

# • Azienditalia • *L CORSI*

DIREZIONE E REDAZIONE  
STRADA 1 PALAZZO F6  
20090 MILANOFIORI ASSAGO

[www.ipsoa.it/azienditalia](http://www.ipsoa.it/azienditalia)

## *Esternalizzazione dei servizi pubblici locali*

### *Lezione 2 L'affidamento «in house providing»: aspetti giuridici e gestionali*



# L'affidamento «in house providing»: aspetti giuridici e gestionali

**Ciro D'Aries** - Docente Università Cattolica di Milano - Dottore Commercialista - Consulente e Revisore di enti pubblici e di enti privati a partecipazione pubblica (1)

**Alessandro Nonini** - Consulente Enti Locali D'Aries&Partners - Pubblicista

## 1. L'istituto dell'in house providing

1.1	L'evoluzione giurisprudenziale - Accenni .....	pag.	5
1.2	La nuova riforma dei Spl e l'eccezione dell'in house providing .....	pag.	6
1.3	Alcune delle problematiche da risolvere circa l'affidamento in house .....	pag.	8
1.4	I tre requisiti per legittimare l'affidamento in house providing .....	pag.	9
1.5	Il gruppo e il controllo indiretto (holding) .....	pag.	13

## 2. Gli strumenti e le fasi del controllo analogo

2.1	I meccanismi del controllo societario .....	pag.	14
2.2	Il budget e la relazione previsionale aziendale .....	pag.	15
2.3	Lo statuto .....	pag.	16
2.4	Il contratto di servizio e la carta della qualità dei servizi .....	pag.	18
2.5	I patti parasociali .....	pag.	20
2.6	Le fasi del controllo .....	pag.	21

## 3. Il raccordo con gli strumenti di programmazione e controllo dell'ente locale - Aspetti operativi

3.1	Il controllo analogo secondo un'ottica di programmazione e controllo dell'ente locale .....	pag.	24
3.2	L'assetto organizzativo dell'ente locale per il corretto esercizio del controllo analogo .....	pag.	27
3.3	Le fasi e i documenti del processo di pianificazione - programmazione e controllo applicati all'ente locale «Belpaese» .....	pag.	29
3.4	Esempio di articolazione di un «Programma Partecipate» all'interno della programmazione dell'ente locale .....	pag.	34
3.5	Esempio di articolazione di un «report aziendale» all'interno del processo di programmazione e controllo dell'ente locale .....	pag.	36

(1) [www.dariesepartners.it](http://www.dariesepartners.it)

<b>4. Conclusioni</b> .....	pag. 37
<b>Domande</b> .....	pag. 41
<b>Risposte</b> .....	pag. 41
<b>Bibliografia</b> .....	pag. 44

# 1. L'istituto dell'in house providing

## 1.1 L'evoluzione giurisprudenziale - Accenni

Col termine affidamenti *in house* viene indicata l'ipotesi in cui il committente pubblico, derogando al principio di carattere generale dell'evidenza pubblica, provvede in proprio, e cioè all'interno della propria struttura «aziendale allargata», all'attribuzione dell'appalto o del servizio di cui trattasi ad altra entità giuridica mediante il sistema dell'affidamento diretto c.d. *in house providing*, ossia senza gara. Delle tre forme di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica previste dall'art. 113, c. 5 del Tuel l'affidamento *in house* è quello che riveste maggiore interesse e presenta le maggiori problematiche. Tale modalità riguarda sia gli affidamenti di servizi pubblici in senso stretto (e cioè quelli rivolti all'utenza) sia gli appalti di servizi resi direttamente all'amministrazione.

Negli affidamenti *in house* non vi è, in pratica, il coinvolgimento degli operatori economici «esterni» nell'esercizio dell'attività della pubblica amministrazione, per cui le regole sulla concorrenza, applicabili agli appalti pubblici e agli affidamenti dei pubblici servizi a terzi, non vengono in rilievo. Si tratta di un modello organizzativo in cui la p.a. attraverso diverse modalità gestionali provvede da sé al perseguimento dei propri scopi pubblici, attraverso la manifestazione del potere di auto-organizzazione.

La scelta tra il sistema dell'affidamento della prestazione mediante gara pubblica e l'opposto modello dell'affidamento *in house* è preceduto dalla comparazione degli obiettivi pubblici che si intendono perseguire e delle modalità realizzative avuto riguardo ai tempi necessari, alle risorse umane e finanziarie da impiegare e al livello qualitativo delle prestazioni in base ai principi di economicità e massimizzazione dell'utilità per l'amministrazione (modello del cd. *Best Value*).

È opinione diffusa che, con l'affidamento *in house*, si è in presenza di una deroga al principio della gara e cioè alla regola fondamentale per il mercato comune; quindi, esso dovrebbe essere utilizzato solo in via eccezionale e temporaneamente. Va comunque precisato che con l'*in house* non si è in presenza di affidamento a «terzi», ma di una gestione «diretta», e cioè con una struttura aziendale che in linea di fatto è emanazione dell'ente pubblico e che la dottrina definisce «delegazione interorganica».

Il sistema degli affidamenti *in house*, in quanto derogatorio rispetto al metodo di scelta del contraente mediante gara pubblica, si pone, tuttavia, in astratto conflitto con i principi generali stabiliti dal Trattato istitutivo delle Comunità europee a tutela della concorrenza e del mercato e a presidio della garanzia di massima trasparenza in materia di affidamento e stipulazione di contratti pubblici, nonché

con i principi e le norme dell'ordinamento nazionale in tema di imparzialità, trasparenza, efficienza, e efficacia dell'azione amministrativa. Per queste ragioni dapprima la Corte di giustizia, e successivamente il legislatore nazionale, hanno definito i confini all'interno dei quali l'affidamento può ritenersi ammissibile.

Le condizioni necessarie affinché si possa derogare alla gara pubblica, secondo il tradizionale insegnamento della sentenza del 18 novembre 1999 della Corte di giustizia, c.d. *Sentenza Teckal* (Sentenza 18 novembre 1999, causa C-107/98, *Teckal*) sono:

- a) la società a cui affidare *in house* il servizio/attività deve essere a «capitale interamente pubblico»;
- b) il soggetto affidatario deve realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente committente (o gli enti se sono più di uno) che lo controlla;
- c) l'esercizio da parte dell'ente committente, sul soggetto affidatario, di un «controllo analogo» a quello che esercita sui propri servizi. Con tale pronuncia la Corte di giustizia, non solo ha delineato i limiti del ricorso all'affidamento in questione, ma ha implicitamente fornito la soluzione normativa dell'istituto *de quo*.

---

Il legislatore nazionale ha recepito le indicazioni europee in relazione all'affidamento e alla gestione dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica, con l'art. 113 («Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica») del D.Lgs. n. 267/2000 (Testo unico degli enti locali), che prevede al comma 5 che la titolarità del servizio sia attribuita, oltre che a società di capitali scelte attraverso gare a evidenza pubblica e attraverso società miste il cui socio privato sia scelto con gara, anche a «società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale 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 pubblici che la controllano».

---

## 1.2 La nuova riforma dei Spl e l'eccezione dell'in house providing

Con l'entrata in vigore dell'art. 23bis della legge n. 133/2008, il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica può avvenire, sostanzialmente, attraverso l'utilizzo di due diverse modalità procedurali:

- una procedura cosiddetta «ordinaria» (comma 2), consistente nel ricorso alla gara pubblica;
- una procedura di conferimento «eccezionale» (comma 3), in quanto derogatoria rispetto a quella ordinaria di cui al comma 2 dell'art. 23bis.

La procedura ordinaria obbliga l'ente locale a conferire la gestione dei servizi pubblici locali a favore di imprenditori o di società «in qualunque forma costituite» purché individuate mediante procedure competitive a evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato della Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici.

La procedura «eccezionale» prevista dal comma 3 dell'art. 23bis, vi-

ceversa, dispone la possibilità di affidamento «diretto» qualora «a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» non sia possibile un efficace e utile ricorso al mercato.

L'espletamento di tale procedura, secondo il legislatore del tutto eccezionale, implica l'onere da parte dell'ente affidante di assicurare un'adeguata pubblicità alla scelta dell'affidamento diretto, quest'ultima da motivare in base a un'analisi di mercato e con l'obbligo contestuale di trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, per l'espressione di un parere sui profili di competenza, da rendere entro 60 giorni dalla ricezione della predetta relazione (comma 4).

Viene comunque prescritto che i soggetti che gestiscono servizi pubblici locali non affidati mediante gara, nonché i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizio o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare (c. 9). Viene data ai soggetti affidatari diretti dei Spl senza gara la possibilità di concorrere alla prima gara svolta per l'affidamento dello specifico servizio già loro affidato.

Entro il 31 dicembre 2010 gli affidamenti diretti devono cessare e gli enti locali procedere all'affidamento mediante procedura competitiva a evidenza pubblica

Spetterà al futuro regolamento o regolamenti, da emanare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 133/2008, disciplinare diversi aspetti molto importanti, tra cui la fase transitoria degli attuali affidamenti diretti, l'assoggettamento al Patto di stabilità interno dei soggetti affidatari diretti dei Spl, il ricorso a procedure a evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale per le società *in house* e per le società miste.

In attuazione della riforma disegnata dall'art. 23bis della legge n. 133/2008, con provvedimento del 16 ottobre 2008, l'autorità garante della concorrenza e del mercato ha approvato un apposito formulario al fine di richiedere agli enti locali che vogliono procedere all'affidamento diretto di servizi gli elementi indispensabili per la verifica della corretta osservanza delle nuove norme sugli affidamenti diretti.

Il parere dell'*authority* è necessario ma, tuttavia, non vincolante, anche se l'autorità ha comunque precisato che «l'ente locale è chiamato a tenere nella dovuta considerazione le valutazioni espresse nel parere rilasciato».

In particolare gli enti locali dovranno produrre tutti gli elementi in grado di documentare quelle «particolari caratteristiche sociali, ambientali e geomorfologiche» che secondo la norma giustificano l'affidamento diretto. L'indagine di mercato deve documentare che il ricorso a gara sarebbe dannoso dal punto di vista economico, e l'ente deve rendere pubblici gli esiti di questa valutazione.

L'*authority* richiede, inoltre, di poter analizzare e verificare gli esiti

dell'indagine, sulla base delle «informazioni sulle caratteristiche economiche del settore» e delle «indicazioni» sui principali concorrenti e sulle forme di finanziamento da parte dell'ente alle attività oggetto di affidamento.

Il formulario predisposto è strutturato su una serie di domande con risposte aperte e descrittive, con l'eccezione delle domande sul valore del servizio e la popolazione

In caso di risposte non sufficientemente esaurienti, l'*antitrust* può chiedere integrazioni che allungano anche il termine dei 60 giorni entro cui è prevista legislativamente la risposta.

### 1.3 Alcune delle problematiche da risolvere circa l'affidamento in house

Alcuni osservatori (1) hanno segnalato come la portata della riforma non avrà effetti decisivi sul sistema attuale in quanto, in primo luogo, la norma sembra presentare numerosi profili di illegittimità costituzionale, in secondo luogo, i nuovi limiti introdotti all'affidamento *in house*, sono di tipo generico e di difficile applicazione.

Il giudizio definitivo sulla norma non potrà comunque essere espresso sino al varo del regolamento (o dei regolamenti) che dovranno dare specifica attuazione ai provvedimenti previsti.

In tale contesto di incertezza, si riportano di seguito alcune riflessioni intorno alla tematica in oggetto:

– gli affidamenti di Spl di rilevanza non economica possono continuare a essere effettuati nella forma dell'*in house providing*. Circa la distinzione tra servizi di rilevanza economica e di quelli privi di tale rilevanza occorre precisare che non esiste a livello nazionale e comunitario una precisa indicazione degli stessi ma valgono le interpretazioni a livello giurisprudenziale.

– non sempre «privato» è sinonimo di qualità e di efficienza; anche molte società pubbliche, come gli stessi enti pubblici, presentano profili di elevata economicità nella gestione dei Spl;

– le società a partecipazione pubblica che attualmente gestiscono *in house* i Spl loro affidati dall'ente pubblico di riferimento, in vista della scadenza dell'affidamento al massimo entro il 31 dicembre 2010, salvo scadenza dell'affidamento stesso prima di tale data, dovranno cercare, laddove ci sia l'interesse alla continuazione delle gestioni, di incrementare al massimo i livelli di economicità e di qualità dei servizi loro affidati, al fine di poter partecipare alla futura gara in condizioni ideali, sfruttando al massimo tutte quelle economie di scala che un soggetto appartenente al gruppo pubblico può conseguire;

– in ogni caso non è chiaro cosa, dopo o anche prima del 31 dicembre 2010, dovrà essere messo a gara; ossia il solo servizio in termini

(1) Cfr. G. Nicoletti, «La riforma nelle gestioni e nell'ordinamento dei servizi pubblici locali: prime valutazioni» in *Azienditalia* n. 10/2008.

di concessione ovvero il «ramo d'azienda» composto anche da risorse umane e strumentali relative al servizio stesso. Se la finanziaria 2008 all'art. 3, c. 30, legge n. 244/2007 prevede che laddove l'ente locale voglia esternalizzare un servizio debba trasferire obbligatoriamente anche le risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie, andando così oltre il concetto di puro servizio e allargando le considerazioni al concetto aziendale di ramo d'azienda, analogamente l'oggetto della futura gara dopo l'*in house* dovrebbe riguardare tutto il ramo a esso dedicato. Se non sarà così cosa ne sarà in particolare delle risorse umane di una società pubblica non più titolare del Spl? Potrà o dovrà l'ente locale «riassorbirle»? La società pubblica dovrà essere messa in liquidazione? Ma tutti questi danni potenziali non potrebbero già rappresentare «quelle peculiari caratteristiche economiche e sociali» che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato? In tal caso l'*in house* avrà vita lunga?

– non sarebbe più utile prefigurare parametri *target* qualitativi, quantitativi, di efficacia ed efficienza che le società *in house* dovrebbero rispettare con riferimento allo specifico servizio gestito, con la conseguenza che il mancato rispetto di tali parametri porterebbe automaticamente alla revoca dell'affidamento e la sua messa a gara sul mercato?

Oltre alla citata riforma negli ultimi anni sono state introdotte alcune disposizioni per limitare il ricorso alle esternalizzazioni tra cui ricordiamo le disposizioni di cui all'art. 3, commi 27, 28 e 29 della finanziaria per il 2008. In particolare si è cercato di minimizzare i costi derivanti dalle esternalizzazioni, vietando alla generalità delle amministrazioni pubbliche (enti locali compresi) di costituire e assumere o mantenere, direttamente o indirettamente, partecipazioni in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Altra norma importante nel contesto dei servizi pubblici locali è quella introdotta con l'art. 13, comma 1, del D.L. n. 223/2006 (c.d. Decreto Bersani), convertito dalla legge n. 248/2006, che prevede il divieto di partecipazione a gare indette da altre amministrazioni nei confronti delle «...società a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali...».

## 1.4 I tre requisiti per legittimare l'affidamento in house providing

### **La «totale partecipazione pubblica»**

In relazione al primo requisito stabilito per l'affidamento diretto, occorre ricordare che la condizione del capitale sociale totalmente



pubblico è stato sempre prevista dal legislatore nazionale, tale condizione è stata successivamente confermata anche in ambito europeo (decisione 11 gennaio 2005 C 26/03 *Stadt Halle*). In sostanza, quindi, non deve sussistere partecipazione anche minoritaria di capitale privato.

La motivazione addotta è che la partecipazione, anche minoritaria, di una impresa privata al capitale di una società alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla detta società un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi. Il rapporto tra un'autorità pubblica e i suoi servizi sottostà alle esigenze proprie del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico. Per contro qualunque investimento di capitale privato in una impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati e persegue obiettivi di natura differente. Inoltre si offrirebbe a una impresa privata presente nel capitale della società un vantaggio rispetto ai suoi concorrenti.

La pluralità di soggetti pubblici al capitale sociale dell'affidataria di per sé non esclude l'affidamento *in house* a condizione, comunque, che ciascuno di essi sia in grado di esercitare il controllo analogo a quello che esercitano sui servizi gestiti in economia.

### **La «parte più importante dell'attività»**

Il criterio della «parte più importante dell'attività» non ha destato particolari problemi né in giurisprudenza, né tantomeno in dottrina. La *ratio* si coglie agevolmente se si considera come le regole della concorrenza risulterebbero violate nel caso di affidamento diretto di un pubblico servizio a un'impresa che opera a tutti gli effetti sul mercato, posto che tale impresa verrebbe favorita rispetto alle altre imprese che vi operano senza godere di affidamenti diretti, alterando la *par condicio* tra imprese concorrenti. Non è, invece, così quando si tratta di organismi che non stanno sul mercato o che vi stanno in posizione del tutto trascurabile, quali, appunto, sono quelli che operano esclusivamente o quasi esclusivamente a favore degli enti pubblici che li controllano.

Tali premesse suggeriscono che il requisito della prevalenza dell'attività deve essere valutato sotto il profilo quantitativo piuttosto che qualitativo e, quindi, deve essere parametrato al fatturato realizzato. La prevalenza dell'attività deve essere significativa, in quanto non è una minima prevalenza che può indurre a far ritenere che la società opera quasi esclusivamente con l'ente (o gli enti) che la controlla. La legge, inoltre, non indica la misura della prevalenza dell'attività per cui spetta all'interprete individuarla tenendo presente la *ratio* della norma e facendo riferimento, ove possibile, a disposizioni che regolano casi analoghi.

In tal senso si è recentemente espresso il C.g.a. per la Regione Sicilia, sentenza del 4 settembre 2007 n. 719, secondo cui «più ancora che l'individuazione di una soglia percentuale necessita un giudizio pragmatico nel caso concreto che si basi, però, non solo sull'aspetto

quantitativo, ma anche su quello qualitativo. In altri termini, la natura dei servizi, opere o beni resi al mercato privato, oltre alla sua esiguità, deve anche dimostrare la quasi inesistente valenza nella strategia aziendale e nella collocazione dell'affidatario diretto nel mercato pubblico e privato. Che un'impresa creata per gestire lo *spin off* immobiliare di un grande ente locale come una provincia, fornisca, saltuariamente, una sola volta nell'anno, e in quantità irrisoria rispetto al fatturato pubblico, un servizio di *global service* a una grande impresa privata dello stesso territorio, particolarmente importante sotto il profilo sociale, potrebbe non violare il principio della prevalenza. Ma se la stessa operazione, negli stessi limiti quantitativi, cominciasse ad inserirsi in un piano aziendale di espansione, anche territoriale, ciò implicherebbe una rilevanza qualitativa della operazione in contrasto con il principio della prevalenza».

A tal fine si possono richiamare l'art. 13 della Direttiva 93/38/CEE e l'art. 8 del D.Lgs. n. 158/1995 i quali consentono nei c.d. settori esclusi o speciali che le pubbliche amministrazioni affidino direttamente appalti (di servizi, lavori o forniture) a un'impresa collegata purché almeno l'80% del fatturato dell'ultimo triennio provenga dallo svolgimento di servizi o di lavori o dalla fornitura di prodotti all'amministrazione cui è collegata. «La ragione che giustifica l'affidamento diretto di un appalto ad una società collegata è, invero, la medesima che giustifica l'affidamento diretto di un pubblico servizio a una società *in house*, in quanto, in entrambi i casi, l'avvalersi di società collegate o controllate rappresenta una scelta auto-organizzativa della pubblica amministrazione, la quale evita, in tal modo, di rivolgersi al mercato. Il parametro dell'80% del fatturato realizzato dalla società *in house* per la gestione dei servizi pubblici a essa affidati dall'amministrazione che la controlla può, quindi, considerarsi un valido criterio dal quale può ragionevolmente desumersi quando il requisito della prevalenza dell'attività sia da ritenere soddisfatto» (2).

### **Il «controllo analogo»**

Le maggiori difficoltà interpretative sono sorte nel definire in modo organico la nozione di «controllo analogo». Recentemente, è intervenuta una sentenza Consiglio di Stato in adunanza plenaria (sentenza n. 1, del 3 marzo 2008) in occasione del quale sono stati chiariti alcuni punti fondamentali in tema di *in house providing* e di società miste, e sono stati affrontati, oltre al requisito del controllo analogo, anche i requisiti analizzati in precedenza.

In particolare, i magistrati del massimo organo di giustizia amministrativa si sono dovuti pronunciare:

– su quali fossero le condizioni richieste dagli interventi della Corte di giustizia e dalle successive posizioni assunte dalla giurisprudenza nazionale per potere considerare legittimo un affidamento diretto;

(2) Così: C. Tessarolo «La gestione in house dei servizi pubblici» in *Diritto dei servizi pubblici*, 24 febbraio 2005.

– sulla definizione del concetto di prevalenza dell'attività svolta in favore dell'amministrazione affidante dal modulo societario affidatario;

– sulla individuazione dei contorni essenziali della nozione di «controllo analogo».

Il primo requisito identificato dal Consiglio di Stato, affinché l'affidamento diretto del servizio possa aver luogo è rappresentato dalla 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, pur ergendosi a condizione principe, 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 comunitaria, ha evidenziato come, al fine di rendere effettivo il requisito in esame, occorra un *quid pluris* identificabile in alcuni penetranti strumenti di controllo derivati dal diritto civile.

I giudici di Palazzo Spada, innanzitutto, hanno considerato inderogabile il principio dell'incredibilità del capitale sociale, anche limitata a quote minime, a beneficio di altri soggetti privati. In sostanza, l'apertura del pacchetto azionario a terzi svelerebbe la vocazione commerciale del modulo societario che mal si concilierebbe con la possibilità di esercitare un reale controllo sul soggetto affidatario del servizio. In secondo luogo, i giudici amministrativi hanno stigmatizzato la necessità che il consiglio di amministrazione della società cui viene affidato il servizio sia svuotato di significativi poteri gestionali al punto da apparire come una specie di «ostaggio» in mano agli organi di *governance* dell'ente affidante cui, *per contra*, devono essere riconosciuti poteri più incisivi di quelli normalmente riconosciuti dal diritto societario alla maggioranza sociale.

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.

In estrema sintesi, l'adunanza plenaria ha ribadito il principio cardine, già fissato a suo tempo dalla giurisprudenza comunitaria, a tenore del quale il controllo societario totalitario esercitato dal soggetto

pubblico sull'affidatario non costituisce condizione sufficiente per giustificare l'affidamento diretto del servizio, se a esso non si associa un'influenza dominante dell'ente pubblico sia sulle decisioni strategiche che sulle scelte più importanti assunte dal gestore del servizio.

Del resto, il fenomeno dell'*in house* si inquadra all'interno del più generale fenomeno dell'autoproduzione, cioè della capacità della p.a. di trovare al proprio interno le risorse e le capacità gestionali necessarie senza dover ricorrere al mercato mediante l'esperimento di procedure a evidenza pubblica. I giudici di Palazzo Spada, infine, confermando la fluidità del concetto di controllo analogo, hanno cercato di aggiungere ulteriori tasselli, utili a completare la difficile opera di strutturazione del contenuto di tale elemento.

Secondo i giudici dell'adunanza plenaria, 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 «monitoraggio», investa:

- 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.

## 1.5 Il gruppo e il controllo indiretto (holding)

Controversa è la partecipazione indiretta nella società *in house* dell'ente locale attraverso una società controllata. Parte della dottrina si esprime positivamente a condizione che la società di primo grado sia pure essa *in house* e vengano rispettate le altre condizioni. Si fa anche riferimento all'art. 2359, secondo comma del codice civile e sulla circostanza che il controllo societario risulta rilevante non solamente nel diritto civile, ma anche nel diritto amministrativo. Altra parte della dottrina lo esclude tassativamente attesa la difficoltà dell'ente locale (o degli enti locali) di esercitare su una società «nipote» il «controllo analogo». In particolare, con la sentenza della Corte di giustizia europea, sez. I, dell'11 maggio 2006, C-340/04, è stato espresso il principio secondo cui la presenza di una *holding*, partecipata dal comune, che si ponga quale tramite rispetto alla società cui l'ente locale affidi dei servizi 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. In tali circostanze, secondo la Corte, previa verifica di queste ultime da parte del giudice di merito, l'amministrazione aggiudicatrice può non esercitare sull'affidataria dell'appalto un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Nel caso di affidamento *in house* in presenza di una *holding* comunale, oltre alla presenza di un controllo che non sia formale, ma che consenta all'amministrazione di esercitare

un'«influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti di detta società» occorre, quindi, rendere ancora più stringente il rapporto tra l'amministrazione, la *holding* e le società controllate dalla *holding*. In particolare occorre che per le società partecipate dalla *holding* gestite *in house* sia resa obbligatoria la rendicontazione separata dei risultati delle stesse, e che gli atti fondamentali relativi alla gestione delle società vengano approvati dall'assemblea dei soci, quindi con un pronunciamento preventivo da parte del consiglio comunale. Inoltre, è necessario limitare l'operatività del consiglio di amministrazione e dell'amministratore delegato per le operazioni non previste dal *budget* stabilito dal socio.

## 2. Gli strumenti e le fasi del controllo analogo

### 2.1 I meccanismi del controllo societario

#### ***Condizioni necessarie ma non sufficienti per l'esercizio del controllo analogo***

L'introduzione della nuova disciplina giuridica dei «gruppi societari», con l'art. 2497 del codice civile, individua una responsabilità diretta nei confronti dei soci e dei creditori sociali della società o ente che esercita attività di direzione e coordinamento.

Tale nuova disciplina ha posto gli enti locali in una posizione effettiva di «capogruppo», rendendo inderogabile il potenziamento della propria funzione di controllo.

La funzione di controllo societario, unita a quella di tipo amministrativo, può essere la base ideale sulla quale costruire il modello di «controllo analogo» che meglio risponda alle caratteristiche richieste dal legislatore nazionale e alle indicazioni espresse a livello giurisprudenziale.

Una possibile interpretazione del «controllo analogo», può essere, quindi, basata, da una parte, sui tipici elementi del sistema di programmazione e controllo degli enti locali, dall'altra, su elementi tipici del controllo societario tra cui:

- l'adozione di un *budget*/relazione previsionale (negoziata);
- la definizione di obblighi informativi;
- l'adozione di specifiche previsioni statutarie;
- l'adozione di codici di *corporate governance* e di comportamento;
- i contratti di servizio e le carte della qualità dei servizi.

Tali elementi, dovranno essere inseriti all'interno del sistema di programmazione e controllo dell'ente locale, realizzando appieno il controllo sulle attività gestite dalle società partecipate, sia da un punto di vista societario, sia da un punto di vista di raggiungimento di obiettivi qualitativi e quantitativi dei servizi erogati ai cittadini.

Attraverso l'introduzione di questi nuovi strumenti, e la loro integrazione con le modalità gestionali degli enti locali, è possibile migliorare il ruolo dell'ente locale quale azionista/committente delle società partecipate affidatarie *in house* dei servizi pubblici locali.

Anticipando quello che verrà illustrato di seguito, le principali problematiche, che devono essere superate in relazione al ruolo di azionista pubblico e ai rapporti tra socio pubblico e un'impresa pubblica, sono:

- un'interpretazione delle funzioni di indirizzo e di controllo in chiave esclusivamente politica;
- un'eccessiva autoreferenzialità del *management*, basata su forti asimmetrie informative e su un'interpretazione totalmente fiduciaria del proprio mandato.

Queste problematiche possono essere risolte solo attraverso l'adozione di strumenti e modalità di gestione dei rapporti che garantiscano maggiore trasparenza nella regolamentazione delle funzioni di indirizzo e di controllo in capo al socio pubblico, adottando meccanismi di governo aziendale a garanzia di una maggiore *accountability* dell'andamento aziendale e, conseguentemente, una responsabilizzazione del *management*.

L'ente pubblico deve sempre più prendere consapevolezza che esso tende ad assumere più una configurazione di *holding*, con la necessità di individuare strumenti di controllo efficaci affinché la gestione dei servizi pubblici risponda comunque a finalità di economicità e di qualità per i cittadini, tenuto conto di tutti gli interessi coinvolti.

Di seguito vengono analizzati i principali strumenti riconducibili alla disciplina di diritto privato che possono rappresentare quelle condizioni necessarie, e tuttavia, non sufficienti per garantire il controllo analogo e un efficace ruolo di socio azionista e committente dell'ente pubblico nei confronti delle società controllate.

Come verrà meglio illustrato nell'ultima parte della presente lezione, solo una programmazione del gruppo allargato a certe condizioni può consentire di superare alcuni limiti all'esercizio effettivo del controllo analogo, configurando di fatto le premesse di un efficiente «gruppo pubblico» nell'interesse della collettività amministrata.

## 2.2 Il budget e la relazione previsionale aziendale

Al fine di garantire una corretta applicazione del «controllo analogo» sulle società pubbliche partecipate, alle quali sono stati affidati direttamente i servizi pubblici, l'ente locale dovrebbe prevedere l'obbligo per le società della redazione annuale di un documento che garantisca, prima dell'esercizio, una visione preventiva dell'attività che la stessa andrà a svolgere.

Gli elementi essenziali di questo documento sono tre:

1. gli obiettivi di carattere qualitativo e quantitativo affidati alla società;

2. gli elementi economici, patrimoniali e finanziari che si prevede caratterizzeranno l'attività della società nel corso dell'anno;
3. gli elementi di rischio potenziale per l'ente locale, nella sua doppia veste di socio pubblico e di committente dei servizi pubblici affidati alla società.

Tuttavia, la redazione di questo documento, come verrà illustrato di seguito, non può che essere il risultato di un processo di negoziazione tra la componente politico-amministrativa dell'ente locale e il *management* della società.

È proprio attraverso la negoziazione degli obiettivi, che si realizza il cd «controllo analogo». In mancanza di una negoziazione preventiva di tutte le componenti che caratterizzeranno l'attività della società partecipata, viene meno l'effettiva possibilità per l'ente locale di realizzare un controllo efficace. Ad esempio, in assenza di una definizione preventiva del risultato economico della società partecipata, negoziato e fatto proprio dai due soggetti (azionista e soggetto controllato), anche un controllo realizzato nel corso dell'anno risulterebbe vano, in quanto qualunque risultato intermedio se non confrontato con il valore *target* stabilito a priori, non potrà garantire una effettiva possibilità di incidere positivamente sulla gestione della società.

Unitamente alla formulazione di un *budget* è opportuno che la società sottoposta al controllo dell'ente pubblico redigesse, quale strumento di visione strategica più ampia, anche una relazione previsionale aziendale (Rpa) contenente:

- i piani strategici, finanziari, economici e patrimoniali;
- i piani di investimento di breve e lungo periodo;
- il *budget* dettagliato relativo all'esercizio successivo;
- una relazione di *risk management*.

**Tavola 1 - La trasmissione degli obiettivi nei servizi gestiti in economia e nei servizi esternalizzati in house**

Servizi gestiti in economia	Servizi esternalizzati in house
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 169,c. 1, D.Lgs. n. 267/2000, Tuel</li> </ul> <p><u>Piano Esecutivo di Gestione</u> Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regolamento Partecipate</li> </ul> <p><u>Relazione previsionale aziendale (Rpa)</u> Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, l'organo esecutivo definisce con le società partecipate <i>in house</i>, prima dell'inizio dell'esercizio, la relazione previsionale aziendale, nella quale sono determinati gli obiettivi di gestione di qualità, quantità ed economici che sono affidati alle società stesse.</p>

## 2.3 Lo statuto

Gli statuti delle società partecipate, al fine di garantire l'esercizio del controllo analogo, dovrebbero disciplinare, tra l'altro:

- il divieto di partecipazione al capitale di soggetti privati;

- la possibilità di indizione dell'assemblea societaria in qualunque momento e su semplice richiesta al consiglio di amministrazione o all'amministratore unico da parte dell'azionista oltre a quelle obbligatorie in base al diritto societario (es. approvazione bilancio);
- l'indizione di almeno una assemblea prima della gestione per la definizione del *budget* e degli obiettivi da affidare;
- l'indizione di assemblee durante l'esercizio anche per la discussione dei *report* periodici, la cui periodicità dovrà essere già preventivamente definita anche nello statuto stesso;
- i flussi informativi oggetto dei rapporti con il socio o i soci pubblici e i documenti sottostanti (*budget*, *report*, contratti, regolamenti, ecc.);
- l'obbligo per la società controllata dell'adozione di un sistema di controllo di gestione;
- le modalità di nomina dei componenti il consiglio di amministrazione o dell'amministratore unico;
- la limitazione dell'oggetto sociale e della territorialità operativa;
- la preventiva autorizzazione dell'assemblea degli atti di straordinaria amministrazione, compresi: gli investimenti, le dimissioni e le politiche di finanziamento/indebitamento;
- l'adozione obbligatoria di un codice di *corporate governance* e di un codice di comportamento.

Il «**codice di corporate governance**» è finalizzato alla regolamentazione dell'organizzazione interna della società, determinandone il sistema di direzione e controllo attraverso l'individuazione degli organi societari, del loro funzionamento e delle specifiche competenze ad essi attribuite. I punti essenziali sono i seguenti:

- attribuzione al consiglio di amministrazione di un ruolo di direzione e di controllo dell'attività sociale, con esclusione della gestione operativa, di pertinenza del solo Amministratore delegato, con lo scopo di evitare una gestione collegiale di tutti gli amministratori; si favorisce quindi una netta distinzione nei rapporti tra il Cda, l'Ad, il collegio sindacale (e se presente della società di revisione). Tale modello potrebbe essere ancora meglio realizzato attraverso l'adozione di un modello di governance «dualistico», nel quale il ruolo di direzione e controllo viene affidato al consiglio di sorveglianza, mentre la gestione è affidata al consiglio di gestione (art. 2409 c.c.);
- creazione di una struttura di internal audit, che alle dirette dipendenze del presidente del Cda, che garantisca una corretta gestione attraverso l'affidabilità delle informazioni e la conformità degli adempimenti operativi alle leggi e alle procedure interne. (Nel caso di società partecipate di ridotte dimensioni, tale struttura potrebbe essere «condivisa» tra tutte le società partecipate dall'ente locale);
- istituzione di una unità organizzativa con funzioni di valutazione e di gestione dei rischi aziendali alle dirette dipendenze dell'Ad. (Nel caso di società partecipate di ridotte dimensioni, tale struttura potrebbe essere «condivisa» tra tutte le società partecipate dall'ente locale);
- obbligo al presidente di informazione del socio pubblico sull'andamento aziendale.
- obbligo all'Ad di un reporting quadrimestrale al Cda.
- definizione del collegio sindacale quale «garante della legalità dell'amministrazione», di cui «risponde direttamente al socio ente locale»; inoltre il collegio sindacale è tenuto a effettuare uno scambio periodico di informazioni con l'ufficio di internal audit e con la società di revisione, quando prevista.

Il «**codice di comportamento**» detta le linee guida del codice etico di cui si dovranno dotare le società (anche ai sensi del D.L. n. 231/2001), individua i flussi di informazione tra gli organi delle singole società e il socio comune, tenendo anche conto delle particolarità connesse alla natura pubblicistica di tale socio, detta le regole di condotta per le nomine dei componenti dei consigli di amministrazione e dei



---

collegi sindacali delle società controllate e partecipate di secondo livello. Il codice di comportamento include:

– il «codice etico» rivolto ad amministratori, sindaci e dipendenti della società, i quali sono vincolati alle norme e ai contenuti nel rispetto dei principi etici generali, quali l'obbligo di diligenza, lealtà, imparzialità, trasparenza, correttezza ed efficienza;

– il «regolamento gare» che disciplina le procedure da osservare sia per l'acquisizione di forniture di beni e servizi che per lo svolgimento di incarichi conferiti dall'amministrazione comunale;

– gli obblighi informativi nei confronti dell'ente locale che, come visto in precedenza, riguardano essenzialmente nella relazione previsionale aziendale (Rpa) e la relazione di gestione trimestrale;

– le «regole di condotta» per le nomine dei Cda e dei collegi sindacali delle società controllate e partecipate di secondo livello, a cui vanno estesi i codici della società madre.

---

## 2.4 Il contratto di servizio e la carta della qualità dei servizi

Il *contratto di servizio* rappresenta uno strumento indispensabile per la gestione del rapporto tra ente locale ed erogatore del servizio all'interno del sistema dei servizi pubblici locali. È un contratto di natura privatistica, a oggetto pubblicistico e deve essere obbligatoriamente allegato ai capitolati di gara/affidamento diretto del servizio. Il contratto che deve essere approvato dall'ente, è stato introdotto «per riequilibrare l'eccessiva indipendenza gestionale del soggetto gestore». I principali elementi che caratterizzano il contratto di servizio sono: l'oggetto, la durata del contratto, gli adempimenti del gestore e degli enti locali, i meccanismi di vigilanza nei confronti del gestore, la possibilità di inserire sanzioni, i meccanismi di tutela dell'utente.

### ***Gli elementi in sintesi del contratto di servizio***

- 1) Forma del contratto
- 2) Premesse del contratto
- 3) Richiamo premesse
- 4) Durata e tempi
- 5) Oggetto del contratto:
  - Nello specifico deve contenere:

- 
- Servizio affidato;
  - Piano delle attività;
  - Piano degli interventi;
  - Livelli di qualità del servizio;
  - Obbligo d'utilizzo di mezzi e impianti propri;
  - Sicurezza;
  - Regime di esclusività del servizio;
  - Comunicazione dati agli utenti;
  - Servizi ulteriori erogabili dal gestore;
  - Risorse affidate;
  - Clausole sociali;
  - Relazioni con gestioni connesse;
  - Trasferimento di poteri sanzionatori al gestore;
  - Utilizzo di terzi nello svolgimento dell'attività affidata.
-

## 6) Obblighi del gestore

---

- Controllo di gestione;
  - Modalità di tenuta della contabilità della gestione;
  - Comunicazione dati sulla gestione;
  - Certificazione del bilancio;
  - Sistema qualità;
  - Certificazione di qualità (e industriali);
  - Carta dei servizi;
  - Obblighi assicurativi e previdenziali;
  - Tipologia e qualifica del personale da impiegare nello svolgimento del servizio;
  - Tutela della concorrenza;
  - Segretezza;
  - Proprietà degli elaborati;
  - Marchi;
  - Divieto di cessione del contratto;
  - Modifica della natura giuridica, della compagine sociale, delle caratteristiche del gestore;
  - Obblighi del gestore nei contratti con gli utenti;
  - Adeguamento a nuova normativa e a provvedimenti di terzi;
  - Limiti alla responsabilità del gestore.
- 

## 7) Obblighi dell'amministrazione

## 8) Profili economici del contratto

---

- Compensi per l'affidatario;
  - Canoni;
  - Determinazione e articolazione della tariffa;
  - Revisione della tariffa;
  - Modalità di riscossione della tariffa;
  - Oneri economici dell'amministrazione;
  - Tributi;
  - Interessi moratori.
- 

## 9) Monitoraggio

## 10) Garanzie

---

- Cauzioni;
  - Fidejussioni bancarie;
  - Fidejussioni assicurative;
  - Affidabilità tecnica;
  - Assicurazioni.
- 

## 11) Interruzione e sospensione del servizio

## 12) Sanzioni

## 13) Cause di estinzione del rapporto

## 14) Modalità per l'eventuale modifica del contratto

## 15) Elezione del foro competente e clausola compromissoria

## 16) Sottoscrizione

## 17) Allegati del contratto

Il contratto di servizio dovrà costituire il raccordo tra ente regolatore e soggetto gestore nel recepimento degli obiettivi programmati, che saranno sottoposti a un processo di controllo e di monitoraggio con periodicità infrannuali (es. quadrimestrale).

Infatti, il contratto di servizio, che disciplina le modalità di esecuzione del servizio pubblico gestito dalle società esterne, rappresenta una significativa forma di controllo. Tramite una accurata redazione del contratto e una verifica periodica dei risultati conseguiti e con-

seguibili, rispetto a quanto contrattualmente convenuto, l'ente pubblico potrà esercitare una tanto più costante quanto efficace opera di controllo volta a mantenere o riportare negli ambiti programmati l'attività svolta dalla società.

Tavola 2 - Nuovo ruolo dell'ente locale



Con la finanziaria 2008 (legge n. 244/2007) all'art. 2, c. 461, è stata introdotta, già in sede di stipula dei contratti di servizio, la redazione obbligatoria della *Carta della qualità dei servizi* che rappresenta una naturale evoluzione della vecchia Carta dei servizi. Tale redazione deve avvenire a cura del soggetto gestore, in conformità a intese con associazioni di tutela del consumatore e con le associazioni imprenditoriali interessate, deve indicare gli standard di qualità e quantità relativi alle prestazioni da erogare, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantire, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza.

## 2.5 I patti parasociali

I patti parasociali sono contratti tra soci che si collocano in posizione esterne e subordinata all'esistenza del vincolo sociale (atto costitutivo e statuto) dal quale ne traggono origine. Tali accordi hanno la funzione di coordinare l'attività dei soci e in particolare i gruppi di soci che condividono alcune finalità legate al possesso di una partecipazione sociale (3)

Attraverso i patti parasociali è possibile introdurre delle variazioni nell'assetto dei rapporti tra soci e dei rapporti tra soci e società

(3) Per maggiori approfondimenti si rimanda a Marco Libanora, «Gli strumenti di politica energetica territoriale: le Esco», in *Azienditalia*, n. 10/2008.

che agevolino, attraverso l'organo amministrativo, il perseguimento degli obiettivi per i quali gli enti pubblici decidono di acquisire una quota di partecipazione. I patti parasociali possono, quindi, rappresentare uno strumento efficace per conciliare una realtà prettamente privatistica d'impresa quale la società di capitali (Spa e Srl) con le finalità e le esigenze dei soci pubblici. I principali patti parasociali sono:

- il sindacato di voto: ha per oggetto l'esercizio di voto;
- il sindacato di blocco: limita il diritto di trasferimento delle quote della società;
- il patto di concertazione: ha per oggetto o per effetto l'esercizio anche congiunto di un'influenza dominante.

Lo strumento dei patti parasociali può essere utilizzato dagli enti locali, essenzialmente, in due casi:

- quando la compagine societaria è composta da più enti, comprendendo altre fattispecie di enti di carattere pubblico (Ato, altre società pubbliche,..);
- quando la compagine societaria è composta anche da soci privati.

## 2.6 Le fasi del controllo

Il controllo sul soggetto erogatore del servizio può essere suddiviso in fasi, che lo qualificano quale di natura preventiva, concomitante e successiva rispetto all'esercizio gestionale del soggetto stesso.

Il controllo che l'ente è tenuto a effettuare può essere definito un controllo istituzionale, in quanto si colloca e inerisce alla funzione di programmazione e indirizzo, da un lato, e alla funzione di controllo gestionale dall'altro.

Rispetto alla gestione, è possibile articolare tale controllo in tre fasi: preventivo, concomitante e successivo.

Le modalità per esercitare il controllo istituzionale dell'ente sulle proprie partecipate, secondo una tempistica che potremmo definire preventiva, possono rinvenirsi in fase di predisposizione dei documenti analizzati in precedenza:

- dello statuto sociale e dei relativi codici di *governance* e di comportamento;
- di patti parasociali;
- dei contratti di servizio;
- per il tramite dei consiglieri di amministrazione di riferimento (nomina pubblica).

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, al momento della nomina dei consiglieri da parte dell'ente, dovrebbe essere stabilito l'obbligo di questi di provvedere con cadenza periodica (possibilmente con periodicità quadrimestrale) a relazionare sullo stato di attuazione degli obiettivi programmati, nonché in merito a fatti che possano avere ripercussioni anche future sul bilancio dell'ente proprietario o azionista. Dette relazioni dovrebbero essere trasmesse tempestivamente al responsabile dell'ufficio programmazione e controllo che provvederà a inoltrarle alla giunta con le modalità predefinite.

Il sindaco, o il presidente della provincia, potrebbe prevedere, rispetto a tale adempimento, anche una sanzione per la sua inosservanza, che nei casi più gravi potrebbe essere la revoca e la sostituzione.

Il controllo di tipo concomitante sull'attività svolta dalle partecipate potrà essere esercitato attraverso:

- la raccolta di dati, informazioni, rapporti infrannuali sulla gestione della partecipata, le cui modalità di richiesta e di trasmissione dovranno essere appositamente disciplinate nel contratto di servizio ovvero in appositi atti negoziali;
- il collegio sindacale delle partecipate;
- l'eventuale società di revisione o il revisore contabile della partecipata;
- il collegio dei revisori dell'ente socio;
- il consiglio di sorveglianza e il comitato per il controllo sulla gestione, interno al consiglio di amministrazione.

---

#### La scelta del modello di governance come strumento di controllo

La scelta del modello di *governance* rappresenta uno strumento di controllo non solo concomitante, rispetto alla gestione, ma anche di tipo preventivo, *ex ante*, di impostazione iniziale, per il quale l'ente, nel costituire una società di capitale (Spa) dovrà e potrà interrogarsi se, rispetto al modello tradizionale, gli altri due nuovi modelli, e in particolare quello dualistico, possa meglio rispondere a un rafforzamento della funzione di indirizzo e controllo sulla propria partecipata.

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

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

Nel sistema dualistico il consiglio di sorveglianza rappresenta l'organo di controllo, sovraordinato a quello gestorio, a presidio sia degli interessi degli azionisti sia di quelli della collettività in generale.

Tale ultimo modello si presenta come quello più adatto alle società pubbliche per una serie di motivazioni:

- a) al suo interno possono essere nominati i dirigenti competenti in materia da parte dell'ente locale, in modo che questi possano avere il polso della situazione e contribuire alla formulazione degli indirizzi strategici;
- b) può essere utile per gestire più agevolmente i rapporti nel caso di società partecipate da più enti locali, evitando di redigere patti parasociali e inserendo tutti gli enti di minoranza nel consiglio di sorveglianza;
- c) permette di introdurre un sistema di relazioni più articolato all'interno della società, perché nulla esclude che all'interno del consiglio di sorveglianza si possa dare spazio anche a consiglieri indipendenti, come richiede il Codice Predda di autodisciplina per le società quotate, garantendo una maggiore autonomia alla società, per quanto essa sia un ente strumentale;
- d) non essendo il consiglio di sorveglianza un organo di gestione in senso proprio, al suo interno possono trovare spazio anche rappresentanti della minoranza consiliare. In questo modo, anzi, il «controllo analogo», previsto e richiesto per l'affidamento *in house providing*, viene rafforzato dalla presenza nell'organo societario di indirizzo, anche della minoranza politica. Una forma di garanzia analoga a quella prevista nell'ente locale stesso.

Più di quello «tradizionale», quindi, il sistema dualistico rappresenta un modello di *governance* che ben si adatta alla realtà delle partecipate pubbliche.

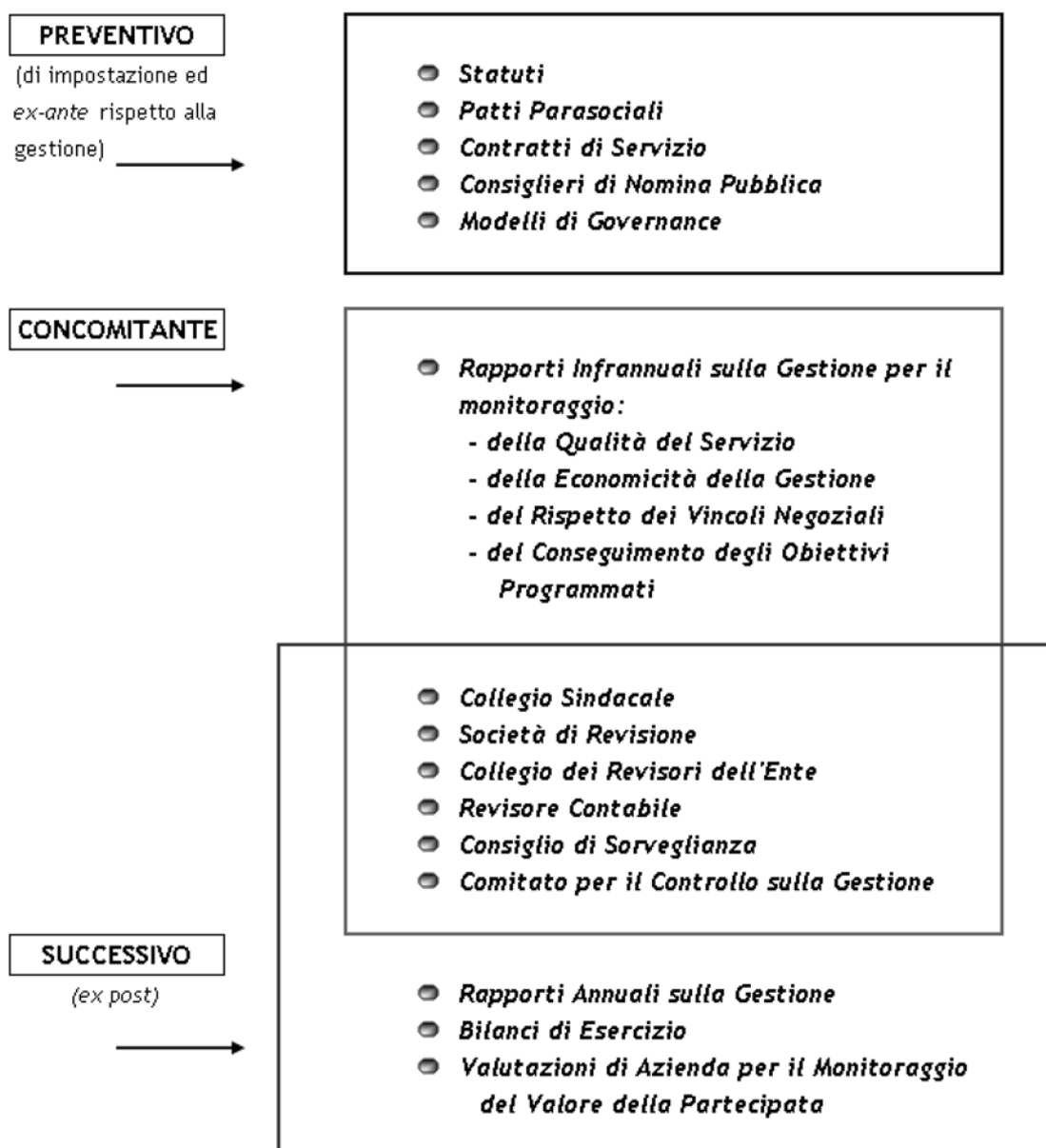
---

Il controllo successivo, e che potremmo definire *ex post* rispetto alla gestione della partecipata, si avvale, a esclusione dei rapporti infrannuali sui risultati della partecipata, degli strumenti del controllo concomitante. L'esatta individuazione a priori dei documenti e delle elaborazioni di specifici rapporti e analisi da parte della partecipata, non solo durante l'esercizio ma anche a chiusura dello stesso, ac-

**Tavola 3 - Tipologia di controlli e relativi strumenti**

### **TIPOLOGIA DI CONTROLLO E RELATIVI STRUMENTI**

*(all'interno della funzione di Indirizzo e Controllo delle Partecipate)*



compagnata dalla definizione a priori di obiettivi negoziati, può garantire un efficace controllo da parte dell'ente socio.

Ulteriori strumenti idonei a tale fase di controllo sono rappresentati dal bilancio annuale della partecipata, composto dallo stato patrimoniale, dal conto economico, dalla nota integrativa e dalla relazione sulla gestione e da procedure dirette a monitorare il «valore economico» della partecipata (totale o parziale in relazione alle quote di partecipazione al capitale sociale di quest'ultima). Quest'ultimo strumento rappresenta sicuramente una opportunità per l'ente grazie al quale quest'ultimo, in relazione al valore economico che la società consegue o potrebbe conseguire, può essere messo in grado di adottare ulteriori scelte strategiche legate:

- alla alienazione di parte delle proprie quote/azioni;
- alla eventuale collocazione sul mercato borsistico della società;
- alla definizione dei rapporti di forza con altre società con le quali si tratti di alleanze e/o di operazioni straordinarie possibili o semplicemente ipotetiche;
- alla semplice consapevolezza dell'andamento del valore economico della società partecipata nel corso degli anni.

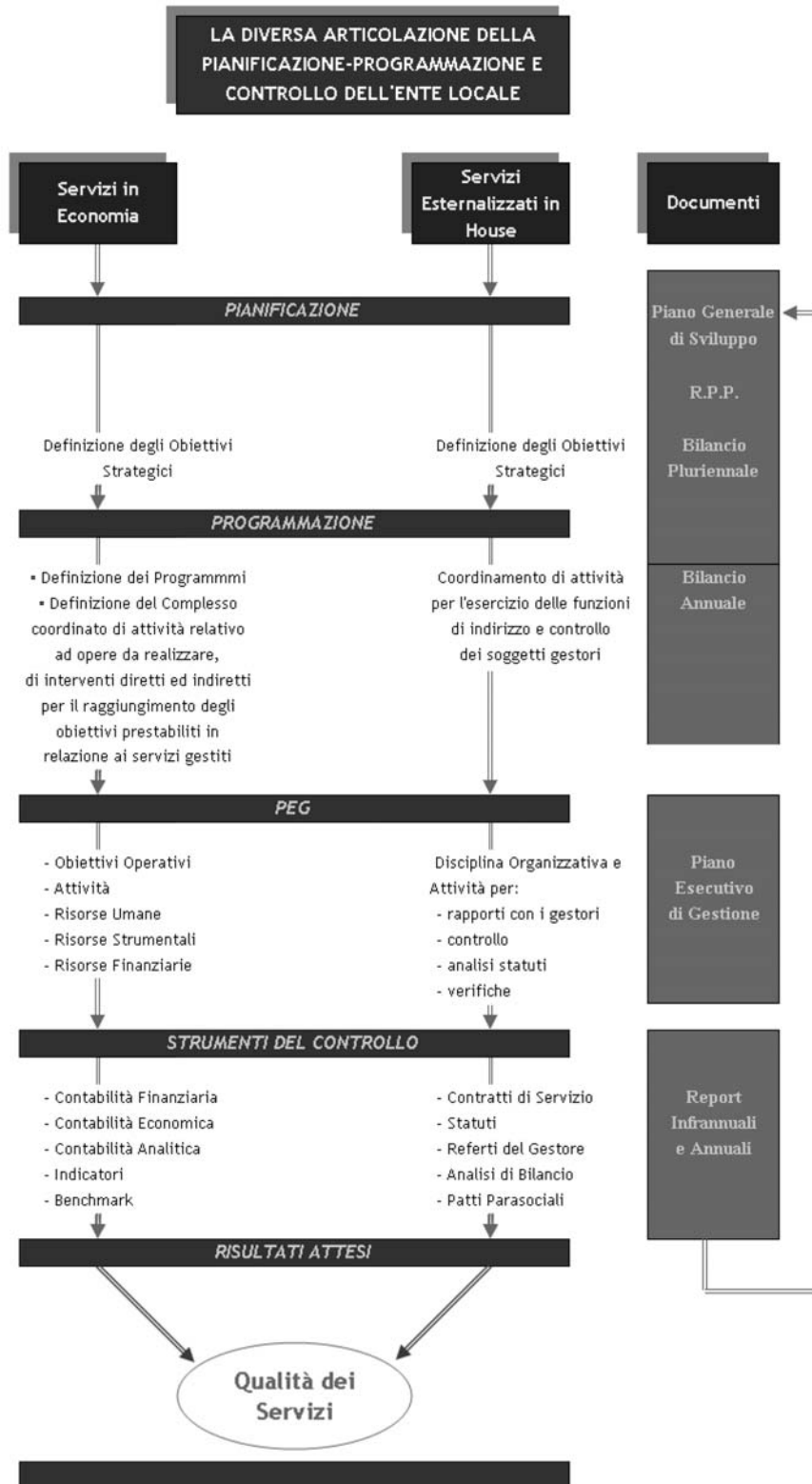
### **3. Il raccordo con gli strumenti di programmazione e controllo dell'ente locale - Aspetti operativi**

#### **3.1 Il controllo analogo secondo un'ottica di programmazione e controllo dell'ente**

La connotazione di regolatore dei servizi, e nell'ottica di un concetto di *governance*, fa sì che l'ente debba esercitare l'importante funzione di indirizzo e l'indispensabile funzione di controllo.

Come visto in precedenza, un'amministrazione pubblica aggiudicatrice può ricorrere al cd. *in house providing* soltanto a favore di società sulla quale eserciti un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi. Occorre, cioè, che l'ente eserciti sulla società un controllo effettivo e forte, il quale può dirsi realizzato nel caso in cui siano previste, negli atti costitutivi e in altri atti pattizi, specifiche forme di interazione tra l'ente e la società tali da garantire l'influenza concreta della p.a. sulle dinamiche istituzionali e operative della società partecipata. L'affidamento è, pertanto, legittimo quando in concreto l'ente sia posto in condizioni di influenzare le decisioni di quest'ultima, sia per quanto riguarda gli obiettivi strategici, sia per tutte le altre decisioni importanti, oltre all'ulteriore condizione

**Tavola 4 - La diversa articolazione della pianificazione e programmazione e controllo dell'ente locale**





che la società realizzi la parte essenziale della sua attività con l'ente concedente.

Nella seconda parte della lezione sono stati analizzati gli strumenti di pianificazione, programmazione e controllo, tipici del modello societario che caratterizzano la conduzione e la gestione delle società pubbliche affidatarie di servizi pubblici locali. Di seguito verrà sviluppato il modello del processo di programmazione e controllo dell'ente locale tale da garantire l'integrazione della pianificazione e il controllo delle società partecipate all'interno del proprio ambito istituzionale al fine di qualificarlo quale «controllo analogo» a quello svolto sulle proprie attività e servizi.

Nella tabella sottostante sono riportate le diverse fasi del processo di pianificazione, programmazione e controllo di un ente locale, nelle due modalità di gestione dei servizi pubblici locali: in economia o attraverso l'esternalizzazione del servizio. Al fine di rendere analogo il controllo a ogni fase del processo, prevista per i servizi gestiti in economia deve corrispondere una fase analoga per i servizi gestiti attraverso gli affidamenti *in house providing*.

Di fatto, quindi, gli obiettivi strategici assegnati e negoziati dall'ente locale con le società partecipate, dovranno rientrare necessariamente nei documenti di programmazione dell'ente locale e, quindi, nel programma di mandato e nella relazione previsionale programmatica.

Per le funzioni e attività dell'ente locale esiste un rapporto di circolarità tra gli obiettivi (strategici e consolidati) di cui alla relazione previsionale e programmatica e gli obiettivi riportati nel piano esecutivo di gestione; questi ultimi, di carattere più operativo, rappresentano il piano dettagliato di quanto definito a livello politico e la cui realizzazione assicura il raggiungimento dei primi. Tale articolazione di obiettivi assicura un livello decisionale e di responsabilità verticale, funzionale a un processo di pianificazione, gestione e controllo.

Per le società partecipate, occorrerebbe prevedere un analogo rapporto di circolarità tale che gli obiettivi gestionali analizzati e negoziati nella relazione previsionale aziendale (Rpa) e nel *budget* della partecipata siano «fatti propri» dall'ente locale.

**Tavola 5 - Visione di programmazione - Controllo «Allargata»**



### 3.2 L'assetto organizzativo dell'ente locale per il corretto esercizio del controllo analogo

Se è indispensabile che gli enti oggi siano più efficienti nelle attività di indirizzo, vigilanza e controllo sulla gestione dei servizi pubblici, è conseguentemente inevitabile il rafforzamento delle relative strutture organizzative.

L'assetto organizzativo interno dell'ente sarà di tipo «aziendale» nell'ipotesi di gestione diretta dei servizi, costituirà natura di *auditing* nell'altra ipotesi; diventa cruciale, pertanto, che l'ente individui l'idoneo assetto organizzativo attraverso una apposita «unità», che, a seconda della dimensione dell'ente stesso, potrà essere costituita da un apposito «settore» o «servizio» o «ufficio», destinata a:

- regolare i rapporti con le partecipate (d'ora in avanti si parlerà specificatamente di aziende e di partecipate, anche se similamente i concetti esposti potranno adattarsi all'ipotesi di «concessione» ampia di servizio pubblico, a prescindere dalla forma giuridica e delle effettive interessenze tra ente e gestore), di natura giuridica, finanziaria e patrimoniale;
- svolgere il controllo, che potremmo definire di natura preventivo, concomitante e successivo;
- garantire il collegamento tra visione politica, risultati attesi e risultati conseguiti.

La collocazione e il collegamento di tale unità con altri «uffici», quali ad esempio il controllo di gestione, dovranno essere pensati in un'ot-

Tavola 6 - Assetto organizzativo dell'ente



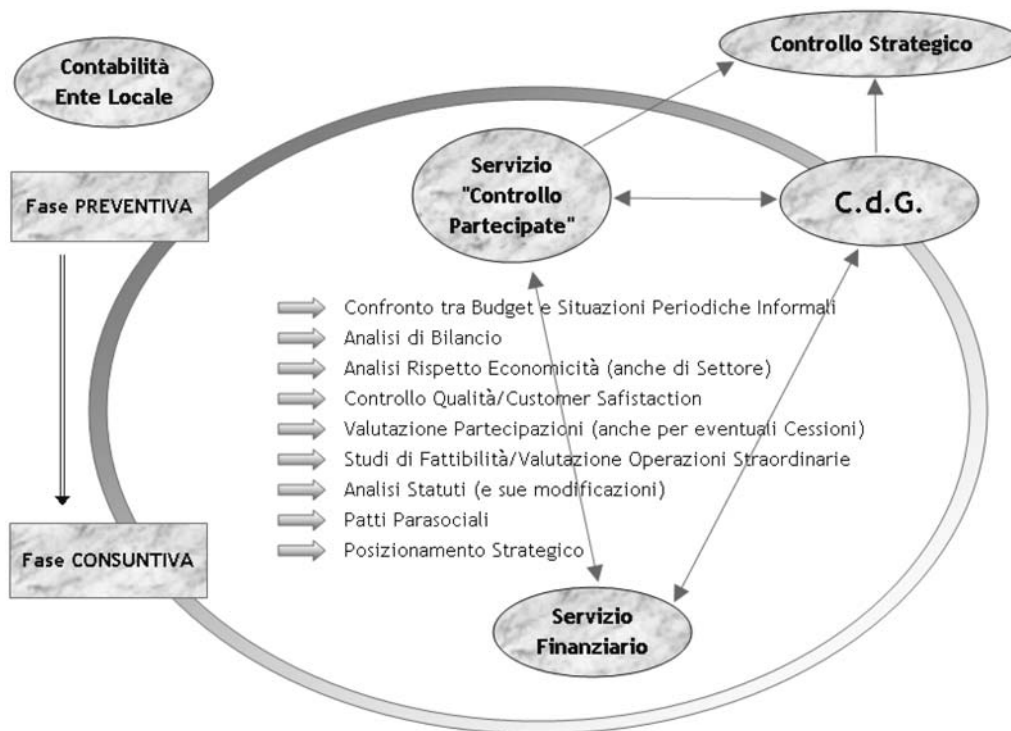
tica di razionalizzazione e di circolarità dei flussi informativi che si vorranno garantire; flussi che riguarderanno i vari organi e unità interni dell'ente (assessorati, direzione generale, ufficio controllo strategico, ufficio controllo di gestione) e le informazioni da e verso le partecipate.

In tema di controlli, si potrebbe argomentare che, a seguito della sua specificità, il controllo sulle partecipate possa essere distinto dal controllo di gestione ex art. 196 Tuel e, organizzativamente, separato da quest'ultimo ovvero all'interno dello stesso ma attraverso una unità separata.

Sulla base delle linee guida determinate dal consiglio (e dalla giunta), è opportuno che per l'ufficio «partecipazioni» venga, comunque, individuata una specifica procedura che dovrà essere disciplinata in un apposito regolamento al fine di regolamentare le competenze, le responsabilità, le scadenze, le interrelazioni tra l'ente e le società partecipate, la diffusione delle informazioni nonché le modalità operative connesse con l'impostazione e la realizzazione degli obiettivi che dovranno trovare corrispondenza con quelli riportati nel Peg nell'ente, e che a loro volta discendono dalle finalità dei programmi di cui alla relazione di previsionale e programmatica.

La procedura deve definire le responsabilità e le attività inerenti al processo di pianificazione e controllo degli obiettivi strategico-politici; da un punto di vista strategico andranno definiti gli scenari, gli sviluppi, gli investimenti, il miglioramento della qualità e della quan-

**Tavola 7 - Riflessi contabili e di controllo per la gestione «Partecipazioni»**



tività dei servizi offerti, il recupero dell'efficienza, definendo, nel caso di obiettivi di medio periodo, le diverse fasi di avanzamento.

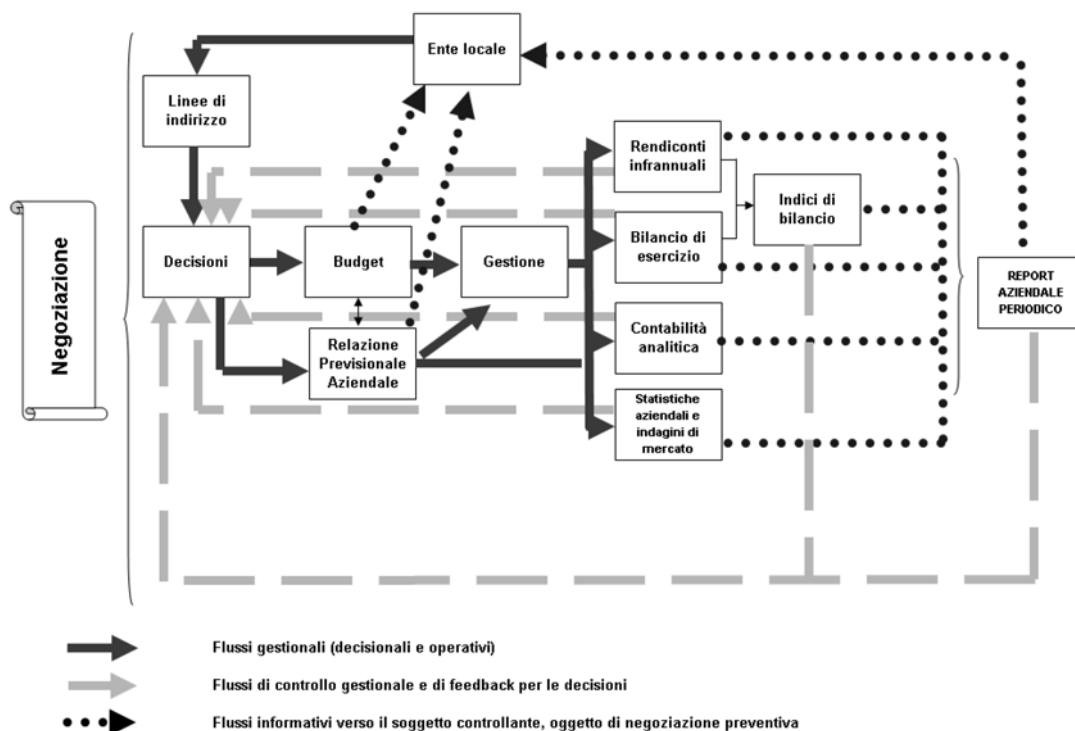
La procedura dovrà, quindi garantire il flusso gestionale aziendale e il flusso informativo verso l'ente locale (cfr. tavola 8), al fine di consentire all'amministrazione pubblica di avere gli elementi necessari per decidere in merito agli indirizzi strategici e agli obiettivi gestionali mentre al *management* societario di avere gli indirizzi utili per la gestione dei servizi pubblici locali, riducendo il «rischio» dell'autoreferenzialità.

### 3.3 Le fasi e i documenti del processo di pianificazione - Programmazione e controllo applicati all'ente locale «Belpaese»

#### Premessa

Di seguito, procederemo ad analizzare le singole fasi del processo di pianificazione, programmazione e controllo, applicate al monitoraggio delle società partecipate, in un'ottica di «controllo analogo». L'analisi delle singole fasi, sarà caratterizzato dall'individuazione dei

Tavola 8 - Il flusso gestionale aziendale e il flusso informativo verso il soggetto controllante



documenti di tipo amministrativo e societario e dalla esplicitazione del processo di negoziazione che a preventivo (ma anche a consuntivo) deve caratterizzare tutto il processo.

Nell'illustrazione delle diverse fasi sarà introdotto a titolo di esempio, un ente locale «tipo» (per semplicità definito Comune «Belpaese»), che sarà utilizzato per inserire alcuni esempi tipici di servizi pubblici affidati in *house*, per i quali si rende necessaria l'applicazione del concetto di controllo analogo.

### **Il processo di trasmissione e negoziazione degli obiettivi**

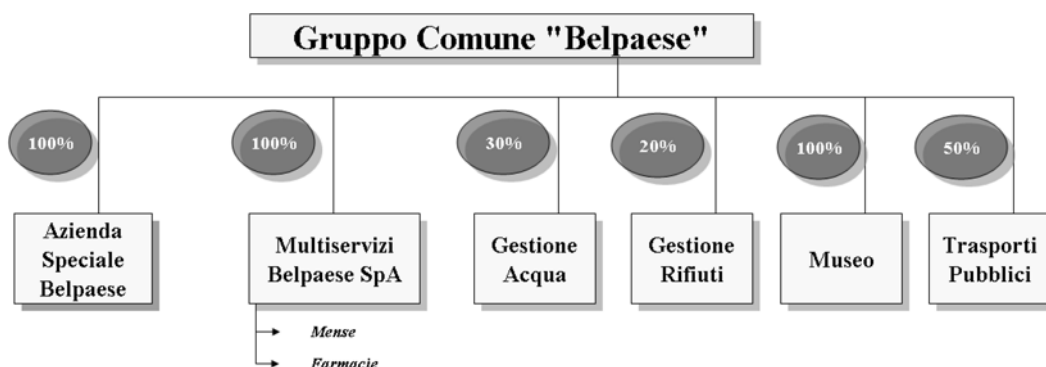
Il consiglio, quale organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo, è deputato, oltre che a deliberare (art. 42 Tuel) in materia di:

- assunzione diretta dei servizi;
  - costituzione di istituzioni e aziende speciali;
  - concessione di pubblici servizi;
  - partecipazione dell'ente locale a società di capitali;
- alla definizione e all'approvazione degli atti in cui è riportata la pianificazione e la programmazione dell'ente locale, tra cui:
- la relazione previsionale e programmatica;
  - il bilancio pluriennale;
  - il bilancio annuale;
  - i programmi triennali ed elenco annuale dei lavori pubblici;
- e ancora, alla:

- definizione degli indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;
- definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione di rappresentanti del comune presso enti, aziende e istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende e istituzioni a esso espressamente riservata dalla legge.

Siamo di fronte a una vera e propria azione di pianificazione-programmazione che deve spingere l'ente a formulare obiettivi di natura strategica, sia con riferimento ai servizi direttamente gestiti sia con riferimento ai servizi che sono stati esternalizzati e che vengono erogati dalle aziende e dalle società partecipate.

Tavola 9 - Gruppo comune «Belpaese»



In questa fase, l'amministrazione definisce gli indirizzi di lungo periodo, la strategia da adottare in relazione alla gestione delle proprie partecipate (controllate) e dei servizi pubblici gestiti; in tale fase il livello di negoziazione degli indirizzi è basso. Il *management* delle società può, tuttavia, essere di supporto all'amministrazione anche in questa fase, per delineare congiuntamente una strategia che sia effettivamente realizzabile. Come visto in precedenza, il processo di pianificazione, programmazione e controllo è un processo circolare che prevede il collegamento di tutti i documenti dalla pianificazione alla gestione. Il controllo e il monitoraggio degli obiettivi strategici sarà, quindi, basato sulla valutazione di indici sintetici costruiti sulla base degli indicatori puntuali di cui ai programmi e ai progetti per l'ente locale e degli indicatori e strumenti utilizzati nei *report* aziendali che le società partecipate devono rendere all'amministrazione.

Nella tavola 10, sono illustrate le prime due fasi del processo di trasmissione degli obiettivi e definizione del *budget* dall'ente locale alla società (o alle società) partecipate (*in house*). Come visto in precedenza, il consiglio comunale è l'organo preposto alla formulazione degli indirizzi destinati alle società partecipate, lo stesso procede, quindi, a elaborare gli obiettivi sulla base dei seguenti elementi:

- gli obiettivi dell'amministrazione;
  - i bisogni espressi dalla Comunità;
  - le risorse disponibili;
  - i risultati in termini quantitativi, qualitativi, economici e finanziari, raggiunti dalle società negli anni precedenti e nell'anno in corso, sulla base dei quali vengono elaborati gli obiettivi per l'anno successivo.
- Il consiglio comunale si avvale in questa fase del supporto della struttura interna comunale, identificata nell'ufficio partecipate, la quale funge anche come strumento di comunicazione e trasmissione delle informazioni tra l'organo amministrativo e il *management* delle società partecipate.

Il *management*, accoglie e analizza gli obiettivi assegnati dall'amministrazione comunale e procede all'elaborazione del *budget* e della relazione previsionale aziendale.

Da un punto di vista temporale, queste prime due fasi dovrebbero coincidere con la fase di predisposizione del bilancio di previsione da parte dell'ente locale. Al fine di rendere più significativa l'elaborazione degli obiettivi e, conseguentemente l'elaborazione del *budget* e della Rpa, gli attori coinvolti dovrebbero agire sulla base del secondo *report* quadrimestrale. Il percorso temporale dovrebbe essere quindi il seguente:

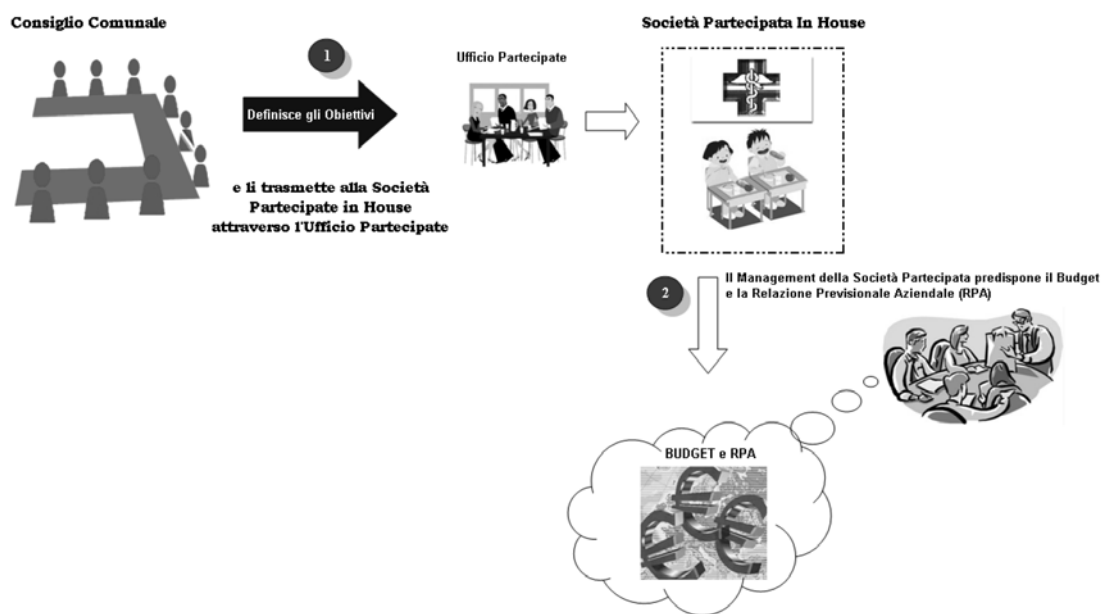
- 31 agosto 200X - Chiusura del secondo quadrimestre anno 200X;
- 15 settembre 200X - Elaborazione del *report* aziendale relativo al secondo quadrimestre 200X e sua trasmissione all'ufficio partecipate dell'ente locale;
- 30 settembre 200X - Valutazione e trasmissione delle analisi dell'ufficio partecipate al consiglio comunale insieme al *report* del controllo di gestione;

- 15 ottobre 200X - Fase 1 - Definizione degli obiettivi per l'anno 200X+1 e loro trasmissione al *management* delle società attraverso l'ufficio partecipate;
- 15 novembre 200X - Fase 2 - Recepimento degli obiettivi dell'ente ed elaborazione da parte del *management* delle società del *budget* e della relazione previsionale aziendale.
- 15 dicembre 200X - Fasi 3, 4 e 5 - Negoziazione e definizione del *budget* e della Rpa, adozione dei documenti da parte del consiglio comunale in sede di approvazione del bilancio di esercizio. Delega al sindaco a partecipare all'assemblea della società che recepisce e approva i documenti.

Nella tavola 11, viene illustrata la terza fase, che consiste nella negoziazione del *budget* e degli obiettivi contenuti nella relazione previsionale aziendale. La negoziazione avviene tra l'ufficio partecipate, su indicazione del consiglio comunale e il *management* della società partecipata. La negoziazione degli obiettivi e del *budget* economico finanziario della società è fondamentale per definire a preventivo, obiettivi significativi per l'ente locale e sostenibili per la società partecipata.

Nella quarta fase, al termine del processo di negoziazione, definiti congiuntamente il *budget* e gli obiettivi di cui alla Rpa, il consiglio comunale, al momento dell'approvazione del bilancio di previsione, adotta il *budget* della società partecipata e recepisce gli obiettivi assegnati alla società nella relazione previsionale programmatica. Il consiglio comunale delega, quindi il sindaco, quale rappresentante dell'ente locale, a partecipare all'assemblea dei soci della società partecipata. L'assemblea dei soci della società si riunisce e

Tavola 10 - Trasmissione degli obiettivi. Elaborazione del budget e della Rpa

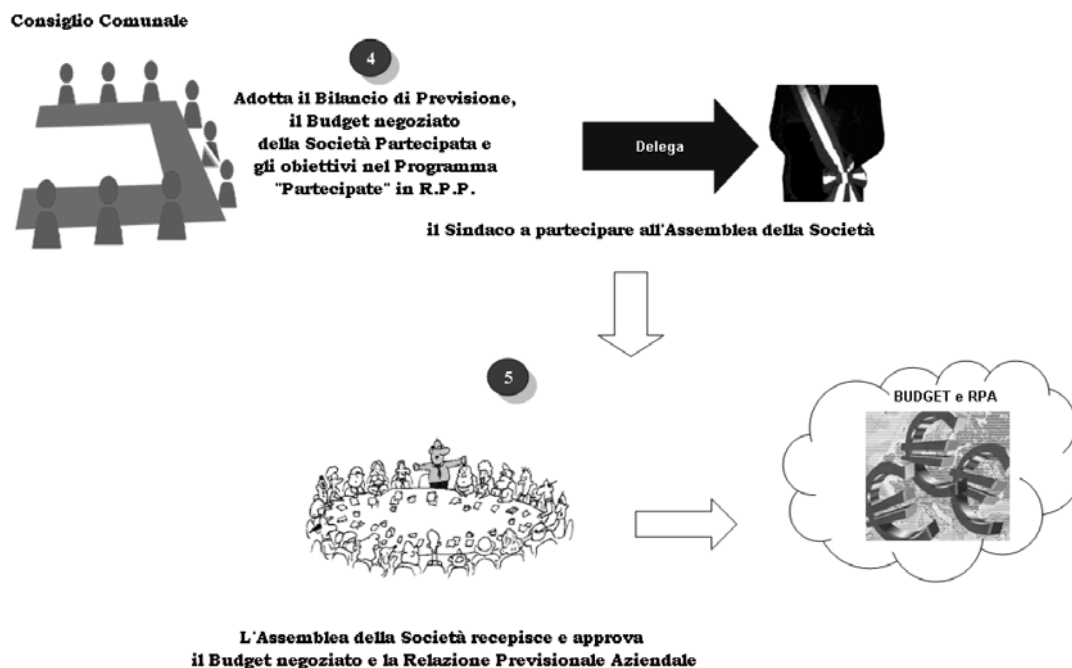


approva il *budget* economico finanziario e la relazione previsionale aziendale.

**Tavola 11 - Negoziazione**



**Tavola 12 - Approvazione del budget e della Rpa**





### 3.4 Esempio di articolazione di un «Programma Partecipate» all'interno della programmazione dell'ente locale

Se la pianificazione vuole rappresentare il perseguimento della strategia (*vision*), la programmazione costituisce, attraverso i programmi, ai sensi dell'art. 165, c. 7 del Tuel, il complesso coordinato di attività, anche normative, relative alle opere da realizzare e di interventi diretti e indiretti, non necessariamente solo finanziari, per il raggiungimento di un fine prestabilito, nel più vasto piano generale di sviluppo dell'ente.

Quando i servizi sono gestiti direttamente, gli indirizzi e i programmi hanno ripercussioni direttamente sulla struttura organizzativa dell'ente sino alla materiale erogazione del servizio; laddove l'erogazione spetti al terzo, allora, fermo restando le finalità di cui alla pianificazione dell'ente, la programmazione deve vertere sugli indirizzi (e sulle relative modalità) che dovranno essere trasferiti al soggetto terzo erogatore e sui relativi strumenti di controllo, coinvolgendo specifiche strutture a esso dedicato.

Nel primo caso le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per lo svolgimento del servizio e per il raggiungimento degli obiettivi strategici saranno quelle proprie dell'ente, con ripercussioni (totali) sul bilancio finanziario (entrate, spese correnti, spese di investimento, ecc.), mentre, nel caso di gestione affidata al soggetto terzo (azienda, società partecipata, concessionario), le risorse da riportare nel bilancio dell'ente potranno riguardare:

- eventuali trasferimenti correnti o per investimenti a favore del soggetto erogatore;
- eventuali uscite per l'acquisizione di beni e servizi;
- entrate per servizi o canoni di concessioni;

ma ciò che è veramente importante, al fine di realizzare gli obiettivi di cui alla fase della pianificazione, è l'esercizio delle funzioni di indirizzo, volte a trasmettere al soggetto gestore le finalità che si intendono conseguire con riferimento a quello specifico servizio e che, possibilmente saranno già state condivise con quest'ultimo attraverso i piani industriali (Piani strategici aziendali) e la relazione previsionale aziendale, e l'esercizio della funzione del controllo (4).

Di seguito viene riportato un esempio di «programma partecipate» (cfr. tavola 13) relativo al Comune tipo «Belpaese». Il programma rientra tra i programmi di cui alla relazione previsionale programmatica dell'ente locale ed è articolato in due sezioni, corrispondenti ai due servizi affidati *in house* dall'ente locale alla Società Multiservizi «Belpaese» Spa il servizio farmacie e il servizio mense.

Il «programma partecipate» adottato dall'ente locale, è come visto in

(4) Confronta C. D'Aries e M. Atelli, *La public governance nei servizi pubblici locali*, IlSole24Ore.

precedenza, il risultato di un processo di negoziazione degli obiettivi tra l'ente stesso e il *management* della società partecipata. Il programma è articolato in progetti specifici o generali, assegnati dall'ente locale alla società partecipata. Nel caso riportato, in relazione a ogni servizi sono stati identificati tre diversi progetti. Per ogni singolo progetto sono riportati:

- gli obiettivi e le finalità del progetto: sono definiti nello specifico gli obbiettivi che l'amministrazione vuole conseguire e le finalità socio-economiche del progetto;
- le linee guida di attuazione: sono definite in termini generali le modalità di attuazione attraverso le quali la società partecipata dovrà realizzare il progetto assegnato;

**Tavola 13 - Esempio di articolazione di un «Programma Partecipate»**

R.P.P. COMUNE BELPAESE									
PROGRAMMA	Società Partecipate - Direzione e coordinamento								
OBIETTIVO STRATEGICO	Garantire la qualità dei Servizi Pubblici Locali affidati in house alla Società Partecipata Multiservizi S.p.A. "Belpaese", attraverso l'indicazione degli obiettivi da raggiungere e il controllo economico e finanziario della gestione.								
AREE MULTISERVIZI S.p.A. "Belpaese"	Servizio FARMACIE			Seervizio Mense					
PROGETTI	Maggiore Efficienza	Medicine per Anziani	Politica Tariffaria	Pagamento Elettronico	Qualità	Integrazione			
Obiettivi - Finalità del Progetto	Migliorare i principali indici di efficienza e redditività e allinearsi ai dati di Benchmark a livello regionale	Introdurre il servizio innovativo di consegna a domicilio gratuita dei medicinali per gli anziani	Introdurre una politica tariffaria a favore delle categorie deboli.	Introdurre il servizio innovativo di pagamento elettronico tramite Badge	Aumentare il livello di gradimento degli utenti.	Promuovere una campagna per l'integrazione degli utenti stranieri.			
Linee - Guida di Attuazione	Revisione delle procedure di acquisto e gestione del magazzino.	Verifica dei finanziamenti regionali. Coordinamento con le attività di assistenza domiciliare anziani.	Individuazione delle categorie, individuazione dei farmaci e proposta da negoziare con l'Ente Locale.	Fattibilità tecnica dell'operazione. Verifica dei finanziamenti regionali e nazionali.	Coinvolgere gli utenti nella programmazione dei Menù. Aumentare il monitoraggio della qualità nella preparazione dei pasti.	Introduzione di Menù etnici.			
Monitoraggio Economico Finanziario	Riduzione dei costi.	Valutazione a preventivo dei costi per l'implementazione del servizio.	Valutazione dell'impatto economico sul Bilancio della S.p.A.	Valutazione a preventivo dei costi per l'implementazione del servizio.	Nessuna variazione delle tariffe.	Nessuna variazione delle tariffe.			
TARGET	Redditività pari alla media regionale	Implementazione sperimentale del servizio entro il 2009.	Valutazione del gradimento dei cittadini per l'iniziativa. (8 su scala 10)	Riduzione dei costi per invio dei bollettini. Riduzione della morosità. (50%)	Aumento del livello di gradimento di un punto nel 2009. (Da 5 a 6 su scala 10)	Valutazione del gradimento dei cittadini per l'iniziativa. (8 su scala 10)			

- il monitoraggio economico finanziario: sono specificate le conseguenze di tipo economico e finanziario del progetto sul bilancio dell'ente locale e su quello della società partecipata;
- *target*: a ogni progetto viene assegnato uno o più indicatori *target* per monitorare l'effettiva realizzazione dello stesso.

### 3.5 Esempio di articolazione di un «report aziendale» all'interno del processo di programmazione e controllo dell'ente locale

Uno degli strumenti fondamentali per realizzare il controllo sulle attività gestite dalle società partecipate, sia da un punto di vista societario, sia da un punto di vista di raggiungimento di obiettivi qualitativi e quantitativi dei servizi erogati ai cittadini è lo strumento del *report* periodico (quadrimestrale). Il *report* costituisce la modalità attraverso la quale, l'ente locale, attraverso l'ufficio partecipate può monitorare sia l'effettivo raggiungimento degli obiettivi, sia l'andamento economico finanziario della società partecipata.

L'introduzione di questo strumento consente, quindi, all'ente locale di svolgere appieno il suo duplice ruolo quale azionista/committente delle società partecipate affidatarie *in house* dei servizi pubblici locali.

Il *report* periodico deve essere necessariamente collegato con i documenti di programmazione dell'ente locale e della società partecipata e può essere strutturato in modo da fornire due principali categorie di informazioni:

- il grado di realizzazione degli obiettivi affidati alla società;
- gli elementi di carattere qualitativo, quantitativo, economici, patrimoniali e finanziari che caratterizzeranno l'attività della società nel corso dell'anno.

Il *report* deve essere strutturato in modo semplice, tale da consentire agli uffici comunali, e di conseguenza all'amministrazione, una agevole lettura delle informazioni.

Di seguito viene riportato un esempio di *report* articolato su 4 aree:

1) *area obiettivi*: nella quale sono riportati, in relazione ai servizi affidati alla società partecipata i progetti assegnati con la descrizione: del risultato conseguito nel periodo; del risultato *target* assegnato; dello scostamento tra il risultato conseguito e il *target*; consentendo anche l'inserimento del giudizio assegnato dall'ufficio partecipate al risultato conseguito dalla società partecipata;

2) *area indicatori di attività*: nella quale sono monitorati i principali indicatori di attività per ogni servizio pubblico locale affidato *in house* alla società partecipata;

3) *area indicatori di qualità*: nella quale sono monitorati gli aspetti qualitativi di ogni servizio pubblico locale affidato *in house* alla società partecipata;

4) *area economico - finanziaria - patrimoniale*: nella quale sono indicati i principali dati economici, finanziari e patrimoniali della società, con la verifica degli scostamenti rispetto ai valori *target* assegnati e il confronto temporale.

## 4. Conclusioni

Parlare di gestione *in house providing* implica oggi essere in grado di affrontare diverse problematiche di natura legislativa, giuridica e gestionale.

Il legislatore è oramai intenzionato a ridurre sensibilmente il ricorso a tale forma di affidamento diretto a vantaggio della concorrenza, anche se molti dubbi vi sono in merito alla efficacia concreta della più recente disciplina.

Mentre da un punto di vista giuridico è oramai chiaro cosa possa in-

Tavola 14 - Esempio di report - Area obiettivi

REPORT SOCIETÀ MULTISERVIZI "BELPAESE" S.P.A.					
PERIODO DI RIFERIMENTO:	<input type="text"/>				
RESPONSABILE AZIENDALE:	<input type="text"/>				
Collegamento con la R.P.P.:	<input type="text"/>				
1 AREA OBIETTIVI					
FARMACIE					
PROGETTO	INDICATORE	VALORE	TARGET	Scostamento	Giudizio
"Maggiore efficienza"	Redditività pari alla media regionale	1,50%	2%	-0,50%	Sufficiente
"Medicine per Anziani"	.....	.....	.....	.....	.....
Politica Tariffaria	.....	.....	.....	.....	.....
MENSE					
PROGETTO	INDICATORE	VALORE	TARGET	Scostamento	Giudizio
"Pagamento Elettronico"	.....	.....	.....	.....	.....
"Qualità"	.....	.....	.....	.....	.....
"Integrazione"	.....	.....	.....	.....	.....

tendersi per gestione *in house* e i requisiti necessari per la sua legittimazione, da un punto di vista gestionale poco è stato scritto in merito all'effettivo svolgimento del controllo analogo, molto spesso identificato nella soppressione della autonomia delle società gestionali e nella invadenza nella gestione di queste ultime da parte dell'ente pubblico.

Il modello delineato nella presente lezione, invero, tende a salvaguardare l'autonomia delle società controllate, che devono innanzitutto rispondere a principi incardinati nel diritto societario, enfatizzando, viceversa, la programmazione del «gruppo ente locale», all'interno della quale salienti appaiono gli elementi di:

- negoziazione degli obiettivi definiti e negoziati tra i due soggetti;
- rendicontazione periodica rispetto a detti obiettivi;
- consuntivazione dei diversi risultati della partecipata di natura finanziaria, economica, patrimoniale nonché di natura quantitativa e qualitativa dei servizi gestiti.

Il tutto salvaguardando la natura pubblica della gestione che risponda esattamente agli indirizzi degli organi politici orientati ad assecondare il miglior risultato ai cittadini-utenti.

In tal modo appare evidente:

**Tavola 15 - Esempio di report - Area indicatori di attività**

**REPORT SOCIETÀ MULTISERVIZI "BELPAESE" S.P.A.**

PERIODO DI RIFERIMENTO:

RESPONSABILE AZIENDALE:

Collegamento con la R.P.P.:

**2 AREA INDICATORI DI ATTIVITÀ**

**SERVIZIO FARMACIE**

	<i>VALORE</i>	<i>TARGET</i>	<i>Scostamento</i>	<i>VALORE AL 31.12.2007</i>	<i>VALORE AL 31.12.2007</i>
Numero utenti Farmacie	.....	.....	.....	.....	.....
Notiziari Pubblicati	.....	.....	.....	.....	.....
Ore di apertura delle Farmacie	.....	.....	.....	.....	.....

**SERVIZIO MENSE**

	<i>VALORE</i>	<i>TARGET</i>	<i>Scostamento</i>	<i>VALORE AL 31.12.2007</i>	<i>VALORE AL 31.12.2007</i>
Numero Pasti Erogati	.....	.....	.....	.....	.....
Numero Tipologie Menù offerti	.....	.....	.....	.....	.....

- la natura di controllo analogo esercitato su tutti i servizi gestiti dall'ente, a prescindere dalla forma giuridica adottata;
- l'emergere di responsabilità gestionale rispetto agli obiettivi definiti, sia per quanto attiene ai servizi gestiti in economia, sia per quelli affidati *in house providing*;
- la possibilità di assicurare la circolarità tra: pianificazione-programmazione-controllo-rendicontazione e riprogrammazione dei risultati attesi;
- la naturale possibilità di adozione di un bilancio consolidato del «gruppo ente locale» non solo a consuntivo ma già a livello previsionale.

Il quadro così delineato non può che risultare positivo e rispondente alla tutela e al perseguimento degli interessi collettivi e per il quale non può definirsi a priori se l'affidamento *in house* sia un modello necessariamente «negativo» a favore del modello «privato».

Solo i risultati concreti, ossia quelli che o i privati o le società pubbliche saranno in grado di assicurare, potranno far adottare:

- nuove soluzioni gestionali;
- iniziative a tutela dell'interesse pubblico anche attraverso l'esperimento di azioni di responsabilità nei confronti di chi non è risultato idoneo al raggiungimento degli interessi pubblici;

**Tavola 16 - Esempio di report - Area indicatori di qualità**

**REPORT SOCIETÀ MULTISERVIZI "BELPAESE" S.P.A.**

PERIODO DI RIFERIMENTO:

RESPONSABILE AZIENDALE:

Collegamento con la R.P.P.:

**3 AREA INDICATORI DI QUALITÀ'**

**SERVIZIO FARMACIE**

	<i>VALORE</i>	<i>TARGET</i>	<i>Scostamento</i>	<i>VALORE AL 31.12.2007</i>	<i>VALORE AL 31.12.2007</i>
Gradimento Utenti Farmacie	.....	.....	.....	.....	.....
Tempo richiesto per l'approvvigionamento di Farmaci non disponibili	.....	.....	.....	.....	.....

**SERVIZIO MENSE**

	<i>VALORE</i>	<i>TARGET</i>	<i>Scostamento</i>	<i>VALORE AL 31.12.2007</i>	<i>VALORE AL 31.12.2007</i>
Gradimento Utenti Mense	.....	.....	.....	.....	.....
Numero controlli Qualità effettuati	.....	.....	.....	.....	.....

– nuovi modelli in linea, non solo con gli orientamenti legislativi e/o giurisprudenziali, con il perseguimento del più alto livello di economicità dei servizi pubblici locali, salvaguardando l'autonomia degli enti pubblici nell'ottica del federalismo amministrativo e fiscale tanto decantato ma di fatto relegato a fattori ispirati alla sola salvaguardia della finanza pubblica.

Tavola 17 - Esempio di report - Area economico - Finanziaria - Patrimoniale

**REPORT SOCIETÀ MULTISERVIZI "BELPAESE" S.P.A.**PERIODO DI RIFERIMENTO: RESPONSABILE AZIENDALE: **4 AREA ECONOMICO - FINANZIARIA - PATRIMONIALE****Equilibrio Patrimoniale:**

	<i>VALORE</i>	<i>TARGET</i>	<i>Scostamento</i>	<i>VALORE AL 31.12.2007</i>	<i>VALORE AL 31.12.2007</i>
Capitale Proprio / Immobilizzazioni	.....	.....	.....	.....	.....
Capitale Proprio + Capitale di Terzi / Immobilizzazioni	.....	.....	.....	.....	.....

**Equilibrio Economico:**

	<i>VALORE</i>	<i>TARGET</i>	<i>Scostamento</i>	<i>VALORE AL 31.12.2007</i>	<i>VALORE AL 31.12.2007</i>
R.O.I. (Return on Investment)	.....	.....	.....	.....	.....

**Equilibrio Finanziario:**

	<i>VALORE</i>	<i>TARGET</i>	<i>Scostamento</i>	<i>VALORE AL 31.12.2007</i>	<i>VALORE AL 31.12.2007</i>
Coefficiente di indebitamento	.....	.....	.....	.....	.....
Turnover	.....	.....	.....	.....	.....

**Trend di Sviluppo:**

	<i>VALORE</i>	<i>TARGET</i>	<i>Scostamento</i>	<i>VALORE AL 31.12.2007</i>	<i>VALORE AL 31.12.2007</i>
Var. Fatturato	.....	.....	.....	.....	.....
Var. Cap. Fisso - Var. Fatturato	.....	.....	.....	.....	.....

## Domande

- 1) Cosa si intende per *in house providing*?
- 2) Cosa prevede la nuova riforma Spl?
- 3) Cosa succederà dopo il 31 dicembre 2010?
- 4) Quali sono gli strumenti societari per l'esercizio effettivo del controllo analogo?
- 5) Attraverso quali modalità è possibile introdurre il controllo analogo nel processo di programmazione e controllo dell'ente locale?

## Risposte

- 1) L'affidamento *in house providing* è una modalità di affidamento diretto nel quale il committente pubblico, provvede in proprio, ossia *all'interno* della propria struttura aziendale all'attribuzione dell'appalto o del servizio a un'altra entità giuridica, si tratta pertanto di un affidamento senza gara. Con l'affidamento *in house providing* la p.a., attraverso diverse modalità gestionali, provvede da sé al perseguimento dei propri scopi pubblici. Negli affidamenti *in house* non vi è il coinvolgimento degli operatori economici «esterni» nell'esercizio dell'attività della pubblica amministrazione, per cui le regole sulla concorrenza, applicabili agli appalti pubblici e agli affidamenti dei pubblici servizi a terzi, non vengono in rilievo. L'affidamento *in house*, riguarda sia gli affidamenti di servizi pubblici in senso stretto (cioè quelli rivolti all'utenza) sia gli appalti di servizi resi direttamente all'amministrazione.
- 2) La nuova riforma dei Spl, esattamente l'art. 23bis della legge n. 133/2008, prevede che il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica può avvenire attraverso due modalità:
  - una procedura «ordinaria» (comma 2), consistente nel ricorso alla gara pubblica;
  - una procedura di conferimento «eccezionale» (comma 3), in quanto derogatoria rispetto a quella ordinaria di cui al comma 2 dell'art. 23bis.La procedura ordinaria obbliga l'ente locale a conferire la gestione dei servizi pubblici locali a favore di imprenditori o di società «in qualunque forma costituite» purché individuate mediante procedura competitiva a evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato della Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici. La procedura eccezionale dispone invece, la possibilità di affidamento «diretto» quando «a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» non sia possibile un efficace e utile ricorso al mercato.



- 3) Entro il 31 dicembre 2010 gli affidamenti diretti devono cessare e gli enti locali devono procedere all'affidamento mediante procedura competitiva a evidenza pubblica. Sarà il futuro regolamento o regolamenti, emanati entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 133/2008, a disciplinare i diversi aspetti importanti, tra cui la fase transitoria degli attuali affidamenti diretti, l'assoggettamento al patto di stabilità interno dei soggetti affidatari diretti dei Spl, il ricorso a procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale per le società *in house* e per le società miste. Le società a partecipazione pubblica che attualmente gestiscono *in house* i Spl loro affidati dall'ente pubblico di riferimento, in vista della scadenza dell'affidamento al massimo entro il 31 dicembre 2010, salvo scadenza dell'affidamento stesso prima di tale data, dovranno cercare, laddove ci sia l'interesse alla continuazione della gestione, di incrementare al massimo i livelli di economicità e di qualità dei servizi loro affidati, al fine di poter partecipare alla futura gara in condizioni ideali, sfruttando al massimo tutte quelle economie di scala che un soggetto appartenente al gruppo pubblico può conseguire. In definitiva rimangono aperte molte problematiche in relazione alla nuova norma e in particolare, cosa dovrà essere messo a gara, dopo o anche prima del 31 dicembre 2010; cioè se dovrà essere messo in gara il solo servizio in termini di concessione ovvero «il ramo d'azienda» composto anche da risorse umane e strumentali relative al servizio stesso.
- 4) I principali strumenti societari per l'esercizio effettivo del controllo analogo sono i seguenti:
- il *budget* che garantisce una visione preventiva dell'attività che la società stessa andrà a svolgere;
  - la *relazione previsionale aziendale (Rpa)* che contenga:
    - i piani strategici, finanziari, economici e patrimoniali;
    - i piani di investimento di breve e lungo periodo;
    - il *budget* dettagliato relativo all'esercizio successivo;
    - una relazione di *risk management*;
  - lo *statuto*, all'interno del quale occorre disciplinare le modalità di attuazione del controllo analogo;
  - il *codice di corporate governance*, finalizzato alla regolamentazione dell'organizzazione interna della società, determinandone il sistema di direzione e controllo attraverso l'individuazione degli organi societari, del loro funzionamento e delle specifiche competenze ad essi attribuite;
  - il *codice di comportamento*, detta le linee guida del codice etico, individua i flussi di informazione tra gli organi delle singole società e il socio comune, detta le regole di condotta per le nomine dei componenti dei consigli di amministrazione e dei collegi sindacali delle società controllate e partecipate di secondo livello;
  - la scelta del *modello di governance*, che meglio si adatta alle

caratteristiche dell'ente e delle società partecipate al fine di rafforzare la funzione di indirizzo e controllo sulla propria partecipata;

- il *contratto di servizio*, strumento indispensabile per la gestione del rapporto tra ente locale ed erogatore del servizio all'interno del sistema dei servizi pubblici locali;
- la *carta della qualità dei servizi*, deve indicare gli standard di qualità e quantità relativi alle prestazioni da erogare, nonché le modalità di accesso alle informazioni;
- i *patti parasociali*, coordinano l'attività dei soci ed in particolare i gruppi di soci che condividono alcune finalità legate al possesso di una partecipazione sociale.

- 5) Al fine di introdurre il cd «controllo analogo» nel processo di programmazione e controllo dell'ente locale è necessario, da un lato, salvaguardare l'autonomia delle società controllate, che devono innanzitutto rispondere a principi incardinati nel diritto societario, dall'altro, enfatizzare la programmazione del «gruppo ente locale», all'interno della quale salienti appaiono gli elementi di:

- negoziazione degli obiettivi definiti tra i due soggetti;
  - rendicontazione periodica rispetto a detti obiettivi;
  - consuntivazione dei diversi risultati della partecipata di natura finanziaria, economica, patrimoniale nonché di natura quantitativa e qualitativa dei servizi gestiti;
- il tutto salvaguardando la natura pubblica della gestione che risponda esattamente agli indirizzi degli organi politici orientati ad assecondare il miglior risultato ai cittadini-utenti.

In tal modo appare evidente:

- la natura di controllo analogo esercitato su tutti i servizi gestiti dall'ente, a prescindere dalla forma giuridica adottata;
- l'emergere di responsabilità gestionale rispetto agli obiettivi definiti, sia per quanto attiene ai servizi gestiti in economia, sia per quelli affidati *in house providing*;
- la possibilità di assicurare la circolarità tra: pianificazione-programmazione - controllo - rendicontazione e riprogrammazione dei risultati attesi;
- la naturale possibilità di adozione di un bilancio consolidato del «gruppo ente locale» non solo a consuntivo ma già a livello previsionale.

## Bibliografia

- Atelli M., D'Aries C., *La Public Governance nei Servizi Pubblici Locali - La gestione e il controllo delle partecipate*, IlSole24Ore, 2006.
- Cepiku D., *L'esternalizzazione nelle amministrazioni pubbliche: teorie, politiche ed esperienze a livello internazionale*, Azienda Pubblica n. 4/2006.
- D'Aries C., Qualità per legge dei servizi pubblici, in *Diritto e Pratica Amministrativa* n. 1/2008, IlSole24Ore.
- D'Aries C., Nonini A., «Spl: la parola alle Regioni e agli Enti Locali», in *Azienditalia* n. 11/2004, Ipsoa.
- D'Aries C., Spoldi F., «L'ideale flusso informativo nella gestione esterna di Spl - Il posizionamento strategico», in *Azienditalia* n. 5/2006, Ipsoa.
- D'Aries C., Spoldi F., «Il bilancio consolidato degli enti locali», in *Azienditalia* n. 8/2008, Ipsoa.
- D'Aries C., «Gli assetti organizzativi interni all'ente in ottica di governance», in *Azienditalia* n. 11/2006, Ipsoa.
- Dipartimento della Funzione Pubblica, *Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche - Indagine sulla diffusione delle pratiche di outsourcing*, Edizioni Scientifiche Italiane Presidenza del Consiglio dei Ministri, Napoli 2005.
- Dipartimento della Funzione Pubblica, *Esternalizzazione di attività e servizi nella Pubblica amministrazione*, in collaborazione con l'Università di Tor Vergata.
- Dipartimento della Funzione Pubblica, *Guida all'esternalizzazione di servizi e attività strumentali nella pubblica amministrazione: come, quando e perché esternalizzare*.
- Dipartimento della Funzione Pubblica, Progetto Cantieri (2006) *L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche. Misurare per decidere*, Rubattino, Soveria.
- Farneti G., «Le società partecipate: problemi di attualità», in *Azienditalia* n. 9/2008, Ipsoa.
- Farneti G., «Le società partecipate: problemi di attualità», in *Azienditalia*, n. 9/2008, Ipsoa.
- Formez, *La governance locale - Linee guida per i Comuni*, Strumenti n. 25.
- Formez, *Nuovi soggetti della governance esterna*, Quaderno n. 31.
- Libanora M., «I patti parasociali delle società pubbliche», in *Azienditalia* n. 11/2007, Ipsoa.
- Libanora M., «Le partnership pubblico-privato: modello di riferimento», in *Azienditalia* n. 4/2008, Ipsoa.
- Nicoletti G., «La riforma nelle gestioni e nell'ordinamento dei servizi pubblici locali: prime valutazioni», in *Azienditalia* n. 10/2008, Ipsoa.
- Persiani N. *La governance del gruppo di imprese di servizi pubblici locali*, 2003, Franco Angeli.
- Staderini F., Pozzoli S., «Esternalizzazioni e Bilancio Consolidato negli enti locali», in *Azienditalia* n. 7/2008, Ipsoa.

# Azienditalia

RIVISTA PER GLI ENTI LOCALI E LE LORO AZIENDE

MENSILE DI ORGANIZZAZIONE,  
BILANCIO, GESTIONE E CONTROLLO  
[www.ipsoa.it/azienditalia](http://www.ipsoa.it/azienditalia)

## EDITRICE

Wolters Kluwer Italia S.r.l.  
Strada 1, Palazzo F6 - 20090 Milanofiori  
Assago (MI)  
[www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it)

## DIRETTORE RESPONSABILE

Donatella Treu

## Coordinatore scientifico

Giuseppe Farneti

## Comitato tecnico

Giancarlo Astegiano, Mauro Bellesia,  
Massimo Bianchi, Antonino Borghi,  
Francesco Bruno, Gennaro Cascone,  
Ciro D'Aries, Francesco Delfino,  
Antonio Giuncato, Luca Mazzara,  
Renato Mele, Giosuè Nicoletti, Massimo Pollini,  
Stefano Pozzoli, Giovanni Ravelli,  
Pierluigi Ropolo, Renato Ruffini,  
Stefania Tagliabue, Andrea Ziruolo

## Curatore del supplemento «Azienditalia I Corsi»

Luca Mazzara

In collaborazione con:



## REDAZIONE

Maria Pia La Ferlita, Margherita Turrisi,  
Rita Vernillo

## REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

## FOTOCOPOSIZIONE

ABCCompos s.r.l.  
20089 Rozzano (MI) - Via Pavese, 1/3 -  
Tel. 02/57789422

## STAMPA

GECA s.p.a. - Via Magellano, 11  
20090 Cesano Boscone (MI)

## REDAZIONE

Per informazioni in merito  
a contributi, articoli ed argomenti trattati  
scrivere o telefonare a:

IPSOA Redazione **Azienditalia**

Casella Postale 12055 - 20120 Milano  
telefono (02) 82476.084 - telefax (02)  
82476.054  
e-mail [redazione.azienditalia.ipsoa@wki.it](mailto:redazione.azienditalia.ipsoa@wki.it)

## AMMINISTRAZIONE

Per informazioni su gestione abbonamenti,  
numeri arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

scrivere o telefonare a:

IPSOA Servizio Clienti  
Casella postale 12055 - 20120 Milano  
telefono (02) 824761 - telefax (02)  
82476.799  
Servizio risposta automatica:  
telefono (02) 82476.999

## PUBBLICITÀ:



db Consulting srl Event & Advertising  
via Leopoldo Gasparotto 168 - 21100 Varese  
tel. 0332/282160 - fax 0332/282483  
e-mail: [info@db-consult.it](mailto:info@db-consult.it)  
[www.db-consult.it](http://www.db-consult.it)

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 331  
del 7 giugno 1986

Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione  
in abbonamento Postale - D.L. 353/2003  
(conv. in L. 27 febbraio 2004 n. 46) art. 1,  
comma 1, DCB Milano  
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa  
con il n. 3353 vol. 34 foglio 417  
in data 31 luglio 1991  
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

## ABBONAMENTI

Gli abbonamenti hanno durata annuale, solare:  
gennaio-dicembre; rolling: 12 mesi dalla data  
di sottoscrizione, e si intendono rinnovati,  
in assenza di disdetta da comunicarsi entro  
30 gg. prima della data di scadenza a mezzo  
raccomandata A.R. da inviare a Wolters Kluwer  
Italia S.r.l., Strada 1, Pal. F6, Milanofiori,  
20090 Assago (MI).

**Servizio Clienti:** tel. 02 824761;  
indirizzo internet: [www.ipsoa.it/servizioclienti](http://www.ipsoa.it/servizioclienti);  
e-mail: [servizioclienti.ipsoa@wki.it](mailto:servizioclienti.ipsoa@wki.it)

ITALIA - Abbonamento annuale, comprensivo  
di *Azienditalia il Personale*: € 125,00  
Abbonamento annuale + codici legali: € 185,00

ESTERO - Abbonamento annuale: € 250,00

Prezzo copia: € 20,00

Arretrati: prezzo dell'anno in corso  
all'atto della richiesta

FORMULA AZIENDITALIA PIU'  
(comprende i quattro fascicoli annuali di  
*Azienditalia I Corsi*)

ITALIA - Abbonamento annuale: € 165,00

Abbonamento annuale + codici legali: € 225,00

ESTERO - Abbonamento annuale: € 330,00

## INDIRIZZO INTERNET

Compresa nel prezzo dell'abbonamento  
l'estensione on-line della Rivista, consultabile  
all'indirizzo [www.ipsoa.it/azienditalia](http://www.ipsoa.it/azienditalia)

## MODALITÀ DI PAGAMENTO

Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato a  
WKI S.r.l. Gestione incassi - Strada 1, Palazzo  
F6, Milanofiori

oppure

Inviare assegno bancario/circolare non  
trasferibile intestato a Wolters Kluwer Italia S.r.l.  
Indicare nella causale del versamento il titolo  
della rivista  
e l'anno di abbonamento

## DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo  
periodico è comprensivo dell'IVA assolta  
dall'editore ai sensi e per gli effetti  
del combinato disposto dell'art. 74  
del D.P.R. 26/10/1972, n. 633  
e del D.M. 29/12/1989  
e successive modificazioni e integrazioni.

Egregio Abbonato,  
**Ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196**, La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel data base informatico del titolare del trattamento, Wolters Kluwer Italia S.r.l. Responsabile del trattamento: Ufficio MID. L'elenco aggiornato di tutti i responsabili del trattamento potrà essere richiesto per iscritto all'Ufficio MID presso la sede della società. I Suoi dati saranno utilizzati dalla nostra società, da enti e società esterne ad essa collegati, nonché da soggetti terzi, titolari autonomi del trattamento, solo per l'invio di materiale amministrativo-contabile, commerciale e promozionale. Ai sensi dell'art. 7 del citato D.Lgs., Lei ha diritto di conoscere, aggiornare, rettificare, cancellare i Suoi dati, nonché di esercitare tutti i restanti diritti ivi previsti, mediante comunicazione scritta a Wolters Kluwer Italia S.r.l., Ufficio MID, Milanofiori, Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI).