quali avrebbero la facoltà di esercitare attività imprenditoriali al di fuori del proprio territorio. Di conseguenza, un affidatario diretto, una volta scorporata la proprietà di reti e impianti, conferendola a una società pubblica costituita ad hoc dall'ente locale (con l'eccezione delle Spa quotate in Borsa alle quali è comunque consentito di restare intestatarie degli assets), potrebbe liberamente esercitare attività imprenditoriali al di fuori del proprio ambito territoriale alla sola condizione che l'ente locale ceda la maggioranza o anche l'intera proprietà della società, tutto ciò mantenendo l'affidamento diretto. Per sciogliere questi nodi non resta dunque che sperare nel Regolamento per l'esecuzione e l'attuazione di questo articolo che il Governo dovrà emanare entro il 30 giugno del 2002. Peraltro, come si è detto, quale che sia l'interpretazione che si vuole dare all'articolo 35, resta il fatto che esso va considerato alla luce dell'intera disciplina che regola i servizi pubblici locali e quindi anche in relazione alle disposizioni contenute nelle norme settoriali.

Così facendo ci si rende conto che, quando anche fosse accettata la tesi che gli affidamenti diretti sopravvivono al termine della transizione, il processo di liberalizzazione, sia pure con tempi e modalità diversi, si completerebbe nell'intero comparto. Nei trasporti locali e nella distribuzione del gas naturale in virtù dei decreti legislativi prima descritti al termine del periodo transitorio in essi previsto. Nei settori idrico e ambientale, comunque, in occasione della progressiva applicazione delle due norme di settore, vale a dire la legge 36/94 e il D.lgs 22/97; in particolare quando le gestioni in essere dovranno essere sostituite

per lasciare il posto ai nuovi gestori selezionati per la gestione integrata del servizio nell'ambito territoriale ottimale. Seguendo l'ipotesi della sopravvivenza degli affidamenti diretti, dunque, in questi ultimi settori un periodo transitorio definito può essere indicato, come in effetti fa la legge, solo per le concessioni. Per quanto riguarda invece gli attuali affidamenti diretti tale periodo avrebbe durata variabile in quanto condizionata dai tempi di applicazione delle relative norme settoriali da parte delle singole regioni e degli enti locali.

La prospettiva più o meno ravvicinata, dunque, è di un'apertura regolata dei mercati per l'intero comparto dei servizi pubblici locali "a rilevanza industriale" la cui individuazione è rimandata al regolamento governativo sopra richiamato. In tal modo viene anche a generalizzarsi l'approccio regolatorio contenuto nei decreti legislativi di disciplina dei trasporti locali e del gas, fondato sul bando di gara per la definizione dei tratti generali del rapporto e sul contratto di servizio per la specificazione e il periodico aggiornamento di tali relazioni. In effetti l'articolo 35 su questo aspetto presenta alcuni tratti di ambiguità che è auspicabile possano essere superati in occasione del regolamento di attuazione della norma. Ci si riferisce, di preciso, al fatto che mentre giustamente viene affermato che gli elementi fondamentali in base ai quali la gara viene indetta e poi aggiudicata devono far parte del contratto di servizio, significando in tal modo sottolineare l'organico legame tra il momento della scelta competitiva del gestore e il successivo governo e controllo del suo operato; mentre, altrettanto giustamente, si sottolinea che i rapporti che gli enti locali instaurano sia con le società di gestione di reti e impianti sia con quelle di erogazione dei servizi devono essere disciplinati da contratti di servizio, nello stesso tempo, incomprensibilmente, si precisa che tali contratti di servizio vengono allegati ai capitolati di gara. Secondo lo schema coerente di regolazione delineato nelle norme settoriali, come si è visto, il contratto di servizio segue l'affidamento tramite gara; si stipula, cioè, nel momento in cui sono definiti entrambi i

contraenti e si concretizza recependo i contenuti dell'offerta vincente che vengono specificati, articolati e aggiornati periodicamente indicando e attuando anche procedure di monitoraggio e controllo.

La disciplina prevista dall'articolo 35 non sembra seguire questo schema. Prevale, forse, la preoccupazione di evitare che i contratti di servizio possano essere utilizzati per eludere gli impegni assunti in sede di gara, e questo rischio sarebbe certamente reale se a tali strumenti venissero assegnati "gradi di libertà" tali da proiettarli oltre i contenuti generali fissati nel bando e recepiti nell'offerta vincente. Tuttavia se, come correttamente indicato nel decreto di liberalizzazione della distribuzione del gas naturale, il perimetro di competenza del contratto di servizio venisse circoscritto entro i confini definiti dal bando di gara, allora tale strumento diverrebbe un elemento di flessibilità del rapporto negoziale tra affidante e affidatario.

Si eviterebbe in tal modo sia di appesantire il bando di gara di elementi di dettaglio che, tra l'altro, complicherebbero non poco le procedure di gara e la selezione dei concorrenti, sia di proiettare la definizione degli impegni in un arco temporale eccessivamente lungo, in quanto corrispondente a quello della durata complessiva dell'affidamento, il che non consentirebbe di tenere conto dei mutamenti del contesto esterno. In sintesi definire il contratto di servizio come uno strumento di regolazione flessibile, di dettaglio e aggiornabile nel tempo in un rapporto di organicità con le indicazioni contenute nel bando di gara, consentirebbe di coniugare i due obiettivi cruciali della regolazione, vale a dire certezza e duttilità. Per concludere è necessario almeno citare il problema, in verità assai rilevante, dell'efficacia della regolazione. In effetti la maggiore difficoltà che ha condizionato da sempre l'esercizio del ruolo di regolatore dell'ente locale è consistita nella sua debolezza in fase sia di definizione degli obiettivi sia di controllo.

Il fatto è che l'ente locale, per un verso opera in condizioni di asimmetria delle informazioni, dall'altro non dispone di strutture specializzate in grado sia di raccogliere e selezionare autonomamente le informazioni rilevanti, sia di operare efficacemente in sede di affidamento del servizio, sia di negoziare impegni e obblighi del gestore, sia di esercitare una costante azione di monitoraggio. In relazione a tale questione è da valutare di notevole interesse la disposizione contenuta nell'articolo 35 della finanziaria che attribuisce alle società pubbliche proprietarie degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni (sia costituite dagli enti locali, sia frutto dello "scorporo") ed eventualmente assegnatarie della gestione degli stessi, la possibilità di espletare le gare per l'erogazione del servizio. E' del tutto evidente che tali società, vuoi per la loro natura di imprese, vuoi per la loro presenza in questi mercati, disporranno di conoscenze e competenze ben superiori a qualunque struttura interna dell'ente locale per quanto efficiente essa possa essere.

Dato l'organico legame che, come si è visto, collega la gara con il contratto di servizio nel sistema di regolazione che si va delineando, è da ritenere che queste società potranno anche esercitare il ruolo di definire e monitorare i contratti di servizio di cui l'ente locale rimane comunque titolare, configurandosi in tal modo quali soggetti imprenditoriali fiduciari di riferimento dell'ente locale stesso per l'intero procedimento regolatorio.

Il nuovo scenario che si è andato delineando, sancito dall'art. 35 L. 448/2001, prevede una separazione netta fra le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, esercitate dalle nuove s.p.a., ed il relativo controllo che rimane una prerogativa dell'ente locale. Nel quadro legislativo vigente un punto di riferimento è il D. Lgs. 286/99 laddove all'art. 1 prevede i principi generali del controllo interno disponendo che le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, si dotino di strumenti adeguati a verificare l'efficacia, efficienza ed economicità in modo da poter eventualmente porre in essere

interventi correttivi; esso aggiunge inoltre che ce ne deve essere anche uno di gestione e sulle strategie³⁰. Il controllo inoltre non deve essere orientato soltanto ad una verifica del rispetto dei criteri caratterizzanti l'azione amministrativa ma anche alla congruenza fra gli obiettivi prefissati ed i risultati raggiunti: esso infatti è teso a verificare "l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo politico"³¹. L'attività stessa consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi prescelti, le scelte effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali..."³².

Proprio la nuova situazione determinata dalle modifiche legislative fa sì che tali meccanismi e procedure siano sviluppati non più soltanto all'interno delle pubbliche amministrazioni ma anche all'esterno ed in particolare nei confronti delle società di capitali appena costituite: l'obiettivo perseguito dalla pubblica amministrazione è infatti divenuto quello di porre in essere un controllo efficace in grado di dirigere i processi ed ottimizzare i risultati. Tale percorso acquista un'importanza notevole anche in prospettiva visto che le nuove società in tempi non troppo lontani dovrebbero perdere la configurazione di società controllata o partecipata dall'ente locale in conseguenza dell'apertura ai privati ed del suo avanzamento. Esso si svolge infatti in due fasi delle quali la prima concerne la trasformazione dell'ente pubblico in società di capitali con azioni interamente possedute dallo Stato (privatizzazione formale), la seconda riguarda la

³⁰ Art. 1 comma 1 D. Lgs.: "Le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, si dotano di strumenti adeguati a: a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile); b) verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione); e) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza); d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti (valutazione e controllo strategico).

³¹ L'art. 1 al comma 2 lett. a) prevede che l'insieme dei controlli deve rispettare fra gli altri il principio generale de "l'attività di valutazione e controllo strategico supporta l'attività di programmazione strategica...".

³² D. Lgs. 286/99 art. 6 punto 1.

dismissione della quota pubblica mediante bando di gara (privatizzazione sostanziale).

Proprio in relazione a quest'ultima è fondamentale che si sviluppi un sistema di controllo articolato ed efficace in grado di verificare la piena rispondenza degli indirizzi "politici" espressi dagli enti locali nel contratto di servizio. Un primo elemento utilizzabile a questo fine è la programmazione³³ effettuata dall'ente in quanto "indica il complesso di atti mediante i quali l'amministrazione,...individua le misure coordinate modalità di azione dei soggetti, anche privati, coinvolti; risorse destinate a tali interventi; tempi per la realizzazione...-per intervenire in un dato settore"³⁴. In relazione ad essa si assiste ad una sorta di "sdoppiamento" con un incremento delle informazioni da esaminare: a fianco di strumenti già esistenti in capo agli enti locali si sta sviluppando una programmazione anche nelle aziende ex-municipalizzate che sta determinando la nascita di veri e propri uffici interni funzionali ad essa. Tali strutture organizzative permettono di definire meglio anche i rapporti fra ente locale e società facilitando lo scambio di informazioni e proprio la presenza di questi nuovi uffici nelle s.p.a. possono portare alla realizzazione di strutture specializzate all'interno dell'ente locale deputate ad occuparsi dei rapporti con le società controllate o partecipate.

Un altro aspetto della funzione programmatoria da prendere in esame in relazione al controllo riguarda uno degli strumenti attraverso i quali e si esplica e cioè il bilancio³⁵: esso, infatti, nella sua veste annuale ed in quella pluriennale,

³³ Per avere un quadro della nascita e dell'evoluzione del concetto di programmazione negli anni precedenti a quelli trattati si veda AAVV. "Enciclopedia di urbanistica e pianificazione territoriale, vol. IV, Milano, 1985 pag. 469 e seguenti.

³⁴ Definizione fornita da E. Casetta.

³⁵ Non si dimentichi che anche lo stato dispone di strumenti di programmazione: pensiamo alla legge di bilancio, alla legge finanziaria ed al documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF), bilancio pluriennale, relazione revisionale e programmatica, programma nazionale per la ricerca. Sono inoltre dotati di strumenti di programmazione anche altri soggetti operanti nel settore dei servizi pubblici locali quali le asi e le università. Per le prime si ricordano il piano attuativo (programmazione anno per anno delle attività da svolgere in conformità al piano sanitario regionale), il bilancio

permette di fare un prospetto dei mezzi finanziari che verranno destinati agli investimenti previsti, consentendo di verificare l'entità delle risorse disponibili e la gamma di prestazioni che sarà conseguentemente possibile offrire³⁶.

Questo risulta fondamentale non solo nell'ottica di realizzare un "controllo direzionale", cioè un'azione tesa a verificare l'erogazione del servizio in modo da raggiungere gli obiettivi previsti in relazione alla disponibilità finanziaria, ma soprattutto per poter intervenire correggendo eventuali disfunzioni. Fondamentale risulta perciò lo stretto collegamento esistente tra la programmazione strategica e quella finanziaria, come dimostrano anche le ultime previsioni stabilite a livello nazionale: infatti fino ad ora tutto il processo di fissazione degli obiettivi, la loro traduzione in programmi di azione e la costruzione dei connessi indicatori, veniva effettuato dopo l'approvazione del bilancio dello stato cosicché la ripartizione delle risorse non teneva conto degli obiettivi e dei programmi dell'amministrazione. Adesso l'importanza cruciale di questo tema ha fatto sì che il governo con il DPEF per gli anni 2003-2006 decidesse di dare indicazione di ampliare le note preliminari³⁷ relative agli obiettivi che i ministeri intendono realizzare in modo che esse vengano discusse

preventivo economico annuale ed il bilancio di previsione pluriennale; per le seconde il piano pluriennale di sviluppo, il bilancio di previsione ed il piano edilizio di ateneo.

³⁶ Nel campo dei servizi sociali, in relazione ai fondi disponibili, si possono fornire prestazioni più o meno articolate e dirette ad un numero maggiore o minore di categorie di soggetti bisognosi di assistenza. Si pensi alle possibili categorie interessate che possono essere gli anziani, i soggetti portatori di handicap, gli indigenti, gli immigrati, detenuti, ecc. ed ai quali può essere offerta una gamma più o meno ampia di servizi che possono andare da momenti ludici (ad es. vacanze per anziani, attività culturali per detenuti, ecc.) a sportelli informativi (sportello ascolto, agenzia casa, punto informazioni e consulenza stranieri, ecc.), da trattamenti agevolati nei trasporti (trasporto disabili) ad agevolazioni o aiuti finanziari (detrazioni icip per portatori di handicap, assegni di maternità, ecc). Si vedano in proposito i piani di servizi realizzati o in fase di realizzazione da parte degli enti locali; i dati sopra riportati si riferiscono al piano dei servizi del Comune di Pisa.

³⁷ La L. 468/1978 all'art. 2 comma 4- quater, prevede le note preliminari stabilendo che in esse i ministeri debbano indicare gli obiettivi che intendono perseguire in termini di servizi e di interventi con menzione anche degli indicatori di efficacia e di efficienza che intendono utilizzare per valutare i risultati.

e valutate in sede di bilancio e si crei così un raccordo con le risorse finanziarie che lo stato destinerà poi a ciascun ministero³⁸.

1.3. La nuova gestione

L'art. 35 della L. n. 448/2001 ha riscritto la disciplina dei servizi pubblici locali, innovando profondamente il sistema precedente. Il legislatore ha modificato l'art. 113 del d. lgs. N. 267/2000 e introdotto l'art. 113-*bis* ed infine, la L. 326/2003 ha riclassificato i servizi pubblici locali in servizi a rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica.

1.3.1. Gestione dei SPL a rilevanza economica (art.113)

Per quanto concerne le modalità di gestione, il legislatore ha individuato, le seguenti possibilità per i servizi a rilevanza economica (art. 113 D. Lgs 267/2000):

1. - società di capitali, individuate dall'ente attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica;
2. - società a capitale misto, con l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica per l'individuazione del socio privato;
3. - società a capitale interamente pubblico, a condizione che l'ente o gli enti titolari del capitale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.

³⁸ Si veda in proposito “Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri, stato e prospettive”, secondo rapporto, gennaio 2003, a cura del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello stato, presidenza del consiglio dei ministri.

La scelta della forma di gestione è, di norma, rimessa alla potestà discrezionale dell'ente locale titolare del servizio stesso, sebbene sia previsto (ex art 113, co. V bis, introdotto con l'art. 4 della legge n. 350 del 2003) che le normative di settore possano introdurre regole che assicurino concorrenzialità nella gestione dei servizi da esse disciplinati, attraverso "criteri di gradualità nella scelta della modalità di conferimento del servizio".

Da quanto visto discende che la disciplina dell'affidamento dei servizi a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica è rimasta. Per quanto concerne l'ipotesi *sub* 2), si rileva che le società miste vengono qualificate dalla giurisprudenza comunitaria come una forma di partenariato pubblico-privato, posto sul medesimo piano delle concessioni. Da ciò discende l'obbligo di individuazione del socio privato attraverso l'espletamento di gara con procedure ad evidenza pubblica che diano garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza, con riguardo soprattutto ai principi di parità di trattamento, di trasparenza, di pubblicità, di proporzionalità e di non discriminazione. Il socio privato deve essere inoltre in grado di esercitare sulla gestione della società una reale influenza, ricadendosi, in caso contrario, nella diversa ipotesi di influenza dominante dell'ente locale³⁹. Resta confermato il principio della proprietà pubblica delle reti e delle infrastrutture necessario per l'erogazione dei servizi.

In particolare:

1. gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti e delle reti dei servizi pubblici di rilevanza economica;

³⁹ Da notare che la scelta del socio privato delle società miste dovrebbe avvenire "secondo le linee di indirizzo emanate da (non meglio specificate) autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari". Si ritiene comunque che essa debba avvenire nel rispetto delle norme comunitarie e interne per l'aggiudicazione dei contratti delle pubbliche amministrazioni in modo che dia garantito lo svolgimento di un effettivo e corretto procedimento ad evidenza pubblica (cfr. CdS, sez. V, sent. n. 4586 del 3.9.2001; CdS, sez. V, sent. n.192 del 19.2.1998; Cass. Civ., SS.UU., sent. n. 754 del 29.10.1999).

2. è possibile il conferimento di tali beni a società a totale capitale pubblico incedibile;
3. gli enti locali detentori della maggioranza del capitale delle società per la gestione di servizi di rilevanza economica, che siano proprietarie anche delle infrastrutture, dovranno effettuare lo scorporo delle reti e degli impianti.

La gestione delle reti, degli impianti e delle dotazioni patrimoniali degli enti locali utilizzate per i servizi pubblici locali a rilevanza economica è affidabile, nel caso in cui le discipline di settore ne prevedano la separazione dall'erogazione del servizio, oltre che a imprese idonee, da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica, anche a società di capitali a totale partecipazione pubblica aventi le caratteristiche di organismi in *house* (ex art. 113, co. IV, come rivisto dall'art. 14 del D.l. n. 269 del 2003).

Tuttavia, l'art. 4, co. 234, della legge n. 350 del 2003 (finanziaria 2004) ha nuovamente modificato l'art. 113, introducendo il co. V-ter, che, per l'esecuzione dei lavori inerenti la gestione delle reti nelle s.p.a. pubbliche, non prevede più l'affidamento in *house*. In particolare, il co. V-ter individua i modi con cui i soggetti gestori delle reti provvedono all'esecuzione dei lavori connessi alla gestione della rete stessa, distinguendo tra gestione della rete, integrata o separata dal servizio, non affidata con gara ad evidenza pubblica, e gestione della rete, integrata o separata dal servizio, affidata con gara ad evidenza pubblica.

Nel primo caso si deve provvedere:

1. mediante contratti d'appalto o di concessione di lavori pubblici aggiudicati a seguito di procedure ad evidenza pubblica;
2. in economia nei limiti stabiliti dalla legge n. 109 del 1994 (e successive modifiche) e dal DPR n. 554 del 1999 (e successive modifiche).

Nel secondo caso:

1. se la gara riguarda la gestione del servizio relativo alla rete e l'esecuzione dei lavori connessi, è consentito l'*in house* per lavori connessi alla gestione delle reti da parte del soggetto, sempre che esso sia qualificato ai sensi della normativa vigente;
2. in caso contrario, sussiste comunque l'obbligo di appaltare a terzi.

Ricordando che la competenza per la scelta di nuova concessione della gestione di un servizio spetta al Consiglio, la scelta delle modalità di affidamento del servizio (es. tipo di procedura ad evidenza pubblica) alla Giunta e la partecipazione a /o costituzione di società di capitali per la gestione del servizio al Consiglio.

1.3.2. Gestione dei SPL privi di rilevanza economica (art.113 bis)

Per la gestione dei servizi privi di rilevanza economica, ricordiamo sono servizi legati alla persona e quelli a contenuto sociale, il legislatore ha previsto le seguenti modalità di gestione:

- a) Gestione in economia, in caso di servizi di modeste dimensioni o di particolari caratteristiche;
- b) Affidamento diretto a:
 - istituzioni
 - aziende speciali
 - società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con gli enti che la controllano.
- c) Affidamento diretto a associazioni o fondazioni costituite o partecipate dall'ente locale, in caso di servizi culturali e del tempo libero.

Anche in questo caso la competenza per la scelta di nuova concessione della gestione di un servizio è affidata al Consiglio, la scelta delle modalità di

affidamento del servizio (es. tipo di gestione, tipo di affidamento diretto o tipo di procedura ad evidenza pubblica) alla Giunta e partecipazione a o costituzione di società di capitali per la gestione del servizio al Consiglio.

1.4. Il processo di liberalizzazione: possibili benefici.

L'Antitrust, nella delibera 20 dicembre 2001, rileva che il trattato CE pone l'economia di mercato e la concorrenza come principi generali ai quali deve conformarsi la politica economica degli Stati membri. La liberalizzazione costituisce un progetto complesso, in quanto occorre considerare, oltre i benefici che ne possono derivare, la necessità di interventi volti a salvaguardare le caratteristiche del servizio pubblico, la difficoltà per raggiungere in breve tempo significative riduzioni delle tariffe ed il miglioramento della qualità delle prestazioni erogate.

Come rileva l'Autorità per l'energia elettrica e il gas nella relazione al Parlamento per l'anno 2000, «i benefici sono più evidenti se si volge lo sguardo verso il futuro: per sua natura, la liberalizzazione opera con tempi lunghi, come tutte le trasformazioni strutturali».

La competizione nel settore delle telecomunicazioni ha già conseguito risultati significativi, mentre nel settore dell'energia si avvertono i primi segnali positivi, anche grazie all'operato dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

L'Autorità, che si deve confrontare con colossi, quali l'ENEL e l'ENI, ha conseguito fino ad ora lusinghieri risultati e progressivamente tende alla liberalizzazione non solo della domanda, ma anche dell'offerta. I servizi pubblici locali sono spesso condotti in condizioni di monopolio naturale, in quanto la duplicazione delle reti e degli impianti non è economicamente conveniente, per cui ci si deve limitare alla competizione «possibile». In ogni caso, la gara «esterna» per l'affidamento del servizio al Gestore che presenta la migliore offerta

economica e qualitativa, unitamente alla durata limitata degli affidamenti, costituisce il necessario presupposto per l'avvio di un processo virtuoso.

Le forme di regolazione e di liberalizzazione sono state ritenute indispensabili, allorché si sono manifestate l'aspettativa e la necessità delle privatizzazioni, per cui la liberalizzazione del mercato e l'assetto concorrenziale dovevano precedere la fase della privatizzazione. Il processo tante volte annunciato, ora è praticamente bloccato.

La gara è una facoltà concessa ad alcuni territori che non si trovano nelle condizioni previste dall'art. 4, comma 234, della finanziaria 2004, mentre nessuna speranza è attribuita a quelle realtà territoriali, ove operano aziende quotate in borsa. In una situazione del genere, l'ultimo baluardo a tutela dell'utenza è rappresentato dalla regolazione. I Comuni e le Province, che hanno l'esclusività della competenza, sono chiamati a svolgere un nuovo e delicato ruolo istituzionale, al quale non appaiono essere ancora preparati. Ad ogni monopolio dovrebbe corrispondere un regolatore neutro ed autorevole: così avviene in ogni Paese che intende assicurare un minimo di democrazia economica, ma nei settori dei servizi pubblici locali il principio è praticamente ignorato.

CAPITOLO SECONDO

LA GOVERNANCE E IL PROCESSO DI AZIENDALIZZAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

SOMMARIO: 2.1. Introduzione: Interpretazioni delle funzioni di governance.
- 2.2. Assetti proprietari e meccanismi di controllo. - 2.3. La struttura
proprietaria e di controllo nelle società italiane. - 2.4. Il conflitto d'interesse e
il tema dell'indipendenza. - 2.4.1. *Il rapporto tra proprietà e management.* - 2.4.2. *Le
relazioni tra organi di governo e organi di controllo.* - 2.5. Strategia e governance nelle
tendenze di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche. - 2.6.
Government e governance.

2.1. Introduzione: Interpretazioni delle funzioni di governance.

Governance è un vocabolo inglese ormai di comune uso nella terminologia economica e giuridica, poiché tradotto in parole italiane richiederebbe una lunga perifrasi, non avendo un significato analogo alla parola “governo”.

L'espressione «*corporate governance*» è oggi passibile di diverse interpretazioni teoriche. In una prospettiva di matrice prevalentemente economica e giuridica, ad esempio, a detta espressione viene solitamente associato quel filone di studi volto ad approfondire le modalità con cui gli azionisti e i creditori di un'impresa possono essere efficacemente tutelati nei loro molteplici rapporti con la struttura aziendale.

In una prospettiva aziendalistica, che nel presente contributo assumiamo a base delle successive argomentazioni, la *corporate governance* identifica solitamente la specifica area in cui viene delineato l'orientamento strategico di fondo dell'impresa.

Interpretata in una dimensione teorica generale, la governance è un modello manageriale di amministrazione e controllo nel cui ambito le rispettive funzioni decisionali amministrative, di programmazione e di controllo sono attuate nell'interesse di tutti gli stakeholders dell'attività aziendale (portatori di interessi sull'attività dell'azienda). Le suddette funzioni di governance sono svolte secondo principi di correttezza, trasparenza, economicità, equità. Esse sono assegnate ad organi idonei per autonomia, poteri, competenze e responsabilità con specifici e delimitati ambiti di intervento.

Interpretata in una dimensione tecnico operativa, la governance è un insieme di procedimenti di amministrazione e controllo che definiscono: linee di orientamento strategico aziendale e di finalità di lungo periodo; traduzione delle finalità strategiche in obiettivi e comportamenti gestionali ad esse coerenti; modalità di valutazione, monitoraggio e controllo delle attività e dei risultati;

comportamenti manageriali di limitazione dei rischi economici e contenimento dei loro effetti (risk management).

La corretta attuazione delle funzioni di governance è rivolta alle prospettive di successo aziendale, interpretato non soltanto in un dimensione economica come massimizzazione della redditività, ma come equilibrato soddisfacimento delle aspettative e degli interessi di tutti gli stakeholders aziendali, con il vincolo delle limitate risorse a disposizione e a condizioni di durevole esistenza dell'azienda.

I primi paesi in cui essa ha trovato diffusione sono stati quelli dell'area anglo-americana. Tali studi hanno in maniera molto rapida, riscosso notevole attenzione in tutto il mondo dei paesi ad economia evoluta⁴⁰.

La *corporate governance* ha, negli ultimi anni, ricevuto attenzione sempre più rilevante nel dibattito accademico nazionale e internazionale, coinvolgendo, in particolare, gli studiosi di discipline aziendali, economiche e giuridiche. In verità, nonostante alcune delle questioni sul tema fossero già state sollevate, tempo addietro, dal seminale lavoro di Adolph Bearle e Gardiner Means (1932), fino all'inizio degli anni Ottanta la *corporate governance* non sembrava aver trovato rilevanza prominente nella letteratura.

Nell'ultimo ventennio, tuttavia, l'importanza scientifica del tema sembra essere cresciuta notevolmente a causa di alcuni eventi. Tra essi è doveroso menzionare almeno l'importante processo di privatizzazione avvenuto in alcuni paesi dell'America latina, dell'Europa occidentale e dell'Asia, nonché le numerose operazioni di fusione e di *takeover* ostili che hanno interessato le imprese statunitensi ed europee⁴¹. Al riguardo, diversi interrogativi sono stati sollevati in

⁴⁰ Cfr. P. TARTAGLIA POLCINI, *L'area del controllo nei modelli di Corporate Governance. Principi e meccanismi*, Cedam, Padova, 2000.

⁴¹ Tra gli altri eventi di maggior rilievo segnaliamo la conclusione di taluni processi di unificazione economica, quali l'Unione europea, che almeno apparentemente avrebbe dovuto comportare una maggiore integrazione con riferimento al mercato internazionale dei capitali, infine la crisi macroeconomica che ha investito aree geografiche quali Russia, Asia orientale e Brasile. In proposito si vedano, *amplius*, Becht, Bolton e Röell (2002).

merito all'orientamento strategico delle imprese neonate e al complesso monitoraggio delle sottese operazioni di gestione.

Ciò premesso, sebbene i precitati fattori abbiano giustificato l'accresciuta importanza delle tematiche di *corporate governance*, l'attualità e la rilevanza dell'argomento sembrano essere state definitivamente evidenziate dalle note frodi contabili che, recentemente, hanno sconvolto i mercati finanziari internazionali. Due realtà, in proposito, sono risultate drammaticamente evidenti: l'appropriazione indebita di rilevanti risorse aziendali da parte di alcuni amministratori e dirigenti delle imprese coinvolte e, parallelamente, l'ingente danno economico causato agli investitori.

Da queste ultime considerazioni sembra emergere il motivo per il quale, secondo una prospettiva generalmente condivisa dalla letteratura anglosassone sul tema, «corporate governance deals with the way in which suppliers of finance to corporations assure themselves of getting a return on their investment» (Shleifer e Vishny 1997, p. 737)⁴².

In tale prospettiva, in particolare, l'obiettivo di un sistema di *corporate governance* sembra convergere con quello, più generale, della massimizzazione del valore per gli azionisti, che nei paesi anglosassoni, come noto, è stata negli ultimi venti anni sovente esplicitata quale fine principale dell'impresa⁴³. Quest'ultimo fine, tuttavia, non è unanimemente condiviso dagli studiosi di management, in particolar modo da coloro che non sono di matrice anglosassone⁴⁴. Da ciò consegue che una delle problematiche più attuali nel dibattito internazionale verte proprio sull'individuazione dello specifico obiettivo della *corporate governance*, in particolare

⁴² Al riguardo, i recenti contributi degli studiosi anglosassoni si sono focalizzati sul legame, ritenuto essenziale, tra la *corporate governance* e la più generale teoria dell'impresa segnatamente in termini di costi di agenzia (per tutti, Jensen e Meckling 1976), costi di transazione (per tutti, Williamson 1985), nonché diritti di proprietà (ad esempio, Zingales 1998). Un denominatore comune dei precitati filoni di ricerca può essere individuato in un seminale lavoro di Coase (1937).

⁴³ In proposito si veda, per tutti, Rappaport (1986).

⁴⁴ Sul punto, ad esempio, si veda Golinelli (1996).

di quali interessi e quali *stakeholder* aziendali debbano essere tutelati dai sottesi sistemi⁴⁵.

In Italia, negli ultimi anni, sono state poste in essere diverse riforme normative miranti al miglioramento dell'efficacia del sistema di *corporate governance* nelle società per azioni (SPA)⁴⁶. Nel 1998, in particolare, la disciplina attinente ad alcuni aspetti relativi alle SPA quotate, quali la protezione degli azionisti di minoranza e le operazioni di *takeover*, è stata riformata «falla legge Draghi.

Nel 1999 è stata emanata la prima versione del Codice Preda⁴⁷». L'obiettivo formale di detto codice è di migliorare l'*accountability* delle società' quotate attraverso l'introduzione di *standard* di *best practice*, in linea con la prassi internazionale, nella definizione delle strutture di *governance*⁴⁸. Nel gennaio 2003 la disciplina delle strutture di *governance* per le società di capitali e le cooperative è stata significativamente riformata dal DLGS n. 6/2003. Dal gennaio 2004, di conseguenza, le società per azioni possono scegliere l'adozione di tre differenti strutture di *governance*.

Il sistema latino tradizionale, che prevede la nota struttura «assemblea dei soci - consiglio di amministrazione (CDA) - collegio sindacale», viene tenuto come modello di base. Per quanto concerne i nuovi modelli, il primo riflette principalmente quello tedesco, prevedendo, segnatamente, un «consiglio di gestione» e un «consiglio di sorveglianza»; il secondo si ispira sostanzialmente a quello anglosassone, prevedendo, in particolare, un CDA e un «comitato per il controllo sulla gestione»⁴⁹.

⁴⁵ In proposito, ad esempio, si vedano Holmström (1999) e Gilson (2005), nonché i contributi della letteratura nota come «*law and finance*» (per tutti La Porta *et al.*, 1998).

⁴⁶ Più in generale, sui cambiamenti avvenuti nel ventesimo secolo nel sistema italiano di *corporate governance* si veda, ad esempio, Ferrarini (2005).

⁴⁷ Tale edizione è stata ampliata e riveduta, dapprima, nel luglio 2002 e, successivamente, nel marzo 2006.

⁴⁸ Il primo Codice europeo di questo tipo è il Cadbury Code, introdotto nel Regno Unito nel 1992.

⁴⁹ Attualmente, invero, il modello latino tradizionale è ancora largamente prevalente nelle SPA italiane.

Il 28 dicembre 2005, infine, è stata approvata dal nostro parlamento la legge n. 262 «Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari». La legge, in particolare, costituisce un passaggio formale di un processo di riforma che mira al rafforzamento dei meccanismi nazionali di tutela del risparmio ed è stata avviata a seguito delle note frodi contabili che, anche nel nostro paese, hanno determinato gravi danni agli investitori, nonché minato il clima di fiducia nel mercato finanziario italiano⁵⁰.

2.2. Assetti proprietari e meccanismi di controllo

Il termine <<controllo>> non ha un'unicità di significato né nel linguaggio comune né tanto meno nel mondo economico; è pertanto inevitabile che anche nell'ambito del presente scritto, che tratta dei temi legati alla vita delle aziende, esso venga impiegato in più di un'accezione⁵¹. Va allora chiarito che nel presente paragrafo, con l'espressione <<controllo>> s'intende fare riferimento al soggetto che esercita nell'impresa il supremo potere volitivo, che quindi decide le strategie da adottare e da perseguire e la destinazione dei risultati della gestione. Nei diversi contesti nazionali, il controllo è detenuto, a seconda dei casi, dagli azionisti, dai manager, dai lavoratori, dalle istituzioni finanziarie, etc., oppure da coalizioni, variamente configurabili, tra le predette categorie di stakeholder.

⁵⁰ Nel 2002, a seguito dei casi Enron e Worldcom, una dinamica identica aveva portato negli Stati Uniti all'emanazione della legge nota come Sarbanes Oxley Act.

⁵¹ Etimologicamente il termine trova origine nella "contrazione di contre-role, letteralmente <<controllo-elenco>>, ovvero lista che serve per accertare l'esistenza di un altro elenco. "<<Ruolo>> infatti, anche nella nostra lingua classica, significa catalogo (...). E controllo è anche il modo per accertare l'esistenza del ruolo". Però "è ovvio che il legislatore, parlando di società controllate non ha avuto presente il significato usuale della parola controllo. Una società non si considera controllata (nella nomenclatura tecnico-mercantile ed economica) quando sia semplicemente soggetta all'indagine critica, alla conoscenza precisa di un'altra società o di una persona fisica". E. FINZI, *Società controllate*, in Riv. Dir. Comm., II, 1932.

Sotto il profilo linguistico, in sostanza, "non si può prescindere dalla constatazione che il vocabolo <<controllo>>, anche ove si voglia limitare l'osservazione al solo ambito del diritto societario, è – e resta – giuridicamente polisenso". L. SCHIUMA, *Controllo, governo e partecipazione al capitale*, Cedam, Padova, 1997.

È indispensabile sottolineare che il sistema di governance di ciascun Paese, risente, ovviamente, del diverso contesto storico, economico, giuridico e culturale.

Per ricercare e indagare i vari modelli occorre, pertanto, “contestualizzare” lo studio dell’impresa, dal momento che solo dalla disamina della “microstoria” del fenomeno imprenditoriale si disvelano le sue specifiche peculiarità. Se si sofferma l’attenzione su alcuni tra i principali Paesi sviluppati, i vari paradigmi d’impresa sembra siano influenzati, o per certi versi determinati, principalmente dai seguenti tre fattori:

- a) tipo di ordinamento giuridico;
- b) sistema dei valori socioculturali, etici, religiosi e politici;
- c) presenza dello Stato e libertà economica⁵².

Tali fattori permeano la vita dell’impresa, in quanto condizionano non solo i manager, ma anche i vari stakeholder che intorno all’impresa gravitano e che ad essa sono a vario titolo interessati. Se si restringe il campo d’osservazione ad alcuni Paesi industrializzati come Australia, Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti, dall’esame sistematico dei predetti fattori di differenziazione emergono alcuni modelli d’impresa, ossia di assetto istituzionale. I modelli in parola sono riconducibili ai seguenti:

1. modello anglosassone al quale appartengono stati Uniti, Regno Unito e Australia;
2. modello renano al quale appartengono Germania e Giappone;
3. modello latino che comprende Francia, Spagna e Italia.

Le diversità più significative sono ravvisabili tra il paradigma anglosassone, da un lato, e gli altri due dall’altro. Questi ultimi, infatti, per quanto diversi, presentano notevoli affinità, in particolare con riferimento al modo di concepire l’impresa e al complesso delle relazioni che s’instaurano tra le problematiche

⁵² Cfr. N. ANGIOLA, *La Corporate Governance e impresa familiare*, Giappichelli, Torino, 2000.

economiche e le problematiche sociali. Di seguito, si procede ad una breve disamina delle determinanti fondamentali dei tre citati paradigmi.

a) *Tipo di ordinamento giuridico*

Il modello giuridico anglosassone, comunemente noto come common law, si fonda su di un numero molto limitato di leggi scritte che vengono interpretate da parte delle Corti. L'opera di interpretazione realizzata da parte delle Corti conduce alla formazione di numerosi casi giurisprudenziali (case law) con funzione integrativa rispetto alle limitate disposizioni legali. La giurisprudenza delle Corti conferisce flessibilità al sistema giuridico e consente il costante aggiornamento dello stesso in base alle istanze riformatrici che, senza soluzione di continuità, provengono dall'ambiente socio-economico.

Il modello latino e il modello renano si contraddistinguono, invece, per la tendenza manifestata dal Legislatore ad una puntigliosa regolamentazione di ogni fattispecie teorica e applicativa che si presenti alla sua attenzione. In altri termini, il Legislatore tende a coprire ogni spazio che si renda disponibile al suo intervento, lasciando limitati margini all'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale. Per quanto testè detto, appare evidente come nei modelli latino e renano la riforma della disciplina societaria e dell'intero sistema di corporate governance sia subordinata all'intervento del Legislatore. Non di rado, le imprese debbono conformarsi a istituti giuridici obsoleti e, pertanto, inidonei a garantire competitività, soprattutto rispetto agli investitori internazionali.

Nella formula anglosassone, l'intervento dei tribunali consente, in modo più rapido e spesso più efficace, l'aggiornamento dell'ordinamento giuridico alle nuove necessità manifestate dai mercati e dalle imprese.

b) *Sistema dei valori socioculturali, etici, religiosi e politici*

I vari modelli d'impresa appaiono determinati anche dal sistema dei valori socioculturali, etici, religiosi e politici. Infatti, l'assetto istituzionale dipende dalla cultura – lato sensu intesa – che contraddistingue lo specifico contesto sociale in

cui l'impresa nasce e opera. Spesse volte la cultura si manifesta come un vero e proprio imprinting che condiziona il comportamento degli individui, la propensione al rischio, i processi decisionali dell'impresa e l'approccio agli stakeholder. La cultura, pertanto, appare in grado di delineare un "carattere nazionale" capace di spiegare come mai i diversi paradigmi d'impresa differiscano tra di loro. Ai fini della comprensione dello specifico "carattere nazionale", particolare rilievo assumono il tipo di religione e i valori etici di riferimento, l'organizzazione politica, i sentimenti di nazionalismo e i preconcetti prevalenti. La considerazione di tali elementi assume particolare importanza, in quanto consente di capire se la mentalità convenzionale privilegi l'individualismo o il senso civico e della comunità. La formula anglosassone si contraddistingue per la prevalenza di una religione non cattolica e per il più sentito rispetto delle regole e delle convenzioni sociali; i paesi appartenenti al modello latino si caratterizzano, invece, per la prevalenza della religione cattolica e per l'individualismo e il sentimento nazionalistico marcati. Il Giappone e la Germania si collocano in una situazione intermedia rispetto ai citati modelli, per la prevalenza della religione non cattolica e per il significativo sentimento della patria e della comunità di appartenenza.

c) Presenza dello Stato e libertà economica

S'intende fare riferimento in particolare alla possibilità del Governo di limitare i rapporti economici tra i vari individui⁵³. Tra i paesi industrializzati oggetto d'osservazione nel presente lavoro, si è constatato che quelli appartenenti al modello anglosassone si contraddistinguono per il maggior grado di libertà

⁵³ Si ritiene che un valido indicatore del grado di libertà economica nei diversi contesti nazionali possa essere costituito dall'Heritage Foundation's Index of Economic Freedom basato su cinquanta variabili indipendenti aggregate nei seguenti dieci fattori: politica commerciale (trade policy); sistema di tassazione (taxation); politica monetaria (monetary policy); sistema bancario (banking); trasferimenti di capitali e investimenti stranieri (capital flows and foreign investment); disciplina dei diritti di proprietà (property rights); altri interventi di politica economica (government intervention in the economy); politiche di regolamentazione (regulation); dimensioni e caratteristiche del mercato nero (black market); controlli sui prezzi e sugli stipendi (wage and price control). N. ANGIOLA, cit.

economica; seguono i Paesi del modello renano e, infine, i Paesi del modello latino. Sembra si possa ipotizzare che la crescita del grado di libertà economica agevoli, nel complesso, l'affinamento dei sistemi di corporate governance e, quindi, degli assetti istituzionali aziendali.

È ovvio, dunque, che le realtà economico-sociali dei diversi Paesi, abbiano dato vita ad una serie di strutture di distribuzione e gestione del controllo differenti tra loro e ciascuna tipica del mercato di riferimento, con caratteristiche assolutamente peculiari e non totalmente riproducibili. Seguendo la logica appena osservata, in una prospettiva di confronto internazionale, sono stati individuati due schemi interpretativi di base: quello dell'outsider system e quello dell'insider system. Con il termine *outsider system* viene identificato uno schema che considera il mercato, in particolare il mercato dei capitali, come il meccanismo più efficiente per risolvere il conflitto tra proprietà e management. L'esercizio dell'attività di controllo si presume essere prevalentemente lasciata al funzionamento di meccanismi esterni all'azienda e, dunque, alle forze del mercato. Per tale motivo i sistemi outsider sono anche chiamati market oriented model, ovvero sistemi basati sulle logiche di funzionamento dei mercati⁵⁴. In tali modelli, tipicamente riconducibili al contesto anglosassone (principalmente Stati Uniti e Gran Bretagna) si osservano le seguenti peculiarità:

- proprietà diffusa;
- assenza di un'azionista che detiene una quota significativa del capitale tale da attribuirgli il controllo dell'impresa;
- mercato dei capitali altamente liquido;
- titoli quotati/prezzo come segnale di performance in un mercato dei capitali efficiente;

⁵⁴ Cfr. R. DI PIETRA, cit. ; S. BRESCIANI, *La Corporate Governance nel sistema impresa: prospettive di analisi e relazionali. L'esperienza americana*, Giappichelli, Torino, 2003.

- disponibilità di formule finanziarie che rendono possibile ogni tentativo di takeover⁵⁵;
- concentrazione del potere di controllo (o delle responsabilità) nel management;
- mercato per il controllo molto diffuso, con minacce di takeover per le aziende underperforming;
- maggiore attenzione e difesa dei diritti degli azionisti, specialmente di quelli di minoranza.

La tipologia di società prevalente è la cosiddetta public company. Tuttavia Di Pietra osserva che nei sistemi outsider è possibile individuare due estremi uniti da una serie di posizioni intermedie. L'ipotesi della public company, nella forma pura, si colloca ad uno di tali estremi, rappresentando l'ipotesi nella quale si realizza la perfetta e netta separazione tra proprietà e controllo, posta all'origine dei problemi di CG. In tale situazione si è di fronte ad una totale <<polverizzazione>> del capitale per cui nessun socio possiede, nelle compagini aziendali in esame una quota neppure minimamente rilevante del capitale, una società nella quale vi sono dunque solo azionisti di minoranza⁵⁶. All'altro estremo, si pongono gli investitori istituzionali che sono in possesso di piccole quote azionarie e che, solo coalizzandosi, possono imporre regole di governance che permettono il monitoraggio del management. In questa situazione si presume che sia nell'esistenza di un mercato finanziario efficace la possibilità di disciplinare i comportamenti degli amministratori dato che i casi di gestione insoddisfacente (sub-ottimale) verrebbero immediatamente tradotti sul valore corrente del titolo e, successivamente, sanzionati con l'acquisizione dell'azienda e la conseguente rimozione dei managers inefficienti. Inoltre, spesso

⁵⁵ Tra le altre, Jensen ha individuato, come formule finanziarie, bridge financing, junk bonds. Cfr. M. JENSEN, *Corporate Control and the Politics of Finance*, in *Journal of Applied Corporate Finance*, n. 4, 1991.

⁵⁶ Cfr. P. DI TORO, *Governance etica e controllo. Assetti societari, codici di autodisciplina e audit interno*, Cedam, Padova, 2000.

si fa ricorso a sistemi di incentivazione del management che intervengono sulla remunerazione immediata o di medio-lungo termine.

Il modello *outsider system*, in sintesi, nell'assunto che le ipotesi siano corrette e i meccanismi tecnici funzionanti, dovrebbe garantire alcuni vantaggi. Innanzitutto perché consente di creare le condizioni per equilibri "efficienti", in quanto i *takeover* permettono di trasferire il controllo da un management inefficiente con l'allocazione delle risorse imprenditoriali e manageriali secondo regole di mercato; inoltre si tratta di un utile schema per la massimizzazione del vantaggio delle società di capitale come meccanismo di *funding* e di ridistribuzione del rischio, la cui diversificazione, assieme alla liquidità data dal mercato secondario, riduce il costo del capitale⁵⁷. Tra le critiche al modello, alcune considerazioni pongono più di un dubbio sulla sua validità. Appare, ad esempio, poco realistica l'ipotesi della piena efficienza informativa del mercato, dato che di norma è alquanto difficile che gli amministratori rendano perfettamente visibili le loro scelte strategiche. In realtà, è emerso chiaramente come buona parte delle informazioni di rilievo siano *inside*, cioè indisponibili al mercato dei piccoli investitori. Questa circostanza lascia al management significativi spazi di discrezionalità. Il controllo dei comportamenti degli amministratori impegnati nell'esercizio di tali poteri richiede, inoltre, adeguate attività di controllo sulla loro azione e, dunque, il sostenimento di costi da parte degli azionisti (costi di agenzia). Il complesso delle ultime riflessioni sviluppate suggerisce che sempre più, anche nel mondo anglofobo, si sviluppano contesti societari nei quali gli assetti proprietari assumono forme mediate fra la totale polverizzazione del capitale e la concentrazione della maggioranza assoluta in uniche mani o cordate di soci.

⁵⁷ Cfr. S. BRESCIANI, cit. "I vantaggi sopra elencati costituiscono anche la premessa delle debolezze: chi sostiene il rischio (azionista) è separato da chi lo gestisce (manager); le due posizioni si trovano in conflitto potenziale in quanto obbediscono a incentivi differenti". G. FORESTIERI, *La Corporate Governance negli schemi interpretativi della letteratura*, in G. AIROLDI-G. FORESTIERI (a cura di), *Corporate Governance. Analisi e prospettive del caso italiano*, Etas Libri, Milano, 1998.

La locuzione *insider system* viene utilizzata dalla dottrina come sintesi descrittiva del complesso delle interazioni fra le variabili di governance, quando la dinamica potenzialmente conflittuale dei rapporti tra investitori e amministratori tende a essere risolta ricercando forme di composizione delle frizioni prevalentemente all'interno dell'impresa.

In simili contesti, assumono maggiore rilevanza stakeholder aggiuntivi agli azionisti, quali gli apportatori di capitale con vincolo di credito o quelli prestatori di capitale umano (vale a dire, la forza lavoro organizzata).

Lo schema *insider system*, diffuso nei principali paesi europei ed in Giappone, presenta le seguenti caratteristiche:

- proprietà concentrata: banche o famiglie rappresentano spesso gli azionisti di riferimento;
- controllo normalmente esercitato dagli azionisti di maggioranza;
- maggioranze tendenzialmente stabili, scalate ostili rare e mercato dei capitali relativamente illiquido con scambi azionari poco frequenti;
- esistenza di contratti impliciti e stretti rapporti di fiducia, basati su relazioni personali, tra proprietari, manager, fornitori, banche e così via;
- assenza di un vero e proprio mercato per il controllo;
- ruolo centrale ricoperto dalle banche nel sistema di CG.

Per essere più precisi, anche nei sistemi *insider* è possibile identificare due situazioni che costituiscono gli estremi di un continuum che intercorre tra la perfetta coincidenza di proprietà e controllo e la presenza di una qualche separazione, seppur mitigata dall'attività di investitori istituzionali in possesso di rilevanti quote azionarie. Il ruolo dominante di questi soggetti comporta il ricorso al mercato del risparmio solo per collocare presso i piccoli investitori quote di minoranza del capitale sociale.

Gli investitori istituzionali riescono, quindi, a condizionare l'operato dei managers, la difficoltà consiste nel trovare il giusto equilibrio tra gli azionisti di

maggioranza e di minoranza. Il ruolo che possono così assumere gli investitori istituzionali corrisponde a quanto avviene nell'esperienza tedesca, laddove le aziende di credito definiscono un sistema stabile e durevole di relazioni con l'azienda affidata, e svolgono un'attività di controllo sull'operato del management intervenendo addirittura nella gestione⁵⁸.

Anche questo modello presenta vantaggi e svantaggi. I vantaggi sono da ricondurre, in parte, all'importante funzione di controllo svolta dagli investitori istituzionali, possessori d'ingenti quote di capitale di rischio, i quali in qualità di azionisti di controllo, hanno interesse ad intervenire non appena l'impresa entra in crisi e non crea valore a causa di una gestione poco oculata; e in parte alla convergenza di interessi di soci e amministratori che di frequente si riscontra in questo modello e che permette di operare in un'ottica di lungo periodo. Tra i principali aspetti critici va ricordato che la forte presenza delle banche costituisce un ostacolo allo sviluppo del mercato dei capitali⁵⁹.

Condizione necessaria per il funzionamento del modello è, come ricorda Forestieri, la presenza di alcune soluzioni istituzionali e di precise norme di comportamento^{60 61}.

⁵⁸ Le banche, pur se presenti nei CdA in quanto detentrici di quote del capitale sociale, continuano però sovente a muoversi perseguendo soprattutto obiettivi di prenditori di remunerazione fissa (interesse sui prestiti concessi), configurandosi quindi come c.d. *fixed claimant* (creditrice), piuttosto che come azionisti con aspettative reddituali variabili (*residual claimant*).

⁵⁹ Tra gli aspetti critici si segnalano anche il limite alla crescita dimensionale e comportamenti a danno degli azionisti di minoranza.

⁶⁰ Nel sistema tedesco (esteso con varianti anche alla normativa francese) sono previsti due livelli dell'amministrazione: supervisory board, managing director board (designato dal supervisory board) dotati di tutti i poteri esecutivi e di rappresentanza. Il sistema "a due livelli" dell'amministrazione ha un duplice vantaggio: da un lato isola il board esecutivo (dove sono collocati i poteri di gestione operativa) dalla pressione e dall'influenza diretta degli azionisti; dall'altro gli interessi dei fixed claimant sono prevalenti nel supervisory board (dipendenti e banche). Cfr. S. BRESCIANI, cit.

¹⁵¹ La letteratura nazionale ha teorizzato l'esistenza di tre modelli di CG scaturiti dal confronto incrociato di due variabili chiave: la composizione della compagine azionaria (azionariato unitario o frazionato) e la stabilità della stessa. Essi sono: l'impresa a proprietà diffusa o public company (azionariato articolato e variabile), l'impresa a proprietà chiusa o impresa padronale (azionariato unitario e stabile) e impresa a proprietà ristretta o impresa consociativa (azionariato articolato e stabile)". G. DONNA, *La creazione di valore nella gestione d'impresa*, Carocci, 2000.

2.3. La struttura proprietaria e di controllo nelle società italiane

Chi si è posto in un'ottica di confronto con le esperienze di CG straniere, ha sostenuto che “il caso italiano non può essere ricondotto a nessuno degli archetipi: sono evidenti le peculiarità di struttura industriale e societaria, di assetto proprietario, di circuiti di finanziamento, di relazioni industriali, di presenza pubblica, di normativa fallimentare, di regole d'informazione, di ruolo dei mercati dei capitali”⁶².

Il nostro Paese si distingue dalle altre economie evolute per l'impostazione del proprio modello capitalistico di tipo <<familiare>> caratterizzato dalla prevalente presenza di imprese medio-piccole la cui proprietà è concentrata nelle mani di un limitato numero di azionisti, soci di maggioranza o di controllo, generalmente ristretti gruppi familiari, che esercitano un ruolo attivo nella gestione dell'impresa e rappresentano il soggetto economico della stessa⁶³.

Le caratteristiche peculiari di questa forma di capitalismo sono facilmente riassumibili nei seguenti punti:⁶⁴

- concentrazione della proprietà;

Si ritiene, tuttavia, che tale schematizzazione sia fortemente influenzata sia dai nostri valori culturali sia dalla nostra esperienza imprenditoriale; infatti, per quanto i fondamenti logici sui quali si basa siano condivisibili e validi, essa si differenzia notevolmente da quelle proposte dalla letteratura statunitense. Per un approfondimento dei modelli di CG nella letteratura americana si veda S. BRESCIANI, cit

¹⁵² G. FORESTIERI, cit

¹⁵³ “Allorquando un nucleo familiare oppure due o più nuclei legati da stretti legami di parentela o affinità mettono a disposizione dell'impresa capitali finanziari a ‘pieno rischio’ o a ‘rischio limitato’, garanzie

personali o reali e skill manageriali siamo in presenza di un'impresa familiare. L'impresa in parola si caratterizza per una stretta interrelazione, quando non si ravvisa una vera e propria sovrapposizione, tra la dimensione familiare e quella imprenditoriale” N. ANGIOLA, cit.

La definizione testè fornita di impresa familiare appare “omnicomprensiva”. Come fa osservare Lansberg, “Le imprese familiari presentano forme e aspetti diversi, andando dal negozio di ‘mamma e papà alla grande multinazionale. Inoltre le imprese familiari differiscono in misura notevole quanto alla loro missione e alle strategie e quanto ai mercati nei quali operano”. I. LANSBERG, *La gestione delle risorse umane nelle imprese familiari: il problema della sovrapposizione istituzionale*, in *Problemi di Gestione*, n. 1, 1983, tradotto da *Organizational Dynamics*, Summer 1983.

⁶⁴ Cfr. G. FIORI, R. TISCINI, cit.

- esistenza e diffusione di gruppi piramidali che rendono possibile il controllo con un limitato investimento;
- tessuto imprenditoriale caratterizzato da imprese medio piccole;
- presenza rilevante dello stato e quella, scarsa, di investitori istituzionali.

Sono numerose le cause che vengono richiamate per spiegare la prevalenza delle aziende di piccole e medie dimensioni nel nostro Paese. Tra queste alcune risalgono addirittura alla creazione dello Stato italiano e riguardano: a) la preesistente frammentazione (non solo geografica e politica, ma anche economica e sociale), b) l'iniziale tentativo di accentramento dei poteri e delle normative con l'estensione di quelle piemontesi a tutto lo Stato (unificazione delle legislazioni penale, commerciale e civile), c) la vendita delle terre demaniali alla grande proprietà terriera, d) l'istituzione dell'organizzazione centralizzata dei poteri territoriali, e) la creazione forzata del mercato nazionale con conseguente abolizione dei dazi doganali, f) l'incremento della pressione fiscale, g) l'estensione del servizio militare obbligatorio⁶⁵.

Poche grandi imprese hanno iniziato ad imporsi nel settore industriale seguendo percorsi storici che hanno avuto luogo in determinate e limitate aree del Paese e che hanno potuto radicarsi e svilupparsi grazie al finanziamento delle banche. Tuttavia, l'azione degli istituti di credito è stata ed è ancora confinata alla tradizionale logica del finanziamento piuttosto che del diretto coinvolgimento nella gestione aziendale⁶⁶ (come invece accade in Germania dove è diffuso il modello dell'house bank). Si sottolinea, inoltre, che la struttura del credito italiano è una delle cause del nanismo delle imprese.

⁶⁵ Cfr. P. DI TORO, cit.

⁶⁶ L'erogazione di finanziamenti è generalmente avvenuta sulla base più di garanzie reali o personali prestate dai proprietari o comunque da soggetti personalmente coinvolti, che sulla base di una valutazione economica di progetti di investimento e di assistenza e controllo nella loro realizzazione; forse anche a causa di un'informazione esterna di impresa carente che ha reso oscura la realtà economica delle aziende finanziate. Cfr. P. TARTAGLIA POLCINI, cit.

“La grande impresa industriale” si è affermata nel nostro Paese quando, nel passaggio tra il XIX e il XX secolo si è assistito all’abbandono della politica del *lasser faire* in favore della scelta dell’intervento pubblico dello Stato nell’economia. Essa, fin dalle origini si è basata sulla costituzione di aggregati di aziende legate al nucleo originario della società madre. Simili grappoli di unità aziendali distinte, con il passare di decenni divennero quelli che oggi, nell’accezione moderna del termine, si indicano come gruppi aziendali.

Si tratta di complessi di società, in cui ciascuna è giuridicamente autonoma ma al contempo legata alle altre da vincoli patrimoniali, i quali riconducono il controllo dell’assetto proprietario e il potere di direzione di ognuna delle singole unità produttive a un vertice comune: la società capogruppo (holding controllante). Anche l’affermarsi delle famiglie storiche del capitalismo italiano, quali quelle Marzotto, Agnelli, Olivetti, Pirelli (e successivamente Feruzzi), trova uno dei suoi maggiori presupposti, fin dall’inizio del XX secolo nel rapido ricorso alla costituzione di gruppi⁶⁷.

Si ritengono, a tal proposito, interessanti i risultati di alcune ricerche effettuate in merito alle forme di assetto proprietario che caratterizzano le grandi imprese italiane.

Dai risultati emerge che nel nostro Paese:

- ✓ è presente un mix composito e variegato di assetti proprietari: imprese familiari, multinazionali estere, aziende controllate dallo Stato o da enti locali, public company, coalizioni familiari etc.
- ✓ è elevata la presenza della struttura a gruppo (sono stati individuati 480 gruppi su 538 imprese osservate)
- ✓ prevalgono forme di controllo di tipo assoluto anche nelle grandi imprese e tra queste domina (come peso sul totale del fatturato e dei dipendenti)

⁶⁷ Anche lo sviluppo e il consolidarsi di esperienze imprenditoriali più recenti ma dall’acquisita notorietà come i casi di Benetton, Berlusconi e Stefanel dimostrano, sono stati caratterizzati dalla strategia di distribuire rischi e responsabilità della crescita dimensionale su società distinte, ricorrendo alla <<costruzione>> di gruppi. Cfr. P. DI TORO, cit.

l'assetto proprietario familiare. Una peculiarità del capitalismo italiano consiste proprio nella grande diffusione di imprese di grandi dimensioni controllate da una famiglia. Esse ricoprono un ruolo rilevante non solo in termini di peso dimensionale calcolato sui dipendenti e sul fatturato ma anche in termini di ricchezza prodotta. Si è constatato, infatti, che producono poco meno della metà dell'utile netto complessivo della popolazione;

- ✓ sono molto diffuse le multinazionali estere (imprese controllate, in ultima istanza, da capitale straniero) che sono la seconda forma di assetto proprietario in termini di fatturato controllato e la terza in termini di numero di dipendenti;
- ✓ lo Stato e gli enti locali svolgono ancora un ruolo rilevante nel nostro sistema economico, nonostante il processo di privatizzazione avviato nella prima metà degli anni novanta;
- ✓ si sta sviluppando la public company;
- ✓ le forme di coalizioni hanno un peso assai ridotto ma sono in crescita.

In generale, può dirsi che diversamente da quanto rilevabile nelle economie di matrice prettamente anglosassone, in quella italiana così come in quelle dell'Europa occidentale continentale, la formazione di gruppi è apparsa condotta <<naturale>> costantemente osservabile. In sostanza, “la costituzione di società controllate attorno a una società capogruppo è il processo di sviluppo più frequente in Italia. In altri paesi (soprattutto negli Usa) è più utilizzata la struttura per divisioni o dipartimenti senza personalità giuridica indipendente (a eccezione di quando ci si deve stabilire all'estero)”⁶⁸.

⁶⁸ PRICE WATERHOUSE (1996).

Il fenomeno non ha riguardato solo la maggiore imprenditoria italiana, poiché, diverse minori imprese societarie sono autonome solo formalmente⁶⁹. Tuttavia, esplose passando a maggiori dimensioni aziendali⁷⁰.

Alla luce di tali considerazioni è probabilmente opportuno riflettere su alcune convinzioni in merito agli assetti istituzionali del nostro capitalismo. Va considerata, sia la sensazione della scarsa numerosità delle nostre grandi imprese, sia l'accusa di relativo <<nanismo>> spesso rivolta loro⁷¹. In effetti se si fosse a conoscenza di tutto il complesso dei legami di controllo indiretto e si considerassero i gruppi come aziende unitarie ma multidivisionali, saremmo di fronte a un numero ben maggiore di grandi società, d'altra parte, a livello dimensionale, solo considerando i gruppi comprendenti società quotate, occorre moltiplicare la <<grandezza>> di queste ultime per decine di volte sì da avere reale conoscenza della loro portata. Per comprendere le ragioni della diffusione dei gruppi nello scenario italiano occorre tornare a sottolineare i caratteri tipici di un gruppo: da un punto di vista economico-aziendale (e della relativa direzione unitaria delle società considerate), si ha la dipendenza delle politiche seguite nelle specifiche aziende (componenti il gruppo) da quella impostata dalla capogruppo; sul versante dei riflessi legali si ha la separazione delle singole attività svolte in ciascuna delle imprese e, pertanto, "la struttura del gruppo di società controllate... permette di assumere un rischio separato per ogni società indipendente"⁷². Quindi, in base al principio della responsabilità limitata, se una società controllata fallisce, l'azionista di controllo perde unicamente il capitale

⁶⁹ Si può pertanto affermare che "specialmente nel nostro Paese... la struttura organizzativa a gruppo non è un'eccezione, ma la regola". C. DEMATTE', La gestione dei gruppi: la prospettiva aziendale in P. BALZARINI – G. CARCANO – G. MUCCIARELLI (a cura di), *Atti del convegno internazionale di studi su I gruppi di società* (Venezia, 16-18/11/95), Giuffrè, Milano, 1996.

⁷⁰ Il fenomeno "caratterizza all'incirca il settanta per cento delle unità produttive medie (occupanti fra le cento e le duecento persone); è altresì rilevabile per i quattro quinti delle realtà societarie di medio-grande dimensione (tra i duecento e i mille occupanti) e quasi per tutte le grandi società (con oltre mille addetti)". P. DI TORO, cit.

⁷¹ Cfr. P. DI TORO, cit.

⁷² PRICE WATERHOUSE (1996).

investito in quella specifica società, viceversa, in caso di crisi di una divisione, l'intero capitale sociale dell'impresa è vincolato a fronteggiare le perdite da questa accumulate.

Da tali due generali direttrici di apprezzamento delle configurazioni <<a gruppo>>, si delinea un obiettivo unitario di fondo, sintetizzabile in un <<più controllo e meno rischio>>, espressione che può rendere efficacemente l'idea del movente guida conducente alla scelta in oggetto.

Il gruppo è stato, inoltre, definito come una “tecnica finanziaria il cui scopo consiste nell'assicurare col più piccolo capitale possibile il controllo sul più grande possibile capitale altrui” (Hilferding, 1976). In altre parole il gruppo permette di moltiplicare la ricchezza complessiva gestita senza il ricorso a massicci investimenti da parte dei soci di controllo, generando il c.d. effetto leva azionaria. Tale effetto viene chiarito attraverso un esempio⁷³. Si consideri la seguente situazione in cui:

- ✓ l'azionista di controllo possiede il 51% della società A (capogruppo);
- ✓ la società A possiede il 51% della società B (finanziaria di partecipazione che vanta tra le proprie attività solo la partecipazione in C);
- ✓ la società B controlla il 51% della società C (finanziaria di partecipazione che vanta tra le proprie attività solo la partecipazione in D);
- ✓ la società C controlla il 51% della società D (società operativa) che possiede attività reali nette per un valore pari a 1000 euro;
- ✓ il restante 49% delle società A, B, C, D è posseduto da altri azionisti.

Si ipotizzi, inoltre, che tali imprese finanzino i propri investimenti in attività facendo ricorso a debito e capitale di rischio in eguale misura. In tale situazione, grazie al meccanismo della leva azionaria, le risorse finanziarie reali, che sono pari al valore delle attività reali (euro 1000), sono apportate per euro 5

⁷³ Cfr. A. ZATTONI, *I gruppi di imprese*, Sviluppo & Organizzazione, n. 164, 1997; A. ZATTONI, *The structure of Corporate Group: the Italia case*, Corporate Governance, n. 1, volume 7, Blackwell Publishers, 1999.

dall'azionista di controllo (la partecipazione di maggioranza nella capogruppo), per euro 327 dagli azionisti di minoranza (pari alla somma delle partecipazioni di minoranza nelle società del gruppo) e per euro 668 da conferenti di capitale di debito (istituti finanziari in primis). In un gruppo formato da quattro società controllate a cascata, grazie al meccanismo della leva societaria, con un investimento di 5 euro, l'azionista di controllo è quindi in grado di governare attività reali del valore di euro 1000, riuscendo così a moltiplicare il capitale sotto al proprio controllo di circa 200 volte (tabella n. 1).

All'aumentare del numero dei livelli societari creati tra la capogruppo e le società operative, l'azionista di controllo può gradualmente ridurre il proprio impegno monetario. In sostanza, con una struttura societaria su quattro livelli, l'azionista di controllo può governare la società operativa con solo lo 0,5 delle risorse finanziarie effettive; tale percentuale aumenta all'1,9% in una struttura su tre livelli; al 7,8% nel caso di due livelli; al 27,7% nel caso di una sola impresa.

È importante ricordare che tale meccanismo funziona solo se l'azionista di controllo riesce a coinvolgere altri azionisti nel finanziamento delle varie imprese del gruppo, e questo avviene solo se gli azionisti di minoranza considerano attraente l'investimento nelle azioni delle società di cui il gruppo si compone. Simile politica è particolarmente accentuata dalla struttura fortemente piramidale dei nostri gruppi.

Tabella n. 1: Esempificazione del funzionamento della leva azionaria

Società	Capitale sociale totale	Quota azioni ordinarie dell'azionista di controllo	Quota azioni ordinarie di altri azionisti	Capitale di debito	Risorse finanziarie reali (r.f.r.) apportate ad ogni livello (A)	% delle r.f.r. apportate dall'azionista di controllo (B)
A	9	5	4	9	18	27,7
B	32	18	14	32	46	7,8
C	127	64	63	127	190	1,9
D	500	254	246	500	746	0,5
TOTALI	668	341	327	668	1000	

(A) Tale voce, che indica il valore delle risorse finanziarie reali apportate nelle società presenti ai vari livelli della catena, si calcola sommando al capitale di debito la differenza tra il capitale sociale e la quota detenuta (direttamente o indirettamente) dalla capogruppo.

(B) La percentuale delle risorse finanziarie reali apportate dall'azionista di controllo si calcola dividendo le risorse finanziarie fornite da tale azionista per il valore delle risorse che questi riesce complessivamente a coinvolgere, ad ogni livello, nel finanziamento dell'attività. L'inverso di tale valore, a parità di altre condizioni (in particolare del tasso di indebitamento), è uno dei possibili indicatori del grado di leva azionaria.

Fonte: A. Zattoni, *I gruppi di imprese*, Sviluppo & Organizzazione, n.164, 1997

A contorno, sussistono altre motivazioni che hanno indotto, negli anni, a consolidare la linea in esame e ad incrementare la numerosità delle imprese componenti la struttura <<a gruppo>>; tra esse si possono enucleare:⁷⁴

- la raccolta di risorse finanziarie con vincolo di capitale senza l'introduzione di nuovi soci direttamente nella holding;
- la maggiore capacità creditizia (effetto leva finanziaria);
- la perequazione delle situazioni economiche, finanziarie e patrimoniali di volta in volta presso parti diverse del gruppo (inclusa la possibilità di <<scaricare>> i problemi verso la base del gruppo contestualmente al <<riporto>> dei risultati positivi verso il vertice, mediante apposite operazioni intragruppo);
- la quotazione di controllate che possono funzionare da <<polmoni finanziari>> senza porre a rischio di scalate la holding;
- l'isolamento delle conseguenze rischiose d'iniziativa e progetti innovativi, ma <<delicati>> sul piano della sicurezza del lavoro dell'impatto ambientale e, in generale, dei risvolti giuridici ed economico-finanziari;
- la differenziazione, la flessibilità e l'espansione dimensionale per mezzo d'acquisizioni, senza il sostenimento dei successivi oneri economici e scompensi organizzativi per l'eventuale incorporazione;
- le agevolazioni tributarie per le minori imprese o per alcune di nuova costituzione⁷⁵.

Così mentre in altri sistemi (modello anglosassone e modello dell'Europa continentale e di parte del Giappone) la presenza di un ampio ed efficiente

⁷⁴ Cfr. P. DI TORO, cit.

⁷⁵ Ai moventi indicati possono tuttavia accompagnarsi taluni <<inconvenienti>> rispetto all'unica grande impresa multidivisionale, quali:

- la potenziale duplicazione di strutture e organi;
- la maggiore burocratizzazione nella trasmissione delle informazioni e delle direttive (per il c.d. <<allungamento della catena di comando>>);
- la lenta risalita dei dividendi proporzionale all'incremento dei livelli gerarchici. Cfr. P. DI TORO, cit.

mercato finanziario, o dei capitali o delle imprese bancarie ha permesso la separazione tra proprietà e controllo, nel nostro habitat economico la necessità di diluire i rischi connessi all'accrescersi della concentrazione dimensionale non ha storicamente trovato valido supporto in mezzi di acquisizione di risorse finanziarie a titolo di capitale alternativi a quello dell'investimento diretto da parte di nuclei familiari definiti⁷⁶.

Non appartiene alla nostra tradizione culturale l'idea che il mercato azionario possa essere un imparziale <<giustiziere>> che premia chi assolve validamente la funzione imprenditoriale che gli si assegna e sanziona chi se ne dimostri inetto. È difficile dire se tale cultura si sia sviluppata a causa della presenza di modelli di proprietà chiusa, riluttante alla diluizione del capitale sociale che sarebbe conseguita al ricorso al finanziamento con capitali di rischio attinenti direttamente sui mercati finanziari, o viceversa se sia stato il modesto sviluppo di questi a scoraggiare le imprese ad accedervi. Certo è che i due aspetti sono vicendevolmente correlati⁷⁷. Da quanto osservato sembrerebbe che la concentrazione di pacchetti di controllo nelle mani di un singolo individuo o di una famiglia stronchi sul nascere il fondamentale problema da cui è nato il dibattito sulla corporate governance. Una proprietà concentrata avrebbe, infatti, l'interesse ad esercitare le prerogative che le competono senza la necessità di formalizzare particolari meccanismi di controllo, potendo essa direttamente dare attuazione ai propri interessi esecutivi o, laddove essi siano oggetto di delega, interagire in maniera diretta e personale con chi l'abbia ricevuta.

In realtà, anche nel caso italiano sorge la necessità che all'interno delle strutture di governo societario esistenti siano compresi dei meccanismi di controllo. Ciò principalmente per la distinzione all'interno della stessa proprietà

⁷⁶ Inoltre in altri Paesi, nelle multinazionali la maggioranza delle società controllate è detenuta in forma totalitaria e i gruppi sono più spesso a raggiera e con un solo o al più pochi livelli, a differenza di molti dei gruppi presenti nel nostro Paese, i quali sono piramidali a cascata, con partecipazione diretta o indiretta dalla capogruppo nelle controllate tutt'altro che totalitaria. Cfr. C. DEMATTE', cit.

⁷⁷ Cfr. P. TARTAGLIA POLCINI, cit.

tra detentori della maggioranza e le altre categorie di soggetti. Si viene a creare una netta separazione tra <<la proprietà che comanda>> e <<la proprietà che obbedisce>> con il rischio che la seconda si trovi espropriata dalla prima di buona parte delle prerogative che le spetterebbero. Tale dicotomia, certamente fisiologica nelle imprese di piccola e media dimensione, si ripropone in maniera anomala nel contesto italiano anche nelle imprese private di grandi e grandissime dimensioni che accedono alle quotazioni di borsa. L'esistenza di una quota proprietaria inattiva produce quindi, un potenziale conflitto all'interno della stessa proprietà in quanto si realizza un'anomala condizione di diseguale distribuzione di poteri legata alla forte presenza dominante della figura dell'azionista di riferimento, che è in grado di monitorare efficacemente l'azione degli amministratori esercitando la propria influenza sui loro comportamenti in modo tale che questi rispecchino gli interessi dell'azionista di riferimento. In questa situazione lo spazio lasciato agli azionisti di minoranza non trova adeguate modalità di espressione e tutela. Da queste considerazioni, emerge che il problema principale che si pone all'interno del nostro sistema di governance consiste nella ricerca di soluzioni che consentano un ruolo più ampio ed efficace agli azionisti di minoranza.

2.4. Il conflitto d'interesse e il tema dell'indipendenza

Il dibattito in materia di CG nasce con riferimento ai problemi legati all'adozione del vestito giuridico societario. Rispetto alla conduzione di un'impresa in forma individuale, l'adozione del modello societario comporta la separazione di ruoli e poteri e la loro assegnazione a soggetti distinti. Il potenziale conflitto che ne deriva rende necessarie delle soluzioni strutturate ed istituzionali mirate all'allineamento dei diversi interessi in gioco⁷⁸. Si precisa che

⁷⁸ Cfr. P. TARTAGLIA POLCINI, cit.

non si tratta di un problema di separazione formale ma riguarda piuttosto la concreta presenza contemporaneamente di categorie diverse di soggetti che hanno ruoli differenti. Più è sofisticata la struttura societaria, più differenziate sono le categorie di interessi che per suo tramite devono trovare composizione.

Le difficoltà crescono ulteriormente quando le categorie di interessi coinvolte, per effetto di fenomeni evolutivi (o involutivi) di varia natura, non sono in grado di assolvere appieno la funzione ad esse istituzionalmente riconosciuta. In particolare, è tradizionalmente riconosciuto in dottrina economico-aziendale che una funzione di particolare rilevanza debba spettare, tra i vari interessi coinvolti nell'impresa, alla proprietà. Essa, in quanto residual claimant, deve essere dotata del supremo potere volitivo. Nella misura in cui l'assemblea dei soci rispetta il ruolo che <<aziendalmente>> è affidato alla proprietà, potrà riconoscersi che il vestito societario non snatura la contrapposizione e l'equilibrio di ruoli e funzioni dettati dai principi dell'economia aziendale. Ove ciò non dovesse più accadere per qualsiasi ragione, vuoi perché il controllo non è affidato alla proprietà, vuoi perché si creano interessi divergenti tra azionisti di maggioranza e azionisti di minoranza, potrebbero risultarne disequilibri tali da compromettere la capacità di sopravvivenza della stessa organizzazione societaria⁷⁹. In tali circostanze è necessario, come si vedrà, che siano identificati ed attivati appositi filtri interni ed esterni all'organizzazione aziendale, cui facciano capo obblighi sanzionabili. Affinché questi filtri funzionino, è necessario garantire ed aumentare la loro distanza (ovvero la loro indipendenza) da proprietari ed amministratori.

2.4.1. Il rapporto tra proprietà e management

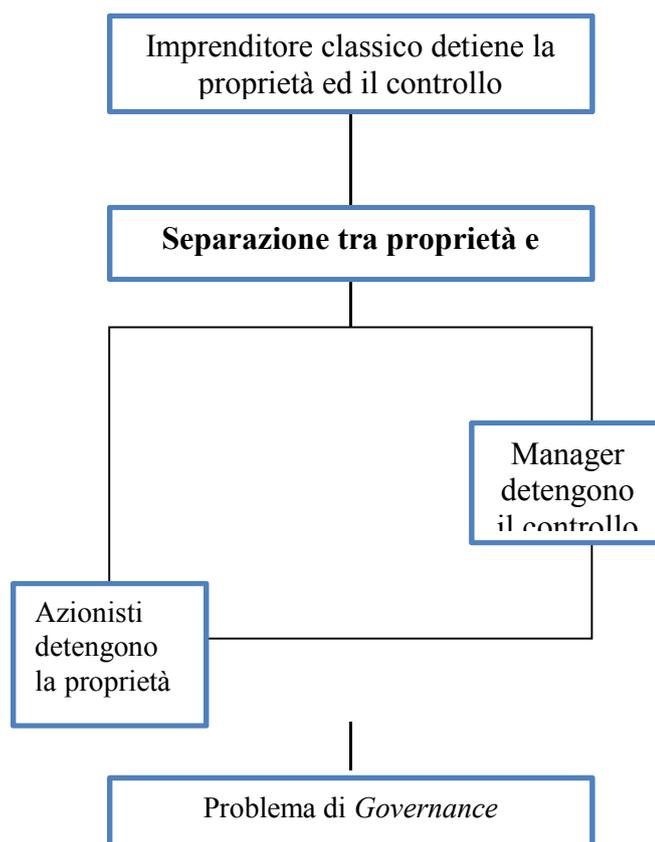
L'attribuzione dei diritti di controllo e di governo e della distribuzione dei risultati può generare dei problemi. All'origine di tali problemi è posta la

⁷⁹ La medesima considerazione vale per ogni altro detentore istituzionale, nel modello societario, di attribuzioni la cui rilevanza riceve un riconoscimento aziendale. Cfr. P. TARTAGLIA POLCINI, cit.

separazione tra proprietà e controllo ovvero tra chi detiene il capitale di rischio e chi gestisce l'impresa (management)⁸⁰, (figura n. 1).

Le problematiche di CG diventano tanto più evidenti quanto più è accentuata tale separazione.

Figura 1 – Come sorge il problema di Corporate Governance



Fonte: Melis A. (1999), Corporate Governance. Un'analisi empirica della realtà italiana in un'ottica europea, Giappichelli, Torino.

⁸⁰ Nella letteratura internazionale numerosi contributi hanno preso spunto proprio dal passaggio tra l'azienda considerata in una logica classica e neoclassica nella quale il proprietario ed il manager coincidono nell'imprenditore e l'azienda delle ipotesi teoriche del capitalismo manageriale e, quindi, evocata sullo sfondo della teoria dell'agenzia. In tal senso si possono richiamare, tra gli altri, gli studi di A. BERLI, G. MEANS (1932), R. H. COASE (1937), H. A. SIMON (1958), W. J. BAUMOL (1967), H. ANSOFF (1968), R. MARRIS (1972), M. C. JENSEN (1976), E. F. FAMA, M.C. JENSEN (1983;1989), O.E. WILLIAMSON (1985).

Poiché l'ipotesi nella quale si realizza più fortemente la separazione tra proprietà e controllo è quella della public company, non stupisce il fatto che le origini dell'attenzione per le tematiche di CG si collochino nei paesi anglosassoni dove è maggiormente sentito il ruolo dei mercati quali equilibratori di interessi. In questo contesto la figura dell'imprenditore-manager tipica di molte imprese a carattere familiare viene meno, in quanto la gestione dell'impresa viene affidata a persone, i manager, che possono avere interessi differenti da chi detiene il capitale di rischio⁸¹. Per sviluppare questo concetto occorre necessariamente risalire alle posizioni della Teoria dell'agenzia che, a sua volta, molto trae dalla dottrina contrattualistica⁸².

Applicando il modello della Teoria dell'agenzia alla tematica che si sta esaminando, si può osservare che tra la proprietà e il management viene ad instaurarsi un rapporto di agenzia⁸³, ossia un legame mandante-mandatario (principal-agent) fondato sulla delega e sulla responsabilità per i risultati conseguiti (accountability)⁸⁴. Si verifica in tal modo lo spostamento del baricentro del potere aziendale dalla proprietà al management.

⁸¹ “La divisione tra proprietà e controllo, e tra controllo e management, sta alla base di molti problemi affrontati nelle tematiche di Corporate Governance. Questi fattori inducono infatti potenzialmente un disallineamento tra obiettivi della proprietà ed effettiva conduzione dell'impresa, conflitti tra azionisti di diversa dimensione, insorgere di fenomeni di inefficienza e slackness manageriale”. F. PANUZZI – M. POLO, Corporate Governance e mercato dei capitali. Un'analisi economica della regolamentazione dei takeover, in G. AIROLDI, G. FORESTIERI a cura di), Corporate Governance. Analisi e prospettive del caso italiano, Etas Libri, Milano, 1998.

⁸² Cfr. DI PIETRA, cit. La trasposizione dell'istituto giuridico societario nel campo della teoria dell'impresa ha prodotto un interessante filone di studi noto come <<teoria contrattualistica>>. Esso pone l'accento sul legame contrattuale che vincola tra loro le diverse parti coinvolte. In tale visione, le imprese non sono altro che complesse realtà contrattuali plurilaterali (nexus of treaties) nelle quali ciascuno è legato a tutti gli altri da vincoli ben formalizzati. Un vincolo meritevole di particolare attenzione è quello che lega la proprietà a coloro che di fatto gestiscono l'azienda sociale. Cfr. P. TARTAGLIA POLCINI, cit.

⁸³ Un rapporto di agenzia implica una situazione in cui un individuo (principale) incarica un altro individuo (agente) di svolgere un lavoro/servizio per conto proprio e che implica una delega di responsabilità decisionale. La teoria sui costi di agenzia risale a Jensen e Meckling, che nel 1976 definirono l'impresa “un insieme di relazioni contrattuali”. Cfr. M. C. JENSEN – W. H. MECKLING, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, in *Journal of Financial Economics*, n. 3, 1976.

⁸⁴ Il concetto di accountability si differenzia da quello di responsibility. Il primo implica il necessario impiego di uno strumento rendiconto che invece è soltanto eventuale nel secondo.

Gli studiosi Berle e Means mettono in evidenza come il problema principale derivi dal fatto che gli azionisti non riescono a controllare l'operato del loro agente (il management) a causa della grande dispersione dell'azionariato, spesso poco interessato alla gestione dell'impresa⁸⁵.

In questo caso, quindi, il controllo è solo formalmente nelle mani degli azionisti, in quanto effettivamente esercitato dai managers in seno all'impresa⁸⁶.

In particolare, nella relazione di agenzia che viene ad instaurarsi tra azionista e manager possono insorgere dei problemi, sintetizzabili come segue:

- l'agent e il principal possono avere interessi contrastanti: la stabilità della posizione occupata e la continuità (e l'incremento) del relativo <<compenso>> (in termini monetari, reali, psicologici, etc.) per il primo; la remunerazione dell'investimento finanziario con vincolo di capitale, sia sottoforma di dividendo che di plusvalenza sul costo d'acquisto della partecipazione, per il secondo.

La diversità in oggetto non diviene forzatamente contrapposizione fra le due tipologie di portatori di interessi (ammesso e non concesso, peraltro, che vi sia omogeneità all'interno delle due⁸⁷).

⁸⁵ L'efficacia del controllo potrebbe essere conseguita solo se fosse possibile definire un rapporto contrattuale tra principale ed agenti talmente dettagliato da prevedere tutte le possibili circostanze future e le relative conseguenze in termini reddituali. Cfr. R. DI PIETRA, cit.

⁸⁶ Cfr. A. BERLE – G. MEANS, *The Modern Corporation and Private Property*, Commerce Clearing House, New York, 1932.

“La dissociazione del controllo da qualsiasi partecipazione nel capitale (...) si ha quando i proprietari del capitale proprio e del capitale di comando non vogliono o non possono, per incapacità o per altri motivi, esercitare liberamente e responsabilmente il supremo governo dell'impresa. (...) Gli amministratori, allora, formalmente continuano a derivare il loro potere dai detentori del pacchetto di comando, ma di fatto sono essi stessi, o meglio, alcuni di essi, a tenere saldamente il controllo dell'impresa, ivi incluso il controllo delle nomine alle supreme cariche sociali”. V. CODA, *Proprietà, lavoro e potere di governo dell'impresa*, Giuffrè, Milano, 1967.

⁸⁷ Come ricorda Forestieri (1998), “la diversificazione degli interessi in gioco è molto ampia all'interno delle due categorie fondamentali e nell'articolazione delle categorie... La dialettica proprietà/management si limita ad assumere quest'ultimo come un unicum e a rappresentarlo con il riferimento al vertice esecutivo (amministratore delegato o direttore generale). Naturalmente occorre anche chiedersi come operi il sistema di corporate governance verso il basso... Il management intermedio ha lo stesso atteggiamento attribuibile al vertice? Come vengono controllati i comportamenti e i risultati?”.

Tuttavia, un certo grado di trade-off, ovvero d'inconciliabilità è sovente emerso. Ad esempio, nelle realtà in esame gli amministratori, allo scopo di mantenere con costanza un sufficiente livello di soddisfazione degli investitori ma senza generare in essi contemporaneamente aspettative eccessive (tutelandosi quindi da eventuali scalate), mirano con maggior frequenza a una stabilizzazione dei dividendi; il punto è che piuttosto che realizzare simile politica in maniera trasparente (cioè con proposte di destinazione degli utili netti che non disperdano l'autofinanziamento aziendale), essi la attuano con una politica di bilancio ad hoc, la quale, seppur assume forme lecite, risulterà pur sempre ignota, sommersa nelle pieghe minute e recondite e nei passaggi analitici del processo di redazione del documento di sintesi.

Inoltre, sempre allo scopo di proteggersi contro il rischio di perdere la posizione di rendita raggiunta (in ipotesi di contendibilità) gli amministratori pongono in essere comportamenti tali da far avvertire come <<preziose>> e difficilmente <<ricostruibili>>, in caso di sostituzione, le competenze, le informazioni e le capacità attribuite a chi attualmente governa;

- l'agent e il principal possono avere una diversa propensione al rischio: gli amministratori di fatto assumono decisioni che determinano il valore creato o distrutto dall'azienda ma nei fatti essi non sopportano sul proprio patrimonio personale le conseguenze di tali scelte. La condizione della separazione fra proprietà e controllo conduce ad una conseguente separazione fra rischio e governo aziendale. Gli effetti, positivi o negativi, della gestione non si manifestano sul patrimonio dell'amministratore, ma su quello degli azionisti, non sussistendo alcuna coincidenza tra profitto e remunerazione del manager (con l'eccezione di eventuali forme d'incentivazione);
- nel rapporto tra principal e agent s'instaura un'asimmetria informativa a favore dell'agent (essendo naturalmente lui a gestire la società), che rende

necessario il sostenimento di costi (i cosiddetti costi di agenzia) per monitorare l'operato dei manager da parte di chi detiene, appunto, il capitale di rischio⁸⁸.

Come afferma Genco, si tratta di costi (sopportati dai principali) relativi alla messa a punto e all'applicazione di sistemi di controllo, monitoraggio e incentivo sull'operato del management, nel tentativo di ridurre il comportamento opportunistico ed allinearne gli interessi a quelli degli azionisti⁸⁹.

Molte sono le analisi effettuate sui costi di agenzia. Esse sono unanimi nell'affermare che i costi di agenzia:

- sono maggiori nel caso di manager non azionisti;
- sono inversamente proporzionali all'entità del pacchetto azionario detenuto dal management;
- aumentano al crescere del numero di azionisti non coinvolti nella direzione aziendale;
- diminuiscono al crescere dell'azione di monitoraggio svolta dalle banche⁹⁰.

Diversi studiosi individuano nella partecipazione del management al capitale di rischio dell'impresa (managerial ownership)⁹¹, uno dei principali strumenti interni di CG⁹²

⁸⁸ Il comportamento attivo di supervisione da parte di un investitore necessariamente beneficia ogni altro investitore, ancorché inattivo. Da ciò si origina il problema del *free-riding*. Dal momento che l'assumere un atteggiamento attivo comporta dei costi, il singolo individuo tende ad astenersene se la misura del beneficio che ne potrebbe ottenere risulta inferiore al costo che stima di sopportare. Il paradosso sta nella circostanza che, a livello di intera categoria degli investitori in capitale di rischio, la relazione beneficio/costo (complessivi) può essere nettamente a favore dell'assunzione di un comportamento attivo nei confronti dei managers. Tuttavia, ancorché consapevoli di tale convenienza di gruppo, essi si astengono dall'intraprendere alcuna iniziativa di supervisione del management poiché manca un'azione concertata. Si viene a creare una situazione ben nota negli studi di economia generale come <<dilemma del prigioniero>>. Cfr. P. TARTAGLIA POLCINI, cit.

⁸⁹ Essi sono così elencati da Catuogno: "1) costi per il monitoraggio sulle attività dei managers; 2) spese per strutturare l'organizzazione in modo da limitare comportamenti indesiderati dei managers; 3) costo opportunità legato al mancato profitto di un'organizzazione che non consente ai managers di agire come se fossero anche proprietari o alla mancanza di accordi contrattuali che escludano possibilità di comportamento tendenzioso (il costo supererebbe il beneficio)." S. CATUOGNO, *Cenno alle teorie interpretative del concetto di azienda*, in E. VIGANO (a cura di), *Azienda: primi contributi di una ricerca sistematica per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova, 1997.

⁹⁰ Cfr. S. BRESCIANI, N. OLIVEIRA, *I meccanismi di controllo societario. La necessità di un'efficace regolamentazione della Corporate Governance*, in *Revisione contabile*, n. 56, 2004.

2.4.2. Le relazioni tra organi di governo e organi di controllo

Le precedenti considerazioni evidenziano come la Corporate Governance sia sostanzialmente incentrata su: il trattamento imparziale di tutti i conferenti di capitale di rischio (anche in presenza di formule societarie, di quotazione di borsa e di separazione tra interessi delle maggioranze e delle minoranze societarie); il contemperamento di tutte le attese legittime degli stakeholder; la trasparenza delle comunicazioni interne ed esterne. A tale attività sono preposti gli organi di governo – variamente strutturabili in funzione della forma societaria, della separazione della proprietà dalla gestione, delle norme specifiche vigenti nei diversi paesi e di scelta del soggetto economico – che dovrebbero sviluppare le principali decisioni di indirizzo gestionale ed intraprendere tutte le azioni necessarie a salvaguardare la soddisfazione delle attese esterne nel rispetto dei vincoli di durabilità e di autonomia. I modelli di corporate governance sviluppano direttamente e trovano un valido supporto nei sistemi di controllo interno; sistemi predisposti per fornire tutti gli elementi di rilievo decisionale, per conferire validità alla funzione di intermediazione tra attese degli stakeholder e comportamenti gestionali, nonché per garantire la completezza e la trasparenza delle comunicazioni provenienti dal management e di quelle dirette all'esterno.

In particolare, si rende necessaria l'introduzione di precipue forme di controllo, che possono essere: demandate agli organismi facenti parte della struttura di governo d'impresa (ad esempio, al Consiglio d'amministrazione, al

⁹¹ Cfr. M. LA ROCCA, *Manager e azionisti: evidenze empiriche e problemi aperti nella prospettiva della corporate governance*, Economia & Management, n. 1, 2005.

⁹² Sulla base di tali osservazioni, nei paesi a maggior industrializzazione, si sono sviluppati quattro diversi approcci teorici allo scopo di limitare il problema dei costi di agenzia e migliorare, pertanto, i modelli di governo societario⁹². Si tratta del Finance model, del Myopic market model, dell'abuse of executive power model e dello Stakeholder model. Tale classificazione è proposta da Blair e da Keasey, Thompson e Wright. Cfr. M. BLAIR, (1995), *Ownership and Control. Rethinking Corporate Governance for the Twenty-first Century*, The Brookings Institutions, Washington DC; K KEASEY – S. THOMPSON – M. WRIGHT, (1997)

(a cura di), *Corporate Governance. Economic, Management and Financial Issues*, Oxford University Press, Oxford.

Collegio sindacale, etc.) ; attribuite ad unità esterne, indipendenti, in relazione alla legittimazione della comunicazione economico-finanziaria (come nel caso dei revisori esterni); realizzate da organi interni con funzioni di garanzia per la corretta attuazione dei processi di governo⁹³.

Il sistema dei controlli nelle società quotate è disciplinato dal D.Lgs. n. 58/1998 (Legge Draghi o TUF), oltre che sul piano regolamentare dalla Consob, dalla Banca d'Italia e dalla Borsa Italiana⁹⁴.

Il <<quadro>> complessivo risulta piuttosto articolato, infatti, secondo il modello attualmente previsto dal D. Lgs. 58/1998, gli organi aziendali preposti all'esercizio o che hanno il compito di supervisionare i controlli aziendali sono:

- il Consiglio d'amministrazione e l'alta direzione;
- il Comitato per il controllo interno, nel caso in cui la società abbia aderito al Codice di autodisciplina emesso dalla Borsa Italiana;
- l'Internal auditing (ed il preposto al controllo interno, se tale ruolo non coincide, come accade spesso, con il responsabile della funzione di Internal auditing);
- il Collegio sindacale (il Consiglio di sorveglianza o il Comitato per il controllo sulla gestione, nel caso di scelta di nuovi modelli societari);
- la società di revisione⁹⁵.

È importante che nel loro insieme, organi di gestione e organi di controllo, operino in modo indipendente gli uni dagli altri, avendo cura di svolgere i propri compiti in maniera efficace, senza peraltro intralciare il raggiungimento degli obiettivi societari, rispettando dinamiche di trade-off tra efficacia dei controlli ed efficienza della gestione.

⁹³ Cfr. D. M. SALVIONI, cit

⁹⁴ In relazione a specifici settori hanno funzioni di controllo l'ISVAP e la COVIP.

⁹⁵ Cfr. F. BAVA E A. DEVALLE, *Sistema dei controlli e <<crack>> aziendali*, in Amministrazione e Finanza n. 6, 2004. Si ricorda che la legge Draghi ha previsto la distinzione tra controllo contabile, assegnato alla società di revisione e controllo di legittimità e del sistema di controllo interno, attribuiti al Collegio sindacale.

Il buon modello di Corporate Governance dovrebbe riuscire a conciliare l'esigenza di controlli forti ed efficaci, che nel loro agire non inficino la flessibilità operativa della società⁹⁶.

In un approccio generale, l'efficacia del controllo dipende essenzialmente da tre fattori:

- ✓ l'indipendenza del soggetto legittimato a svolgerlo (garantita da un'adeguata disciplina del conflitto d'interessi che fissi anche incompatibilità e divieti);
- ✓ i poteri di cognizione che gli sono riconosciuti (consentendo al singolo amministratore o singolo sindaco di esercitare autonomamente poteri d'ispezione e di controllo);
- ✓ l'esistenza di sanzioni che obbligano i soggetti responsabili del controllo a rispondere, sia in sede civile sia in sede penale, dei danni eventualmente procurati⁹⁷.

Gli scandali finanziari verificatisi negli ultimi anni hanno dimostrato che i controlli predisposti dai diversi ordinamenti nazionali sono stati del tutto inefficaci, mettendo in evidenza come la mancanza d'indipendenza dei controllori sia uno dei principali fattori che mettono a repentaglio la fiducia dell'investitore.

<<L'indipendenza è il principale mezzo di cui dispone la professione economico-giuridico-contabile per dimostrare alla collettività che i soggetti preposti al controllo legale dei conti sono in grado di svolgere le loro funzioni secondo principi generalmente riconosciuti, anche con riferimento proprio all'obiettività ed all'integrità>>.

La Circolare del 28 aprile 2004 emessa dagli ordini professionali così sottolinea il ruolo di primo piano dell'indipendenza dei controllori. Nel

⁹⁶ Cfr. D. VALOMBRA, *I principi di comportamento nell'attività di revisione ed i problemi aperti dalla professione*, Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia aziendale, luglio-agosto 2004.

⁹⁷ Cfr. G. FIORI, R. TISCINI, cit.

documento, inoltre, sono definiti i requisiti d'indipendenza che devono possedere i soggetti chiamati, a vario titolo, ad esercitare funzioni di controllo.

I soggetti preposti al controllo devono presentare un'indipendenza:

- a) sostanziale:** assumere un corretto approccio professionale all'incarico attraverso un atteggiamento mentale indipendente (independence in mind);
- b) formale:** apparire indipendenti anche ai terzi interessati (independence in appearance).

Il soddisfacimento del requisito di indipendenza si basa simultaneamente su entrambi gli aspetti citati, in modo da rendere inammissibili le situazioni in cui l'indipendenza del revisore, anche a fronte di un'indiscutibile onestà intellettuale, non venisse obiettivamente percepita dall'esterno. Ad esempio, un revisore che abbia un interesse finanziario, diretto o indiretto, in un'azienda non sarebbe nelle condizioni obiettive per rendere manifesta la sua indipendenza ai terzi, anche se la sua onestà intellettuale potrebbe fargli mantenere un atteggiamento indipendente. Il controllore deve svolgere l'incarico con integrità e obiettività e nell'assenza di qualsiasi interesse verso l'azienda che ha attribuito l'incarico, i relativi soci, amministratori e direzioni generali. L'integrità è costituita non solo dall'onestà intellettuale, ma anche dall'agire con equità e sincerità. L'obiettività impone al revisore di essere imparziale e libero da vincoli che possano influenzare il suo giudizio. Il controllore deve rifiutare un incarico qualora constatati la sussistenza di circostanze o vincoli che possano influenzare il suo giudizio, ovvero quando particolari circostanze possano sollevare nei terzi il fondato dubbio della mancanza di indipendenza⁹⁸. In questi ultimi anni, è stato spesso oggetto di discussione il problema di fondo che affligge l'organo di controllo rappresentato dall'impossibilità di garantire una sua effettiva

⁹⁸ Cfr. F. BAVA e A. DEVALLE, Le regole per salvaguardare l'indipendenza degli organi di controllo, in *Amministrazione e Finanza*, n. 14, 2004.

indipendenza in una situazione in cui <<i controllori sono pagati dai controllati>>. Ci si riferisce, in particolar modo, ai consiglieri d'amministrazione, ai sindaci e ai revisori esterni. **Consiglio di amministrazione:** i consiglieri di amministrazione sono nominati e retribuiti dalla proprietà e hanno interesse a essere rinominati. La loro indipendenza è affidata alle loro caratteristiche personali: ma persone indipendenti per natura non verranno scelte da manager disonesti, che selezioneranno invece persone disposte a colludere. Bisognerebbe stabilire l'obbligatorietà che nei consigli siedano anche amministratori che vengono nominati e rispondono a terzi, con interessi contrapposti rispetto a quelli del manager o dell'azionista di controllo. Ad esempio i piccoli azionisti o i fondi. Inoltre, se nominati da azionisti di minoranza, potrebbero sorvegliare anche sul corretto comportamento dei sindaci (e viceversa). **Collegio sindacale:** i sindaci sono nominati e retribuiti dalla proprietà cioè dallo stesso organo che nomina gli amministratori. Questo si ritiene motivo di scarsa funzionalità del collegio sindacale, dato che controllanti e controllati sono in definitiva espressione dello stesso organo di comando⁹⁹. Molti sindaci hanno un interesse, spesso forte, a essere rinominati e questo indebolisce la loro azione. Nelle società quotate, a tutela delle minoranze, è previsto che l'atto costitutivo di tali società deve prevedere che almeno un membro effettivo sia eletto dalla minoranza. Inoltre se il Collegio sindacale è formato da più di tre membri il numero dei sindaci riservati alla minoranza non può essere inferiore a due (art. 142, 2° comma, TUF). Tuttavia si ritiene che tale presenza sia insufficiente per cui alcuni studiosi propongono di rivedere il meccanismo di nomina e di compensazione attribuendo più peso alla minoranza anche se si è consapevoli che ciò ostacolerebbe ma non eliminerebbe del tutto, la possibilità di collusione con l'azionista di controllo, perché l'azionista di minoranza non

⁹⁹ Poiché in Italia spesso gli azionisti rivestono anche la carica di amministratori, i sindaci si trovano ad effettuare il controllo nei confronti degli stessi soggetti che li hanno nominati. Negli emittenti a proprietà concentrata ove il gruppo di comando esprime sia gli amministratori sia i sindaci, il presidio dell'indipendenza assume un valore fondamentale per la funzionalità del sistema dei controlli.

osserva il comportamento dei sindaci. **Società di revisione:** il revisore è scelto e retribuito dall'impresa. La situazione è ancora peggiore delle precedenti, perché questo è uno degli anelli più importanti del controllo sulle informazioni societarie: questi esperti hanno la possibilità di verificare attraverso riscontri documentali la correttezza delle scritture contabili, ed esistono alcune caratteristiche che accentuano la probabilità di collusione. Le società, infatti, fanno anche consulenza aziendale: chiudere un occhio sul bilancio di un'impresa può tornare utile per ottenere un contratto di consulenza, che è molto più remunerativo della semplice revisione. Inoltre, relazioni ripetute nel tempo agevolano l'emersione di comportamenti collusivi: una relazione lunga conviene alla società di revisione poiché da un lato stabilizza i profitti, dall'altra ne riduce i costi perché fare la revisione del bilancio di una società già nota è meno costoso che revisionare una società ex novo. Tanto più lungo è il contratto, tanto più la società di revisione è addomesticabile dall'impresa con la minaccia di non rinnovarlo.

2.5. Strategia e governance nelle tendenze di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Le logiche NPM, come è ben noto, hanno caratterizzato negli ultimi vent'anni i processi di modernizzazione gestionale e organizzativa dei sistemi di amministrazione pubblica a livello internazionale. Secondo una fonte autorevole a livello internazionale (OECD/PUMA, 1995), in questi anni è emerso “un nuovo paradigma di management pubblico, che incoraggia un orientamento ai risultati in amministrazioni pubbliche sempre più decentrate”. Il NPM non si è limitato a interessare il sistema formato dalle amministrazioni pubbliche che operano a livello territoriale - dalle amministrazioni centrali/federali alle amministrazioni locali - ma ha prodotto un significativo impatto sul sistema delle imprese pubbliche nazionali e locali e soprattutto sul

sistema formato dalle agenzie pubbliche. Queste ultime possono essere distinte tra agenzie con funzioni operative, ossia di attuazione di politiche d'intervento in determinati settori e di offerta dei servizi, e agenzie indipendenti con funzioni di regolazione. Il paradigma NPM ha subito notevoli modifiche, nel corso degli ultimi anni, sia per quanto riguarda più in generale le linee guida sottostanti sia, e soprattutto, a livello di leve di manovra, rispetto alle caratteristiche presentate nelle prime esperienze pilota di Regno Unito, Canada, Australia e Nuova Zelanda. Questi cambiamenti sono avvenuti man mano che le logiche NPM venivano via via estese alle amministrazioni pubbliche dell'Europa continentale, dalla Francia alla Germania federale, all'Italia, a molte agenzie e organizzazioni internazionali, dalla CEE alle agenzie del sistema delle Nazioni Unite, fino ai paesi in transizione, appartenenti in precedenza al "blocco socialista", e a numerosi paesi emergenti, dal Messico all'India, all'Indonesia, al Brasile. L'introduzione e la diffusione delle logiche NPM sono legate a molteplici motivazioni, che si sono presentate con modalità e intensità diverse nelle esperienze nazionali; tra queste ricordiamo le pressioni di bilancio e la necessità di controllo / contenimento della crescita della spesa pubblica (crisi finanziaria) e la difficoltà nel rispondere alla domanda e alle esigenze degli utenti (crisi di legittimazione: Meneguzzo, 1995). A queste si sono affiancate la difficoltà nella messa in atto di politiche e programmi pubblici d'intervento, l'esigenza di competere a livello europeo e internazionale e l'internazionalizzazione di problematiche in precedenza di esclusiva pertinenza dei governi nazionali. I principali ambiti di applicazione delle logiche NPM sono stati la riforma dell'attività di regolamentazione e semplificazione, attraverso anche la creazione delle agenzie operative e indipendenti. Le logiche NPM hanno spinto alla ridefinizione degli assetti organizzativi interni, attraverso l'adozione di nuovi modelli organizzativi, come quelli dipartimentale e divisionale, basati sul decentramento di responsabilità alle unità organizzative di

base. Particolare enfasi è stata attribuita alla valutazione delle performance: dall'adozione diffusa dei sistemi di budgeting e controllo di gestione allo sviluppo di indicatori di risultato, al rafforzamento dei sistemi di controllo strategico e di valutazione delle politiche.

Agenzie operative e indipendenti (*authorities*) nel sistema della pubblica amministrazione italiana

Nel sistema della pubblica amministrazione italiana le agenzie hanno presentato un forte sviluppo a partire dall'inizio degli anni Novanta. Tra le agenzie operative vanno sicuramente citate:

- a livello di amministrazione centrale, le agenzie collegate al MEF, ministero dell'Economia e delle Finanze (Entrate, Demanio, Dogane e Territorio), al ministero dell'Ambiente (APAT - Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici) e al ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (CNR e sistema di enti collegati. Istituto nazionale di fisica nucleare. Istituto nazionale di astrofisica, Agenzia spaziale italiana), al ministero per l'Innovazione tecnologica (la neoinstituita CNIPA - Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, prima AIPA - Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione), al dipartimento della Funzione pubblica (ARAN);
- a livello di amministrazioni regionali, le ARPA (agenzie regionali protezione ambiente) e le agenzie sanitarie regionali;
- a livello di amministrazioni locali, le istituzioni e alcune agenzie operative recentemente costituite (Agenzia per i servizi pubblici locali, Roma e Agenzia per l'immigrazione).

Tra le agenzie indipendenti vanno sicuramente ricordate le *authorities* con funzioni di regolamentazione e vigilanza sui mercati finanziari (Commissione nazionale per le società e la Borsa -CONSOB), l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), L'ISVAP (settore assicurativo), l'AGCOM (comunicazioni), l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, il Garante per la protezione dei dati personali.

A queste leve di manovra si collegano, il ridimensionamento della struttura organizzativa e della dotazione di personale delle amministrazioni pubbliche, attraverso decisi interventi di *downsizing*, l'introduzione di modalità competitive fra le amministrazioni pubbliche, attraverso la formazione di quasi-mercati, la ricerca di modalità più efficaci e a costi minori per l'offerta di servizi, mediante l'adozione di *contracting out* (affidamento a imprese private e organizzazioni non profit) e di *contracting in* (affidamento ad altre amministrazioni pubbliche).

Molte di queste leve di manovra sono direttamente riconducibili a uno dei principi di fondo del NPM, rappresentato dalla possibilità di trasferire e riadattare alle amministrazioni pubbliche sistemi di gestione provenienti dalle imprese private for profit, come la programmazione e il controllo, la gestione delle risorse umane, la gestione finanziaria, il miglioramento della qualità dei servizi, il marketing e la comunicazione agli utenti. Nel corso della diffusione e dello sviluppo del NPM questo principio è stato progressivamente riadattato, ampliando le possibilità di importare dalle organizzazioni non profit la raccolta fondi e *il fund management* e la gestione delle risorse umane. In parallelo le amministrazioni pubbliche hanno messo a disposizione delle imprese private e delle organizzazioni non profit logiche e sistemi decisionali e manageriali di estrema rilevanza. Tra questi ultimi vanno citati i sistemi di gestione dei servizi, in settori quali educazione, cultura, socioassistenziale e sanità, sviluppati inizialmente da enti locali e agenzie operative pubbliche e poi ripresi da imprese private operanti negli stessi settori e in altri settori di servizi (turismo, *entertainment* e tempo libero). La combinazione delle leve di manovra ha dato luogo, nelle diverse esperienze nazionali, a tre modelli NPM: il modello di mercato o di Stato efficiente, il modello decentralizzato o di Stato flessibile, il modello della qualità o di Stato partecipativo. Il modello di mercato ha sicuramente caratterizzato, nelle diverse esperienze nazionali di NPM, tra cui quella italiana (in modo debole), i processi di modernizzazione amministrativa e

gestionale delle amministrazioni centrali (i ministeri) e/o federali. Il modello decentralizzato e il modello partecipativo hanno visto estesa diffusione nelle amministrazioni locali e nelle agenzie operative, che intervengono nei settori dei servizi alle persone.



FIGURA A: Il new public management; le leve d'azione

I diversi modelli si caratterizzano, come già anticipato, per un impiego mirato e selettivo delle diverse leve di manovra. Nei modelli di Stato efficiente si è optato per un esteso utilizzo dei meccanismi di tipo mercato e di logiche contrattuali, collegate all'adozione di sistemi gestionali provenienti dalle imprese private relativi ai sistemi retributivi, alla gestione finanziaria e alle logiche *value for money*, al marketing e all'orientamento ai clienti/utenti.

Nel modello di Stato flessibile forte enfasi è stata attribuita alla gestione per risultati, alla misurazione delle performance e alla riprogettazione degli assetti organizzativi, non semplicemente basata su logiche di downsizing, ma sul decentramento di responsabilità e sull'introduzione dei sistemi di direzione per obiettivi e di MBO (*management by objectives*). Infine nel modello dello Stato partecipativo si evidenzia un esteso utilizzo dei sistemi per la valutazione e il miglioramento della qualità (TQM, iso), con un riorientamento negli ultimi anni verso i sistemi di autovalutazione (EFQM, *common assessment framework*), marketing e comunicazione pubblica e lo sviluppo di logiche di governance, che segnano il passaggio alla public governance. In conclusione, non troviamo quindi un paradigma NPM ma più modelli NPM. Come già anticipato, nell'esperienza di adozione del NPM in Italia i diversi modelli possono coesistere. I processi di modernizzazione amministrativa e gestionale della pubblica amministrazione italiana possono essere distinti in processi *orizzontali* (con impatto sull'intero sistema della pubblica amministrazione italiana) e processi *verticali* (destinati a introdurre significative modifiche negli assetti istituzionali e nelle modalità di funzionamento di specifici settori).

Tra gli interventi orizzontali centralità è stata assunta dai provvedimenti normativi che hanno introdotto, a partire dal 1997, il complessivo ripensamento dei compiti e delle funzioni dello Stato, attraverso il decentramento a Regioni ed enti locali, in applicazione del principio di sussidiarietà. Impatto orizzontale è stato poi giocato dalla normativa e dalle linee guida sulla semplificazione delle

procedure e sulla trasparenza amministrativa, sulla comunicazione istituzionale e sulle relazioni con il pubblico, sull'adozione della Carta dei servizi e soprattutto sull'amministrazione e gestione del personale (le riforme del pubblico impiego del 1993, 1998, 2001). A questi si sono aggiunti altri interventi, sempre a valenza orizzontale, in ambiti quali le nuove tecnologie informatiche e di comunicazione (ict) e *l'e-government*, gli acquisti e le gare pubbliche, le scelte di esternalizzazione e le decisioni di conferma di gestione diretta (in house), i sistemi di e-procurement (acquisti on line).

Sempre a livello orizzontale va ricordata la riforma del sistema dei controlli (1999), riforma che è stata anticipata da interventi settoriali messi in atto in sequenza dalle Regioni, dalle aziende sanitarie pubbliche, dagli enti locali e dall'amministrazione centrale dello Stato. Quest'ultima, nel 1997, ha proceduto alla riforma della contabilità di Stato, che introduce il concetto di centro di responsabilità amministrativa cui corrispondono unità previsionali di bilancio, e all'introduzione di meccanismi di controllo dei risultati, costi e rendimenti. A livello *settoriale* (verticale) vale la pena ricordare il sistema dell'amministrazione locale, investito da due leggi quadro di riforma (1990 e 2000), dalla ridefinizione dell'assetto decisionale politico e soprattutto dalla modifica dei sistemi di programmazione e controllo e dei sistemi contabili (1995).

I modelli di Stato e di amministrazione pubblica nel NPM

Nel **modello di mercato o di Stato efficiente**, all'amministrazione pubblica viene richiesto di aumentare la produttività delle risorse impiegate, in primo luogo il personale, di ricercare costantemente efficienza, economicità ed efficacia, di svolgere un attento controllo sulla spesa pubblica e di procedere a una decisa razionalizzazione del settore pubblico. Intuitivo per il lettore è l'estensivo ricorso, nel modello di mercato, a leve di manovra come la riduzione delle dimensioni organizzative e il downsizing, la misurazione delle performance e la valutazione e il controllo dei risultati, l'affidamento di attività all'esterno ecc.

Il **modello decentralizzato o di Stato flessibile** è focalizzato sulla semplificazione delle procedure e sulla deregolamentazione attraverso, secondo alcuni autori, un processo definito "deregolamentare per ri-regolamentare". Enfasi viene attribuita alla deburocratizzazione e all'alleggerimento delle amministrazioni pubbliche, mediante la decentralizzazione di funzioni e responsabilità e la revisione dell'assetto organizzativo, verso le organizzazioni piatte. In questo modello si spinge per il cambiamento degli assetti organizzativi verso modelli di tipo dipartimentale e a matrice e per l'introduzione del lean management.

Il **modello della qualità o dello Stato partecipativo** è centrato sul miglioramento continuo della qualità dei servizi offerti ai clienti/utenti/cittadini. In questo modello sempre maggiore attenzione viene attribuita al personale, in una prospettiva di comunicazione interna, sviluppo delle competenze e motivazione/valorizzazione, e all'integrazione degli stakeholders interni ed esterni nel processo di formulazione delle politiche pubbliche.

La stessa amministrazione centrale, dopo numerosi tentativi, a partire dal 1999 è stata investita da un processo di riforma organica, tuttora in corso, caratterizzato dalla fusione di ministeri, dalla creazione di agenzie (downsizing parziale) e da processi di riorganizzazione interna. Nel 1992, nel 1993 (riforma bis) e nel 1999 (riforma ter) è stato deciso il riassetto del Servizio sanitario nazionale, sulla base di principi di piena autonomia regionale (trasformazione del SSN in un sistema di servizi sanitari regionali), di introduzione di logiche di MTM (competizione pubblico-privato e competizione pubblico-pubblico) e soprattutto di aziendalizzazione (adozione di sistemi di programmazione e controllo, nuovi modelli organizzativi, sistemi di gestione del personale). L'esperienza italiana di adozione di logiche NPM ha visto un esteso utilizzo delle leve di azione legate all'impiego di sistemi di gestione provenienti dalle imprese private, alla misurazione e valutazione delle performance in diretta connessione con il sistema dei controlli e - nelle amministrazioni locali e nelle aziende sanitarie - di modelli organizzativi più flessibili, in cui viene previsto l'affidamento di attività all'esterno, attraverso modalità di contracting in e di contracting out e il ricorso ad una pluralità di formule gestionali.

Rispetto a questo punto occorre segnalare che Province, Comunità montane e Comuni, oltre a esternalizzare attività e servizi verso imprese private, hanno costituito da un lato imprese di servizi locali operanti in diversi settori (ciclo dell'acqua, ciclo dei rifiuti, energia elettrica e distribuzione del gas, trasporti, gestione di infrastrutture commerciali) e dall'altro lato, in settori come cultura, sport e gestione del tempo libero, educazione e socioassistenziale, si sono invece create istituzioni, fondazioni pubbliche e miste e associazioni. Molto diffuse sono le forme di cooperazione e collaborazione tra le diverse organizzazioni pubbliche. In Italia è presente un'applicazione estensiva del contracting in, collegata alla *programmazione negoziata*, in base alla quale le amministrazioni pubbliche, operanti a diversi livelli istituzionali, definiscono obiettivi e modalità

di utilizzo delle risorse provenienti dalla Comunità economica europea e delle risorse proprie. Strumenti della programmazione negoziata sono i contratti d'area, i patti territoriali e le intese istituzionali di programma.

2.6. Government e governance

Governance e government sono due concetti su cui si stanno confrontando le amministrazioni pubbliche e le comunità accademiche e professionali dei diversi paesi, va ricordata in primo luogo la difficoltà di traduzione in italiano, dato che la parola "governo" include entrambe le sfumature, mentre il termine "governabilità", traduzione di governance recentemente utilizzata da alcuni autori, è associato alla costruzione di regole democratiche e consenso sociale e collettivo.

Con "governance" viene intesa la struttura che assume un sistema sociale e politico a seguito dello sforzo e degli interventi effettuati dai diversi attori in esso presenti; in questa configurazione nessun attore svolge un ruolo di primo piano ma vi sono numerose interazioni fra una pluralità di attori.

Invece, l'attività di government (o governo), normalmente attribuita alle amministrazioni pubbliche, consiste nell'attivare e soprattutto coordinare i diversi attori del sistema socioeconomico in modo tale che gli interventi pubblici e non pubblici siano in grado di far fronte alle esigenze di complessità, differenziazione e dinamicità. L'attività di government richiede lo sviluppo dei sistemi manageriali e operativi, quali la pianificazione, il controllo di gestione, e prevede che le amministrazioni pubbliche svolgano funzione di regolazione e indirizzo nei confronti degli altri attori e si occupino della programmazione e gestione delle risorse finanziarie.

Questi sistemi manageriali assumono sicuramente una minore importanza nello svolgimento dell'attività di governance che richiede come funzioni chiave la capacità di disegnare e gestire network formali e informali tra i diversi attori coinvolti, lo sviluppo di forme di partenariato e di cooperazione pubblico-privato e la mobilitazione di risorse finanziarie esterne, attraverso la finanza di progetto e il *fund raising* nei confronti dei cittadini e di altri soggetti istituzionali (per esempio le istituzioni comunitarie).

Sempre più l'intervento dell'operatore pubblico si caratterizza per l'attivazione e la gestione di processi di coordinamento e d'influenza delle interazioni sociali, politiche e amministrative che si producono ai diversi livelli della società. Rilevanti sono le implicazioni a livello di management pubblico, che deve quindi assumere un ruolo "politico" (promozione del consenso, gestione dei processi negoziali) e di crescita di forme di auto-organizzazione della società civile (sviluppo del terzo settore, network tra organizzazioni non profit).

Crescente attenzione è stata dedicata all'individuazione delle funzioni caratterizzanti la public governance; ai dirigenti pubblici viene attribuito il compito di rispondere alle sfide ambientali rappresentate da complessità, dinamicità e diversità. La dinamicità dell'ambiente socioeconomico va affrontata potenziando la capacità di fissare la direzione di marcia intesa come esplicitazione delle linee guida; complementare è la capacità di influenzare i processi sociali, orientandoli verso la direzione strategica scelta.

I criteri di riferimento per l'azione sono lo sviluppo di capacità di apprendimento e l'efficacia; l'attenzione ad apprendere è particolarmente utile nel calibrare progressivamente le azioni di influenza dei processi sociali. Riduzione e scomposizione delle problematiche rilevanti sono le competenze da sviluppare per rispondere alla complessità dell'ambiente; anche in questo caso le due competenze sono strettamente interrelate. Non risulta possibile una soluzione delle problematiche sociali (si pensi per esempio alla disoccupazione e

alla riduzione dell'offerta di posti di lavoro a seguito delle attuali forme di organizzazione dei processi produttivi) senza un parallelo coordinamento degli interventi posti in atto dai diversi attori sociali ed economici. Capacità di selezionare gli attori più significativi ai fini delle politiche d'intervento e rappresentazione delle interazioni che si producono fra problema globale e singoli aspetti costituiscono i criteri cui il management pubblico dovrà ispirarsi per far fronte alla sfida della complessità.

La diversità, terza dimensione dell'ambiente esterno, presenta un'elevata criticità; occorre utilizzare infatti con estrema attenzione i criteri di legittimazione e di giustizia vista, quest'ultima, come equità e imparzialità, cui devono fare riferimento gli interventi pubblici.

È poi importante assicurare una stretta interazione fra regole generali e specifici ambiti d'intervento pubblico, che rappresentano esigenze, interessi e aspettative dei diversi attori sociali e che non sono spesso compatibili con l'uniformità associata al criterio della giustizia. In questa prospettiva le funzioni da sviluppare sono l'integrazione degli interventi dei diversi attori e la loro regolamentazione.

Il paradigma NPM, dominato attualmente da criteri come efficienza ed efficacia, viene così arricchito grazie all'inserimento di logiche per l'azione, finalizzate a sviluppare la capacità di governance dell'operatore pubblico.

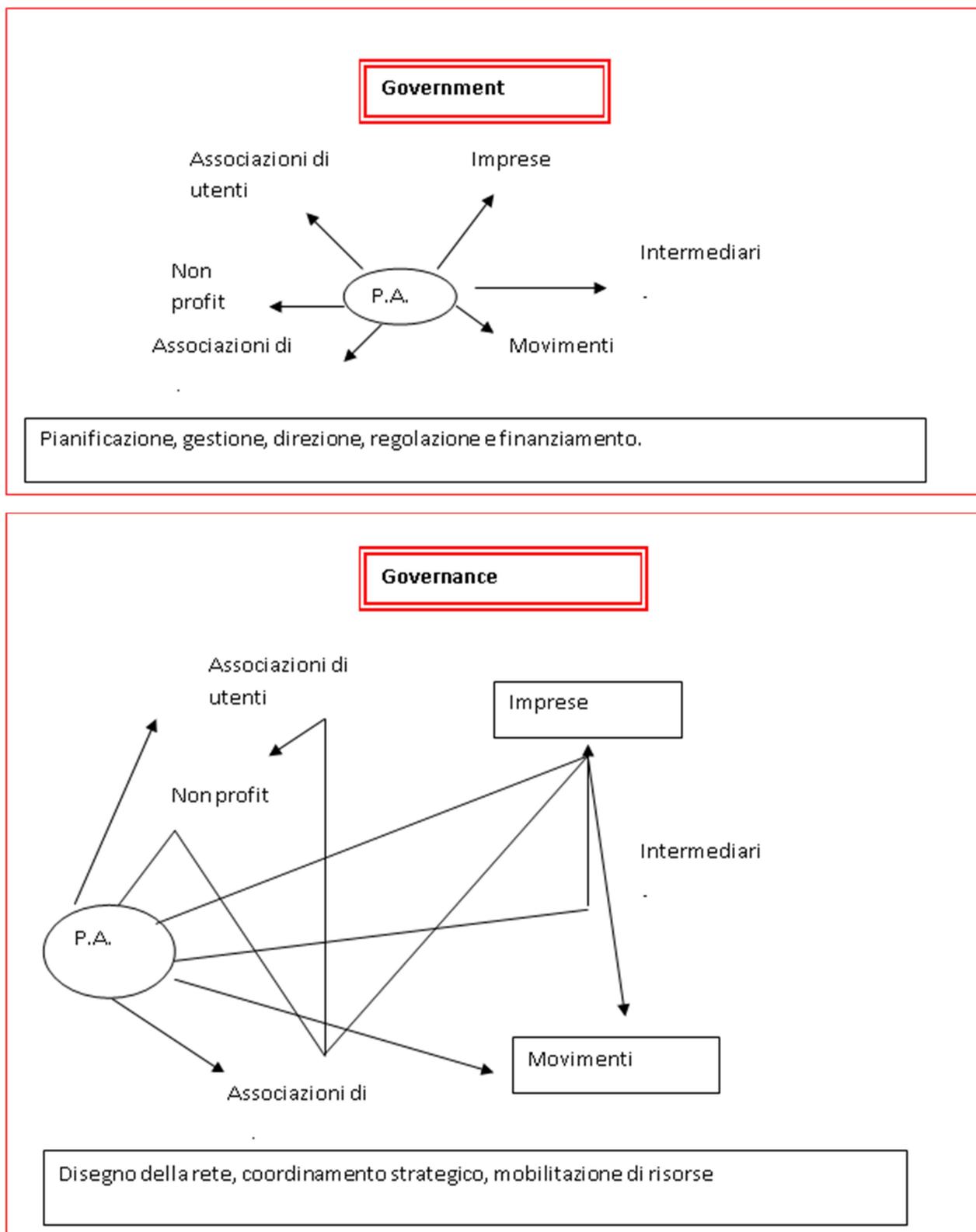


FIGURA B: Dal government alla governance

Al management pubblico sono così attribuite responsabilità rilevanti ad almeno tre livelli; in primo luogo quello normativo in cui è necessario stimolare un ampio dibattito su valori dell'intervento pubblico, compiti del governo e configurazione del processo decisionale per la collettività (in cui si intrecciano lo stesso governo e i diversi attori sociali).

Dinamica ambientale	Compiti governo	Funzioni management pubblico	Problema di fondo public management
Complessità	Scomposizione e coordinamento	Rappresentatività e selettività	Coerenza tra globale e particolare
Diversità	Steering e calibratura degli interventi	Giustizia, trasparenza, legittimazione	Qualità e preferenze individuali
Dinamicità	Integrazione e regolamentazione	Apprendimento ed efficacia	Cibernetica

TABELLA: Quadro di sintesi delle funzioni di public governance - fonte: Meneguzzo (1997).

A un secondo livello, rappresentato dalla formulazione delle politiche pubbliche, il management pubblico deve preoccuparsi di contemperare i differenti interessi coinvolti, compresi quelli a debole capacità di rappresentanza sociale. Infine, a livello d'implementazione delle politiche pubbliche, competono al management pubblico innovazione e sperimentazione, attraverso l'introduzione di forme di partnership pubblico-privato per investimenti infrastrutturali e sviluppo urbano, modalità autonome di offerta dei servizi pubblici e processi di regolazione negoziata con le imprese (il *green management*) in campo ambientale.

Nel sistema delle amministrazioni pubbliche italiane si stanno sempre più consolidando logiche di public governance, collegate alle scelte di esternalizzazione; molti Comuni stanno sperimentando l'introduzione di nuove formule di gestione dei servizi pubblici, in collegamento con il decentramento di attività verso altre organizzazioni pubbliche, il settore privato e il settore non profit. L'effetto combinato di logiche di contracting out (affidamento dei servizi a imprese private e a organizzazioni non profit) e contracting in (affidamento di determinate attività - polizia locale, informatica - ad altri enti pubblici), unito alla creazione di imprese e fondazioni, ha portato a trasformare molti Comuni italiani in centri di coordinamento strategico di una *rete*, costituita da imprese, organizzazioni non profit e altre organizzazioni pubbliche e che gestisce, nella prospettiva di sviluppo economico locale, molteplici relazioni interistituzionali.

Altro significativo esempio di governance locale è rappresentato dalle esperienze di cooperazione intercomunale (associazione/fusione di piccoli Comuni).

Sempre più forte è infatti nel contesto italiano la **propensione all'associazionismo intercomunale**; molto interessanti sono a questo proposito le indicazioni che emergono dalla ricerca ANCI (Associazione nazionale Comuni d'Italia)-Formez presentata all'inizio del 2003 (Spagnuolo, 2003).

La ricerca rivolta ai 7016 Comuni italiani con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti ha evidenziato propensioni diverse alle forme associative a seconda delle "macroregioni" (Nord, Centro, Sud e isole); in particolare è stata registrata una forte propensione dei Comuni del Nord Italia alle forme di collaborazione.

Principali motivazioni alla base delle forme di collaborazione e cooperazione sono il miglioramento della qualità dei servizi, la riduzione dei costi di gestione e, non trascurabile, la possibilità di ottenimento dei contributi; nettamente positivo è il giudizio sui risultati conseguiti che mette in evidenza il miglioramento dell'efficacia e il risparmio dei costi. L'associazionismo e la cooperazione

intercomunale si caratterizzano per la presenza di logiche di governance multipolare, ossia per la presenza contemporanea di diversi soggetti che svolgono un ruolo di coordinamento strategico. Il primo è sicuramente rappresentato dalle Regioni che svolgono funzioni differenziate, dalla formulazione ed emanazione di norme all'assistenza e supporto tecnico per la definizione degli studi di fattibilità tecnica e organizzativa, all'erogazione di contributi finanziari per lo *start up* delle associazioni e delle unioni. Nella governance multipolare altri soggetti significativi sono le Comunità montane, i consorzi tra i Comuni e più recentemente, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, i piani integrati territoriali.

L'avvio del Progetto Governance da parte del dipartimento della Funzione pubblica in collaborazione con il Formez e la *mission e* le linee di attività sviluppate negli ultimi tre anni dal Programma Cantieri confermano l'orientamento deciso verso logiche di governance pubblica nella pubblica amministrazione italiana, cui dovranno adattarsi in modo creativo i sistemi di pianificazione strategica.

CAPITOLO TERZO

IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

SOMMARIO: 3.1. Un nuovo controllore sulle partecipate degli enti locali: la Corte dei Conti. - 3.2 Natura collaborativa del controllo della Corte dei Conti. - 3.2.1. *Ambiti oggettivi del controllo.* - 3.2.2. *Finalizzazione del controllo.* - 3.2.3. *Garanzia del contraddittorio.* - 3.2.4. *Misure consequenziali al controllo.* - 3.2.5. *L'Unità per il Monitoraggio.* - 3.3. E' legittimo il controllo della Corte dei Conti ai sensi dei commi 166-169 della Finanziaria 2006 (Corte Costituzionale, Sentenza n. 179 del 7 giugno 2007). - 3.4 Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

3.1. Un nuovo controllore sulle partecipate degli enti locali: la Corte dei Conti

Il comma 166 dell'art. 1 della legge 266 del 2005 (finanziaria per il 2006) attribuisce agli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali il compito di inviare alla competente Sezione regionale di controllo una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto. Nel successivo comma 167 viene precisato che tali relazioni, redatte secondo criteri e linee guida definiti in modo unitario dalla Corte dei conti, debbono dar conto, almeno, del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno; dell'osservanza del vincolo all'indebitamento previsto dall'art. 119 della Cost. (sulla base, evidentemente, delle norme statali di attuazione vigenti al momento e di eventuali, altri limiti statutari), e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria per le quali l'Amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

L'obbligo di referto a carico di quest'ultimo è finalizzato alla tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica ed a rendere operativo, in concreto, il controllo contabile previsto dal comma 7, dell'art. 7 della legge 131/2003. Le innovazioni che riguardano le funzioni della Corte sono nel solco della disciplina vigente, in quanto verifiche del genere di quelle stabilite potevano ben essere effettuate dalle Sezioni regionali, purché le avessero inserite nei loro programmi di controllo. Il controllo da eventuale diventa necessario e ne viene stabilito un procedimento per la realizzazione. In sostanza vengono ad esplicitarsi le potenzialità del controllo che già la legge "La Loggia" aveva previsto e viene introdotta una verifica sul ciclo del bilancio secondo una procedura predeterminata al fine di garantire il raggiungimento degli equilibri di bilancio.

Attraverso distinte relazioni costruite dagli organi di revisione dell'ente, secondo criteri e linee guida definite unitariamente della Sezione delle Autonomie, la Corte verifica il rispetto dei suddetti equilibri.

Le relazioni dei revisori avviano un procedimento di controllo che si inserisce nel quadro dei controlli previsti dalla legge La Loggia, ha esito in una pronuncia indirizzata ai consigli degli enti e non prevede specifiche misure quali l'annullamento degli atti irregolari. In questo senso il controllo viene definito collaborativo e cioè svolto nell'interesse degli enti ai quali sono segnalate le irregolarità che abbiano incidenza sugli equilibri finanziari e sulla sana gestione degli enti e possono esser suggeriti percorsi per migliorare la qualità della gestione finanziaria e contabile. Le eventuali misure da adottare sono rimesse agli organi degli stessi enti che devono rimuovere gli atti irregolari e sanare i comportamenti che rischiano di compromettere la salute finanziaria dell'ente, secondo le segnalazioni dell'organo di revisione e seguendo un contraddittorio diretto ad approfondire le prospettazioni e verificare i motivi che le sostengono.

Il tema centrale delle linee guida, dunque, resta il rispetto degli equilibri di bilancio, il patto di stabilità ed il monitoraggio del personale.

E' noto come la gestione delle società partecipate possa contribuire al raggiungimento o meno degli equilibri di bilancio su cui la Corte deve vigilare, pertanto, parte del controllo si focalizza su questo aspetto della gestione; le perdite e deficit delle società partecipate sono, infatti, destinati a ripercuotersi, presto o tardi, sull'ente locale e rappresentano quindi passività potenziali che devono essere ricomprese nel bilancio del comune o della provincia, inoltre, le perdite possono configurarsi come una sorta di finanziamento implicito all'ente locale e costituire quindi uno strumento di elusione dell'art. 119 della Costituzione¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Questo quando si costituisce una società finanziandone il capitale tramite indebitamento e le si affida un servizio dietro un compenso insufficiente. In questo modo si liberano risorse da utilizzare per

Va rilevato, infine, che le società possono essere usate come strumento di elusione delle regole previste per il patto di stabilità, trasferendo ad esse spesa, personale e debito, cioè tutto ciò che incide sul rispetto effettivo della normativa.

La prima considerazione è di tutta evidenza. Sovente il comune o la provincia si trovano in difficoltà a coprire le perdite delle loro controllate, quale che sia la causa che le ha generate. Il rinviarne la copertura, ovviamente, aggrava il problema e può portare fino al dissesto dell'ente, rappresentazione massima del disequilibrio. E' accaduto così in dissesti «famosi», quali quello di Napoli e in parte per Taranto, ma è quasi la regola per la molteplicità dei dissesti dei comuni minori. Tenere sotto controllo il fenomeno è quindi essenziale e questo è possibile attraverso la lettura di alcuni punti delle linee guida, esattamente i 2.5 e 2.5 bis (cfr. tav. 1). Vengono chieste, anzitutto, le ricapitalizzazioni effettuate. Questo serve a capire se l'ente è già intervenuto sulle società oppure no.

In merito alla tabella 2.5 (tav. 1) della relazione - questionario sul Rendiconto 2007 si noti che è precisato, per la prima volta, che devono essere comunicati anche i conferimenti in natura. Questo perché i conferimenti in natura, che alcuni enti hanno la prassi di fare, sfuggono al meccanismo della contabilità finanziaria e quindi non risultano in bilancio ma solo, e se è ben fatto, nel conto del patrimonio a consuntivo. Chiaramente, però, rifinanziare le aziende con conferimenti in natura non rappresenta certo un indice di sana gestione e, se effettuato a sistema, è chiaro che rappresenta nulla più che un meccanismo di elusione al divieto di finanziamento delle imprese in perdita con debito. In certi casi, poi, sta diventando un veicolo grave di depauperamento del patrimonio degli enti, sui quali la normativa dovrà, con urgenza, intervenire.

Le altre tabelle 2.5 bis 1 e 2 (tav. 1) sono note, salvo delle precisazioni apportate per maggiore chiarezza. E' evidente, anche qui, che se le aziende versano in situazione di allarme (perdite che superano il terzo del capitale) o

spese correnti (nella misura del « risparmio » rispetto alla gestione in economia) finanziandole però con il capitale della società (costituito indebitando l'ente).

addirittura di emergenza (capitale sotto il minimo legale); è necessario sapere se l'ente ha intenzione di intervenire e le ragioni per cui, eventualmente, non lo fa.

Tavola 1 - Linee guida. Punti 2.5 e 2.5bis

2.5. Eventuali ricapitalizzazioni per perdite effettuate nel 2007

	Organismo	Importo	Percentuale rispetto al capitale	Indicare il mezzo di finanziamento *
1				
2				
3				
4				
5				

* specificare la natura dei mezzi di finanziamento, anche se trattasi di conferimento in natura

2.5 bis Società partecipate che richiedono interventi ai sensi dell'art. 2446 o dell'art. 2447 del Codice civile

2.5 bis 1 Le seguenti società si trovano nella situazione di cui all'art. 2446 del Codice civile:

	Denominazione	Decisione dell'assemblea	Oneri a carico dell'ente	Indicare il titolo della spesa (I o II)
1				
2				
3				
4				
5				

Si attesta che la quota a carico dell'Ente per tali interventi è prevista nel bilancio 2008 (nel caso di mancato finanziamento o previsione indicare i motivi).

2.5 bis 2 Le seguenti società nell'ultimo bilancio approvato presentano perdite che richiedono gli interventi di cui all'art. 2447 del Codice civile:

	Denominazione	Decisione dell'assemblea	Oneri a carico dell'Ente	Indicare il titolo della spesa (I o II)
1				
2				
3				
4				
5				

Si attesta che la quota a carico dell'Ente per tali interventi è prevista nel bilancio 2008 (nel caso di mancato finanziamento o previsione indicare i motivi).

Un'altra novità di grande interesse è quella che si ritrova nella tabella 2.2. (tav. 2) che vuole monitorare, per la prima volta, la misura delle voci «scomode» trasferite ad enti totalmente partecipati (almeno per ora). Le voci scomode sono il debito, il personale e le concessioni di credito.

Su personale e debito lo schema prende atto della più recente giurisprudenza contabile portata avanti soprattutto dalla Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, che si è più volte espressa contro i trasferimenti formali dall'ente a soggetti controllati formalmente «fuori patto».

La concessione di crediti vorrebbe prevenire o se del caso, successivamente, stigmatizzare l'ennesima «astuzia» che viene proposta in questi giorni. Quella cioè di trasferire delle risorse tramite concessione di crediti ad aziende partecipate per far assumere loro il ruolo di ufficiale pagatore degli investimenti. È chiaro che la forzatura è enorme e che le conseguenze di questo agire vanno ben al di là del mancato rispetto del patto di stabilità. Si violano le norme di tesoreria unica, si prestano risorse al di fuori delle finalità istituzionali, si chiede ad un terzo di pagare un debito proprio senza titolo per farlo, ecc.

Tavola 2 - Linee guida. Punto 2.2

2.2 Informazioni sulle Aziende, Istituzioni e Società totalmente partecipate

	Bilancio d'esercizio 2005	Bilancio d'esercizio 2006	Bilancio d'esercizio 2007
Indebitamento al 31.12			
Personale dipendente al 31.12			
Personale dipendente al 31.12			
Concessione crediti effettuate dall'ente locale al 31.12 agli organismi considerati			

Tavola 3 - Linee guida. Punto 2.6

2.6. Esternalizzazioni di servizi anni 2007 e 2008 Nel corso del 2007 l'ente ha provveduto ad esternalizzare i seguenti servizi:

	Servizio	Organismo	Indicare il titolo della spesa (I o II)
1			
2			
3			

Per l'anno 2008, l'ente prevede di esternalizzare i seguenti servizi:

	Servizio	Organismo	Indicare il titolo della spesa (I o II)
1			
2			
3			

I quesiti sulle esternalizzazioni, al punto 2.6 (tav. 3), non sono nuovi, e si inseriscono nel quadro delle informazioni finalizzate a conoscere questo genere di processi e, grazie all'oggetto, se le finalità delle operazioni sono fisiologiche o meno.

Interessa, per altro, anche conoscere l'entità complessiva delle risorse che l'ente locale impiega per finanziare, in qualsiasi forma, le sue partecipate. L'idea di fondo è che queste possono essere in salute o meno anche in ragione delle scelte del comune e o della provincia. In sostanza la riduzione di un contratto di servizio che non abbia giustificazione economica e che determini lo scivolamento nell'area della perdita della partecipata altro non è che una forma di «finanziamento» della spesa corrente del comune al di fuori del meccanismo ordinario e, in certi casi, può configurarsi come una violazione sostanziale dei vincoli di cui all'art. 119 della Costituzione. Per questo ordine di considerazioni, infatti, è stata vietata la ricapitalizzazione delle società in perdita attraverso il ricorso al debito da parte degli enti locali. Una novità introdotta, in una logica di semplificazione, è stata quella di escludere tra le partite da computare gli acquisti di beni e servizi che prevedano un corrispettivo non discrezionale e quindi acqua, luce, gas, energia elettrica e rifiuti. Si deve notare, infine, che la Corte dei conti verifica, nelle domande preliminari, anche il rispetto di quanto previsto dalla Finanziaria 2007 in merito al taglio dei «costi della politica» e quindi il divieto di corrispondere qualsiasi forma di compenso agli amministratori di un ente locale in caso che diventino componenti di organi di società partecipate (c. 718); di rispetto del limite ai compensi per gli altri amministratori di società (c. 725-728) e di numero di consiglieri di amministrazione (c. 729).

Tavola 4 - Linee guida. Punto 2.1

2.1 Risorse dell'Ente locale a favore degli organismi partecipati

Spesa complessiva				
	Preventivo 2008	Tit. (I o II)	Preventivo ass. 2007 (P) o Consuntivo 2007 (C) *	Titolo (I o II)
Per acquisizione di beni e				
Per trasferimenti in conto				
Per trasferimenti in conto				
Per concessione di crediti				
Per copertura di disavanzi				
Per aumenti di capitale non per				
Per aumenti di capitale per				
Altro (specificare)				

* Indicare se P o C

** Esclusione, per lo sola voce acquisizione di beni e servizi, di acqua, luce, gas, energia elettrica, rifiuti.

9) L'organo di revisione ha verificato il rispetto dell'art. 1, c. 718 della legge Finanziaria 2007?

SINO

10) L'organo di revisione ha verificato il rispetto dell'art. 1, commi. 725, 726, 727 e 728 della legge Finanziaria 2007: entità massima dei compensi agli amministratori di società partecipate in via diretta o indiretta?

SI NO

11) L'organo di revisione ha verificato il rispetto dell'art. 1, c. 729 della legge Finanziaria 2007: numero massimo di consiglieri in società partecipate in via diretta e indiretta?

SI NO

I temi posti alla attenzione dai quesiti 9,10 e 11 sono estremamente delicati, perché comportano il rischio del manifestarsi di un danno che, se pure non di competenza delle Sezioni Regionali di Controllo, lo è in termini di obbligo di denuncia (e di relativa omissione) per quanto riguarda gli organi preposti al controllo di regolarità amministrativa e contabile dell'ente locale (organo di revisione e responsabile dei servizi finanziari).

3.2 Natura collaborativa del controllo della Corte dei Conti

3.2.1. Ambiti oggettivi del controllo

Il controllo sulla gestione degli EE.LL. viene assegnato dalla Legge n. 131/ 2003 alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti che, istituite con regolamento interno¹⁰¹ già dal 2000 e riconosciute dalla Legge n. 131/2003, avvicinano il controllore alle realtà locali, consentendogli di raggiungerne una più approfondita conoscenza e di seguirne le gestioni anche in corso di esercizio.

La finalizzazione di questa tipologia di controllo all'interesse dell'ente, al quale si intende fornire un ausilio, ne delimita l'oggetto all'attività del singolo ente.

Tale controllo si svolge non in via preventiva su singoli atti, ma in via successiva su "gestioni", che devono essere analizzate, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della Legge n. 20/1994, per verificarne:

- la legittimità e regolarità;
- la rispondenza dei risultati agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutandone comparativamente costi, modi e tempi del relativo svolgimento.

La Legge n. 131/2003, pur utilizzando una formulazione diversa in quanto, oltre a richiamare il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, si esprime in termini di “verifica della sana

¹⁰¹ Art. 2 della delibera n. 14/2000 “Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti”.

gestione finanziaria”, non sembra tuttavia caratterizzare gli ambiti del controllo sugli enti locali in modo diverso rispetto a quelli del controllo sulla gestione assegnato genericamente alla Corte, dalla Legge n. 20/1994, su tutte le amministrazioni pubbliche. L'orientamento, seguito soprattutto in passato da una parte della dottrina¹⁰², secondo il quale il controllo sulla gestione deve essere tenuto distinto o, addirittura, contrapposto al controllo di regolarità contabile amministrativa, non esclude che le due tipologie di controllo possano essere affidate allo stesso soggetto, così come è previsto dalle norme che definiscono le competenze della Corte dei Conti.

I termini usati, sia dalla Legge n. 20/1994 che dalla Legge n. 131/2003, giustificano piuttosto l'attribuzione alla Corte dei Conti di una nozione ampia di controllo sulla gestione, comprensivo anche del controllo di regolarità contabile.

Risponde, tra l'altro, ad un elementare principio di ragionevolezza assicurare alla Corte la possibilità di verificare direttamente, senza doversi affidare all'attività di altri soggetti, l'affidabilità dei dati e la legittimità e regolarità delle procedure amministrative e contabili, ottenendo così una ragionevole certezza circa la veridicità degli strumenti (documenti contabili) che contribuiscono a fornire notizie sulla realtà da indagare dal punto di vista gestionale. Sembra poco coerente, d'altronde, pensare che il legislatore abbia attribuito ad un organo esterno ed indipendente, di composizione magistratuale, il controllo sulla gestione, che implica valutazioni extragiuridiche, sottraendogli allo stesso tempo valutazioni più segnatamente giuridiche.

A conclusione di quanto sopra detto, appare indubitabile che l'attività delle Sezioni regionali di controllo concerni anzitutto la regolarità contabile ammini-

¹⁰² Il problema si è posto soprattutto successivamente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 286/1999 il quale, nel disciplinare i controlli interni, ne ha individuato le differenti tipologie, affermando la necessità di assegnazione ad organi diversi (soprattutto con riferimento al controllo di regolarità amministrativa contabile), in relazione alla corrispondente finalizzazione.

strativa¹⁰³, esercitata sulla base di parametri di legittimità e regolarità, verificando l'affidabilità dei conti (intesa quale conformità alle regole che ne disciplinano la formazione e come veridicità dei dati esposti negli stessi) e la regolarità delle operazioni di cui i dati sono espressione.

Tale tipologia di controllo ha una funzione autonoma se viene assegnata in via esclusiva ad un soggetto; se, invece, come avviene per la Corte dei Conti, rientra nell'ambito di una più ampia attività, allora, oltre a svolgere la sua funzione tipica, diventa anche strumentale al controllo sulla gestione strettamente inteso¹⁰⁴, con il quale si condiziona reciprocamente. Infatti, nella realtà valutazioni gestionali facilmente si intrecciano a valutazioni di regolarità, a volte costituendone la logica conseguenza o, in altri casi, facendo emergere fenomeni da indagare dal punto di vista della regolarità contabile. Invero la sana gestione finanziaria presuppone la regolare tenuta dei conti e si estende alla verifica del rispetto formale e sostanziale degli equilibri complessivi di bilancio. A quest'ultimo riguardo si presentano come indefettibili due accertamenti resi necessari da fonti superiori, che limitano anche l'autonomia degli enti locali: il rispetto del patto di stabilità interno e i vincoli all'indebitamento posti dall'art. 119 della Costituzione.

La verifica della leggibilità per programmi dei documenti contabili diventa pregiudiziale rispetto all'analisi dei risultati dell'attività, finalizzata non solo ad accertare il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi di principio e di programma, ma anche a valutare la capacità dell'ente di realizzare i propri obiettivi.

La gestione finanziaria viene misurata e valutata anche secondo i parametri dell'efficienza, efficacia ed economicità, oltre che naturalmente sotto il profilo della legalità sostanziale dell'attività esaminata.

¹⁰³ Sul controllo di regolarità contabile amministrativa si veda, da ultima, la delibera 10/IC/2004 della Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli-Venezia Giulia.

¹⁰⁴ In questo senso si sono peraltro più volte pronunciate le sezioni riunite della stessa Corte dei Conti (vedi ad esempio delibere n. 4/2000, n. 38/2001, n. 50/2002, n. 43/2003).

I valori dell'efficienza, efficacia ed economicità costituiscono inoltre i parametri in base ai quali analizzare e valutare singoli fenomeni gestori, da sottoporre ad analisi comparative, per le quali la Corte dei Conti possiede una particolare capacità, quale organo unitario ma non centralizzato, articolato territorialmente, con ampie possibilità di svolgere indagini a rete sull'intero territorio nazionale, soprattutto ai fini dell'acquisizione di dati omogenei nei confronti di soggetti diversi¹⁰⁵.

3.2.2. Finalizzazione del controllo

L'attività di controllo così integralmente intesa, si caratterizza per la finalizzazione ad ausilio dell'ente locale, finalizzazione nella quale si estrinseca la natura collaborativa, al cui rispetto la legge n. 131/2003 richiama le sezioni regionali della Corte dei Conti. Nozione enucleata dalla Corte costituzionale¹⁰⁶ nell'interpretare le disposizioni della Legge n. 20/1994, la natura collaborativa è volta ad affermare, da un canto, la funzione servente all'interesse dell'ente al miglioramento delle proprie *performances* e, dall'altro lato, ad assicurare la piena autonomia dello stesso nello scegliere le modalità di recepimento delle osservazioni della Corte; tale autonomia, bisogna rammentare, si accompagna sempre ad una corrispondente responsabilizzazione, i cui ambiti sono tanto più ampi quanto minori sono le limitazioni della prima.

La necessità del richiamo esplicito alla natura collaborativa, è probabilmente dovuto all'esigenza del legislatore di garantire l'autonomia degli EE.LL., in un momento di forte affermazione degli stessi, e alla preoccupazione di caratterizzare nettamente la nuova forma di controllo della Corte dei Conti, diversa per

¹⁰⁵ In questo senso la Corte ha già efficacemente attuato sperimentazioni con indagini a rete in materia di sanità e trasporti pubblici locali.

¹⁰⁶ Tale nozione è stata enucleata nella sentenza n. 20/1995, con la quale la Corte Costituzionale riconosce il ruolo della Corte dei Conti di organo dello Stato-comunità, garante neutrale ed indipendente degli equilibri di finanza pubblica, assegnava al controllo sulla gestione, che la legge n. 20/1994 attribuiva alla Corte stessa, un compito "collaborativo" e quindi non incidente sull'autonomia delle regioni..

oggetto, procedimento e finalità da quella originaria del controllo preventivo su atti, che si esprime in un giudizio conclusivo potenzialmente interdittivo dell'operato dell'amministrazione.

La medesima preoccupazione ha spesso indotto a caricare il termine di significati tendenti a svilire la funzione di controllo assegnata alla Corte dei Conti direttamente dalla legge, svuotandola di effettività.

Invero si tratta di un aspetto che caratterizza qualsiasi tipo di controllo sulla gestione (anche quello esercitato da tempo dalla Corte dei Conti sulle amministrazioni statali e, più recentemente, sulle regioni) e che consente alla Corte, che non partecipa istituzionalmente alla funzione di amministrazione attiva, di avvicinarsi all'ente nello svolgimento delle sua attività, in modo da comprenderne a fondo i meccanismi di funzionamento e verificarne sul campo gli esiti, anche in relazione alla disciplina interna. In sintesi tale caratterizzazione del controllo si estrinseca negli elementi di seguito indicati.

3.2.3. Garanzia del contraddittorio

Intesa quale esigenza sostanziale, che comporta la necessità di un confronto costante, costruttivo e informale con i soggetti preposti ai vari organi dell'ente, non richiede le stringenti forme procedurali proprie delle attività svolte dai magistrati contabili nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Tutta l'istruttoria è improntata a quest'esigenza, in relazione alla quale sembra sufficiente la predeterminazione di alcuni principi generali e non necessaria, invece, la fissazione di attività formali e tipizzate. Ciò che potrebbe essere opportunamente disciplinato, sempre in vista di garanzia dell'autonomia degli enti e dell'ottimale organizzazione dei lavori della Corte, attiene invece alla comunicazione delle attività che scandiscono le varie fasi della verifica e sulle quali il controllato può avere interesse ad interloquire: avvio dell'attività di controllo e referto finale.

L'avvio della verifica deve essere portato a conoscenza dei soggetti indagati con la comunicazione della programmazione dell'attività di controllo. Con riferimento al referto conclusivo della verifica, viene in considerazione la necessità, per l'ente, di interloquire con la Corte per eventualmente contestare l'esattezza dei dati rilevati nonché la correttezza e opportunità delle analisi e delle valutazioni effettuate.

Per tale fase potrebbe fissarsi una procedura tipica, in parte già seguita dalle varie sezioni regionali della Corte¹⁰⁷. Anteriormente all'approvazione del referto, la Corte invia la relazione conclusiva della verifica all'amministrazione, fissando contestualmente un termine entro il quale la stessa può formulare osservazione in merito alla correttezza dei dati esposti e alla fondatezza ed opportunità delle valutazioni condotte, la Corte valuta tali controdeduzioni al fine dell'approvazione finale del referto, riportandole in quest'ultimo unitamente alle proprie conseguenti decisioni. Tale scambio di deduzioni con l'amministrazione, oltre a svolgersi in forma cartolare, può anche esprimersi in un confronto diretto con i rappresentanti dell'ente, ammessi a partecipare all'adunanza pubblica, a seguito della quale il referto viene approvato con delibera formale, che è l'atto tipico in cui si estrinseca di norma l'attività della Corte.

In questo modo viene assicurata alla verifica svolta trasparenza e idonea pubblicità, a favore dell'organo rappresentativo (il consiglio) e della stessa collettività rappresentata che, seppure dall'esterno del procedimento di controllo, è così posta nelle condizioni di conoscerne lo svolgimento, oltre alle conclusioni, e di attivare tempestivamente tutti gli strumenti di controllo sociale a sua disposizione (organizzazioni di categoria, stampa, ecc.).

¹⁰⁷ Attualmente tutte le sezioni della Corte dei Conti, sia pure con prassi differenziate, in mancanza di una procedimentalizzazione disciplinata dalle norme, assicurano la fase del contraddittorio finale.

3.2.4. Misure consequenziali al controllo

La misura conseguente al controllo consiste nella trasmissione delle conclusioni e delle osservazioni della Corte all'ente, mediante la comunicazione delle difformità dell'attività o delle singole gestioni rispetto ai parametri normativi generali e a quelli fissati dallo stesso ente (si pensi ai regolamenti di contabilità e agli atti di programmazione), nonché alle soluzioni più rispettose dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

La Corte indica, altresì, gli scostamenti rispetto agli obiettivi previsti dalle leggi di principio e di programma, contribuendo, ancor prima, all'individuazione di tali obiettivi, nell'ambito di una corretta opera di interpretazione delle leggi (interpretazione non sempre facile per gli organi di amministrazione attiva, anche a causa, spesso, della farraginosità dei testi normativi). A ciò consegue l'autocorrezione da parte dell'ente, mediante soluzioni individuate autonomamente, che l'ente stesso ritiene idonee alla eliminazione di criticità o al miglioramento delle proprie performances. La Corte non può, invece, applicare misure interdittive dell'efficacia degli atti o direttamente incidenti sulla legittimazione e funzionalità degli organi, in quanto tale potere non le è attribuito espressamente dalla legge, come sarebbe necessario.

Anche per i casi in cui vengano accertate violazioni di norme alla cui osservanza devono ritenersi assoggettati gli enti locali, quindi, l'unica misura conseguente è data dall'autocorrezione dell'ente, sia nell'esercizio del controllo sulla gestione (relativamente agli aspetti di legalità sostanziale delle attività esaminate), sia nell'esercizio del controllo di regolarità contabile amministrativa, per le verifiche di legittimità in esso rientranti.

Non può, tuttavia, ritenersi che l'ente possa liberamente non tener conto delle conclusioni della Corte dei Conti, in quanto ciò svuoterebbe il controllo di qualsiasi effettività, relegandolo al ruolo di studio di settore, e non troverebbe, comunque, alcun fondamento nella norma che, se da un canto attribuisce una

funzione alla Corte dei Conti, dall'altro sottopone gli EE.LL. all'esercizio di questa funzione¹⁰⁸.

Soprattutto nei casi in cui vengano verificate violazioni di norme giuridiche, difficilmente gli organi istituzionali dell'ente potranno non condividere le conclusioni della Corte, assumendosene altrimenti la piena responsabilità politica (nei confronti del consiglio e del corpo elettorale) e giuridica (ove di quest'ultima ne ricorressero gli estremi), anche in termini di responsabilità per danno all'erario. L'attribuzione del controllo sulla gestione ad un organo magistratuale, che svolge altresì specifiche funzioni giurisdizionali, consente, infatti, di trasporre in ambito giurisdizionale gli esiti del controllo, nella misura in cui l'ente, nell'esplicazione della sua autonomia-responsabilità, ritenga di non adeguarvisi. Ciò, anzitutto, in quanto le conclusioni del controllo possono essere liberamente valutate ai fini dell'accertamento del danno all'erario, qualora ne ricorrano, naturalmente, anche gli altri requisiti tipici. In secondo luogo, in quanto il rifiuto di aderire alle osservazioni della Corte in ordine all'attività svolta potrà costituire elemento sintomatico della colpa grave nell'accertamento della responsabilità di chi agisce in rappresentanza dell'amministrazione locale.

In questo modo si chiude un circolo virtuoso, a garanzia dell'ordinamento, reso possibile dall'attribuzione allo stesso soggetto di funzioni di controllo e di giurisdizione.

¹⁰⁸ Al riguardo, tra l'altro, il comma 8 dell'art. 3 della legge n. 20/1994, nel disporre che le «amministrazioni trasmettono gli atti adottati a seguito del riesame alla Corte dei Conti» esclude logicamente la possibilità di fare altrimenti.

3.2.5. L'Unità per il Monitoraggio

L'esame delle problematiche inerenti alla istituzione della Unità di monitoraggio sull'azione di governo degli enti locali impone alcune premesse circa l'esercizio delle nuove funzioni di controllo contabile attribuite dalla legge finanziaria del 2006 alla Corte dei conti. Il corretto svolgimento delle missioni attribuite al nuovo organismo di emanazione ministeriale presuppone, infatti, un quadro di esposizione contabile dei dati economici e finanziari omogeneo e uniforme, in grado di rendere possibile una proficua raccolta di dati, che rendano confrontabili le diverse situazioni oggetto di intervento o di proposte di intervento.

Alla richiamata esigenza sta cercando di rispondere la funzione di controllo finanziario, attribuita alla Corte dal combinato disposto dall'art. 7 della legge La Loggia e dai commi 166 e segg. della legge Finanziaria 2006.

Questa si sta rilevando particolarmente utile per prevenire e ricondurre a sistema irregolarità contabili, altrimenti in grado di pregiudicare l'equilibrio dei conti degli enti locali e il rispetto dei limiti di spesa e di indebitamento, rispettivamente contemplati dalle disposizioni comunitarie e dall'art. 119 della Costituzione.

Essa, infatti, assume un carattere maieutico e di indirizzo nei confronti delle amministrazioni e in particolare dei consigli comunali e provinciali, costituendo un decisivo supporto tecnico alla loro funzione di controllo e di indirizzo sulle amministrazioni locali. Ruolo che non sarebbe possibile esercitare nelle situazioni in cui la sproporzione dei mezzi a disposizione degli esecutivi rispetto ai parlamenti degli enti locali finisce per relegare in subordine il ruolo assegnato dalla legge alle assemblee elettive.

Tale supporto si svolge sia in modo diretto, attraverso il referto ai consigli stessi, che indiretto, mediante le linee guida inviate dalla Corte ai revisori dei conti, consentendo a questi ultimi di esercitare in modo più professionale la

propria attività. E' di tutta evidenza come un continuo aggiornamento e la costante informazione influiscano in modo positivo anche sulle responsabilità dei revisori. Infatti il rispetto dei canoni di diligenza emergenti dalle linee guida previene e, tendenzialmente, è in grado di precludere condotte gravemente colpose in danno dell'erario, comportanti, come è noto, l'estensione dell'azione di responsabilità contabile nei confronti dei revisori. Ma accanto a quest'opera di riqualificazione della gestione dei conti degli enti locali, le linee guida emanate dalla sezione delle autonomie e il controllo esercitato dalle Sezioni regionali della Corte nonché la funzione consultiva, da queste ultime esercitate sulla base della legge La Loggia (L. 131/03), tendono a uniformare una serie di pratiche contabili che si sono notevolmente differenziate in questi ultimi anni.

La differenziazione spesso provoca “una cattiva stampa” a quegli enti, che spongono in modo fedele, se non addirittura autopenalizzante, la propria situazione economica e finanziaria mentre valorizza, talvolta, oltre la effettiva consistenza, le “buone pratiche” di altre amministrazioni, che sfruttano, anche oltre i limiti, meccanismi contabili, tesi ad enfatizzare i risultati positivi e a ridurre in un cono d'ombra elementi di rischio, se non vere e proprie passività extra-bilancio.

Questo ruolo della Corte dei conti di garante imparziale della finanza pubblica allargata (e quindi comprensiva anche del sistema delle autonomie) ha già superato lo scrutinio della Corte costituzionale, la quale, da ultimo, con sentenza n. 267/2006, ha ribadito la piena conformità del controllo contabile e sulla gestione degli enti locali alle norme concernenti i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (l'art. 248 del Trattato Ce stabilisce - tra l'altro - che il controllo negli Stati membri della Corte dei conti europea deve essere effettuato in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo) e al mutato quadro costituzionale del titolo V in materia di autonomie. Sul descritto e già operante contesto normativo, consolidatesi dopo la riforma

del titolo V della Costituzione, la emanazione della legge n. 131/2003 di attuazione dello stesso e l'art. 1, commi 166 e segg. della legge Finanziaria 2006, si innesta l'art. 1, comma 724, della legge Finanziaria 2007, il quale istituisce l'”**Unità per il monitoraggio**” degli enti locali, con il compito di valutare: sistemi premiali per l'accorpamento degli stessi, misurare i livelli dei servizi resi ai cittadini e l'apprezzamento dei risultati conseguiti, *“tenendo altresì conto dei dati relativi al patto di stabilità interno”*.

L'Unità dovrebbe operare sotto la vigilanza del ministro per gli Affari regionali e per il suo finanziamento vengono stanziati, per il triennio 2007-2009, 2 milioni di euro per ciascun anno. Il nuovo organismo si inserisce in un contesto caleidoscopico di controlli sugli enti locali: oltre al descritto controllo della Corte dei conti, gli enti locali sono soggetti al sindacato sul patto di stabilità da parte del ministero dell'Economia e alla tradizionale vigilanza del ministero dell'Interno, ove operano l'osservatorio richiamato nel vigente testo unico degli enti locali e il settore studi per la determinazione dei parametri di gestione, contemplato dall'art. n. 7 della legge 131/2003, di attuazione del titolo V della Costituzione.

Con un *budget* molto contenuto il nuovo organismo è intestatario di una serie di ambiziosi compiti, tra cui la verifica, la misurazione delle prestazioni dei servizi pubblici e il grado di soddisfazione della utenza. Al di là delle problematiche in ordine ai compiti e alla natura del nuovo organismo, che riguardano anche i profili di costituzionalità della novella legislativa, è evidente che la funzione di verifica delle dimensioni organizzative e dei criteri di accorpamento degli enti di piccole dimensioni, ha un vero e proprio contenuto di regolazione, dal momento che nella vigente normativa e nella letteratura scientifica in materia non esistono parametri sicuri di riferimento, i quali dovrebbero - quindi - essere elaborati dall'Unità. Le caratteristiche demografiche e territoriali dei piccoli enti e il consolidato campanilismo del nostro Paese

rendono problematica un'azione di forzoso accorpamento, sia pure attraverso meccanismi premiali, che dovrebbero derivare dalle proposte dell'Unità. Se poi queste ultime non dovessero rispondere a criteri razionali e realistici, nuove sperequazioni potrebbero aggiungersi a quelle derivanti dalla “storicizzazione” dei trasferimenti statali intervenuta a seguito delle norme “Stammati” di fine anni Settanta e solo parzialmente mitigate dalla istituzione dei fondi perequativi succedutisi nel tempo. Analogo discorso può formularsi per la misurazione dei livelli delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini, nonché per la rilevazione del grado di soddisfazione di questi ultimi. Queste tematiche scontano una serie di problemi irrisolti, che già in passato hanno prodotto la mancata attuazione dell'art. 228, comma 7 del testo unico sugli enti locali n. 267/2000 (*“Il Ministero dell'interno pubblica un rapporto annuale, con rilevazione dell'andamento triennale a livello di aggregati, sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali indicati nella apposita tabella di cui al comma 5. I parametri a livello aggregato risultanti dal rapporto sono resi disponibili mediante pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana”*). Le tecniche di misurazione del livello dei servizi possono svilupparsi solo in un contesto di uniformità delle pratiche contabili e di “conciliazione” dei diversi sistemi gestionali dei servizi stessi.

Non v'è dubbio che l'esercizio della autonomia contabile ha differenziato notevolmente la gestione dei bilanci degli enti locali nell'ultimo decennio: alcuni adottano la sola contabilità finanziaria, altri una contabilità finanziaria integrata con quella economica. Al di là di questa differenziazione di base, diversità più marcate si rilevato nella impostazione della contabilità analitica ove la rilevazione di costi e ricavi non avviene in modo uniforme. Infine il problema più grande riguarda la confrontabilità delle *performances* delle gestioni *in house*, di quelle interamente esternalizzate e di quelle realizzate con sistemi misti: in questi casi alcuni elementi di rigidità, come la disciplina del personale dipendente nonché la desuetudine delle amministrazioni locali ad avvalersi delle tecniche di ingegneria

gestionale, per valutare insieme la qualità e il prezzo delle soluzioni organizzative e dei servizi, rendono assolutamente difficile una misurazione obiettiva. L'auspicio è che l'ultima nata nel campo dei controllori degli enti locali sappia realizzare le finalità istituzionali in modo obiettivo e approfondito, evitando gli "eccessi scolastici" della misurazione, che nel trascorso decennio hanno sostanzialmente vanificato l'esercizio di tale importante funzione.

3.3. E' legittimo il controllo della Corte dei Conti ai sensi dei commi 166-169 della Finanziaria 2006 (Corte Costituzionale, Sentenza n. 179 del 7 giugno 2007)

Il controllo che la Corte dei Conti esercita sugli atti di bilancio degli Enti Locali, ai sensi dell'art. 1, commi 166-169 della Legge n. 266/05, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, è legittimo in quanto assume i caratteri propri del controllo sulla gestione in senso stretto e concorre, insieme a quest'ultimo, alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno.

Questo è quanto ha chiarito la Corte Costituzionale nella Sentenza in commento con la quale ha dichiarato infondate le questioni di incostituzionalità avanzate dalla Regione Friuli Venezia Giulia avverso i commi della Finanziaria 2006 sopra richiamati.

I Giudici costituzionali hanno precisato che tali norme censurate introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei Conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli Enti Locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto

di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 della Costituzione.

Nella sua configurazione, questa nuova forma di controllo sviluppa il quadro delle misure necessario per garantire la stabilità, dei bilanci ed il rispetto del patto di stabilità interno, prescritti dall'art. 7, comma 7, della Legge n. 131/03 (la così detta Legge La Loggia, concernente *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica* alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3").

Infatti, è evidente che, a tali fini, oltre al controllo sulla gestione in senso stretto, che ha ad oggetto l'azione amministrativa e serve ad assicurare che l'uso delle risorse avvenga nel modo più efficace, più economico e più efficiente, è necessario porre attenzione anche all'aspetto, particolarmente rilevante nell'ambito del fenomeno finanziario considerato nel suo complesso, che attiene alla allocazione delle risorse e, quindi, alla struttura ed alla gestione del bilancio.

Il controllo dei Giudici contabili, in tema di controllo sulla gestione finanziaria degli Enti Locali (disciplinato per la prima volta dal DI. n. 786/81 e che spetta alla Corte dei Conti in virtù dell'art. 3, comma 4, della Legge n. 20/94, in base al quale infatti la Corte dei conti esercita il controllo finanziario sui bilanci pubblici), pone come oggetto del controllo i bilanci preventivi ed il rendiconto consuntivo, definendo i confini contabili nell'ambito dei quali può svolgersi l'azione amministrativa. Tale attività, peraltro, a differenza del controllo sulla gestione in senso stretto, che si attua mediante programmi stabiliti dalla Corte dei Conti, sulla base delle priorità stabilite dalle Commissioni parlamentari su materie scelte a campione, si svolge su documenti di carattere complessivo e necessario, e con cadenza annuale, poiché i bilanci ed i rendiconti sui quali si esercita hanno tale cadenza annuale. L'attività di vigilanza così svolta dalla Corte ha tuttavia la caratteristica, in una prospettiva non più statica, com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità, ma dinamica, di finalizzare il

confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive.

E' per questo che tale controllo assume anche i caratteri propri del controllo sulla gestione, concorrendo alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti può garantire.

Inoltre, la Consulta ha chiarito anche che tale attività di controllo ha *"natura collaborativa - e - si limita alla segnalazione all'Ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'Ente stesso l'adozione delle misure necessarie"*.

Infatti, la Corte Costituzionale ha precisato che c'è una netta separazione tra la funzione di controllo della Corte dei Conti e l'attività amministrativa degli Enti, che sono sottoposti al controllo stesso.

Inoltre, la vigilanza sull'adozione delle misure necessarie da parte degli Enti interessati non determina, secondo la Corte Costituzionale, un'invasione delle competenze amministrative degli Enti, poiché l'attività di vigilanza, limitatamente a tali fini, è indispensabile per l'effettività del controllo stesso. I Giudici costituzionali hanno anche chiarito che *"il controllo sulla gestione finanziaria e complementare rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, ed è utile per soddisfare l'esigenza degli equilibri di bilancio"*.

Infine, la Corte Costituzionale ha precisato che il Legislatore è libero di assegnare alla Corte dei Conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale. La sussistenza di tale fondamento è contenuto nell'art. 100 della Costituzione, il quale assegna ai Giudici contabili il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale.

Infatti, se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non

solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri Enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata.

Devono essere richiamati a tal fine, oltre all'art. 81 della Costituzione, che pone il principio indefettibile dell'equilibrio di bilancio, anche gli artt. 97, comma 1, 28 e 119 della stessa Carta Costituzionale.

Peraltro, la previsione da parte di una legge dello Stato di tale controllo rientra nella competenza propria del Legislatore nazionale di dettare principi nella materia concorrente della "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" (ex art. 117, comma 3, Costituzione), come la stessa Corte ha ribadito anche nella Sentenza n. 169/07 (*vedi Entilocalinews n. 21 del 24 maggio 2007*), con la quale ha dichiarato infondate le questioni di incostituzionalità sollevate da numerose Regioni avverso i commi 198 e seguenti della Legge Finanziaria 2006.

3.4 Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale

Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 recante "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*", convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 (c.d. legge sui costi della politica), con l'art. 3, co. 1 lettera r), ha inserito, nel Titolo VIII – Enti locali deficitari o dissestati – del TUEL, l'art. 243 *bis* che prevede un'apposita procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti nei quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario.

Il nuovo istituto rappresenta una fattispecie intermedia che si affianca alle situazioni, già previste dagli artt. 242 e 244 del TUEL, di Enti in condizioni strutturalmente deficitarie e di Enti in situazioni di dissesto finanziario. La menzionata procedura, disciplinata dai nuovi articoli 243 *bis*, *ter* e *quater* del

TUEL, si inserisce nell'organico contesto regolato dal TUEL che, secondo una progressione graduale, contempla diversificate situazioni di precarietà delle gestioni. Dalla presenza di squilibri che richiedono l'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 193 del TUEL alle condizioni di deficitarietà strutturale, con le correlate forme di controllo apprestate dagli artt. 242 e 243 del TUEL, sino ad approdare al dissesto finanziario (artt. 244 e ss).

Il ricorso alla procedura di riequilibrio è consentita ex art. 243 bis del TUEL agli enti nei quali *“sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate”* e che potrebbe dar luogo al procedimento di cui all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, ad impulso della competente Sezione regionale della Corte dei conti, ma che, diversamente dal dissesto, si svolge affidando agli organi ordinari dell'Ente l'individuazione e la concreta gestione delle iniziative per il risanamento. Il ricorso al piano di riequilibrio è, peraltro, precluso qualora la Sezione regionale di controllo abbia già assegnato il termine per l'adozione delle misure correttive, nel corso della procedura ex art. 6, comma 2, decreto legislativo n. 149/2011.

Lo stato di dissesto finanziario si configura ex art. 244 del TUEL se *“l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili”* (c.d. dissesto per ragioni funzionali) ovvero esistano *“nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste”* (c.d. dissesto per ragioni finanziarie)” (Sezione regionale di controllo per la Calabria n 11/2014).

In presenza dei predetti presupposti, previsti dalla legge, l'Ente locale è tenuto alla dichiarazione di dissesto, non essendo la stessa frutto di una scelta discrezionale, quanto piuttosto una determinazione finalizzata al ripristino dell'equilibrio di bilancio, funzionale a riportare il funzionamento dell'Ente in condizioni di normalità, anche al fine di evitare un ulteriore aggravarsi della

situazione finanziaria (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 260 del 27.06.2012; Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 16.01.2012, n. 143; Sezione regionale di controllo per la Campania n. 1/2014; Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 2/2014). “*Il risultato ultimo dell'intera procedura è quello di restituire l'ente all'espletamento delle sue funzioni istituzionali in una situazione di ripristinato equilibrio finanziario*” (Corte cost. n. 155/1994) al fine di garantire i servizi indispensabili ai cittadini. A tal fine la gestione dell'Ente è ripartita tra un Organo straordinario di liquidazione, cui spetta il ripiano dell'indebitamento pregresso nel rispetto della par condicio creditorum, e gli organi istituzionali dell'Ente, che hanno il compito di eliminare le criticità gestionali pregresse e assicurare condizioni stabili di equilibrio corrente avvantaggiandosi del fatto che il passato è gestito da una commissione competente e dai rimedi che favoriscono il ripristino degli equilibri di bilancio e di cassa tra i quali assumono particolare rilievo il blocco delle procedure esecutive, che viceversa durante il piano di riequilibrio opera solo durante le more della valutazione dell'istanza, il carattere non vincolante dei pignoramenti eventualmente eseguiti dopo la deliberazione dello stato di dissesto, la non ammissibilità di sequestri e procedure esecutive nei confronti della massa attiva, la sospensione della decorrenza degli interessi e della rivalutazione monetaria su tutti i debiti e sulle anticipazioni di cassa. A ciò si aggiunge che, nel caso di dissesto, la procedura di risanamento ha la durata di n.5 anni mentre il piano di riequilibrio finanziario può durare invece fino a n.10 anni (artt. 248, 255, 265 del TUEL).

L'adesione alla procedura di cui all'art. 243 *bis* del TUEL rappresenta diversamente un rimedio idoneo in un'ottica preventiva, ad impedire che lo squilibrio strutturale rilevato evolva nella più grave situazione di conclamato dissesto e soltanto laddove sussista una possibilità di risanamento (da valutare in un'ottica prognostica) ma non può essere inteso (laddove tali circostanze non

sussistano) al fine di evitare la deliberazione di cui all'art. 246 del TUEL e le relative conseguenze di legge.

Il ricorso alla procedura di riequilibrio e la dichiarazione di dissesto non sono, infatti, due atti alternativi applicabili discrezionalmente dall'Ente nelle medesime situazioni e progressivamente, ma rimedi differenti previsti dall'Ordinamento per fronteggiare situazioni differenti. Una diversa interpretazione, volta ad attribuire alla delibera di adozione del piano di riequilibrio pluriennale il significato di rimedio sostitutivo o alternativo all'obbligatoria delibera di dichiarazione di dissesto finanziario ex art. 244 del TUEL, sarebbe irragionevole perché consentirebbe agli amministratori e ai revisori responsabili o corresponsabili della situazione di degrado finanziario dell'Ente di aggirare la dichiarazione di dissesto e sottrarsi alla responsabilità personale comminata dall'art. 6 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 e dell'art. 248 del TUEL laddove, ex adverso, nessuna sanzione è prevista in caso di procedura di riequilibrio (cfr. Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 2/2014 e n. 11/2014). In sostanza, il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario postula una situazione prossima al dissesto ma non ancora di dissesto conclamato. Laddove l'Ente si trovi in una situazione di dissesto conclamato ossia non recuperabile neanche attraverso un piano di riequilibrio articolato su 10 anni non è attivabile la procedura di riequilibrio ex art. 243 bis TUEL.

Come già evidenziato da questa Sezione la diversa "*ratio*" delle norme in esame è evincibile anche avvalendosi del criterio sistematico (deliberazione n. 1/2014). L'art. 243 *bis* e l'art. 244, infatti, sono contenuti in due distinti capi del Titolo VIII- Enti locali deficitari o dissestati: il Capo I dedicato agli enti locali deficitari e il Capo II dedicato agli enti locali dissestati. La procedura di riequilibrio, pertanto, si inserisce in un sistema che fornisce agli enti locali uno strumento idoneo a programmare, su un arco temporale più ampio rispetto a quello previsto ex articoli 193 e 194 del TUEL, le misure correttive idonee a

ripristinare gli equilibri strutturali compromessi da una situazione di deficitarietà che non presenta ancora i caratteri di gravità tipici del dissesto. In presenza di una situazione di dissesto non dichiarato risulta altresì impossibile formulare un piano congruo ai fini dell'effettivo riequilibrio finanziario dell'Ente, sia in termini di competenza che di cassa, mentre è molto probabile un ulteriore peggioramento finanziario. Infatti per effetto dell'ammissione alla procedura di riequilibrio finanziario e in particolare con l'accesso al fondo di rotazione, come per Napoli (che ha conseguito un'erogazione pari a euro 234 mln da restituire allo Stato in 10 anni), derivano per l'Ente misure molto stringenti con la possibilità di elevare al massimo le aliquote e le tariffe dei tributi locali, l'assoggettamento a controlli sulle dotazioni organiche, l'obbligo di effettuare una rigorosa revisione della spesa in termini di riduzione dei costi di tutti i servizi erogati dall'Ente e delle società partecipate, la riduzione delle spese per il personale, per servizi e per trasferimenti, il blocco dell'indebitamento tranne che per la possibilità di stipulare mutui esclusivamente per finanziare debiti fuori bilancio relativi a investimenti (art.243 *bis*, commi 8 e 9, del TUEL). Peraltro l'Ente durante la procedura in esame non può avvalersi, come già visto, dei rimedi previsti in caso di accesso al procedimento di dissesto finanziario, idonei a ricondurre l'Ente stesso in bonis (es. artt. 248 e 255 del TUEL).

In conclusione alla procedura di riequilibrio potranno dunque ricorrere quegli enti locali che, sebbene interessati da squilibri strutturali di bilancio (disavanzo di gestione o disavanzo di amministrazione) non superabili mediante l'applicazione delle norme di cui agli articoli 193 e 194 del TUEL, non presentano già in atto una situazione finanziaria ormai irrimediabilmente compromessa tale da reclamare la dichiarazione di dissesto finanziario, giuridicamente obbligatoria ex art. 244 del TUEL. Ovviamente individuare la situazione di squilibrio strutturale "*in grado di provocare il dissesto*" ex art. 243 *bis* presuppone, necessariamente, una analisi particolarmente rigorosa della situazione economico-finanziaria dell'Ente

locale improntata all'assoluto rispetto del principio della veridicità evitando le sottovalutazioni e le sopravvalutazioni delle singole poste. L'art. 243 bis del TUEL indica il contenuto obbligatorio del piano di riequilibrio (comma 6), le attività che l'Ente è tenuto a porre in essere (comma 7) e i vincoli imposti all'Ente al fine di garantire il graduale riequilibrio finanziario pluriennale (comma 8), oltre alle misure da adottare in caso di accesso al Fondo di rotazione (comma 9). In particolare, il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, comunque, contenere: a) le eventuali misure correttive adottate dall'Ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente Sezione regionale della Corte dei conti; b) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio; c) l'individuazione, con relative quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano; d) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio (art. 243 bis, comma 6, del TUEL). Ai fini della predisposizione del piano, l'Ente è tenuto ad effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194 del TUEL. Per il finanziamento dei debiti fuori bilancio l'Ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata massima pari agli anni del piano di

riequilibrio, compreso quello in corso, convenuto con i creditori (art. 243 bis, comma 7).

La procedura in questione assegna significative funzioni alla Corte dei conti. La Sezione delle Autonomie emana le linee guida e i criteri per l'istruttoria; le Sezioni regionali di controllo, a seconda del diverso stadio della procedura sono chiamate, preliminarmente, a valutare la congruità del piano di riequilibrio adottato dall'Ente, da cui scaturisce l'approvazione o il diniego dello stesso, e solo successivamente e in subordine alla ritenuta congruità del piano di risanamento, al controllo periodico sulla sua concreta esecuzione. In particolare, l'art. 243 quater del TUEL prevede che l'Ente trasmetta alla competente Sezione regionale di controllo della Corte e alla Commissione di cui all'art. 155 del TUEL, la delibera di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale per lo svolgimento di un'apposita attività istruttoria che si conclude con l'elaborazione di una relazione da trasmettersi alla predetta Sezione regionale. Entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della menzionata relazione, la competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti è tenuta a deliberare sull'approvazione o sul diniego del piano valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio. Ciò comporta che la Sezione verifichi, sulla scorta degli elementi contenuti nel piano e tenendo conto della relazione della Commissione, se le misure individuate siano in grado di condurre l'Ente ad una stabile condizione di equilibrio finanziario.

CAPITOLO QUARTO

IL CONTROLLO SULLE SOCIETA' PARTECIPATE DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

SOMMARIO: 4.1. L' istruttoria: "Terme di Agnano spa". - 4.2 Le criticità rilevate dalla Sezione di controllo: "Terme di Agnano spa". - 4.3 Il controllo delle società partecipate del Comune di Napoli ai sensi della 266/2005. - 4.4 Le società partecipate del Comune di Napoli in sede di approvazione del piano di riequilibrio finanziario.

4.1. L' istruttoria: “Terme di Agnano spa”

La deliberazione 271/2011 affronta in modo organico e completo il controllo di una società partecipata. La società controllata è Terme di Agnano S.p.a partecipata al 100% dal Comune di Napoli. L'attività di controllo della Sezione di controllo della Corte dei conti si esplica attraverso tre fasi: una istruttoria in cui si acquisiscono i dati direttamente dal proprietario pubblico, una di analisi dei dati acquisiti con conseguenziale deferimento dell'Ente ad un contraddittorio pubblico, infine, la terza e ultima fase costituita dalla elaborazione di una pronuncia collegiale, su proposta del magistrato istruttore, che ripercorre le due fasi precedenti e intima il Comune all'adozione dei provvedimenti opportuni a rimuovere le criticità rilevati.

I dati acquisiti durante la fase istruttoria conducono a una genesi della società Terme di Agnano spa.

“Il comune di Napoli con deliberazione della Giunta comunale n. 2833 del 30 giugno 1997, richiedeva al Ministro del Tesoro, ai sensi dell'art. 22, comma 1, della Legge 15 marzo 1997, n. 59, come modificato dall'art. 7 della Legge 15 marzo 1997, n.127, il trasferimento a titolo gratuito al comune di Napoli delle Terme di Agnano S.p.a..

Nella citata deliberazione veniva considerato, fra l'altro, che tale stabilimento termale per le sue caratteristiche, oltre che per la sua particolare ubicazione, appariva naturalmente destinato ad una significativa integrazione, all'interno della variante urbanistica della zona occidentale della città, già deliberata dal Consiglio comunale di Napoli, con le altre risorse turistiche, ricettive, sportive, culturali e storico – ambientali di cui dispone la Città nell'area indicata e che, in tale prospettiva, assumeva grande valore la contiguità dello stabilimento con la Mostra d'oltremare, con i principali impianti sportivi della città (Stadio S.Paolo, Piscina Scandone, Palazzo dello sport), con la riserva naturalistica degli Astroni,

con le aree della Nato nonché con l'ippodromo di Agnano, tutte realtà ubicate nel territorio di Napoli ed in gran parte già rientranti nel patrimonio del Comune. Attraverso tale integrazione si rendeva possibile la realizzazione di un effettivo piano di rilancio dello stabilimento senza oneri aggiuntivi per lo Stato, tanto più che il comune di Napoli aveva certamente la possibilità, collegando sinergicamente l'attrazione determinata dalle Terme con quella del gran premio del trotto di Agnano, di investire nell'operazione di rilancio parte degli introiti derivanti dalla Lotteria.”¹⁰⁹

Nella ricostruzione delle operazioni che condussero all'acquisizione da parte del Comune della società si richiedono e si analizzano anche i documenti di programmazione economica necessari per il rilancio dell'attività.

“Alla su citata deliberazione veniva allegato il piano di rilancio delle Terme di Agnano con cui venivano illustrati gli interventi, le risorse ed i tempi di realizzazione riservandosi, a seguito della decisione del Ministro e del definitivo provvedimento di acquisizione al patrimonio comunale delle Terme, di procedere ad un concorso internazionale per la migliore e più economica gestione dello stabilimento termale.

Il piano prevedeva: “qualora la proprietà della S.p.A. Terme di Agnano venga trasferita al comune di Napoli, il Comune provvederà a cedere la gestione dello stabilimento termale e degli altri servizi previsti nel piano di sviluppo del complesso termale a più operatori scelti sulla base del livello di competenza e di affidabilità”. Infatti, “il Comune ritiene di poter privatizzare l'azienda nell'arco di un periodo di circa 12 mesi durante il quale il complesso termale verrà affidato in gestione ad amministratori di fiducia dell'ente comunale”¹¹⁰.

¹⁰⁹ Deliberazione n.271 del 2011 della Sezione regionale di controllo per la Campania.

¹¹⁰ Deliberazione n.271 del 2011, op.cit.

Il Ministero del tesoro chiese l'integrazione della documentazione da cui si potesse evincere i fattori di mercato e finanziari che dimostrassero la fattibilità del piano di rilancio presentato dal comune.

Infatti, con nota dell'8.8.1997, il Ministero del Tesoro invitava l'Ente ad integrare il suddetto piano di rilancio con ulteriori indicazioni, in particolare, relative: al mercato di riferimento, alla concorrenza, al programma degli investimenti ed alle relative fonti di finanziamento, alle prospettive economico finanziarie nonché al ripianamento delle passività.

I principali fattori strategici individuati dal "documento di integrazione del piano di rilancio erano: a) *marketing* di area; b) ristrutturazione della situazione finanziaria; c) un processo di privatizzazione.

Inoltre, "il Ministero, con nota del 17.09.1997, precisava che nella situazione di concorrenzialità tra comune di Napoli e regione Campania in ordine all'acquisizione delle Terme di Agnano (avendo entrambe presentato richiesta), l'applicazione dei principi in tema di trasferimento di funzione e compiti contenuti nella stessa legge n. 59 del 1997 comportava l'individuazione di una priorità nei confronti dei Comuni. Il che non escludeva la possibilità per il Comune di pervenire ad una intesa con la Regione in ordine ad un eventuale ripartizione delle partecipazioni.

Il Sindaco con nota 672 del 13.10.1997 comunicava al Ministero del Tesoro la volontà di ottenere l'intestazione delle Terme di Agnano a favore esclusivamente del comune di Napoli e la decisione dell'Amministrazione comunale di provvedere alla copertura dell'esposizione debitoria delle Terme di Agnano S.p.A. nei confronti del Tesoro, facendo ricorso al bilancio comunale.

I debiti, derivanti dai finanziamenti erogati dall'Ente autonomo per la gestione delle aziende termali ad Agnano Terme s.p.a. e trasferiti al Ministero del Tesoro

dal comitato di liquidazione ex E.A.G.A.T., ammontavano al 31.12.1996 a £ 3.090.000.000, a cui andavano aggiunti interessi passivi per circa 95 milioni.¹¹¹

Il Comune, ritenuto necessario, al fine di realizzare una condizione indispensabile per l'acquisizione delle Terme di Agnano S.p.a., di procedere all'assunzione a carico del Comune dei debiti sopra specificati, con deliberazione di Giunta n. 5924 del 30.12.1997, stabiliva di: 1) assumere, ai fini dell'acquisizione al patrimonio del comune di Napoli delle Terme di Agnano S.p.a., il debito di Lire 3.184.754.195 della società in questione nei confronti dell'amministrazione del Tesoro; 2) subordinare l'erogazione dell'importo di cui al punto precedente all'emanazione, da parte del Ministero del tesoro, del definitivo provvedimento di trasferimento e alla conseguente definitiva acquisizione della proprietà delle Terme di Agnano S.p.a. al comune di Napoli; 3) trasmettere la deliberazione alle Terme di Agnano S.p.a. ai fini del conseguenziale recupero degli importi anticipati dal comune di Napoli per l'estinzione del debito della suddetta società nei confronti del Ministero del tesoro; 4) demandare al Servizio partecipazioni comunali tutti gli adempimenti e tutti gli atti necessari ai fini della definitiva acquisizione delle Terme di Agnano S.p.a, alla materiale erogazione degli importi al Ministero del tesoro nonché al recupero delle somme erogate nei confronti delle terme di Agnano S.p.a.; 5) prenotare la spesa di Lire 3.184.754.195 sul capitolo, anticipazioni per acquisizione Terme di Agnano, del bilancio 1997.

Con deliberazione di Giunta n. 314 del 18.02.1998 veniva proposto al Consiglio comunale di partecipare, ex art. 32, lett. E, legge 142/90 alla costituzione della società "Terme di Agnano S.p.a." con capitale sociale di £ 1.813.450.000, assumendo l'intera quota azionaria pari al 100%, previo pagamento della citata somma di £ 3.184.754.195 già disposto con la citata deliberazione di Giunta N. 5924 e impegnata con determinazione n. 19 del

¹¹¹ Deliberazione n.271 del 2011 della Sezione regionale di controllo per la Campania.

31.12.97. Alla detta deliberazione veniva allegato il bilancio del 1996 della Società.”¹¹²

Nella fase istruttoria e dopo una attenta analisi, della documentazione acquisita, il Magistrato incaricato realizza delle osservazioni sull'intera attività di acquisizione della Società. In particolare veniva affermato che dall'analisi di bilancio del 1996 emergeva con chiarezza che la società Terme di Agnano era incapace di generare reddito mediante la trasformazione del capitale investito. Veniva, altresì, osservato che sarebbe stato utile al fine della valutazione della convenienza dell'operazione di acquisizione della società, procedere ad una stima del capitale economico e quindi delle potenzialità in prospettiva della stessa.¹¹³

Inoltre, ancora in sede istruttoria veniva dedotto “il non raggiungimento di uno dei principali obiettivi posti dal piano di rilancio quale quello della privatizzazione della gestione del servizio termale”. Veniva, altresì, evidenziato che, all'attualità, il pacchetto azionario di terme di Agnano s.p.a. era di totale proprietà comunale, che il servizio era gestito in *house* dall'Ente e che nemmeno era stata realizzata la soluzione di una proprietà pubblica dei beni e di una gestione dei servizi affidata a società privata.

Molto importante emergono le osservazioni che la Sezione puntualizza sui trasferimenti di capitale che il Comune fa verso la società stessa. Infatti, vengono avanzate riserve in ordine alla rendicontazione dei trasferimenti di capitali per investimenti alla società Terme di Agnano così come previsto nelle risposte fornite dall'Amministrazione (nota n. 295 del 14 luglio 2010) Le somme che interessano trovano origine nell'attività procedimentale che segue. “Con determinazione n. 7 del 24.06.2002 del dirigente del Servizio partecipazioni comunali viene impegnata la somma di € 1.859.000,00 a titolo di trasferimento di capitali per investimenti precisando che gli stessi dovranno essere rendicontati dall'Azienda con apposita attestazione dell'amministratore unico, dalla quale

¹¹² Deliberazione n.271 del 2011, op.cit.

¹¹³ Deliberazione n.271 del 2011, op.cit.

risulti che la somma è stata effettivamente utilizzata per la copertura degli stessi. Il detto amministratore provvede a trasmettere l'elenco degli investimenti programmati, allegato alla nota n. 295 del 14 luglio 2010 del comune di Napoli, da cui risulta:

1. restauro edificio stufe di S. Germano e costruzione piscina termale per un importo di € 950.000;
2. Completamento lavori di ristrutturazione palazzina ex inalazioni, l'importo è di circa € 600.000;
3. lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria per adeguamento alla legge 626 per un importo previsto di € 310.000.

Con determinazione n. 4 del 20.07.05 del citato dirigente viene, inoltre, impegnata la somma di 4 milioni di euro a titolo di trasferimento di capitale in favore delle Terme di Agnano S.p.a. ed a tale fine con una precedente determinazione (n. 1 del 29.06.2005) veniva assunto un mutuo di € 4.000.000,00 con la Banca OPI S.p.a. e Dexia – Crediop S.p.a. con durata ventennale e decorrenza ammortamento 1.07.2005 e con una rata comprensiva d'interesse di 289.344,82.”¹¹⁴

In data il 19 giugno 2008 veniva deliberata dall'assemblea straordinaria dei soci delle terme di Agnano S.p.a. una importante operazione rappresentata dall'aumento di capitale sociale di 7.700.000.

Tale aumento di capitale sociale veniva inserito tra gli stanziamenti autorizzatori del bilancio 2008 dal Consiglio comunale e confermato dalla Giunta, giusta istituzione di apposito capitolo di spesa con il piano esecutivo di gestione 2008.

Nelle dette “Osservazioni” veniva rilevato che non risultavano dal verbale della citata assemblea straordinaria i motivi e l'opportunità di aumentare il capitale sociale, infatti si legge nel verbale: “sull'unico argomento posto all'ordine

¹¹⁴ Deliberazione n.271 del 2011, op.cit.

del giorno prende la parola il presidente il quale espone all'assemblea i motivi che consigliano l'opportunità di aumentare il capitale sociale dall'attuale importo di euro 1.971.589,56 fino ad un massimo di ulteriori euro 7.700.000,00". I suddetti motivi non vengono riportati né in sintesi né in un eventuale piano di investimenti che avrebbe dovuto chiarire la destinazione di tale capitale. Contemporaneamente dalla determinazione n. 2 del 3.09.2008 risulta che il comune di Napoli, in data 4 agosto 2008, ha stipulato un contratto di mutuo con la Dexia Crediop S.p.a. finalizzato, tra l'altro, al finanziamento di un aumento di capitale in favore delle Terme di Agnano di € 7.700.000,00. Infine, con l'atto di liquidazione n. 220 del 15.09.2008 tale somma è accreditata sul conto corrente intestato alle Terme di Agnano S.p.a. e quindi di fatto a disposizione dal 15.09.2008. In sede istruttoria veniva, altresì, osservato che sarebbe stato indispensabile, ai fini sia di una corretta gestione contabile del bilancio comunale, sia per una chiarezza di informazioni disporre quanto meno di un preciso piano di investimenti sufficienti a giustificare un così cospicuo aumento di capitale sociale.

Veniva ancora osservato che dall'analisi effettuata sui bilanci aziendali risultava che le somme di capitale trasferiti a vario titolo alle Terme di Agnano s.p.a. avevano determinato un impegno finanziario medio annuale per il bilancio comunale di € 1.656.374.

Altra operazione significativa risultante dall'esame dei bilanci del 2005/06/07/08/09 attiene alla rivalutazione dei beni immobili ex D.L. 29 novembre 2008 n. 185 convertito con modificazioni con la l. 28 gennaio 2009 n.2 (c.d. decreto anti crisi) che ha comportato un incremento dei valori relativi alle immobilizzazioni materiali di circa € 9.172.887. In particolare, si evince un incremento del valore dei terreni di circa 4.832.036.

A riguardo del valore attribuito al complesso dei terreni di pertinenza delle Terme di Agnano s.p.a., veniva osservato che, pur risultando prudentiale in

quanto al disotto di un ipotetico valore di mercato, rimaneva la problematica del rapporto di tale compendio di terreni con il complesso termale e con gli altri edifici esistenti anche se quest'ultimi versano in situazione di degrado fisico.

Ancora in sede istruttoria venivano indicati i dati essenziali risultanti dall'analisi economica dei bilanci del 2005/06/07/08/09 riguardanti il ROI¹¹⁵ (*return on investment* cioè il “rendimento del capitale investito” ottenuto dal rapporto tra reddito operativo e capitale investito) ed il ROE (*return on equity* cioè il “rendimento del capitale proprio” ottenuto dal rapporto tra risultato d'esercizio e capitale netto). Per quanto riguarda il ROI, essi risultavano rispettivamente: - 0,14 nel 2005, -0,16 nel 2006, -0,10 nel 2007, - 0,05 del 2008, - 0.06 del 2009. Dalla detta serie storica d'indici emergeva che la società presentava un risultato operativo negativo e pertanto un'inefficienza che si ammassa nella gestione del *core business*. Il leggero miglioramento di tale indice non lo si poteva attribuire a un miglioramento della gestione bensì ad operazioni di natura contabile e finanziaria derivanti dalla rivalutazione, nel corso del 2008, delle immobilizzazioni materiali conseguenti all'applicazione delle leggi di rivalutazione monetaria n. 576/75, n. 72/83, n 413/91 e della legge di rivalutazione n.02/2009 nonché all' aumento di capitale sociale sopra descritto. A riprova di quanto detto nel 2009 veniva registrato nuovamente un risultato operativo negativo e notevolmente incrementato rispetto al 2008.

Riguardo al ROE veniva segnalato il seguente andamento: -0.24 nel 2005, - 0.34 nel 2006, 0,0012 nel 2007, -0.06 nel 2008 e -0,05 nel 2009. I risultati d'esercizio, nei cinque anni presi in considerazione, sono: - 1.476.921 euro nel 2005, - 1.934.560 nel 2006, 9.328 nel 2007, -1.188.563 nel 2008, -983.887 nel 2009. Anche in questo caso il risultato positivo del 2007 non era dovuto a un miglioramento nella gestione operativa, ma unicamente ad attività di carattere

¹¹⁵ Deliberazione n.271 del 2011, op.cit.

straordinario che ha provocato un incremento dei proventi derivanti dalla gestione straordinaria.

Veniva, altresì, segnalato che dall'analisi del conto economico emergeva che il costo del personale rapportato al totale dei costi interni, rappresentava in media, sui cinque anni, circa il 78%. Un confronto con un'azienda operante nello stesso settore e nello stesso territorio, precisamente le Stufe di Nerone s.r.l., faceva registrare, per quest'ultima, un'incidenza del costo del personale sul totale costi di produzione di circa il 40%. L'elevata incidenza del costo del personale sul totale dei costi faceva ipotizzare che l'azienda Terme di Agnano s.p.a. presenta un sovradimensionamento della dotazione organica.

Veniva ancora evidenziato, sempre in sede istruttoria l'assenza di una efficace attività di promozione e *marketing*. Infine, veniva sottolineato che le perdite erano state coperte dal comune di Napoli negli esercizi successivi al loro manifestarsi attraverso l'accensione di un debito nei confronti della società stessa, riportato quale credito nello stato patrimoniale di "Agnano Terme S.p.a" nei confronti del Comune. Tali perdite (in euro) di:- 1.476.921 nel 2005; - 1.934.560 nel 2006; - 1.188.563 nel 2008 e di - 983.887 nel 2009 hanno un impatto sulle entrate finanziarie dell'ente di non poco conto.

In conclusione l'analisi economica sopra rappresentata faceva sorgere delle perplessità sulla convenienza circa il mantenimento della partecipata in esame.

Ancora in sede istruttoria, veniva richiamata, poi, l'attenzione dell'Amministrazione su quanto previsto dall'art.3, co. 27 della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008), con il quale il legislatore, ampliando il raggio d'azione previsto dal "Decreto Bersani", ha disposto, fra l'altro, che gli enti locali non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di

minoranza, in tali società. È sempre ammessa, invece, la costituzione di società che producono servizi di interesse generale.

Infine, si segnalavano all'Amministrazione le valutazioni e gli adempimenti previsti dall'art. 23-bis del d.l.25 giugno 2008, n.112, convertito in legge n.133/2008.

In risposta alle "Osservazioni" con nota del 10 dicembre 2010 prot. 5013 dell'assessore alle risorse strategiche veniva trasmessa una memoria contenenti chiarimenti in ordine alle principali problematiche trattate con documentazione allegata.

In primo luogo viene difesa la scelta operata dall'Amministrazione all'atto dell'acquisizione dell'intera partecipazione azionaria in Terme di Agnano s.p.a.. Una soluzione diversa dal previo pagamento del debito che la società aveva nei confronti del Ministero - come la valutazione del valore economico della partecipazione - avrebbe determinato un maggior onere per l'Amministrazione. Infatti l'obbligazione di € 3.184.754.195 sarebbe rimasta una obbligazione della società e quindi del comune di Napoli (quale socio unico della società). Viene, altresì, evidenziato che l'art. 22 comma 2 della legge n. 59 del 1997 prevedeva che gli enti richiedenti il trasferimento della proprietà delle società termali si impegnassero "al risanamento delle passività di bilancio delle società termali, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato".

Riguardo alla problematica attinente l'esecuzione del Piano di rilancio del 1997 e "privatizzazioni" nella detta memoria viene evidenziato che l'Amministrazione comunale ha perseguito attivamente l'attuazione dell'originario piano di rilancio predisposto ai fini dell'acquisizione della proprietà delle Terme di Agnano attraverso un corretto e costante percorso amministrativo.

Vengono indicate le iniziative prese, a partire dalla deliberazione di Giunta comunale n. 2585 del 23 luglio 1999 avente ad oggetto "indizione di gara pubblica ai sensi del D.p.r. n. 533/96 mediante procedura concorsuale ex d.l.

332/94 e D. lgs 157/95, per l'alienazione della quota maggioritaria del capitale sociale alla futura s.p.a. a capitale misto per la gestione del complesso aziendale termale di Agnano con servizi accessori e connessi. Approvazione del relativo capitolato speciale di oneri”.

Vengono riportate le relative vicende amministrative, tra cui, la riproposizione del procedimento della gara con deliberazione di Giunta n. 575 del 15.02.2002 anche se la procedura concorsuale si concludeva senza che fosse pervenuta alcuna offerta.

Viene sottolineato che l'Amministrazione non poteva non prendere atto che l'indirizzo originario in ordine alla “privatizzazione della gestione di Terme di Agnano non si confaceva alla situazione esistente”.

Viene evidenziato che sono state messe in essere strategie alternative di valorizzazione della società, puntando sulla riqualificazione degli *asset* e sull'efficientamento della gestione.

Con la relazione previsionale e programmatica 2004 – 2006 il Consiglio comunale stabiliva che il Consiglio di amministrazione della società Terme di Agnano “sulla base delle linee guida indicate dal Comune predisporrà nei prossimi mesi un *master plan* nel quale sviluppare le potenzialità delle diverse attività di *business*. Nell'ambito dello specifico segmento cura – benessere - tempo libero, l'obiettivo prioritario è quello di accompagnare il processo di riqualificazione del patrimonio ambientale ed immobiliare con un coinvolgimento significativo della città”. Un apposito *master plan* veniva approvato il 21.12.2004 dall'assemblea dei soci, aggiornato il 23 aprile 2008.

Il percorso viene ripreso e mantenuto dal Consiglio comunale con la R.p.p. 2010 – 2012, con cui viene operata una significativa accelerazione all'attuazione degli obiettivi previsti prevedendo: “nell'ambito delle società a maggiore vocazione patrimoniale rientra sicuramente la società Terme di Agnano che operando per la riqualificazione e la messa a reddito del patrimonio del Comune,

rappresenta un elemento di eccellenza suscettibile di sviluppi significativi e di trasformazioni in generatore di valore e di risorse per l'Amministrazione comunale. In tale senso, si continueranno a sostenere i processi già in atto per il pieno recupero e la piena valorizzazione del patrimonio gestito, in modo da porre tale patrimonio definitivamente al servizio della crescita socio culturale della città.

Nel contempo, in conformità agli orientamenti legislativi già ricordati ed al corretto modello di business si procederà ad operare una revisione dell'assetto societario scorporando le attività di gestione da quelle più propriamente legate alla gestione patrimoniale ed individuando attraverso apposita procedura ad evidenza pubblica il soggetto a cui affidare il ramo di gestione.”

Sul punto riguardante “trasferimento di capitali ed investimenti” viene affermato che dal 1999 al 2009 all'interno della società sono stati realizzati investimenti patrimoniali complessivi per circa 12 milioni di euro e, pur considerando la varietà di fonti utilizzate, detto valore risulta comunque ampiamente superiore ai trasferimenti effettuati dal comune di Napoli, fermo restando che alcune delle risorse (in particolare aumenti di capitale) rimangono destinate ad investimenti ulteriori la cui realizzazione procederà compatibilmente con i tempi amministrativi delle relative procedure. Ad avvalorare tali deduzioni viene indicato il prospetto che segue:

Tabella n. 1 – Trasferimenti di capitali ed investimenti

Anni	Terreni	Fabbricati civili	Fabbricati industriali	Impianti e macchinari	Attrezzature industriali	Altri	Lavori in corso	Totale
1999			99.625,00	121.677,00	49.477,00	30.316,00	172.445,00	473.540,00
2000			114.678,00	325.759,00	71.278,00	36.963,00	405.499,00	954.177,00
2001	144.000,00	8.000,00	253.000,00	538.000,00	155.000,00	65.000,00	154.000,00	1.317.000,00
2002	75.860,00		135.308,00	227.536,00	57.363,00	84.540,00	140.272,00	720.879,00
2003	15.415,00	698,00	176.885,00	400.622,00	162.188,00	67.281,00	329.911,00	1.153.000,00
2004	38.325,00		153.295,00	200.143,00	74.896,00	116.903,00	95.344,00	678.906,00
2005		25.894,00	86.870,00	108.389,00	154.533,00	23.618,00	107.300,00	506.604,00
2006		187.942,00	424.850,00	574.175,00	108.717,00	14.722,00	715.449,00	2.025.855,00
2007			2.633.763,00	108.846,00	12.115,00	134.289,00		2.889.013,00
2008			10.360,00	263.735,00	1.102,00	-19.695,00		255.502,00
2009	11.800,00		18.068,00	261.828,00	11.240,00	7.824,00	638.228,00	948.988,00
Totale	285.400,00	222.534,00	4.106.702,00	3.130.710,00	857.909,00	561.761,00	2.758.448,00	11.923.464,00

Fonte: Deliberazione n.271 del 2011 della Sezione regionale di controllo per la Campania

Sul punto dell'aumento di capitale viene confermato che l'Amministrazione comunale nel corso del 2008 provvedeva a sottoscrivere un aumento di capitale di Terme di Agnano s.p.a. per 7.700.000,00 euro, ciò in conformità alle disposizioni del Consiglio comunale contenute nella R.p.p. 2008 – 2010. L'aumento di capitale si inseriva nel percorso stabilito con l'aggiornamento del *master plan* deliberato il 23 aprile 2008. I progetti collegati a tale aumento di capitale erano 1) restauro e recupero funzionale della palazzina dei fanghi (€ 4.500.000,00), 2) ristrutturazione e ammodernamento dell'Hotel ed adeguamento impiantistico del complesso termale (€ 2.600.000,00); 3) restauro e recupero facciata storica dell'edificio *liberty* denominato stufe di San Germano (€ 600.000,00).

Viene precisato che, a riguardo dei detti investimenti, vi erano state intese istituzionali anche con la Regione Campania che si erano concretizzati nella concessione di specifici finanziamenti a valere sui fondi POR (iscritti nel bilancio di previsione 2007), tali finanziamenti però, non venivano confermati in concreto nel corso del 2007.

Viene, altresì, segnalato che le procedure concorsuali indette dalla società (con riferimento a ristrutturazione e ammodernamento dell'Hotel ed adeguamento dell'impiantistica del complesso termale) non sono andate a buon fine per varie ragioni compresa l'opposizione davanti al TAR alla graduatoria delle imprese partecipanti ed, inoltre, che non sono state pubblicate, pur se predisposte, le gare afferenti gli ulteriori investimenti programmati della società anche attraverso l'utilizzo dell'aumento del capitale di che trattasi.

Riguardo alla rivalutazione dei beni immobili ex D.L. 185/2008 viene affermato che essa è stata effettuata in conformità alla normativa e che è stata oggetto di perizia redatta dall'ufficio tecnico della società e vagliato dagli organi di controllo (collegio dei sindaci e società di revisione).

Viene dedotto che la rivalutazione in parola è stata realizzata attraverso i criteri di estrema prudenza valutativa, consistente, fra l'altro, nell'abbattimento del 50% dei valori di stima ottenuti attraverso i prezzi di mercato meno elevati.

Viene, altresì, precisato che “per il corpo di fabbricato delle strutture termali si è utilizzato il criterio del valore di ricostruzione”. Per i terreni la società ha optato per un metodo di valutazione prudente; invece di considerare il valore corrente d'utilizzo dei corpi di fabbrica esistenti (criterio non ritenuto adeguato in ragione dell'alto degrado degli stessi) ha considerato il valore di mercato dei terreni che danno luogo ad edificabilità nei limiti delle consistenze volumetriche attuali.

Riguardo al ROI (*return on investment*) viene considerato che, attesa l'incidenza molto forte degli ammortamenti rispetto ai ricavi netti ed al valore della produzione, va tenuto conto del margine operativo lordo anziché netto. In relazione al ROE (*return on equity*) viene dedotto che va tenuto conto di una versione del *ratio* che rapporti il risultato di esercizio con il capitale proprio. Da entrambe le controdeduzioni si fanno discendere un *trend* migliorativo.

In merito alla segnalata elevata incidenza del costo del personale rispetto ai ricavi di vendita e rispetto ai costi interni, viene considerato che tali incidenze risentono significativamente del livello ancora parziale di operatività del complesso societario. Viceversa, l'erogazione a regime dei servizi dovrebbe comportare l'aumento dei ricavi di gestione e l'aumento dei costi di gestione, il che avrebbe come conseguenza che anche il *ratio*, che indica il rapporto tra costo del personale ed altri costi, registrerebbe un significativo abbattimento.

Infine, viene evidenziato che il complesso delle attività di Terme di Agnano non risulta comparabile con quello delle stufe di Nerone in quanto la comparazione può essere fatta con il ramo di azienda delle Terme afferente la gestione della *beauty farm*.

In ordine agli indici patrimoniali, viene evidenziato che proprio le criticità segnalate nelle "Osservazioni", per gli anni dal 2005 al 2007 sono prova dell'opportunità dell'operazione di aumento del capitale. Il che ha comportato un miglioramento dei relativi indici e ciò a testimonianza dell'aumentata capacità della società di autofinanziarsi nonché di ricorrere efficacemente al mercato dei capitali per procedere ai necessari investimenti a sostegno dello sviluppo e dell'implementazione del *master plan*.

In tema di gestione finanziaria nella menzionata memoria viene dato atto delle criticità rilevate in ordine ai punti: che le disponibilità di cassa sono prevalentemente assorbite dalla gestione operativa dell'azienda e che il flusso di capitale circolante netto generato dalla gestione presenta un *trend* negativo.

Contestualmente viene segnalato che le dette criticità "risalgono in modo precipuo ai ritardi di pagamento dei servizi sanitari convenzionati con le ASL, ritardi che effettivamente negli ultimi due anni hanno subito un innegabile incremento".

Riguardo, infine, al mantenimento della partecipazione e del regime di *in house providing*, ai sensi dell'art. 3, c. 27 della legge 244/2007, viene rappresentato che il

comune di Napoli, nell'approvare il bilancio di previsione dell'esercizio 2008 di cui alla deliberazione di Consiglio comunale n. 17 del 12.06.2008, ha provveduto ad operare la necessaria ricognizione delle partecipazioni societarie esistenti al fine di verificare l'esistenza dei presupposti di cui alla citata disposizione di legge.

E' stato autorizzato il mantenimento della partecipazione nelle società Terme di Agnano in considerazione che la stessa "ha finalità di pubblico interesse collegate al perseguimento delle finalità istituzionali del comune di Napoli avendo ad oggetto: la valorizzazione di tutte le acque termali e minerali esistenti e che venissero scoperte nell'ambito del compendio termale sito in Napoli – Località Agnano nonché le attività accessorie o complementari (art. 5 dello Statuto sociale); la gestione di un patrimonio pubblico di significativa importanza storico – artistica – culturale e contribuendo alla promozione della salute pubblica. Tutte attività congruenti con quanto previsto dall'art 13 del D lgs 267/2000 e con gli articoli 3 e 4 dello Statuto del comune di Napoli."

Infine, a riguardo di quanto previsto dall'art. 23 bis del D.L. 25 giugno 2008 n. 112 convertito in legge n. 133/2008, nella detta memoria, viene affermato che l'ambito di attività propria della società Terme di Agnano non pare rientrare "nella fattispecie dei servizi pubblici locali regolamentati dal detto articolo 23 bis e ciò perché i servizi erogati non appaiono qualificabili come servizi pubblici, ad eccezione di quelli previsti a carico del servizio sanitario nazionale (che, tuttavia, non sono in tutta evidenza "locali"). Viene ricordato che sia con la richiamata deliberazione n.12/2008 e sia con i diversi atti di indirizzo pure richiamati, l'Amministrazione comunale "ha ritenuto che una delle *mission* essenziali della società Terme di Agnano sia quella inerente la tutela e valorizzazione di *asset* pubblici di significativa importanza storico – artistico - culturale, nonché la promozione della salute pubblica".

4.2 Le criticità rilevate dalla Sezione di controllo: “Terme di Agnano spa”

In sede di deliberazione collegiale, risultanti sempre dalla deliberazione 271/2011, si rilevano le seguenti criticità:

1. L'acquisizione da parte del comune di Napoli delle Terme di Agnano S.p.a. trova origine nella deliberazione della Giunta comunale n. 2833 del 30 giugno 1997 con cui – come sopra riportato – veniva richiesto al Ministro del Tesoro, ai sensi dell'art. 22, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59 come modificato dall'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 127, il trasferimento gratuito della società all'Ente. Per tale acquisizione il comune di Napoli ha provveduto al pagamento dei debiti che la società aveva nei confronti del Ministero del Tesoro, tali debiti ammontanti a 3.184.754.195 di lire (di cui finanziamenti per 3.090.000.000 di lire più interessi passivi per circa 95.000.000 di lire) rappresentano i finanziamenti erogati alla società dall'Ente autonomo per la gestione delle aziende termali e trasferiti al Ministero del tesoro dal Comitato di liquidazione ex E.A.G.A.T..

Sulle valutazioni in ordine al pagamento di tale debito da parte dell'Ente la Sezione conviene con quanto argomentato nella memoria dell'Amministrazione di risposta alle “Osservazioni” del magistrato istruttore; una soluzione diversa dal previo pagamento del debito che la società aveva nei confronti del Ministero avrebbe determinato un maggior onere per il comune di Napoli, a cui sarebbe comunque rimasta l'obbligazione (€ 3.814.754.195), in quanto socio unico della società. Inoltre, l'art. 22, comma 2, della l. 59/97 e sue modificazioni ed integrazioni prevedeva che gli enti richiedenti il trasferimento della proprietà delle società termali si impegnassero “al risanamento delle passività di bilancio delle società termali, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello stato”. E quindi

senza l'accollo di tale debito non sarebbe stata soddisfatta una delle condizioni fissate dalla norma per il trasferimento della proprietà della società termale.

Tuttavia, sarebbe stato utile per un più consapevole e razionale esame della convenienza dell'operazione di acquisizione della società procedere ad una stima del capitale economico per le valutazioni delle prospettive future alla luce delle condizioni e potenzialità di produzione. Infatti, dall'analisi del bilancio relativo all'esercizio 1996 emergeva con chiarezza che la società Terme di Agnano era incapace di generare reddito mediante la trasformazione del capitale investito e che parte delle immobilizzazioni erano finanziate con debiti a breve termine compromettendo la solidità aziendale.

Il margine secondario di struttura costituito dalla differenza tra il capitale permanente (mezzi propri + passività consolidate) e attività immobilizzate risultava negativo. Tale margine, se positivo, segnala che il capitale permanente o consolidato finanzia anche parte dell'attivo circolante, con una struttura fonti-impieghi che risulta equilibrata, se negativo, evidenzia una sostanziale incapacità del capitale permanente o consolidato a coprire le attività immobilizzate, che saranno in parte finanziate con passività correnti. Tale situazione è fonte di uno squilibrio finanziario, perché specularmente l'attivo netto disponibile è negativo e l'impresa si potrà trovare in una situazione di carenza di liquidità.

Nel 1996 il margine di struttura secondario risulta negativo, cioè pari a - 6.605.701.536 di lire, dimostrando che il *cash flow* non riesce a fronteggiare neppure le passività in scadenza e la crescita dell'azienda è fortemente condizionata dalla possibilità di indebitarsi. Il Quoziente Indebitamento Complessivo costituito dal rapporto tra il capitale genericamente di terzi ed i mezzi propri provenienti dalla compagine sociale, espressione del grado di indebitamento dell'impresa ovvero la misura in cui la società ricorre al capitale di terzi per finanziarsi, è pari a 4, ben lontano da un quoziente inferiore a 1 che segnalerebbe una relazione debito /mezzi propri ben equilibrata, dando la

possibilità di realizzare una strategia di sviluppo mediante innalzamento della leva finanziaria. La società Terme di Agnano presenta, come appena detto, un quoziente di indebitamento complessivo così elevato da rendere difficoltoso ricorrere a ulteriori finanziamenti di terzi, necessari a fronteggiare l'inevitabile crisi di liquidità, e per finanziare investimenti diretti ad un rilancio strategico della stessa.

Inoltre dalla relazione dell'amministratore allegata al bilancio 1996 si rileva che la società Terme di Agnano, proseguendo nella linea di azione intrapresa nel 1995 di vendita di beni immobili, non strumentali all'attività termale, aveva proceduto alle dismissioni di terreni e della pensione Conte ottenendo plusvalenze per circa 600 milioni di vecchie lire. E ciò, insieme a un versamento in conto capitale da parte del socio unico rappresentato dal Ministero del tesoro di 400 milioni di lire, aveva determinato una gestione finanziaria migliore di quella dell'esercizio 1995. Ma, nonostante queste entrate finanziarie, la succitata relazione denunciava una carenza di liquidità all'inizio del 1997.

Dalla detta relazione emerge un miglioramento della situazione economico - patrimoniale in conseguenza delle dismissioni operate e di un incremento dei ricavi termali e di quelli complessivi, rispettivamente di 610 e di 740 milioni di lire, passando, per i ricavi termali da 1.978 a 2.588 milioni di lire e per quelli complessivi da 2.680 a 3.420 milioni di lire. E ciò dopo che per circa sei anni (escluso l'esercizio 1995 che ha comportato un modesto miglioramento) si erano verificate continue riduzioni dei ricavi termali e di quelli complessivi. Si evidenzia, altresì, la riduzione del costo del lavoro rispetto al 1995 passando da 2.024 a 1.879 milioni di lire, anche se l'incidenza sul fatturato termale e su quello complessivo rispettivamente del 72,91% e del 55,17% rimane a livelli non accettabili per aziende che erogano servizi termali. L'esercizio del 1996 chiudeva con una perdita di 626 milioni di lire di cui il risultato operativo era di £ 870.227.339 a fronte di una perdita del 1995 di £ 1.471.909.309 (con un risultato

operativo di £ 1.757.118.165), il netto patrimoniale al 31 dicembre 1996, prima dell'assorbimento della perdita, era di £ 3.714.139.217.

2. Passando alle problematiche riguardanti il rilancio economico delle Terme di Agnano previsto dal piano allegato alla citata deliberazione di Giunta del 30 giugno 1997, emerge che la società, all'atto della cessione, presentava le seguenti criticità: “particolarmente critico è il peso del costo del lavoro sul volume d'affari”; “ingenti perdite (3.967 milioni nel 1994; 1.472 milioni nel 1995; 626 milioni nel 1996)”; “le dismissioni, operate fin dal 1995, di alcune proprietà non strumentali all'attività termale (sostanzialmente terreni e una struttura ricettiva) hanno consentito solo di attenuare il risultato negativo dell'esercizio, e la conversione di parte dell'indebitamento a breve, in forma a lunga scadenza (mutuo BNL per Lit. 2.500 milioni)”; “ulteriore motivo di criticità è la composizione dei crediti”; “in relazione ai debiti, questi pesano in bilancio per lit. 11.000 milioni; di questi, oltre il 50% sono rappresentati da debiti a medio e lungo termine, destinati a coprire per la quasi totalità il margine di struttura negativo. Tale situazione configura un'azienda sottocapitalizzata e destinata, in assenza di mirati interventi di risanamento, a ricorrere in futuro a nuovi finanziamenti dei soci nonché a veder incrementare l'esposizione debitoria verso il sistema creditizio”.

Il piano per quanto attiene la riduzione dei costi individuava come interventi significativi: “riduzione del personale destinato all'erogazione dei servizi termali in senso stretto e riqualificazione delle restanti risorse per attività complementari a più alto valore aggiunto”; “incremento della produttività delle singole posizioni individuali”; “razionalizzazione dei flussi operativi”; “ammodernamento degli impianti per riduzione costi di manutenzione, aumento di produttività, riduzione degli interventi diretti di assistenza del personale.”

In risposta alla richiesta del Ministro del Tesoro (nota dell'8.8.1997 riportata in narrativa) con cui veniva richiesto al comune di Napoli di integrare il piano di rilancio, l'Ente produceva un piano integrativo i cui principali elementi erano rappresentati da: a) *marketing* di area, con la previsione che le attività ed i servizi delle Terme sarebbero state, nel contesto dell'area flegrea, oggetto di un più ampio intervento di *marketing* con integrazione nell'offerta turistica cittadina al fine di offrire maggior opportunità di flussi in arrivo a Napoli, sia attraverso l'avvio di pacchetti distributivi integrati, sia con facilitazione per le altre zone chiave della città; b) ristrutturazione della situazione finanziaria, ponendo, per tale aspetto strategico, particolare attenzione alla situazione finanziaria ed alla situazione debitoria con la finalità "di ridurre l'onerosità, di fugare i rischi di eventuali insolvenze e di ricondurre la società ad una situazione di equilibrio patrimoniale e finanziario": c) un processo di privatizzazione, per cui " il Comune individuerà il soggetto cui cedere la maggioranza societaria (presubilmente il 75%) tra gli operatori esperti del settore turistico/termale".

I principali obiettivi, indicati nel sopra richiamato piano di rilancio, ad iniziare da quello della privatizzazione della gestione del servizio termale, non risultano aver trovato realizzazione.

Il piano poneva come obiettivo non solo la predisposizione di un bando di gara internazionale finalizzato a selezionare uno o più operatori con le maggiori competenze, ma prevedeva che per lo sviluppo degli altri servizi previsti dal piano, gli amministratori del complesso termale avrebbero preferito quali interlocutori gli operatori economici della città, neo imprese di giovani, altri enti culturali o sportivi della città. Al fine di realizzare l'insieme degli obiettivi economico – finanziari e sociali previsti nel piano per la società, il Comune prevedeva di affidare, per il tempo necessario (stimato in circa dodici mesi), l'amministrazione del complesso a *manager* capaci di privatizzare le varie attività senza perdere di vista le finalità sociali, perseguibili tramite l'operazione. Il piano

di rilancio è risultato del tutto inefficace rispetto agli obiettivi che esso poneva come indispensabili per un rilancio della società che presentava una redditività negativa e una struttura patrimoniale molto compromessa. Ad oggi il pacchetto azionario di “Terme di Agnano s.p.a.” è di totale proprietà comunale ed il servizio che esso offre è gestito in *house* dall’Ente. Nemmeno la soluzione di una proprietà pubblica dei beni e una gestione dei servizi affidata a società privata è stata realizzata negli anni.

A riguardo del piano di rilancio della Società formulato originariamente dal Comune, vengono segnalate nella citata memoria di risposta dell’Amministrazione le iniziative amministrative messe in essere dall’Ente, a partire dalla deliberazione di Giunta comunale n. 2585 del 23 luglio 1999 avente ad oggetto: indizione di gara pubblica mediante procedura concorsuale ex d.l. 332/94 e D. lgs 157/95 per l’alienazione della quota maggioritaria del capitale sociale alla futura s.p.a a capitale misto per la gestione del complesso termale di Agnano, per pervenire ad una privatizzazione delle Terme di Agnano. Nonostante le attività svolte dall’Amministrazione il piano in questione si rivelava non realizzabile, in particolare, fra l’altro, per mancanza di concorrenti alle gare pubbliche.

L’Ente, nella impossibilità di dare attuazione alla strategia iniziale, optava per una valorizzazione degli *asset* al fine di rendere la società “appetibile” sul mercato. Già con la relazione previsionale e programmatica 2004 – 2006 il Consiglio comunale indica le linee guida alla Società per predisporre un *master plan* per “sviluppare le potenzialità delle diverse attività di *business*”.

Con la relazione p.p. 2010 – 2012, viene dato un significativo impulso all’attuazione degli obiettivi programmati “per il pieno recupero e la piena valorizzazione del patrimonio gestito”.

Inoltre viene prescritto di procedere contestualmente “ad operare una revisione dell’*asset* societario scorporando le attività di gestione da quelle più

propriamente legate alla gestione patrimoniale ed individuando attraverso apposita procedura ad evidenza pubblica il soggetto a cui affidare il ramo di gestione”.

Ora, se è ben vero che il Comune non poteva non prendere atto della necessità di intraprendere altri percorsi, alla scelta operata non hanno fatto seguito risultati concreti per il raggiungimento di situazioni di apprezzabile riequilibrio economico – finanziario. Viceversa, è da rilevare la presenza di notevoli e ripetute perdite gestionali che hanno finito negli anni per vanificare il rilevante impegno finanziario dell’Ente. Ritiene la Sezione che in un contesto privatistico la presenza di un patrimonio netto, eroso da una gestione prevalentemente inefficiente associata ad un continuo impegno finanziario da parte del socio, farebbe propendere per la cessione dell’attività. Alla luce, però, dell’importanza strategica e sociale della società Terme di Agnano può convenirsi che la scelta di cessione dell’attività possa essere superata a condizione di un impegno per una politica gestionale capace di riportare, quanto meno, la situazione economico – finanziaria in equilibrio.

In considerazione di un risultato operativo negativo (risultato attinente al *core – business*), è auspicabile un più attento controllo dei costi variabili al fine di individuare il livello di attività di *break even point*, cioè di pareggio tra ricavi e costi totali. Inoltre, va attuata una più efficace politica di *marketing mix* che miri a migliorare il volume dei ricavi.

Va, pure evidenziato che dall’analisi di bilancio emerge l’assenza di un’efficacia attività di promozione e *marketing*. L’incidenza dei costi pubblicità e promozione rappresentano in media il 4% del totale costi per servizi e faticosamente il 2% del totale costi operativi esterni, tutto ciò a fronte di un’incidenza di costi per servizi sul totale dei costi di produzione del 20%. In valore assoluto i costi di promozione e pubblicità ammontano in media a circa 40.000 euro.

3. Passando alla disamina dei trasferimenti di capitali, sul punto dei versamenti in conto capitale pari a € 5.595.000 (risultante dal prospetto relativo al patrimonio netto della società al 31.12.2008) l'Amministrazione con nota n. 295 del Comune del 14 luglio 2010, precisava che essi derivavano da trasferimenti di risorse iscritte al titolo II della spesa nel bilancio dell'Ente per gli anni 2002 e 2005, autorizzati dal Consiglio comunale attraverso l'approvazione di detti stanziamenti di spesa e confermati dalla Giunta comunale con l'approvazione dei conseguenti piani esecutivi di gestione. In particolare, il trasferimento di cui al Bilancio di previsione 2002 è stato finanziato con risorse proprie dell'Ente, il trasferimento di cui al bilancio di previsione 2005 è stato finanziato attraverso la contrazione di apposito mutuo bancario. Con determinazione n. 7 del 24.06.2002 del dirigente del Servizio partecipazioni comunali viene impegnata la somma di € 1.859.000,00, a titolo di trasferimento di capitali per investimenti, precisando che gli stessi dovranno essere rendicontati dall'Azienda con apposita attestazione dell'amministratore unico, dalla quale risulti che la somma è stata effettivamente utilizzata per la copertura degli stessi. Il detto amministratore provvedeva a trasmettere l'elenco degli investimenti programmati (allegato alla citata nota n. 295 del 14 luglio 2010) da cui risulta:

1. restauro edificio stufe di S. Germano e costruzione piscina termale per un importo di € 950.000;
2. Completamento lavori di ristrutturazione palazzina ex inalazioni, l'importo è di circa € 600.000;
3. lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria per adeguamento alla legge 626 per un importo previsto di € 310.000.

Con determinazione n. 4 del 20.07.05 del dirigente del citato Servizio viene impegnata la somma di 4 milioni di euro a titolo di trasferimento di capitale in favore delle Terme di Agnano S.p.a. ed a tale fine con una precedente determinazione (n. 1 del 29.06.2005) veniva assunto un mutuo di € 4.000.000,00

con la Banca OPI S.p.a. e Dexia – Crediop S.p.a. con durata ventennale e decorrenza ammortamento 1.07.2005 e con una rata comprensiva d'interesse di € 289.344,82.

In ordine alla rendicontazione dei sopra indicati trasferimenti di capitali, l'Amministrazione comunale fornisce puntuali riscontri in ordine al primo trasferimento di capitale di € 1.859.000,00 con la memoria più volte citata, secondo cui il previsto investimento di 950.000,00 per il restauro "dell'edificio delle stufe di S. Germano" è stato completato, parimenti gli investimenti per manutenzione ordinaria e straordinaria sono stati nel corso degli anni realizzati per un valore sicuramente pari almeno all'importo originariamente stanziato.

Viceversa, per quanto attiene al trasferimento in conto capitale di € 4.000.000,00 realizzati nel corso del 2005, l'Amministrazione si limita ad affermare che tale somma è inserita nel *master plan* come si evince dal verbale dell'assemblea dei soci del 21 dicembre 2004.

Passando all'esame dell'aumento di capitale sociale di € 7.700.000,00, esso, come riferito in narrativa, venne deliberato dall'assemblea straordinaria del 19 giugno 2008 dai soci delle Terme di Agnano S.p.a ed inserito tra gli stanziamenti autorizzatori del bilancio 2008 dal Consiglio comunale e confermato dalla Giunta.

Nei rilievi espressi nelle "Osservazioni" veniva segnalato, fra l'altro, che nella citata assemblea straordinaria dei soci la richiesta dell'aumento di capitale sociale non venne accompagnata da specifiche motivazioni né da un dettagliato piano di investimenti in grado di chiarire e giustificare tale aumento di capitale.

In risposta a tali rilievi l'Amministrazione precisava, nella ripetuta memoria di risposta, che l'aumento di capitale si inseriva nel percorso indicato con l'aggiornamento del *master plan* deliberato il 23 aprile 2008 ed era finalizzato a specifici investimenti. Vengono indicati i seguenti progetti: restauro e recupero funzionale della palazzina dei fanghi (€ 4.500.000); ristrutturazione e

ammodernamento dell'Hotel ed adeguamento impiantistica del complesso termale (€ 2.600.000); restauro e recupero facciata storica dell'edificio *liberty* denominato Stufe di San Germano (€ 600.000).

Viene ricordato dall'Amministrazione che i detti investimenti erano stati in precedenza oggetto di specifiche intese istituzionali anche con la Regione Campania volte al loro finanziamento concretizzatesi nella concessione di specifici finanziamenti sui fondi POR iscritti nel bilancio di previsione 2007 e successivamente non confermati nel corso del 2007.

Residuano perplessità in ordine alla realizzazione del programma di investimenti collegato al menzionato cospicuo aumento di capitale.

D'altra parte, all'attualità, gli investimenti ipotizzati – come ricorda la stessa Amministrazione nella memoria – sono stati oggetto di una prima progettazione di massima e per quanto riguarda la “ristrutturazione e ammodernamento dell'Hotel ed adeguamento impiantistica del complesso termale” è stata avviata una procedura concorsuale non conclusa.

Dai risultati dell'analisi effettuata emerge che ogni sforzo finanziario del Comune appare vanificato in quanto non ha trovato corrispondenza in una attività gestionale che migliorasse gli *asset* patrimoniali.

In effetti gli aumenti e i trasferimenti di capitale non hanno rimosso le cause gestionali che mettono continuamente a rischio il patrimonio della società.

Dalla storia della partecipata, di che trattasi, appare emergere che i miglioramenti sono avvenuti o con i sacrifici del patrimonio, come con le dismissioni del 1996 o con i sacrifici finanziari del socio unico senza un contributo positivo riveniente dall'attività di gestione.

4. Conclusivamente, nel periodo di riferimento della presente analisi economico- finanziario dei bilanci aziendali, vengono trasferiti a vario titolo alle Terme di Agnano S.p.a., le somme di capitali indicate nella tabella che segue,

determinando un impegno finanziario medio annuale per il bilancio del Comune di Napoli di € 1.656.374

Tabella n. 2 – Trasferimenti di capitali

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Per copertura perdita d'esercizio anno precedente	977.579,00	1.476.921	1.934.560,00	-9.328	1.188.563	983.887
Per aumento di capitale sociale				7.700.000,00		
Per trasferimenti di capitali per investimenti	4.000.000,00					
Rata di ammortamento mutuo € 4.000.000	289.344,82	289.344,82	289.344,82	289.344,82	289.344,82	289.344,82
Rata di ammortamento ipotizzata mutuo €7.700.000 ventennale				550.000 (calcolo effettuato dai dati)	550.000 (calcolo effettuato dai dati)	550.000 (calcolo effettuato dai dati)
Impegno finanziario annuo per il Comune	1.266.923	1.766.265	2.223.904	830.016	2.027.907	1.823.232

Fonte: Deliberazione n.271 del 2011 della Sezione regionale di controllo per la Campania

Non possono, quindi, essere condivise le considerazioni svolte dall'Amministrazione, nella memoria di risposta più volte citata, secondo cui all'interno della società sono stati realizzati investimenti per circa 12 milioni di euro, valore ampiamente superiore ai trasferimenti effettuati dal comune di Napoli. Il che ipotizza un autofinanziamento da parte della società ma in realtà la società non è in grado di operare l'autofinanziamento dato che essa ha nel corso degli anni registrato cospicue perdite.

Viceversa il totale degli investimenti di circa 12.000.000,00 risulta derivare dalle risorse trasferite dal socio unico sia a titolo di trasferimento puro, sia a titolo di aumento di capitale sociale e sia a titolo di copertura delle perdite anche

nel rispetto del principio di unitarietà dell'attività aziendale. Infatti, a fronte di 12.000.000 di euro di investimenti vi sono stati dal 1999 al 2009 ben € 11.622.406,69 di perdite con risultato positivo solo nel 2007 di 9.000 euro circa – come rappresentato nella tabella che segue - 5.859.000 euro di trasferimenti in conto capitale, ed 7.700.000,00 come aumento di capitale. Il che ha comportato un impegno finanziario per un ammontare complessivo pari ad € 25.181.406,69.

Tabella n. 3 – Utili/perdite 1998 – 2008

Anno	Perdite in £	Perdite o utili in €
1998	4.320.733.319	-2.231.472,53
1999	2.933.027.093	-1.514.782,08
2000	- 920.433.477	-475.364,22
2001	- 591.297.874	-305.379,87
2002		-263.540,00
2003		-1.263.573,00
2004		-977.579,00
2005		-1.476.921,00
2006		-1.934.560,00
2007		9.328,00
2008		-1.188.563,00

Fonte: Deliberazione n.271 del 2011 della Sezione regionale di controllo per la Campania

5. In ordine all' operazione di rivalutazione dei beni immobili effettuata dalla società in applicazione del D.L. 29 nov. 2008 n. 185 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 L. 28 gennaio 2009, n. 2, va rilevato che tale rivalutazione ha comportato un incremento dei valori relativi alle immobilizzazioni materiali di € 9.172.887 ed in particolare un incremento del valore dei terreni di € 4.832.036.

In dettaglio, il compendio dei terreni di proprietà della società, così come da nota n. 583 del 26 ottobre 2010 del Comune di Napoli, si estende per mq 623.000 ed è situato al centro dell'area vulcanica dei Campi Flegrei, a nord ovest di Napoli, tra Bagnoli e Pianura e si estende sull'area di un lago vulcanico. L'area sin dalle origini ha avuto un diverso utilizzo con l'attribuzione della seguente suddivisione e classificazione ai fini valutativi:

a) mq 70.000 costituiscono il terreno di pertinenza termale e risultano corrispondenti alla zona urbanistica "nD" (insediamenti per la produzione di beni e servizi) del PRG di Napoli. Il terreno oggetto di valutazione è stato suddiviso in due quote. La prima pari all'84% del totale è stata attribuita al complesso termale mentre la rimanente parte (16%) è stata esclusa dalla valutazione dei terreni perché valutata in uno al complesso alberghiero. Nella valutazione della parte attribuita al complesso termale, valutazione operata secondo il criterio del "valore corrente d'utilizzo" non è stata presa in considerazione la capacità volumetrica di alcuni edifici esistenti, in quanto non trovano una valorizzazione separata sia per la loro utilità e destinazione d'uso, sia per la loro destinazione fisica fortemente degradata. I fabbricati inutilizzati presentano un'estensione di mq 4297. Con la nota n. 583 del 26 ottobre 2010 del comune di Napoli viene precisato che da un'indagine di mercato effettuata sul territorio il valore di mercato dei suoli in esame, per la tipologia e destinazione (nD edificabile per volumi preesistenti) è risultato che il prezzo medio di vendita è di € 200/280 per metro quadro; per la valutazione, prudenzialmente, si è assunto il valore minimo di € 200. Di conseguenza il valore dei 70.000 mq è di € 11.760.000,00.

b) Mq 11.900 costituiscono pertinenza del complesso destinato all'attività di ristorazione denominato "Le due Palme". La valutazione di questi terreni è compresa nel valore complessivo della struttura da tempo in locazione a terzi.

c) Mq. 542.000 costituiscono la parte agricola così suddivisa:

- circa mq. 420.000 sono ad esclusiva destinazione agricola, quasi totalmente ceduta in locazione a coloni con contratti che risalgono a decenni passati;
- circa mq 105 sono situati in adiacenza alle Vie Astroni e Beccadelli e risultano parzialmente edificate. Di questi mq 12.000 ricadono in una zona che permette la trasformazione edilizia senza aumenti di volume;
- circa mq 17.000 sono invece in zona vincolata dalla Soprintendenza ai Beni Culturali, per la presenza in loco delle antiche Terme Romane.

Quest'ultime particelle locative vengono valutate a 6,23 euro per metro quadro determinando un valore complessivo in € 3.376.800. Il risultato definitivo è di una valutazione per complessivi € 15.136.800, tale somma in sede di redazione del bilancio 2008 viene ridotta in via prudenziale da parte del Consiglio di amministrazione del 50% indicando la minore somma di € 7.550.000, in modo da poter attestare con certezza che il valore netto dei beni rivalutati non è superiore al loro "valore corrente", attribuibile in relazione alla capacità produttiva e alla possibilità di utilizzazione nell'impresa, così come precisato dall'art. 11 comma 2 della legge 342/2000.

Si prende atto che la rivalutazione è stata oggetto di una perizia tecnica redatta dall'ufficio tecnico della società e vagliata dagli organi di controllo della stessa.

Si conviene che l'operazione è stata improntata a principi di prudenza e che è stato effettuato l'abbattimento del 50% dei valori di stima riferiti a quelli di mercato meno elevati riscontrati.

Residuano, tuttavia, perplessità in ordine alla valutazione dei terreni. La presenza di edifici degradati pregiudicano le potenzialità edificatorie dei terreni stessi attribuite dal piano regolatore. Andrebbe, quindi, tenuto conto almeno dei costi di ristrutturazione o di abbattimento degli edifici per ripristinare il potenziale edificabile nella valutazione dei terreni o far ricorso al valore corrente d'utilizzo.

6. L'analisi va poi focalizzata sull'esame dei dati essenziali risultanti dall'analisi economica dei bilanci del 2005/06/07/08/09 riguardanti il ROI (*return on investment* cioè il “rendimento del capitale investito” ottenuto dal rapporto tra il reddito operativo e il capitale investito) ed il ROE (*return on equity* cioè il “rendimento del capitale proprio” ottenuto dal rapporto tra risultato d'esercizio e capitale netto). Si condivide l'utilità di un ROI che tenga conto del margine operativo lordo anziché netto, in quanto ciò rileva un valore aggiunto totalmente assorbito dal costo del personale e quindi dai costi variabili e di conseguenza da una gestione inefficiente, viceversa rappresenterebbe una sana gestione avere un valore aggiunto capace di coprire i costi fissi di ammortamento e poi riuscire a coprire i costi variabili. Si condivide anche un ROE confrontato con il capitale proprio anziché con il patrimonio netto, ma ciò non inficia la validità dell'analisi effettuata, in quanto “anche in questo caso il risultato positivo del 2007 non è dovuto a un miglioramento della gestione operativa, ma unicamente ad attività di carattere straordinario che hanno provocato un incremento dei proventi derivanti dalla gestione straordinaria” anzi la rafforza in quanto è di fatto negativa e registra miglioramenti (cioè un + 0,47 anziché un + 0,12) non per capacità della gestione.

Venendo all'esame dell'indice ROI, esso è tradizionalmente rappresentato dal rapporto tra margine operativo netto e capitale investito. Il margine operativo netto è il valore che scaturisce dalla differenza tra ricavi totali ed il totale scaturente dalla somma dei costi delle risorse acquisite all'esterno (materie prime, prodotti e servizi acquisite da altre imprese) e dei costi fissi e variabili della struttura, derivanti entrambi i totali dall'area operativa. Il capitale investito, è rappresentato dal totale attivo dello stato patrimoniale.

L'indice ROI calcolato secondo quanto sopra indicato presenta valori costantemente negativi, evidenziando una inefficienza della gestione operativa, o *core business*, dell'azienda Terme di Agnano s.p.a..

L'indice ROI, nell'impostazione suggerita nella memoria dell'Amministrazione, rapporta il margine operativo lordo, anzichè netto, al capitale investito. Il margine operativo lordo è dato dalla differenza tra il totale dei ricavi ed il totale scaturente dalla somma dei costi delle risorse acquisite dall'esterno e dei costi variabili (costo del personale). Il margine operativo lordo rappresenta quella parte dei ricavi destinata a coprire i costi fissi e remunerare il patrimonio netto, quindi, anche ad accogliere il suggerimento va evidenziato come il ROI continua ad assumere valori negativi, anche se di valore assoluto inferiore. Va aggiunto che considerare il margine operativo lordo anziché netto, dimostra che il valore aggiunto creato dalla struttura dell'impresa Agnano Terme s.pa. è interamente assorbito dai costi del personale, anzi risultando anch'esso negativo dimostra che l'impresa non riesce a produrre un valore aggiunto capace di coprire i costi variabili, cioè i costi del personale, e secondo un canone puramente economico non riuscirebbe a rimanere sul mercato.

Riguardo, poi, all'indice ROE può convenirsi, al fine di neutralizzare l'effetto della rivalutazione delle immobilizzazioni del 2008, di utilizzare una impostazione di tale indice che rapporti il risultato d'esercizio, "costantemente negativo", tranne il 2007 per proventi straordinari, al capitale sociale anziché al capitale netto. Ma anche ad accogliere tale impostazione del ROE, il risultato dell'analisi di bilancio rimane, anche se ridimensionato in valore assoluto, in ogni caso negativo. L'esame del *trend* storico dell'indice ROE, anche in quest'ultima versione, palesa una incapacità della gestione di conservare l'integrità del capitale proprio investito originariamente nell'azienda Terme di Agnano, in quanto costantemente corroso dalle perdite d'esercizio che come più volte osservato ha comportato un impegno finanziario non di poco conto da parte del Comune.

6.1. Specificatamente sulle problematiche relative al costo del lavoro va rammentato che l'amministratore unico della società termale nella relazione allegata al bilancio per l'esercizio 1996 evidenziava la riduzione del costo del

lavoro rispetto al 1995, essendo passato da 2.024 a 1.897 milioni di lire, anche se rilevava che l'incidenza del costo del lavoro sul fatturato termale e su quello complessivo – rispettivamente pari al 72,91% e al 55,17% - rimaneva a livelli non accettabili per aziende che erogano servizi termali.

Ora, dall'analisi del conto economico effettuata sui cinque anni (2005-2009) emerge che il costo del personale rapportato al totale dei costi interni rappresenta in media circa il 78%.

Va dato atto di quanto osservato nella memoria dell'Amministrazione circa la non confrontabilità con un'azienda operante nello stesso settore e nello stesso territorio, precisamente le Stufe di Nerone s.r.l., che registrano un'incidenza del costo del personale sul totale costi di produzione di circa il 40%, essendo più propriamente paragonabile ad un ramo d'azienda delle Terme di Agnano s.p.a. Tuttavia, conclusivamente, va detto che l'elevata incidenza del costo del personale sul totale dei costi fa ipotizzare che l'azienda presenta un sovradimensionamento della dotazione organica. Dal margine tra ricavi medi per addetto e costo del personale medio per addetto si ottiene un contributo alla copertura dei restanti fattori produttivi pari a circa € 6.000. In altri termini i ricavi di vendita sono assorbiti prevalentemente dal costo del personale per l'82% e concorrono alla copertura degli altri fattori produttivi in misura esigua pari al 18%.

6.2. Ad analoghe considerazioni induce l'esame condotto sui rendiconti finanziari. L'analisi dei flussi finanziari realizzata attraverso la costruzione dei rendiconti finanziari per gli anni 2006/07/08/09 fa emergere che le disponibilità di cassa vengono prevalentemente assorbite dalla gestione operativa dell'azienda, infatti, dai dati esposti nella tabella che segue il flusso di capitale circolante netto generato dalla gestione presenta un *trend* negativo che tende a diminuire negli ultimi due anni (escluso il 2007). L'incremento delle disponibilità di cassa rilevabili dalla tabella che segue dipende prevalentemente non da un

miglioramento della gestione operativa, ma da continui apporti di risorse finanziarie da parte del Comune come aumenti di capitale o copertura delle perdite.

Tabella n. 4 – Flussi finanziari

	2006	2007	2008	2009
Cassa 1/1	731.088	250.486	12.949	4.754.461
<i>Flusso CCN generato gestione</i>	<i>1.313.133</i>	<i>555.758</i>	<i>-890.539</i>	<i>-502.359</i>
<i>Variazione CCN generata inv/dis</i>	<i>1.043.529</i>	<i>2.890.646</i>	<i>9.244.666</i>	<i>-904.591</i>
<i>Variazione CCN generata fin/rim</i>	<i>782.677</i>	<i>1.713.370</i>	<i>1.104.330</i>	<i>-317.100</i>
<i>Variazione CCN generata da MP</i>	<i>1.476.921</i>	<i>1.934.560</i>	<i>3.908.210</i>	<i>1.188.563</i>
<i>Variazione CCN generata utilizzo Fondi</i>	<i>-36.716</i>	<i>309.128</i>	<i>2.678.101</i>	<i>187.233</i>
<i>Variazione CCN non monetario</i>	<i>-346.822</i>	<i>1.859.707</i>	<i>-605.264</i>	<i>3.078.627</i>
Cassa 31/12	250.486	12.949	4.754.461	1.327.580

Fonte: Deliberazione n.271 del 2011 della Sezione regionale di controllo per la Campania

7. Va dato ingresso all'esame della problematica che discende da quanto disposto dalla legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008) a partire dall'art. 3 c. 27, con il quale il legislatore, ampliando il raggio d'azione previsto dal "Decreto Bersani", ha disposto che tutte le amministrazioni pubbliche (non più solo le regioni e gli enti locali) non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa, invece, la costituzione di società che producono servizi di interesse generale.

Alle stesse amministrazioni è stato imposto l'obbligo di cedere le società e le partecipazioni vietate, attraverso procedure ad evidenza pubblica, entro il termine del 31/12/2010 (art. 71, co. 2, lett. e), L. 18/06/2009, n.69). In riferimento a tale scadenza il termine entro il quale gli enti devono dismettere le partecipazioni non collegate ai propri fini istituzionali è da ritenersi ordinatorio.

Tuttavia, entro la data indicata dal legislatore, devono essere avviate le procedure relative alla dismissione, mentre l'*iter* può anche chiudersi in un momento successivo

Infine, secondo il disposto dell'art. 3, comma 28 della citata legge Finanziaria 2008, ogni valutazione in ordine all'assunzione di nuove partecipazioni ed al mantenimento delle attuali è rimessa all'autorizzazione dell'Organo consiliare che - con delibera motivata - accerti la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 3 comma 27 e che la stessa sia trasmessa alla competente Sezione regionale della Corte dei conti, ai sensi di quanto previsto dal c. 2 art. 19 del D.L. n. 78/2009. In riferimento alla società Terme di Agnano S.p.A., partecipata al 100% dal comune di Napoli, l'Amministrazione, con nota n. 5013 del 10/12/2010, rappresentava che il Consiglio comunale con deliberazione n. 17 del 12/06/2008 provvedeva ad operare la ricognizione delle partecipazioni societarie esistenti. In riferimento alla società all'esame, ne autorizzava il mantenimento in quanto società con *"...finalità di pubblico interesse collegate al perseguimento delle finalità istituzionali del Comune di Napoli..."*

Sotto il profilo oggettivo emerge, quindi, una prima riflessione relativa alla necessità di valutare se la società Terme di Agnano con oggetto sociale "la tutela e la valorizzazione di un patrimonio pubblico di importanza storico-artistico-culturale, nonché la promozione della salute pubblica attraverso la erogazione di cure termali", possa qualificarsi come società *"strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali"* dell'ente o rientrante nell'ambito dei servizi di interesse generale.

Un elemento utile per individuare le categorie di beni e servizi strettamente necessari alle finalità dell'Ente può individuarsi nelle disposizioni di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 267/2000 (come pure evidenziato nel parere n.5/2009 della Sezione regionale di controllo per il Veneto). Tale dispositivo normativo attribuisce al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la

popolazione ed il territorio, con particolare riferimento ai settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale.

Ulteriori elementi di valutazione della strumentalità delle partecipate possono derivare anche dallo statuto comunale e dalle linee programmatiche di mandato. Nello specifico, l'art. 4 dello Statuto del comune di Napoli prevede la tutela della cultura, dell'ambiente e del paesaggio riservando al Comune la promozione e la valorizzazione del patrimonio artistico-storico-culturale, così come evidenziato nella più volte citata memoria di risposta dell'Amministrazione.

Alla luce della normativa di settore e delle osservazioni innanzi esposte, questa Sezione prende atto della scelta operata dal Consiglio comunale in merito al mantenimento della esaminata società e osserva che la stessa risulta supportata da condivisibili motivazioni. Nel contempo non può esimersi dall'evidenziare che tale scelta richiede necessariamente da parte del Comune l'impegno ad attivare, nei confronti della partecipata da anni in perdita, idonee linee di indirizzo e di controllo, atte ad eliminare le diseconomie realizzate negli anni. In coerenza con i ripetuti interventi normativi attraverso i quali il legislatore ha ribadito l'intento di realizzare una politica di riduzione dei costi delle Amministrazioni pubbliche, il Comune deve perseguire una gestione della società ispirata ai principi di efficienza ed economicità. In tale direzione si colloca, infatti, l'art. 6 comma 19, del D.L. 78/2010 che vieta alle amministrazioni pubbliche, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, o rilascio di garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

Lo spirito della norma è quello di richiedere un equilibrio strutturale alle società partecipate, che chiaramente non si ottiene con risorse di natura straordinaria erogate attraverso ricapitalizzazioni o trasferimenti straordinari che esulano dai contratti di servizio.

Il quadro normativo innanzi esposto è orientato affinché l'equilibrio economico della gestione societaria si realizzi autonomamente, senza soccorsi finanziari da parte dei soci, specie in periodi di politiche di generale contenimento di trasferimenti statali e regionali a favore degli enti locali.

E' indubbio, quindi, che la rilevante entità di risorse pubbliche che la società Terme di Agnano S.p.A. ha assorbito negli anni, sia in conto corrente che in conto capitale, ha avuto ed avrà ricadute sul bilancio del Comune rischiando di pregiudicare il mantenimento degli equilibri finanziari complessivi.

Da qui la necessità, per il Comune, di operare con la dovuta prudenza le scelte operative da intraprendere e di monitorare la gestione della partecipata, garantendo una corretta rilevazione dei riflessi dell'andamento economico della stessa sulla situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente.

8. Va, infine trattata la problematica riguardante l'applicabilità dell'art. 23-bis del DL 25 giugno 2008, n. 112, in merito al quale si conviene con quanto rappresentato dall'Ente, circa la non assimilabilità dell'attività propria della società Terme di Agnano alla categoria dei servizi pubblici locali a rilevanza economica regolamentati dal citato art. 23-bis.

Appare coerente ritenere che i servizi termali, che rappresentano l'attività prevalente della partecipata in esame, non si prestano a rientrare nell'ambito della menzionata categoria. Infine, in seguito ai suddetti elementi di criticità la Sezione ritenne che con riferimento alla situazione descritta vadano adottati i necessari provvedimenti correttivi onde evitare che l'Ente sia tenuto ad ulteriori esborsi finanziari con gli inevitabili riflessi sugli equilibri di bilancio.

4.3 Il controllo delle società partecipate del Comune di Napoli ai sensi della 266/2005

In sede di controllo del bilancio di previsione per l'esercizio 2011 e sul rendiconto dell'esercizio 2010, redatte dall'Organo di revisione del Comune di Napoli ai sensi del citato art. 1 commi 166 e seguenti della L. 23 dicembre 2005 n. 266, sono stati rilevati i seguenti elementi di criticità dell'intero gruppo di società partecipate dal Comune di Napoli. L'analisi parte dall'analisi **dei Residui attivi/crediti del Comune di Napoli nei confronti delle Società partecipate**. I residui attivi verso le società partecipate dall'ente stesso nel triennio 2008/2010, opportunamente rielaborati nel prospetto, di seguito riportato (**TAb. n. 5**), evidenziano una bassissima capacità di incasso nel triennio 2008/2010 pari a 11,78%, -4,82%, +10,39%, rilevando, altresì, un anomalo andamento degli accertamenti di competenza.¹¹⁶ Risulta, inoltre, un altalenante rapporto percentuale sia dei crediti insussistenti sul totale dei crediti delle società partecipate dal 2008 al 2010 (del 4,33%, del 14,91% e del 0,52%) sia dei residui attivi del Comune verso le partecipate derivanti dal rapporto tra la gestione di competenza e il totale dei residui attivi del titolo III dalla gestione di competenza dal 2008 al 2010 (del 24,92%, -4,86%, 6,51%). In particolare, il totale dei residui attivi verso le società partecipate derivante dalla gestione residui 2010, rapportato al totale dei residui attivi derivante dalla gestione residui del titolo III del 2010 è del 9,31%. In valore assoluto il totale dei residui attivi verso le società partecipate derivante alla gestione residui 2010 è di €99.907.714,45 a fronte di residui del titolo III derivante dalla gestione residui pari a €1.073.579.749,3. Viceversa, il totale dei residui attivi verso le società partecipate derivante dalla gestione residui 2010, rapportato al totale dei residui attivi dei titoli I, II e III

¹¹⁶ Deliberazione n. 23 del 2013 della Sezione regionale di controllo per la Campania

derivante dalla gestione residui 2010 è del 4,33%. In valore assoluto il totale dei residui attivi verso le società partecipate derivante dalla gestione residui 2010 è di €99.907.714,45 a fronte di residui dei titoli I, II e III derivanti dalla gestione residui 2010 pari a €2.098.729.344,63.

In conclusione si rileva che: 1) i residui attivi delle entrate extratributarie del titolo III provengono per il 10% circa dalle società partecipate; 2) i residui attivi delle entrate di parte corrente del Comune di Napoli provengono per il 4,5% circa dalle proprie società partecipate.¹¹⁷

Non si può non rilevare che, in seguito alla revisione dei residui attivi operata dall'Amministrazione comunale con deliberazione di G.C. n. 789 del 31.10.2012, la consistenza media dei residui attivi verso le società partecipate nel triennio 2008/2010 pari a circa €90.000.000,00 (cfr. la voce "residui da riportare" Tab. 5) si è ridotta del 18% circa, per cui i crediti derivanti da esercizi passati del Comune di Napoli nei confronti delle proprie società partecipate ammontano a € 74.137.520,07. Quest'ultimo dato, insieme alla bassa capacità di riscossione degli stessi crediti nei confronti delle partecipate, già sopra evidenziato, fa emergere il problema del controllo da parte dell'Amministrazione sulle società partecipate anche al fine di dissipare qualunque possibile dubbio su un utilizzo strumentale dei suddetti crediti per il raggiungimento di già precari equilibri di bilancio. Si evidenzia, infatti, la mancanza di un sostanziale controllo dell'Amministrazione sull'andamento delle società partecipate (controllo sul funzionamento degli organi societari, sull'adempimento degli obblighi che scaturiscono dalla convenzione di servizio, sul rispetto degli standard di qualità ivi previsto, verifica costante della permanenza dei presupposti valutativi sulle condizioni di natura tecnica, convenienza economica e sostenibilità politico sociale che hanno determinato la scelta iniziale di svolgere il servizio attraverso moduli privatistici). In proposito, viene richiamata l'attenzione sulla necessità di un costante

¹¹⁷ Deliberazione n. 23 del 2013 op.cit

controllo finanziario degli “*organismi gestionali esterni*” anche alla luce dei nuovi art. 147 quater, quinquies, 148 del TUEL, introdotti dall’art. 3, comma 2, lettera d) del d.l. n. 174/2012, convertito nella legge n.213/2012 e della necessaria verifica dei rapporti debitori e creditori tra ente locale e società partecipate alla luce dell’art. 6, comma 4, del d.l. n.95/2012, convertito nella legge n. 135/2012.

Tabella n.5- Residui attivi verso società partecipate nel triennio 2008/10			
	2008	2009	2010
Residui titolo III (complessivo) dalla competenza	126.663.028,35	104.313.565,32	135.998.521,96
Accertamenti di competenza	49.769.461,74	17.309.609,18	21.089.265,88
Residui iniziali	63.226.131,94	96.109.694,56	91.053.746,57
Insussistenze residui	4.893.296,12	16.910.515,11	588.200,25
Incassi e residui	13.308.780,66	5.471.252,28	11.647.097,75
Residui da riportare	94.793.516,90	91.037.536,35	99.907.714,45
(1) Incremento o decremento residui	31.567.384,96	-5.072.158,21	8.853.967,88
Rapporto (1) /residui titolo III	24,92	-4,86	6,51
Capacità d'incasso	11,78	4,82	10,39
Insussistenze in percentuale	4,33	14,91	0,52
Rapporto Residui vs s partecipate dalla gestione residui 2010/totale residui attivi del titolo III dalla gestione residui 2010 pari a euro 1.073.579.749,34			<u>9,31</u>
Rapporto residui vs partecipate dalla gestione residui /totale residui attivi dei titoli I+II+ III della gestione residui 2010 pari a euro 2.098.729.343,463			<u>4,76</u>

Fonte: Deliberazione n. 23 del 2013 della Sezione regionale di controllo per la Campania

Inoltre sono riaggiornati i dati sui trasferimenti verso la Società Terme di Agnano. Infatti dai dati raccolti (**cf. Tab.6**) emerge che i trasferimenti per coperture perdite sostenuti dal Comune di Napoli nel triennio 2008/09/10 riguardano esclusivamente la Società Terme di Agnano Spa, partecipata al 100% dal Comune di Napoli, che risulta costantemente in perdita nel triennio e che già, in passato, è stata oggetto di indagine e conseguente deliberazione n. 271/2011 del 16.10.2010 di questa Sezione regionale di Controllo della Corte dei Conti. In

tale deliberazione, alla cui analisi puntuale si rinvia, già si evidenziava quanto segue: *“il quadro normativo è orientato affinché l’equilibrio economico della gestione societaria si realizzi autonomamente, senza soccorsi finanziari da parte dei soci, specie in periodi di politiche di generale contenimento di trasferimenti statali e regionali a favore degli enti locali. E’ indubbio, quindi, che la rilevante entità di risorse pubbliche che la società Terme di Agnano S.p.A. ha assorbito negli anni, sia in conto corrente che in conto capitale, ha avuto ed avrà ricadute sul bilancio del Comune rischiando di pregiudicare il mantenimento degli equilibri finanziari complessivi. “Da qui la necessità, per il Comune, di operare con la dovuta prudenza le scelte operative da intraprendere e di monitorare la gestione della partecipata, garantendo una corretta rilevazione dei riflessi dell’andamento economico della stessa sulla situazione finanziaria e patrimoniale dell’Ente”.* In tale sede la Corte aveva raccomandato al Comune *“l’impegno ad attivare, nei confronti della partecipata da anni in perdita, idonee linee di indirizzo e di controllo, atte ad eliminare le diseconomie realizzate negli anni... affinché l’equilibrio economico della gestione societaria si realizzi autonomamente, senza soccorsi finanziari da parte dei soci, specie in periodo di politiche di generale contenimento di trasferimenti statali e regionali a favore degli enti locali. E’ indubbio, quindi, che la rilevante entità di risorse pubbliche che la Società terme di Agnano Spa ha assorbito negli anni, sia in conto corrente che in conto capitale, ha avuto ed avrà ricadute sul bilancio del Comune rischiando di pregiudicare il mantenimento degli equilibri finanziari complessivi”¹¹⁸.*

Quanto agli interventi di ricapitalizzazione da parte dell’Amministrazione nei confronti delle proprie società partecipate va rilevato che complessivamente ammontano a circa €96.436.465,00 nel triennio, con un andamento decrescente dei trasferimenti per aumento di capitale che passano dalla somma complessiva di euro 57.700.000,00 nel 2008 a 12.999.982,72 nel 2010. In proposito, si osserva, che sempre la società Terme di Agnano Spa ha ottenuto nel 2008 un aumento di capitale pari a €7.700.000,00 che, sommato a copertura perdita di €594.281,00 nel 2010, conferma l’insufficiente politica di soccorso finanziario da

¹¹⁸ Deliberazione n. 23 del 2013 op.cit

parte del Comune di Napoli alla società, “*non in grado di operare l'autofinanziamento*”, già stigmatizzata dalla Corte con la sopradetta delibera n.271/2010 e analizzati nei paragrafi precedenti.

In relazione ai trasferimenti dell'Amministrazione alle proprie società partecipate, giustificati da contratti di servizio, si osserva preliminarmente che l'analisi è stata operata su dati parziali, stante il riscontro di una certa carenza documentale di dati utili richiesti per una analisi complessiva e aggiornata (cfr. la nota di risposta dell'amministrazione del 09/07/2012 prot. 0563765). L'analisi dei suddetti dati registra un andamento leggermente crescente dei trasferimenti per contratto di servizio. Si passa, infatti, da un importo di €399.554.765,43 nel 2008 a €420.058.865,51 nel 2010 con un tasso di crescita medio del 2,56% (la suddetta percentuale è ricavato facendo la media tra il tasso di crescita del 2009 rispetto al 2008 e del tasso di crescita del 2010 rispetto al 2009). Fermo restando che un'analisi completa e dettagliata dei costi-benefici derivanti dall'esternalizzazione o internalizzazione dei servizi richiederebbe un più specifico approfondimento, allo stato attuale, sulla base dei dati a disposizione, si può solo rilevare un incremento, seppur modesto, in termini di costi.

Tabella n. 6 - Trasferimenti verso società partecipate (contratti di servizio e delibere)									
società	Copertura perdite		Aumento di capitale		Contratto di servizio				
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2010		
Terme di Agnano	977.579,00		594.281,00	7.700.000,00					
	1.476.921,00								
	1.934.560,00								
	4.389.060,00								
ASIA			50.000.000,00				134.000.000,00	170.072.000,00	169.520.000,00
Caan				3.736.499,74					
Metronapoli				9.999.982,72	9.999.982,72		42.518.886,70	38.768.274,00	35.204.319,58
Napoli servizi				10.000.000,00			54.675.722,73	49.166.023,33	62.320.000,00
Napoli sociale				2.000.000,00			5.110.110,52	11.347.579,73	11.181.871,64
Napoli park					3.000.000,00		5.466.180,00	5.143.875,00	5.037.835,00
Anm							141.392.289,18	131.875.323,90	126.076.569,32
Arin							7.822.456,53	9.104.407,12	8.080.087,70
Sirena							8.000.000,00	3.000.000,00	2.000.000,00
Anea							569.119,77	585.196,74	638.182,27
Totale	4.389.060,00	0,00	594.281,00	57.700.000,00	25.736.482,46	12.999.982,72	399.554.765,43	419.062.679,82	420.058.865,51

Fonte: Deliberazione n. 23 del 2013 della Sezione regionale di controllo per la Campania

Il magistrato istruttore, inoltre, analizza i debiti dell'ente verso le proprie società partecipate. Dall'analisi dei debiti dell'Amministrazione nei confronti delle società partecipate, che siano stati riportati in bilancio come residui passivi, si riscontra una crescita costante, nel triennio considerato, degli impegni di competenza del Comune verso le proprie società partecipate che assicurano l'erogazione dei servizi pubblici locali alla collettività (Tab.7). In particolare si riscontra la crescita degli impegni di competenza per spesa corrente dell'Amministrazione verso le società partecipate, a fronte di una forte contrazione degli impegni di competenza per spesa destinata ad investimenti (-40% circa) (Tab.8). Si osserva che i debiti delle società partecipate derivanti dai rispettivi contratti di servizio, che regolano la stragrande maggioranza dei servizi garantiti dall'Amministrazione locale alla cittadinanza, tendono a crescere sistematicamente nel triennio considerato. Risulta altresì che i debiti nei confronti delle società partecipate riguardano per il 90% circa la spesa corrente dell'Amministrazione (Tab.9). Raffrontando altresì i residui passivi dell'Ente derivanti dalla gestione residui verso le partecipate con i residui totali del titolo I della spesa (spesa corrente) nel triennio 2008/10, si ricava come in media il 52,21% dei debiti del titolo I della spesa dell'Amministrazione sono costituiti da debiti nei confronti delle società partecipate, mentre solo il 5% dei debiti del titolo II della spesa per investimenti è nei confronti delle società partecipate. Conclusivamente si può constatare come nel triennio 2008/2010 un quarto dei residui passivi complessivi, e quindi della massa dei debiti commerciali che l'Amministrazione ha assunto, è costituita da debiti o residui passivi nei confronti delle proprie società partecipate (Tab.10), con un tasso di crescita della suddetta massa debitoria in media di circa il 14% per quelli relativi al titolo I della spesa.

Incrociando i dati trasmessi dall'Amministrazione con i valori ricavati dal SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) risulta che nel

triennio 2008/2009/2010 i flussi di cassa in uscita dal Comune di Napoli per pagare gli impegni di competenza verso le società partecipate costituiscono in media, ogni anno, circa 400 Meuro. Questo flusso rappresenta circa il 20% del flusso di cassa complessivo in uscita dall'Amministrazione. Approssimativamente, il 27% in media del flusso di cassa in uscita per spesa corrente e circa l'11% in media del flusso di cassa in uscita per spesa per investimenti è nel triennio 2008/2010 diretto alle proprie società partecipate (Tab.11).

Riassumendo: circa il 21% degli impegni di competenza complessivi del titolo I e II e circa il 30% degli impegni di competenza del titolo I della spesa sono diretti alle società partecipate nel triennio 2008/10. Quindi un terzo degli impegni correnti dell'Amministrazione sono diretti verso le società partecipate, che insieme ai debiti già accumulati verso le stesse, assorbono un'uscita di cassa pari a circa il 30 % dell'ammontare complessivo dei flussi di cassa in uscita. Infatti, un terzo degli impegni della spesa corrente alimenta la metà dei debiti del titolo I. In tal modo il Comune assicura i servizi ai cittadini, senza sostenere direttamente l'effettivo impegno di cassa, ma indirettamente spostando il relativo peso sulle società partecipate con cui si indebita. Tale patologia emerge evidente analizzando il margine che esiste tra impegni e pagamenti dell'Amministrazione verso le società partecipate. In particolare il margine considerato nel triennio è sempre positivo, pari rispettivamente a 61.954.175,00, 127.519.656,00 e 52.086.565,00 e ci indica come le uscite di cassa sono inferiori agli impegni assunti con le società partecipate, andando ad alimentare il 50% dei debiti di parte corrente contratti dall'Amministrazione. Tra l'altro tale margine è di dimensione più ampia se si considera che le uscite di cassa servono non solo a pagare gli impegni di competenza, ma anche parte dei residui passivi verso le società partecipate. Risulta, di conseguenza, come la spesa sostenuta dal Comune di Napoli per le società partecipate, anche tenuto conto delle attuali scarse

capacità di riscossione dell'Amministrazione, non è sostenibile. Nell'ottica del contenimento della spesa corrente è indispensabile razionalizzare la spesa sostenuta dall'Amministrazione verso le società partecipate e dei servizi che esse garantiscono alla cittadinanza mediante una analitica verifica degli impegni correnti assunti dall'Amministrazione verso le società partecipate al fine di verificare quelli revisionabili o rigidi, in quanto indispensabili per garantire i servizi alla collettività.

Riservando ad apposita indagine l'approfondimento sulla gestione e sull'analisi costi-benefici derivante dall'esternalizzazione dei servizi gestiti, si osserva, in relazione alla distribuzione tra le società partecipate degli impegni di spesa di competenza (sia per spesa corrente che per investimenti), che l'80% degli impegni di spesa di competenza dell'Amministrazione si concentra nelle 3 grandi società partecipate Anm (trasporti), Asia (raccolta e smaltimento rifiuti), Metronapoli (trasporti); il 12% in Napoli servizi (servizi sociali) e Napoli park (gestione parcheggi) e il restante 7,37% alla categoria "altre società partecipate" **(Tab.6)**¹¹⁹.

Quanto descritto ha contribuito e contribuisce ad alimentare metà della massa debitoria di parte corrente dell'Amministrazione ed evidenzia che le società partecipate sono uno strumento per garantire il finanziamento a debito della maggioranza dei servizi. Non si può non rilevare che l'Amministrazione partenopea predilige l'esposizione debitoria verso le proprie partecipazioni societarie anziché verso i terzi fornitori, finanziando l'erogazione di servizi, anziché attraverso debiti a breve scadenza (di funzionamento), con debiti che diventano di fatto, essendo nei confronti delle proprie partecipate, di lungo termine (di finanziamento).

Dall'analisi complessiva dei dati comunicati dall'Amministrazione consente di rilevare ulteriori osservazioni critiche sulle Società partecipate (Tab. 13 e 14):

¹¹⁹ Deliberazione n. 23 del 2013 op. cit.

nelle società partecipate al 100% (primo gruppo) il rapporto tra patrimonio netto (capitale proprio dell'amministrazione) e totale investito (totale attivo) è in media del 24,00% circa, ad esclusione delle Terme di Agnano che presenta un valore del 60%, in controtendenza rispetto al gruppo delle partecipate al 100%, in quanto negli ultimi anni la menzionata società è stata oggetto di ingenti investimenti; lo stesso rapporto migliora nelle società con partecipazioni di maggioranza assoluta, assestandosi comunque intorno ad un valore del 30% circa (secondo gruppo); nelle società con partecipazioni minoritarie lo stesso valore migliora in modo consistente attestandosi intorno al 55% (terzo gruppo).

Le società partecipate al 100% presentano una forte sottocapitalizzazione e carenza di autonomia finanziaria. Le stesse società partecipate al 100%, presentano, pertanto una struttura finanziaria squilibrata in quanto il rapporto mezzi di terzi e totale attivo è pari al 76%, il che indica che sono sostanzialmente fortemente indebitate. Tale dato corrobora l'osservazione critica già rilevata nei confronti dell'Amministrazione, che utilizza le proprie società partecipate al 100% per accedere più agilmente al credito, assicurando al contempo la garanzia della proprietà pubblica, ma finisce con l'operare sul mercato con società caratterizzate da un forte indebitamento.¹²⁰

L'analisi dei dati trasmessi permette, altresì, di rilevare che la redditività del patrimonio netto (ROE- return on equit - reddito netto/patrimonio netto) complessivo investito nelle società partecipate al 100% è negativa e risulta rispettivamente, nel triennio 2008/2010, -10%, -3,6 – 1,28%; anche le società con partecipazione di maggioranza presentano un ROE complessivo negativo, mentre le società con partecipazioni di minoranza presentano un ROE (complessivo) positivo. In particolare per le società partecipate al 100% (primo gruppo) si osserva che le società che presentano rilevanti e costanti perdite nel triennio e che compromettono il risultato complessivo, vanificando i discreti ma

¹²⁰ Deliberazione n. 23 del 2013 op. cit.

comunque positivi risultati delle restanti sei società partecipate al 100%, sono presenti nei settori dello smaltimento rifiuti, servizi sociali e Terme di Agnano (Tab.9). Si osserva che il rapporto tra costo del personale e il costo di produzione si attesta in media intorno al 50% nel primo gruppo (quelle al 100%), al 11,35% nel secondo gruppo (>50%) e 35% nel terzo gruppo (<50%). Quindi, le società partecipate al 100% (primo gruppo) sono quelle, che con un ingente costo del personale nel triennio considerato, in media pari a €337.000.000,00 annui scontano una più elevata rigidità dei costi di produzione.

I costi del consiglio di amministrazione per le società del primo gruppo ammontano in media a €1.300.000,00 l'anno, diminuendo considerevolmente per il secondo gruppo a €700.000,00 euro l'anno e per il terzo gruppo a €300.000,00; i costi dei collegi sindacali sono rispettivamente in media di €750.000,00 l'anno per il primo gruppo, €280.000,00 l'anno per il secondo gruppo, €50.000,00 l'anno per il terzo gruppo.

I costi per incarichi esterni ammontano in media a €3.500.000,00 euro l'anno per il primo gruppo, €1.700.000,00 per il secondo gruppo e €3.000.000,00 per il terzo gruppo;

Conclusivamente si impone una rigorosa razionalizzazione del settore delle società partecipate del Comune di Napoli, soprattutto per quelle afferenti al primo gruppo in cui risulta palese il loro sottofinanziamento e, dunque, la necessità di una riduzione di tali costi in valore assoluto, oltre che un riordino ed accorpamento delle società in modo da favorire utili economie di scala. Tale riordino si impone anche alla luce della vigente normativa che richiede all'ente locale di controllare l'operato delle società partecipate, attraverso uno specifico sistema informativo demandato a delle strutture interne, che hanno il compito di monitorare l'andamento delle società partecipate, analizzare gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati ed individuarne le opportune azioni correttive, anche in relazione a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il

bilancio dell'ente e nel rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica (art. 147 quater del d.lgs. n. 267/2000, come inserito dal d.l. 174/2012, conv. in L. n.213/2012; art.6, comma 7 del d.l. n. 95/2012 conv. in L. n. 135/2012).

Tab. n. 7 - Impegni di competenza assunti nei confronti delle partecipate			
	2008	2009	2010
Corrente			
Impegni Competenza	399.196.673,43	423.865.152,82	424.718.594,51
Capitale			
Impegni Competenza	70.080.230,55	32.728.053,84	18.366.037,86
Generale			
Impegni Competenza	469.276.903,98	456.593.206,66	443.084.632,37

Fonte: Deliberazione n. 23 del 2013 della Sezione regionale di controllo per la Campania

Tab. n. 8- Tasso di crescita degli Impegni di competenza assunti nei confronti delle partecipate			
	2008	2009	2010
tasso di crescita impegni per spesa corrente	100	6,18	0,20
tasso di crescita impegni per investimenti	100	-53,30	-43,88
tasso di crescita in generale	100	-2,70	-2,96

Fonte: Deliberazione n. 23 del 2013 della Sezione regionale di controllo per la Campania

Tab. n. 9 Residui passivi (debiti) nel triennio 2008/10 nei confronti delle partecipate			
	2008	2009	2010
Corrente			
Residui da riportare	568.284.891,17	688.733.216,97	739.920.196,20
Capitale			
Residui da riportare	83.959.694,44	93.359.076,52	81.531.824,90
Generale			
Residui da riportare	652.244.585,61	782.092.293,49	821.452.021,10

Fonte: Deliberazione n. 23 del 2013 della Sezione regionale di controllo per la Campania

Tabella n. 10 - Incidenza percentuale sui residui passivi complessivi dalla gestione residui nel triennio 2008/10 dei debiti verso le partecipate				Media
Corrente	2008	2009	2010	
Residui da riportare	68,56	42,91	45,17	52,21
Capitale				
Residui da riportare	5,31	5,21	4,81	5,11
Generale				
Residui da riportare	26,87	22,74	24,31	24,64

Fonte: Deliberazione n. 23 del 2013 della Sezione regionale di controllo per la Campania

Tabella n. 11 - Flussi di cassa per pagamento impegni di competenza e debiti verso società partecipate			
Fonte SIOPE	2008	2009	2010
TITOLO I: SPESE CORRENTI	1.224.317.841,14	1.154.901.110,01	1.256.904.814,29
TITOLO II: SPESE IN CONTO CAPITALE	371.804.916,87	422.155.003,15	360.078.955,37
TITOLO III: SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	66.054.415,10	56.524.286,19	60.946.803,76
TITOLO III: SPESE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	155.500.612,20	155.011.257,49	155.000.714,12
Totale	1.817.677.785,31	1.788.591.656,84	1.832.931.287,54
<i>Incidenza dei pagamenti verso partecipate sul totale dei pagamenti</i>			
TITOLO 10: SPESE CORRENTI	27,55	25,66	29,65
TITOLO 20: SPESE IN CONTO CAPITALE	21,04	5,53	8,37
Totale	22,86	17,87	21,97
<i>Flussi di pagamento verso società partecipate</i>			
TITOLO 10: SPESE CORRENTI	337.242.498,33	296.345.495,89	372.632.028,72
TITOLO 20: SPESE IN CONTO CAPITALE	78.241.540,55	23.328.671,76	30.151.931,52
Totale	415.484.038,88	319.674.167,65	402.783.960,24

Fonte: Deliberazione n. 23 del 2013 della Sezione regionale di controllo per la Campania

	2008						2009						2010					
	asia	anm	metronapoli	napoli servizi	altre	asia	anm	metronapoli	napoli servizi	altre	asia	anm	metronapoli	napoli servizi	altre			
Corrente																		
Impegni Compenenza	33,57	35,42	10,65	13,70	6,67	40,12	31,11	9,15	11,60	8,02	39,91	29,68	8,29	14,67	7,44			
Capitale																		
Impegni Compenenza	71,35	0,98	0,00	14,12	13,56	3,06	2,22	30,55	30,55	33,61	0,00	0,00	54,45	16,33	29,22			
Generale																		
Impegni Compenenza	39,21	30,28	9,06	11,65	9,80	37,47	29,04	10,68	12,96	9,85	39,21	30,28	9,06	14,07	7,39			

Fonte: Deliberazione n. 23 del 2013 della Sezione regionale di controllo per la Campania

Tabella n.13		patrimonio netto società partecipate		
Società.	% part	2008	2009	2010
Anm S.p.A.	100	113.099.108,00	118.480.746,00	123.454.018,00
Arin S.p.A.	100	220.871.258,00	223.496.775,00	227.405.431,00
Asia S.p.A.	100	13.545.973,00	11.438.224,00	11.647.142,00
Elpis S.r.l.	100	986.826,00	1.209.576,00	257.769,00
Metronapoli S.p.A.	100	14.042.115,00	24.335.659,00	19.441.770,00
Napoli Servizi S.p.A.	100	11.018.154,00	11.397.418,00	21.408.183,00
Napoli Sociale S.p.A.	100	1.349.053,00	3.021.682,00	2.557.318,00
Napolipark S.r.l.	100	4.668.021,00	4.824.485,00	4.922.616,00
Terme di Agnano S.p.A.	100	20.296.393,00	20.501.070,00	17.322.384,00
		399.876.901,00	418.705.635,00	428.416.631,00
Bagnolifitura S.p.A.	90	15.306.249,00	10.781.783,00	504.046,00
Stoà S.C.p.A.	73,332	3.491.075,00	3.504.887,00	3.554.706,00
Caan S.C.p.A.	66,74	44.386.074,00	44.988.499,00	40.336.488,00
Mostra d'Oltremare S.p.A.	66,31	170.182.157,00	169.227.442,00	168.274.470,00
Sirena S.C.p.A.	53,46	1.192.276,00	800.732,00	514.091,00
		234.557.831,00	229.303.343,00	213.183.801,00
Anea	30,3	553.235,00	595.818,00	598.110,00
Nausicaa S.C.p.A.	16	3.311.040,00	3.311.041,00	4.454.846,00
Gesac S.p.A.	12,5	56.841.265,00	61.835.225,00	69.446.503,00
Napoli Orientale S.C.p.A.	9,8	398.294,00	398.295,00	397.915,00
		61.103.834,00	66.140.379,00	74.897.374,00

Fonte: Deliberazione n. 23 del 2013 della Sezione regionale di controllo per la Campania

Fonte: Deliberazione n. 23 del 2013 della Sezione regionale di controllo per la Campania

Tabella n. 14		Risultato d'esercizio società partecipate		
Società.	% part	2008	2009	2010
Anm S.p.A.	100	-2.899.802,00	728.179,00	105.827,00
Arin S.p.A.	100	4.606.689,00	2.625.516,00	3.968.657,00
Asia S.p.A.	100	-45.727.241,00	-18.196.379,00	208.918,00
Elpis S.r.l.	100	202.718,00	222.754,00	-751.810,00
Metronapoli S.p.A.	100	862.890,00	293.562,00	-4.893.889,00
Napoli Servizi S.p.A.	100	3.696.491,00	379.266,00	10.764,00
Napoli Sociale S.p.A.	100	-318.365,00	-327.372,00	-464.364,00
Napolipark S.r.l.	100	461.906,00	156.464,00	98.131,00
Terme di Agnano S.p.A.	100	-1.188.563,00	-983.887,00	-3.772.471,00
		-40.303.277,00	-15.101.897,00	-5.490.237,00
Bagnolifitura S.p.A.	90	-4.114.402,00	-4.524.466,00	-10.277.737,00
Stoà S.C.p.A.	73,332	7.409,00	13.812,00	46.819,00
Caan S.C.p.A.	66,74	-3.842.801,00	-3.897.569,00	-4.652.014,00
Mostra d'Oltremare S.p.A.	66,31	-751.437,00	-954.720,00	-952.962,00
Sirena S.C.p.A.	53,46	-184.846,00	-391.544,00	-286.641,00
		-8.886.077,00	-9.754.487,00	-16.122.535,00
Anea	30,3	16.606,00	42.583,00	2.292,00
Nausicaa S.C.p.A.	16	0	0	-274.870,00
Gesac S.p.A.	12,5	5.571.283,00	4.993.960,00	7.611.279,00
Napoli Orientale S.C.p.A.	9,8	0	0	-381
		5.587.889,00	5.036.543,00	7.338.320,00

4.4 Le società partecipate del Comune di Napoli in sede di approvazione del piano di riequilibrio finanziario

L'Ente nel piano (pag. 65-79) illustra la situazione economica complessiva degli organismi e società partecipate nel triennio 2009- 2011.

Tabella n. 15 -Organismi Partecipati - Anno 2009		
Partecipate	Impegni	pagamenti
A.N.M. spa		
contratti di servizi	225.023.746,50	20.373.514,24
A.R.I.N.		
contratti di servizi	31.047.057,36	4.504.323,31
A.S.I.A. spa		
contratti di servizi	324.783.333,30	152.500.000,00
Metronapoli spa		
contratti di servizi	104.634.171,80	3.306.037,10
contributo in conto capitale	8.000.000,00	
aumenti del capitale	9.999.982,72	9.999.982,72
Totale	122.634.154,52	13.306.019,82
Napolipark srl		
contratti di servizi	14.938.115,46	895.050,98
Napoli Sociale spa		
contratti di servizi	25.784.887,63	11.741.823,15
Napoli Servizi spa		
contratti di servizi	115.821.928,61	44.041.946,33
Consorzio Depurazione Liquami San Giovanni		
Contributo in conto esercizio	16.949.455,00	6.378.079,00
NAUSICAA S.c.p.a	0,00	0,00
STOA'	0,00	0,00
Terme di Agnano spa	0,00	0,00
Napoli Orientale S.cpa in liquidazione	0,00	0,00
Mostra d'Oltremare spa	0,00	0,00
S.I.RE.NA.	0,00	0,00
A.N.E.A.	0,00	0,00

Tabella n. 16 - Organismi Partecipati - Anno 2010

Partecipate	Impegni	pagamenti
A.N.M. spa		
contratti di servizi	266.121.113,99	44.556.149,76
A.R.I.N.		
contratti di servizi	28.188.643,20	11.334.448,44
contributo in conto capitale	4.950.000,00	2.450.000,00
Totale	33.138.643,20	13.784.448,44
A.S.I.A. spa		
contratti di servizi	339.460.000,00	170.000.000,00
Metronapoli spa		
contratti di servizi	130.427.467,66	20.486.340,00
contributo in conto capitale	8.201.599,00	
Totale	138.629.066,66	20.486.340,00
Napolipark srl		
contratti di servizi	23.646.309,60	1.399.213,29
Napoli Sociale spa		
contratti di servizi	34.652.144,48	9.270.689,23
Aumenti del capitale	2.000.000,00	2.000.000,00
Totale	36.652.144,48	11.270.689,23
Napoli Servizi spa		
contratti di servizi	124.956.109,80	42.320.000,00
Aumenti del capitale	10.000.000,00	10.000.000,00
Totale	134.956.109,80	52.320.000,00
Consorzio Depurazione Liquami San Giovanni		
Contributo in conto esercizio	15.828.052,00	6.410.000,00
NAUSICAA S.c.p.a		
Contributo in conto esercizio	75.294,00	
STOA'		
contratti di servizi	1.630.408,00	341.515,20
Contributo in conto esercizio	906.575,00	256.575,00
Totale	2.536.983,00	598.090,20
Terme di Agnano spa		
Coperture di perdite	2.528.861,00	1.934.580,00
Napoli Orientale S.cpa in liquidazione		
Contributo in conto esercizio	88.800,00	24.341,00
Mostra d'Oltremare spa		
contratto di servizi	800.400,00	
S.I.RE.NA.		
contributo in conto capitale	1.039.870,59	603.462,36
A.N.E.A.		
contratto di servizi	2.301.458,27	497.626,92
contributo in conto esercizio	60.157,60	60.157,60
Totale	2.361.615,87	557.784,52

Tabella n. 17 -Organismi Partecipati - Anno 2011

Partecipate	Impegni	pagamenti
A.N.M. spa		
contratti di servizi	292.773.248,64	45.167.060,65
A.R.I.N.		
contratti di servizi	26.474.736,98	4.132.087,99
contributo in conto capitale	8.853.368,00	
Totale	35.328.104,98	4.132.087,99
A.S.I.A. spa		
contratti di servizi	331.459.999,99	165.070.000,00
Metronapoli spa		
contratti di servizi	132.377.876,66	5.661.110,00
contributo in conto capitale	8.000.000,00	
aumenti del capitale	9.999.982,72	9.999.982,72
Totale	150.377.859,38	15.661.092,72
Napolipark srl		
contratti di servizi	21.326.893,31	
sottoscrizione di capitale	3.000.000,00	3.000.000,00
Totale	24.326.893,31	
Napoli Sociale spa		
contratti di servizi	39.779.365,99	17.865.802,22
Napoli Servizi spa		
contratti di servizi	134.602.256,84	41.352.208,35
Consorzio Depurazione Liquami San Giovanni		
Contributo in conto esercizio	9.476.076,00	5.340.000,00
NAUSICAA S.c.p.a		
Contributo in conto esercizio	75.294,00	
STOA'		
contratti di servizi	1.887.272,80	214.920,00
Contributo in conto esercizio	650.000,00	250.000,00
Totale	2.537.272,80	464.920,00
Terme di Agnano spa		
Coperture di perdite	594.281,00	594.281,00
Napoli Orientale S.cpa in liquidazione		
Contributo in conto esercizio	89.975,00	
Mostra d'Oltremare spa		
contratto di servizi	800.400,00	162.000,00
S.I.R.E.NA.		
contratto di servizi	1.449.964,22	203.209,20
A.N.E.A.		
contratto di servizi	2.485.425,67	433.510,74

Il Comune di Napoli fornisce una descrizione sintetica dei singoli organismi (quota di partecipazione, perdita/utile di esercizio, valore e costo di produzione, personale dipendente, indebitamento, debiti e crediti verso l'Ente) e prefigurandone il futuro sviluppo all'interno del processo di riorganizzazione intrapreso nel piano (cfr. Parte Seconda- Società partecipate).

<i>ANM Spa</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2009</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2010</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2011</i>
Quota di Partecipazione	100,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	728.179,00	105.827,00	-27.034.040,00
Valore della produzione	206.604.008,00	192.439.368,00	156.030.001,00
Costi della produzione	199.250.060,00	180.698.527,00	176.908.356,00
di cui costi del personale al 31.12	126.112.790,00	118.335.171,00	109.957.303,00
Personale dipendente al 31.12	2.824	2.652	2.490
Indebitamento al 31.12	155.051.803,00	175.156.206,00	184.244.847,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	2.090.129,00	1.743.128,00	3.066.291,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	220.505.000,00	249.837.000,00	258.278.000,00

<i>ARIN Spa</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2009</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2010</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2011</i>
Quota di Partecipazione	100,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	2.625.516,00	3.908.657,00	2.933.067,00
Valore della produzione	100.527.825,00	118.238.667,00	114.942.433,00
Costi della produzione	99.655.569,00	111.932.350,00	112.093.652,00
di cui costi del personale al 31.12	29.765.202,00	27.777.131,00	28.950.459,00
Personale dipendente al 31.12	412	407	405
Indebitamento al 31.12	295.194.508,00	296.812.016,00	333.969.395,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	36.145.609,00	36.606.557,00	46.919.649,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	61.517.297,00	60.332.202,00	71.884.337,00

CAPITOLO QUARTO: IL CONTROLLO SULLE SOCIETA' PARTECIPATE DELLA SEZIONE
REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

<i>ASIA Napoli SpA</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2009</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2010</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2011</i>
Quota di Partecipazione	100,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	-18.196.379,00	208.916,00	-21.020.578,00
Valore della produzione	164.108.768,00	188.207.001,00	162.788.201,00
Costi della produzione	175.736.795,00	197.303.226,00	175.366.720,00
di cui costi del personale al 31.12	92.017.429,00	99.075.311,00	98.492.337,00
Personale dipendente al 31.12	2.335	2.331	2.246
Indebitamento al 31.12	224.618.337,00	222.752.146,00	223.745.988,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	58.093,00	15.411.028,00	107.375,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	193.723.718,00	181.669.405,00	168.613.775,00

<i>Bagnolifutura SpA</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2009</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2010</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2011</i>
Quota di Partecipazione	90,00%	90,00%	90,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	-4.524.466,00	-10.277.737,00	2.067.024,00
Valore della produzione	49.562.509,00	33.644.457,00	27.132.165,00
Costi della produzione	52.823.856,00	39.398.327,00	14.931.667,00
di cui costi del personale al 31.12	4.208.132,00	4.395.284,00	4.278.066,00
Personale dipendente al 31.12	60	60	61
Indebitamento al 31.12	293.833.373,00	339.801.057,00	271.179.149,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	0,00	0,00	0,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	0,00	0,00	0,00

CAPITOLO QUARTO: IL CONTROLLO SULLE SOCIETA' PARTECIPATE DELLA SEZIONE
REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

<i>CAAN ScpA</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2009</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2010</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2011</i>
Quota di Partecipazione	66,74%	66,74%	66,74%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	-3.897.569,00	-4.652.014,00	-4.536.868,00
Valore della produzione	3.486.598,00	3.790.346,00	4.734.788,00
Costi della produzione	5.744.359,00	6.763.836,00	7.438.273,00
di cui costi del personale al 31.12	592.080,00	623.561,00	527.874,00
Personale dipendente al 31.12	13	13	12
Indebitamento al 31.12	47.188.702,00	51.568.975,00	54.363.097,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	0,00	672.886,00	0,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	492.632,00	4.499.991,00	0,00

<i>Consorzio gestione e manutenzione impianti depurazione s. Giovanni in liquidazione</i>	<i>Rendiconto 2009</i>	<i>Rendiconto 2010</i>	<i>Rendiconto 2011</i>
Quota di Partecipazione	100,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	-1.166.279,00	-357.332,00	-6.295.721,00
Valore della produzione	5.353.331,00	5.381.756,00	18.778,00
Costi della produzione	6.612.538,00	6.222.710,00	6.314.498,00
di cui costi del personale al 31.12	4.853.360,00	4.593.928,00	4.416.530,00
Personale dipendente al 31.12			
Indebitamento al 31.12	2.207.600,00	1.754.959,00	1.519.652,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12			
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12			

CAPITOLO QUARTO: IL CONTROLLO SULLE SOCIETA' PARTECIPATE DELLA SEZIONE
REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

<i>Elpis Srl</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2009</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2010</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2011</i>
Quota di Partecipazione	51,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	222.754,00	-751.810,00	126.160,00
Valore della produzione	9.297.792,00	9.872.539,00	7.888.142,00
Costi della produzione	8.703.768,00	10.414.485,00	7.547.638,00
di cui costi del personale al 31.12	3.068.094,00	3.065.654,00	2.846.083,00
Personale dipendente al 31.12	62	62	61
Indebitamento al 31.12	1.177.860,00	1.976.215,00	2.060.588,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	521.622,00	1.435.135,00	1.205.406,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	1.142.751,00	340.094,00	340.094,00

<i>Metronapoli SpA</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2009</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2010</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2011</i>
Quota di Partecipazione	99,46%	99,46%	99,63%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	293.562,00	-4.893.889,00	-1.790.325,00
Valore della produzione	58.426.827,00	55.709.101,00	54.599.802,00
Costi della produzione	55.631.158,00	59.155.697,00	52.970.410,00
di cui costi del personale al 31.12	25.575.068,00	25.978.598,00	25.208.748,00
Personale dipendente al 31.12	534	545	524
Indebitamento al 31.12	94.234.205,00	108.661.989,00	127.379.659,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	14.848.912,00	14.718.275,00	16.483.324,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	106.851.729,00	118.607.862,00	141.946.471,00

CAPITOLO QUARTO: IL CONTROLLO SULLE SOCIETA' PARTECIPATE DELLA SEZIONE
REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

<i>Mostra d'Oltremare SpA</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2009</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2010</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2011</i>
Quota di Partecipazione	66,31%	66,31%	66,31%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	-954.720,00	-952.962,00	-3.848.271,00
Valore della produzione	11.732.353,00	14.237.147,00	10.819.233,00
Costi della produzione	12.810.837,00	14.066.749,00	13.064.541,00
di cui costi del personale al 31.12	3.270.705,00	3.538.751,00	3.498.628,00
Personale dipendente al 31.12	54	53	53
Indebitamento al 31.12	6.296.287,00	14.024.452,00	25.090.762,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	0,00	84.670,00	298.549,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	0,00	0,00	1.626.085,00

<i>Napolipark Srl</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2009</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2010</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2011</i>
Quota di Partecipazione	100,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	156.464,00	98.131,00	190.190,00
Valore della produzione	16.457.114,00	16.581.221,00	17.191.261,00
Costi della produzione	15.480.540,00	15.580.492,00	15.902.851,00
di cui costi del personale al 31.12	11.097.715,00	10.601.547,00	10.636.685,00
Personale dipendente al 31.12	290	280	278
Indebitamento al 31.12	14.902.547,00	18.322.296,00	15.258.199,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	4.126.242,00	5.539.551,00	346.695,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	16.575.293,00	21.083.567,00	20.430.929,00

CAPITOLO QUARTO: IL CONTROLLO SULLE SOCIETA' PARTECIPATE DELLA SEZIONE
REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

<i>Napoli Servizi SpA</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2009</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2010</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2011</i>
Quota di Partecipazione	100,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	379.264,00	10.764,00	-6.617.247,00
Valore della produzione	52.635.043,00	54.628.331,00	52.531.728,00
Costi della produzione	49.575.534,00	51.559.448,00	54.786.733,00
di cui costi del personale al 31.12	40.374.945,00	43.584.826,00	44.566.174,00
Personale dipendente al 31.12	1511	1493	1472
Indebitamento al 31.12	70.181.249,00	80.829.170,00	100.643.443,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	0,00	96.314,00	38.613,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	80.990.119,00	102.054.439,00	116.627.816,00

<i>Napoli Sociale SpA</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2009</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2010</i>	<i>Bilancio d'esercizio 2011</i>
Quota di Partecipazione	100,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	-327.372,00	-464.364,00	-1.859.656,00
Valore della produzione	11.986.747,00	13.089.304,00	12.740.949,00
Costi della produzione	11.439.138,00	12.708.444,00	13.055.595,00
di cui costi del personale al 31.12	10.269.365,00	11.473.124,00	11.851.434,00
Personale dipendente al 31.12	406	413	422
Indebitamento al 31.12	12.906.702,00	24.145.717,00	24.904.761,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	0	0,00	0,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	16.266.904,00	20.331.622,00	22.946.581,00

CAPITOLO QUARTO: IL CONTROLLO SULLE SOCIETA' PARTECIPATE DELLA SEZIONE
REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

SIRENA città storica ScpA	Bilancio d'esercizio 2009	Bilancio d'esercizio 2010	Bilancio d'esercizio 2011
Quota di Partecipazione	56,46%	53,46%	53,46%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	-391.544,00	-286.641,00	
Valore della produzione	373.054,00	468.427,00	
Costi della produzione	735.215,00	736.717,00	
di cui costi del personale al 31.12	190.099,00	176.707,00	
Personale dipendente al 31.12			
Indebitamento al 31.12	596.763,00	664.096,00	
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	5.339,00		
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	831.228,00	721.575,00	

Stoà Sepa	Bilancio d'esercizio 2009	Bilancio d'esercizio 2010	Bilancio d'esercizio 2011
Quota di Partecipazione	73,33%	73,33%	73,33%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	13.812,00	49.819,00	-353.911,00
Valore della produzione	3.442.785,00	3.786.613,00	2.500.968,00
Costi della produzione	3.255.429,00	3.529.672,00	2.846.127,00
di cui costi del personale al 31.12	1.185.955,00	1.090.716,00	1.237.777,00
Personale dipendente al 31.12	18	18	18
Indebitamento al 31.12	1.455.008,00	2.657.396,00	2.595.458,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	0,00	0,00	0,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	1.885.478,00	2.102.298,00	1.968.478,00

Terme d'Agnano	Bilancio d'esercizio 2009	Bilancio d'esercizio 2010	Bilancio d'esercizio 2011
Quota di Partecipazione	100,00%	100,00%	100,00%
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	-983.887,00	-3.772.470,00	-3.101.222,00
Valore della produzione	3.728.150,00	3.325.054,00	3.124.429,00
Costi della produzione	5.456.817,00	6.833.935,00	5.706.772,00
di cui costi del personale al 31.12	2.932.730,00	3.069.314,00	2.974.509,00
Personale dipendente al 31.12	88	84	89
Indebitamento al 31.12	8.088.232,00	8.482.101,00	7.308.892,00
Debiti vs l'Ente locale al 31.12	194.000,00	168.000,00	241.000,00
Crediti dell'organismo vs l'Ente locale al 31.12	4.600.043,00	594.281,00	132.949,00

La problematica delle società partecipate del Comune di Napoli è stata già affrontata dalla Sezione di Controllo della Campania.¹²¹

Infatti, con la deliberazione n. 271/2011 si raccomandava all'amministrazione l'impegno ad attivare, nei confronti di Terme di Agnano spa, partecipata del Comune al 100% e da anni in perdita, *“idonee linee di indirizzo e di controllo, atte ad eliminare le diseconomie realizzate negli anni... affinché l'equilibrio economico della gestione societaria si realizzi autonomamente, senza soccorsi finanziari da parte dei soci, specie in periodo di politiche di generale contenimento di trasferimenti statali e regionali a favore degli enti locali. E' indubbio, quindi, che la rilevante entità di risorse pubbliche che la Società terme di Agnano Spa ha assorbito negli anni, sia in conto corrente che in conto capitale, ha avuto ed avrà ricadute sul bilancio del Comune rischiando di pregiudicare il mantenimento degli equilibri finanziari complessivi”. .. “Da qui la necessità, per il Comune, di operare con la dovuta prudenza le scelte operative da intraprendere e di monitorare la gestione della partecipata, garantendo una corretta rilevazione dei riflessi dell'andamento economico della stessa sulla situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente”.*

Con la successiva deliberazione n. 23/2013 questa Sezione, osservava che il Comune di Napoli persisteva in una politica di soccorso finanziario alla società

¹²¹ Deliberazione n. 12 del 2014 della Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Campania

Terme di Agnano s.p.a. *“non in grado di operare l'autofinanziamento”*. Si osservava, infatti, che nonostante la società suddetta avesse ottenuto nel 2008 un aumento di capitale pari a circa euro 7 mln, ancora nel 2010 il Comune era stato costretto a intervenire per copertura perdita per euro 594.281,00.

Più in generale questa Sezione con la deliberazione n. 23/2013 evidenziava innumerevoli criticità nella gestione delle società partecipate. In particolare tra le società partecipate al 100% era rilevato che *“quelle che presentano rilevanti e costanti perdite nel triennio e che compromettono il risultato complessivo....sono presenti nei settori dello smaltimento rifiuti, servizi sociali e Terme di Agnano”* e che le partecipate al 100% presentavano una forte sottocapitalizzazione e carenza di autonomia finanziaria, con un rapporto tra mezzi di terzi e totale attivo pari al 76% ovvero fortemente indebitate.¹²²

Si rilevava un complessivo intervento di ricapitalizzazione da parte dell'amministrazione nei confronti delle proprie società partecipate, pari a circa euro 96 mln nel triennio (2008/2010), oltreché un andamento leggermente crescente dei trasferimenti per contratto di servizio passando da un importo di euro 399 mln nel 2008 a euro 420 mln nel 2010, con un tasso di crescita medio del 2,56% ed un incremento, seppur modesto, in termini di costi. Si osservava, peraltro, che tale esame era stato operato su dati parziali a causa della riscontrata carenza documentale di dati utili per una analisi complessiva e aggiornata. L'analisi dei debiti dell'amministrazione nei confronti delle proprie partecipate, riportati in bilancio come residui passivi, riscontrava una crescita costante, nel triennio considerato (2008/2010), degli impegni di competenza. In particolare si rilevava la crescita degli impegni di competenza per spesa corrente dell'amministrazione verso le società partecipate, ivi evidenziando che i debiti da parte dell'amministrazione nei confronti delle società partecipate riguardavano per il 90% circa la spesa corrente dell'amministrazione.

¹²² Deliberazione n. 12 del 2014 della Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Campania

In relazione alla gestione residui verso le partecipate nel triennio 2008/10 si osservava come in media il 52,21% dei debiti del titolo I della spesa dell'amministrazione erano costituiti da debiti nei confronti delle società partecipate, mentre solo il 5% dei debiti del Titolo II della spesa per investimenti era nei confronti delle stesse.

Con la deliberazione n. 23/2013 questa Sezione rilevava che nel triennio 2008/2010 un quarto dei residui passivi complessivi, e quindi della massa dei debiti commerciali che l'amministrazione aveva assunto, era costituita da debiti o residui passivi nei confronti delle proprie società partecipate, con un tasso di crescita della suddetta massa debitoria in media di circa il 14% per quelli relativi al Titolo I della spesa. Con la medesima deliberazione n. 23/2013 questa Sezione osservava, in relazione alla distribuzione tra le società partecipate degli impegni di spesa di competenza (sia per spesa corrente che per investimenti), che l'80% degli impegni di spesa di competenza dell'amministrazione si concentrava nelle tre grandi società partecipate Anm (trasporti), Asia (raccolta e smaltimento rifiuti), Metronapoli (trasporti); il 12% in Napoli servizi (servizi sociali) e Napoli park (gestione parcheggi) e il restante 7,37% alla categoria "altre società partecipate".¹²³

Si osservava infine che *"Quanto descritto ha contribuito e contribuisce ad alimentare metà della massa debitoria di parte corrente dell'Amministrazione ed evidenzia che le società partecipate sono uno strumento per garantire il finanziamento a debito della maggioranza dei servizi. Non si può non rilevare che l'Amministrazione partenopea predilige l'esposizione debitoria verso le proprie partecipazioni societarie anziché verso i terzi fornitori, finanziando l'erogazione di servizi, anziché attraverso debiti a breve scadenza (di funzionamento), con debiti che diventano di fatto, essendo nei confronti delle proprie partecipate, di lungo termine (di finanziamento)"*.

Conclusivamente si rappresentava al Comune la necessità di una "rigorosa

¹²³ Deliberazione n. 12 del 2014 della Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Campania

razionalizzazione del settore delle società partecipate” del Comune di Napoli, soprattutto per quelle partecipate al 100% in cui risultava palese il loro sottofinanziamento e, dunque, la necessità di una riduzione di tali costi in valore assoluto, oltre che un riordino ed accorpamento delle società in modo da favorire utili economie di scala.

In sede di istruttoria del Piano di riequilibrio l'amministrazione precisa come il risanamento passa attraverso un intervento sulle società partecipate.

- Il Comune in sede di redazione del piano (pag. 81- Parte II Misure di risanamento punto 1.1) individua tra *“le leve”* che intende attivare ai fini del risanamento la *“razionalizzazione delle società controllate o partecipate a maggioranza dal Comune”*. Con deliberazione di Giunta Comunale n. 854/2012 e Deliberazione di Consiglio Comunale n. 59 del 30.11.2012 il Comune approvava il programma di razionalizzazione delle società controllate o partecipate a maggioranza che prevede la fusione delle società del settore della viabilità e dei trasporti, una rivisitazione delle funzioni e delle attività di Napoli Servizi, nonché l'alienazione di quote minoritarie delle società, oggetto di tale processo di riorganizzazione, pari a euro 50 mln.

- Con la prima richiesta istruttoria del 09.05.2013 la Commissione chiedeva all'Ente *“un prospetto riepilogativo in ordine al futuro assetto di dette società, con un possibile cronoprogramma degli interventi e con indicazione dei risparmi che, con probabilità, deriveranno da tale riorganizzazione. Inoltre, dovrebbe dare dimostrazione di come riesca ad introitare i 50.000.000,00 di euro dalla vendita di quote minoritarie. Si rappresenta, poi, che dalla documentazione trasmessa sembra evincersi la mancata effettuazione dell'attività di “circularizzazione” dei debiti e crediti reciproci tra Comune ed organismi partecipati, che potrebbe far emergere passività non dichiarate”*.

La Commissione chiedeva inoltre all'Ente di *“fornire elementi per la riconciliazione dei conti con le società partecipate, considerato che i residui passivi dell'Ente stesso non coincidono con i crediti delle società”* e sollecitava lo stesso a *“dare indicazioni in merito*

alla ricaduta sul piano di riequilibrio delle perdite di dette società”.

● Il Comune con risposta del 25.6.2013 affermava quanto segue *“La possibilità di ottenere un incasso di € 50 mln dalla vendita di quote minoritarie di alcune società partecipate risulta pienamente coerente con le stime e le valutazioni effettuate da parte di primarie società di revisione appositamente incaricate”*. L’Ente rappresentava, infatti, che il valore complessivo derivante dalla partecipazione di Azienda Napoletana Mobilità S.p.A. e Metronapoli S.p.A. conferite dal Comune di Napoli in Napolipark S.r.l. ammontava a complessivi euro 78,460 mln (euro 36,466 mln per ANM e euro 41,994 mln per Metronapoli) *“con collocazione temporale nell’anno 2014 dell’alienazione di una quota minoritaria (40%) della holding del TPL che consentirà di beneficiare di alcuni vantaggi connessi al miglioramento di determinati indicatori finanziari”*. Inoltre il Comune faceva presente che erano previsti una serie di interventi sul sistema delle società partecipate e allegava il cronoprogramma delle attività.

Sulla *“circolarizzazione debiti/crediti delle società partecipate”* l’Ente, pur riconoscendo trattarsi di un *“adempimento cui i comuni sono obbligati a decorrere dalla presentazione del Rendiconto per l’anno 2012”*, precisava che nel 2011 era stato approntato un apposito prospetto e che nel 2012 gli uffici finanziari avevano predisposto *“apposita nota informativa prevista dall’art. 6 comma 4 del D.L. 95/2012 (cfr. pag. 167 e ss. del Rendiconto 2012)”*.

Parimenti l’Ente confermava che *“i residui passivi connessi ai debiti che il Comune di Napoli ha nei confronti delle società partecipate risultano contemplati per intero all’interno del piano”*.

La Commissione nella relazione finale (pag.8) si limitava a rinviare a pag. 85 del piano in esame (versione approvata con delibera di C.C. n. 3 del 28.01.2013) dove sono elencati gli organismi partecipati, la quota di partecipazione, patrimonio netto e risultato di esercizio; la Commissione prendeva, altresì, atto dell’allegato *“cronoprogramma delle attività di razionalizzazione ed “efficientamento” con i risultati attesi”*. La Commissione riportava che, in esito a richiesta istruttoria,

“l’Ente ha dettagliato le stime e le valutazioni effettuate per la dismissione di quote minoritarie di alcune società partecipate”, rinviando per l’esito della verifica dei debiti e crediti reciproci alla relazione dell’organo di revisione allegata al rendiconto 2012.

Con ordinanza presidenziale n.38/2013, a chiarimento ulteriore di quanto precisato dalla Commissione nella relazione finale, si chiedeva all’Ente il business plan della futura NewCo da cui poter trarre informazioni circa la futura capacità reddituale e la conseguenziale appetibilità delle sue quote minoritarie sul mercato (previsto incasso di euro 50 mln), le relazioni di stima ex art. 2465 c.c. delle società che andranno a costituire la holding e veniva riproposta la richiesta, già avanzata in precedenza della Commissione, di un prospetto sui risparmi della spesa per servizi e governance delle società partecipate, non ancora documentati né puntualmente esplicitati. Infine veniva chiesto un aggiornamento sulle misure adottate per Terme di Agnano spa anche in considerazione delle eccessive perdite registrate.

Si invitava infine l’Ente a presentare una quantificazione complessiva delle perdite, specificando quelle già oggetto di riconoscimento per debiti fuori bilancio e si chiedeva di chiarire quale voce del piano era destinata ad accogliere tali perdite.

● Il Comune con memoria illustrativa del 6 dicembre 2013, affermava che *“la possibilità di ottenere un incasso di € 50 mln dalla vendita di aziende si riferisce alle quote minoritarie di alcune società partecipate e non, come erroneamente riportato nella relazione prot. n. PG2013/505746 dello scorso mese di giugno, della holding stessa”*; allegava relazioni di stima del 19 dicembre 2012 di ANM spa e Metronapoli spa per il conferimento delle loro quote societarie alla Napolipark srl (ora Napoli Holding srl) e il business plan di ANM spa (società incorporante di Metronapoli spa). In relazione a Terme di Agnano spa, che per ammissione dello stesso Comune *“realizza ricavi insufficienti a coprire i relativi costi di gestione”* e che vede in cassa integrazione parte dei dipendenti, veniva rappresentato che era impossibile un

“*immediato rilancio delle attività termali*”, bisognose di ulteriori investimenti, a causa della fase recessiva dell'economia di settore. Il Comune rappresentava che, di fronte all'impossibilità di vendere Terme di Agnano spa, era stato pubblicato un bando di gara internazionale per l'affitto d'azienda alle condizioni di seguito riportate: durata dell'affitto trentennale (rinnovabile); canone d'affitto annuo base 1 mln di euro (indicizzato); realizzazione di investimenti da parte dell'affittuario, da eseguirsi nell'arco temporale dei primi dieci anni di gestione, per un ammontare non inferiore a 15 mln. di euro; acquisizione di tutto il personale in servizio; diritto di prelazione sull'acquisto del 40% del capitale sociale. Il Comune specificava che tale procedura di gara si era rivelata infruttuosa ed era in corso un secondo esperimento con condizioni migliorative.

In relazione alla richiesta di chiarimenti sulle perdite registrate dalle società partecipate negli ultimi anni, l'amministrazione dichiarava di non aver adottato alcun provvedimento amministrativo per il loro ripiano, avendo optato per una diminuzione del patrimonio netto delle stesse, anche se poi evidenziava di aver comunque previsto somme per eventuali ricapitalizzazioni di tali società all'interno del piano nell'ambito dei complessivi euro 650 mln destinati al riconoscimento dei debiti fuori bilancio e delle passività potenziali.

Con ordinanza presidenziale n. 1/2014 di deferimento e convocazione all'adunanza pubblica del 20.1.2014 si chiedeva all'Ente di specificare quali fossero le società oggetto di dismissione dal momento che il Comune aveva precisato che l'incasso dei 50 mln di euro, previsto nel piano a copertura del disavanzo, si riferiva alla vendita di “*quote minoritarie di alcune società partecipate*”.

Il Collegio, inoltre, chiedeva al Comune di quantificare le potenziali perdite da partecipate, avendo constatato l'assenza di alcuna evidenza contabile nel corso dell'attività istruttoria con la Commissione. Si rilevava una incoerenza tra le risposte fornite dall'Ente (nel piano alla voce “*debiti fuori bilancio e passività potenziali*” pari a 650 mln di euro - pag 36/42 - non risultava alcun riferimento

alle potenziali perdite da partecipate nonostante il Comune aveva individuata quest'ultima come voce destinata ad accogliere tali perdite). Secondariamente il Collegio sollevava dubbi sulla capienza della suddetta voce *“debiti fuori bilancio e passività potenziali”* pari a 650 mln di euro in quanto le perdite delle sole partecipate al 100% dell'ultimo quinquennio risultavano in media pari a euro 30 mln. L'importo complessivo dei 650 mln euro previsti nell'arco del decennio risultava, quindi, assorbito per il 50% circa dalle perdite delle società partecipate.

Si evidenziava, inoltre, in riferimento alla verifica dei debiti e crediti reciproci tra Ente e società partecipate, richiesta a norma dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 6 luglio 2012, n.95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che la tabella allegata alla relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2012, cui la Commissione nella relazione finale rinviava, risultava assolutamente carente.

- Con risposta del 13 gennaio 2014, in relazione alla richiesta di chiarimenti sulla possibilità di realizzare un incasso di euro 50 mln dalla vendita di *“quote minoritarie di alcune società partecipate”*, il Comune precisava che il piano di razionalizzazione delle stesse prevedeva una fase di ristrutturazione, in parte già realizzata, con trasformazioni societarie (costituzione della holding), fusioni societarie (Metronapoli in ANM) e cessioni di rami operativi (Napolipark in ANM, Elpis in Napoli Servizi), nonché la liquidazione di altre società (Sirena), ed il definitivo riassetto mediante trasferimento in proprietà del capitale sociale di alcune partecipazioni comunali alla Napoli Holding, che nel frattempo stava assumendo la fisionomia di una holding finanziaria pura, di controllo delle società del gruppo: ANM (per la gestione del TPL integrato, già di proprietà della capogruppo), Terme di Agnano, Asia, CAAN, Napoli Servizi, Mostra d'Oltremare e Bagnoli Futura.

Il comune rappresentava, inoltre, che del suddetto gruppo era prevista, nel medio periodo, la collocazione sul mercato mediante procedure ad evidenza

pubblica, del 40% del capitale sociale di ANM (soggetto unico gestore del TPL) e di Napoli Servizi mentre per Terme di Agnano confermava che era in corso un secondo esperimento di gara per l'affitto d'azienda.

In relazione alla richiesta di quantificazione delle potenziali perdite da parte delle società partecipate, il Comune confermava che *“le eventuali ricapitalizzazioni troveranno copertura nei € 650 milioni previsti per il riconoscimento delle passività potenziali”*. Il Comune specificava, altresì, che la capienza della voce dei 650 mln di euro a copertura delle perdite era garantita dalla *“rimodulazione dell'ammontare dei debiti fuori bilancio conseguente alla minore incidenza dei debiti che saranno riconosciuti ai sensi dell'art. 194, comma 1 lett. a) del TUEL, a seguito della velocizzazione dei pagamenti ai fornitori e alle imprese e per la definizione delle vertenze in via transattiva”*. Il Comune rappresentava di aver intrapreso azioni al fine di ridurre al minimo il rischio del formarsi di perdite d'esercizio per le società ovvero il formarsi di passività latenti *“l'Amministrazione comunale ha richiesto alle società partecipate di predisporre e trasmettere il budget previsionale per l'anno 2014.. assicurando al contempo l'adeguata copertura delle stesse nell'ambito delle disponibilità finanziarie del bilancio di previsione dell'Ente”*.

Per quanto concerne, invece, la verifica dei crediti e dei debiti reciproci tra Ente e le società partecipate, il Comune evidenziava che *“è in corso una ricognizione complessiva dei contratti e dei rapporti che gli organismi partecipati hanno in essere con il Comune di Napoli, al fine definire la redazione della nota informativa, introdotta dal citato art. 6 co. 4 del D.L. 95/2012, per la verifica della reciprocità dei crediti e dei debiti. L'analisi, condotta su 21 organismi partecipati ed estesa su un arco temporale di circa un decennio, presenta un elevato grado di complessità che non ha consentito ancora di definire e chiarire, in contraddittorio con gli organismi, le reciproche posizioni definendo l'esatto ammontare delle partite creditorie e/o debitorie risalenti nel tempo. Se all'esito del confronto scaturirà un debito ulteriore dell'Amministrazione nei confronti degli organismi partecipati, oltre a quelli già iscritti fra i residui passivi verso i medesimi soggetti, si provvederà senza ulteriore indugio al loro riconoscimento mediante le procedure di cui all'art. 194 del TUEL”*.

Le criticità individuate dalla Sezione riguardano alcuni aspetti di seguito riportati. Il nuovo assetto societario, così come prospettato del Comune di Napoli, risulta costituito da una holding finanziaria, Napoli Holding srl ovvero la ex Napolipark spa, della quale faranno parte ANM, soggetto unico gestore del TPL, incorporante Metronapoli Spa e un ramo d'azienda operativo di Napolipark spa, oltre a Terme di Agnano spa, Asia spa, CAAN spa, Napoli Servizi spa, Mostra d'Oltremare spa e Bagnoli Futura spa. Risulta altresì che il Comune intende ricavare 50 mln euro, destinati a ripianare il disavanzo, dalla collocazione sul mercato mediante procedure ad evidenza pubblica, del 40% del capitale sociale di ANM e di Napoli Servizi, quest'ultima mai menzionata dal Comune nelle precedenti memorie. La ricostruzione di tale assetto del gruppo societario ha presentato per questa Sezione notevoli difficoltà a causa di risposte contraddittorie, lacunose e non esaurienti da parte dell'Ente nel corso della su illustrata attività istruttoria. In riferimento alla politica di dismissione delle quote societarie che l'Ente dichiara di voler attivare, questa Sezione rileva che l'unico piano industriale e annesso Business plan presentato riguarda la New Company per la mobilità della città di Napoli - giugno 2013 - costituita da A.N.M. S.p.A, Metronapoli S.p.A e Napolipark s.r.l. Dall'analisi dello stesso si osserva che questa operazione di aggregazione riguarda società che, sul totale delle perdite dell'ultimo quinquennio degli organismi partecipate al 100% dal Comune di Napoli, presentavano perdite complessive per un'incidenza media del 10%. In particolare, le perdite dell'ultimo quinquennio delle società partecipate al 100% risultano in media pari a circa euro 30 mln, di cui solo circa euro 3 mln derivava dalle società ANM (bilancio 2012 non pervenuto), Metronapoli e Napolipark. La restante parte delle suddette perdite deriva in misura rilevante dalla società ASIA S.p.a e, in maniera costante nel quinquennio, da Napoli sociale e Terme di Agnano S.p.a. Dal Business Plan trasmesso emerge, inoltre, che la New Company, trascorsa la fisiologica fase di start up, presenta, a partire dall'anno

2015, utili d'esercizi e un indice di redditività del capitale proprio (ROE) decrescenti raggiungendo il suo massimo valore per l'appunto nel 2015. Un ROE che decresce dal 10% al 2,50% rende discutibile l'appetibilità sul mercato della New Company. Sarebbe anche risultato utile, al fine di una valutazione più esauriente del Business Plan e della sua attrattiva sul mercato, poter calcolare l'indice di redditività dell'investimento (ROI), reso

di fatto incalcolabile, in quanto il Business plan presentato da Napoli contiene uno Stato Patrimoniale prospettico che compensa le voci di credito e di debito e impedisce di avere contezza del totale dell'investimento e della sua evoluzione.

Tabella n. 16 ROE - elaborato attraverso i dati dello Stato patrimoniale e Conto economico prospettico della NewCo (Fusione ANM e Metronapoli) estratti dal Piano Industriale TPL (In milioni)										
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Patrimoni o netto	95,6	92,0	102,15	111,41	118,14	124,58	131,27	134,85	138,64	142,07
Utile/Perdita d'esercizio	-20,434	-3,661.	10,146	9,262	6,732	6,440	6,691	3,581	3,783	3,430
ROE	-21,36	-3,98	9,93	8,31	5,70	5,17	5,10	2,66	2,73	2,41

Deliberazione n. 12 del 2014 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania.

Ugualmente critica è la mancanza di un'analisi di mercato in grado di valutare l'attendibilità dell'ambiziosa operazione prospettata dall'Ente, considerata anche l'attuale congiuntura economica del Paese. Dall'assenza di un'analisi di mercato deriva indiscutibilmente la storica incapacità del Comune di collocare sul mercato la società Terme di Agnano S.p.A nonostante sia stata, in passato, oggetto di continui investimenti per migliorarne gli asset (complessivamente pari a circa 9.200.000,00 euro dal 2008/09/10 tra copertura perdite e aumenti di capitale) e renderla più appetibile sul mercato. Questa Sezione osserva che non si è ancora trovato un acquirente/affittuario per Terme di Agnano spa, nonostante i continui e cospicui investimenti e il fatto che la società operi in un settore (terme convenzionate con la ASL - SPA termale - Hotel delle terme - piscine all'aperto e parco termale) potenzialmente più appetibile, per gli operatori economici, rispetto a quello del trasporto pubblico locale in cui è destinata a operare la New Company per la mobilità della città di Napoli.

Gli infruttuosi tentativi di alienazione di Terme di Agnano risalgono al 1999 con delibera di Giunta n. 2585 del 23.7.1999 avente ad oggetto: *"indizione di gara pubblica mediante procedura concorsuale ex D.L. 332/94 e d.lgs. 157/95 per l'alienazione della quota maggioritaria del capitale sociale alla futura s.p.a a capitale mista per la gestione del complesso termale di Agnano"* (Sezione regione controllo Campania-deliberazione n. 271/2011). Si può, pertanto, ipotizzare che le difficoltà incontrate - da più di venti anni - per la cessione della società Terme di Agnano, dovute all'assenza di un'analisi del mercato termale e a tentativi di vendita non supportati da una efficiente e efficace programmazione né da dati di mercato, si manifesteranno in misura ancora più consistente nell'ambito del trasporto pubblico locale che è notoriamente in difficoltà, anche avuto riguardo alle peculiari caratteristiche territoriali, ambientali e gestionali nelle quali l'operazione è destinata a realizzarsi.

Il perseverare del Comune (come per Terme di Agnano in passato e attualmente per la Newcompany) a non analizzare l'esistenza e la consistenza di

una eventuale domanda di investimento in società a partecipazioni pubblica, operante nel settore dei servizi pubblici locali, non può che confermare le perplessità espresse da questa Sezione sull'esito stesso dell'operazione di alienazione.

A conferma del fatto che lo scenario prefigurato da questa Sezione della Corte è realistico, destando coerentemente forti preoccupazioni, si richiama la relazione di stima ex art. 2465 c.c. redatta da un collegio peritale e finalizzata alla valutazione del conferimento in natura delle quote a totale partecipazione della ANM S.p.a. da parte del Comune di Napoli in Napolipark s.r.l., allegata al verbale d'assemblea della Napolipark s.r.l. del 20.12.2013. Dalla suddetta relazione di stima risulta, infatti, che la ANM a fronte di un capitale netto contabile, al 30.06.2012, di 80,927 mln di euro risulta stimata in circa 36,466 mln di euro; vale a dire che la suddetta società viene stimata per un valore inferiore al 55% del suo patrimonio netto contabile. Si osserva, altresì, come una stima posizionata fortemente al disotto del valore contabile denota capacità reddituali future del complesso aziendale molto basse se non addirittura negative. Viceversa Metronapoli, a fronte di un capitale netto di 26,646 mln di euro, viene stimata in 41,944 Mln di euro indicativa di una futura capacità reddituale positiva. Questa Sezione non può non rilevare, in aggiunta alle perplessità già manifestate sull'appetibilità della New Company, ulteriori dubbi sulla rischiosità dell'operazione di conferimento e fusione in quanto i risparmi attesi potrebbero essere neutralizzati dall'effetto negativo di trascinamento dell'azienda inefficiente rispetto a quella efficiente.

L'operazione esaminata considerate le riflessioni esplicitate sembra palesare la volontà dell'Ente di nascondere le consistenti perdite del patrimonio netto registrate dall'ANM dal 2010 a giugno 2012, il cui patrimonio netto di euro 123,454 mln di euro, del 2010, si è eroso fino a raggiungere euro 80,927 mln nel giugno del 2012.

Nulla risulta per la Società Napoli Servizi per la quale, solo con la nota illustrativa del 06.01.2014, il Comune ha manifestato l'intenzione di volerla collocare sul mercato unitamente alla società ANM S.p.A. Pertanto, in riferimento alla stessa, non è possibile effettuare alcuna valutazione sulla fattibilità dell'operazione.

In conclusione la non completezza e la confusione delle informazioni mostrata dal Comune, nel corso dell'intera attività istruttoria, su una delle leve cruciali delle misure di risanamento (razionalizzazione e ristrutturazione delle società partecipate), genera dubbi circa la presenza di una consapevole nonché sistematica attività di pianificazione della politica di interventi da attuare, fermo restando l'apprezzabile volontà, più volte rappresentata dall'Ente anche in occasione dell'adunanza pubblica, di voler procedere ad un efficientamento degli organismi partecipati con conseguente razionalizzazione delle risorse e riduzione dei costi.

A supporto delle osservazioni di cui al punto precedente si segnala la presentazione da parte dell'Ente di un cronoprogramma insufficiente e di scarso contenuto in relazione agli obiettivi e agli stadi intermedi del riassetto societario del gruppo municipale. Un documento più significativo e analitico, sia in termini quantitativi che in termini temporali, di quello presentato dal Comune di Napoli avrebbe consentito a questa Sezione di cogliere la direzione seguita dall'Ente e permesso di appurare che le politiche di intervento sulle società partecipate sono il frutto di una accurata nonché consapevole attività di pianificazione e non lasciate a scelte improvvisate.

L'Amministrazione, nonostante le richieste della Commissione e di questa Sezione, non fornisce alcuna documentata quantificazione dei riflessi positivi sugli equilibri complessivi del bilancio del Comune ipotizzabili dalla prospettata attività di ristrutturazione del complesso societario. Sull'argomento l'Ente in adunanza pubblica, su apposita richiesta, si è limitato a fornire generiche

affermazioni parlando di “risparmi forti e importanti” che deriveranno dal consolidato fiscale infragruppo con conseguente riduzione di imposte per 7/8 mln di euro annui e dall’Iva infragruppo.

In relazione alla richiesta di quantificazione delle potenziali perdite da parte delle partecipate, non previste nel Piano originario né in quello aggiornato a luglio scorso, questo Sezione rileva che il Comune, nonostante le ripetute richieste non è stato in grado di formulare, nemmeno in via approssimativa, delle stime. Il Comune si è limitato a confermare che *“le eventuali ricapitalizzazioni troveranno copertura nei 650 milioni di euro previsti per il riconoscimento delle passività potenziali”* ovvero nell’ambito del piano alla voce destinata ad accogliere complessivamente, per un importo pari a 650 mln di euro, sia i debiti fuori bilancio da riconoscere che un non definito ammontare di passività potenziali. La non quantificazione da parte dell’Ente di tali perdite non consente di valutare la congruità e conseguente attendibilità della previsione dei 650 mln di euro anche perché le perdite delle partecipate dell’ultimo quinquennio risultano in media pari a euro 30 mln come evidenziato nella Tabella sotto riportata.

TABELLA (H)		Risultato d'esercizio società partecipate				
Società.	% part	2008	2009	2010	2011	2012
Anm S.p.A.	100	-2.899.802,00	728.179,00	-740.020	-9.627.368	n.p.
Arin S.p.A.	100	4.606.689,00	2.625.516,00	3.908.657,00	2.033.067	n.p.
Asia S.p.A.	100	-45.727.241,00	-18.196.379,00	208.918,00	-21.020.578	-20.558.440
Elpis S.r.l.	100	202.718,00	222.754,00	-751.810,00	-1.760.420	
Metronapoli S.p.A.	100	862.890,00	293.562,00	-4.893.889,00	-1.790.325	2.874.913
Napoli Servizi S.p.A.	100	3.696.491,00	379.266,00	10.764,00	-6.617.247	14.744
Napoli Sociale S.p.A.	100	-318.365,00	-327.372,00	-464.364,00	-1.860.429	18.197
Napolipark S.r.l.	100	461.906,00	156.464,00	98.131,00	190.190	115.542
Terme di Agnano S.p.A.	100	-1.188.563,00	-983.887,00	-3.772.471,00	-3.101.222	-2.911.615
		-40.303.277,00	-15.101.897,00	-6.396.084	-43.554.332	-20.446.659
Bagnolifitura S.p.A.	90	-4.114.402,00	-4.524.466,00	-10.277.737,00	2.067.024	8.217.187
Stoà S.C.p.A.	73,33 2	7.409,00	13.812,00	46.819,00	-353.911	-462.456
Caan S.C.p.A.	66,74	-3.842.801,00	-3.897.569,00	-4.652.014,00	-4.536.868	-1.967.374
Mostra d'Oltremare S.p.A.	66,31	-751.437,00	-954.720,00	-952.962,00	-3.848.271	-5.303.601
Sirena S.C.p.A.	53,46	-184.846,00	-391.544,00	-286.641,00	-262.126	n.p.
		-8.886.077,00	-9.754.487,00	16.122.535,00	-6.934.152	483.756
Anea	30,3	16.606,00	42.583,00	2.292,00	n.a.	n.a.
Nausicaa S.C.p.A.	16	0	0	-274.870,00	n.a.	n.a.
Gesac S.p.A.	12,5	5.571.283,00	4.993.960,00	7.611.279,00	n.a.	n.a.
Napoli Orientale S.C.p.A.	9,8	0	0	-381	n.a.	n.a.
		5.587.889,00	5.036.543,00	7.338.320,00		

Fonte: rielaborazione ufficio del controllo della Corte conti

L'importo complessivo dei 650 mln di euro previsti nell'arco del decennio risulterebbe, quindi, assorbito per il 50% circa dalle perdite delle società partecipate. La motivazione adotta dal Comune per giustificare la capienza dell'ammontare della voce dei 650 mln di euro attraverso la "rimodulazione dell'ammontare dei debiti fuori bilancio conseguente alla minore incidenza dei debiti che saranno riconosciuti ai sensi dell'art. 194, comma 1 lett. a) del TUEL, a seguito della velocizzazione dei pagamenti ai fornitori e alle imprese e per la definizione delle vertenze in via transattiva" finisce col rendere aleatoria e incerta la copertura delle eventuali

perdite da società partecipate. Infatti, la mancata previsione di riduzione dell'ammontare dei debiti fuori bilancio (per effetto di velocizzazione dei pagamenti ai fornitori), in aggiunta alla mancata quantificazione delle passività non consente di valutare positivamente la voce dei 650 mln euro, ritenuta pertanto insufficiente.

Pur contestando la stima delle perdite elaborata da questa Sezione sulla base del trend storico (30 mln di euro in media), il Comune non ha fornito una diversa previsione. Solo in adunanza pubblica, a seguito di specifica domanda sul punto, l'Assessore al bilancio afferma che le perdite potenziali delle partecipate possono attestarsi al più ad un quarto circa rispetto alle previsioni della Corte. In tale circostanza l'Assessore ha peraltro affermato che *"...alcune società come Mostra Oltremare, che con il bilancio 2013 ha dimezzato le perdite attestandosi attualmente sui 5,6, 7 mln di euro, hanno un patrimonio immobiliare enorme che non richiedono di intervenire con il nostro bilancio per poter ricapitalizzare la società...per tali società in caso si perdite si procederà con una riduzione del capitale sociale"*.

D'affermazione dell'assessore discendono una serie di considerazioni. La prima è che la società Mostra d'oltremare non è partecipata al 100% dal Comune di Napoli mentre le osservazioni di questa Sezione sulle perdite di circa 30 mln di euro attengono alle società a partecipazione totalitaria. Inoltre, va considerato che la scelta prospettata dall'Assessore di far fronte alle perdite d'esercizio con una riduzione del patrimonio netto, pur non determinando alcun riflesso sul bilancio dell'Ente, comporterebbe comunque il depauperamento di un patrimonio pubblico. In ultima analisi, va evidenziato che la capienza di un patrimonio netto a sostenere le perdite d'esercizio non può eliminare la necessità dell'Ente di indirizzare le scelte gestionali alla salvaguardare del patrimonio di società a partecipazione pubblica.

In ogni caso l'insieme delle considerazioni su indicate conducono a ritenere che il piano di risanamento del Comune non tiene conto in maniera adeguata di

tali passività potenziali.

In riferimento alla verifica dei debiti e crediti reciproci tra Ente e società partecipate, richiesti a norma dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n.135, si evidenzia che la tabella allegata alla relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2012 risulta assolutamente carente. In adunanza l'Assessore affermava che tale prospetto era ancora in formazione a dispetto di una norma che già per il 2012 prevedeva una chiara e puntuale definizione della situazione debiti/crediti. Si rileva che l'art. 6 comma, 4 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 citato obbliga i comuni, a decorrere dall'esercizio 2012, ad allegare al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate, asseverata dai rispettivi organi di revisione, che evidenzino analiticamente eventuali discordanze e fornendone la motivazione in modo che l'Ente possa adottare senza indugio i provvedimenti necessari. Nella relazione dei Revisori al Rendiconto della gestione per l'esercizio 2012 viene riscontrato (pag. 46) *“il mancato inoltro di bilanci da parte delle Società partecipate tranne che per la Società Ente d'Ambito Napoli Volturno. Da tale verifica è risultato che tra la Società partecipata sopra citata e l'Ente non si registrano partite creditorie e partite debitorie mentre invece per le restanti società partecipate non si è potuto procedere ad alcun confronto né verifica tra partite debitorie e creditorie a causa del mancato inoltro della documentazione necessaria”* e altresì (pag. 102-103) che la *“mancata documentazione fatta pervenire nei tempi utili da parte delle società partecipate che non ha consentito la verifica dei crediti e dei debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate stesse. Di conseguenza, il Collegio dei Revisori dei Conti non ha potuto asseverare il prospetto in questione e non ha potuto evidenziare eventuali discordanze. Pertanto si invita l'Ente ad adottare adeguati provvedimenti nei confronti delle società partecipate inadempienti e a sollecitare l'immediato invio della documentazione necessaria ai fini della verifica di conciliazione delle partite debitorie e creditorie”*... ..”*Inoltre si evidenzia che il mancato inoltro dei bilanci di esercizio delle società*

partecipate relativamente al periodo di imposta 2012 non consente a questo Collegio dei Revisori di verificare nel suo insieme lo stato di salute dell'Ente”.

La mancata allegazione della nota informativa dei debiti/crediti delle società partecipate, in violazione dell'art. 6 comma 4 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 costituisce un'ulteriore conferma dello scarso controllo dell'Ente sulle proprie partecipate.

Infine, per quanto attiene la società Terme di Agnano Si osserva che l'amministrazione, dopo aver constatato l'esito negativo dei vari tentativi di alienazione di Terme di Agnano, ha intrapreso una nuova attività di rilancio sul mercato pubblicando un bando di gara internazionale per l'affitto d'azienda. Va evidenziato che anche la nuova politica di affitto di ramo di azienda intrapresa dall'ente non ha avuto un riscontro positivo. In conclusione non può non rilevarsi che la storica incapacità del Comune di collocare sul mercato la società Terme di Agnano S.p.A continua a rimanere una questione irrisolta che incide pesantemente sugli equilibri di bilancio dell'Ente e sulla complessiva operazione di risanamento.

CAPITOLO QUINTO

IL CONTROLLO DELLA “CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES“(CRC) SULLE SOCIETA' PARTECIPATE: IL CASO SETRAM

SOMMARIO: 5.1. Osservazioni sulla gestione della società di trasporti pubblici città di Le Mans (SEM SETRAM). - 5.2. Osservazioni sul progetto e gli impegni della SETRAM. - 5.3. Osservazioni sulla consistenza dell'offerta e la politica tariffaria. - 5.3.1 *La messa in opera della politica tariffaria.* - 5.4 Osservazioni sulla qualità del servizio.

5.1 Osservazioni sulla gestione della società di trasporti pubblici città di Le Mans (SEM SETRAM)

L'esame della gestione della **Sem Setram** è stata condotta nel quadro di un'inchiesta nazionale tra giurisdizioni (Corte dei conti e Camere regionali dei conti) riguardo i trasporti urbani di passeggeri.

L'ultimo rapporto ai fini di valutazioni definitive riguardanti la **SETRAM** porta la data del 2011, mentre il presente controllo è stato circoscritto ai bisogni dell'inchiesta.

Gli impegni della società nel quadro della convenzione di delega del servizio pubblico (DSP), convenzione che la lega alla comunità urbana di Le Mans Métropole (LMM), dal 2010 al 2016, sono stati esaminati e non richiedono osservazioni particolari.

Il servizio offerto dalla **SETRAM** nel quadro di questa DSP, che sia in termini di rete, di politica tariffaria o di qualità del servizio, è fortemente evoluto dal 2010 sotto l'effetto di provvedimenti necessari che sono comparsi progressivamente, ma soprattutto sotto l'effetto di capovolgimenti dovuti, tra l'altro, all'estensione della rete di tram, allo sviluppo di una linea bus ad alto livello di servizio (BHNS), e infine dalle mode di trasporto definite << dolci >>.

I primi risultati della **SETRAM** esaminati dall'anno 2010 all'anno 2012 presentano un tasso di copertura delle spese attraverso le entrate che non evolvono in modo significativo. Tuttavia l'evoluzione degli introiti tariffari è positiva, in rialzo del 4,8% nel 2011, sebbene la sua progressione abbia avuto un leggero calo a 3,6% nel 2012, a causa dei lavori di costruzione della linea 2 del tram che hanno duramente scosso la rete.

Gli obblighi d'informazione della **SETRAM** nei confronti del suo delegante, Le Mans Métropole, sono rispettati: l'informazione è completa e di qualità.

Le suddette osservazioni, prima di affrontare i temi sottoposti a controllo, danno una breve presentazione della società.

Creata attraverso la delibera del consiglio comunitario della comunità urbana di Le Mans Métropole del 20 Aprile 1982, la **SETRAM** è una società di capitale, con un capitale di 812 500€, che vede associati Le Mans Métropole, comunità urbana del Mans, e diversi partner finanziari, come mostra la composizione del suo capitale:

Tabella n.1- Setram- Composizione del capitale

Azionario	Numero di azioni	L'importo delle azioni in €	%
Le Mans Métropole	8 595	558 675	68,76
CCI del Mans e della Sarthe	1 250	81 250	10,00
Mutualità francese della Sarthe	593	38 545	4,74
Società mutuali di Le Mans	625	40 625	5,00
Cassa regionale del Crédit Agricole Mutuel dell'Anjou e del Maine	625	40 625	5,00
Banca Popolare dell'Ovest	315	20 475	2,52
Cassa di Risparmio e di Previdenza dei paesi della Loira	310	20 150	2,48
Compagnie assicurative	187	12 155	1,50
Totale	12 500	812 500	100,00

La **SETRAM** è legata a Le Mans Métropole da un contratto di delegazione di servizio pubblico a contributo forfettario siglato il 30 Dicembre 2009, effettivo dal 1° gennaio 2010 per una durata di sette anni, cioè fino al 31 Dicembre 2016.

Secondo i termini di questo contratto, la **SETRAM** sfrutta la rete dei trasporti urbani di Le Mans Métropole, i parcheggi di interscambio sulla linea di tram e il servizio di autonoleggio di biciclette del Mans.

L'obiettivo assegnato dalla proprietà era di presentare una rete ottimizzata allo scopo di:

- Trasferire gli spostamenti in macchina privata sui trasporti collettivi e aumentare la frequenza e le entrate attraverso una rete particolarmente attrattiva in termini di politica di comunicazione, di qualità di servizio e di politica commerciale per stimolare un cambiamento di abitudini degli abitanti;
- Migliorare l'equilibrio finanziario della rete tramite la ricerca di guadagni di produttività, l'aumento degli introiti e specialmente del tasso di copertura delle spese con le entrate commerciali.

Gli annunci di appalti pubblici sono state pubblicati a fine 2008 con una data limite di candidatura fissata per il 20 Febbraio 2009. Solo la **SETRAM** ha registrato un'offerta che le è stato concesso riproporre per il 30 Giugno 2009. Il 3 Settembre 2009, la commissione di delega di servizio pubblico ha emesso un avviso favorevole per l'avvio delle trattative con la **SETRAM**. Al termine di quattro riunioni di negoziati, la **SETRAM** è stata accettata sulla base della sua ultima e migliore offerta secondo i criteri di giudizio stabiliti dalla commissione.

5.2 Osservazioni sul progetto e gli impegni della SETRAM

Il progetto e gli impegni della **SETRAM** proponevano di far evolvere il progetto di rete dei trasporti urbani durante il contratto:

- Nel 2010, tramite degli adeguamenti dell'offerta a partire da una diagnosi completa del servizio;

- Nel 2012, tramite una ristrutturazione per dare nuovo dinamismo alla frequenza e alle entrate, tramite un adattamento ai lavori di sistemazione della seconda linea di tram, tramite un adattamento all'evoluzione delle abitudini di spostamento, dei ritmi di vita.

In termini di inter-modalità, concetto che implica l'utilizzo di diverse modalità di trasporto durante uno stesso spostamento, il progetto della **SETRAM** proponeva:¹²⁴

- un'organizzazione della rete intorno al polo di scambi multimodale della stazione,
- il rafforzamento della segnaletica in stazione,
- l'informazione multimodale,
- una tariffazione multimodale,
- la predilezione per le modalità <<dolci>> (biciclette, car pooling, car sharing, piedibus).

In termini di accessibilità, il progetto della **SETRAM** suggeriva:

- di assistere LMM nella concezione e nella messa appunto di uno schema direttivo d'accessibilità,
- un rinnovamento del parcheggio che sarà conforme alle norme regolamentarie a fine contratto.

L'offerta chilometrica proposta era basata su circa 7 200 000 chilometri percorsi ogni anno, scomposti così coem riportati nella tabella n. 2.

In termini di frequenza la **SETRAM (Tabella n. 3)** investiva su una frequenza di 176,83 milioni di viaggi per la durata del contratto, cioè 25,26 milioni di viaggi all'anno in media. L'evoluzione proiettata sul periodo era di + 11,7 % per un'offerta ottimizzata dalla diminuzione di - 0,12 % di km per la

¹²⁴ Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

durata del contratto e di conseguenza, una forte impennata dei viaggi per km (+ 11,9 %).

In termini di parcheggio, l'offerta della **SETRAM** richiedeva un deposito di 165 veicoli per ogni anno del contratto, rispetto ai 169 del 2010, cioè una diminuzione del - 2,37 % per la durata del contratto, dal 2010 al 2016. Questo parcheggio proposto si suddivideva in 23 convogli di tram, nove snodabili a gasolio, 30 snodabili a gas naturale (GNV), 55 bus a gasolio, 32 bus GNV, sei veicoli di media capacità a gasolio, 10 minibus per le persone a mobilità ridotta.¹²⁵

In termini di personale (Tabella n. 4), la SETRAM proponeva un effettivo di 570 equivalenti a tempo pieno (ETP) nella media annuale, cioè una riduzione del numero di agenti del 2,53 % per la durata del contratto, grazie ai guadagni di produttività raggiunti, e passando da 578 ETP nel 2010 a 563,43 ETP nel 2016. Su questo totale, il numero degli autisti sarà ugualmente ridotto del 2 % passando da 379 ETP nel 2010 a 371,5 nel 2016.

I guadagni di produttività attesi saranno realizzati dalla non sostituzione dell'età pensionabile, dalla riorganizzazione del servizio, dall'aumento del numero di km prodotti per conducente di 1,9 % (da 18 911 km a 19 269 km).

La **SETRAM** ha ugualmente proposto una riorganizzazione della manutenzione che permetterebbe di limitare gli aumenti dei costi, in particolare dei materiali rotabili.

In termini di ambiente, l'offerta della **SETRAM** poggiava su:

- la presa in considerazione dell'impatto del servizio sull'ambiente (norma ISO 14001),
- la presa in considerazione della salute e della sicurezza dei dipendenti (norma OHSAS 18001),

¹²⁵ Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle (SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

- un parcheggio di veicoli ecologico: accessibilità totale ai portatori di handicap, veicoli a gasolio euro cinque, subappalto dei servizi speciali che favorisce il risparmio sull'acquisto di otto autobus.

In termini commerciali, la SETRAM offriva una gamma di tariffe riorganizzata. Perciò, essa prometteva un volume di introiti 84,6 M€ e un'evoluzione del 18% per la durata del contratto, da 11 M€ nel 2010 a 13 M€ nel 2016. Il budget destinato alla comunicazione era prefissato a 4,62 M€ sulla stessa durata.

In materia finanziaria, la **SETRAM (Tabella n. 5)** si prefissava 189,6 M€ per la durata del contratto, cioè 27,10 M€ nella media annuale.

In termini di spese di gestione (esclusi gli investimenti ma ivi compreso margine, tasso professionale e tasso sui salari), la **SETRAM** si prefiggeva un volume di 286,88 M€, cioè 41 M€ nella media annuale.(Tabella n. 6)¹²⁶.

Le spese di gestione erano di 37 465 217 € nel 2008 ma il costo al km era di 5,13 € e il costo per viaggio di 1,59 €.

Per la durata del contratto le entrate commerciali sono stimate in maniera provvisoria a 90 M€ cioè 12,85 M€ nella media annuale, ovvero un aumento del 16,8 % per la durata del contratto. Le entrate commerciali evolverebbero da 11,8 M€ nel 2010 a 13,7 M€ nel 2016.

Per quanto riguarda il programma pluriennale d'investimenti (Tabella n. 7), gli impegni chiesti a LMM per la messa in opera del progetto presentato dalla **SETRAM** si reggevano su 22,34 M€ di cui 15,78 M€ d'acquisto di materiale rotabile, per rendere accessibile il deposito. L'enorme manutenzione dei tram costituisce un preventivo di 2,75 M€ per la durata del contratto, il materiale

¹²⁶ Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

informatico e quello d'ufficio 854 k€ (1k€ è uguale a 1 000 €), e il rinnovo d'officina di bus e tram 734 k€.¹²⁷

Infine la **SETRAM** s'impegnava alla messa in opera di un servizio di noleggio di bici per dei noleggi di lunga (da un mese a un anno) o breve durata (alla giornata). Per realizzarlo, la **SETRAM** s'impegnava all'acquisto di 400 bici al costo stimato di 185 000 € (investimento a carico di LMM). Il costo di funzionamento di tale servizio era stimato a 129 k€ al quale è opportuno aggiungere l'ammontare dei pagamenti annuali tenendo conto del deterioramento, dei danneggiamenti e dei furti, così come degli investimenti a carico della **SETRAM**(**Tabella n. 8**).

La tabella n. 9 descrive le cifre chiave della gestione della rete da parte della **SETRAM** dal 2011 al 2012 e le pone secondo gli obblighi stipulati al momento della trattativa della DSP tra LMM e la **SETRAM**. Sulla base di dati riesaminati, la **SETRAM** raggiunge i suoi obiettivi per quanto riguarda il livello del deposito e li supera per quanto riguarda il personale, le spese di gestione e il contributo di LMM.

¹²⁷ Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle*(SEM SETRAM), Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

Tabella n. 2 - Offerta chilometrica

	2010	2011	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Media
Km percorsi dal delegatario	7 269	7 137	7 209	7 181	7 175	7 180	7 158	7 216 635	
di cui km commerciali	6 370	6 331	6 310	6 285	6 280	6 286	6 349	7 117 200	
di cui km morti	800 173	806 516	800 496	797 229	796 280	796 437	809 224	6 316 293	
subappalti	99 006	101 430	98 941	98 646	98 123	98 122	101 772	800 908	99 434

Fonte: Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle*(SEM SETRAM), Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

Tabella n. 3 – Tasso di utilizzo (viaggi/km)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Media	Evoluzio
Viaggi	23 843 756	23 846 653	24 400 505	25 527 469	26 148 306	26 420 821	26 640 955	25 261 209	11,7
Tasso di	3,28	3,29	3,38	3,55	3,64	3,68	3,67	3,50	11,9

Fonte: Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle*(SEM SETRAM), Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

Tabella n. 4 – Evoluzione del personale

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Media	Evoluzio
Agenti	578,05	573,73	570,82	568,98	568,32	565,85	563,43	570	- 2,5
di cui	379,16	376,91	373,91	373,16	372,50	370,78	371,50	374	- 2,0

Fonte: Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

Tabella n. 5 – Contributo annuale

Periodo	Contributo finanziario
Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2010	28 403 603
Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2011	28 161 074
Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2012	28 096 582
Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2013	26 648 139
Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2014	26 162 549
Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015	26 318 813
Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016	25 866 069
Totale	189 656 829

Fonte: Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

Tabella n. 6 – Spese e rapporti di costi

In €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Media	Evoluzio
Spese di	40 187 095	41 359 933	41 759 836	40 908 099	40 772 187	41 114 447	40 776 081	40 982 525	1,5
Rapporti									
Costo per	5,56	5,69	5,77	5,68	5,66	5,71	5,60	5,7	0,7
Costo per	1,69	1,73	1,71	1,60	1,56	1,56	1,53	1,6	- 9,5

Fonte: Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

Tabella n. 7 – Programma di investimento

Natura degli investimenti	201	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
autobus e minibus	80	1 680	2 320	2 600	2 940	3 080	3 080	15 780
veicoli di servizio	91	32	33	13	13	46	26	254
attrezzature caricate	145				30			175
materiale d'officina bus	40	90	166	98	50	40	40	524
materiale d'officina tram	30	30	30	30	30	30	30	210
attrezzature varie	90	26	90	73	10	56	10	355
materiale informatico e d'ufficio	41	67	168	217	219	63	77	854
software	49	54	85	101	154	30	23	496
mobilio d'ufficio	15	15	15	15	15	15	15	105
impianti elettrici	5	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	35 000
grande manutenzione materiale rotabile	84	257	104	397	171	806	935	2 756
ristrutturazione autobus	130	137	123	84	108	141	72	795
Totale	800	2 394	3 139	3 633	3 745	4 313	4 313	22 339

Fonte: Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

Tabella n. 8 – Ammortamenti (in €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
	61 667	84 722	107 778	69167	69167	69167	69167	530 835

Fonte: Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération nantaise(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/S

Tabella n. 9 – Impegni della SETRAM

	Obiettivo 2011	Situazione 2011	Differenza	Obiettivo 2012	Situazione 2012	Differenza	Obiettivo 2016
offerta	7 181 176	7 134 267	-46 909	7 209 893	7 113 492	-47 022	50 516 443
frequenza	23 846 653	25 414 761	1 568 108	24 400 505	25 784 824	1 384 319	176 828 465
deposito	175	175	0	175	176	1	175
personale	573,73	575,89	2,16	570,82	563,49	-7,36	569,88
incassi tariffari	11 173 566	11 206 942	33 376	11 639 093	11 609 354	-29 739	84 600 000
imposta	30 834 471	29 802 130	-1 032 341	31 745 630	30 849 589	-896 041	
spese di	41 359 933	42 114 345	754 412	41 759 836	43 549 546	1 789 710	286 877 678
spese di	43 510 660	42 114 345	-1 396 315	45 187 757	43 549 546	-1 638 211	

Spese di gestione* - rapporto di presentazione della DSP al consiglio comunitario di LMM

Spese di gestione** - conto di gestione preventivo, allegato 8 della DSP

5.3 Osservazioni sulla consistenza dell'offerta e la politica tariffaria

Il servizio assicurato dalla **SETRAM** è definito a livello contrattuale dalla convenzione di DSP che la lega a LMM. Esso comprende lo sfruttamento:¹²⁸

- della linea di tram,
- delle linee regolari dei bus,
- del servizio Résabus di trasporto a richiesta,
- del servizio PMR di trasporto a richiesta per persone con mobilità ridotta,
- delle linee scolastiche dirette,
- dei parcheggi di interscambio posizionati ai capolinea della linea di tram,
- del servizio di noleggio di biciclette.

La convenzione di DSP descrive, nel suo allegato 1, la consistenza dei servizi raggiunti da parte della **SETRAM** nel 2010, linea per linea, espressi in chilometri, numero delle corse e giorni di attività. Il totale da una somma di 6 133 482 km. A queste cifre, è necessario aggiungere i servizi scolastici adattati ogni anno in funzione dei bisogni (non ancora resi noti alla firma della DSP). Nel 2012 cinque clausole aggiuntive erano state firmate dall'entrata in vigore della convenzione di cui tre hanno modificato la rete.

Nel 2010 gli itinerari delle linee 9, 11 e 26 sono stati modificati. Nel 2012 la linea di tram è stata prolungata di 3,5 km e la linea 16 trasformata in linea di BHNS. Sempre nel 2012, la rete ha subito delle variazioni per tenere conto dei lavori di costruzione della seconda linea di tram con delle scissioni di linea (3,34), delle creazioni (33,22,23) e delle soppressioni di linea (10,26), delle modifiche di percorso (3, 4, 8, 9, 11, 16 e 17), e la creazione di una linea specifica che serviva la casa circondariale.

¹²⁸ Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

Tabella n. 10 – Consistenza dell’offerta

Linea	Lunghezza		Numero di corse AR				Offerta chilometrica	Giorni di funzionamento
	Andata	Ritorno	Periodo scolastico	Sabato	Domenica e festivi	Vacanze scolastiche		
1	12,5	12,5	200	308	154	340	1 348 198	364
	10,4	10,4						
2	7,5	7,7	110	84	18	110	263 132	364
3	8,4	8,4	194	152	62	182	540 238	364
4	9,3	10,2	161	126	62	154	522 113	364
	9,4	10,3						
5	13,3	13	77	40	-	77	237 477	305
6	6,3	5,8	112	84	35	106	200 418	364
7	7,7	7,8	117	86	35	106	265 193	364
8	8	8,2	71	56	-	56	156 639	305
9	9,6		61	50	17	50	170 097	364
10	9,4		61	50	17	50	167 455	364
11	8,6	8,6	54	33	6	39	282 120	364
12	9	8,8	151	57	25	93	298 885	364
16	14,2	15	179	136	68	161	705 166	364
17	6,4	6,2	30	20	-	30	66 010	305
18	13,6	13,7	61	39	10	40	195 940	364
19	10,8	10,8	51	16	-	27	129 537	305
21	8	9,4	57	55	11	52	144 743	364
24	10,5	10,5	53	43	11	53	161 844	364
26	8,9	8,5	22	22	-	22	29 250	305
27	4,4	2,5	37	37	-	37	23 632	305
34	15	14,9	56	45	13	44	225 395	364
Totale							6 133 482	

Fonte: Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle (SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/S

Il collegamento dei cinque nuovi comuni entrati nella comunità urbana il 1° Gennaio 2013 è stato predisposto attraverso la realizzazione di tre nuove linee per quella data. Globalmente, l’offerta di trasporto della **SETRAM** si è tradotta, dal 2010 al 2012, nella maniera seguente:

Tabella n. 11 – Km percorsi¹²⁹

	2010	2011	2012
In proprio	7 004 979	7 089 891	6 989 560
Noleggiati	57 729	44 376	76 910
Totale	7 062 708	7 134 267	7 066 470

Fonte: Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

Nel 2012, l’offerta chilometrica della **SETRAM** fa evidenziare un’evoluzione globale di – 0,95 % o 1,42 % sui km effettuati in proprio dalla **SETRAM** rispetto al 2011. L’aumento dei km noleggiati dal 2011 al 2012 (+ 73 %) coincide al collegamento della casa circondariale delle Croisettes.

¹²⁹ Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

La tabella seguente delinea l'evoluzione dei mezzi umani impiegati dalla **SETRAM**.

Tabella n. 12 – Evoluzione dei mezzi umani

Servizio	2010	2011	2012	Evol.
Services	18	19	18	NS
Marketing	22	25	24	9,09
Quadro di	43	43	44	2,33
Autisti e	424	417	416	- 1,89
Impiegati	14	16	14	NS
Manutenzione	37	37	36	- 2,70
Manutenzione	31	32	32	3,23
Totale	589	589	584	- 0,85

Fonte: Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération manceulle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

I cambiamenti non sono significativi.

Nell'ambito del contratto di DSP, LMM mette a disposizione della **SETRAM** un certo numero di siti:¹³⁰

- la sede della **SETRAM** che comprende una sede amministrativa, un centro di manutenzione bus, dei locali di rimessaggio bus, una stazione di servizio per i bus che funziona a gas naturale,
- un centro di manutenzione e rimessaggio tram che comprende anche una stazione di comando centralizzata e una sotto-stazione di riparazione,

¹³⁰ Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération manceulle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

- tre parcheggi d'interscambio,
- otto sotto-stazioni di riparazioni,
- quattro locali di servizio per la linea di tram,
- due bagni ai capolinea degli autobus,
- un locale di vendita per il noleggio delle biciclette alla stazione e dei depositi automatici.

L'agenzia commerciale e un locale di sosta per i conducenti sono oggetto di un contratto d'affitto.

In merito al deposito di materiale rotabile va precisato che per assicurare tale servizio, la SETRAM dispone del seguente deposito di veicoli rotabile:

Tabella n. 13 – Deposito di veicoli rotabile

	2010	2011	2012
deposito autobus	141	139	139
età media	8,8	8,9	9,9
Résabus	1	1	1
età media	7,4	8,4	9,4
Minibus	8	8	9
VL PMR	1	1	1
età media	6,7	7,7	7,9
Rames tramway	23	26	26
età media	3,4	4	5
Totale generale	174	175	176

Fonte: rapporto annuale del delegatario 2012

Queste cifre sono leggermente discordanti con le cifre iscritte negli allegati del rapporto annuale del delegatario, e descritte nella tabella seguente, in particolare per l'anno 2011.¹³¹

¹³¹ Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle (SEM SETRAM)*, Référence à rappeler –

Tabella n. 14 – Descrizione del deposito di materiale rotabile

	2010	2011	2012
Gasolio			
Bus standard	63	66	64
Bus articolato	12	11	9
A dimensione	6	6	6
Résabus	1	1	1
PMR*	9	9	10
GNV			
Bus standard	32	32	32
Bus articolato	30	30	30
Tramway			
Rames	23	26	26
Totale standard	95	98	96
Totale articolati	42	41	39
Totale a	6	6	6
Totale autobus	143	145	141

Fonte: allegati del rapporto del delegatario 2012

L'età media degli autobus nel 2012 è di 9,9 anni.

Nel 2012 quattro bus standard sono stati ritirati dal deposito. Erano stati acquistati tra il 1993 e il 1995 e il loro chilometraggio si estendeva da 431 190 km per il più recente a 727 454 km per il più vecchio.

Ad eccezione di un bus destinato alla formazione, i veicoli più vecchi sono dei bus standard a gasolio che risalgono al 1995: essi hanno tra 660 e 730 000 km sul tassametro e non viaggiano praticamente più (tra 5 e 9 000 km all'anno), mentre un normale bus standard in servizio normale consuma tra 40 000 e 60 000 km all'anno.

La **SETRAM** dispone di 12 di questi vecchi bus (R312) che camminano poco (20 000 km all'anno per i due più utilizzati).

I bus standard che vanno a GNV sono più recenti (acquisto fatto a partire dal 2000) e fanno tra i 26 e i 60 000 km all'anno.

Se l'età media del deposito di autobus non è che di 9,9 anni, su 135 autobus, 77 sono stati acquistati prima del 2004, cioè il 57 %¹³².

La presenza di materiali vecchi in seno al deposito della **SETRAM** è da collegare a spese di manutenzione dei veicoli.

Il costo dei pezzi è elevatissimo per i veicoli GNV di vecchia generazione. Una parte delle spese di manutenzione è dipesa dalla sostituzione periodica dei pezzi o agli scambi preventivi di pezzi per evitare i guasti e migliorare la qualità del servizio.

5.3.1 La messa in opera della politica tariffaria

I principi relativi alla politica tariffaria vengono di seguito riportati.

Ai tempi della conclusione del contratto di DSP, la **SETRAM** si era impegnata a proporre una gamma riorganizzata di tariffe per raggiungere un volume di guadagni di 84,6 M€ per la durata della convenzione e un'evoluzione del 18 % per questa durata, da 11 M€ di entrate nel 2010 a 13 M€ nel 2016.

In questo contesto, la politica tariffaria è stata oggetto di una modifica nello scopo di aumentare i proventi commerciali, semplificandone la gamma e rendendola più allettante.

Le condizioni accettate per l'aumento dei proventi sono le seguenti:

- ampliamento annuale di alcune tariffe leggermente più forte dell'inflazione,

¹³² Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

- aumento progressivo del blocchetto di 10 biglietti in modo che lo sconto rispetto al ticket per unità diminuisca del 19 % ad un tasso compreso tra il 10 % e il 15 %.

I principi accettati per semplificare la gamma tariffaria sono i seguenti:

- semplificazione dei nomi,
- proposta sistematica di formule sette giorni, 30 giorni e un anno,
- avvicinamento progressivo delle tariffe scolastiche e studentesche per fonderle in una tariffa unica giovani,
- avvicinamento progressivo della tariffa valida per tutti e della tariffa lavoratori per fonderle a lungo termine in una tariffa unica adulti.

I principi approvati per rafforzare l'attrattività della gamma tariffaria sono i seguenti:

- stabilizzazione del prezzo del ticket giornaliero,
- allargamento delle possibilità d'utilizzo del vecchio ticket famiglia (diventato ticket tribù),
- abbassamento da 3,60 € a tre euro del ticket <<P+R>> con utilizzo giornaliero piuttosto che di andata e ritorno,
- creazione del Pass Liberté, un nuovo titolo destinato ai viaggiatori occasionali, con una tariffazione preferenziale equivalente al ticket valido per dieci viaggi e un pagamento possibile con prelievo automatico.

Importante è analizzare le evoluzioni della griglia tariffaria.

Nel 2011 le rivalorizzazioni più importanti sono state il ticket unico e il ticket tribù (3,7 %).

Il ticket unico non era stato rivalorizzato da due anni. A causa della necessità di arrotondare e della necessità del resto, il ticket non poteva essere rivalorizzato che da 5 centesimi in 5 centesimi e dunque tutti e due in tre anni. Nel 2009 e nel 2010 non era stato aumentato.

Nel 2012 le tariffe è stata rivalorizzata due volte. Una prima volta a febbraio per far seguito all'aumento della TVA dal 5 al 7 %. Il secondo aumento a luglio corrisponde all'aumento annuale previsto dal contratto. Il prezzo del biglietto unico e di quello del parcheggio di interscambio sono rimasti invariati, gli abbonamenti scolastici e quelli per i lavoratori aumentano dal 3,5 al 3,8 %.

L'abbonamento Azur 2 aumenta del 5 % ma non si tratta che di un aumento di due euro per un abbonamento annuale.

La tabella seguente indica l'evoluzione delle entrate tariffarie della **SETRAM** dall'inizio della convenzione di DSP.

Tabella n. 15 – Evoluzione delle entrate tariffarie

	2010	2011	Evol. in %	2012	Evol. in %
Ticket	5 257 983	5 590 347	6,3	5 715 955	2,2
Abbonamenti validi per tutti	216 463	245 768	13,5	259 803	5,7
Abbonamenti per il lavoratori	2 056 837	2 049 241	-0,4	2 171 211	6,0
Abbonamenti scolastici	1 763 914	1 834 732	4,0	1 867 258	1,8
Abbonamenti per gli studenti	777 135	797 663	2,6	854 031	7,1
Abbonamenti per gli anziani	236 918	237 324	0,2	239 352	0,9
Abbonamenti sociali	371 815	431 540	16,1	472 962	9,6
Altri	12 039	20 327	68,8	28 780	41,6
Totale	10 693 104	11 206 942	4,8	11 609 352	3,6

Fonte: Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

Nel complesso, l'evoluzione è positiva ma, dopo un rialzo del 4,8 % nel 2011, essa rallenta a 3,6 % nel 2012, poiché i lavori di costruzione della linea 2 del tram avevano disturbato fortemente la linea. La forte progressione dei ticket unici del 2011 è dipesa da un recupero di due anni senza aumenti, mentre più limitata è quella del 2012 a causa del rialzo della TVA.

Le entrate dagli abbonamenti aumentano, soprattutto gli abbonamenti sociali.

Il tasso di copertura delle spese di gestione per i proventi di gestione escluso contributo forfettario di LMM è descritta nella seguente tabella.

Tabella n. 16 – Tasso di copertura corretto

	2010	2011	2012
Guadagni di gestione escluso contributo forfettario	11 826 521	12 433 832	12 840 047
Spese di gestione a lordo	38 944 748	42 114 345	43 549 546
Tasse sugli stipendi		1 372 462	1 349 014
Tasse di gestione escluse tasse sugli stipendi	38 944 748	40 741 883	42 005 323
Tasso di copertura corretta	30,37	30,52	30,57
Tasso di copertura non corretto	30,37	29,52	29,48

Fonte: Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle (SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

Le spese di gestione comprendono per la prima volta a partire dal 2011 la tassa sui salari.

La **SETRAM** presenta un tasso di copertura corretto, calcolato neutralizzando la tassa sui salari per poter ottenere dei rapporti comparabili sui tre esercizi della DSP. Questo tasso corretto non evolve in maniera significativa. In assenza di questa correzione, il tasso di copertura diminuisce mentre il suo miglioramento era uno degli obiettivi annunciati della DSP.

E' necessario valutare ugualmente che questo tasso di copertura è calcolato in relazione ai guadagni di gestione escluso contributi forfettari, mentre il GART (raggruppamento delle autorità responsabili del trasporto) o il ministero dello sviluppo sostenibile lo calcolano a partire dalle sole entrate tariffarie. In queste condizioni il rapporto sarebbe ancora meno favorevole.

5.4 Osservazioni sulla qualità del servizio

L'integrazione di un'iniziativa di qualità del servizio era uno dei punti nuovi della convenzione di delegazione di servizio del 2010. Le condizioni generali sono delineate nella convenzione (articolo 12) e dovevano essere espone dettagliatamente in un allegato (allegato 10) alla convenzione che non compare nella copia prodotta dalla **SETRAM**.

Malgrado la richiesta durante l'istruttoria, l'unico documento che la **SETRAM** è stata in grado di produrre su questo argomento è il duplicato della pagina degli allegati al contratto di DSP che annuncia un'inchiesta e la messa a punto partenariale di un allegato più dettagliato.

Tuttavia questo approccio è una realtà e il rapporto annuale del delegatario permette di comprenderne l'andamento.

Per rendere conto della qualità del servizio, la **SETRAM** proponeva un certo numero di criteri raggruppati in cinque famiglie.

Ciascuno di questi criteri è caratterizzato dal proposito di ottenere un tasso di conformità, da definire nell'allegato 10 sulla base della media osservata nelle reti di dimensione equivalente da modificare poi in funzione di un'inchiesta da

realizzare nel 2010 che diventerà l'anno di riferimento, e un di un metodo di misura appropriato.

Il rapporto annuale del delegatario 2010 dichiara di condurre un'inchiesta che sarebbe stata realizzata su 500 clienti nel mese di aprile 2010, e annuncia la validità dei criteri accettati con una clausola aggiuntiva alla DSP nel 2011, clausola che non è stata mai firmata.

La tabella di cui sotto presenta i criteri e le misure che sono state realizzate nel 2010 e nel 2011.

La lista di criteri è leggermente differente da quella presentata dalla convenzione:

- i criteri 3 e 4 della convenzione, << rispetto del numero di corse e rispetto del percorso nella sua integrità >> sono sostituiti da un criterio unico << realizzazione delle corse >>.

- Il criterio 5 della convenzione, << osservanza delle fermate >>, non appare più.

I criteri relativi al rispetto degli orari sono valutati a partire da banche dati del sistema di supporto alla gestione che analizza tutte le corse. Tre sono i periodi analizzati nel corso dell'anno: periodo invernale primo trimestre, periodo estivo, periodo del rientro dalle vacanze.

Il criterio qualità dei punti di fermata è determinato tramite una misurazione contraddittoria: una squadra di LMM e una squadra della **SETRAM** valutano una zona di quaranta fermate scelta a caso su sedici punti di controllo.

I tre criteri di comfort e lo stato dei veicoli sono esaminati con misura contraddittoria dalla **SETRAM** e da LMM su dieci bus e cinque convogli di tram scelti a caso.

Sei criteri su sette relativi alla qualità del rapporto con i clienti sono misurati con un sondaggio di gradimento realizzato su 500 clienti.

La qualità dell'informazione viaggiatori comporta tre criteri di cui due sono misurati in maniera contraddittoria. L'ultimo criterio corrisponde alla percentuale di viaggiatori controllati.

Tabella n. 17 – Criteri di qualità del servizio

N°	Componente del servizio	Num di misuraz/ann	Soglia	Livello di	Soglia	Misuraz	Misuraz
Famiglia orari e percorsi							
1	Orario di partenza dai capolinea		65	70	75	77,26	78,63
2	Osservanza ora di passaggio alle fermate		70	75	80	83,87	80,80
3	Realizzazione		89	94	99	99,84	99,16
Famiglia Fermate							
4	Informazione alle fermate		90	95	100	100,00	99,45
Famiglia Stato degli autobus e dei tram							
6	Materiali a bordo		85	90	95	99,64	98,93
7	pulizia interna		70	75	80	96,46	91,67
8	pulizia esterna		80	85	90	98,33	99,17
Famiglia Rapporto con i clienti							
9	Comport. autisti		70	75	80	72,75	75,75
10	Comport.		70	75	80	78,50	78,50
11	comfort di guida		70	75	80	70,50	70,50
12	Servizio		70	75	80	63,75	68,25
13	Accoglienza al		70	75	80	74,00	73,25
14	reclami	1	80	85	90	83,80	87,63
15	PMR		80	8	90	100,00	99,00
Famiglia Informazione viaggiatori							
16	Info disservizi		85	90	95	95,00	100,00
17	Guida degli orari		75	80	85	85,50	84,50
18	sito internet		89	94	99	97,50	100,00
Famiglia Controllo viaggiatori							
19	Tassa di controllo	1	2	2	2	1,96	2,45

Fonte: rapporti annuali 2011 e 2012 del delegatario

Ai fini di un'analisi attenta sulla qualità dei servizi risulta la rilevazioni dei Reclami e interruzioni di servizio.

La tabella seguente descrive i reclami registrati sugli anni di vita della delegazione di servizio pubblico.

Tabella n.18 – Reclami

Categoria	2010	2011	2012
tariffe titoli di viaggio	252	980	1 225
servizio puntualità	47	225	370
fermate di bus (info point)	15	144	257
qualità del servizio e comfort	42	216	305
pagine di informazione e sito internet	10	335	259
Altri	77	11	9
totale	443	1 911	2 425

Fonte: Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

La SETRAM giustifica il fortissimo aumento dei reclami nel 2012 con la migliore diffusione degli strumenti disponibili per sporgere reclamo, e con una migliore gestione dello strumento di centralizzazione dei reclami.

La tabella seguente descrive i km non realizzati in riferimento a delle interruzioni di servizio.

Tabella n. 19 – Km non realizzati

	2011	2012
intemperie		
km bus		27 186
km tram		86
scioperi		
km bus		14 659
km tram		181
Totale	1 015	42 112

Fonte: Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

Nel 2011 la **SETRAM**, non essendo stata capace di assicurare un servizio garantito, si è vista sanzionata.

Per ogni criterio, la convenzione prevede che un bonus di 2 500 € venga attribuito alla **SETRAM** a ogni differenza positiva di cinque punti tra il risultato della misurazione e l'obiettivo definito (livello di richiesta), e un malus di 5 000 € per ogni differenza negativa di cinque punti tra il risultato della misurazione e l'obiettivo definito.

L'ammontare annuale dei bonus era in origine fissato per un massimo di 50 000 € mentre l'ammontare annuale dei malus era stabilito ad un massimo di 100 000 €. Questi importi sono stati aggiornati da allora. La **SETRAM** ha percepito 34 596 € a colpo dalla compartecipazione nel 2011 e 54 342 € nel 2012. La **SETRAM** versa integralmente il bonus qualità al personale sotto forma di premio.

Di seguito sono esaminati diversi punti tra cui la frode, la sicurezza, disabilità e accessibilità, ambiente e comunicazione.

La frode in quanto tale non appare negli articoli della convenzione di DSP tra la **SETRAM** e LMM. Un servizio apposito è stato creato nel 2011, servizio che raggruppa differenti componenti già presenti ma sparsi tra i diversi servizi della **SETRAM**. Esso dispone di un responsabile e di 33 agenti.

Le missioni di tale servizio sono principalmente le operazioni di verifica e di controllo della frode e la riscossione delle multe, compreso il ricorso in giustizia per gli inadempienti, e allo stesso modo le operazioni in collaborazione con i servizi della città del Mans e la polizia per quanto riguarda la tranquillità e la sicurezza pubbliche.

Nel 2011 è stata condotta un'inchiesta << frode >>, di cui i risultati figurano nel rapporto annuale del delegatario. Le conclusioni di tale indagine mostrano che il tasso di frode si innalza al 7 % contro il 4 % durante l'inchiesta precedente nel 2008.

La frode per il 53 % si regge sull'assenza dei titoli di viaggio, i biglietti scaduti rappresentano il 22 % dei casi, i titoli non convalidati il 16 %.

La frode è del 5 % negli autobus e del 9 % nel tram, 5 % per le donne e 9 % per gli uomini, più considerevole il sabato rispetto ai giorni infrasettimanali e più consistente passate le 20,00 che in giornata. E' la categoria 19-24 ad essere quella più toccata.

Nell'insieme dei casi constatati, il 12 % sono disoccupati, il 23 % sono senza attività lavorativa, i pensionati rappresentano il 3 %.

Gli incidenti che compromettono la sicurezza della rete sono classificati dalla **SETRAM** in quattro categorie: aggressioni, vandalismo, guasti tecnici, problemi alla circolazione. Sono classificati a partire dalle segnalazioni dei conducenti, della clientela e dei servizi esterni.

La SETRAM studia quotidianamente queste segnalazioni. Gli incidenti sono analizzati dalla **SETRAM** in seno a una commissione per la protezione dell'ambiente, alla quale partecipano un rappresentante del prefetto, del procuratore della Repubblica, i servizi di polizia, di LMM, i servizi della **SETRAM** così come un rappresentante dei dipendenti.

Una lista settimanale dei sinistri viene trasmessa alle autorità membri della commissione. Sono stati accertati 570 incidenti nel 2010, 594 nel 2011 (+ 3 %) e 415 nel 2012 (- 30 %). Queste cifre non tengono conto dei problemi alla circolazione (parcheggi fastidiosi per esempio). Il loro numero riscontra una diminuzione significativa, globalmente -28 %.

Il numero di aggressioni è in calo: se le aggressioni contro il personale sono leggermente aumentate, le aggressioni alla clientela sono fortemente calate (- 40 %), un risultato che la SETRAM collega alla presenza del servizio di Sicurezza pubblica a bordo dei veicoli, dal 2011.

Il vandalismo contro il materiale rotabile è diminuito. Gli atti di vandalismo toccano più gli autobus, che circolano nelle zone meno frequentate, rispetto ai tram.

I costi dovuti al vandalismo sono in diminuzione: 36 913 € nel 2012 contro 113 389 € nel 2010. Gli impianti fissi sono meno soggetti al vandalismo.

In generale, il numero degli incidenti è più elevato negli autobus che nei tram, nel 2011 come nel 2012. La totalità del deposito di autobus e di convogli dei tram è provvista di telecamere di video sorveglianza e di registratori, rinnovati nel 2009 e nel 2010.

La lista delle missioni affidate al delegatario con la convenzione di DSP include l'incarico di suggerire le misure e gli investimenti che permettano di rispettare gli obblighi di accessibilità della rete (legge del 11 febbraio del 2005): materiale rotabile, fermate, informazione visiva e sonora.

Tuttavia, a titolo dell'articolo 15.2 della convenzione di DSP, l'insieme delle fermate della rete dipende dalla responsabilità di Le Mans Métropole, anche se la **SETRAM** collabora alla sorveglianza della loro condizione e segnala i guasti o i disordini riscontrati.

In materia di disabilità e accessibilità, il ruolo della **SETRAM** si concentra soprattutto sui materiali rotabili. Come mostra la tabella seguente, un particolare sforzo è stato condotto dal 2006 per disporre di un materiale rotabile accessibile. Nel 2015 la totalità del materiale rotabile sarà accessibile.

Tabella n. 20 – Accessibilità dei materiali rotabili

ACCESSIBILITA'	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Materiale rotabile	76	116	116	124	130	139	139	156
% di Bus accessibili	46,6 %	56,4 %	62,0 %	67,8 %	75,9 %	81,3 %	81,3 %	93,5 %
% di Tram accessibili	zero	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Fonte: Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle (SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

Tutte le fermate della rete di tram, cioè 29 fermate, sono accessibili (nel 2013). Ma la **SETRAM** non è stata in grado di fornire un'informazione di questo tipo sulle fermate della rete di autobus di cui la gestione è di Le Mans Métropole.

Tra le missioni affidate al delegatario con la convenzione di DSP, si rintracciano le seguenti questioni:

- dare priorità, nella politica di comunicazione, al ruolo dei trasporti pubblici per la salvaguardia dell'ambiente e nell'iniziativa dello sviluppo sostenibile, attraverso l'incremento della parte di mercato dei trasporti urbani;
- proporre tutti i provvedimenti e gli investimenti che consentano di rispettare le norme ambientali: veicoli, energia pulita, depositi, edifici;
- esporre una politica di informazione e di azioni pubblicitarie e commerciali orientata sulla cattura di nuovi utenti e sul ruolo dei trasporti pubblici nella protezione dell'ambiente, allo scopo di convincerli a utilizzare i trasporti pubblici;
- sviluppare una frequenza nuova della rete tramite trasferimento modale dall'auto privata verso i trasporti pubblici.

La comunicazione della SETRAM come è esposta nel rapporto annuale del delegatario sembra incentrata principalmente sulle pratiche commerciali o sull'informazioni relative alla rete e agli orari.

Nel rapporto annuale del delegatario, non si trovano informazioni specifiche relative ai problemi ambientali.

Nel 2012, si può tuttavia rilevare una giornata << porte aperte >> diretta agli studenti, e una campagna di comunicazione nei nuovi comuni che si sono uniti a Le Mans Métropole, al fine di far scoprire le nuove linee e le differenti soluzioni di trasporto esistenti.

Per gli anni sotto esame, la proporzione di veicoli a gasolio rispetto ai veicoli che funzionano a GNV o elettrici non varia o comunque varia poco.

Tabella n. 21 – Suddivisione dei veicoli per modo di propulsione

	2010	2011	2012
Veicoli a gasolio	91	93	90
<i>di cui bus</i>	75	77	73
Veicoli GNV (bus)	62	62	62
Convogli Tram	23	26	26

Fonte: Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

Se la si compara con lo stato del deposito della **SETRAM** nel 2006, come presentato nel rapporto annuale del delegatario del 2006, 110 veicoli a gasolio di cui 94 autobus e 63 veicoli rotabili a GNV, si constata che l'entrata in funzione dei tram non ha avuto ripercussioni sul deposito.

Dopo aver conosciuto dei problemi tecnici, il GNV risulta affidabile e la sua percentuale nel deposito rotabile potrebbe aumentare in futuro.

Come ogni delegatario di servizio pubblico, il gestore di una rete urbana produce, ogni anno, un rapporto annuale (articolo L. 1411-3 del codice generale delle comunità territoriali -CGCT-)¹³³.

Il rapporto annuale del delegatario è la fonte di relazione essenziale del delegante, ciò che deve permettergli di consolidare il suo potere di controllo, in particolare per conoscere le implicazioni della delegazione e rispettarne il valore. Questo rapporto permette in tal modo di garantire gli obblighi di informazione presso l'assemblea deliberante e gli utenti.

Gli elementi forniti in questo rapporto devono poter contribuire alla realizzazione da parte del gruppo di uno studio economico pertinente dell'esecuzione del contratto.

¹³³ Chambre régionale des comptes Pays de La Loire, *Observations définitives concernant la gestion de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle(SEM SETRAM)*, Référence à rappeler – 2014-115 014L036/SM

Dato che l'articolo L. 1411-7 del CGCT non descrive in maniera esaustiva come deve essere presentato un tale rapporto, l'ente si procura dunque i mezzi per ottenere le informazioni adeguate tramite la negoziazione contrattuale con il delegatario.

Nell'ambito della DSP tra Le Mans Métropole e la **SETRAM** è l'allegato 9 della convenzione che fissa << il contenuto minimo del rapporto del delegatario >>. Questa prevede un rapporto annuale ma anche un rapporto mensile.

I rapporti del delegatario e i suoi allegati per gli anni 2010 a 2012 sono stati analizzati.

Come lo dimostra la tabella << Informativa del delegatario >> in allegato 3, la **SETRAM** adempie bene ai suoi obblighi contrattuali in materia di informativa del delegatario.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Le società partecipate sono repute, da decenni, indispensabili per erogare in modo efficiente, efficace ed economico i servizi pubblici. Nel sistema burocratico e amministrativo italiano queste convinzioni sono il frutto, in primo luogo, dell'ondata di riforme amministrative degli anni Novanta e le retoriche che l'hanno accompagnata hanno assunto quasi a paradigma il ricorso a strumenti di natura privata da parte delle amministrazioni pubbliche, rendendo il fenomeno delle «partecipazioni» pubbliche a società di capitali un fatto quasi fisiologico degli attuali meccanismi di *policy making* e dei corrispondenti assetti decisionali. In secondo luogo, rispetto al sistema delle partecipazioni statali, frutto di un disegno accentrato sotto il controllo dei partiti nazionali, l'attuale sistema si presenta come policentrico: la mano pubblica non è infatti dello stato, ma dei comuni. Il centro del nuovo sistema è dunque radicato nella politica locale e nelle sue *élite*, cosicché le società partecipate dei comuni possono divenire un luogo di interazione e di scambio di natura politica.

Le società partecipate, purtroppo, sono diventate negli ultimi anni strumento sia per gestire ed erogare servizi pubblici e sia mezzo per eludere i vincoli finanziari del patto di stabilità e crescita, per eludere le norme del blocco sul turnover di personale e per meglio allocare la dirigenza politica in cerca di un'occupazione.

In questa evoluzione, non proprio positiva, le società partecipate, in modo particolare le partecipate dagli enti locali, diventano luogo di spreco di risorse pubbliche.

La crisi economica, la necessità di ridurre il debito e la spesa pubblica, hanno posto di conseguenza queste società al centro dell'attenzione mediatica e delle attività istruttorie e di controllo della Corte dei conti.

Le attività istruttorie delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, che trovano legittimazione e giustificazione proprio nella proprietà pubblica locale della società, pongono al centro delle loro osservazioni, prima di tutto, la

salvaguardia delle risorse finanziarie dell'ente locale e in seguito la capacità dell'azienda partecipata di non erodere con perdite, cioè risultato d'esercizi negativi, il patrimonio netto investito dal comune. Il controllo è diretto unicamente a verificare che le partecipate non diventano strumento di spreco di risorse finanziarie locali, sia direttamente o indirettamente, non avendo alcun riguardo e attenzione in merito all'erogazione e qualità del servizio offerto al cittadino utente.

L'attività della Sezione regionale della Campania si concentra, appunto, sull'analisi dei rapporti finanziari tra ente locale e società. Esaminando in particolare i flussi finanziari in uscita dall'ente locale diretti verso le partecipate. In sostanza verificano la natura delle anzidette uscite finanziarie: aumento di capitale sociale, trasferimento per investimento, per contratto di servizio o per coperture perdite.

Le uscite finanziarie sembrano lasciare indifferente la Corte dei conti se giustificate da un contratto di servizio. Al contrario, suscitano osservazioni e critiche se i trasferimenti avvengono per aumento di capitale sociale o per investimenti diretti e per copertura perdite. In quest'ultime ipotesi è fondamentale conoscere le capacità reddituali e patrimoniali della società. In sostanza se i trasferimenti, diversi da quelli giustificati da un contratto di servizio, sono diretti a società che presentano attitudini reddituali negative la Corte dei conti effettua, indagini, istruttorie e osservazioni critiche per mostrare lo spreco delle risorse trasferite.

Il messaggio comunicato è che se il comune trasferisce risorse a un'azienda costantemente in perdita realizza di fatto la distruzione e lo spreco di risorse pubbliche. La Corte per analizzare le capacità economiche e finanziarie della azienda partecipata impiega gli strumenti propri dell'economia aziendale per l'analisi di bilancio.

I casi analizzati di controllo della Sezione regionale per la Campania mostrano, innanzitutto, un'attenzione sulle capacità economiche e finanziarie verso l'intero

universo delle aziende partecipate da un ente locale. Le indagini, infatti, solo incidentalmente si concentrano su una specifica e particolare azienda. Nel caso del comune di Napoli si osserva come la Corte dei conti decide di prestare attenzione particolare alla Spa Terme di Agnano in quanto, quest'ultima, costantemente in perdita distrugge ininterrottamente risorse pubbliche.

In particolare la Corte evidenziò un “circolo vizioso” di sperpero di risorse. Infatti, da un lato, l'azienda Terme di Agnano distrugge patrimonio netto, non riuscendo a stare sul mercato termale in modo efficiente ed efficace, dall'altro, vede trasferirsi risorse dalla proprietà per attuare investimenti diretti ad accrescere il valore degli *asset*, al fine di renderla appetibile per gli investitori privati, e per coprire le perdite.

L'attività istruttoria, nel caso in cui è monopolizzata da una partecipata anziché dall'universo delle società dell'ente, si amplia a tutti gli aspetti di un'azienda da quelli storici, come la convenienza economica alla costruzione o acquisizione della società, per estendersi agli aspetti economici, quali la redditività, e al suo rapporto con il mercato di riferimento.

Il cittadino utente del servizio viene in risalto e rilievo, nelle indagini della Corte dei conti, unicamente per narrare che l'investimento non è gestito in modo profittevole e redditualmente conveniente rispetto alle offerte alternative presente sul mercato di riferimento, ovviamente, nel caso in cui esiste un mercato. La Corte osserva come si sprecano e si distruggono risorse pubbliche che il privato, al contrario, allocherebbe in modo più efficiente e profittevole. Al fine di dimostrare come su un determinato mercato il privato è più efficiente, la magistratura contabile, effettua analisi di “benchmarking”.

In Italia la magistratura contabile considera le società partecipate nei limiti entro cui queste possono incidere negativamente sulla finanza dell'ente locale rimanendo, invece, indifferente rispetto alla capacità dell'azienda partecipata di erogare servizi in modo qualitativamente accettabile per il cittadino.

La Cour des comptes assume un paradigma opposto alla Corte dei conti italiana. Infatti, la Corte dei conti francese e le sue articolazioni regionali, la *Chambres régionales des comptes*, fondano le loro attività di controllo sul rispetto del contratto di servizio tra l'ente pubblico e l'azienda partecipata.

La partecipata è obbligata a redigere un rapporto, da trasmettere alla Cour de comptes, in cui dimostra di erogare il servizio nei modi e tempi imposti dal contratto di servizio sottoscritto tra ente pubblico e società a partecipazione pubblica.

Nell'ambito francese assume innanzitutto importanza la qualità del servizio, la politica tariffaria, l'adeguatezza delle strutture della società a raggiungere gli obiettivi posti dal contratto e solo in ultima analisi i riflessi finanziari sulla proprietà pubblica.

In Italia la magistratura contabile garantisce l'integrità della risorsa pubblica impiegata nell'erogazione di un servizio attraverso una azienda partecipata, al contrario, in Francia, la magistratura contabile garantisce la qualità e il contenimento dei costi nell'erogazione del servizio da parte di una partecipata.

BIBLIOGRAFIA

- ALESSIO M., *L'infinita riforma dei servi pubblici locali*, Edizione Prime Note 2004
- AMADUZZI A., *L'agenda nel suo sistema e nel suo ordine di rilevazioni*, Utet, Torino, 1978, p. 180
- AMMARINATI L., “Le privatizzazioni delle imprese pubbliche in Italia”, ed. Giuffrè, Milano 1995
- AQUARONE G., La scelta del socio privato di minoranza nelle società miste di gestione dei servizi pubblici locali, *in Giur. it.*, 1999, 1258.
- ATELLI M. , *La public governance nei servizi pubblici locali*. Cedam 2006
- BACHI R., Nuove forme di funzione municipale in Inghilterra; L'associazione dei municipi inglesi; Le funzioni municipali negli Stati Uniti d'America; in *La riforma sociale*, a. IV 1897, a. VII 1900.
- BAVA F. e DEVALLE A., Le regole per salvaguardare l'indipendenza degli organi di controllo, in *Amministrazione e Finanza*, n. 14, 2004
- BAVA F. E DEVALLE A., *Sistema dei controlli e <<crack>> aziendali*, in *Amministrazione e Finanza* n. 6
- BERLE A. – G. MEANS, *The Modern Corporation and Private Property*, Commerce Clearing House, New York.
- BLAIR M., (1995), *Ownership and Control. Rethinking Corporate Governance for the Twenty-first Century*, The Brookings Institutions, Washington DC.
- BONACCHI MASSIMILIANO, *aziende è multy-utility e misurazione delle prestazioni*, Franco Angeli, 2004.
- BORGHI A., Partecipate, un restyling a 360°, in *Revisori enti locali* n. 12/9/2008.
- BORGONOVİ E., *L'impresa pubblica*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 79
- BRESCIANI S., *La Corporate Governance nel sistema impresa: prospettive di analisi e relazionali. L'esperienza americana*, Giappichelli, Torino, 2003.

BRESCIANI S., N. OLIVEIRA, *I meccanismi di controllo societario. La necessità di un'efficace regolamentazione della Corporate Governance*, in *Revisione contabile*, n. 56,2004.

CAMPORESI R., Governance comunale e holding delle partecipate, in *Comuni d'Italia*, n. 7-8/2006.

CARINGELLA F. "Corso di diritto amministrativo", ed. Giuffrè, Milano, 2003.

CAROSI A., "Un nuovo controllore per gli enti locali", *Diritto e Pratica amministrativa*, n. 1/2007.

CASSANDRO P.E , *I gruppi aziendali*, Cacucci, Bari, 1982, p86.

CASTELLS C., Mendoza X. (1991), "II controllo del 'gruppo' delle imprese pubbliche di Barcellona", *Azienda Pubblica*, n. 1.

CATUOGNO S., *Cenno alle teorie interpretative del concetto di azienda*, in E. VIGANO (a cura di), *Azienda: primi contributi di una ricerca sistematica per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova, 1997.

CISPEL, *Annuario Ufficiale Economico Statistico*, Roma, D'anselmi.

CODA V., *Proprietà, lavoro e potere di governo dell'impresa*, Giuffrè, Milano.

CORVESE G. "Le società miste locali con partecipazione minoritaria dell'ente pubblico: profitti particolari della disciplina" in *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*. Ammannati, Cabiddu, De Carli, Giuffrè, Milano 2001

COSSIGA C., Gli effetti del Patto di stabilità interno sui bilanci di previsione degli enti locali per il 2007, in *La finanza locale*, n. 6/2007.

COSSIGA C., I riflessi economici del patto di stabilità negli enti locali, in *La finanza locale*, n. 5/2006.

COSSIGA C., IL controllo collaborativo della Corte dei conti sugli enti locali. I controlli sul bilancio preventivo (prima parte) in *La finanza locale*, n. 9/2006.

COSSIGA C., IL controllo collaborativo della Corte dei conti sugli enti locali. I controlli sul bilancio preventivo (seconda parte) in *La finanza locale*, n. 10/2006.

COSSIGA C., Linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali, in *La finanza locale*, n. 10/2007

D'ANSELMI EDITORE, Guida al Contratto di servizio nei servizi pubblici locali, Roma 1999.

D'ANSELMI EDITORE, Roma 1995, Guida al nuovo bilancio di esercizio delle imprese di servizi pubblici locali;

DE GASPARE G., Monopolio e competizione nei servizi pubblici locali nella prospettiva comunitaria, in *Amministrazione in Cammino*

DE ROSA A., "La privatizzazione formale degli enti pubblici economici nel contesto delle società per azioni in mano pubblica"

DEMATTE' C., La gestione dei gruppi: la prospettiva aziendale in P. BALZARINI – G. CARCANO – G. MUCCIARELLI (a cura di), *Atti del convegno internazionale di studi su I gruppi di società* (Venezia, 16-18/11/95), Giuffrè, Milano, 1996.

DI CAGNO N. (1993), Il bilancio consolidato, Cacucci, Bari.

DI STEFANO V., *Privatizzazioni e sistema delle partecipazioni statali*, ETI, Il Fisco 1994.

DI TORO P., *Governance etica e controllo. Assetti societari, codici di autodisciplina e audit interno*, Cedam, Padova, 2000.

DONNA G., La creazione di valore nella gestione d'impresa, Carocci, 2000.

DUGATO M., *Il servizio pubblico locale: incertezze qualificatorie e tipicità delle forme di gestione*.

DUGATO M., *Le forme di gestione dei servizi pubblici locali*, Milano, 2001.

EDITORIALE n. 9/2007, "Le modifiche al Ddl Lanzillotta - Il difficile percorso verso il riassetto dei servizi pubblici locali".

ELEFANTI MARCO, La liberalizzazione dei servizi pubblici locali, Egea, 2003.

FABRIZI C., I servizi pubblici locali: inquadramento normativo, I Quaderni del GRIF, anno I, 2005.

FARNETI G. , Gestione e Contabilità dell'ente locale, Maggioli 2006

FARNETI G., "Il rinnovato sistema dei controlli interni", in *Azienditalia*, n. 9/2005.

FICI Luigi, Governance interna, estrema e inter-istituzionale negli enti locali, Franco Angeli, 2004.

FINANZIARI efficienti, Franco Angeli, 2004.

FINZI E., *Società controllate*, in Riv. Dir. Comm.,II, 1932.

FORESTIERI G., *La Corporate Governance negli schemi interpretativi della letteratura*, in G. AIROLDI-G. FORESTIERI (a cura di), *Corporate Governance. Analisi e prospettive del caso italiano*, Etas Libri, Milano, 1998.

FRANCHINI C., *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, tomo I, 2000,291.

GALGANO FRANCESCO - GENGHINI RICCARDO, il nuovo diritto societario, Cedam, 2004.

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

GIACCARI F. (2003), *Le aggregazioni aziendali*, Cacucci, Bari.

GROSSI C. (2004), "Governance, responsabilità e controlli nei gruppi comunali", *Azienda Pubblica*, n. 4.

GROSSI G. , *Il Gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali*. Cedam. Padova. 2001.

GROSSI G., Il bilancio consolidato negli enti locali, *La finanza locale*, n. 12/2003.-1/2004.

GROSSI G., Le funzioni del bilancio consolidato negli Enti Locali, in *Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale*, n. 5-6/2001.

GROSSI GIUSEPPE - MUSSARI RICCARDO, I servizi pubblici locali nella prospettiva economico-aziendale, Aracne, Roma 2004.

GRUCCIONE C., *Le concessioni di servizi pubblici*

GUARINI E. (2003), "Un modello di riferimento per la progettazione dei meccanismi di accountability delle aziende pubbliche", in Pezzani F., *L'accountability delle amministrazioni pubbliche: contenuti e prospettive nel contesto dei processi di riforma e di decentramento*. Egea, Milano.

HINNA L.– MENEGUZZO, "Economie delle aziende pubbliche", 2007.

JENSEN M. C. – W. H. MECKLING, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, in *Journal of Financial Economics*, n. 3, 1976.

KEASEY K –THOMPSON S. –WRIGHT M.,(1997) (a cura di), *Corporate Governance. Economic, Management and Financial Issues*, Oxford University Press, Oxford.

LA ROCCA M., *Manager e azionisti: evidenze empiriche e problemi aperti nella prospettiva della corporate governance*, *Economia & Management*, n. 1, 2005.

LANSBERG I., *La gestione delle risorse umane nelle imprese familiari: il problema della sovrapposizione istituzionale*, in *Problemi di Gestione*, n. 1, 1983, tradotto da *Organizational Dynamics*, Summer 1983.

LANZI ALESSIO - FRANCESCHELLI VINCENZO *La riforma del diritto societario*, Giuffrè 2004.

LAPERUTA L., *Management pubblico*, Simone 2006

LOMBRANO A., *Bilancio consolidato e informativa interna negli enti locali*, in *L'amministrazione locale*, n. 2/2006.

LONGO F. (2001), *Federalismo e decentramento*, Egea, Milano.

MALTESE P., La funzione di controllo sulle pubbliche gestioni della Corte dei conti: natura sostanzialmente amministrativa o assimilabile alla giurisdizione?, *La finanza locale*, n. 9/2006.

MAMELI B., *Concessione di servizi pubblici e tutela della concorrenza servizi pubblici*, in "Urbanistica e appalti" 2002, 682.

MARCUCCIO M., Sicilia M.F., Steccolini I. (2005), "Il controllo strategico dei risultati nei gruppi pubblici locali: problemi e prospettive emergenti", in MULLAZZANI M., POZZOLI S. (a cura di), *Le aziende dei servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini.

MARTINELLI P., Governance e controllo dell'ente locale sulle società partecipate per l'esercizio dei servizi pubblici, in *Azienda pubblica*, n. 1/2006.

MATTEI C., La governance delle società di gestione dei servizi pubblici partecipate dagli enti locali, in *Rivista amministrativa*, n. 5/2005.

MAURINI G., L'analisi di bilancio quale strumento di valutazione dei risultati economico – finanziari negli enti locali, Franco angeli editore, 2013.

MULLAZZANI M. "La Governance sulle società per azioni dei servizi pubblici locali", in *Rivista Italiana di ragioneria e di economia aziendale*, n. 11-12/2005.

MULLAZZANI Marcella - BOZZOLI Stefano (a cura di) *Le aziende dei servizi pubblici locali*, Maggioli, 2005.

MULLAZZANI M. (2005), "Evoluzione del concetto di servizio pubblico e dei modelli di gestione delle aziende dei servizi pubblici locali", in M. MULLAZZANI, S. POZZOLI (a cura di), *Le aziende dei servizi pubblici locali*, Rimini; Maggioli Editore.

NICOLETTI - Tessarolo C., *Commento al nuovo Regolamento delle aziende pubbliche locali*, Quaderni Cispel, Roma 1989.

ORICCHIO A., "Tutela del consumatore e servizi pubblici", ed. Giuffrè, Milano 2001

PADOVANI Emanuele, *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing. Il controllo dell'efficacia*, Franco Angeli, 2004.

PEREZ R., Commento alla sentenza della C.Costituzionale n.355/1995, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/1996.

PERRA LORENZO, La gara per il trasporto pubblico locale su gomma in Toscana, in "Utility", aprile 2005.

PERSIANI N. (2003), La governance del gruppo di imprese di servizi pubblici locali, Franco Angeli, Milano.

PERSIANI Niccolò, La governance del gruppo di imprese dei servizi pubblici locali, Franco Angeli, 2003.

PINA V. - TORRES L., Decentralisation of services and consolidations of annual accounts of local government, International Conference on Accounting for the New Public Management, Eiasm, Venice, September 17-19, 1998, p.8.

PISCHEL G., L'azienda municipalizzata, Roma, 1972.

PISCHEL G., La municipalizzazione in Italia; ieri, oggi e domani, edizioni Cispel, 1965.

POZZOLI S. -G. D'Aversa, "La gestione attiva del debito: opportunità, rischi, accountability",

POZZOLI S., "Le linee guida della Corte dei conti: le società partecipate e la gestione attiva del debito", in *Azienditalia* n. 5/2008.

PREITE D. (2002), Il sistema contabile per la dirigenza pubblica, Egea, Milano.

PREITE D. (2005a), "La formazione del gruppo pubblico locale: paradigmi teorici e ragioni determinanti", *Economia, Azienda e Sviluppo*, n. 2.

PREITE D. (2005b), "Il bilancio consolidato nel gruppo pubblico locale; quale ruolo?", *Azienda Pubblica*, n. 3, pp. 431-449.

PREITE D. Enti locali e società partecipate: quale controllo per i servizi pubblici?, in *Economia & Management*, n. 4/2006

RANGONE N., "I servizi pubblici locali", ed. II Milano, 1999.

SALVIONI D. M., (2004), *Corporate Governance, controllo di gestione e risorse immateriali*, FrancoAngeli, Milano.

SALVIONI DANIELA, *Corporate governance e sistemi di controllo della gestione aziendale*, Franco Angeli, 2004.

SANTILLI G., Servizi locali, gare entro il 2010, in *Il Sole 24 ore*, n.24/06/2008.

SANTILLI G., Servizi pubblici locali, una non-riforma, in *Il Sole 24 ore*, n.19/09/2008

SAVIOLI G., "La Governance delle società partecipate dagli enti locali. Lo stato dell'arte, un modello di riferimento e la sua applicazione concreta", in *Azienditalia* n. 9/2004.

SCHIUMA L., *Controllo, governo e partecipazione al capitale*, Cedam, Padova, 1997.

SHOULDEBS Y., Criterio for identifying the municipal organisational reporting entity. "Research in Governmental and Non-profit Accounting", vol. 3,1987,pp. 181-205

STECCOLINI I. (2004), *Accountability e sistemi informativi negli enti locali. Dal rendiconto al bilancio sociale*, Ciappichelli, Torino.

TARTAGLIA POLCINI P., *L'area del controllo nei modelli di Corporate Governance. Principi e meccanismi*, Cedam, Padova, 2000.

TERZANI S. *Il bilancio consolidato*. Cedam, Padova, 1990, p-6

TESSAROLO C., *Trasformazione delle aziende speciali in S.p.A.*, Edizioni Edilizia Popolare, Roma 1999.

TESSAROLO C., voce "Servizi pubblici locali", in *Guida normativa*, Editrice CEL, 2001.

TRETOLA L., *I servizi Locali*, Sistemi editoriali 2004.

VALLOTTI C. (1994), "Lo sviluppo imprenditoriale dei servizi pubblici locali", *Economia & Management*, n.1

VALOMBRA D., *I principi di comportamento nell'attività di revisione ed i problemi aperti dalla professione*, *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia aziendale*, luglio-agosto 2004

VILLATA R., *I pubblici servizi*, Padova, 2003

VOLPE C., Le società miste nei servizi pubblici locali: evoluzione o involuzione di un modello, "Urbanistica e appalti", n. 6/2003.

WALSH. K. Competition for WhiteCollar Services in Local Governments. *Public Money & Management*. April-June, 1995. p. 205)

ZATTONI A., *I gruppi di imprese*, *Sviluppo & Organizzazione*, n. 164, 1997.

ZATTONI A., *The structure of Corporate Group: the Italia case*, *Corporate Governance*, n. 1.

Siti internet di interesse

www.ccomptes.fr ♦♦ www.fondazioneluca Pacioli.it ♦♦

www.ilsole24ore.com ♦♦ www.ildirittodeiservizipubblici.it ♦♦

www.giustizia-amministrativa.it ♦♦ www.corteconti.it ♦♦

www.buoniesempi.it ♦♦ www.piscino.it