

La gestione della partecipazione azionaria nelle società partecipate dagli enti locali: profili di governance

dott. Carlo Vermiglio

carlo.vermiglio@unirc.it

Agenda della giornata

- ☐ Considerazioni introduttive;
- ☐ Inquadramento del problema;
- ☐ Il rapporto tra organi dell'ente locale - organi societari - soci privati;
- ☐ La valenza strategica delle partecipazioni azionarie;
- ☐ Amministrazione e controllo;
- ☐ Profili di natura contabile e tariffaria;
- ☐ Conclusioni

Considerazioni introduttive

- ☐ Il contesto normativo ed economico sociale di riferimento;
- ☐ La scarsa chiarezza e condivisione sugli obiettivi;
- ☐ La necessità di contemperare esigenze ed approcci diversi;
- ☐ Gli equilibri di bilancio e le tensioni finanziarie di breve termine;
- ☐ L'ampiezza e la efficacia dei sistemi di programmazione e degli strumenti di reporting;
- ☐ Il giudizio dei diversi portatori di interessi; (*stakeholder*)



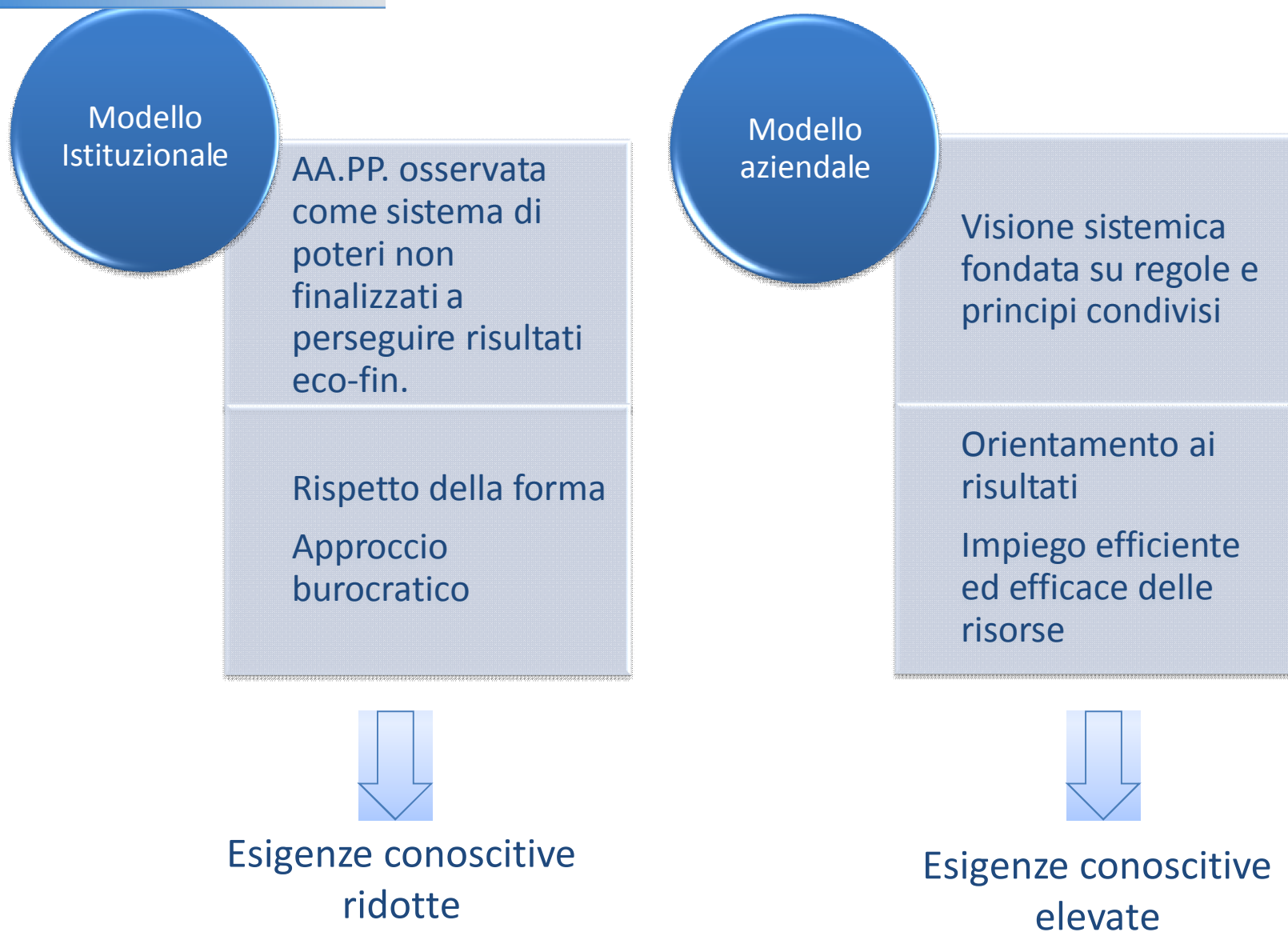
Considerazioni introduttive

Il tema del governo dei servizi pubblici locali assume rilevanza strategica e, pertanto, deve essere oggetto di approfondito esame attraverso gli schemi teorici ed i principi dell'amministrazione economica d'azienda

Considerazioni introduttive

- ☐ Le scelte sono alla base di ogni comportamento aziendale;
- ☐ Le scelte sono complesse e mutevoli; strategiche ed operative; di contenuto variabile;
- ☐ Le scelte sono diverse in relazione ai soggetti che concorrono a formare le decisioni;
- ☐ Le scelte accompagnano la vita aziendale dalla prima progettazione e costituzione dell'azienda fino al suo termine;
- ☐ Le scelte sono le premesse per l'analisi della economicità aziendale.

Approccio d'analisi al governo delle AA. PP.





PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

di funzionamento
(dettate dal
problema
economico)

Modello
aziendale

Efficacia
Efficienza
Economicità

- Equilibrio
durevole tra
risorse/finalità
istituzionali

VISIONE SISTEMICA DELL'AZIENDA PUBBLICA

Funzioni
manageriali

Strumenti
manageriali

- Pianificazione
- Programmazione
- Organizzazione
- Controllo

- Sistema
informativo
contabile
- Sistema di bilanci

Processo di *decision-making* nelle amministrazioni pubbliche

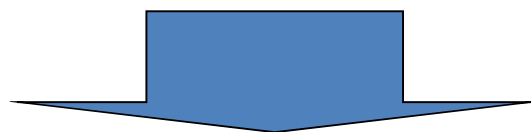
SFERA POLITICA

SFERA MANAGERIALE

SFERA SOCIALE



COMPARAZIONE – MISURAZIONE – VALUTAZIONE



RESPONSABILITA'

Considerazioni introduttive. Le caratteristiche di una APL

- ☐ Eterogeneità di prodotti dell'attività
- ☐ Assenza del prezzo di cessione
- ☐ Formalizzazione dell'attività amministrativa
- ☐ L'instabilità dei contesti politici e sociali
- ☐ L'importanza dell'effetto annuncio
- ☐ L'influenza dei diversi criteri sulle decisioni
- ☐ Esternalità positive\negative delle scelte intraprese
- ☐ Le esigenze di trasparenza ed accountability



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Punto di partenza

- ☐ Assenza di visione unitaria dell'azienda pubblica;
- ☐ Prevalente approccio giuridico - formale;
- ☐ Efficienza non legata alla sopravvivenza dell'azienda;
- ☐ Logica autoreferenziale.

Analisi evolutiva

- ☐ Inadeguata organizzazione dell'azienda – (esiste l'azienda)???
- ☐ Controlli troppo “invasivi” da parte dello Stato;
- ☐ Conflitto tra fini sociali e fini economici;
- ☐ Gestione fortemente burocratica;
- ☐ Standardizzazione vs specializzazione;
- ☐ Crescita dei profili di qualità e di efficacia;



Necessità di proporre una riforma legislativa che tenesse conto degli aspetti sopra elencati

Principi ispiratori delle riforme

1. Economicità;
2. Qualità;
3. Venir meno binomio servizio pubblico – offerta pubblica;
4. Comune Holding;
5. Pressioni dal lato della domanda;
6. Normativa Europea – Libro Verde;
7. Concorrenza “per il mercato”;
8. *In house providing??*

Il processo di riforma nel settore dei servizi pubblici locali

Il settore dei servizi pubblici locali rappresenta uno dei principali ambiti di intervento legislativo delle AA.PP. negli ultimi 20 anni.

Questioni aperte:

1. I processi di riforma hanno prodotto effetti significativi?;
2. Da che prospettiva vanno osservati (valutati) i risultati delle gestioni in outsourcing?;
3. Quale ruolo è chiamato a svolgere l'ente pubblico nell'attuale sistema di *governance*?;
4. Quali sono i fattori critici di successo nella gestione della partecipazioni azionarie?

Questioni aperte

Gli attori
coinvolti

Le strategie

Le esigenze
conoscitive

Le variabili
rilevanti

Il problema dei
controlli

Gli Strumenti

Questioni aperte

**Gli attori
coinvolti**

Le strategie

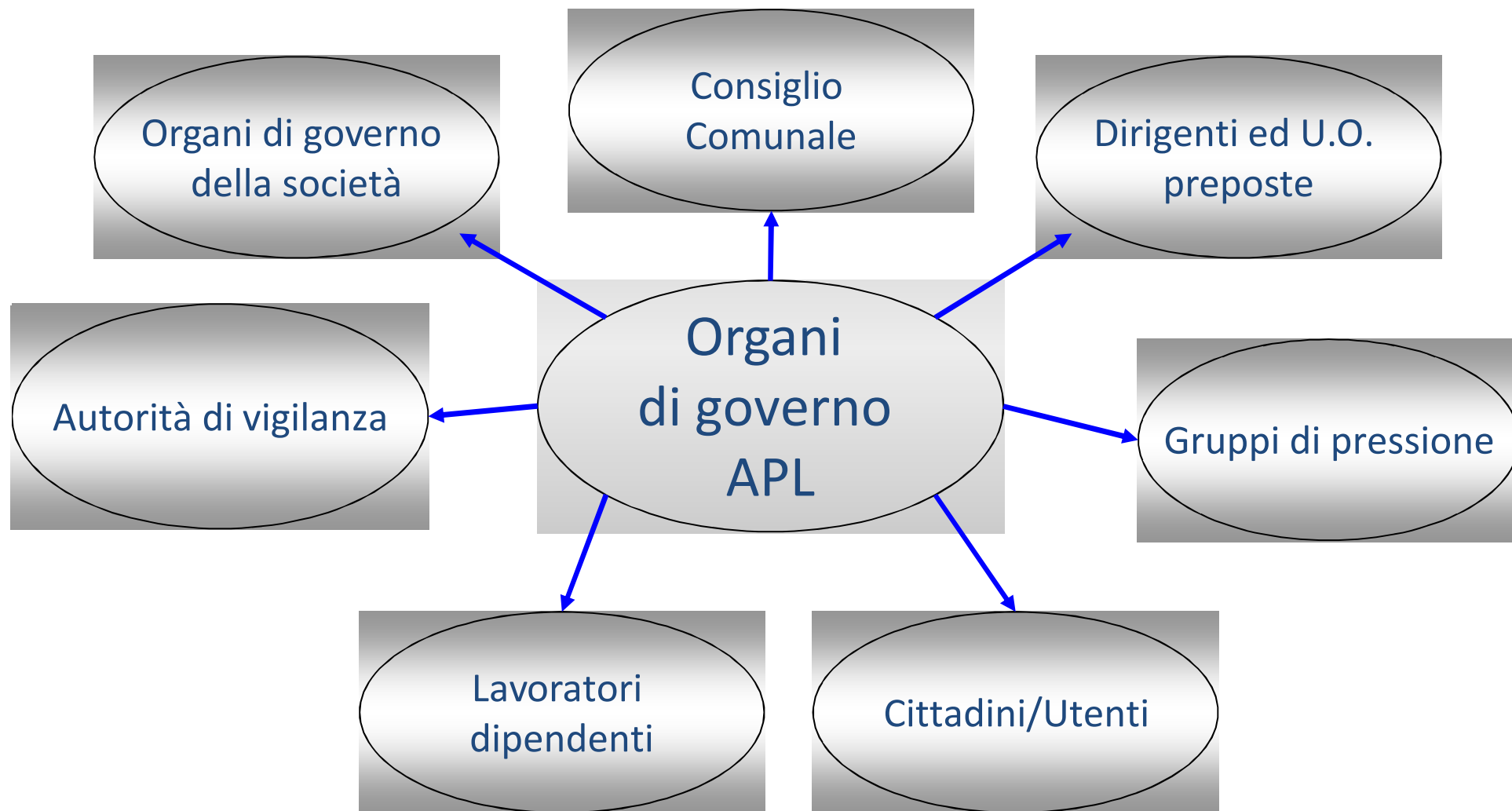
Le esigenze
conoscitive

Le variabili
rilevanti

Il problema dei
controlli

Gli Strumenti

Gli attori coinvolti



Il ruolo del management

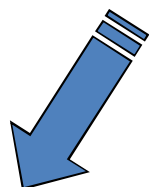
- ☐ Attore chiave del processo decisionario: Focus sulla composizione di interessi potenzialmente conflittuali. (stabilità dell'azione di governo);
- ☐ Il potere di influenza degli attori del processo decisionario dipende essenzialmente dalla forza relativa dei medesimi;
- ☐ Tra il management e gli altri soggetti si determinano posizioni di equilibrio variabili nel tempo;
- ☐ L'azione amministrativa è riconducibile ad una razionalità “dialettica” che scaturisce da mediazioni e rapporti di forza, da compromessi e conflitti tra soggetti e gruppi che sono mossi da obiettivi diversi e sovente contrastanti.

Le soluzioni organizzative dell'ente locale

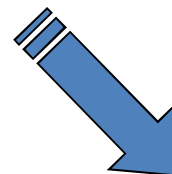
	<i>Soggetto responsabile della gestione dei rapporti con le aziende del gruppo</i>	<i>Caratteri del soggetto responsabile della gestione dei rapporti con le aziende del gruppo</i>
<i>Soluzione Tradizionale</i>	Strutture dell'ente locale competenti nelle aree in cui operano le aziende	○ presenza di più soggetti responsabili ○ strutture interne all'ente ○ ottica di ciascun soggetto limitata
<i>Soluzione Specialistica</i>	Apposito Ufficio o Unità Organizzativa	○ struttura interna all'ente ○ specializzazione nell'attività di gestione dei rapporti con le aziende del gruppo ○ sviluppo di un'ottica unitaria di gruppo
<i>Soluzione Innovativa</i>	Organismo aziendale controllato dall'ente locale (holding pura)	○ struttura esterna all'ente, autonoma dal punto di vista organizzativo e giuridico ○ assunzione diretta delle partecipazioni nelle aziende del gruppo

Il Comune adotta gli strumenti idonei al controllo delle proprie società partecipate. Tra questi:

Analisi degli Statuti delle Società partecipate



Clausole di governance
Potere di nomina degli amministratori
Attribuzioni agli organi sociali



Verifica poteri CdA
Modalità di bilanciamento dei poteri
Strumenti parasociali



A questi strumenti si affiancano:

1. Codice di comportamento;
2. Codice Etico;
3. Codice Deontologico;
4. Convenzioni fra Enti e società;
5. Comitati di Coordinamento;



Controllo societario: i codici di comportamento

Nell'attività di controllo delle Società Partecipate l'ente locale "impone" ai propri rappresentanti nei CdA di attenersi e di sottoscrivere il Codice di Comportamento:

- Requisiti dei componenti (professionali - morali);
- Rispetto degli indirizzi strategici dell'ente;
- Obblighi informativi;
- Compensi.

Il societario: convenzioni fra enti e società

Fra questi strumenti vi sono:

Patti parasociali;

Patti di sindacato;

} Adottabili in assemblea e vincolanti fra le
parti (voto, proposte)

Controllo societario **Comitati di coordinamento**

Rilevante nel caso di società partecipate fra più enti locali dove occorre esercitare il c.d. controllo analogo. L'obiettivo è:

- orientare i processi decisionali del CdA;
- verificare lo stato di attuazione degli obiettivi;

Questioni aperte

Gli attori
coinvolti

Le strategie

Le esigenze
conoscitive

Le variabili
rilevanti

Il problema dei
controlli

Gli Strumenti

te strategiche e la programmazione

Il portafoglio delle funzioni e dei servizi offerti	} Posizionamento strategico
Le modalità di gestione dei servizi	
La percezione dell'ambiente esterno/interno	
Strategie patrimoniali – finanziarie	
<u>I Modelli di Governance</u>	

Le scelte strategiche devono essere finalizzate al raggiungimento degli obiettivi stabiliti in sede di programmazione

Le strategie sul governo delle società partecipate

Il portafoglio delle funzioni
e dei servizi offerti



In quali ambiti operare;
Dove impiegare le risorse (scarse)
disponibili?;
Orientamento a breve o m-l termine?

Le modalità di gestione dei
servizi



Società per azioni?;
In house providing?;
Fondazioni – Consorzi – Agenzie ?

Strategie Patrimoniali e
Finanziarie



Quali asset impiegare per erogare servizi?;
Gestione delle reti e degli impianti?;
Forme di indebitamento?;

I modelli di governance

Interna
Esterna
Interistituzionale

Approccio alla gestione delle partecipazioni

1. Analisi di fattibilità e di sostenibilità ex ante ;
2. Esplicitazione degli obiettivi e delle performance attese;
3. Definizione dei profili organizzativi interni;
4. Adozione di strategie di comunicazione a fini interni ed esterni;
5. Definizione delle clausole di *governance* (Statuti, Patti Parasociali);
6. Coinvolgimento degli “attori chiave” (Controllo Strategico, Direzione Generale, CdG);
7. Predisposizione di contratti di servizio adeguati;
8. Coinvolgimento dell'utenza nel controllo;
9. Formazione di competenze e conoscenze specialistiche;

Strumenti a supporto delle scelte strategiche sulla gestione dei SPL

Prospettive di analisi per il governo delle partecipazioni nella gestione dei SPL di una AA. PP.	Strumenti
1. Analisi della situazione economico - finanziaria	Sistema contabile – Bilancio Analisi per Indici Contratto di servizio
2. Analisi della struttura delle responsabilità e dell'organizzazione	Statuti Patti Parasociali
3. Analisi dell'efficacia ed efficienza nei servizi	Controllo di gestione Contratto di servizio Carta dei servizi
4. Analisi degli obiettivi economici e programmatici	Budget Periodici

NB: Gli strumenti ed i documenti elencati tornano utili, a seconda della loro ampiezza e del loro contenuto , tanto agli organi politici quanto a quelli tecnici.

Il ruolo dell'ente locale

2 prospettive:

1. Il Comune come “Azionista”
2. Il Comune come “Supervisore”

Il comune supervisore

1. L'ente locale provvede a definire un quadro di regole chiare lasciando ai privati la gestione del servizio;
2. L'Ente locale garantisce la trasparenza e la non discriminazione negli affidamenti oltre che la tutela dei cittadini.

Le variabili del contratto di servizio



Questioni aperte

Gli attori
coinvolti

Le strategie

**Le esigenze
conoscitive**

Le variabili
rilevanti

Il problema dei
controlli

Profili contabili e
tariffari



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Problema delle esigenze conoscitive

I modelli di rendicontazione economico finanziaria previsti per le società di capitali rispondono alle esigenze conoscitive dei soci pubblici con il medesimo grado di efficacia con cui rispondono alle esigenze dei soci privati?

Problema delle esigenze conoscitive

Dall'informativa di bilancio i soci possono trarre informazioni utili per:

- ☐ valutare la convenienza economica dell'investimento effettuato;
- ☐ procedere alla eventuale dismissione degli asset posseduti;
- ☐ effettuare un nuovo investimento;



*Verificare se la gestione crea valore e genera nuova ricchezza
per gli stakeholder interni ed esterni*

Problema delle esigenze conoscitive

L'ente è chiamato ad esercitare i diritti ed i doveri connessi alla posizione di socio di una società di capitali avuto riguardo al legame con i propri stakeholder principali (i cittadini).

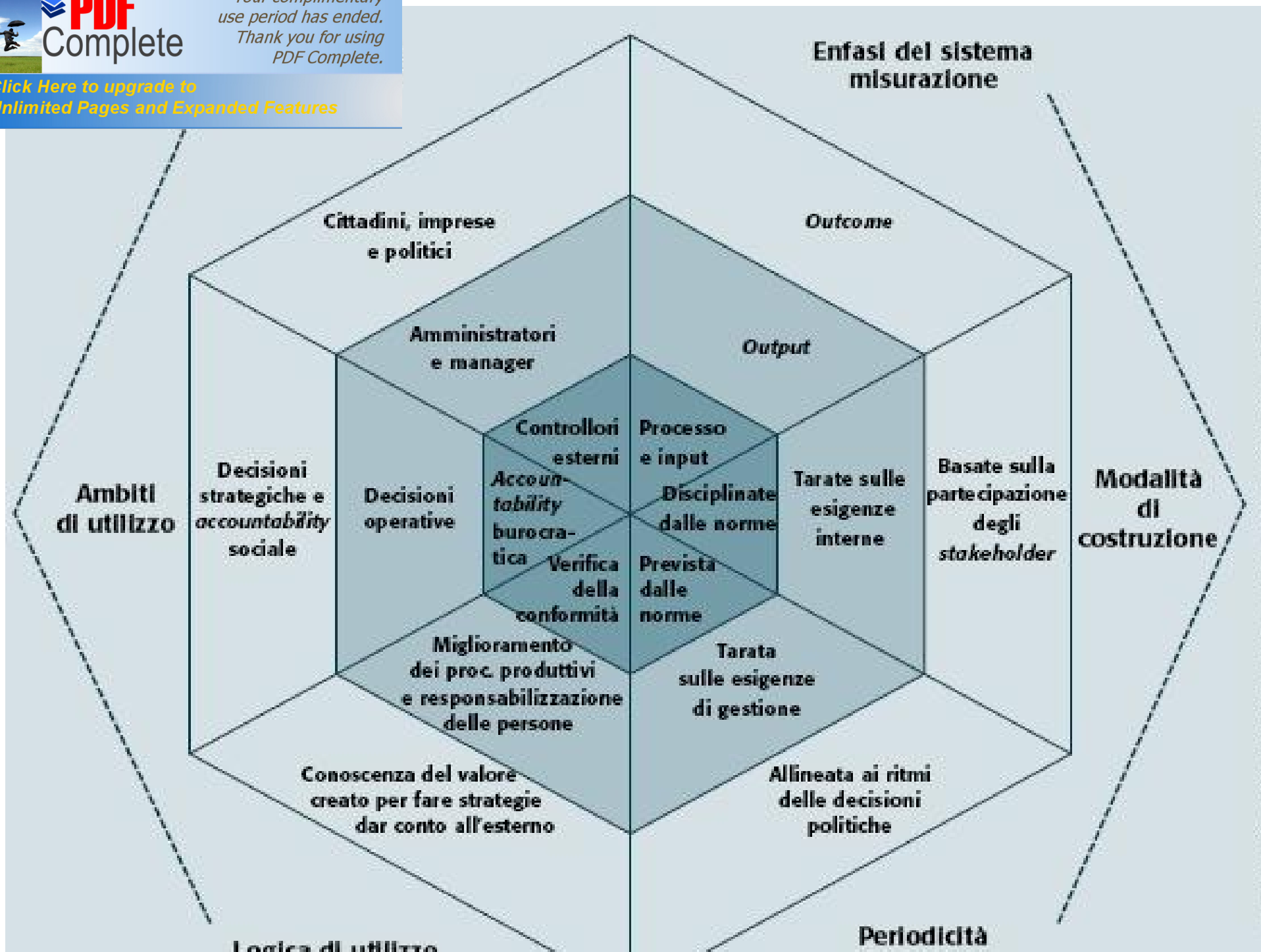
In particolare dovrebbe:

- ☐ tutelare l'interesse pubblico in fase di definizione della governance aziendale;
- ☐ adattare le potenzialità del sistema di reporting delle società alle finalità istituzionali del socio pubblico ed alla tipicità del settore dei servizi pubblici;
- ☐ favorire lo sviluppo di sistemi di controllo interno in grado di garantire il monitoraggio dei risultati assegnati ed il rispetto della legge e dei regolamenti.

Problema delle esigenze conoscitive : Principali criticità

In particolare :

- ☐ gli enti pubblici operano in ambiti in cui l'assunzione delle scelte di fondo non è "demandabile" a terzi;
- ☐ il livello quali-quantitativo dei servizi offerti è facilmente desumibile dai dati storici (è ancora così??)
- ☐ i cittadini – utenti non dispongono di molte leve con cui orientare gli investimenti;
- ☐ in prima istanza, le esigenze conoscitive si limitano alla conoscenza del semplice "funzionamento" dei processi di erogazione dei servizi, stante il livello di risorse disponibili.



Questioni aperte

Gli attori
coinvolti

Le strategie

Le esigenze
conoscitive

**Le variabili
rilevanti**

Il problema dei
controlli

Profili contabili e
tariffari

Le variabili rilevanti

L'attenzione dell'azienda pubblica, oltre agli aspetti sopra indicati, deve essere rivolta:

- ☐ ai risultati economico finanziari conseguiti dalla società;
- ☐ al grado di patrimonializzazione della società;
- ☐ alle politiche tariffarie;
- ☐ al valore della partecipazione nel tempo;
- ☐ al confronto con le altre aziende del settore

abili economico – finanziarie e patrimoniali

Valori di riferimento

Tipo di analisi		Economici	Finanziari	Patrimoniali
	Struttura	Composizione dei componenti positivi e negativi di reddito	Composizione dei valori finanziati attivi e passivi	Composizione degli elementi patrimoniali attivi e passivi
	Situazione	Correlazione tra componenti di reddito e risultati economici e corrispondenti elementi del patrimonio	Correlazione tra valori finanziari attivi e passivi	Correlazione tra elementi patrimoniali attivi e passivi
	Dinamica	Evoluzione temporale dei componenti di reddito e dei risultati economici	Evoluzione temporale dei valori finanziari attivi e passivi con verifica delle condizioni di formazione e copertura dei FF	Evoluzione temporale degli elementi patrimoniali attivi e passivi con apprezzamento delle determinanti solidità patrimoniale
	Posizionamento	Confronto con standard di realtà comparabili	Confronto con standard di realtà comparabili	Confronto con standard di realtà comparabili

Schema adattato da: C. D' Aries, Rapporti – monitoraggio e valutazione delle performance delle società partecipate;

Questioni aperte

Gli attori
coinvolti

Le strategie

Le esigenze
conoscitive

Le variabili
rilevanti

**Il problema dei
controlli**

Profili contabili e
tariffari

Le funzioni del controllo

Programmare

Orientare

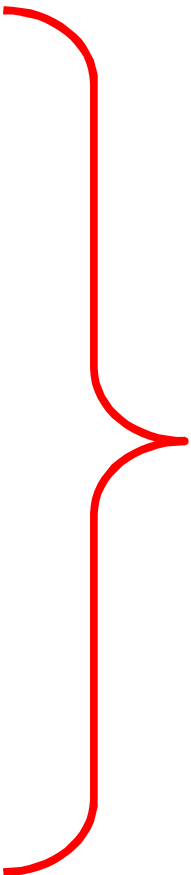
Coordinare

Comunicare

Motivare

Monitorare

Riallineare



Raggiungere gli obiettivi prefissati

Controllo sociale / efficacia

Analisi dei contratti di servizio



Aspetti qualitativi

Revisioni tariffe

Analisi carta dei servizi



Adozione carte

Rispetto impegni
assunti

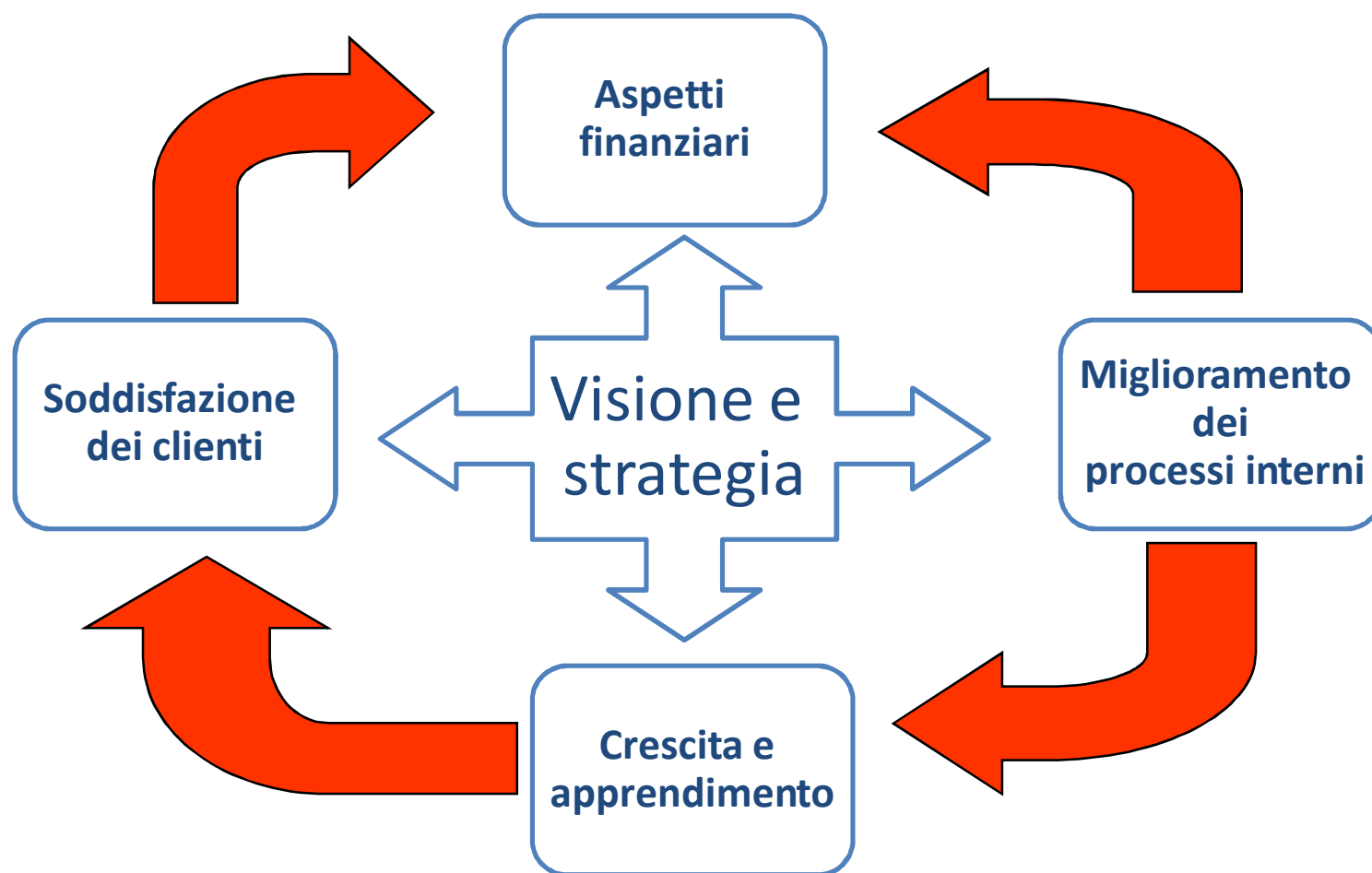
Customer Satisfaction



Soddisfazione clienti

Forme di tutela utenti

Effettivo utilizzo della Balanced Scorecard



Aspetti finanziari	Fattori critici di successo - Incremento liquidità - Impiego risorse aggiuntive - Grado di solvibilità	Indicatori - Indicatori finanziari - Indici di bilancio(ROI-ROA) - Contenimento interessi passivi - Competitività locale
Processi interni	Fattori critici di successo - Efficienza organizzativa - Responsabilizzazione - Definizione dei ruoli	Indicatori % Incidenza costi sulle attività - Sistemi di contabilità direzionale
Creazione di valore per i cittadini	Fattori critici di successo - Accountability - CRM - Crescita livello qualitativo dei servizi	Indicatori - Riduzione contenziosi - Valutazione stakeholder - Erogazione servizi ad alto valore aggiunto
Crescita ed apprendimento	Fattori critici di successo - Innovazione di processo - Economie di apprendimento	Indicatori <i>Multi task approach</i> - Incremento attività formative - ICT

Controllo sul valore della partecipazione

Nell'ipotesi in cui l'ente locale assume la veste di azionista dell'impresa che eroga servizi pubblici, occorre conoscere il proprio portafoglio di partecipazioni

PARTECIPAZIONI
STRATEGICHE

PARTECIPAZIONI NON
STRATEGICHE

Si utilizzano i metodi noti nelle discipline economico aziendali (reddituali, patrimoniali, finanziari) con l'obiettivo di far emergere quanto "vale" una partecipazione di un ente locale e valutarne il mantenimento o la cessione totale.

Questioni aperte

Gli attori
coinvolti

Le strategie

Le esigenze
conoscitive

Le variabili
rilevanti

Il problema dei
controlli

**Profili contabili e
tariffari**



La visione integrata

L'art. 152, comma 2, Tuel vi fa esplicito riferimento prevedendo che: "il regolamento di contabilità assicura, di norma, la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti od organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi".

Focus sui profili contabili

- ☐ Le “peculiarità” del Gruppo comunale;
- ☐ “Benefici” e “limiti” del bilancio consolidato (in base ai principi del GASB)
- ☐ Il piano e le fasi di consolidamento
- ☐ Area e metodi di consolidamento (in base ai principi IPSAS)
- ☐ Applicazione nel contesto nazionale: principi, struttura e difficoltà da superare

abili e tariffari: Le ipotesi di consolidamento

- ☐ Differenti forme giuridiche (pubbliche/private);
- ☐ Proprietà pubblica (diretta/indiretta);
- ☐ Differenti basi contabili (finanziaria/economica);
- ☐ Attività eterogenee (utilities, sociali, culturali, ricreativi);
Obiettivi/risultati complessi (contabili/extra);
- ☐ I ricavi sono determinati sulla base di esperienze storiche che potrebbero:
 - ☐ riflettere gestioni inefficienti del passato e dunque cristallizzare i risultati positivi/negativi delle precedenti gestioni, alterando i valori d'esercizio;
 - ☐ non stimolare verso il recupero di efficienza e la riduzione dei costi per l'erogazione dei servizi;
 - ☐ non esistono ancora forme di consolidamento dei conti obbligatorie;

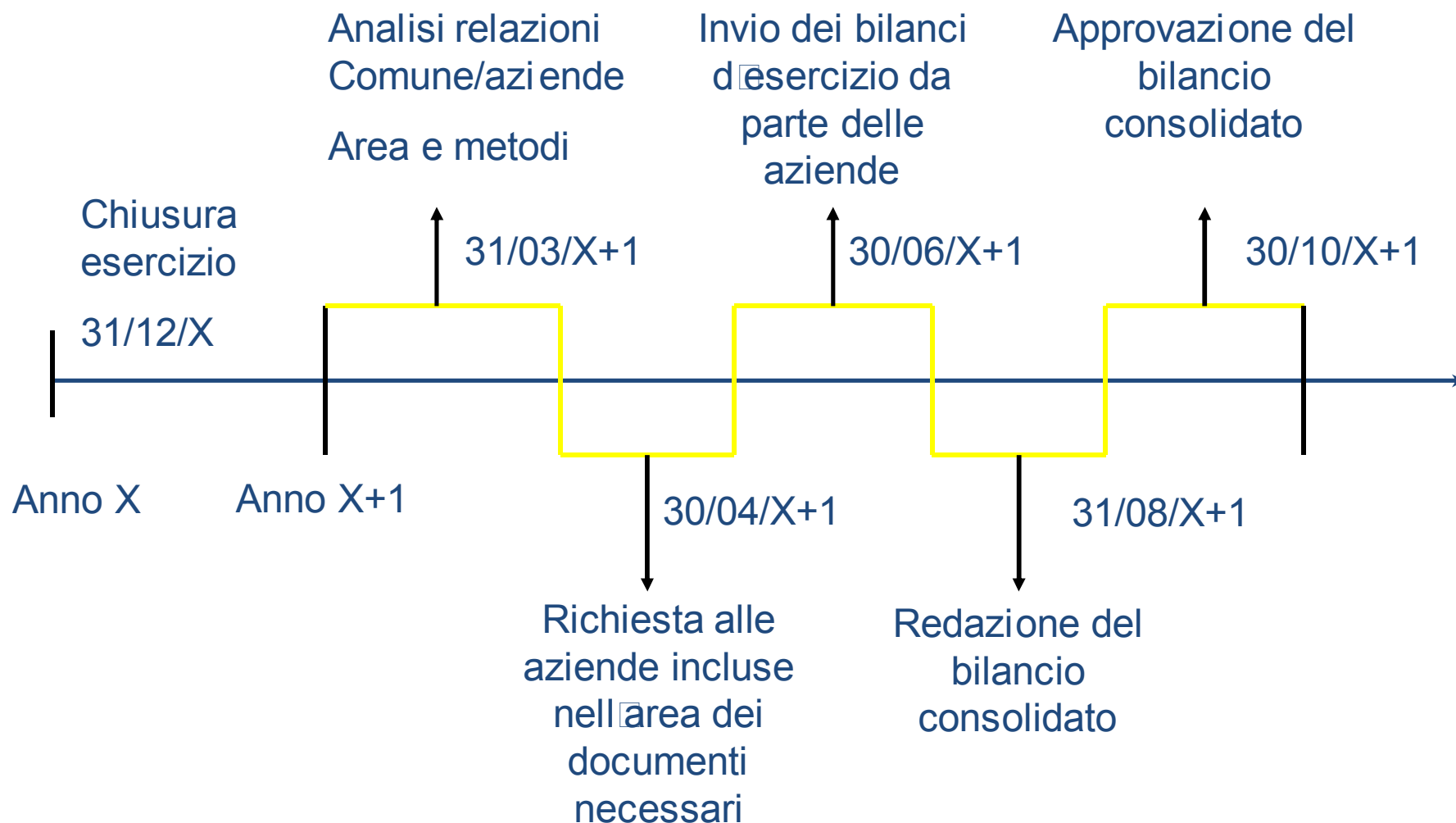
Contabili: Benefici e limiti del consolidamento

Benefici	Limiti
Spendibilità E' uno strumento utile per pianificare le strategie future e per verificare i risultati di gruppo) Tempestività (Gli Enti locali dovrebbe redigere per scopi interni il consolidato ad intervalli inferiori all'anno)	Affidabilità (Dipende dall'affidabilità del bilancio d'esercizio dell'Ente locale e delle aziende incluse nell'area di consolidamento) Comprensibilità (L'Ente locale dovrebbe fornire una descrizione del processo di consolidamento – es. area e metodi) Comparabilità: - le analisi comparative spaziali sono difficili da realizzare; - le analisi comparative temporali sono complesse nell'interpretazione.

Il piano di *consolidamento*

- Scelta dei principi contabili di riferimento
- Determinazione del “Portafoglio delle partecipazioni” e delle relazioni Comune/aziende
- Individuazione dell’area e dei metodi di consolidamento
- Definizione della forma e della struttura del Consolidato
- Uniformità formale e sostanziale
- Eliminazione delle operazioni infra - gruppo

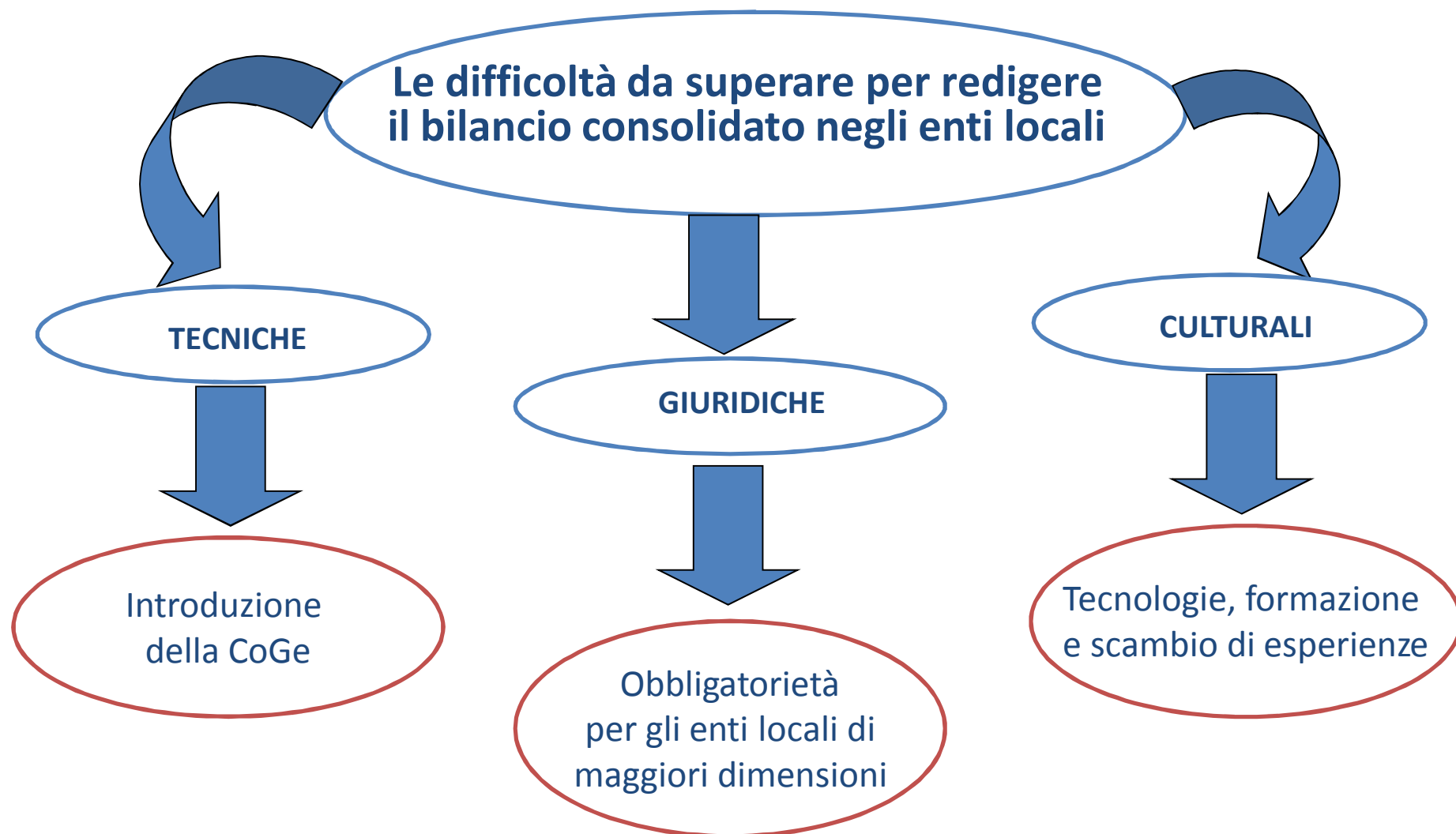
e fasi di redazione del consolidato



Criteri generali

Principio di riferimento	IPSAS 6 Controllo	IPSAS 7 Influenza Notevole	IPSAS 8 Joint Venture
Metodo adottato	Integrale	Patrimonio Netto	Patrimonio Netto

Gli ostacoli nel contesto nazionale



Applicazione nel contesto nazionale

Influenza Forme giuridiche	IPSAS 6		IPSAS 7	IPSAS 8
	Condizioni di potere	Condizioni di beneficio	Influenza notevole	Controllo congiunto
Azienda speciale	Sempre	Sempre		
Istituzione	Sempre	Sempre		
Consorzio	Possibile	Possibile	Possibile	Possibile
Società a responsabilità limitata	Sempre	Sempre		
Società per azioni	Possibile	Possibile	Possibile	Possibile

Conclusioni

- ☐ Necessità di ritornare su aspetti di “sistema”;
- ☐ Mancanza di un quadro strategico;
- ☐ Esigenza di concepire schemi e modelli da cui far discendere le strategie;
- ☐ Superare la frammentazione normativa;
- ☐ Integrare i profili normativi con quelli di ordine economico, finanziario e sociale;
- ☐ Mancanza di analisi differenziali che consentano di valutare le alternative decisionali;
- ☐ Rispetto dei vincoli del Patto di Stabilità Interno.