

Società a partecipazione pubblica

L'assetto organizzativo interno all'ente per una buona "governance" degli Organismi Partecipati

di **Ciro D'Aries** - Advisor della P.A. Centrale e locale, già Consulente-Esperto della Corte dei Conti

Nonostante già da qualche decennio si avvertisse la necessità e l'opportunità di istituire un "Ufficio di Controllo delle Partecipate" all'interno dell'Organizzazione degli Enti locali, e, nonostante le diverse normative nel frattempo approvate dal Parlamento, *in primis* il D.L. n. 174/2012 di riforma dei controlli interni e il D.Lgs. n. 175/2016, Testo Unico in materia di Società a Partecipazione Pubblica (TUSP), ad oggi, all'interno della Pubblica Amministrazione, in generale, si avverte un disorientamento nella gestione delle Società in cui l'Amministrazione stessa ha una partecipazione, più o meno importante, più o meno significativa.

Da una parte non si sa "cosa fare" in relazione alle diverse partecipate, che molto spesso sono ancora numerose nonostante il processo di razionalizzazione avviato in questi anni e, dall'altra parte, non si sa "chi deve fare cosa".

Si cercherà nel presente articolo di illustrare i modelli organizzativi ideali per una buona *governance* degli Organismi Partecipati.

Il Sistema di Governance (1)

Per **Sistema di Governance** deve intendersi quale insieme integrato di strumenti finalizzato a soddisfare i bisogni di Controllo e Indirizzo dell'Ente sulle Società partecipate, e in generale sui propri Organismi Partecipati.

In particolare, tale Sistema è teso a bilanciare l'esercizio della funzione di proprietà, attenta agli aspetti di redditività e di economicità, e la funzione di committenza, attenta ai risultati e alla sostenibilità sociale delle tariffe dei servizi erogati, nonché al livello di Qualità dei medesimi.

Il riferimento, quindi, è al duplice ruolo dell'Ente locale in qualità di Azionista/Socio e Committente.

Partendo dall'emergente fabbisogno di controllo dell'Ente locale verso le società partecipate, di seguito verranno proposte alcune possibili soluzioni organizzative e gestionali interne all'ente per soddisfare tale fabbisogno.

È noto come le politiche di esternalizzazione dei servizi pubblici locali e la varietà di modelli di gestione che li caratterizzano hanno portato gli Enti locali, nell'ultimo decennio, a ridefinire il proprio ruolo da produttore a "regolatore" di servizi.

Non sempre, però, la perdita del controllo diretto delle attività di gestione è stata accompagnata dallo sviluppo di sistemi di presidio e controllo coerenti con il nuovo ruolo; sono, infatti, ancora

(1) Tratto dall'e-Book: C. D'Aries - *La governance delle società a partecipazione pubblica - Come gli enti Soci pubblici devono adeguatamente organizzarsi per "governare" le proprie Società e Organismi*

partecipati in rispetto alla normativa, agli orientamenti giurisprudenziali e ai criteri di economicità della gestione - Wolters Kluwer, ed. 2018.

molte le criticità nell'esercizio della funzione di governo da parte degli enti delle attività esternalizzate.

Tali criticità si presentano sia sotto l'**aspetto organizzativo** interno agli enti (micro organizzazione), quindi di presidio dei flussi informativi tra società partecipate ed unità interne, sia sotto gli aspetti di articolazione - in generale - del sistema di *governance*.

Solo una piena consapevolezza di questo "duplice" ruolo richiede oggi un nuovo modo di pensare alle funzioni di indirizzo e controllo e all'esigenza di dotarsi di idonei strumenti gestionali e di controllo.

I fabbisogni informativi e la funzione di indirizzo e controllo

L'adozione - e preventivamente la costruzione - di un qualsivoglia Sistema di Controllo richiede la risposta ad alcune semplici domande:

- Quale è lo scopo della rilevazione?
- Quali sono gli strumenti normativi e gestionali a supporto?
- Di quali informazioni ho bisogno, ovvero quali sono le variabili che originano il bisogno di controllo?

Quest'ultimo aspetto è fondamentale in quanto mette in evidenza da un lato la necessità di capire cosa controlliamo, dall'altro perché è necessario farlo.

Applicando questo schema di analisi al controllo dei rapporti tra Ente locale-Organismi partecipati e cittadini, quest'ultimi clienti finali del servizio, ne emerge un sistema di relazioni (ente-società-cittadini clienti) che genera un bisogno di programmazione-controllo che trova supporto in diversi strumenti e viene esercitato a diversi livelli di governo (politico, strategico, operativo ecc.).

Per esempio tra **Ente e Società Partecipate** gli indirizzi strategici posti dall'organo politico, il rispetto delle norme in materia di diritto societario, il rispetto dei vincoli contrattuali costituiscono la fonte da cui tra origine un bisogno di "rendicontazione". Parallelamente a questo livello, si avverte la necessità di esercitare la funzione di indirizzo strategico e istituzionale.

Alcuni degli strumenti a disposizione per dare risposta a questo fabbisogno sono generalmente riferibili ai contenuti degli statuti, ai requisiti che l'ente richiede in sede di gara, all'assetto proprietario, al sistema di nomine dei propri rappresentanti, all'esercizio di funzioni proprie dell'azionista tramite gli indirizzi espressi nelle assemblee societarie.

A questa dimensione il livello prevalente del controllo è in funzione della proprietà del capitale (art. 2359 Cod. civ.) e riguarda la *governance* del gruppo locale in senso ampio.

Nel rapporto **tra Società Partecipate e cittadini**, sebbene il rapporto di somministrazione del servizio sia tra cittadino e società erogatrice, il cittadino continua a vedere nella erogazione del servizio la responsabilità diretta dell'Ente Comune, con tutti i riflessi che ne derivano.

In questo caso, ad esempio, le **relazioni** da monitorare potrebbero essere innanzitutto: qualità/quantità del servizio, prezzi e tariffe, mentre gli **strumenti** a supporto si sostanziano in indagini di *customer satisfaction*, Carte dei servizi, contratti di servizio, condizioni e standard della fornitura.

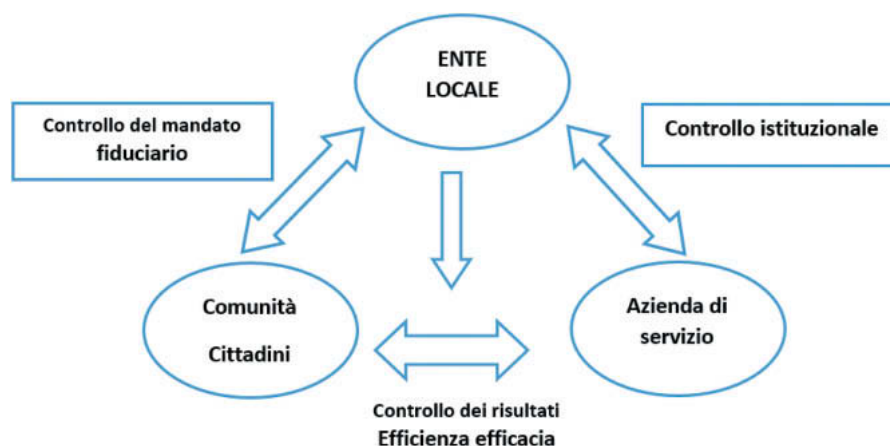
Il controllo a questo livello è quello strettamente legato alla valutazione dei risultati in termini di efficacia ed efficienza ed è relativo, soprattutto, alla funzione di committenza.

Inoltre, nel rapporto **tra Ente locale e Cittadini** emerge, da un lato, la necessità di monitorare l'impatto dell'azione dell'ente in risposta ai bisogni del cittadino e di valutare il giudizio che i cittadini esprimono, dall'altro, di dotarsi di strumenti a supporto di tale fabbisogno: Bilancio Sociale e relativa analisi, indagini di *Customer*, ecc.

A questa dimensione attiene il controllo definito della delega fiduciaria, relativo in senso ampio alla responsabilità "politica" dell'ente.

Si comprende, allora, come il modello di *governance*, ovvero le modalità di governo delle citate relazioni, resti fortemente influenzato dal grado di autonomia riconosciuto al soggetto gestore, e può spingersi **da un livello fortemente istituzionale a uno contrattuale**, o variamente configurarsi a seconda delle scelte politico/strategiche dell'ente e del livello di competizione presente nei mercati di riferimento.

I rapporti triangolari dei servizi pubblici



Partendo dalle relazioni sopra evidenziate è più immediato ora circoscrivere concettualmente la funzione di controllo a due sole dimensioni:

- il **controllo sulla società**, quale relazione istituzionale e relativo alla funzione di proprietà;
- il controllo **dell'efficienza e dell'efficacia**, quale relazione contrattuale e relativo alla funzione di committenza.

Abbiamo appena accennato come il controllo **societario** possa variamente configurarsi a seconda dei contesti di mercato in cui si colloca l'ente strumentale e a seconda della forma giuridica di quest'ultimo. Le forme attraverso cui tale controllo viene esercitato sono riconducibili alle norme vigenti in materia di diritto societario.

Si fa riferimento, quindi, a meccanismi legati alla cosiddetta funzione di proprietà/azionista e a leve nelle mani dell'Ente proprietario che si manifestano attraverso i seguenti strumenti:

- nomina dei propri rappresentanti e poteri e deleghe loro assegnate e contenuti degli statuti;
- patti parasociali (eventuali): strumento che consente, in presenza di partecipazioni minoritarie in società ritenute strategiche, di definire tramite accordi formali o patti di sindacato, i criteri di nomina e le scelte rilevanti all'interno della società;
- clausole statutarie, ovvero la previsione esplicita nello statuto societario dei poteri riservati all'ente pubblico e dei vincoli eventuali, sempre nei limiti

imposti dal diritto societario, alla ripartizione dei poteri interni.

Nella prassi, a questo livello, gli strumenti descritti sono ancora fortemente affiancati da altre modalità di esercizio del controllo che definiamo informali e che si traducono in rapporti di tipo fiduciario, riunioni e incontri tra livello politico e *management* aziendale.

Il controllo **sull'efficienza e sull'efficacia** è la dimensione, se vogliamo, su cui si struttura il sistema di programmazione e controllo in senso stretto ed è relativo alle funzioni che spettano all'Ente quale committente.

Gli strumenti a supporto a questo livello di controllo sono quelli propri del sistema di programmazione e controllo supportati da *report* quanti/qualitativi di sintesi relativi ai seguenti principali aspetti:

- **Customer Satisfaction**: analisi della soddisfazione del bisogno e rispondenza al modello scelto per l'erogazione del servizio;
- verifica dei **rapporti finanziari** e dei **flussi** di risorse da e verso le società;
- controllo sul rispetto delle **clausole contrattuali**, corretta applicazione delle **tariffe**.

I possibili assetti organizzativi

L'obiettivo, come emerso dall'analisi dei fabbisogni di *accountability* (2), è quello di "presidiare" il sistema

(2) Per "*Fabbisogno di Accountability*", si intende l'esigenza di *rendere conto*, in termini di assoluta trasparenza, da parte di coloro

che hanno ruoli di responsabilità, nei confronti della Collettività amministrata e in generale della Società civile, del loro operato,

di relazioni tra Ente locale, azienda di erogazione, cittadini/utenti.

L'aspetto organizzativo, specie se posto in relazione ai diversi ruoli e alle prerogative decisionali di ciascun attore all'interno dell'Ente, riveste un ruolo importante nell'adozione di sistemi integrati di governo delle partecipate, intesi a garantire flussi informativi univoci, chiari e tempestivi a supporto delle decisioni.

Si tratta di individuare poteri, ruoli, competenze, deleghe, flussi informativi e meccanismi operativi di integrazione tra le diverse Unità e i diversi Attori chiamate a gestire il rapporto con le società partecipate.

Un efficace sistema di *governance* risulta tale se **integrato su almeno diversi livelli** e finalizzato:

1) all'esercizio della funzione di **indirizzo strategico** sulle partecipate (linee di sviluppo, piani triennali di servizio, ecc.);

2) all'attivazione di **meccanismi di controllo** delle *performance* economiche, di qualità, di controllo degli stessi indirizzi formulati e relative modalità di rendicontazione;

3) all'individuazione di una **struttura operativa e di presidio** delle informazioni (Ufficio, Comitato, ecc.).

È evidente che, se il problema non si pone per le prerogative attribuite per legge agli organi istituzionali dell'Ente (3), lo stesso non si può dire per la definizione delle competenze di tipo "amministrativo-gestionale" e di tipo "relazionale" all'interno della struttura.

Il punto di partenza diviene, pertanto, l'acquisizione e la gestione delle informazioni rilevanti. In ciò è

inevitabile, in assenza di un formale sistema di report condiviso dalle parti, muovere dalla consapevolezza attuale della "scarsa comunicazione e collaborazione" tra Ente e società partecipate e tra gli uffici operativi dell'Ente e i referenti nelle partecipate.

Il depositario di tali informazioni è, in generale, il soggetto gestore che le elabora generalmente per proprie finalità interne, legate al proprio sistema di controllo. Questo inevitabilmente si traduce in una **asimmetria** a favore della società partecipata.

Nella definizione di un modello ipotetico organizzativo occorre, pertanto, tenere conto dei seguenti fattori:

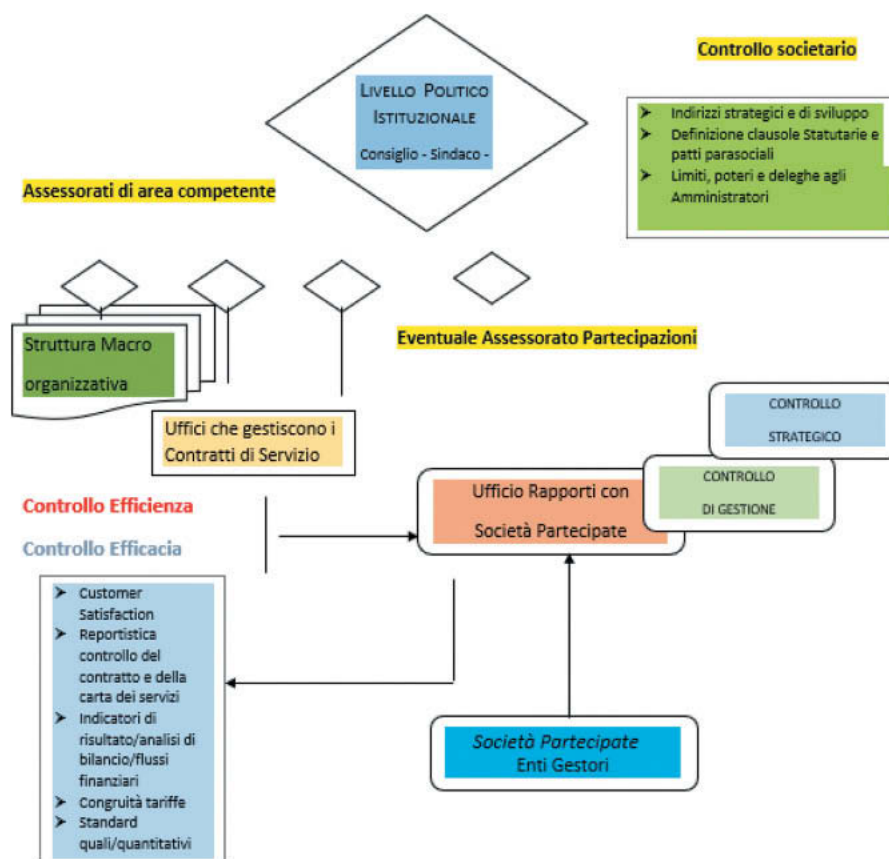
- complessità del flusso informativo dal soggetto che quei dati produce all'Ente locale;
- complessità delle relazioni da governare;
- nuove competenze tecniche e giuridiche richieste alle strutture dell'Ente;
- struttura delle competenze per materia già presenti all'interno;
- unitarietà di direzione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

Una prima rappresentazione della complessità organizzativa del sistema di *governance* interno all'ente, tralasciando i meccanismi di integrazione e relazionali tra unità organizzative, attori esterni, attori interni, potrebbe essere schematizzato come nella Tavola seguente.

delle loro azioni nonché dei relativi risultati rispetto a quelli programmati, a fronte delle risorse - direttamente o indirettamente - richieste ai cittadini e alla comunità.

(3) Il riferimento è agli artt. 42 e 48 del TUEL D.Lgs. n. 267/2000.

La complessità interna della struttura di governance



Si procede di seguito alla descrizione di alcuni modelli organizzativi possibili all'interno dell'Ente Socio al fine di soddisfare i fabbisogni informativi sopra evidenziati (4).

Il Modello Organizzativo "Tradizionale"

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

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

Solitamente la struttura preposta al governo delle partecipate è collocata nell'area finanziaria per gli evidenti riflessi che le stesse producono "finanziariamente" sul bilancio comunale, anche se occorre

considerare che il controllo sugli Organismi partecipati non può essere solo di tipo finanziario.

Questa unità potrebbe occuparsi dell'approvazione dei consuntivi, dei piani programma e degli altri atti fondamentali di competenza dell'Ente e funge da snodo del flusso di informazioni economiche e non, per tutti gli altri settori e per le stesse aziende strumentali che, almeno per gli aspetti contabili, vi trovano un punto di riferimento certo.

Manca, tuttavia, l'esigenza di un presidio e di un governo delle relazioni ente- società che non sia la mera gestione operativa e contabile delle stesse.

Questo modello, ancora presente in molte realtà, risponde perciò ad una logica che oggi può essere ritenuta critica alla luce del nuovo ruolo di regia dell'Ente locale e, in genere, comporta difficoltà di coordinamento a causa dell'interposizione di

(4) Cfr. C. D'Aries - M. Atelli, *La Public Governance*, Il Sole 24 Ore, 2006, e C. D'Aries - S. Sarcina "Gli Assetti Organizzativi

interni all'ente in ottica di governance", in questa *Rivista*, n. 11/2006, pag. 791.

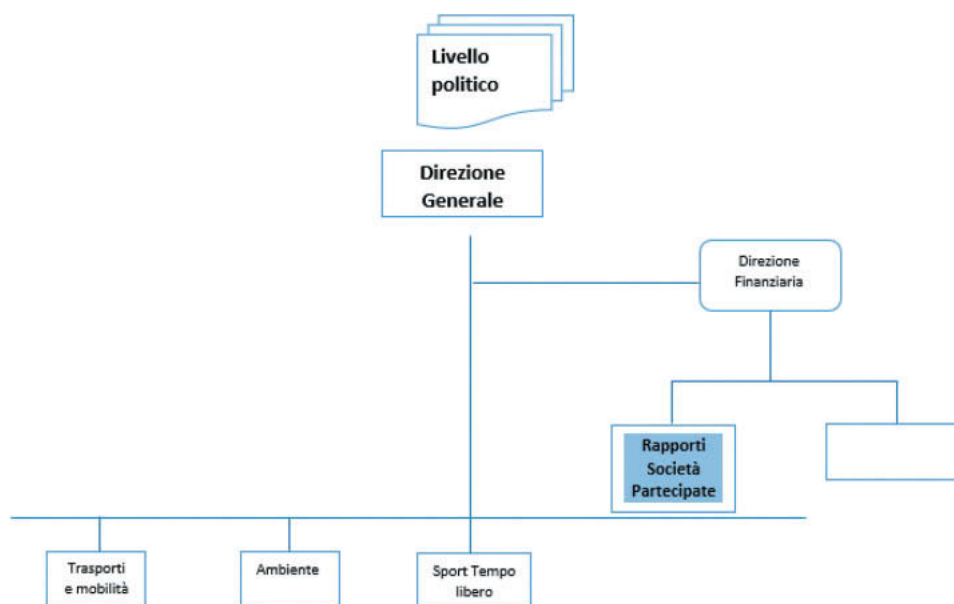
ulteriori livelli decisionali (i settori di linea) e a causa della frammentazione e della pluralità dei soggetti interessati.

L'unità Controllo di gestione non riesce, peraltro, a ricavare dati utili e significativi per l'esercizio della propria funzione, o li ricava ora ricorrendo alle

diverse unità operative competenti, ora alle stesse società partecipate.

Il Modello Tradizionale tende ad enfatizzare aspetti di natura strettamente "relazionali" nel flusso che regola la circolazione di informazioni tra Comune e Società partecipata.

Il Modello Organizzativo Tradizionale



Il Modello Organizzativo della "Unità Specialistica"

Viene costituita all'interno dell'Ente locale una unità organizzativa preposta a mantenere contatti stabili, continui ed approfonditi con le Aziende del gruppo (es. "Ufficio Controllo Partecipate"), con l'indubbio vantaggio di porsi come unico e principale referente tecnico dei flussi comunicativi tra ente e società; non devono tuttavia mancare i flussi con le altre unità organizzative interne all'Ente.

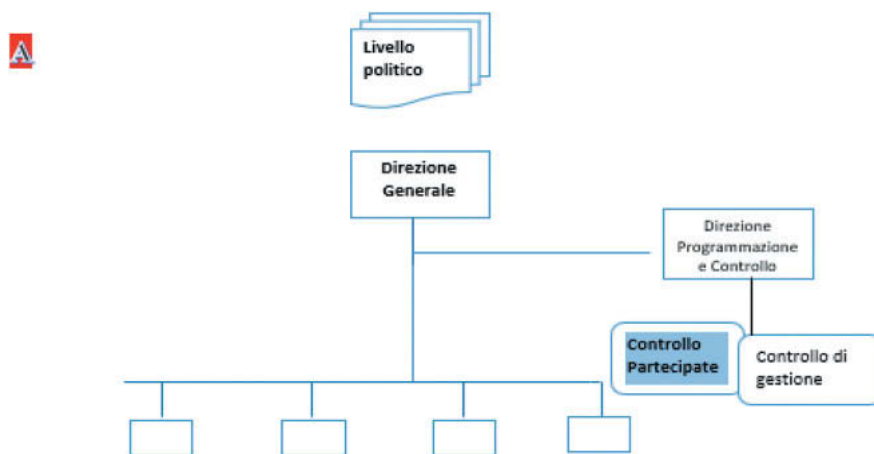
L'Unità specialistica riferita al Controllo Partecipate viene qui collocata come unità autonoma all'interno della Direzione Programmazione e Controlli. Normalmente a livello politico tale soluzione si accompagna

alla presenza di uno specifico assessorato, con funzioni di coordinamento politico istituzionale.

È, tuttavia, opportuno richiamare il rapporto tra la scelta di collocare l'unità di controllo delle partecipate come autonoma unità in staff alla Direzione generale e quella che la vede quale unità organizzativa in seno alla funzione generale di Programmazione e Controllo. Innanzitutto, esso dipende dalle dimensioni dell'ente, nel senso che enti di maggiori dimensioni opteranno per l'una o per l'altra a seconda del peso e della valenza delle partecipazioni, della filosofia di fondo che si vuole attribuire al sistema di *governance*. Enti minori troveranno più funzionale ed economico favorire le sinergie tra la funzione di Programmazione e Controllo di gestione e l'unità di controllo delle Partecipate.

Il Modello organizzativo della "Unità Specialistica"

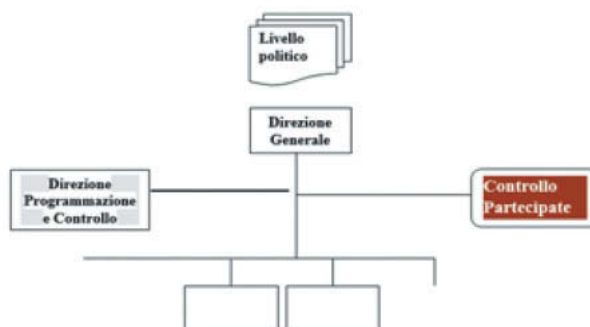
(Ipotesi A e Ipotesi B)



B

figura 8 (B)

L'UNITÀ SPECIALISTICA (IPOTESI B)



Il Modello organizzativo del "Comitato per la Governance delle Partecipate"

Se il Modello dell'Unità Specialistica rappresenta un'evoluzione accettabile rispetto al Modello "statico" Tradizionale, esso, tuttavia, non rappresenta ancora un modello "evoluto" che possa contenere tutti quegli elementi organizzativi utili a gestire le Partecipazioni in un'ottica globale con la partecipazione di tutti gli "attori" chiamati a svolgere un proprio ruolo nella *governance* delle partecipazioni stesse.

È possibile colmare questo "vuoto" con l'inserimento - all'interno dell'Ente - tra il livello "Politico" e quello della struttura Organizzativa, così delineata, di un Comitato che avrà il compito di svolgere la c.d.

Funzione Manageriale, intesa come attuazione delle Direttive politiche e di coordinamento delle Attività dell'Ente, al fine di offrire, ad esempio, agli Amministratori un quadro di riferimento definito in tutti i necessari aspetti.

Di questo "Comitato" dovrebbero far parte:

- l'Assessore alle Partecipate;
- gli Assessori di competenza per le Deleghe ad essi assegnate per gli argomenti da trattare;
- il Direttore Generale, ove esistente;
- il Responsabile dell'Ufficio Partecipate;
- i Responsabili di competenza per gli argomenti da trattare;
- uno o più Membri esterni che potrebbero essere chiamati a svolgere un ruolo di supporto tecnico anche al fine di una crescita professionale in tema di

governance delle partecipate pubbliche, sopperendo alle inevitabili carenze professionali iniziali di cui l'Ufficio Partecipate potrebbe incontrare per un ruolo definito e completo in tutti gli aspetti da trattare. Il Comitato si configurerebbe, quindi, come un Organo di Controllo Strategico in diretta relazione con l'Organo Politico, con **compiti principalmente di raccordo** tra Responsabili dell'Ente Socio e gli Amministratori delle Società Partecipate.

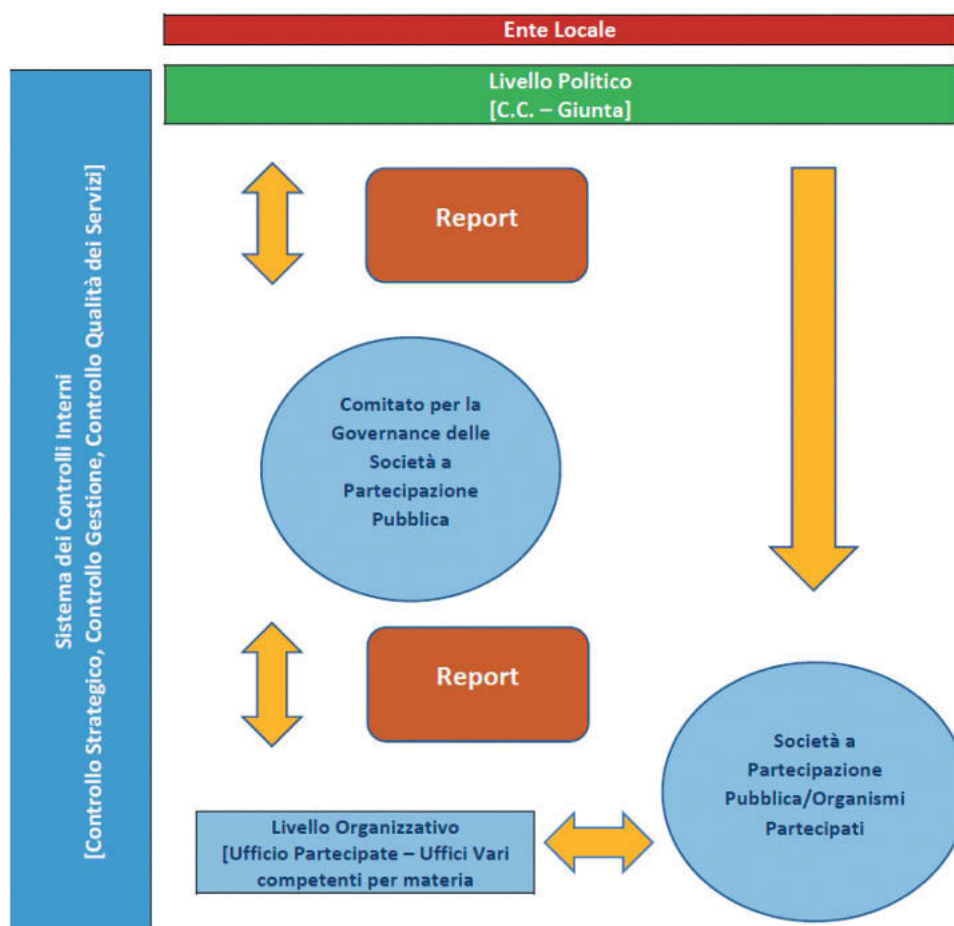
Il Comitato si porrebbe anche come "Filtro" tra le strutture operative e gli Organi di Governo per tutte le materie riferibili alle Partecipazioni.

Inoltre, verrebbe garantita la possibilità di definire gli specifici ruoli di ciascun Ufficio/Responsabile demandando - quindi - al Comitato la elaborazione di tutti i *report* gestionali e obbligatori per legge

all'Organo politico; viceversa, potrà essere il Comitato che farà propri gli indirizzi politici che dovranno essere trasmessi alle Partecipate (si pensi ad es. agli indirizzi sui costi generali e del personale delle controllate pubbliche di cui all'art. 19, comma 5, TUSP), demando all'Ufficio Partecipate il compito materiale delle comunicazioni ufficiali a riguardo.

Sostanzialmente, considerato che un Ufficio Partecipate sarà in ogni caso inevitabile da istituire all'interno della struttura dell'Ente (Cfr. *supra* il "Modello Evoluto"), tuttavia, tale Ufficio, per quanto potrà essere di raccordo con i vari Organismi al fine di raccogliere le informazioni e i documenti necessari per la *governance* delle Partecipate, non potrà costituire luogo deputato alle decisioni politico-gestionali riferite a quest'ultime.

Costituzione del Comitato per il Controllo delle Partecipate



Si pensi, infatti, - da un lato - alla programmazione delle attività in capo alle varie partecipate

che dovranno essere oggetto di negoziazione con quest'ultime e che, una volta definiti i vari

Obiettivi “target” che le stesse dovranno conseguire, si dovrà procedere con la loro ufficializzazione. Allora, in tutto questo processo, occorrerà, innanzitutto, che:

- 1) l'Ufficio Partecipate raccolga le informazioni e i documenti necessari per la Programmazione in tempo in tempo utile (es. Budget, Piani Programma, Documenti e Relazioni previsionali, ecc.);
- 2) l'Ufficio Partecipate inizi ad esaminare tutti tali documenti;
- 3) venga convocato il Comitato per la *Governance* delle Partecipate, nelle persone che sarà necessario coinvolgere (Assessore alle Partecipate, Assessore competente per materia, Segretario Generale, Direttore Generale, Responsabile Area Finanziaria, Responsabili competenti per materia, eventuali Esperti Esterni) in modo che si inizi ad elaborare possibili report di comunicazione alle Partecipate interessate su quali modifiche/integrazioni apportare ai documenti programmatici proposti dalle stesse, dopo, ovviamente, valutato tutti gli elementi politico-tecnici necessari;
- 4) l'Ufficio Partecipate interloquisca con le Partecipate coinvolte per trasferire le informazioni utili alla redazione dei documenti definitivi ed ufficiali di quest'ultime, convocando, eventualmente, anche i Manager delle stesse, se necessario, alla presenza del Comitato per la *Governance*;
- 5) l'Ufficio Partecipate raccolga i documenti definitivi delle Partecipate, li elabori ulteriormente per il Comitato;
- 6) venga convocato il Comitato che elaborerà un proprio *report* finale da trasmettere al Consiglio Comunale che lo esaminerà, sarà oggetto di approvazione al fine di una duplice finalità: quello di riportare nel DUP gli Obiettivi target da assegnare alle Partecipate e consentire all'Ufficio Partecipate di comunicare ufficialmente gli stessi Obiettivi agli Organismi interessati, in modo che questi ultimi possano ufficialmente riceverli.

Lo stesso schema potrà essere utilizzato per i vari momenti di gestione dei flussi da e verso le Partecipate; si pensi, ad esempio, ai controlli infrannuali sul raggiungimento degli Obiettivi assegnati, piuttosto alla verifica della Qualità dei Servizi e dei vincoli contrattuali di cui ai Contratti di Servizio, piuttosto all'esame di proposte di operazioni straordinarie (quali fusioni, acquisizioni di partecipazioni, ecc.) che possano provenire direttamente dalle Partecipate.

In tal modo, garantendo un *front office* rappresentato dall'Ufficio Partecipate che assicurerà i rapporti

diretti con le Partecipate, attraverso il Comitato per la *Governance* delle Partecipate potrà essere garantito il coinvolgimento di tutti gli attori (politici e tecnici) che potranno assicurare la formulazione dei necessari indirizzi e attività di controllo verso le Partecipate.

Solo in tal modo si potrà assicurare il rispetto della separazione del ruolo politico da quello tecnico, e un dialogo continuo tra gli stessi nella piena consapevolezza dell'andamento gestionale delle Partecipate, dopo che siano stati accuratamente interessati gli Organi Politici che avranno a disposizione un Comitato per formulare i propri indirizzi e sui quali saranno chiamati ad esprimere un proprio “giudizio” a consuntivo in relazione ai risultati che gli Organismi partecipati avranno garantito e che, nel frattempo, l'Ufficio Partecipate con l'ausilio del Comitato, avrà verificato durante l'esercizio di riferimento.

Attraverso, infine, la costituzione del Comitato per la *Governance* delle Partecipate, l'Ente Socio potrà assicurarsi uno stretto collegamento e funzionamento con gli altri sistemi di controllo interni, di cui al D.L. n. 174/2012, interessando i diversi Uffici, quali: l'Ufficio Controllo di Gestione, l'Ufficio Controllo Strategico e l'Ufficio Qualità dei Servizi a partecipare - attraverso i propri Responsabili - alle varie riunioni del Comitato stesso per assicurare la necessaria integrazione tra i vari controlli interni, che, nel caso delle partecipazioni pubbliche, potranno supportare e facilitare - sotto i diversi profili - l'Ente a conseguire adeguati livelli di economicità della gestione.

La soluzione “Esterna” - Valutazioni in merito alla sua fattibilità

Secondo la soluzione “esterna”, la gestione delle partecipazioni, delle relazioni istituzionali e di indirizzo vengono affidate ad una società esterna, di cui l'ente è azionista. Si tratta di una azienda *holding* di natura finanziaria che partecipa e governa tutte le aziende del gruppo.

Tale soluzione ha l'indubbio vantaggio della elevata specializzazione nella gestione dei rapporti societari, istituzionali e delle funzioni di controllo dell'Ente.

In questo caso l'Ente locale, assicurando il coordinamento e il governo con questa unica azienda persegue il coordinamento dell'intero gruppo pubblico. All'ente rimane comunque la gestione delle relazioni contrattuali e di regolazione del servizio, ipotesi che appare più funzionale rispetto a quella di trasferire in capo alla *holding* tutti i tipi di rapporti.

È evidente che tale modello meglio si adatta ad una direzione del gruppo locale accentrata e favorevole

alla creazione di sinergie, di economie di scala e di comunicazione, e improntata a una gestione di gruppo sia sotto gli aspetti organizzativi che in termini di consolidato fiscale e di bilancio.

La soluzione richiede, tuttavia, come requisito essenziale, un portafoglio partecipazioni di una certa rilevanza, anche in termini di numero di società partecipate oltre che di percentuali di controllo nonché un'attenta valutazione degli aspetti relativi agli indirizzi da dare alla *holding* così costituita.

Non va esclusa, infatti, l'eventualità che la *holding* potrebbe diventare un forte centro di poteri e/o di confronto politico, da destinare invece, ad altra sede. Inoltre, è opportuno sempre ricordare, anche per la rilevanza che tali elementi avranno nell'analisi dei modelli precedentemente analizzati, che, anche in questo caso, è necessario un certo coordinamento tra aziende partecipate e unità organizzative dell'ente,

consapevoli del fatto che il coordinamento politico strategico non può prescindere da forme di contatto con il livello operativo e gestionale interno ai settori dell'ente.

A tal fine occorre tenere in debita considerazione l'art. 147-*quater*, comma 1, TUEL in base al quale "L'Ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso Ente locale. **Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'Ente locale, che ne sono responsabili**".

È opportuno, pertanto, che all'interno dell'Ente locale sia comunque individuata una struttura organizzativa con al vertice un Responsabile che coordini e sovrintenda alle ulteriori attività di controllo a cui la *holding* è stata destinata e che sia il Responsabile all'interno dell'Ente a coordinare i flussi decisionali con gli Organi politici dell'Ente stesso.

IL CONTROLLO SULLE SOCIETÀ RICHIESTO DAL TUEL

Art. 147-*quater* (Controlli sulle società partecipate non quotate)

1. L'Ente locale definisce, secondo la **propria autonomia organizzativa**, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso Ente locale. **Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'Ente locale, che ne sono responsabili.**
2. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce **preventivamente**, in riferimento all'articolo 170, comma 6, gli **OBIETTIVI GESTIONALI** a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri **qualitativi** e **quantitativi**, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.
3. Sulla base delle informazioni di cui al comma 2, l'Ente locale **effettua il monitoraggio periodico** sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.
4. I risultati complessivi della gestione dell'Ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante **bilancio consolidato**, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.
5. ...

Considerazioni finali circa gli assetti organizzativi

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

- 1) istituzionale, politico e di indirizzo - legate alla funzione di **socio azionista**;
- 2) contrattuale e di controllo operativo - derivanti dalla funzione di **committenza**.

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

È possibile colmare questo vuoto con l'inserimento tra il livello politico e quello della struttura operativa - rappresentata comunque da un Ufficio Partecipate all'interno dell'organizzazione dell'Ente-Socio -, di un **Comitato di Governance delle partecipate** con il compito di svolgere la cosiddetta "funzione manageriale", intesa come attuazione delle direttive politiche e di coordinamento delle attività delle strutture dell'ente, al fine di offrire agli amministratori stessi un quadro di riferimento definito.

Di questo **Comitato** dovrebbero far parte:

- l'Assessore alle Partecipate;
- gli Assessori competenti per materia;
- il Direttore generale;
- il Segretario Generale;
- il Responsabile del Servizio Partecipate;
- i Responsabili competenti per materia;
- degli Esperti esterni.

Il Comitato si configurerebbe quale organo di controllo strategico in diretta relazione con l'organo politico, con compiti essenzialmente di raccordo

tra i vertici politici, l'Ufficio Partecipate e i *Manager* delle Società partecipate.

All'interno dell'Ufficio Partecipate, possiamo identificare tre tipologie sostanziali di controllo che potrebbero essere oggetto anche di suddivisione ulteriore organizzativa specialistica (Ufficio, Servizio o comunque Unità), soprattutto con riferimento agli Enti di medio/grandi dimensioni:

1) Ufficio/Servizio Societario: A tale ufficio/servizio spetteranno tutte le attività che si possono far rientrare nell'esercizio delle prerogative di azionista dell'Ente. Svolgerebbe funzioni simili a quelle delle segreterie societarie delle società, e di conseguenza avrà competenze in materia di diritto societario, oggi molto spesso assenti anche all'interno di enti di grosse dimensioni.

Seguirà tutti gli adempimenti relativi all'esercizio della funzione di azionista attribuiti dallo statuto, la predisposizione delle delibere per gli indirizzi da esprimere nelle assemblee societarie, si occuperà degli aspetti legati ad eventuali contenziosi a seguito di esternalizzazioni e privatizzazioni, cessioni di quote ecc., aspetti procedurali relativi alle nomine degli amministratori, revisione e aggiornamento di statuti ecc...

Si occuperà, inoltre, della predisposizione degli atti per gli aumenti di capitale, per la costituzione di nuove società, per la esternalizzazione di servizi, delle relazioni infragruppo, della gestione delle privatizzazioni ed espletamento delle relative gare e, nel caso di presenza di società quotate, si occuperà della gestione dei rapporti con gli organi Istituzionali di controllo (CONSOB), emissioni di prestiti obbligazionari convertibili in azioni societarie, ecc.

2) Ufficio/Servizio Contratti e controllo economico: a tale ufficio/servizio spetteranno tutte le attività che si possono far rientrare nell'esercizio della funzione di committenza dell'Ente.

Il presidio della stipula dei contratti di servizio con i referenti delle unità di linea, il controllo degli *standard*, il rispetto degli obblighi, le proposte su aspetti economici del contratto. Riteniamo che il controllo non deve essere esclusivamente un'attività *ex post*, che lascia gli addetti in un ruolo passivo. È per questo opportuno che l'ufficio preposto al controllo economico dei contratti, partecipi alla stesura degli stessi con i referenti dei settori di linea, almeno per gli aspetti che successivamente possono coinvolgerlo.

È in questo ambito che si può collocare l'aspetto più propriamente di controllo di gestione, ma specificamente riferito alle Partecipate. L'ufficio si occuperà dell'analisi dei bilanci delle società partecipate, del

controllo dei dati periodici forniti dalle stesse. I risultati e i *report* prodotti da questo ufficio saranno messi a disposizione del direttore generale e per le esigenze proprie del servizio controllo di gestione, che opportunamente le integrerà nella relazione prevista dal TUEL e per il referto sui controlli interni.

3) Ufficio amministrativo/finanziario: è un ufficio/servizio che oltre ad occuparsi degli aspetti amministrativi della struttura in cui è collocato (determinazioni dirigenziali, liquidazione fatture) può occuparsi di alcune competenze generalmente in seno all'area finanziaria, ed essere qui collocato per le indubbe sinergie che derivano dalla conoscenza dei rapporti finanziari, contrattuali e societari all'interno della stessa struttura. Si occuperà di previsioni di dividendi, di canoni, di gestione dei rapporti di debito e credito derivanti dai rapporti commerciali tra ente e partecipate. Inoltre, può attivare sistemi di controllo della liquidità di gruppo, al fine di disporre di informazioni utili alle concessioni e anticipazioni di crediti alle società, predisporre il bilancio consolidato d'intesa con gli uffici finanziari.

Talune informazioni di carattere economico finanziario dell'ente sono, infatti, in osmosi con altre variabili di controllo riferibili alle società.

I "10 passi" progressivi per la buona governance delle partecipate

Volendo sintetizzare i principali adempimenti che un Ente dovrebbe impostare per una buona *governance* delle proprie partecipate, possiamo sintetizzare i "passi" progressivi necessari a tale fine, come segue:

► individuare una "unità" organizzativa interna che possa "frontalmente" occuparsi delle diverse Partecipazioni; ciò aiuterà a far capire chi organizzativamente dovrà essere il principale referente delle Partecipate dell'Ente;

► istituire un apposito indirizzo email "Ufficio Partecipate": ufficiopartecipate@comunedixxxxxx.it - eventualmente anche in via duale con un ulteriore indirizzo PEC; ciò aiuterà a convogliare tutta la corrispondenza - in entrata ed in uscita - con le Partecipate, aiutando da un lato le Partecipate ad indirizzare correttamente tutte le comunicazioni e la trasmissione dei vari documenti all'Ente Socio e, dall'altro, ad evitare che la corrispondenza in arrivo nell'Ente possa andare perduta o arrivare a più uffici, senza una visione di insieme;

► fare o verificare le anagrafiche di tutte le Partecipate, non solo delle Società di capitali (SpA o Srl) ma anche di tutte le altre forme giuridiche di

partecipazioni: Aziende Speciali, Aziende Speciali Consortili, Fondazioni, Consorzi;

► istituire per ogni Partecipazione un Archivio informatico e cartaceo dove inserire tutte le informazioni necessarie per i contatti, per la conoscenza dei componenti dei vari organi, per la perfetta consapevolezza dei principali atti sociali (Statuti, Patti Parasociali, Regolamenti, ecc.), per la raccolta dei documenti contabili (Bilanci e *Report*) nonché dei documenti contrattuali (Contratti di Servizio);

► istituire, possibilmente, un "Comitato per la *Governance* delle Partecipate" quale organo di "cerniera" tra visione operativa e di primo contatto con le Partecipate e visione politica; di questo Comitato dovrebbero far parte gli Assessori in relazione alle deleghe ricevute, il Direttore Generale (ove esistente), il Segretario, il Responsabile dell'Unità Partecipate, i Responsabili per materia ed, eventualmente, Esperti esterni. A tale Comitato il compito di preparare i principali documenti per il Consiglio Comunale e la Giunta nonché per la trasmissione delle Direttive alle Partecipate in relazione alle decisioni politiche finali;

► adeguare il Regolamento per il Controllo sulle Partecipate in relazione all'Assetto organizzativo definitivo che l'Ente ha deciso di adottare, in relazione alle diverse fattispecie giuridiche di

partecipazioni nonché in relazione ai flussi informativi da e verso le partecipate;

► verbalizzare i diversi incontri del Comitato, istituendo un apposito Registro Verbali;

► scadenzare su base mensile le principali attività dell'Unità di controllo delle Partecipate e del Comitato per la *Governance*; tale scadenziario dovrà essere condiviso e fatto proprio da quest'ultimo che dovrà far sì, inoltre, che esso costituisca un obiettivo/attività all'interno del PEG/Piano delle Performance dell'Ente, da sottoporre a verifica periodica;

► ufficializzare con le partecipate i principali documenti e report che le stesse dovranno trasmettere all'Ente Socio, sulla base delle Direttive a loro impartite dall'Ente Socio stesso (es. Bilancio annuale, Budget e Piano Aziendale, Report aziendali, Contratto di Servizio, ecc.);

► adeguare il sistema del controllo sulle Partecipate dell'Ente che dovrà essere in stretto collegamento con gli altri sistemi di controllo interni dell'Ente, *in primis* con il Controllo Strategico, il controllo sugli Equilibri finanziari e il Controllo sulla Qualità dei servizi interni ed esterni all'Ente; a tal fine il Comitato per la *Governance* delle Partecipate dovrà assicurare tale collegamento convocando alle riunioni istituzionali periodiche i diversi responsabili dei diversi controlli.

I "10" Passi per una Buona *Governance*

PASSI	ATTIVITÀ
1	Individuazione dell'"Unità" organizzativa interna che possa "frontalmente" occuparsi delle diverse Partecipazioni
2	Istituzione di un apposito indirizzo email "Ufficio Partecipate": ufficiopartecipate@comunedidi____.it - eventualmente anche in via duale con un ulteriore indirizzo PEC
3	Verifica delle anagrafiche di tutti gli Organismi Partecipati
4	Istituzione di un Archivio informatico e cartaceo per ogni Organismo partecipato
5	Istituzione di un "Comitato" per la <i>Governance</i> delle Partecipazioni
6	Adeguamento del Regolamento per il Controllo sulle Partecipate in relazione all'Assetto organizzativo definitivo dell'Ente
7	Verbalizzazione dei diversi incontri del Comitato
8	Scadenzare su base mensile le principali attività dell'Unità di controllo delle Partecipate e del Comitato per la <i>Governance</i>
9	Ufficializzare con le partecipate i principali documenti e <i>Report</i> che le stesse dovranno trasmettere all'Ente Socio
10	Collegare il sistema del controllo sulle Partecipate dell'Ente con gli altri Sistemi di controllo interni dell'Ente, in un'ottica "unitaria"