

CAPITOLO 43 IL CONTROLLO SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE

di Leonardo Falduto

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Presupposti per il controllo analogo - 3. Il soggetto economico nelle aziende pubbliche - 4. In house providing e controllo analogo - 5 Il soggetto economico nei gruppi pubblici locali, le politiche e il modello per il controllo analogo - 6. Controllo analogo e pluralità dei soci - 7. Il controllo gestionale della partecipata - 8. Il quadro informativo per il Controllo - 9. Prime conclusioni

1. Premessa

Il Regolamento (di attuazione del noto articolo 23 bis) sui Servizi pubblici locali di rilevanza economica entrato in vigore il 27 ottobre 2010 unitamente alla previsione dell'art. 13 del decreto "Bersani" n. 248/2006, acclarano la legittimità degli affidamenti diretti (a società pubbliche) sia di servizi strumentali all'attività o al funzionamento dell'ente, sia di servizi pubblici locali in deroga a procedure competitive ad evidenza pubblica¹. Affidamento diretto che si configura - peraltro, non in termini di transitorietà del regime - comunque subordinato al soddisfacimento dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta "in house" oltretutto al rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano. E', quindi, oltremodo necessario scongiurare il pericolo maggiore che si annida all'interno del concetto di Controllo della partecipata, a fortiori se si trattasse del Controllo analogo; cioè il "rischio di astrattezza ed ampiezza longitudinale del significato dello stesso", quindi di una mera formalità niente affatto concreta ed efficace.

Ciò comporta la necessità di identificare e verificare le concrete soluzioni e situazioni che permettono di soddisfare i requisiti del generale Controllo della partecipata e in particolare del Controllo analogo, di cui nel seguito se ne propone un possibile approccio metodologico di tipo aziendalista.

¹ Vedasi sul punto il Capitolo XX.

A latere di tale particolare concetto di Controllo è, infatti, comunque necessario che gli enti proprietari sviluppino approcci e soluzioni utili a permettere loro di indirizzare e controllare la gestione delle Partecipate, sia che si tratti di Società, che di altre tipologie di organismi gestionali.²

2. Presupposti per il controllo analogo

La possibilità di affidare eccezionalmente, da parte di un ente Pubblico, i servizi strumentali all'attività o al funzionamento dell'ente e i servizi pubblici locali - in deroga a procedure competitive ad evidenza pubblica - direttamente ad una società interamente a capitale pubblico da esso per lo meno partecipata - senza violazione dei principi della disciplina comunitaria di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, di cui agli artt. 43, 49 e 86 del trattato Ce - è definitivamente acclarata rispettivamente dall'art. 13, comma 1, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248/06 e dal combinato disposto dell'innovato comma 3 dell'art. 23 bis della legge n. 133/08 (come modificato dall'art. 15 del D.L. n. 135/2009) e dell'art. 4 del Regolamento di attuazione del medesimo art. 23 bis (D.P.R. n. 168/2010). Il tutto è rafforzato dalle molteplici sentenze della Corte di Giustizia europea che prevedono: " ... la condizione che l'ente pubblico eserciti su tale 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 che la de-

² A tale proposito si riporta un utile passaggio, tratto dalla Deliberazione n.14/2010 C. conti sez. Aut., con la quale la C. conti riferisce al Parlamento sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di Comuni e Province:

"L'analisi ricognitiva dei dati rilevati nel questionario istruttorio, con riferimento all'arco temporale 2005-2008, ha messo in evidenza l'esistenza di 5.860 organismi partecipati da 5.928 enti (Comuni e Province), costituiti da 3.787 società e 2.073 organismi diversi.

Il 64,62% (3.787) è rappresentato da organismi aventi forma giuridica societaria. Di essi, il 43,17% (1.635) è formato da società per azioni, il 37,02% (1.402) da società a responsabilità limitata, il 14,68% (556) da società consortili (s.c.ar.l.) ed il 5,12% (194) da società cooperative (s.c.p.a.).

Il 35,38% (2.073) dei 5860 organismi partecipati ha forma giuridica diversa dalla societaria. Di essi il 61,55% (1.276) è consorzio, il 14,18% è fondazione, il resto è rappresentato da altri organismi (istituzioni, aziende speciali, aziende servizi alla persona, ecc.).".

tiene”; oltreché da diversi pronunciamenti di differente ordine e grado della giurisprudenza amministrativa italiana miranti a qualificare il concetto di controllo analogo.

Inoltre, la magistratura contabile³ ha più volte affermato il principio secondo cui “ampiezza e polivalenza dell’oggetto sociale delineato nello statuto della Società affidataria appaiono caratteristiche non conformi” neppure alla permanenza della Società nel portafoglio dell’ente (ai sensi dell’art. 3 comma 27 della legge n. 244/07), quando non risulti anche assente “l’inerenza territoriale e la stretta connessione fra l’attività societaria e il perseguimento degli interessi della comunità amministrata”. In sostanza, i requisiti del c.d. “controllo analogo” e della “rilevante attività”, di natura interdisciplinare, devono essere sempre precedentemente accertati e realmente implementati se si vuole affidare direttamente a società a capitale interamente pubblico “un servizio strumentale all’attività o al funzionamento dell’ente” o un “servizio pubblico locale di rilevanza economica che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permetterebbe un efficace e utile ricorso al mercato.”

3. Il soggetto economico nelle aziende pubbliche

L’economia aziendale, fin dalle sue fondamentali teorizzazioni, ha affrontato il tema del soggetto economico, definendolo come “la persona o la pluralità di persone le quali di fatto detengono ed esercitano il supremo potere volitivo e le connesse prerogative e facoltà di decisione (anche eventualmente delegate ad altri) nell’ambito del management, subordinatamente soltanto a vincoli di legge e ad altri vincoli ambientali”.⁴

Da cui si pone il problema del soggetto economico degli enti locali. Come alcuni Autori affermano⁵ il soggetto economico non è sempre individuabile in una persona fisica, ma anche in un gruppo di titolari di poteri formali e fattuali composto da: gli amministratori (nel senso gli Organi di amministrazione), i responsabili della gestione (dirigenti o

³ In particolare la C. conti sez. contr. Lombardia, tra le altre, con la deliberazione n. 48/2008.

⁴ Tra gli altri vedasi di G. Ferrero, *Impresa e Management*, Giuffrè, 1987, par. 1.12.

⁵ Ci riferiamo a A. Pavan che in *Elementi di Amministrazione delle Imprese Pubbliche*, Cedam, 1991, nel par. 2.3 analogamente argomenta.

meno che siano), il sindacato, gli enti territoriali a loro volta sovraordinati, ecc.

In tale contesto plurale,⁶ la necessità prima consiste nel fatto che l'iniziativa sia privilegiatamente assunta da chi ne deve rispondere in termini di risultati, di responsabilità e di mandato elettorale e che solo in seconda battuta si accetti l'ingaggio, in termini limitati ed essenziali, degli altri soggetti che compongono l'accennata oligarchia. In altre parole, si deve minimizzare il rischio di concretizzare un soggetto economico plurale, potenzialmente latore di deresponsabilizzazione complessiva, oltretutto di consociativismo sottrattivo che per veti, pareri negativi o mobilitazione incombente proceda, non in termini di ottimizzazione razionale, congruità e adeguatezza di scelte di amministrazione, ma di omeostasi dinamica e di eterno *surplasse* strategico-gestionale.⁷

Ciò vale, altresì, nel caso di Società pubbliche con pluralità di soci, non solamente pubblici (le c.d.: società miste pubblico-privato), come meglio si dirà nel seguito.

Ora, non volendo qui entrare nel merito dell'assetto dei poteri all'interno degli Organi degli enti locali, né del loro reale esercizio, non possiamo non rilevare come l'uso del potere volitivo del soggetto economico (componente amministratori, *lato sensu*, dell'ente) abbia diversi strumenti nei quali può estrinsecarsi e che l'occasione della possibile integrazione e collaborazione con le altre componenti del soggetto economico sicuramente sia data dall'apertura (più o meno selettiva e incisiva) a queste del processo di elaborazione dei citati strumenti pianificatori-programmatici.

Intendiamo dire che, considerando massimali la prerogative di legge nella predisposizione degli atti di approvazione dei diversi citati documenti, è sicuramente fatta salva la facoltà del soggetto detentore del potere di coinvolgere in termini di processo partecipato altre componenti interne ed esterne all'ente, con l'unica accortezza che il coinvolgimento sia effettivo (non una mera presa d'atto), convergente e temporalmente limitato.

⁶ A tale proposito O. Volpatto afferma: "Gli attori tipici dell'azione pubblica locale sono molti, forse, sotto certi versi, anche troppi (...). Talvolta, le situazioni sono così intricate che non è così ovvio (...) chi amministra". Tratto da *Il Controllo direzionale nell'ente Locale*, Giuffrè, 1987, pag.66.

⁷ Vedasi di L. Falduto, *Elementi di Management e Valutazione negli enti Locali*, Giapichelli, 2009, par 1.1.

E', altresì, chiaro che tale coinvolgimento - nel conferire un potere informale, ma sostanziale, a soggetti quali il Sindacato, i responsabili dei servizi, il mondo dell'associazionismo, la stessa Università - comporta che i medesimi soggetti lo esercitino con spirito costruttivo, senza usarlo ad altri fini, né in termini condizionanti e, inoltre, nell'ambito di uno specifico circuito di controllo⁸.

Ciò, a sua volta, presumerebbe la condivisione di valori di fondo dell'impegno nella gestione dell'ente locale che non si possono considerare scontati, nè del tutto acclarati, ancora oggi, in Italia.

Inoltre, si richiederebbe di poter gestire un processo complesso, continuo e iterativo di coinvolgimento - anche in termini di rendicontazione e di valutazione indipendente⁹ - al fine di integrare, modificare e correggere quanto programmato, a seguito di perturbazioni ambientali che ne legittimano le variazioni modificative, accrescendone contemporaneamente l'utilità realistica e l'attualità dell'azione amministrativa.

Perciò, tale modello allargato implicherebbe consapevolezza di tempi e di costi dell'Amministrazione del tutto diversi dalla mera applicazione del dettato normativo e condizioni al contorno non così naturalmente riscontrabili sempre e ovunque nelle Amministrazioni Pubbliche Locali.

Vero è che, più semplicemente, si potrebbe interpretare la separazione dei poteri non come una scissura, bensì come una prerogativa responsabilizzante, la cui titolarità può prevedere, in base a modalità regolate, il coinvolgimento di altri soggetti, come i dirigenti responsabili della gestione funzionale o le Società controllate dall'ente.

Si potrebbe cioè concepire che il potere di indirizzo, nell'articolarsi mediante la definizione di piani, programmi, politiche, relazioni, direttive, linee guida e priorità, possa svilupparsi secondo un approccio non unilaterale, ma dialettico-concertato.

⁸ A. Pavan, a tale proposito, afferma che "posto il principio della responsabilità di tutti gli attori e stabilito che per gli organi di natura elettiva il giudizio e l'eventuale sanzione sono lasciati ai cittadini-elettori, resta da definire quale organismo debba essere garante dell'applicazione delle sanzioni in tutti gli altri casi".

⁹ Si intende richiamare i concetti di valutazione ex-ante e ex-post, direttamente connessa al controllo, che si riconducono al tema della *Program Evaluation*, ben illustrata da R. Mussari in *Direzione e Controllo gestionale nelle Aziende Pubbliche*, Monografia della Collana Quaderni di Istituto, Siena, 1990, in particolare, nel Capitolo settimo.

4. In house providing e controllo analogo

Prima di sviluppare la proposta metodologica in oggetto, è interessante rilevare la definizione del concetto di "controllo analogo" secondo il C. Stato, sulla base della sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 1 del 3 marzo 2008¹⁰. "I giudici del supremo consesso amministrativo sono stati chiamati dalla Sezione rimettente a chiarire alcuni temi spinosi in tema di *in house providing* e di società miste.

Proprio in materia di "controllo analogo", i giudici di Palazzo Spada, dopo aver elencato tutti i pronunciamenti della Corte di giustizia sull'argomento, a cominciare dalla sentenza "Stadt Halle" dell'11 gennaio 2005, hanno innanzitutto confermato che non può sussistere il requisito in parola in quei casi in cui si dia vita ad un modulo societario misto, ancorché a partecipazione privata estremamente ridotta. Qualora ricorrano tali condizioni, hanno chiarito i giudici, non sarebbe consentito l'affidamento diretto del servizio in quanto il soggetto pubblico, titolare del servizio, non sarebbe in grado di esercitare un controllo penetrante sul modulo affidatario, assimilabile a quello esercitato sui propri servizi. Perché l'affidamento diretto del servizio possa aver luogo occorre, pertanto, la totale partecipazione del soggetto pubblico nella compagine societaria chiamata a garantire il servizio, la quale assume le sembianze di una sorta di *longa manus* dell'affidante.

Gli stessi magistrati amministrativi, tuttavia, hanno avuto cura di chiarire che la totale partecipazione pubblica potrebbe costituire elemento non sufficiente a garantire all'ente locale un "controllo analogo" sovrapponibile a quello esercitato sui propri servizi."

In sostanza, il supremo organo di giustizia amministrativa, mutuando il proprio assunto dalle più recenti tappe della elaborazione giurisprudenziale comunitaria¹¹ ha evidenziato come, al fine di rendere efficace il requisito in esame, occorra un *quid pluris* identificabile in alcuni determinati strumenti di controllo derivati dall'economia aziendale e dal diritto civile.

Più nel dettaglio, i giudici di Palazzo Spada, innanzitutto: hanno considerato inderogabile il principio dell'inceditibilità del capitale sociale -

¹⁰ Secondo la ricostruzione di G. Guzzo, che nel prosieguo si mutua.

¹¹ Vedi le sentenze della Corte di giustizia dell'11 maggio 2006 - riportata in riquadro - del 10 novembre 2005 e del 13 ottobre 2005.

anche limitata a quote minime - a beneficio di altri soggetti privati. In sostanza, l'apertura del pacchetto azionario a terzi paleserebbe la vocazione commerciale del modulo societario che mal si concilierebbe con la possibilità di esercitare un reale controllo (principalmente preventivo) sul soggetto affidatario del servizio.

In secondo luogo, i giudici amministrativi hanno sottolineato la necessità che il CdA della società cui viene affidato il servizio debba essere svuotato di significativi poteri gestionali, *per contra*, siano riconosciuti poteri più incisivi di quelli normalmente riconosciuti dal diritto societario alla compagine societaria.

In terzo luogo, l'Adunanza Plenaria ha ritenuto essenziale che il soggetto affidatario sia immune da qualsiasi vocazione commerciale individuando, a titolo esemplificativo, alcuni elementi idonei a conferirla, quali: a) l'ampliamento dell'oggetto sociale; b) l'apertura obbligatoria, a breve termine, della società ad altri capitali; c) la possibilità che l'affidataria svolga la propria attività su tutto il territorio nazionale ed all'estero.

In quarto luogo, il Consiglio di Stato ha ritenuto insuperabile la circostanza che le decisioni più importanti che il soggetto affidatario è chiamato ad assumere siano preventivamente sottoposte all'esame e all'approvazione dell'ente pubblico.

A ben vedere, tutte le condizioni sopra elencate rappresentano il prodotto di un'attenta e meticolosa elaborazione giurisprudenziale compiuta dalle diverse Sezioni dello stesso Consiglio di Stato nei mesi precedenti.

In estrema sintesi, l'Adunanza plenaria ha ribadito il principio cardine secondo il quale il controllo societario totalitario esercitato dal soggetto pubblico sull'affidatario non costituisce condizione sufficiente per giustificare l'affidamento diretto del servizio, se ad esso non si associa un'influenza dominante (determinante) dell'ente pubblico sia sulle decisioni strategiche, sia sulle scelte più importanti assunte dal gestore del servizio.

Infine, richiamando una puntuale decisione del Consiglio di giustizia amministrativa (Cga) della Regione Sicilia¹², il Consiglio di Stato ha evidenziato come il pericolo maggiore che si annida all'interno del concetto di Controllo analogo vada ricercato nella astrattezza ed ampiezza longi-

¹² Rubricata n. 719 e risalente al 4 settembre 2007, in particolare il p.16 del dispositivo.

tudinale del significato della stessa; circostanza, questa, idonea a rappresentarne, talvolta, una ricorrenza meramente formale e niente affatto concreta del controllo analogo". In altri termini, condividiamo le conclusioni dei giudici dell'Adunanza Plenaria, secondo i quali il soggetto affidante sarebbe in grado di esercitare un "reale controllo sull'affidatario del servizio, assimilabile a quello esercitato sui propri servizi, soltanto qualora l'attività pubblica, per così dire, di controllo preventivo e monitoraggio, riguardi: 1) il bilancio; 2) la qualità dell'amministrazione; 3) la spettanza di poteri ispettivi diretti e concreti e determini 4) la totale dipendenza del soggetto affidatario diretto del servizio dall'ente pubblico per quanto concerne le strategie e le politiche aziendali.¹³

**Corte di giustizia europea, Sez. I, 11 maggio 2006, n. C-340/04
Sentenza della Corte (Prima Sezione) - c.d. Carbotermo spa -
11 maggio 2006**

omissis

10 La AGESP Holding SpA (in prosieguo: la «AGESP Holding») è una società per azioni nata dalla trasformazione, decretata il 24 settembre 1997, dell'Azienda per la Gestione dei Servizi Pubblici, impresa speciale del comune di Busto Arsizio. Il capitale sociale della AGESP Holding appartiene attualmente per il 99,98% al comune di Busto Arsizio. Gli altri azionisti sono i comuni di Castellanza, Dairago, Fagnano Olona, Gorla Minore, Marnate e Olgiate Olona, ciascuno dei quali detiene un'azione.

omissis

¹³ In particolare, la direttiva Società della Regione Sicilia, del 14 maggio 2008, enuclea dal dispositivo della citata decisione n. 719 del CGA Sicilia i seguenti elementi salienti del controllo analogo: "a) la titolarità dell'intero capitale azionario da parte di soggetti pubblici è condizione necessaria, ma non sufficiente a determinare il requisito strutturale; b) il controllo totale della volontà formale della persona giuridica attraverso l'espressione degli amministratori; c) la sussistenza di un controllo specifico non solo sulle procedure formali di manifestazione di volontà (contratti), ma anche sulle politiche aziendali, per garantire che esse non si evolvano in direzione contraria o comunque diversa dai semplici e stringenti bisogni tecnici dell'azionista; d) l'esclusività dell'attività a favore dei soggetti pubblici che l'hanno costituita o che ne sono proprietari. Dall'attenta lettura degli accennati requisiti si evince che, per l'applicazione del predetto sistema, non risulta quindi sufficiente limitarsi agli aspetti formali relativi alla nomina degli organi societari ed alla titolarità dell'intero capitale azionario, ma necessita soffermarsi su interventi sostanziali che garantiscano il pieno controllo dell'attività posta in essere dalle società pubbliche in questione."

16 La AGESP è una società per azioni costituita il 12 luglio 2000 dalla AGESP Holding e il cui capitale sociale appartiene attualmente per il 100% a quest'ultima.

omissis

36 Per valutare se l'amministrazione aggiudicatrice (*ndr*: Comune di Busto Arsizio) eserciti *sulla AGES SpA* un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi è necessario tener conto di tutte le disposizioni normative e delle circostanze pertinenti. Da quest'esame deve risultare che la società aggiudicataria è soggetta a un controllo che consente all'amministrazione aggiudicatrice di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti di detta società (v. sentenza 13 ottobre 2005, causa C-458/03, Parking Brixen, Racc. pag. I-8585, punto 65).

37 Il fatto che l'amministrazione aggiudicatrice detenga, da sola o insieme ad altri enti pubblici, l'intero capitale di una società aggiudicataria potrebbe indicare, pur non essendo decisivo, che l'amministrazione aggiudicatrice in questione esercita su detta società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, ai sensi del punto 50 della menzionata sentenza Teckal.

38 Degli atti di causa risulta che gli statuti della AGESP Holding e della AGESP attribuiscono al consiglio di amministrazione di ciascuna delle società i più ampi poteri per la gestione ordinaria e straordinaria della società. Gli statuti di cui trattasi non riservano al comune di Busto Arsizio nessun potere di controllo o diritto di voto particolare per limitare la libertà d'azione riconosciuta a detti consigli di amministrazione. Il controllo esercitato dal comune di Busto Arsizio su queste due società si risolve sostanzialmente nei poteri che il diritto societario riconosce alla maggioranza dei soci, la qual cosa limita considerevolmente il suo potere di influire sulle decisioni delle società di cui trattasi.

39 Inoltre, l'eventuale influenza del comune di Busto Arsizio sulle decisioni della AGESP viene esercitata mediante una società holding. L'intervento di un siffatto tramite può, a seconda delle circostanze del caso specifico, indebolire il controllo eventualmente esercitato dall'amministrazione aggiudicatrice su una società per azioni in forza della mera partecipazione al suo capitale.

5. Il soggetto economico nei gruppi pubblici locali, le politiche e il modello per il controllo analogo

L'applicazione concreta di quanto sopra detto al settore delle Aziende partecipate o controllate dagli enti Territoriali necessita di identificare le possibili soluzioni aziendali (organizzative e gestionali) per sviluppare la di anzi ricordata "influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti di detta società" oltrechè per realizzare "la totale dipendenza del soggetto affidatario diretto del servizio/attività

dall'ente pubblico per quanto concerne le strategie e le politiche aziendali¹⁴.

Tale influenza, si consideri bene, non può risolversi in un "generico potere", riconosciuto all'ente titolare, "di indirizzo e controllo dei servizi svolti dalla società in questione" - con esclusivo riferimento ai servizi affidati a mezzo del Contratto di Servizio, e non già - più decisamente - "in poteri di vigilanza e controllo sulle modalità di gestione dell'intera società"¹⁵ ("analoghi a quelli esercitati sui propri servizi ...").

La *Pianificazione Strategica* e, in particolar modo, le *Politiche* possono costituire lo strumento metodologico atto a soddisfare tale necessità, qualora si voglia sfruttare la possibilità dell'affidamento diretto¹⁶.

Infatti, nell'ambito dei noti sistemi e modelli di pianificazione strategica¹⁷ il concetto di politica aziendale è declinato facendo esplicito riferimento ai *valori guida*. Per politica aziendale si può intendere "la definizione di una modalità di risposta preconstituita e omogeneamente applicata a problemi e quesiti decisionali ripetitivi intorno a determinati comportamenti aziendali",¹⁸ previamente definiti.

¹⁴ Ai sensi delle *Linee Guida* dell'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli enti Locali *sulla Rendicontazione Sociale*, "la composizione del gruppo pubblico locale descrive il complesso delle entità di diretta emanazione dell'ente (ad esempio: aziende speciali, istituzioni, consorzi), delle società controllate, collegate o nelle quali l'ente detiene una partecipazione rilevante. Per la concreta interpretazione dei concetti di controllo e collegamento e per la definizione del concetto di "rilevanza" della partecipazione posseduta, ci si può riferire ai principi contabili internazionali per il settore pubblico emessi dall'International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB)". Vedasi il punto 36 del dispositivo di sentenza della Corte di Giustizia europea, riportato - insieme agli altri punti qualificanti la nostra disamina - nel riquadro precedente.

¹⁵ Vedasi TAR Piemonte, I, 13 novembre 2006, n. 4164.

¹⁶ Vedasi di L. Falduto, *Politiche Aziendali e Governo delle Partecipate*, Giappichelli, 2009.

¹⁷ Si veda per tutti L. Mazzara, *Il Piano Strategico nell'ente Locale*, II ed., IPSOA, 2009. A pag. 31 presenta il modello di Bryson che prevede una serie di fasi del processo di pianificazione strategica, tra cui "l'individuazione dei valori-guida di riferimento per l'ente" (fase 3). Inoltre, il medesimo Autore, nel formulare una proposta operativa per gli enti Locali, a pag. 36 ipotizza un *iter* sequenziale di pianificazione che, al punto 4, prevede "la definizione della *mission* e dei valori".

¹⁸ In tal senso G. Eminente in *La Gestione strategica dell'impresa*, Il Mulino, 1981, a pag. 18. Da *businessdictionary.com* emerge, invece, la seguente definizione: "*Usually, a documented set of broad guidelines, formulated after an analysis of all internal and external* (segue)

L'esplicitazione delle politiche di un'azienda equivale, quindi, a dichiararne il senso di identità e la volontà di affermare e applicare i valori della sua cultura e a perseguire la sua *mission*, così da costituirne un tratto distintivo¹⁹. In tal senso, l'affermazione della subordinazione gerarchica presunta dal Controllo analogo può sicuramente implicare il fatto che l'ente Locale si qualifichi come Soggetto Economico della Partecipata, tra l'altro definendone proprio le Politiche che, quindi, costituiscono l'elemento fondamentale del *modello per il Controllo analogo*.

Così come i valori, nel costituire la matrice culturale di un'azienda, rappresentano in termini positivi il suo approccio al business e all'ambiente che la circonda, ma non si esauriscono in termini morali (etici)²⁰, altrettanto le politiche agite si articolano in una serie di tipologie non necessariamente solo di natura etica²¹.

factors that can affect a firm's objectives, operations, and plans. Formulated by the firm's board of directors, corporate policy lays down the firm's response to known and knowable situations and circumstances. It also determines the formulation and implementation of strategy, and directs and restricts the plans, decisions, and actions of the firm's officers in achievement of its objectives."

¹⁹ Non è un caso che i principali premi internazionali per l'Eccellenza, tra cui l'EQA della EFQM (European Foundation for Quality Management), prevedano nel modello di valutazione anche un fattore legato alle Politiche. Con riferimento a tale modello, si riporta la definizione del Criterio/Fattore specifico. "Criterio 2 – Politiche e Strategie: Le organizzazioni eccellenti realizzano la propria missione e la propria visione attraverso una strategia focalizzata sulle esigenze e le attese degli stakeholder, tenendo conto del mercato e del settore in cui l'organizzazione opera. Allo scopo di realizzare la strategia vengono elaborati e posti in atto politiche, piani, obiettivi e processi. Il criterio "Politiche e Strategie" comprende i seguenti quattro sottocriteri, che è necessario prendere in considerazione:

2a Come Politiche e Strategie sono basate sulle esigenze e sulle aspettative presenti e future degli stakeholder.

2b Come Politiche e Strategie sono basate su informazioni derivanti dalle misure di performance, dalle ricerche, dall'apprendimento e dalle relative attività esterne.

2c Come Politiche e Strategie vengono sviluppate, riesaminate e aggiornate.

2d Come Politiche e Strategie vengono comunicate e diffuse attraverso una rete di processi chiave."

Peraltro, il modello CAF (*Common Assessment Framework*) - richiamato dalla Direttiva Ministro Nicolais del 19 dicembre 2006, *Una Pubblica Amministrazione di qualità* (pubblicata in G.U. il 28 settembre 2007. n. 226) - prevede con i Criteri n.1 (Leadership) e n.2 (Strategia e Pianificazione) analoghi principi.

²⁰ Cfr. R. L. Daft in *Organizzazione Aziendale*, II ed., Apogeo, 2004, che nel Capitolo 10 tratta di cultura e di valori aziendali. Si veda, inoltre, di A. C. Hax e N. S. Majluf
(segue)

Cioè, il soggetto economico di un'azienda o di un gruppo può rilevare necessario stabilire Politiche su diverse materie, tra cui l'etica, ma che non si esauriscono con essa. Ed, inoltre, dovrebbe definire Politiche per lo meno relative a casistiche non considerabili normali, comuni e banali, riducendo da una parte il livello di ansia e cognitivo in situazioni particolari e dall'altra il "rischio" o la possibilità di autonomia e di eterogeneità della risposta all'interno del Gruppo.

La rinuncia a svolgere tale ruolo di guida, di fatto, fa perdere lo *status* di soggetto economico, a favore di altri o della medesima partecipata, evidenziandone così l'autonomia strategica e gestionale.

Si possono identificare i seguenti *ambiti* delle Politiche.

le risorse umane e l'organizzazione	la sicurezza
il bilancio, con particolare riferimento agli aspetti tributari e di indebitamento	la soddisfazione del cittadino/cliente
gli approvvigionamenti	il genere e l'inclusione
le tecnologie e i sistemi informativi	la governante
la comunicazione	la qualità
l'ambiente	il capitale intellettuale
il Contratto di Servizio	

Tabella 6.1 - le Politiche e gli ambiti del controllo

In assenza di un processo di esplicitazione di obiettivi, indirizzi, programmi, strategie, autorizzazioni e approvazioni, ecc., l'avvio di un processo di Controllo (Analogo) degli Organismi partecipati può consistere innanzitutto nella raccolta di dati e informazioni utili a comprendere il profilo gestionale di ciascuna partecipata e il connesso assetto organizzativo e di *governance*.

Tale raccolta sarebbe opportuno si riferisse a dati in parte storici e in parte attuali, oltreché a informazioni e ad elementi conoscitivi derivanti dai documenti societari, da eventuali patti parasociali e da analisi am-

La gestione strategica dell'impresa, a cura di L. Sicca, 1991, ESI, in particolare modo il Capitolo 16 dalla pag. 291 alla pag. 305.

²¹In tema di Etica aziendale si veda di F. Corno, *L'Etica nel governo d'impresa*, Guerini e Associati, 2002.

bientali e di settore economico specifico. Il carattere esogeno del Controllo di cui trattasi non esclude, anzi, il pieno coinvolgimento di ciascun soggetto controllato, che non solo fornirà tutte le informazioni e delucidazioni necessarie alla citata raccolta, ma dovrà farsi parte diligente, nel durante dell'attività, per segnalare criticità gestionali e/o opportunità.

Con riferimento alla *Governance* ci si riferisce alle scelte di fondo relativamente:

- all'erogazione diretta o esternalizzata dei servizi;
- alle diverse forme di esternalizzazione;
- alle *partnership* formali ed informali attivate sul territorio;
- al sistema di Controllo di Gestione attuato dalla partecipata medesima;
- ai rapporti con gli altri organismi partecipati;
- alle decisioni maggiormente importanti e di portata strategica.

L'ambito delle *Risorse Umane e dell'Organizzazione* è relativo alla gestione e allo sviluppo delle risorse umane (assunzione, formazione, valutazione, assenteismo, mobilità, sistema retributivo e politiche di incentivazione, comunicazione, benessere organizzativo, costo del lavoro, etc.) e alle innovazioni di struttura e di processo riguardanti l'organizzazione del lavoro.

Relativamente alle società a partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali è necessario prevedere il monitoraggio che, con propri provvedimenti, queste adottino "criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'art. 35 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165."

Con riferimento, invece, al tema della *soddisfazione dei dipendenti*, saranno da identificare modalità di misurazione e verifica della c.d. *employee satisfaction*, consapevoli che il primo driver di qualità effettiva dei servizi è costituito, proprio, dalla soddisfazione dei dipendenti e dal loro livello di benessere.

In tema di *Bilancio (lato sensu)* e *Pianificazione* ci si riferisce, tra l'altro, a scelte e decisioni:

- di determinazione di un Piano Industriale e di Sviluppo;
- in materia tributaria e tariffaria, motivandole con riferimento allo stato dei trasferimenti ed ai livelli quali-quantitativi dei servizi erogati;
- sulle modalità di finanziamento degli investimenti e sui relativi costi;
- sulla struttura finanziaria e patrimoniale e i relativi effetti economici e di rischiosità;

- relative al Credit Management;
- inerenti i rapporti bancari attivi e i relativi affidamenti, nonché l'andamento nel tempo dell'utilizzo dei medesimi;
- inerenti il rispetto del Patto di stabilità interno (se trattasi di affidamenti *in house*).

Relativamente all'ambito *Approvvigionamenti* di beni e servizi occorre riferirsi ai criteri e ai metodi utilizzati per assicurare:

- la trasparenza dei processi di acquisizione delle risorse;
- il Performance Contracting;
- la qualità delle forniture;
- l'orientamento ai criteri del *Green Public Procurement* e, più in generale, al rispetto dell'ambiente in merito ai processi di produzione, utilizzo e smaltimento dei materiali acquistati;
- l'osservanza di criteri etici e sociali nei processi produttivi ed erogativi affidati all'esterno (ad es.: SA 8000 per l'albo dei fornitori);
- il rispetto delle disposizioni di cui al D.Lgs. n.163/2006 e s.m.i..

Rispetto alle *Tecnologie ed ai Sistemi Informativi*, si evidenziano scelte riconducibili, tra gli altri, agli investimenti realizzati per migliorare la qualità delle soluzioni tecnologiche avanzate per la gestione dei processi e dei servizi e del patrimonio informativo a supporto delle decisioni strategiche ed operative, in termini di: *open source/legacy*, di architettura (centralizzata/distribuita), di *knowledge management* e di *application service providing* (Asp).

In riferimento al *Contratto di Servizio* gli ambiti di controllo non possono che riferirsi al rispetto degli impegni contrattuali, sia in termini di capitolato tecnico (livello di servizio quali-quantitativo), sia con riferimento alla soddisfazione del cliente. Infatti, particolare attenzione è sempre più data al Controllo della Qualità dei Servizi, in termini sia di servizi erogati direttamente dall'ente, sia di servizi erogati tramite organismi partecipati o in appalto²². E' svolto, peraltro, secondo modalità definite autonomamente dall'ente titolare, anche se in accordo con la partecipata, tali da assicurare comunque la misurazione della qualità effettiva dei servizi (secondo le relative dimensioni e sottodimensioni)²³, la rileva-

²² Vedasi l'art. 3, comma 3, lett. g) del regolamento emanato con il citato D.P.R. n. 168/2010.

²³ Vedasi, per la più recente trattazione del tema della qualità dei servizi pubblici, la deliberazione n. 88/2010 della Civit (istituita ai sensi del D.Lgs. n. 150/2009).

zione della soddisfazione dell'utente, la gestione dei reclami e il rapporto di comunicazione con i cittadini, il tutto in ottica di *Customer/Citizen Relationship Management*.

Gli obiettivi derivanti da ciascuno dei sopra esposti ambiti di Controllo (Analogo) possono inerire sia l'implementazione di un certo (ottimale e progressivo) approccio organizzativo-gestionale, sia - dato un approccio - il perseguimento di mete in termini di *performance* migliorative, previa rilevazione della situazione di partenza e la definizione di *standard*, anche in termini di *benchmarking* e di *better practice*.

Mappa esemplificativa del servizio di gestione dei rifiuti ordinari				
Principali caratteristiche del servizio erogato		Il servizio prevede, oltre alla raccolta dell'indifferenziato, una differenziazione per plastica, legno, carta, vetro e alluminio.		
Modalità di erogazione		Il servizio di raccolta di rifiuti ordinari viene effettuato tramite appositi contenitori (cassonetti e campane), distribuiti sul territorio in base alla densità abitativa.		
Tipologia di utenza che usufruisce del servizio		Tutti i cittadini del territorio di riferimento		
Dimensioni	Sottodimensioni	Descrizione Indicatore	Formula Indicatore	Valore programmato (%)
Accessibilità	Accessibilità fisica	Accesso ai contenitori per la raccolta (cassonetti/campane)	$\frac{\text{Numero di contenitori}}{\text{Numero di persone residenti}} \times 100$	4
	Accessibilità multicanale	Informazioni (web) su come differenziare al meglio e su quali contenitori usare	$\frac{\text{Numero di tipologie di rifiuti differenziabili per i quali esistono sul sito web informazioni relative alla corretta differenziazione}}{\text{Numero di tipologie di rifiuti differenziabili}}$	100%
Tempestività	Tempestività	Frequenza di raccolta dei rifiuti (eventualmente un indicatore per tipo: indifferenziato, plastica, carta, etc.)	$\frac{\text{Numero di giorni in cui è stata effettuata la raccolta}}{\text{Numero di giorni in cui la raccolta di tali rifiuti è prevista}}$	95%
Trasparenza	Responsabili	Pubblicazione su sito web delle informazioni riguardanti il responsabile del servizio	Numero di giorni necessari per l'aggiornamento su web	10
	Procedure di contatto	Pubblicazione su sito web delle informazioni riguardanti le modalità di contatto	Numero di giorni necessari per l'aggiornamento su web	10
	Tempistiche di risposta	Pubblicazione su sito web della tempistica programmata	Numero di giorni necessari per l'aggiornamento su web	10
	Eventuali spese a carico dell'utente	Pubblicazione su sito web delle eventuali spese a carico dell'utente	Spese a carico dell'utente	0
Efficacia	Conformità	Regolarità della prestazione erogata	$\frac{\text{Numero di pratiche evase conformemente alla norma di riferimento}}{\text{Numero totale di pratiche}}$	95%
	Affidabilità	Pertinenza della prestazione erogata	Numero di reclami accolti sulla base di un giudizio di pertinenza rispetto al servizio svolto	50
	Completezza	Esautività della prestazione erogata	$\frac{\text{Numero di istanze concluse senza richiedere documentazione e certificazioni già in possesso della amministrazione}}{\text{Numero totale di istanze pervenute}}$	90%

Tabella 6.2 - Dimensioni e sotto-dimensioni della Qualità effettiva dei servizi (tratta da Deliberazione n. 88/2010 di CIVIT)

Nel primo caso si tratterà di obiettivi relativi al progetto di realizzazione dell'approccio organizzativo-gestionale (*milestone*, grado di sviluppo e completezza), nel secondo caso gli obiettivi riguarderanno il perseguimento di pre-definiti *livelli attesi (target)* degli *Indicatori* associati

all'obiettivo relativo, eventualmente abbinati ai necessari *metodi di misura* degli Indicatori stessi e a dedicati stanziamenti di risorse.

6. Controllo analogo e pluralità di soci

Da quanto fin qui detto, emerge il fatto che un'eventuale pluralità di persone costituenti il soggetto economico potrebbe comportare conflitti nella determinazione delle Politiche e rendere, quindi, impraticabile il Controllo analogo se non in "maniera congiunta", peraltro, ritenuto valido anche da alcune fonti regolamentari europee²⁴, cioè considerato in realtà svolto da almeno uno dei soci/enti. Infatti, se in particolare ci si riferisce ad un ente Locale e alla sua Vision, Cultura e Strategia appare poco probabile che se ne possa identificare un altro talmente coerente da potersi presumere che definisca, con riferimento ad un comune organismo partecipato, identiche Politiche.

²⁴ Riportiamo nel seguito, un estratto dal Regolamento (CE) 23 ottobre 2007, n. 1370/2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, dove si evidenzia - all'art. 2 - l'accettabilità della forma del Controllo Analogo in maniera congiunta.

"omissis ...

h) «aggiudicazione diretta»: l'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico a un determinato operatore di servizio pubblico senza che sia previamente esperita una procedura di gara;

i) «contratto di servizio pubblico»: uno o più atti giuridicamente vincolanti che formalizzano l'accordo tra un'autorità competente e un operatore di servizio pubblico mediante il quale all'operatore stesso è affidata la gestione e la fornitura dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri soggetti agli obblighi di servizio pubblico; il contratto può, altresì, secondo l'ordinamento giuridico degli Stati membri, consistere in una decisione adottata dall'autorità competente:

- che assume la forma di un atto individuale di natura legislativa o regolamentare, oppure
- che specifica le condizioni alle quali l'autorità competente fornisce essa stessa i servizi o ne affida la fornitura a un operatore interno;

j) «operatore interno»: *un soggetto giuridicamente distinto dall'autorità competente, sul quale quest'ultima o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi;*

... omissis".

In linea teorica, quindi, nulla osta che esista un organismo partecipato da più enti e che questi ne possano esercitare un Controllo analogo, ma appare necessario che tale concreta facoltà:

- sia sancita da formali poteri attribuiti in tal senso agli enti proprietari/fondatori, o in sede statutaria o mediante adeguati patti parasociali;
- sia resa possibile una contemporanea riduzione del potere dell'Organo Amministrativo;
- sia implementata con particolare riferimento all'armonizzazione del potere di controllo individuale di ciascuno degli enti proprietari.

Ricordiamo, senza approfondire in questa sede, che tali condizioni si possono almeno parzialmente approssimare o con l'impiego del modello societario a responsabilità limitata e la congiunta attivazione di particolari diritti del socio riguardanti l'amministrazione della società (ai sensi dell'art. 2468 comma 3 del C.C.) o mediante l'impiego del modello dualistico delle Società per Azioni (ai sensi dell'art. 2409 duodecies e terdecies del C.C.), quindi con l'attivazione del Consiglio di Sorveglianza²⁵.

L'assenza di simili **condizioni** e della loro reale applicazione pregiudicherebbe, a nostro avviso, o per tutti gli enti proprietari o per parte di essi, la possibilità di affidamento diretto di servizi strumentali o di servizi pubblici, nel rispetto delle normative vigenti.

Per le possibili implicazioni in termini di responsabilità degli Amministratori della Partecipata - e di corresponsabilità degli Amministratori pubblici - derivanti da possibili sentenze di condanna dell'affidamento diretto di servizi da parte di enti-soci non esercitanti il discusso "potere di vigilanza e controllo" e, quindi, cagionante danni a terzi soggetti che, concorrendo, avrebbero potuto aggiudicarsi il servizio stesso, appare assolutamente necessario che la verifica dell'esistenza delle suddette tre condizioni congiunta ad altre relative, tra l'altro, all'oggetto sociale e all'ambito di attività, oltrechè dell'intero modello di anzi descritto, sia oggetto dell'attività dei Revisori della Partecipata e di ciascun ente-socio.

Di tale attività può darsi conto pubblicamente all'interno del Bilancio Sociale; già oggi, infatti, le *Linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali*²⁶ prevedono coerenti e specifiche indicazioni (v. Figura 6.1).

²⁵ Per i necessari approfondimenti si rinvia al Capitolo **YY**.

²⁶ Testo approvato dall'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli enti Locali nella seduta del 7 giugno 2007, in particolare ci riferiamo al paragrafo 3.2.8.

32. Prima di affrontare l'analisi dei risultati raggiunti con riferimento alle macro-aree di intervento rivolte al territorio e alla comunità locale è necessario che il bilancio sociale chiarisca alcuni elementi di carattere generale, connessi:
- al modello di governance adottato;
 - alle politiche sulle risorse umane e sull'organizzazione;
 - alle politiche di bilancio, con particolare riferimento a quelle tributarie e di indebitamento;
 - alle politiche degli approvvigionamenti;
 - alle tecnologie ed ai sistemi informativi;
 - alle politiche di comunicazione.
33. Con riferimento al primo aspetto, occorre esporre le scelte di fondo effettuate dall'amministrazione relativamente:
- alle scelte di erogazione diretta o esternalizzata dei servizi;
 - alle diverse forme di esternalizzazione;
 - alle partnership formali ed informali attivate sul territorio;
 - alle scelte in materia di decentramento;
 - ai rapporti con gli organismi di partecipazione.
34. La rendicontazione delle politiche del personale e dell'organizzazione, fornisce informazioni relative alla gestione e allo sviluppo delle risorse umane, (formazione, valutazione, mobilità, sistema retributivo e politiche di incentivazione, comunicazione, benessere organizzativo, etc.) e alle innovazioni di struttura e di processo con riguardo all'organizzazione del lavoro.
35. Le politiche di bilancio devono mettere in evidenza le scelte dell'amministrazione:
- in materia tributaria e tariffaria, motivandole con riferimento allo stato dei trasferimenti ed ai livelli quali-quantitativi dei servizi erogati;
 - sul grado di auto-copertura finanziaria ed economica dei servizi a domanda individuale;
 - sulle modalità di finanziamento degli investimenti e sui relativi costi.
36. Relativamente agli approvvigionamenti occorre evidenziare i criteri utilizzati per assicurare:
- la trasparenza e l'equità dei processi di acquisizione delle risorse;
 - la qualità delle forniture;
 - l'orientamento ai criteri del Green public procurement e, più in generale, al rispetto dell'ambiente in merito ai processi di produzione, utilizzo e smaltimento dei materiali acquistati;
 - il rispetto di criteri etici e sociali nei processi produttivi ed erogativi affidati all'esterno (ad es. SA 8000 nell'albo delle forniture).
37. La rendicontazione relativa alle tecnologie ed ai sistemi informativi, fornisce informazioni sugli investimenti realizzati per migliorare la qualità delle soluzioni tecnologiche avanzate per la gestione dei processi e dei servizi e del patrimonio informativo a supporto delle decisioni strategiche ed operative.

Figura 6.1 - Le Politiche nel Bilancio Sociale

7. Il controllo gestionale della partecipata

Anche quando di tipo societario, l'impiego di organismi gestionali in ambito pubblico locale e il loro relativo coinvolgimento indiretto o diretto nella produzione di servizi pubblici non permettono di disporre e di impiegare efficacemente la grandezza - ed i suoi tipici driver - che per antonomasia permetterebbe di orientare e valutare la gestione di un'Azienda: il Profitto.

Infatti, salvo i rari casi in cui vi è la presenza di uno o più soci privati - quindi interessati ad una gestione innanzitutto profittevole - nella stragrande maggioranza dei casi non è il perseguimento del Profitto che induce alla costituzione di un organismo gestionale partecipato. Ciò non permette né di misurare facilmente la “bontà” della gestione, né di indirizzarla e controllarla, né di stimolare gli amministratori in modo sintetico usando appunto come parametro-obiettivo unificante, per antonomasia, il Profitto.

Quindi, l’indirizzo e il controllo di una Partecipata comportano di individuare una serie di (sub-)obiettivi gestionali, sia di natura economica che di natura finanziaria che, in ottica di bilancio di sostenibilità, potrebbero rappresentare mete verso cui orientare in termini bilanciati l’Amministrazione della Partecipata.

Tali obiettivi potrebbero costituire naturalmente dei target di *Performance* affidati all’azienda (ai suoi Amministratori), secondo il comune approccio per *Performance*, di recente affermato e metodologicamente precisato.²⁷

E, i medesimi obiettivi di *Performance* potrebbero costituire anche dei riferimenti in termini di *Performance Contracting* (tra l’ente-Socio e la Partecipata), oltreché di *Performance Related Pay* per l’Amministratore della Società e i suoi dirigenti e quadri direttivi.²⁸

Viene, altresì, utile rilevare che l’accennato approccio al Controllo analogo può costituire la matrice del meno pervasivo Controllo gestionale sulla Partecipata. Nel senso che il Controllo gestionale potrebbe basarsi sugli ambiti della Tabella 6.1, senza eccedere nella profondità del controllo, così da rispettare l’autonomia gestionale e organizzativa (di amministrazione) della Partecipata.

²⁷ Ci riferiamo alla Delibera CIVIT n. 89/2010.

²⁸ Si riporta la seguente definizione di *Performance Contracting*: “As governments subject an increasing percentage of their services to competition they must concentrate on becoming smarter shoppers. This means creating contracting systems that are outcome-based; writing contracts that contain clear performance standards; incorporating financial incentives and penalties into the contract; and developing advanced measurement techniques. Such state-of-the-art contracting is often referred to as performance-based contracting. When properly structured, performance-based contracting holds great promise to reduce contracting costs while increasing service quality”.

Attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività (lettera a)	outcome
Attuazione di piani e programmi, ovvero misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli <i>standard</i> qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse (lettera b)	processi
Rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive (lettera c)	risultati
Modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi (lettera d)	processi
Sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione (lettera e)	processi
Efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi (lettera f)	input
Qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi erogati (lettera g)	output
Raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità (lettera h)	processi

Figura 6.2 - Le accezioni di *Performance* secondo CIVIT (tratto dalla Deliberazione n.89/2010)

Naturalmente, in ambito pubblico locale, un approccio di tipo *Performance Contracting* comporterebbe la necessità di affiancare al Contratto di Servizio (e al connesso *Service Level Agreement*/Carta dei Servizi), un *Performance Agreement* in grado di esplicitare la gamma di valori di *Performance* e del corrispondente ammontare di risorse finanziarie aggiuntive corrispondibili a consuntivo²⁹.

In tale accezione, il Controllo della partecipata incentrato sulle *Performance*, congiuntamente definite, permetterebbe di limitare l'invadenza nella gestione, nel rispetto dell'autonomia che lo strumento aziendale può necessitare per poterne valorizzare elasticità strategiche e operative, e nel contempo di catalizzare l'attenzione proprio sulle *Performance* gestionali.

Si riporta nel seguito un interessante passaggio che focalizza in concetto di *Performance* (v. Figura 6.3) e le principali accezioni di impiego³⁰ in termini di tipologie di misura (v. Figura 6.4).

²⁹ Si può anche ritenere che il Contratto di Servizio e il relativo *Service Level Agreement* possano incorporarsi all'interno di un *Performance Agreement*.

³⁰ Tratto da: A. Ketelaar, N. Manning and E. Turkisch (2007), *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences*, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5, OECD Publishing.

Il gruppo di lavoro congiunto (ente-Partecipata) che sarà stato incaricato di progettare il sistema degli Obiettivi, degli Indicatori e dei Target da raggiungere, dovrà anche occuparsi della misurabilità effettiva degli obiettivi, quindi della sostenibilità dell'uso di un Indicatore,³¹ in termini di fattibilità informativa e solidità qualitativa.

- “*Performance*” refers to any measurable outputs, outcomes or other results from public sector activities.
- “*Performance measures*” are any metrics for tracking: business processes (such as compliance to formal rules); results (such as use of inputs, outputs produced or policy goals achieved); or more complex ratios (such as efficiency, productivity, effectiveness, or cost-effectiveness). See Box 1 concerning types of performance measure.
- “*Performance management*” is typically used to refer to a set of procedures for defining performance, measuring it, and linking it to incentives or sanctions provided by a superior agency or person to a subordinate one, generally coupled with some increased degree of managerial autonomy for the subordinate.

Practitioners note that, whether it is at the individual, agency or any other level, the way in which performance measures can be linked to incentives or sanctions can vary significantly. Measurements can be linked to *control*, or to *dialogue*, and these have very different implications.² Where control is emphasised, performance measurement leads to action being taken in a direct way, with decisions about, for example, individual rewards or agency funding driven mainly by the measurement and with other sources of information playing a negligible role. For an agency or department/ministry, this may also include control by Parliament. In the arrangements which emphasise dialogue, performance measurement is just one source of information to be combined with others in determining an individual senior civil servants', agency's or ministry's performance. Other sources of information are used to interpret the measurement data and these are incorporated through formal or informal discussions.

Figura 6.3 - Il concetto di *Performance* (tratto da: A. Ketelaar, N. Manning and E. Turkisch (2007), *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences*, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5, OECD Publishing)

³¹ A tal proposito vedasi la Tabelle 6.3 e 6.4.

	Relatively simple measures	Business process measures	Compliance with delegated authority	All regulatory and legislative responsibilities complied with	
			Leadership style	Strength of internal governance and leadership, and maintenance of good working relationships	
			Facilitating learning and change management	Effectiveness of arrangements for staff learning, fostering innovation and change management	
			Human resource management	Good recruitment and retention decisions, and productive working environment	
			Stewardship	Operating resources, capital assets and IT infrastructure are well managed	
			Promoting/preserving values	Effectiveness of mechanisms to promulgate public service values	
	Single results measures	Input usage	Outputs produced	What goes into the system? Which resources are used? Which products and services are delivered? What is the quality of these products and services?	
			Policy goals achieved	Intermediate outcomes (direct consequences of the output)	These measures are valid for performance only to the extent that there is a clear causal relationship between the individual or agency outputs and the measure ³
		Ratio measures	Efficiency	Costs/output	
			Productivity	Output/input	
	Effectiveness	Output/outcome (intermediate or final)			
	Cost-effectiveness	Input/outcome (intermediate or final)			

Figura 6.4 - Tipi di misure di *performance* (tratto da: A. Ketelaar, N. Manning and E. Turkisch (2007), *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences*, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5, OECD Publishing)

8. Il quadro informativo per il controllo

Possiamo, quindi, affermare che il Controllo gestionale sulla Partecipata debba ricondursi ad un preciso Quadro informativo.

Tale Quadro è articolabile in tre Aree:

- 1) Area delle *Performance*
- 2) Area della *Governance* societaria
- 3) Area degli *Impegni*.

Alla prima si possono ricondurre informazioni e dati di natura gestionale, principalmente descritti nel paragrafo precedente. Quando possibile, in tale Area si rappresenteranno i dati in termini di *target* e di consuntivo, oltrechè in termini di analisi spazio-temporali, anche di tipo *benchmarking*.

Nome dell'indicatore	Titolo dell'indicatore
Descrizione dell'indicatore	Per evitare ambiguità nell'interpretazione, come si può descrivere più dettagliatamente l'indicatore?
Razionale	Perché si vuole misurare questo aspetto?
Obiettivo (di riferimento)	A quale obiettivo si riferisce questo indicatore?
Legami con altri indicatori	Quali sono i collegamenti tra questo indicatore e gli altri?
Data di approvazione dell'indicatore	Quando si è iniziato a utilizzare l'indicatore?
Tipo di calcolo / Formula / Formato	Se quantitativo, come è calcolato? Qual è la formula (scala, se qualitativo)? Qual è l'unità di misura?
Fonte/i dei dati	Da dove si possono ottenere i dati necessari?
Qualità dei dati	Quali sono i problemi nella raccolta e analisi dei dati che si pensa emergeranno?
Frequenza di rilevazione	Quanto spesso è rilevato questo indicatore? Quanto costa la sua rilevazione?
Target (valore desiderato)	A che livello di <i>performance</i> si punta?
Processo di sviluppo	Su quali basi e da chi è stato concordato questo <i>target</i> ?
Responsabile dell'indicatore e del target se diverso	Chi ha l'incarico di controllare e rivedere la <i>performance</i> (rispetto al <i>target</i>) e di raccogliere i dati?
Responsabile della <i>performance</i> legate all'indicatore	Chi è responsabile per la <i>performance</i> rilevata tramite questo indicatore?
Che cosa sarà fatto?	Quale azione/comportamento vuole stimolare questo <i>target</i> /indicatore?
Reportistica	Dove vengono comunicate/pubblicate le informazioni?

Tabella 6.3 - Scheda anagrafica di un Indicatore secondo CIVIT' (tratto dalla Deliberazione n.89/2010)

La seconda Area si deve costituire con la rappresentazione, l'analisi e con la relativa archiviazione di tutte quelle informazioni utili a conoscere, quando legittimo e possibile, la c.d. "vita sociale". Si tratta delle informazioni salienti tratte dai Verbali delle Assemblee dei Soci e del Consiglio di Amministrazione, non trascurando di mantenere, quando del caso, il segreto per evitare di divulgare fatti e decisioni di utilità strategica per la Partecipata e, quindi, potenzialmente causa di danno, se esternati. La conoscenza di tali informazioni permette all'ente proprietario di agire in termini di impulso o condizionamento qualora rilevasse processi decisionali errati, inerti o magari giudicati non coerenti con le Performance gestionali prefissate di medio-lungo periodo.

L'Area degli *Impegni*, infine, rappresenta invece la prospettiva sinallagmatica della Partecipata.

Lista degli indicatori da valutare	Indicatore 1
Responsabile dell'alimentazione dati	
Dato reperibile internamente (I) o esternamente (E) all'amministrazione	
Periodicità di rilevazione (giorni)	
Tempestività del dato (giorni)	
Verificabilità del dato (SI/NO)	
Esattezza "ex-ante" del dato (Scala 0 - 10)	
Manipolabilità "ex-post" del dato (Scala 0 - 10)	
Supporto informativo (cartaceo o elettronico)	
Applicativo a supporto	

Tabella 6.4 - La fattibilità informativa di un Indicatore secondo CIVIT (tratto dalla Deliberazione n.89/2010)

Si intende, cioè, quell'ambito di analisi e di programmazione e controllo che attiene alla stipula di accordi, contratti e protocolli di intesa.

L'individuazione di una tale Area comporta la possibilità di disporre di informazioni utili a comprendere l'assunzione di impegni contrattuali o pre-contrattuali che si configureranno come vincoli di tipo gestionale non solo per il loro effetti economico-finanziari, ma anche per l'impatto sulle risorse infrastrutturali e umane che si potrebbe generare.

Il monitoraggio di tali informazioni e dati appare necessario per evitare che gli orizzonti temporali di alcune scelte di Amministrazione della Partecipata, violando la prospettiva di incarico conferito all'Organo di Amministrazione, pregiudichino e/o predeterminino le future scelte stra-

tegiche e operative sia dei Soci che di altri Amministratori succedentesi nel futuro alla guida della Partecipata.

Si tratta di contratti di: fornitura, leasing, affitto (attivo e passivo), gestione, finanziamento, assicurazione, consulenza, lavoro, etc.

9. Prime conclusioni

La disamina fin qui svolta, permette di affermare che il Controllo della partecipata non possa che costituire, in un primo momento, una forma di conoscenza strutturale e gestionale della stessa.

Tale conoscenza si struttura sulla base di una serie di fonti informative e di un soggetto unitario che all'interno dell'ente ne progetta e gestisce la raccolta, l'alimentazione, l'elaborazione e l'interpretazione secondo un metodo, peraltro necessariamente formalizzato in un apposito Regolamento.

Il successivo momento è, invece, costituito dall'impiego di tali conoscenze per orientare e valutare sia la Partecipata che i suoi Amministratori, al fine di poterla considerare, non solo formalmente e giuridicamente, un soggetto strumentale e integrato rispetto all'ente proprietario e alle sue politiche amministrative.

In tale momento, l'esercizio delle *Guida* deve vedere utilmente coinvolti non solo gli Amministratori dell'ente proprietario e l'Organo depositato a ciò (il Consiglio comunale/provinciale), ma perlomeno anche i Responsabili dei Servizi dell'ente che, per specializzazione e finalità, sono naturalmente coinvolti nell'ambito della gestione affidata alla Partecipata.

Ma se la costruzione degli strumenti utili a ciò è fondamentale, non può essere trascurata l'attivazione di tutte le necessarie dinamiche funzionali a coinvolgere i diversi Soggetti e Organi (interni ed esterni), cosicché il Controllo non sia né inutile, perché tardivo e incoerente, né soverchiante perché ridondante ed esclusivamente formale, tanto meno d'intralcio o dispotico, qualora anche dovesse trattarsi di quello Analogo, ancor meno solamente costoso senza che se ne colga un reale valore per l'ente e la collettività che, in ultima analisi, lo finanzia.

E, tali utilità sono principalmente legate al soggetto che l'ente individuerà per progettarlo, attivarlo e implementarlo, la cui composizione, estrazione e preparazione è, quindi, da valutare con estrema attenzione.