

# Il capitalismo municipale e le esternalizzazioni fredde

di Giovanna Gavana, Franco Osculati e Andrea Zatti

## Introduzione

Nel linguaggio e nelle concettualizzazioni degli economisti un servizio pubblico 'esternalizzato' è un servizio prodotto per *outsourcing*, vale a dire un servizio garantito dai poteri pubblici mediante una serie più o meno complessa di beni e prestazioni acquistate sul mercato, presso soggetti non rientranti nella pubblica amministrazione. Nel gergo e nella pratica che in Italia si sono andati consolidando nell'amministrazione pubblica locale negli ultimi anni, l'"esternalizzazione" non esclude l'acquisto da privati, ma include (e in qualche caso sembra privilegiare) la realizzazione del servizio attuata non da apparati amministrativi (regolati dal diritto pubblico) ma da società (regolate *in primis* dal diritto privato) controllate dall'ente responsabile dell'offerta del medesimo servizio. La sanzione per così dire legislativa di questa terminologia anfibia è contenuta nella legge 248/2006 di conversione del d.l. 223/2006 dove all'articolo 13 si norma in relazione a «società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali (...) per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza».

A parte le più o meno importanti questioni terminologiche (che proponiamo di risolvere distinguendo tra esternalizzazioni ed esternalizzazioni 'fredde': cfr. il paragrafo 3), la tendenza a svolgere funzioni pubbliche per mezzo di società (private quanto a struttura legale) pone qualche interrogativo. Al fondo di tutto, la domanda che si pone è se il processo di decentramento funzionale in atto non rischi di avvicinare il nostro sistema istituzionale ad un grado di eccessiva complessità. Il decentramento è inteso come decongestionamento, ma può rivelarsi come destrutturazione e frazionamento.

Gli inconvenienti che si possono manifestare riguardano principalmente due aspetti, solo apparentemente separati e lontani tra loro: *a)* trasparenza ed efficienza delle scelte pubbliche; *b)* conduzione ordinata del complesso della finanza pubblica. Il tema del decentramento funzionale potrebbe essere affrontato anche sotto altri profili, tra i quali: *c)* quanto si giudica utile l'autonomia degli agenti; *d)* se si ritenga che un agente 'delegato' alla produzione sia meglio informato di un principale strutturato unitariamente. Se discutessimo di un gruppo industriale, di come questo debba essere strutturato in *holding* e in società operative, autonomia e informazione sarebbero probabilmente gli argomenti decisivi. Nella tematica che qui ci occupa, l'autonomia è fattore che non può essere trascurato, ma che non può offrire il test decisivo, perché giuridicamente un ente locale italiano (ed europeo) tanto più può avvalersi di una propria società, quanto meno questa è autonoma rispetto all'ente proprietario.

Nelle pagine che seguono dedicheremo gran parte dell'attenzione ai punti *a)* e *b)*, metteremo in luce uno degli aspetti positivi che si dovrebbero associare all'autonomia (punto *c)* e non entreremo nel merito del punto *d)*, assumendo che, rispetto al committente, una società strumentale di un ente locale non disponga di un migliore accesso alle informazioni. Più specificamente, nei paragrafi dal 2 al 6 illustreremo, criticamente, il contesto in cui si svolge la presente tendenza al decentramento funzionale. Nel paragrafo 7 discuteremo della principale motivazione che dovrebbe guidare nella costituzione di una società pubblica locale. Nei paragrafi dall'8 al 10 tratteremo della necessità e delle questioni di una contabilizzazione che leghi unitariamente gli enti proprietari e le società partecipate. Infine, nel paragrafo 11 proporremo alcune conclusioni. Il tema nel suo complesso non può essere approfondito unicamente con gli strumenti e le assunzioni dell'economia pubblica e, in particolare, della teoria della regolamentazione. A mettere a fuoco taluni problemi possono aiutare altre discipline; si spiegano così le incursioni che abbiamo operato soprattutto nella scienza dell'amministrazione e nelle dottrine aziendali.

## Il capitalismo municipale

Negli ultimi anni un'aneddotica giornalistica già abbastanza ricca segnala la tendenza ad impegnare risorse economiche e a giocare reputazioni politiche (locali, post-nazionali e in qualche esempio prenazionali) nel capitale e nella gestione di società per azioni. L'ambito maggiormente coinvolto è quello degli enti locali e in particolare dei Comuni. Le società sorgono dalla trasformazione delle municipalizzate o delle aziende speciali preesistenti. Le municipalizzate multiservizio (*multiutility*) vengono scorporate e danno luogo a una pluralità di soggetti. Altre società sono create *ex novo*.

Alle società nuove e meno nuove si assegnano compiti disparati. Non solo i servizi a rete tipici delle tradizionali municipalizzate (acqua, energia elettrica, gas, igiene urbana, trasporti), ma anche attività quali asili, assistenza domiciliare e riabilitazione, cimiteri, mense e trasporti scolastici, impianti sportivi, parcheggi, teatri, verde pubblico (e privato) e molto altro ancora<sup>1</sup>. A questi si aggiungono servizi non a contatto con il pubblico, ma strumentali all'operatività della macchina municipale, quali informatica e manutenzioni. Tra l'una e l'altra categoria non si evidenziano difformità per quanto riguarda il processo (non concorrenziale) di assegnazione delle commesse e per quanto riguarda la gestione delle società. Significative differenze,

invece, possono manifestarsi in ordine alle difficoltà di redazione dei contratti e di controllo sul rispetto dei medesimi.

A tutta prima, si potrebbe essere tentati di intendere che quanto sta avvenendo sia dovuto ad una maggiore fiducia nelle capacità regolatrici e realizzatrici della competizione e degli strumenti tipici del mercato (contendibilità azionaria, vincoli contrattuali, modalità semplificate nella gestione dei rapporti di lavoro, managerialità e imprenditorialità). Si tratterebbe di un'impressione fallace. Sono noti i ritardi delle liberalizzazioni nei servizi pubblici di interesse economico generale. Salvo eccezioni, tra i diversi livelli di governo (Stato, Regioni ed enti locali) si va dal manifesto disinteresse all'esplicito rinvio, fino allo svuotamento della normativa già promulgata e all'inversione di marcia affidata alla normativa ancora da promulgare. Le concessioni da assegnare mediante gare sono alquanto malviste; si preferisce l'affidamento diretto (*in house awarding*). Quando le gare vengono effettuate, si privilegiano meccanismi d'assegnazione fatti su misura per l'*incumbent* pubblico, in modo che siano minimizzate le possibilità di vittoria di nuovi entranti. Le società pubbliche locali si aprono al capitale privato, purché minoritario (o condizionato da *golden share* o da patti di sindacato). Le società si scambiano partecipazioni, ma raramente allo scopo di fusione (con conseguenti vantaggi di scala); più di frequente gli intrecci azionari sono voluti per ridurre la contendibilità delle società. Infine, in qualche caso, produzioni che venivano acquisite sul mercato incominciano a passare a società partecipate (come dire: dal *buy* al *make*).

È in atto un fenomeno complesso nel quale soprattutto i Comuni sembrano voler utilizzare le società come strumento strategico della loro azione e nel quale un elemento centrale è costituito dal passaggio della produzione di servizi dall'amministrazione pubblica, retta dalle regole del diritto amministrativo, a soggetti separati, ma sempre pubblici, o in gran parte in mano pubblica, ancorché costituiti secondo le regole del diritto comune. Si tratta dell'affermazione di un nuovo capitalismo municipale che, in contraddizione con i programmi di diverse forze politiche, non porta a restringere il perimetro del settore pubblico, e che, in più, rischia di peggiorare la normale funzionalità dell'amministrazione locale.

A questo quadro non sfuggono i casi, diversi da quelli fin qui ricordati, delle partecipazioni di enti pubblici locali in *holding* a carattere finanziario, come quelle presenti nel settore delle autostrade, partecipazioni che sembrano avere principalmente una finalità non industriale o una motivazione segnaletica di un equilibrio di poteri, e delle partecipazioni della Regione Lombardia in società incaricate non solo di gestire ma anche di svolgere funzioni tipicamente pubbliche, quali l'indizione di appalti di opere pubbliche e l'assegnazione di commesse.

Della creazione e moltiplicazione di società pubbliche e miste locali non sono disponibili rilevazioni sistematiche. Tuttavia, la crescente tendenza alle esternalizzazioni, sia verso imprese private, sia verso imprese pubbliche o miste, lascia traccia nei bilanci degli enti locali. In particolare si segnala, nella parte della spesa corrente, una diminuzione degli oneri del personale e un incremento delle erogazioni per beni e servizi<sup>2</sup> e, nella parte delle spese in conto capitale, un aumento delle uscite per partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale<sup>3</sup>.

Il controllo dinamico dei dati di spesa è importante perché ci stiamo riferendo a situazioni nelle quali la titolarità di un determinato servizio, e quindi di una determinata spesa, passa da un livello di governo ad un altro o da un certo ente ad un altro. Il trasferimento di competenze (nel senso del decentramento, non meno che nel senso dell'accentramento) di solito non è senza costi. Come si può leggere nel classico e sempre illuminante manuale di Sergio Steve: «L'esperienza di tutti i paesi sottolinea che una diminuzione delle funzioni reali di un apparato amministrativo comporta sempre una tendenza molto forte all'espansione di funzioni fittizie, allo scopo di conservare, e possibilmente espandere, le dimensioni dell'apparato esistente»<sup>4</sup>

## **Le liberalizzazioni**

*Regolamentazione interna e regolamentazione esterna.* Nella parte centrale degli anni novanta del secolo scorso, il parlamento italiano ha approvato un vasto programma tendente a privatizzare e a deregolamentare. Specificamente, riguardo ai servizi a rete, si è deciso di passare dalla regolamentazione interna (attuata mediante la proprietà pubblica dei gestori e il comando e controllo di ministeri del governo nazionale e degli assessorati delle amministrazioni locali) alla regolamentazione esterna (affidata quando possibile allo stesso mercato e altrimenti a meccanismi di regolazione in grado di simulare il mercato).

Di fatto, sono state cedute ad azionisti privati molte imprese di Stato. Le privatizzazioni non sono invece state altrettanto frequenti ed ampie a livello locale. Le leggi approvate in quel periodo hanno incoraggiato o imposto la trasformazione delle municipalizzate in società per azioni aperte alla partecipazione del capitale privato. In sé, è stata una scelta diremmo coraggiosa in quanto le municipalizzate, soprattutto nel Centro-Nord, hanno storicamente dimostrato di saper operare in modo efficace e, anche, economicamente accettabile. Concretamente la trasformazione ha avuto largo successo.

Nel campo dei servizi «di rilevanza economica» (art. 113, d.lgs. 267/2000 e successive modificazioni, Testo unico degli enti locali, o Tuel), la normativa ha teso ad introdurre elementi di competizione in mercati prima completamente protetti nella forma sia di concorrenza *nel* mercato (come, per esempio, lungo la filiera del gas nella fase della vendita), sia di concorrenza *per* il mercato (concessioni ed affidamenti da attribuirsi

esclusivamente attraverso gare). In questa direzione, alcune leggi statali sono andate anche al di là della disciplina definita dalla Unione europea. È, in particolare, il caso dei trasporti urbani e suburbani per i quali nella legge nazionale è stata sancita l'inderogabilità della gara. In linea di principio, le nuove forme di regolamentazione non differenziano tra proprietà pubblica e proprietà privata dei gestori. Concretamente, la liberalizzazione avviata a livello nazionale molto spesso ha trovato a livello regionale e locale interpreti timidi ed incerti.

Forse non stupisce, ma sembra comunque significativo constatare quanto risulti arduo collegare i temi delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni allo sfondo ideologico che sembrerebbe caratterizzare (ancora) molto nettamente il nostro mercato politico. Si noti in particolare che le principali leggi di privatizzazione e liberalizzazione sono state votate da maggioranze di centro-sinistra. Non meno significativo è ciò che è avvenuto successivamente all'approvazione delle leggi nazionali. In alcuni casi, successive leggi nazionali, votate da maggioranze di centro-destra, hanno depotenziato i contenuti delle norme preesistenti o hanno rinviato i termini temporali della loro applicazione. Di frequente, inoltre, le autorità regionali e comunali di entrambi gli orientamenti ideologici hanno disatteso le leggi nazionali di riforma, o ne hanno ridotto il contenuto, o non ne hanno rispettato i termini, o hanno distorto a fini elusivi gli strumenti in esse contenuti. Da questo punto di vista, appare emblematico quanto avvenuto nel campo dei trasporti, dove le gare effettuate sono poche e tardive e, in qualche esempio, persino apparenti<sup>5</sup>.

Dunque, larga diffusione dello strumento societario, ma scarsa applicazione dei precetti della liberalizzazione. Si noti, tuttavia, che non solo la trasformazione in società, ma anche la costituzione di società è presupposto per la liberalizzazione. L'argomento va riferito alla separazione societaria (*unbundling*) richiesta da normative di settore quale quella relativa alla fase della vendita del gas. Delle liberalizzazioni è stato accolto ampiamente l'aspetto della creazione di società, ma non sono stati ugualmente realizzati altri vari aspetti. Ciò può tradursi non tanto in una incompiutezza del processo, quanto in un regresso. Gli economisti, infatti, conoscono l'ipotesi di 'doppia marginalizzazione' che, in caso di scorporo di un monopolio verticalmente integrato, può determinare la fissazione di prezzi e di profitti più elevati di quelli esistenti nel monopolio verticale (senza dire che la presenza di due o più imprese in luogo di una sola verticalmente integrata può comportare un aumento dei costi amministrativi e dei costi di transazione). Per evitare questo esito occorre che funzionino al meglio tutti gli ingranaggi della regolamentazione esterna. Altrimenti la trasformazione in società e la separazione dei gestori lungo la filiera produttiva non danno frutti<sup>6</sup>.

*Esternalizzazione ed esternalizzazione fredda.* Ampio apprezzamento della forma societaria, timida condivisione delle finalità della liberalizzazione e scarsa propensione a privatizzare (anzi, in diversi casi, specialmente nel gas e nei trasporti, società pubbliche locali hanno assorbito piccoli e medi operatori privati): tutto questo prevale nell'atteggiamento delle autorità locali relativamente ai servizi a rilevanza economica. Anche per i servizi «privi di rilevanza economica» (art. 113-*bis* Tuel, ora abrogato), la realtà italiana vede una (più facilmente comprensibile) debole tendenza alla privatizzazione e una (problematica) crescente diffusione di società (o di soggetti più o meno marcatamente separati dall'ente di riferimento, quali aziende speciali, istituzioni e associazioni). Per privatizzazione intendiamo, a seconda dei casi, sia la vendita a privati di quote di società, sia l'*outsourcing* vero e proprio, cioè l'acquisto di servizi presso operatori privati. Il gergo economico per intendere la trasformazione di un ente pubblico (per esempio, l'Enel e le Ferrovie) in una società per azioni in proprietà pubblica propone il termine 'privatizzazione fredda'. Allo stesso modo, per intendere il passaggio della produzione di un servizio dalla pubblica amministrazione ad una società controllata dalla medesima, si potrà usare l'espressione 'esternalizzazione fredda'.

La differenza tra servizi a rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica presenta una certa rilevanza concettuale. È solo in riferimento ai primi che le esigenze di tutela della concorrenza possono giustificare un intervento legislativo comunitario vincolante rispetto alle scelte dei singoli Stati e, a valle, del legislatore nazionale rispetto alla potestà regionale e locale. Nel caso italiano ciò è chiaramente esplicitato nella sentenza della Corte costituzionale n. 272/2004, che ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 113-*bis* del Tuel: in essa si precisa che non esistendo per tali servizi un mercato di concorrenza, non sussiste la necessità di tutela della medesima che legittimerebbe la potestà statale di legiferare.

*Servizi di rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica.* Per quanto la questione di cosa debba intendersi per «rilevanza economica» sia assai controversa<sup>7</sup>, e vada oltre agli stessi fini di questo contributo, appare sinteticamente utile fare riferimento ad un duplice criterio: le caratteristiche del mercato e la scelta organizzativa dell'ente locale. È in sostanza economico un servizio di interesse generale per il quale si ritiene di poter attribuire un ruolo (più o meno rilevante) alla logica del mercato e della concorrenza nella fase produttiva. Ciò può avvenire demandando largamente al mercato stesso la scelta di cosa e come produrre e consumare, come nel caso delle liberalizzazioni vere e proprie<sup>8</sup> (per esempio, le telecomunicazioni), o continuando ad attribuire all'autorità pubblica il ruolo di definire le caratteristiche qualitative del servizio, esternalizzandone però la produzione attraverso lo strumento contrattuale e/o della gara. È economico, quindi, ciò che si decide si possa acquistare sul mercato (sia direttamente da parte dei consumatori, che da parte dell'ente pubblico), perché vi è un grado di concorrenza considerato sufficiente e

perché le caratteristiche del servizio lo rendono possibile (ovvero non sorgono problemi rilevanti in termini di asimmetrie informative e gestione dei rapporti contrattuali)<sup>9</sup>.

Ma chi decide se un servizio ha rilevanza economica? La questione assume importanza perché può evidentemente sorgere un elemento di conflittualità tra i due principi costituzionali della tutela della concorrenza e della sussidiarietà. La scelta primaria, come si evince dagli interventi comunitari e della Corte costituzionale nazionale, spetta al livello di governo superiore che può indurre dei salti in avanti in tema di liberalizzazione quando ritenga che le condizioni del mercato di un determinato servizio lo rendano possibile (come è avvenuto in Italia per l'obbligo di gara nel trasporto locale). La difesa di scelte anticoncorrenziali da parte degli enti subordinati in nome della sussidiarietà non è quindi ammissibile in questo quadro. È tuttavia ammissibile e razionale che, per servizi per i quali il requisito di economicità non sia chiaramente individuato dai livelli superiori, gli enti locali adottino scelte proprie sia nella direzione di una più spinta esternalizzazione, che in quella di soluzioni più interne.

Sul piano pratico la differenza tra i due tipi di servizi non sempre si è mostrata decisiva. Se non altro, sono frequenti gli esempi di servizi non a rilevanza economica prima gestiti in economia dai Comuni e successivamente conferiti a società per azioni, frutto della trasformazione delle municipalizzate, operanti in campi a rilevanza economica. Inoltre, anche se rientrano senz'altro nella definizione il gas e altri servizi a rete come rifiuti e trasporti, il novero dei servizi da considerare a rilevanza economica potrà ampliarsi.

Secondo il Libro verde sui servizi di interesse generale, la relativa definizione è «dinamica ed evolutiva»<sup>10</sup>. Infine, la normativa sui due tipi di servizio presenta(va) un punto di contatto specificamente rilevante ai fini della discussione che andiamo delineando. L'articolo 113 Tuel, mantenendo ferme le disposizioni di settore e tra queste esplicitamente la normativa sui trasporti, afferma che la titolarità di un servizio a rilevanza economica può essere conferita: a) mediante gara; b) a società mista; c) 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 » (comma 5).

L'articolo 113-*bis* Tuel prevedeva che i servizi locali privi di rilevanza economica fossero gestiti mediante affidamento diretto a: a) istituzioni; b) aziende speciali, anche consortili; c) società a capitale interamente pubblico «a condizione che 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» (comma 1). Le parti riportate testualmente da entrambi gli articoli definiscono le medesime condizioni per la liceità dell'*in house awarding*.

Le soluzioni indicate dal 113-*bis*, comma 1, sembrerebbero le preferite dal Tuel. Infatti: «è consentita la gestione in economia quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere ad affidamento ai soggetti di cui al comma 1» (art. 113-*bis*, comma 2). In questa dizione il riferimento alle modeste dimensioni non è convincente, in quanto le modeste dimensioni dei singoli servizi sono la regola per la grande maggioranza dei Comuni italiani che sono per l'appunto di piccole e piccolissime dimensioni demografiche. Proprio per i servizi dei piccoli Comuni la costituzione di società consortili può essere una soluzione tra le più indicate per ridurre le diseconomie da sottodimensionamento. Come si diceva, il 113-*bis* è stato censurato dalla Corte costituzionale come norma statale. Appare invece indubbio che tale articolo individuasse una fattispecie gradita agli enti locali; quindi esso potrà essere riproposto attraverso i poteri disciplinanti delle Regioni e i poteri regolamentari degli enti locali<sup>11</sup> e anch'esso, nella nuova veste, potrà continuare a veicolare nel nostro sistema di governo locale l'*in house providing*. Riferito ai servizi a rilevanza economica o riferito ai servizi privi di tale caratteristica, l'*in house* suscita vari interrogativi.

### **L'«in house»**

*Il controllo.* In ambito europeo, l'*in house awarding* (o *in house providing*) è concetto assai discusso. Le sue prerogative sono senz'altro presenti in un'impresa interna (*internal undertaking*), quale poteva essere la municipalizzata italiana. Il concetto diventa meno preciso se la produzione del servizio viene affidata ad una società per azioni. In questo caso, anzitutto, rileva la misura della partecipazione pubblica. La sentenza della Corte di giustizia europea relativa al caso *Stadt Halle* (26/03, 11 gennaio 2005) ha posto il vincolo del 100% di proprietà in capo all'autorità pubblica appaltante. Il vincolo è variamente contestato da alcuni governi locali italiani, da alcuni governi nazionali europei e dalle associazioni imprenditoriali (storicamente pubbliche) del settore dei servizi pubblici. Specificamente, a commento del Libro verde sulla cooperazione pubblico-privato (*Public-private Partnership* o *Ppp*), l'European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (Ceep) chiosa: «Whatever the final agreed definition of in-house and its scope, local authorities must be keep their freedom to choose between different ways of operating and the extremely divergent national contexts have to be taken into account. Therefore, Ceep believes that it is up to each Member State to define the criteria for control over an enterprise by a local authority enabling an in-house solution to be established: Only the criterion of at least 50+x% ownership of the enterprise by local authority must be retained for all Member States»<sup>12</sup>. Viceversa, il vincolo del 100% è stato riproposto

dal Consiglio di Stato italiano (sentenze 4440 del 13 luglio 2006 e 5072 del 30 agosto 2006) anche nella sua proiezione dinamica, nel senso che lo statuto della società non può prevedere la cessione futura di quote a soggetti diversi dall'ente proprietario.

Il controllo che l'autorità appaltante esercita sulla società *in house providing* non si esaurisce nella quota di capitale sociale posseduto. Secondo la più recente sentenza Brixen (358/03, 13 ottobre 2005), devono valere altre condizioni: «Articles 43 Ec and 49 Ec, and the principles of equal treatment, non-discrimination and transparency, are to be interpreted as precluding a public authority from awarding, without putting it out to tender, a public service concession to a company limited by shares which resulted from the conversion of a special undertaking of that public authority, whose objects have been extended to significant new areas, whose capital must be obligatory be opened in the short term to other capital, the geographical area of whose activities has been extended to the entire country and abroad, and whose Administrative Board possesses very broad management powers which it can exercise independently». Nello statuto della società oggetto della sentenza, era previsto che il management potesse, senza convocare apposita assemblea, impegnare il bilancio fino a 5 milioni di euro: un'autonomia di spesa abbastanza limitata.

Vanno ben oltre a quanto abbiamo ora riportato gli approfondimenti giuridici attorno all'istituto dell'*in house* e alle caratteristiche del soggetto che rendono lecito il relativo processo di affidamento della produzione di un servizio<sup>13</sup>. Tuttavia, già possiamo notare come l'*in house* si ponga in aperto contrasto con la liberalizzazione e con la semplificazione amministrativa.

Quando l'*in house* sostituisce l'assegnazione del servizio mediante gara, esso restringe il mercato e, quindi, rappresenta un ostacolo alla crescita degli operatori. Nei settori nei quali sicuramente esiste o può esistere concorrenza, l'*in house* va superato. In questo senso è apprezzabile la normativa di settore riguardante i trasporti che pone la regola della gara<sup>14</sup>. Parimenti è significativa la circolare (6/12/2004) del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio dove si afferma che l'affidamento *in house* è soluzione cui ricorrere «soltanto in casi eccezionali e residuali» e sulla base di «una motivata e comprovata ragione di interesse pubblico che obiettivamente escluda la possibilità di ricorrere alla gara»<sup>15</sup>. I programmi in materia di liberalizzazioni del nuovo governo, insediatisi nella primavera del 2006, vanno in questo senso e quindi il ricorso all'*in house* nei servizi economici dovrebbe essere frenato<sup>16</sup> e poi escluso. L'*in house* potrebbe invece continuare ad essere praticato nei settori non oggetto di provvedimenti di liberalizzazione.

Quando l'*in house* sostituisce la normale pubblica amministrazione, ovvero quando la società è attiva in un settore non concorrenziale e privo di rilevanza economica, si pone anzitutto la questione della semplificazione amministrativa; vale a dire: un determinato obiettivo può essere raggiunto in modo più economico e più spedito attraverso la società o mediante i normali organi amministrativi? Una prima, importante, risposta al quesito va rintracciata nel fatto che la società è sottoposta alla giurisdizione della Corte dei conti (si veda per esempio la recente sentenza n. 3008/2005 della sezione giurisdizionale per la Regione Lazio) e che essa, nella sua attività verso terzi fornitori, deve applicare le medesime procedure contrattuali della pubblica amministrazione. Si aggiunge la questione dei controlli. Secondo la miglior dottrina giuridica, la verifica che secondo il diritto privato gli azionisti possono esercitare sul *management* societario non basta e sarebbe necessario aggiungere altri strumenti di controllo di diritto amministrativo<sup>17</sup>. Ci si può chiedere se valga la pena di avere una società per azioni corretta per finalità pubbliche. C'è chi nega la validità giuridica di un simile ibrido: «Si possono escogitare tecniche specifiche per ricondurre sotto il dominio del diritto l'azione pubblica: controllo della Corte dei conti, dipartimenti deputati alla gestione delle partecipazioni, autorizzazioni a nuove iniziative, sindacati sulle nomine ecc. Ma allora abbiamo reinventato l'ente pubblico con formula ben più macchinosa dell'impiego diretto dell'ente pubblico»<sup>18</sup>. Si perviene a simili conclusioni anche utilizzando i normali concetti dell'analisi economica, come cerchiamo di illustrare nel resto di questo paragrafo.

«*New Public Management*» e altre dottrine amministrative. Come abbiamo già ricordato, nella terminologia corrente e nella percezione ordinaria della pubblica amministrazione locale italiana non si distingue sufficientemente l'esternalizzazione fredda dall'esternalizzazione propriamente intesa. Si tende, in altri termini, ad estendere i pregi veri o presunti della seconda alla prima. Ci sembra quindi utile discutere l'*in house* dal punto di vista della teoria e della pratica dell'esternalizzazione.

Può anzitutto essere utile ricordare che l'*outsourcing* effettivo, presso soggetti esterni e privati, è uno dei capisaldi del *New Public Management*. Il *New Public Management* è la dottrina amministrativa, con forti legami con una visione liberista e riduttiva dello Stato e dell'intervento pubblico, che negli anni ottanta e novanta ha avuto larga diffusione a partire da paesi quali la Nuova Zelanda, l'Australia e naturalmente la Gran Bretagna<sup>19</sup>. In modo forse sbrigativo si può dire che il *New Public Management* chiede di operare nel pubblico 'come nel privato' e, quindi, di considerare non i cittadini ma i clienti, di fare spazio alle varie tecniche manageriali, di mirare ai risultati misurabili *et similia*. In modo più approfondito si è notato che il *New Public Management* condivide con la *public choice* l'assunzione che ogni tipo di comportamento umano è dominato dall'interesse personale. In contrapposito all'amministrazione tradizionale, basata su di una burocrazia vista immancabilmente come sorda, immobile e sprecona, il *New Public Management* è senz'altro un miglioramento. Invece, tale dottrina amministrativa si rivela criticabile se si considerano i presupposti che

essa accetta in tema di razionalità dei comportamenti umani. I moventi dei cittadini e di ogni attore politico comprendono, forse non sistematicamente sul piano positivo, o dovrebbero comprendere, nella generalità dei casi sul piano normativo, visioni ampie e di lungo periodo, in una parola: l'interesse generale. Muovendo da questa osservazione sono state elaborate e proposte visioni diverse dell'amministrazione pubblica. In particolare il *New Public Service*, che, tra l'altro, sottolinea come il rapporto tra poteri pubblici e cittadini non può essere uguale al rapporto tra il mercato e i clienti: «Public servants should be attentive to more than the market; they should also attend to statutory and constitutional law, community values, political norms, professional standards, and citizen interests»<sup>20</sup>. Tra l'altro, secondo i sostenitori del *New Public Service*, questa più ampia e profonda responsabilità pubblica è importante per ricostituire e rinforzare il senso di appartenenza ad una comunità, oggi in sofferenza anche negli Stati Uniti, dove tale sentimento sociale è stato sempre ritenuto essenziale alla democrazia e al tipo di democrazia colà instauratosi e sviluppatosi<sup>21</sup>. Dunque, nel campo dei servizi pubblici il cittadino continua ad essere più importante del consumatore. Dalla maggiore pregnanza di un concetto rispetto all'altro è, però, arduo trarre prescrizioni concrete; proponiamo tuttavia di ritenere che il concetto di cittadino possa più facilmente cedere parte delle proprie prerogative nel caso di servizi fortemente standardizzati, e costituiti sostanzialmente dalla distribuzione di un certo bene (acqua, energia elettrica e gas), in merito ai quali l'aspetto del prezzo è il più rilevante. Dovrebbe trattarsi dei settori che impongono di applicare i noti schemi di deregolamentazione e liberalizzazione, schemi che si propongono di tutelare più di ogni altro l'interesse del consumatore e che fissano nel livello delle tariffe il proprio obiettivo principale. Si aggiunga che per la valutazione di questo tipo di servizi ci si può ragionevolmente accontentare della misura del prodotto (*output*). Non così, all'estremo opposto, per i servizi sociali (o per molti dei servizi di *welfare* o di *workfare*), per i quali la valutazione non può non ambire a vagliare almeno un parte del risultato (*outcome*). Il passaggio dal prodotto al risultato è influenzato dal comportamento del destinatario del servizio, il quale presumibilmente è da considerare nelle vesti più del cittadino che non del consumatore, come soggetto che reagisce e non recepisce, soltanto. Del resto, se sulla figura del cittadino si concentrano i valori pubblici, non si può trascurare che anche tra questi esistono *trade-offs* e, per di più, *trade-offs* mutevoli non solo nel tempo<sup>22</sup>. Per esempio, nei settori dell'acqua e dell'energia, l'orientamento al consumatore e il livello dei prezzi (*affordability*) possono essere considerati in se stessi valori pubblici in un *trade-off* che vale la pena di pagare con valori quali la trasparenza e la responsabilità politica.

### **Condizioni di successo delle esternalizzazioni**

*Concorrenza e capacità contrattuale.* Quale che sia il corredo ideologico e concettuale delle possibili dottrine amministrative applicate o formalizzabili, oggi si tende a porre in discussione lo strumento più caratteristico del *New Public Management*, che è rappresentato dall'*outsourcing*. Infatti, il successo di questo meccanismo è una questione empirica che va risolta caso per caso tenendo comunque conto di alcune particolarità non trascurabili.

Anzitutto, nei confronti tra soluzione interna ed esterna per la produzione di servizi si tende a trascurare l'aspetto del costo e delle condizioni del lavoro: «Improving efficiency is one of the claimed benefits of outsourcing, with new market-like constraints and incentives pushing managers to lower costs. Yet caution is required to avoid attributing the success of outsourcing to the wrong causes. In fact, savings are due to mainly less favourable pay and working conditions for private sector workers compared to their sector counterparts»<sup>23</sup>.

Inoltre, hanno un peso altri fattori, meno facilmente quantificabili, a) presenti nel mercato delle forniture, b) e/o attribuibili al processo amministrativo e transattivo: «(...) contracting can improve service delivery or it can be a disaster, depending on the underlying market conditions and management efficacy»<sup>24</sup>. Quando le condizioni di mercato sono difficili, l'esternalizzazione è più un atto politico che un'operazione economica. La natura stessa di alcuni servizi, *in primis* i servizi sociali, ostacola il mercato se non dal lato del monopolio, da quello del monopsonio (che quasi inevitabilmente conduce una pluralità di produttori a coalizzarsi).

L'inconveniente si verifica anche nelle aree più sviluppate del mondo: New York per esempio, dove all'operatore pubblico non resta che investire sulla redazione e gestione dei contratti e, quindi, sulla specifica professionalità e integrità dei propri operatori<sup>25</sup>.

Nel caso di servizi di ogni tipo commissionati ad una società *in house* è chiaro che le condizioni di mercato non dovrebbero essere propizie al successo dell'operazione. Anche in caso di *in house*, però, l'esternalizzazione propone costi di transazione e richiede capacità di redigere contratti, nonché strumenti per controllare il rispetto delle relative clausole. Sono oneri che la produzione diretta non incontra e sono professionalità che essa richiede in misura minore. Non che la soluzione in economia non comporti di sostenere determinati costi di trasmissione ai responsabili delle richieste di produzione del servizio e di verifica dell'esecuzione degli ordini, ma non è chiaro perché con la società *in house* rispetto alla produzione interna debbano essere migliori le comunicazioni e i rapporti tra i soggetti cui spetta di definire le richieste quantitative e qualitative di servizio e soggetti cui spetta di soddisfarle. Il *contracting out* si adatta maggiormente a costi di transazione limitati e a contratti completi. Con costi di transazione elevati e contratti

incompleti l'esternalizzazione dei servizi si fa problematica. Questa regola non è forse valida anche per l'esternalizzazione fredda? Non si può anzi temere che la formalizzazione del contratto rappresenti uno scudo che i responsabili della produzione del servizio possono opporre alle lamentele e alle richieste formulate dai responsabili dell'offerta del medesimo servizio<sup>26</sup>?

La gestione efficace di un contratto incomincia, dal punto di vista dell'acquirente pubblico, dall'accurata ricognizione dei bisogni dei portatori di interessi. Ciò può richiedere la raccolta di informazioni e di pareri di esperti, la formazione di *focus groups*, l'organizzazione di incontri e confronti, nonché di assemblee popolari<sup>27</sup>. Si tratta di attività da svolgere con trasparenza e di carattere squisitamente pubblico; pertanto, in quest'ottica non si spiegano facilmente le società pubbliche che vengono create con il compito di realizzare l'*outsourcing* o di svolgere attività di regolamentazione.

Inoltre, i servizi pubblici non sono individuabili unicamente in ragione di un prezzo, una frequenza, un volume, ecc., ma sono definibili anche attraverso i valori pubblici necessariamente a loro associabili. In alcuni paesi, per esempio in Australia, i valori connessi con la generalità dei servizi pubblici sono stati specificati per legge<sup>28</sup>. Tra di essi, anche nel contesto europeo, valgono valori come: non discriminazione, coesione sociale e merito nelle assunzioni e promozioni della forza lavoro. In caso di produzione diretta dei servizi, valori pubblici di questo tipo devono essere considerati caratteristiche immanenti e ordinarie della pubblica amministrazione. In caso di *outsourcing* si può procedere o con una normativa generale imposta dall'alto o, almeno per una parte dei valori in discorso, con l'inserimento di apposite clausole contrattuali, così da stimolare competizione e innovazione anche in materie diverse dalla qualità e dal prezzo del servizio<sup>29</sup>. Inserire anche valori nei contratti comporta naturalmente di aggravare i costi di transazione. In caso di privatizzazione fredda i valori vanno inseriti o possono essere trascurati nel contratto? Arduo rispondere, anche se dall'esperienza internazionale di contratti di determinati enti pubblici con altri enti pubblici o con agenzie *non profit* (soggetti assimilabili alle società *in house*) risulta che gli accordi devono essere attentamente gestiti e monitorati, dato che non può bastare il riferimento a valori pubblici comuni ai due contraenti<sup>30</sup>.

*Asimmetrie informative.* Nei termini del 'modello di Niskanen'<sup>31</sup>, in virtù di quali fattori la società *in house* dovrebbe ridurre i problemi di asimmetria informativa? La domanda rinvia alla questione, già da tempo dibattuta nelle discipline amministrative<sup>32</sup>, sull'autonomia organizzativa. Un grado elevato di autonomia è stato a lungo associato con il miglioramento dei rapporti principale-agente, intendendo in questo caso come principale l'ente pubblico (in specie il Comune), e con la separazione dei ruoli di responsabile dell'offerta di un servizio dai compiti di produzione del medesimo. Molto del successo di questo schema è connesso con la capacità di specificare costi e prodotti e di imporre il rispetto dei contratti. Come si è visto, tale capacità non è scontata. Inoltre, l'argomento della trasparenza e della responsabilità è più ampio di quanto fin qui illustrato, e lo stesso rapporto di agenzia può essere inteso in modo diverso.

Ulteriore e importante elemento di confronto tra soluzione interna ed esterna è costituito dalla *accountability*, intesa in questo caso come disponibilità del servizio ad essere sottoposto allo scrutinio di utenti e cittadini. Con riferimento ad altri paesi, è stato notato che generalmente le società che, in seguito a *contracting out*, erogano servizi come posta e igiene urbana sono scarsamente dotate di procedure per la raccolta di reclami, di richieste di intervento e simili. La minore *accountability* può determinare la maggiore efficienza della produzione privata rispetto alla pubblica<sup>33</sup>. In altri termini, nel giudicare i meriti delle esternalizzazioni non è possibile prescindere dagli aspetti di trasparenza, disponibilità e assoggettamento alla critica da parte di un'opinione pubblica informata. Anche questo argomento, che nella terminologia della *public choice* attinge agli strumenti di *voice*, induce a qualche cautela nella valutazione dei meriti delle esternalizzazioni vere e proprie.

Esistono però due forme di controllo organizzativo, oltre la *voice*, l'*exit*<sup>34</sup>. Nel caso delle esternalizzazioni fredde, può essere esplicito il richiamo ad entrambi i concetti.

Un approccio tipico dell'analisi economica riguardante il funzionamento delle istituzioni, come si è già visto, pone l'accento sui costi di agenzia. Tuttavia, se si vogliono privilegiare gli aspetti di fondo della democrazia, il rapporto di agenzia più interessante non è quello che intercorre tra il Comune e il gestore di un suo servizio, bensì il nesso che lega un principale costituito dai cittadini ad un agente costituito dalle autorità pubbliche. Con l'*in house* e la esternalizzazione fredda i costi di agenzia, così intesa, dal punto di vista della *voice* peggiorano e da quello dell'*exit* non migliorano.

Nel caso di produzione di un determinato servizio all'interno della pubblica amministrazione, poniamo attraverso l'assessorato di un Comune, i rapporti si pongono tra un agente costituito dai funzionari comunali e un principale costituito da consiglio comunale, giunta e sindaco (che a loro volta operano come agente della *constituency*). Nel caso di produzione *in house* mediante società per azioni totalmente comunale, tra principale e agente si pone un ulteriore soggetto, il consiglio di amministrazione della società, che per soprammercato è quasi sempre nominato tra gli esponenti politici locali. Tuttavia, a ben guardare, «it is useful in this context to break down voice into two types: Hirschman's sense, in which people have votes directly on the issue or close to it, and voice exercised by means of an appeal to some controller who can exercise effective sanction»<sup>35</sup>. In questa seconda accezione, la *voice* è intesa come richiesta di richiamare i

responsabili della gestione di un servizio all'obbligo (*compulsion, ibidem*) di ben operare. In sostanza, la produzione *in house* mediante società complica il controllo democratico in quanto anzitutto i cittadini saranno incerti a rivolgere le proprie sollecitazioni alla giunta e/o al sindaco o, invece, al consiglio di amministrazione della società. Nel caso si rivolgano a consiglieri, assessori e sindaco, dovranno chiedere di intervenire presso ulteriori soggetti non legati alla pubblica amministrazione se non da rapporti fiduciari.

La considerazione dei costi di agenzia aiuta a giustificare la deregolamentazione o la liberalizzazione. Quando un determinato settore di intervento pubblico può essere affidato alla concorrenza nel mercato dei prodotti o alla concorrenza nell'approvvigionamento degli *input* finanziari (*competition for corporate control*) i costi di agenzia si riducono. Tuttavia, quando l'*in house* viene applicato a servizi per definizione non di mercato e quando i soggetti gestori sono società per definizione non contendibili non entrano in gioco meccanismi disciplinatori specifici che aiutino i governanti a muoversi secondo gli interessi di cittadini e utenti.

A parte le caratteristiche non di mercato dei servizi prodotti, quando la proprietà è totalmente e stabilmente in mano allo stesso soggetto pubblico, la forma giuridica della società per azioni risulta inappropriata in quanto non in grado di svolgere le funzioni economiche basilari che normalmente sono attribuite a tale fattispecie giuridica.

Essa non può raccogliere finanziamenti (capitale di rischio) da una pluralità di fonti e non può essere scalata. Conseguentemente, né si pone al servizio di un progetto economico che possa assumere dimensioni ampie e crescenti, né può, attraverso lo scambio di azioni, pervenire sotto il controllo degli operatori più adatti. Chiaramente, questo tipo di critica alla società per azioni pubblica va ridimensionata se la società viene costituita da una pluralità di enti, specificamente di Comuni, nell'intento di collaborare a progetti di interesse condiviso e a rimedio del sottodimensionamento degli apparati ordinari. Dal punto di vista economico, la società partecipata da più Comuni è in sé una forma di esercizio associato di funzioni. Essa dovrebbe rispondere ad un'assemblea dei soci costituita dai rappresentanti dei Comuni-azionisti. Da un punto di vista giuridico, sembra invece che per legittimare l'*in house* i Comuni soci debbano stipulare una convenzione, se non addirittura costituire un consorzio o un'unione. Si ripropongono, o si aggravano, le questioni della trasparenza e della responsabilità. Inutile aggiungere, infine, che anche la società in tercomunale sarà carente in termini di contendibilità (impossibile circolazione delle quote azionarie al di fuori degli enti promotori, *soft budget constraint* e assenza di fallimento).

Quando la competizione di mercato non è possibile e quando la proprietà del soggetto gestore non è contendibile, i costi di agenzia permangono elevati. Per contenerli, sono difficilmente sostituibili le procedure e le regole del diritto pubblico e amministrativo, non solo quelle già menzionate relative ai criteri di impiego di finanziamenti di origine pubblica, ma probabilmente anche quelle sulla selezione del personale e sulle garanzie di imparzialità.

«*Accountability*» pubblica e privata. Rimane comunque l'aspetto dell'*accountability*, intesa come obbligo, verificabile, dei responsabili a dare conto del proprio operato. Nelle società private il controllo può essere molto efficace; si concentra però sui risultati economici complessivi, mentre il suo esercizio è riservato ai soci. Nel settore pubblico il controllo può riguardare aspetti anche molto minuti e, soprattutto, aspetti riferiti al processo, oltre che ai risultati. È vero però che si tende ad una certa convergenza nell'*accountability* pubblica e privata<sup>36</sup>. Le imprese e le società private sono ritenute responsabili presso tutti i portatori di interessi, si redigono bilanci sociali di impresa e si discute della responsabilità sociale dell'impresa. Inoltre, tra i cultori della scienza dell'amministrazione è diffusa la tesi che l'oggettività della produzione faccia premio sulla soggettività giuridica e che pertanto le imprese private fornitrici di servizi pubblici, scelte a seguito di procedure di *contracting out*, debbano essere soggette alle medesime procedure di *accountability* del settore pubblico<sup>37</sup>.

Tuttavia, una società privata mantiene nei confronti dei propri azionisti una responsabilità concentrata sulla profittabilità e, quindi, una responsabilità diversa e più intensa di quella che essa stessa sperimenta nei confronti dei clienti e del più vasto pubblico. Inoltre, alla base della distinzione tra pubblico e privato dovrebbe rimanere il fatto che una persona non azionista, non cliente e non portatore di interesse rispetto all'attività di una specifica impresa non ha titolo di chiedere conto dell'attività di questa impresa medesima. Invece, un cittadino anche non utente e non contribuente può (deve) mettere alla prova la responsabilità o, quanto meno, la disponibilità degli operatori pubblici in qualsivoglia campo della loro attività. Dunque, le forme giuridiche non possono non tenere conto di simili persistenti differenze. Lo statuto giuridico delle società per azioni privilegia gli interessi degli azionisti. Quando, per particolarità della produzione (servizi pubblici, specialmente se non di mercato), gli interessi degli azionisti (sebbene costituiti da Comuni e altri enti pubblici) non possono essere anteposti agli interessi di utenti, contribuenti e semplici cittadini, la forma giuridica societaria deve essere corretta e integrata. Lasciamo ai giuristi il compito di definire i modi di questi correttivi e di giudicare se il peso dei medesimi non sia tale da sconsigliare del tutto il ricorso alla soluzione societaria.

## **Il Patto di stabilità interno**

La costituzione di società e l'ingresso degli enti locali nella compagine proprietaria di società già esistenti si collegano al Patto di stabilità interno. Infatti, a partire dal 1999 – anno di prima istituzione del Patto –, le sue regole hanno sempre favorito il fenomeno del decentramento funzionale.

L'esternalizzazione fredda, verso società controllate, è stata indotta non solo dall'esclusione delle spese della società dai tetti e dai saldi presi di mira dal Patto, ma anche dal generale (e non sempre giustificato) favore per le spese locali in conto capitale. Infatti costituiscono investimenti anche «le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale», nonché «i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici» (art. 3, comma 18, legge 350/2003). L'esclusione delle partecipazioni azionarie dalle uscite poste sotto controllo del Patto rispetta le regole *Eurostat* di definizione del disavanzo che valgono in sede Ue ai fini del Patto di stabilità e crescita. Esistono campi, attigui a questo delle esternalizzazioni, nei quali tali norme possono dare origine a comportamenti elusivi. Secondo il Fondo monetario internazionale nel caso della *Partnership* pubblico-privata (Ppp) le regole *Eurostat* consentono di escludere dalla contabilità pubblica anche iniziative prive di un sufficiente passaggio dei rischi imprenditoriali a soggetti privati<sup>38</sup>.

Dalle disposizioni contenute nell'articolo 3 della legge n.350/2003 consegue che sia lecito accendere mutui (o altre tipi di finanziamento a debito) sebbene gli enti locali non possano «ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla capitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite» (comma 19). Si dovrebbe chiarire quanto tale norma di cautela possa essere efficace visto che, per esempio, può essere formulata l'ipotesi di una società in difficoltà che venga assorbita da un'altra società non in perdita, o di nuova costituzione, per la capitalizzazione della quale dovrebbe rimanere lecito l'indebitamento da parte del Comune proprietario.

Una volta che un servizio locale sia transitato ad una società controllata, si allenta il vincolo all'indebitamento degli enti locali. Mentre la normativa ribadisce l'ammissibilità del debito soltanto per le spese di investimento, esplicitamente si pone l'eccezione delle «società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici» (art. 3, comma 16, legge n. 350/2003). L'eccezione appare doverosa e comprensibile nel caso di servizi a 'rilevanza economica', per quanto, come si è già notato in precedenza, la definizione possa divenire assai ampia e mutevole, e per le società che operano con un genuino approccio imprenditoriale su un mercato. Nelle società schermo, costituite e operanti in sostituzione di un dipartimento interno alla pubblica amministrazione, o volute in alternativa ad una vera esternalizzazione verso imprese private, l'indebitamento anche per spese correnti rimarrebbe ingiustificato.

L'attuale normativa non sembra totalmente scongiurare queste eventualità, anche se si devono segnalare le restrizioni introdotte con la finanziaria per il 2006. Specificamente nell'elencazione tassativa delle voci che sono escluse dalla regola di crescita delle spese in conto capitale (sostanzialmente il 4% annuo dal 2005 al 2008) compaiono i trasferimenti alle amministrazioni pubbliche<sup>39</sup> e le «spese derivanti da concessione di crediti», ma non quelle connesse con partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale (art. 1, comma 143, legge 266/ 2005).

### **Societarizzazione e aziendalizzazione**

*Managerialità e imprenditorialità.* La tendenza a delegare a società proprie la produzione di servizi pubblici (societarizzazione) può essere intesa come una ricerca di aziendalizzazione, una conformazione più nota, e già sperimentata soprattutto in sanità, di decentramento di compiti relativi ai servizi pubblici. A sua volta, l'aziendalizzazione sembra essere intesa come veicolo importante di: a) managerialità e b) imprenditorialità (*entrepreneurship*). I due termini non sono sinonimi, sebbene presentino vaste sovrapposizioni. Sembra difficile che ci si possa imbattere in un buon imprenditore che non sia anche un buon manager o, per dire meglio, in un buon imprenditore che non utilizzi metodi manageriali nella propria attività. Tuttavia, può non valere il contrario, nel senso che alla managerialità può fare difetto il tanto di preveggenza e dinamismo che caratterizza l'imprenditore di successo.

Per quanto riguarda la managerialità è presto detto<sup>40</sup>. Non si può sostenere che il passaggio della produzione di un determinato servizio pubblico ad una società (pubblica) sia il solo modo percorribile per attribuire al servizio in discorso una gestione manageriale. Infatti, l'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali italiani verso la managerialità ha già segnato, almeno formalmente e per programma, tappe decisive, tra le quali in particolare: a) la separazione dei poteri di indirizzo controllo politico dai compiti di gestione (artt. 107-111, Tuel), con attribuzione della responsabilità «dei risultati della gestione» ai dirigenti (art. 107, comma 6); b) il controllo di gestione (artt. 196-198-bis, Tuel).

Per quanto riguarda l'imprenditorialità, invece, le questioni appaiono controverse e più sottili. È chiaro anzitutto che occorre partire da una definizione o concettualizzazione del fenomeno. A questo proposito le tradizionali teorie economiche dell'intraprendenza imprenditoriale richiamano soprattutto gli elementi: a) dell'incertezza e b) dell'innovazione<sup>41</sup>. In via di massima, si può ritenere che queste due situazioni si debbono o si possono verificare nel settore pubblico con minore frequenza che non nel settore privato. Rinviamo ad altra sede per una migliore specificazione del contenuto e delle caratteristiche delle

innovazioni possibili in ambito pubblico, per le innovazioni di processo, che possano condurre ad una riduzione dell'impiego di personale nel settore pubblico, è quasi inutile menzionare le premesse sui cui si basa la lezione di Baumol sullo sviluppo squilibrato<sup>42</sup>. A parte i fattori tecnologici, si possono menzionare almeno due altri elementi generali che rendono difficile il processo innovativo all'interno del settore pubblico. Il primo di questi è costituito dallo stesso processo politico che può penalizzare l'innovatore mancato in modo assai severo. Giornali, altri mezzi di comunicazione e i gruppi di opposizione saranno impietosi nel condannare i responsabili di un insuccesso. Il secondo elemento, da considerare in rapporto al primo, è costituito dai vantaggi. Se l'innovazione è tale, non essendoci nel settore pubblico qualcosa di simile al brevetto, essa verrà ben presto copiata da altri operatori pubblici e l'opinione pubblica avrà difficoltà a riconoscere il merito ai primi fautori. Complessivamente si genera un'asimmetria disincentivante l'innovazione.

Esiste una concezione di imprenditorialità pubblica che restringe il concetto al ricorso all'impresa; essa non ci aiuta granché essendo frutto di un ragionamento circolare. In ogni caso: «Entrepreneurship is something more than simply being enterprising»<sup>43</sup>. Infatti, il *contracting out* può assumere caratteristiche di ripetitività e trascuratezza non dissimili da quelle esistenti nella produzione pubblica diretta.

Tuttavia, nelle scienze sociali non è sconosciuta la nozione di imprenditore politico. In una prima accezione egli è inteso come l'operatore (scelto mediante elezione) che, in vista di un profitto politico, riesce a coagulare un consenso di tipo parlamentare attorno ad un progetto o ad una iniziativa tendente a realizzare un nuovo bene pubblico. Questa figura non è certo tra le preferite da liberisti e sostenitori dello Stato circoscritto a poche immancabili funzioni. La stessa definizione, inoltre, sembrerebbe attribuire un'aura di positività a chiunque proponga un aumento della spesa pubblica e, comunque, applicata al caso nostro chiuderebbe il discorso, dato che presuppone che l'imprenditorialità politica si possa esplicare nel consiglio comunale e non nella società locale *in house*. Siamo invece interessati a stabilire se questa sia strumento per indurre l'imprenditorialità nell'offerta e, soprattutto, nella produzione di beni pubblici locali.

Di fatto la concezione di imprenditorialità politica si è recentemente approfondita ed ampliata, recuperando taluni indirizzi della scuola economica austriaca e cercando di renderli compatibili con gli insegnamenti della *public choice*, con particolare riguardo al pensiero di Buchanan e Tullock. Da queste premesse, tre studiosi della George Mason University giungono alla seguente proposta di definizione: «Public sector entrepreneurship occurs whenever a political or governmental actor is alert to and acts on potential profit opportunities, thus moving political system in which the actor is embedded toward equilibrium»<sup>44</sup>. Sul piano speculativo, gli aspetti più interessanti della definizione e dei suoi presupposti riguardano l'equilibrio, che l'imprenditore politico viola in vista di un diverso equilibrio, e la razionalità, che non vincola e non guida l'imprenditore. La razionalità non è necessaria; ciò che conta è la prontezza di individuazione e di reazione al nuovo che si profila ma che non è ancora manifesto ai più.

Ai nostri fini, gli elementi più interessanti riguardano la soggettività dell'imprenditore politico, non limitata ai legislatori ma estesa ad ogni attore del processo politico, burocrati inclusi, e i risultati dell'imprenditorialità politica, da valersi caso per caso, ma potenzialmente individuabili in un'ampia gamma di fattori. La definizione sopra citata non sembra incompatibile con il concetto di *corporate entrepreneurship* che si riferisce all'ipotesi di dirigenti anche di livello intermedio (o quadri) che, operando all'interno di una *corporation* di solito di grandi dimensioni, si muovono con indipendenza e introducono progetti innovativi. Se l'organizzazione cui ci si riferisce può essere identificata anche con strutture organizzative complesse diverse dalla società per azioni e se la valutazione dei progetti può essere compiuta non soltanto in termini di profitto, ma anche in termini di valori sociali, culturali e ambientali, la *corporate entrepreneurship* può affacciarsi anche nell'intero settore pubblico<sup>45</sup> e, quindi, può valere la pena di indagare su quale assetto giuridico-organizzativo sia maggiormente adatto alla sua promozione.

*Più innovazione nelle società?* Nella letteratura di pubblica amministrazione abbiamo rintracciato almeno un lavoro dedicato specificamente a questo tema. L'indagine, condotta con il metodo dell'intervista, riguarda il settore dell'acqua in Australia, dove la fornitura del servizio è affidata a seconda dei casi a società per azioni, a enti intermedi (simili alle nostre tradizionali municipalizzate), agli stessi enti locali (gestiti in economia). Quanto a capacità innovative, le società si rivelano più adatte degli altri soggetti. Il risultato è principalmente legato alla presenza di due fattori: *a)* le dimensioni; *b)* la scarsa rilevanza di ingerenze politiche. L'importanza delle dimensioni si concentra sul fatto che, nella grande maggioranza dei casi, soltanto le organizzazioni oltre una certa soglia possono specificamente dedicare all'innovazione risorse significative<sup>46</sup>. Dopo tutto quello che recentemente si è scritto sulla debolezza innovativa dell'economia italiana fondata su piccole e piccolissime entità produttive, l'argomento non può sorprenderci. L'ingerenza politica è questione assai difficile, poiché, anzitutto, essa può manifestarsi in vari modi. Non escludendo che possano essere fortemente condizionate da obiettivi politici (costituzione di clientele, cicli politici della spesa pubblica e simili) anche società pubbliche rette, in posizioni come presidente e consigliere delegato, da persone con indiscutibile curriculum manageriale, l'ingerenza politica è *in re ipsa*, o comunque è probabile, quando sono politici professionali ad essere collocati ai vertici delle aziende. Non può peraltro escludersi, come rilevato empiricamente<sup>47</sup>, che professionisti della politica possano rendersi protagonisti

dell'innovazione. Tuttavia, rientra nelle normali prescrizioni della buona conduzione delle imprese pubbliche la richiesta di garantire autonomia al *management* ed evitare che esso sia rappresentato da personale coinvolto nella quotidianità della politica<sup>48</sup>. Con riferimento alle capacità di realizzare innovazione, la regola che pone un limite al doppio ruolo di politici-manager si giustifica con i seguenti motivi: a) la presenza del politico accentua le difficoltà di innovazione caratteristiche del settore pubblico, delle quali già abbiamo riferito; b) in un ambiente favorevole all'innovazione si ricorre a specifici sistemi di premi economici a favore dei manager di vario livello. Appare difficile applicare simili sistemi incentivanti verso persone riconosciute come politici professionali, e questi troveranno imbarazzante ammettere di aver accettato di monetizzare i propri meriti; c) come si è sottolineato, le innovazioni possono essere di vario genere; una parte di queste possono essere accomunate dall'effetto di ridurre i costi a parità di prodotto (e eventualmente di risultato). In una società gestita con normali criteri da questa situazione emergerà un incremento dei profitti. In una società pubblica condotta da un politico il risparmio di costo realizzato su un particolare servizio o su una particolare fase del servizio – in un quadro di asimmetria informativa rispetto all'ente proprietario – verrà probabilmente dirottato verso ampliamenti o miglioramenti di quel servizio, o di altri servizi, o in aumenti retributivi della forza lavoro.

A ben guardare, questa situazione rende insufficiente il rispetto dello stesso vincolo di bilancio. Alla società pubblica si deve imporre di spendere non più di quanto contenuto nella convenzione o nel contratto di servizio. Devono essere assolutamente evitati i ripiani *ex post* (che oltre certi limiti possono assumere le caratteristiche degli aiuti di Stato vietati dalla normativa europea). Sembra però difficile prevedere e ottenere che i vantaggi delle innovazioni (se comportano minori costi) siano trasferiti ai proprietari.

Il contratto di servizio può non bastare anche da un altro punto di vista. Nel caso le società pubbliche operino in concorrenza con società private (per esempio, nei servizi post contatore del gas e nella gestione del verde, ovvero di giardini privati) bisogna attribuire anche un esplicito obiettivo di profitto (minimo): altrimenti le condizioni di concorrenza del mercato vengono intaccate.

In altri termini, occorre che l'ente proprietario di una società *in house* non dimentichi di agire in un duplice ruolo, di acquirente di servizi e di azionista. La commistione si presenta problematica, ma può essere meno difficilmente gestibile se gli organi di controllo democratico (giunta e consiglio comunale, in primo luogo), sufficientemente attenti e competenti, possono contare su una base di riscontri contabili ed economici affidabile. Nei restanti paragrafi vedremo che questa condizione non ricorre nell'attuale contesto amministrativo italiano.

### **La «holding» comunale**

*La misurazione economica unitaria.* L'utilizzo pubblico dello strumento societario, in atto da qualche tempo, ha trovato ulteriore volano nella novella legislativa del 2003<sup>49</sup>. L'intervento normativo ha inciso sull'assetto dei servizi pubblici locali aumentando le fattispecie nelle quali l'ente locale può assumere la veste di soggetto proprietario, in particolare attraverso l'acquisizione di partecipazioni in società a capitale totalmente pubblico o a capitale misto pubblico-privato<sup>50</sup>. Lo scenario istituzionale delineato dalla riforma del 2003 diventa cornice ideale per l'affermazione definitiva del fenomeno del gruppo comunale, che vede il Comune assimilato ad una *holding* che controlla un sistema di entità formalmente indipendenti, strumentale alla realizzazione dei suoi fini sociali e alla promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità locali (art. 112, comma 1, Tuel).

Negli studi di economia aziendale la nozione di gruppo aziendale individua una forma complessa e articolata di organizzazione della produzione economica, caratterizzata da un soggetto di comando che indirizza e coordina unità periferiche presso le quali sono allocate.

Le condizioni produttive materiali, umane e finanziarie che consentono lo svolgimento dell'attività di produzione e sulle quali si riflettono i rischi tipici dei loro business specifici<sup>51</sup>. Data la loro indipendenza formale, alle singole unità è altresì ricondotta la responsabilità per i risultati prodotti, ma l'attività di gestione, dal cui svolgimento quei risultati discendono, non è svolta in totale autonomia, ma è asservita alla realizzazione di un disegno strategico unitario, pensato dal vertice di comando con riferimento al complesso economico sul quale può estendere il suo potere per raggiungere i suoi fini istituzionali.

Da questa descrizione emerge che il gruppo aziendale è un modello gestionale complesso e composito che necessita, quindi, di strumenti di valutazione dell'economicità altrettanto complessi e compositi, che permettano di misurare, oltre i risultati formalmente imputabili alla sfera giuridica delle singole controllate e della *holding*, anche il risultato globale, imputabile al complesso economico che il soggetto di comando dirige secondo logica unitaria. Questo per dire che l'apprezzamento della situazione economica, finanziaria e patrimoniale del gruppo aziendale deve basarsi su uno strumento di misurazione economica che riconduca ad unità la rappresentazione frammentata che emerge dalla lettura dei bilanci di esercizio della *holding* e delle sue controllate.

Lo strumento che coglie le interrelazioni operative fra le unità del gruppo e la loro complementarità rispetto ad un progetto strategico unitario è il bilancio consolidato<sup>52</sup>. La determinazione consolidata deriva dall'aggregazione ragionata dei singoli bilanci di esercizio, previa eliminazione dei valori e dei margini – sia

positivi sia negativi – che si sono formati nelle transazioni commerciali e/o finanziarie intervenute tra unità del gruppo stesso: queste transazioni, nell'ottica del gruppo, sono operazioni di gestione interna. Come il bilancio di esercizio della singola impresa non riflette i valori e i risultati che si sono formati nelle transazioni che intervengono tra filiali, reparti o divisioni della stessa, così il bilancio consolidato non riflette i valori e i risultati che si sono formati nelle transazioni tra le unità del gruppo, ma solo quelli che sorgono negli scambi tra il gruppo, unitariamente inteso, e le economie ad esso esterne.

Tornando al contesto pubblico locale, si constata che, alla crescita esponenziale del peso dei servizi gestiti dal Comune per il tramite di entità partecipate, non è corrisposta l'evoluzione del suo sistema informativo-contabile verso un modello che dia conto dei risultati, di natura reddituale, patrimoniale e monetaria, ottenuti grazie al complesso delle attività sulle quali estende il suo potere di controllo.

*Il consolidamento dei conti previsto dal Tuel.* Come è stato efficacemente scritto: «l'affermarsi del Comune-holding implica che la gestione dei servizi pubblici sia affidata a distinti soggetti giuridici (pubblici e/o privati), le cui performance non hanno traduzione contabile nel tradizionale sistema di bilanci redatto dai governi locali. Ecco quindi che l'ampliarsi del concetto di *accountability*, cioè il dover rendere conto dei risultati globali conseguiti, ossia il dover dare dimostrazione alla cittadinanza dei profili economici, finanziari e patrimoniali dell'attività amministrativa dell'ente locale e delle aziende controllate impone il ricorso a nuovi e più sofisticati strumenti di informazione contabile»<sup>53</sup>.

Eppure la normativa in vigore non ignora la questione del consolidamento dei conti del Comune e delle sue controllate. L'articolo 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». Anche se la norma non pone alcun obbligo esplicito di consolidamento a carico dei Comuni, dal suo tenore si evince chiaramente la tensione del legislatore verso l'informativa consolidata, poiché l'ente comunale viene chiamato ad assicurarla nella normalità dei casi; nel Tuel, la norma in oggetto è sicuramente più stringente rispetto alla sua formulazione originaria, contenuta nell'articolo 2, comma 2, del d.lgs. 77/1995, quando si limitava a disporre che «il regolamento di contabilità può assicurare la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti od organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi». Ancora, l'articolo 230, comma 6, Tuel, prevede che «il regolamento di contabilità può prevedere la redazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività interne ed esterne». Non propriamente coerente è, invece, la posizione assunta con riferimento al conto economico, per il quale l'articolo 229, comma 8, stabilisce che «il regolamento di contabilità può prevedere la compilazione di conti economici di dettaglio, per servizi o centri di costo»: un'informativa reddituale di tipo analitico è sicuramente utile, soprattutto a scopi interni di controllo di gestione, ma non si può negare che è altrettanto importante, soprattutto a livello di informativa per l'esterno, dar conto della capacità reddituale complessiva del gruppo comunale.

Ancor più decisa la posizione assunta dall'«Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali»<sup>54</sup> nel documento intitolato *Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali* del novembre 2002. Nel documento citato, dopo aver richiamato i principi generali contenuti nell'articolo 162, comma 1, Tuel, precisando che essi hanno valenza generale e che quindi riguardano tutto il sistema di bilancio e non solo quello di previsione, si afferma che il principio dell'universalità deve essere correttamente inteso come necessità di «ricomprendere nel sistema di bilancio tutte le operazioni ed i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali, riconducibili all'ente locale, al fine di presentare una rappresentazione veritiera e corretta dell'andamento dell'ente» (par. 40). Rispetta il principio dell'universalità, anche se non è un obbligo di legge, la redazione di un rendiconto consolidato dell'ente locale (par. 43), non essendo sufficiente il mero adempimento della norma di cui all'articolo 172, comma 1, lettera b) del Tuel che richiede di allegare al bilancio di previsione «le risultanze dei rendiconti o conti consolidati delle unioni di comuni, aziende speciali, consorzi, istituzioni, società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce» (par. 44).

L'Osservatorio, inoltre, dichiara esplicitamente l'intenzione di emanare un apposito principio in tema di rendiconto consolidato (par. 43). Ad oggi questo principio dedicato non è stato ancora emanato, quindi per ragionare in merito alla redazione del bilancio consolidato del gruppo comunale occorre rifarsi: a) ai contenuti dell'*International Public Sector Accounting Standard* n. 6 (Ipsas 6), *Consolidated Financial Statements and Accounting for Controlled Entities*, elaborato dalla *Public Sector Commission* (Psc) dell'*International Federation of Accountants* (Ifac) nel 2000<sup>55</sup>; b) alla disciplina del bilancio consolidato di cui al capo III del d.lgs. 127/1991, che ha dato attuazione alla VII direttiva comunitaria in tema di conti consolidati dei gruppi industriali, mercantili e di servizi.

*Il bilancio consolidato.* Per meglio comprendere l'utilità del bilancio consolidato al fine di soddisfare il fabbisogno informativo degli interlocutori del gruppo comunale, è utile illustrare, seppur in sintesi e con qualche semplificazione necessaria per non eccedere nel tecnicismo contabile, le principali differenze che si riscontrano nella rappresentazione che questo modello contabile offre dell'attività che complessivamente fa capo al Comune, rispetto alle informazioni che sulla medesima si ritrovano nel rendiconto di gestione del

Comune. Tra i documenti che compongono il rendiconto si prendono in considerazione il conto del patrimonio e il conto economico<sup>56</sup>, la cui redazione risponde al principio di competenza economica, lo stesso sul quale si basa la redazione del bilancio di esercizio delle società controllate, nonché delle aziende speciali, consorzi tra enti ed istituzioni<sup>57</sup>.

Il conto del patrimonio riporta, tra le immobilizzazioni finanziarie, la voce «Partecipazioni in imprese controllate» per rappresentare sinteticamente l'investimento effettuato nel capitale delle società controllate, valorizzato al costo sostenuto per acquisire la partecipazione, mediante sottoscrizione o acquisto della stessa da terzi; sempre nell'attivo patrimoniale trova allocazione il valore dei conferimenti di capitale nelle aziende speciali, nei consorzi tra enti e nelle istituzioni. Nello stato patrimoniale consolidato, invece, la voce «Partecipazioni in imprese controllate» è sostituita dagli elementi patrimoniali attivi e passivi ripresi analiticamente dallo stato patrimoniale del bilancio di esercizio delle singole entità controllate e per il loro valore integrale<sup>58</sup>, per dimostrare la composizione quali-quantitativa delle risorse sulle quali il Comune estende il suo controllo, indipendentemente dalla percentuale di partecipazione detenuta.

Nel caso in cui la percentuale di partecipazione detenuta dal Comune (direttamente o per il tramite di società a loro volta controllate) è inferiore al 100%, lo stato patrimoniale consolidato evidenzia quanta parte del patrimonio del gruppo comunale pertiene 'idealmente' ai portatori degli interessi 'non di controllo' (capitale e riserve di pertinenza di terzi), ossia dà conto dell'importanza relativa assunta dai soggetti 'terzi' nel finanziamento, con il vincolo del capitale di pieno rischio, dell'attività complessiva del gruppo comunale.

Il conto economico del Comune evidenzia i risultati di sintesi del possesso partecipativo. Nella classe «c) Proventi e oneri da aziende speciali e partecipate», la voce «17) Utili» riporta l'utile di esercizio di cui le aziende speciali, i consorzi tra enti e le società partecipate<sup>59</sup> hanno deliberato la distribuzione, naturalmente per la parte spettante al Comune in proporzione alla percentuale di partecipazione detenuta<sup>60</sup>; nella classe «e) Proventi e oneri straordinari», la voce «28) Oneri straordinari » accoglie i trasferimenti per il ripiano delle perdite di esercizio subite dalle aziende speciali, consorzi tra enti, istituzioni e società partecipate<sup>61</sup>.

Le voci sopradescritte tendono ad evidenziare l'influenza che i legami partecipativi hanno avuto sulla formazione del risultato economico del Comune, ma rappresentano in modo lontanamente mediato l'andamento economico delle entità partecipate, atteso che l'utile distribuito da queste ultime può essere quantitativamente molto diverso dall'utile conseguito in un determinato periodo e, nella generalità dei casi, la delibera di distribuzione cade nel periodo amministrativo successivo a quello di maturazione degli utili in capo alla partecipata. Ragionamento analogo vale per l'esborso che l'ente comunale delibera di effettuare per ripianare le perdite delle entità partecipate: la decisione potrebbe intervenire a distanza di alcuni periodi amministrativi rispetto alla formazione delle perdite e contemplare la copertura, in un'unica soluzione, delle perdite subite dalla partecipata durante una successione di periodi amministrativi passati.

Il conto economico consolidato, invece, espone analiticamente, e per il loro valore integrale<sup>62</sup>, i componenti positivi e negativi di reddito ripresi dal conto economico del bilancio di esercizio delle entità controllate, per dimostrare la composizione quali-quantitativa dei costi e dei ricavi generati dalla gestione del gruppo nel periodo rendicontato, svolta secondo le direttive impartite dal Comune.

Quando la percentuale di partecipazione detenuta dal Comune (direttamente o per il tramite di società a loro volta controllate) è inferiore al 100%, il conto economico consolidato evidenzia la quota parte del reddito del gruppo che pertiene agli interessi 'non di controllo', quale 'ideale' remunerazione per aver contribuito, con il vincolo del capitale di rischio, al finanziamento delle attività del gruppo (utile/perdita di esercizio di pertinenza di terzi).

In realtà, prima di giungere all'aggregazione dei valori, sia patrimoniali sia reddituali, occorre effettuare alcune elaborazioni, che hanno lo scopo di comporre in modo significativo rispetto alla logica operativa del gruppo i valori presenti nei singoli bilanci di esercizio.

Il bilancio consolidato deve rappresentare il reddito e il capitale del gruppo, inteso quale unitaria entità economica. A tal fine, gli scambi che intervengono tra le unità del gruppo devono essere considerati trasferimenti interni di risorse e, come tali, non possono influenzare la determinazione del reddito e del capitale del gruppo. La fase di aggregazione dei valori deve quindi essere preceduta dall'elisione dei valori reciproci e dall'eliminazione dei margini interni.

I valori di significato economico opposto presenti nei bilanci delle singole unità che, nell'ottica del gruppo, si compensano, devono essere eliminati; è il caso dei costi e dei ricavi – e dei correlati debiti e crediti ancora in essere a fine periodo – che si originano nelle cessioni di beni e servizi tra le unità del gruppo comunale, ma anche dei trasferimenti che il Comune concede alle entità controllate, contabilizzate tra gli oneri del suo conto economico (alla voce C19) e come ricavi nel conto economico delle beneficiarie, e degli interessi sul capitale di dotazione delle aziende speciali, contabilizzati tra i proventi del conto economico del Comune (alla voce C18) e come oneri finanziari nel conto economico delle aziende speciali.

Oltre ai valori reciproci, devono essere eliminati anche gli eventuali margini positivi o negativi sorti negli scambi intragruppo se, al termine del periodo amministrativo, i fattori produttivi oggetto dello scambio sono ancora presenti nel patrimonio di una delle unità del gruppo (nello stato originario o dopo aver subito una trasformazione fisico-tecnica)<sup>63</sup>. Nella situazione descritta, infatti, il gruppo non ha ancora collocato le produzioni al suo esterno e, quindi, non ha ancora realizzato quei margini. Nel periodo amministrativo nel

quale i fattori produttivi saranno ceduti a terze economie, il margine interno, eliminato nella redazione dei bilanci consolidati del periodo o dei periodi precedenti, verrà 'ripristinato' e parteciperà alla determinazione del reddito e del capitale del gruppo<sup>64</sup>.

### ***I vantaggi dell'informativa consolidata***

*I diversi destinatari.* Le attese informative che è in grado di soddisfare il bilancio consolidato possono essere ripartite con riferimento ai principali interlocutori del gruppo comunale: *in primis*, la collettività amministrata. Essa, oltre ad essere utente dei servizi pubblici e, quindi, oltre ad esprimere certe attese circa il volume, la qualità e il costo di produzione degli stessi, ha visto aumentare il suo ruolo di finanziatore delle attività del gruppo comunale al crescere dell'importanza assegnata ai tributi locali. Con ciò, la collettività locale ha acquisito una maggiore legittimazione ad essere informata sul quadro d'insieme dell'impiego riservato alle risorse pubbliche.

Un'altra categoria che potrebbe utilmente riflettere sui dati consolidati è quella dei soggetti che concedono finanziamenti alle unità del gruppo comunale. Nonostante il rapporto, dal punto di vista giuridicoformale, si instauri con la singola unità, i finanziatori saranno interessati a conoscere l'andamento del gruppo comunale, per valutare gli effetti che questo produce sulla redditività e sulla capacità di rimborso della singola unità; inoltre, i legami di gruppo potrebbero far sì che le risorse finanziarie formalmente destinate all'unità affidata siano trasferite ad altre unità: l'affidata diretta, infatti, potrebbe concedere a propria volta finanziamenti ad altre unità del gruppo oppure sottoscrivere gli aumenti di capitale sociale deliberati da queste ultime. Nei casi da ultimo descritti, il finanziatore 'esterno' andrà a leggere nel bilancio di esercizio della sua affidata diretta l'ammontare dei crediti di finanziamento che questa vanta verso le altre unità del gruppo o le partecipazioni detenute nelle altre unità, ma non riuscirà comunque a trovare informazioni sulle attività economiche o sui progetti che sono stati effettivamente realizzati con le risorse monetarie prestate. Quindi, il giudizio sulla capacità di credito della singola unità non può prescindere dal valutare il sistema di garanzie e di rischi nel quale questa è inserita: attraverso il bilancio consolidato si potrà allora valutare se la struttura finanziaria del gruppo è più o meno equilibrata, ossia se la composizione quali-quantitativa degli investimenti del gruppo trova adeguata copertura in termini di ammontare e durata dei finanziamenti complessivi.

Soffermandosi ancora su questi temi, si pensi all'utilità dell'informazione consolidata per gli altri soggetti della pubblica amministrazione che devono monitorare e sanzionare gli eventuali comportamenti finanziariamente non virtuosi dei Comuni. Si considerino i vincoli introdotti dal patto di stabilità interno. Fino al 2005 la legge finanziaria ha posto come obiettivo fondamentale il contenimento dell'incremento della spesa, comprendendo spesa corrente e spesa in conto capitale<sup>65</sup>, ma escludendo da questa l'acquisizione di partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale<sup>66</sup>.

Nello scenario che si è delineato anche per effetto della distorsione indotta da tali vincoli, il Comune è impegnato nel ruolo di indirizzo e coordinamento della molteplicità di soggetti a cui ha progressivamente trasferito parte rilevante dei processi produttivi prima svolti internamente, con il logico portato che una parte significativa delle spese prima riflesse direttamente, per intero e con un certo grado di dettaglio nel bilancio del Comune, ora trovano sostenimento nell'ambito di unità formalmente indipendenti e si trovano riflesse solo in modo indiretto, parziale e sintetico nel bilancio dell'ente comunale, che espone solo i risultati di sintesi del possesso partecipativo, in termini di utili distribuiti dalle entità controllate o di perdite delle entità controllate che il Comune ha deliberato di ripianare, e alcune altre voci, come quelle che espongono i trasferimenti che il Comune è tenuto a riconoscere alle entità controllate a copertura dei loro costi sociali. A ciò si aggiunga il 'disallineamento' dei momenti nei quali i fenomeni economici assumono rilievo, rispettivamente, nel sistema di contabilità finanziaria tenuto dal Comune, da cui scaturiscono i dati da sottoporre alla verifica del raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, e nel sistema di contabilità economico-patrimoniale delle entità controllate. In particolare, la contabilità finanziaria riconduce le spese al periodo amministrativo in cui, a seguito di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, il Comune determina la somma da pagare, il soggetto creditore, la ragione del debito e costituisce il vincolo sugli stanziamenti del bilancio di previsione (impegno della spesa). Ciò che rimane indifferente alla contabilità finanziaria è il fatto che ad ogni spesa corrisponde l'acquisizione di fattori produttivi, che contribuiranno, ciascuno secondo differenti modalità, allo svolgimento dei processi produttivi dell'ente comunale. Le controllate, invece, siano esse società di capitali, aziende speciali, consorzi o istituzioni, redigono il bilancio nel rispetto dei principi di competenza temporale ed economica, secondo i quali l'operazione di acquisizione dei fattori produttivi dà luogo alla rilevazione di un costo all'atto in cui si riceve il bene o si usufruisce del servizio acquistato (indipendentemente dal fatto che si sia già verificata l'uscita monetaria a favore del fornitore) e, ancor più importate, quel costo parteciperà alla determinazione dell'utile o della perdita del periodo solo se e nella misura in cui il fattore produttivo acquisito è stato consumato nei processi produttivi che, attraverso la consegna di beni o l'erogazione di servizi, hanno permesso di realizzare i ricavi (indipendentemente dal fatto che si sia già verificata l'entrata monetaria).

L'affermazione dei *gruppi comunali* e la superiorità della contabilità economico-patrimoniale nel dimostrare come le risorse acquisite vengono impiegate nei processi di produzione ed erogazione dei servizi pubblici,

sollevano un ragionevole dubbio circa la coerenza e l'efficacia di controlli sul comportamento dei Comuni che trovano il loro soggetto passivo nel Comune ed il loro oggetto nelle spese rilevate secondo la logica giuridico-formale della contabilità finanziaria.

*Insostituibilità dei bilanci di esercizio delle singole unità.* Gli indubbi vantaggi informativi che si attribuiscono al bilancio consolidato non devono però generare l'erronea convinzione che esso debba sostituire i bilanci di esercizio delle unità appartenenti al gruppo comunale. Infatti, la finalità informativa assegnata al bilancio consolidato, ossia la rappresentazione della situazione economica, finanziaria e patrimoniale di un'unitaria entità economica, segna anche il suo limite, nel senso di sacrificare l'informazione che riguarda le singole unità del gruppo<sup>67</sup>. L'aggregazione dei valori sorti in capo alle singole unità del gruppo produce, infatti, effetti di compensazione tra i loro andamenti reddituali e finanziari, che portano a nascondere, nella rappresentazione consolidata, lo specifico apporto di ciascuna unità alla redditività e alla situazione finanziaria del complesso. L'elisione dei valori reciproci, poi, pur rispondendo appieno allo scopo per il quale il bilancio consolidato è redatto, cela informazioni sull'intensità e la direzione delle operazioni infragruppo che potrebbero rivestire molta importanza nell'ottica di determinati soggetti: chi si occupa di problemi della finanza pubblica, ad esempio, è interessato a conoscere l'importo e la distribuzione dei trasferimenti che il Comune concede agli enti gestori dei servizi pubblici, posto che la scelta dei servizi, e quindi degli enti erogatori, che potranno godere in misura minore o maggiore dei contributi (ad integrazione, ad esempio, di tariffe più o meno remunerative) è un'informazione importante per valutare la politica di redistribuzione dei redditi attuata dal Comune nell'ambito della collettività amministrata<sup>68</sup>, tenuto conto che i servizi erogati sono destinati a categorie di utenti differenziate, con diversa capacità di spesa. Ecco perché il bilancio consolidato deve essere correttamente inteso quale «segmento di un sistema informativo più vasto, comprendente i bilanci delle singole società del gruppo»<sup>69</sup>, strumento che integra il sistema informativo del gruppo aziendale, affiancando i bilanci di esercizio delle singole unità. Questa considerazione si riferisce ai gruppi privati, ma mantiene inalterata la sua validità anche per il caso dei gruppi comunali.

### **La questione del controllo societario**

*L'area di gruppo.* Allorché si progetti di adottare il bilancio consolidato nel contesto pubblico locale, ci si imbatte in alcune problematiche da risolvere preventivamente. Merita di riflettere sostanzialmente su tre momenti: a) l'individuazione delle unità appartenenti al gruppo comunale (definizione dell'area di gruppo); b) l'individuazione delle unità del gruppo comunale i cui bilanci di esercizio dovranno essere consolidati analiticamente (definizione dell'area di consolidamento); c) la ricerca delle condizioni di uniformità che devono sussistere perché la procedura di consolidamento possa generare valori significativi e attendibili. Finora si è astrattamente parlato di gruppo comunale assumendo che esso avesse determinati confini, senza esplicitare i criteri utilizzati per tracciare tali confini. Nel concreto, però, quando tra un ente locale e un insieme più o meno vasto di altre entità è dato di riscontrare relazioni significative, è necessario decidere quali di questi legami rilevano, per natura e intensità, affinché in quella situazione si possa affermare l'esistenza di un gruppo comunale.

Per individuare il gruppo comunale nella sua estensione ed articolazione importano quei legami che consentono all'ente locale di controllare altre entità, avendo la capacità di determinarne la gestione, in modo che i suoi svolgimenti risultino coerenti con il sistema di obiettivi formalizzato nei documenti di indirizzo dell'ente stesso.

Non rientra nell'economia di questo lavoro tentare una casistica, più o meno esaustiva, delle condizioni in presenza delle quali si può presumere, salvo chiara dimostrazione del contrario, l'esistenza del controllo<sup>70</sup>. Si ritiene più utile, invece, mettere sull'avviso che l'individuazione dei confini del gruppo comunale mal si presta ad essere condotta secondo schemi rigidi e prestabiliti, perché la realtà fattuale mostra sovente situazioni complesse e composite, che necessitano di una riflessione dedicata, condotta caso per caso, che tenga in debita considerazione i legami partecipativi, ma anche gli equilibri politici che caratterizzano un dato contesto in un determinato momento e i vincoli pubblicistici cui sono soggette le entità partecipate dagli enti locali, anche quando indossano il vestito privato della società di capitali, derivanti dal carattere di pubblica utilità dei servizi erogati<sup>71</sup>. La considerazione dei soli legami partecipativi, infatti, potrebbe non portare ad identificare in un Comune che detiene la maggioranza assoluta o relativa del capitale un soggetto di comando solo apparente e, quindi, potrebbe erroneamente non consigliare di escludere la società dall'area del gruppo che fa capo al Comune socio principale<sup>72</sup>.

*L'area di consolidamento.* Dopo aver stabilito i confini del gruppo comunale, si affronta la definizione dell'area di consolidamento, che consiste nella scelta delle unità appartenenti al gruppo comunale i cui bilanci di esercizio verranno consolidati analiticamente. Come già osservato al paragrafo 8, questo metodo comporta che gli elementi attivi e passivi del patrimonio, nonché i componenti positivi e negativi di reddito delle controllate vengano sommati nel bilancio consolidato voce per voce, per il loro intero valore oppure, in

alcuni casi, proporzionalmente alla percentuale di partecipazione detenuta dalla controllante<sup>73</sup>. Per le entità controllate che rimangono escluse dall'area di consolidamento, il bilancio consolidato si limiterà ad esporre la partecipazione che il Comune detiene nel loro capitale. L'entità delle informazioni che sfuggono al bilancio consolidato all'atto in cui una controllata viene esclusa dall'area di consolidamento dipende dal metodo adottato per valutare la partecipazione. Se il Comune applica il 'metodo del costo', la perdita di informazioni è rilevante: la partecipazione rimane iscritta al costo sostenuto per la sua acquisizione anche per una lunga successione di periodi amministrativi, restando il suo valore sostanzialmente slegato dall'andamento economico-finanziario della controllata, salvo l'obbligo di svalutarla in presenza di perdite durevoli di valore; se, invece, il Comune applica il 'metodo del patrimonio netto', la partecipazione entra nel sistema dei valori del Comune al costo sostenuto per la sua acquisizione, ma il suo valore viene poi rettificato (in aumento o in diminuzione) per riflettere, in ogni periodo e in proporzione alla percentuale di partecipazione detenuta, l'utile o la perdita conseguiti dall'unità controllata. Il metodo del patrimonio netto è sicuramente da preferirsi, ma la mancata aggregazione analitica dei valori sorti in capo alle controllate cela comunque alcuni aspetti che potrebbero influenzare enormemente le risultanze consolidate, come, ad esempio, un forte indebitamento presente nelle controllate che non verrebbe sommato ai debiti esposti nel passivo dello stato patrimoniale consolidato, dal quale risulterebbe una struttura finanziaria del gruppo artificialmente più equilibrata. La costruzione dell'area di consolidamento è influenzata da due tendenze opposte: a) limitare l'area di consolidamento, per ricomprendervi solo le attività poste in essere direttamente dal Comune o svolte in capo alle sue controllate che si presentano relativamente omogenee, temendo che l'eterogeneità delle attività possa minare la significatività della somma dei valori, sia reddituali sia patrimoniali, desunti dai singoli bilanci; b) ampliare l'area di consolidamento, per farla coincidere, di fatto, con il gruppo comunale, riducendo al massimo la discrezionalità lasciata al redattore del bilancio consolidato, nel timore che questi possa far leva sul concetto di attività eterogenea o su altri elementi che richiedono una valutazione soggettiva, per escludere alcune unità del gruppo che, se aggregate con metodo analitico, potrebbero portare a delle risultanze consolidate non gradite.

Influenzata dalla prima tendenza è sicuramente la posizione di coloro per i quali il bilancio consolidato dovrebbe risultare dall'aggregazione di una porzione del rendiconto del Comune<sup>74</sup>, isolata enucleando i valori delle sole funzioni che si riferiscono ad attività aventi rilevanza economica gestite in economia (ovvero tutte quelle funzioni dove è ravvisabile un corrispettivo a carico del cittadino per il servizio reso, sia esso una tariffa o una tassa), e dei bilanci delle aziende che possono considerarsi sotto il controllo del Comune e che esercitano attività aventi rilevanza economica, ossia le aziende speciali, le società per azioni o a responsabilità limitata a maggioritario o minoritario capitale pubblico e i consorzi tra enti; rimarrebbero escluse le istituzioni, cui il Comune può affidare solo l'esercizio di servizi non aventi rilevanza economica, nonché le aziende speciali, anche consortili, e le società a capitale interamente pubblico che gestiscono dei servizi non aventi rilevanza economica ai sensi dell'113-bis, comma 1, Tuel<sup>75</sup>.

Altri autori propongono di ricomprendere nell'area di consolidamento le unità controllate effettivamente sottoposte al controllo del Comune, che ha il potere di indirizzarne le politiche gestionali nel perseguimento di una strategia unitaria. La direzione unitaria sarebbe riscontrabile in presenza di istituzioni, aziende speciali e di partecipazioni di maggioranza al capitale sociale di società di capitali e consorzi tra enti; qualora il Comune detenga una partecipazione di minoranza al capitale sociale di alcune società, al controllo di diritto si sostituisce la nozione di controllo di fatto, ossia occorrerà valutare, caso per caso, se l'ente locale detiene comunque il potere di indirizzare le politiche gestionali delle partecipate verso la realizzazione dei fini del gruppo comunale<sup>76</sup>. Anche per questi autori, l'eterogeneità delle attività svolte non è neutrale nella definizione dell'area di consolidamento, dovendo esserne escluse le controllate che svolgono attività profondamente differenti rispetto a quella prevalentemente svolta dal gruppo comunale, evitando però di interpretare in senso eccessivamente restrittivo il concetto di attività prevalentemente svolta, per non rischiare di escludere dal consolidamento molte aziende controllate che svolgono un ruolo rilevante nell'economia del gruppo<sup>77</sup>.

Questa posizione si ispira, nella sostanza, alla prescrizione dell'articolo 28, comma 1, d.lgs. 127/1991, in tema di definizione dell'area di consolidamento dei gruppi privati, che obbliga all'esclusione delle controllate la cui attività abbia caratteri tali che la loro inclusione renderebbe il bilancio consolidato inidoneo ad offrire la rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, finanziaria e del risultato economico del gruppo<sup>78</sup>. La norma, oltre a stabilire questo caso di esclusione obbligatoria, prevede delle fattispecie di esclusione facoltativa (comma 2): le partecipazioni di controllo acquistate allo scopo della successiva rivendita; le partecipazioni in unità controllate per le quali il potere di controllo del soggetto di comando è sottoposto a gravi e durature restrizioni, le partecipazioni in unità controllate di dimensioni irrilevanti e le partecipazioni in unità controllate dalle quali non è possibile avere in tempo utile o senza costi sproporzionati le informazioni necessarie per il consolidamento. A ben vedere, nelle prime due fattispecie manca, per scelta del soggetto di comando o per costrizione, il requisito della direzione unitaria, in quanto, nel primo caso, è plausibile che l'unità controllata non venga mai integrata nel disegno strategico del gruppo, rispondendo l'acquisto della partecipazione di controllo a un mero scopo speculativo, mentre nel secondo caso l'esercizio effettivo del potere di controllo è inibito da cause indipendenti dalla volontà del soggetto di comando, come

potrebbe accadere per le unità sottoposte ad amministrazione controllata, nelle quali gli amministratori sono sostituiti dal commissario giudiziale. L'esclusione delle controllate di dimensioni irrilevanti risponde al principio secondo il quale, al di sotto di certe soglie quantitative<sup>79</sup>, la mancata considerazione di alcune unità non inficia la significatività dell'informazione offerta attraverso il bilancio consolidato; naturalmente è possibile avvalersi di questa facoltà di esclusione purché l'insieme delle unità di dimensioni irrilevanti non costituisca la parte preponderante del gruppo e, soprattutto, occorre evitare di escludere le controllate che, pur di modeste dimensioni, svolgono una funzione strategicamente rilevante per il gruppo. Da ultimo, l'impossibilità di ottenere le informazioni necessarie al consolidamento deve dipendere da circostanze oggettive e non dalla negligenza degli amministratori della controllante perché, se è vero che ricade sulle controllate l'obbligo di trasmettere questo tipo di informazioni alla controllante (art. 43, d.lgs. 127/1991), è altrettanto vero che la controllante deve attivarsi perché le controllate possano adempiere senza eccessive difficoltà a questo obbligo, impartendo loro le necessarie istruzioni circa le modalità, i tempi e la modulistica da adottare nella raccolta, elaborazione e trasmissione delle informazioni necessarie alla redazione del bilancio consolidato.

In ambito internazionale, l'Ipsas 6 statuisce che un'entità controllante del settore pubblico che redige il bilancio consolidato deve consolidare tutte le entità controllate, sia estere sia nazionali (par. 21) e riduce a due le ipotesi di esclusione dall'area di consolidamento: a) il controllo è inteso essere temporaneo, in quanto la controllata è stata acquistata ed è detenuta esclusivamente con l'intenzione di rivenderla in tempi brevi (par. 22a); b) la controllata opera sotto severe e durature restrizioni che impediscono alla controllante di ottenere benefici dalle sue attività (par. 22b).

Da sottolineare che l'Ifac ha recentemente pubblicato una *Exposure Draft* recante proposte di modifica all'Ipsas 6 allo scopo di raggiungere la convergenza con l'omologo Ias 27 pubblicato nel dicembre 2003. L'*Exposure Draft* non contempla più l'esclusione dall'area di consolidamento delle controllate che operano sotto severe e durature restrizioni e, in merito all'esclusione per controllo temporaneo, specifica che la controllata deve essere acquistata e detenuta esclusivamente con l'intenzione di rivenderla entro dodici mesi.

In realtà, in seguito all'emanazione dell'Ifrs 5 nel marzo 2004, dallo Ias 27 del dicembre 2003 è stata eliminata anche l'ipotesi di esclusione dal consolidamento delle unità controllate acquistate e detenute al fine della successiva rivendita (controllo temporaneo). Succede così che, per i 'gruppi privati', il principio contabile internazionale di riferimento non ammette alcuna causa di esclusione dall'area di consolidamento. Sempre in analogia a quanto statuito dallo Ias 27, l'Ipsas 6 non giustifica l'esclusione dal consolidamento delle controllate svolgenti attività dissimili (par. 38). Lo Ias 27 si esprime in toni ancor più decisi, negando esplicitamente la possibilità di escludere una controllata che svolge attività differente da quella prevalente del gruppo, ma ai fini della completezza dell'informativa offerta attraverso il bilancio consolidato, affianca a questo divieto la necessità, per i gruppi diversificati, di offrire nella note al bilancio le informazioni 'disaggregate per settore' che consentano di apprezzare l'influenza delle diverse attività svolte dalle controllate sul capitale e sul reddito del gruppo<sup>80</sup>.

*Omogeneità formale e sostanziale dei valori di bilancio.* L'ultimo, non per importanza, passaggio da compiere verso una contabilità affidabile riguarda l'omogeneità formale e sostanziale che devono presentare i valori da esporre nel bilancio consolidato. Al termine di un determinato periodo amministrativo, il bilancio consolidato non deriva dalla sintesi dei valori rilevati cronologicamente e ordinati sistematicamente nell'ambito di un sistema di contabilità 'di gruppo' finalizzato al consolidamento, bensì è il risultato dell'aggregazione dei bilanci di esercizio redatti dalle unità appartenenti al gruppo, che dovranno possedere certi requisiti di omogeneità per consentire un consolidamento significativo e attendibile. Le uniformità ricercate attengono almeno a tre aspetti: 1) la data di chiusura dei periodi amministrativi; 2) i criteri di classificazione dei valori di bilancio (omogeneità formale); 3) i criteri di valutazione adottati (omogeneità sostanziale).

La prima condizione che si impone è quella di utilizzare bilanci chiusi alla stessa data cui si riferisce la redazione del bilancio consolidato, così che tutti i valori oggetto dell'aggregazione siano espressione della gestione svolta nel medesimo periodo amministrativo. Se alcune controllate (o la controllante) redigono il bilancio di esercizio ad una data differente, la soluzione ottimale è quella di predisporre un apposito bilancio annuale intermedio da utilizzare ai fini del consolidamento<sup>81</sup>.

La seconda condizione riguarda l'omogeneità della forma, struttura e contenuto degli schemi di bilancio delle unità incluse nell'area di consolidamento.

Nell'ambito dei gruppi comunali, le diverse normative che disciplinano gli schemi di bilancio delle singole unità traggono ispirazione comune dai modelli di conto economico e stato patrimoniale che il codice civile prescrive per le società per azioni (artt. 2424 e 2425). La forma e la struttura dello stato patrimoniale e del conto economico delle società di capitali sono state riprese sia dal d.m. del Ministero del tesoro del 26 aprile 1995, in tema di bilancio di esercizio delle aziende speciali, consorzi e istituzioni, sia dal d.p.r. 194 del 1996 per i modelli di conto del patrimonio e di conto economico dell'ente locale. Il contenuto naturalmente si differenzia nella misura in cui gli schemi necessitano di riflettere le specificità giuridiche e gestionali delle

diverse unità del gruppo; a questo proposito, l'omogeneità è molto elevata se si comparano gli schemi contabili delle società di capitali con quelli di aziende speciali, istituzioni e consorzi tra enti, mentre diminuisce con riferimento al contenuto del conto del patrimonio e del conto economico dell'ente locale. Nonostante le divergenze rendano necessarie alcune riclassificazioni e integrazioni dei valori, si ritiene che l'omogeneizzazione formale dei bilanci non costituisca fase particolarmente critica tra quelle che caratterizzano la procedura di redazione del bilancio consolidato per il gruppo comunale.

Ben più complessa potrebbe presentarsi l'omogeneizzazione sostanziale dei bilanci, che attiene alla valorizzazione degli elementi del reddito e del capitale esposti nei bilanci di esercizio da consolidare. Mentre i criteri di valutazione applicabili nella redazione del bilancio di esercizio di aziende speciali, consorzi tra enti e istituzioni si ispirano, ove compatibili, a quelli prescritti dal codice civile per le società di capitali (art. 2426), il processo valutativo dell'ente locale è condotto sulla base degli artt. 229 e 230 del Tuel e, per quanto non disposto da queste norme, è lasciato alla discrezionalità del regolamento di contabilità del Comune, che potrebbe aprire a comportamenti molto diversi da quelli adottati dalle unità controllate.

Già a livello di quanto disposto dal Tuel appaiono evidenti alcune difformità rilevanti. Nella valutazione delle immobilizzazioni, il criterio dominante per le società di capitali è quello del costo di acquisto o di produzione, mentre nel caso dell'ente locale ci sono immobilizzazioni la cui valutazione si basa su parametri differenti: è il caso dei beni demaniali acquisiti anteriormente alla data di entrata in vigore del d.lgs. 77/1995, che devono essere valutati in misura pari all'ammontare del residuo debito dei mutui ancora in estinzione per lo stesso titolo (art. 230, comma 4, lettera a), o dei fabbricati e terreni acquisiti anteriormente alla data di entrata in vigore del d.lgs. 77/1995, che sono valutati al valore catastale, rivalutato secondo le norme fiscali (art. 230, comma 4, lettere b e c). Anche in tema di ammortamenti delle immobilizzazioni, la cui utilizzazione è limitata nel tempo, si riscontra una diversità di approccio: il Tuel, all'articolo 229, comma 7, stabilisce i coefficienti da utilizzare nella determinazione degli ammortamenti, mentre il legislatore civilistico prescrive che il costo delle immobilizzazioni, materiali e immateriali, deve essere sistematicamente ammortizzato in relazione alla loro residua possibilità di utilizzazione, dove l'avverbio sistematicamente indica che gli ammortamenti, durante l'intera vita utile del bene, dovranno mantenersi coerenti con i piani e programmi di gestione che prevedono il contributo che l'immobilizzazione erogherà alla futura produzione di redditi<sup>82</sup>. La logica civilistica lascia inevitabilmente una certa soggettività ai redattori del bilancio, ma evita di indicare a priori coefficienti prestabiliti e fissi che potrebbero portare alla determinazione di ammortamenti non economicamente congrui. Ancora, per il Tuel i crediti sono valutati al loro valore nominale e quelli inesigibili, che risultano stralciati dal conto del bilancio, devono essere conservati in apposita voce del patrimonio, sino alla loro prescrizione (art. 230, commi 4, lettera e, e 5), mentre il codice civile sancisce che tutti i crediti devono essere iscritti in bilancio al valore di presumibile realizzazione. Il Comune sarà quindi chiamato ad elaborare ed impartire direttive unitarie nell'ambito del gruppo che ad esso fa capo, compito che aumenterà la complessità amministrativa, soprattutto alla luce del fatto che negli enti locali non vi è ancora una cultura sedimentata di contabilità economico-patrimoniale. Ostacola fortemente l'affermazione di questa cultura la logica dell'autorizzazione giuridica connessa con la contabilità finanziaria. Ma proprio l'affermarsi del *Comune-holding*, e/o dei gruppi comunali rende tale logica residuale e impropria anche nell'ambito stesso del Comune. Il consolidamento della contabilità economico-patrimoniale non potrà avvenire soltanto sul versante del consuntivo, senza coinvolgere anche il preventivo mediante, in particolare, la generalizzazione del criterio del *budget*<sup>83</sup>.

## **Conclusioni**

*Le debolezze delle esternalizzazioni.* Nell'amministrazione pubblica locale si è radicata la tendenza ad esternalizzare servizi di ogni tipo. Con un atteggiamento non si sa quanto innocente, si sorvola sulla natura giuridica e soprattutto sul tipo di proprietà dei soggetti esterni ai quali è richiesta la produzione dei servizi. La fornitura contrattata con impresa privata va distinta dalla realizzazione di un servizio ottenuta da società pubblica (propria), eventualmente creata *ad hoc*.

L'*outsourcing* vero e proprio va sottoposto a verifica in relazione ai seguenti punti: a) la dottrina amministrativa, il *New Public Management*, che vede nelle esternalizzazioni il principale strumento per organizzare un settore efficiente non è l'unica disponibile nel mercato delle idee e oggi sembra essere applicata in numerosi paesi avanzati soltanto con numerose modifiche, integrazioni e eccezioni. Si riscopre la centralità del concetto e del ruolo del cittadino. Considerare i rapporti tra l'operatore pubblico e i destinatari dei servizi soltanto in termini di utenza è una semplificazione accettabile per pochi servizi: in particolare per quelli con scarso contenuto qualitativo e scarsa presenza di effetti esterni di consumo; b) l'*outsourcing* funziona bene quando è applicato in un ambiente concorrenziale. A caratterizzare in questo senso un mercato, può non essere sufficiente la presenza di una pluralità di soggetti disponibile a fornire un determinato servizio. Se ad acquistare un determinato servizio è il solo operatore pubblico (come accade nel campo degli interventi sociali), i diversi e pur numerosi fornitori si coalizzano ben presto; c) l'*outsourcing* presuppone la capacità di redigere, gestire e controllare contratti. È una caratteristica non sempre presente (negli uffici degli 8.102 Comuni italiani). È un'attività che presenta i suoi specifici costi (di transazione).

Inoltre, le esternalizzazioni non riducono per loro propria virtù gli oneri connessi con l'ascolto del cittadino. Per esempio, le indagini di *customer satisfaction* si possono/debbono svolgere per servizi esternalizzati e non. In caso di *outsourcing* esse dovrebbero essere svolte dall'autorità pubblica e non dall'impresa fornitrice. Alla luce di queste conclusioni, riguardo alle esternalizzazioni fredde si può sottolineare quanto segue: *aa*) le dottrine amministrative rintracciabili nella letteratura internazionale sembrano ignorare la fattispecie (*'the in house outsourcing'*: suonerebbe bislacco). L'argomento delle società *in house* può rientrare negli approfondimenti su quanta autonomia inserire nell'organizzazione dei poteri pubblici (vedi sotto al *cc*) e naturalmente presenta molte affinità con il tema economico delle imprese pubbliche; *bb1*) se il servizio può essere acquistato su un mercato concorrenziale, l'*in house*, inteso come affidamento diretto senza gara, va vietato; la società *in house* può operare in quel settore come società pubblica sottoposta alle regole di mercato su una base di parità con le imprese private. Sembra però difficile imporre di svolgere gare effettivamente neutrali tra imprese pubbliche e private (vedi sotto al *cc*); *bb2*) la costituzione di una società *in house* cui affidare un proprio servizio è generalmente motivata con l'intenzione di 'fare come nel privato'. A parte che anche nel privato esistono situazioni diverse quanto a concorrenza e qualità e prezzo dei servizi offerti ai clienti, nell'obiettivo complessivo possono essere scomposti due caratteri: *bb2a*) la managerialità: se si tratta di introdurre la cultura del risultato, della verifica e del premio, non c'è motivo per non farlo anche nella pubblica amministrazione normale; *bb2b*) l'imprenditorialità, intesa come capacità di innovare. La costituzione di una società *in house* può essere d'aiuto, ma non basta la costituzione di una società per realizzare innovazioni. In particolare, se riguardo all'innovazione vale la somiglianza con il privato, risultati di rilievo saranno possibili soltanto a società *in house* oltre una certa soglia dimensionale; *cc*) da un punto di vista formale con l'*in house* si affrontano i medesimi costi di redazione e gestione dei contratti che si sostengono nel caso *c*). In realtà si muovono due tendenze contrastanti. Da un lato, il contratto dovrebbe essere più facile perché il contraente, la società *in house*, condivide gli stessi valori dell'acquirente. Da questo argomento però non può discendere che il contratto di servizio sia meno particolareggiato e soggetto a minore pubblicità e a minore trasparenza di quanto non sia per i contratti di *outsourcing* effettivo. D'altro lato, a differenza del contratto stipulato con impresa privata, il contratto con società *in house* non esaurisce la regolazione dei rapporti tra acquirente pubblico e fornitore. È chiaro che se non vige un concreto vincolo di bilancio e se non vale l'impossibilità di ripiani *ex post* i valori indicati nel contratto possono essere illusori.

*Il bilancio consolidato.* Dal punto di vista contabile, il rendiconto (conto del patrimonio e conto economico, redatti nel rispetto del principio di competenza economica) del Comune riporterà, tra i costi, il corrispettivo negoziato con la società *in house* per il servizio pubblico esternalizzato, ma non potrà evidenziare i costi che il gestore sostiene per erogare tale servizio. Nell'incapacità o nell'impossibilità (pena l'eccessivo scadimento quali-quantitativo del servizio reso) della società che gestisce il servizio di contenere i costi di erogazione dello stesso entro il limite del corrispettivo pattuito con il Comune, il suo bilancio di esercizio chiuderà in perdita, magari per più periodi amministrativi consecutivi qualora non vengano rinegoziate le condizioni contrattuali o non vi sia sufficiente tensione verso la riduzione delle inefficienze di gestione da parte del *management*. Il rendiconto del Comune rimarrà muto sulle perdite cumulate dalla sua controllata sino a quando, per evitare crisi irreversibili della società, sarà politicamente costretto a darne copertura (anche se non giuridicamente obbligato). L'intervento di ripiano, però, potrebbe avvenire anche a molti anni di distanza rispetto alla manifestazione delle cause di formazione delle perdite stesse. Pertanto, per gli *stakeholders* del Comune è insufficiente e fuorviante valutare un risultato frutto della contrapposizione tra i ricavi che il Comune realizza sottoforma di trasferimenti, tributi locali, e altre entrate e il costo misurato dal corrispettivo negoziato con la società *in house*.

Una rendicontazione corretta e trasparente deve permettere la valutazione dei risultati globali, che il Comune consegue anche per il tramite delle sue controllate. Il modello contabile che risponde allo scopo è il bilancio consolidato, nella logica del quale: *a*) i rapporti economici tra Comune e società *in house* non producono alcun risultato (è come se il Comune facesse affari con sé stesso), mentre a determinare l'utile o la perdita di esercizio contribuiscono, da un lato, i ricavi realizzati dal Comune (cui si sommano quelli eventualmente realizzati dalla sua controllata con soggetti terzi) e, dall'altro, i costi sostenuti dalla società *in house* per erogare il servizio pubblico affidatole; *b*) i risultati globali che il Comune consegue, anche per il tramite delle sue controllate, emergono all'atto del loro manifestarsi e non quando il Comune, magari con grave ritardo, decide di coprire le perdite emergenti dal bilancio di esercizio delle società controllate.

Pur avendo individuato nel bilancio consolidato un utile strumento di *accountability*, nelle pagine precedenti si è anche avvertito come il suo contenuto informativo possa essere in parte alterato dalle decisioni che si prendono in un momento ancora antecedente la fase strettamente tecnica del consolidamento. Ci si riferisce alla verifica sulla sussistenza del controllo (o del controllo congiunto) e alla costruzione dell'area di consolidamento. Sono questioni, da tempo oggetto di studio per i gruppi privati, che devono essere approfondite e declinate con riferimento alla realtà peculiare e complessa dei gruppi comunali. Va ridotta la discrezionalità che i redattori del bilancio consolidato potrebbero sfruttare al fine di celare risultati non graditi. Da ultimo non si può che ribadire la necessità che anche negli enti locali trovi definitiva affermazione la contabilità economico-patrimoniale e siano adottati i criteri di valutazione e classificazione che oggi

informano la redazione dei bilanci societari, almeno quando si tratti di rappresentare nel rendiconto del Comune quelle fattispecie gestionali che avrebbero il medesimo significato economico anche nel bilancio delle unità controllate.

*Il capitalismo municipale: istruzioni per l'uso.* Attorno all'*in house* e alle società *in house* si possono percepire luci e ombre. Quali correttivi per evitare che le seconde vincano le prime? A monte il divieto, nel caso di servizi di rilevanza economica prodotti in ambiente concorrenziale. E poi, in caso di violazione o di non applicazione del divieto, senz'altro le regole di contabilità ora riassunte, che sono essenziali per l'aspetto della trasparenza. Le regole contabili, inoltre, indicano che la presenza di società impone agli enti proprietari di evolvere loro stessi. Essi non possono ritenersi appagati dai poteri di nomina (o da più o meno barocche intelaiature di *governance*). Oltre alla contabilità, altro requisito essenziale riguarda la capacità di redigere e applicare contratti, completati anche dalla specificazione dei valori inevitabilmente connessi con i servizi pubblici.

Nel caso di società pubblica incaricata di sviluppare un servizio non collocabile in un settore in concorrenza e di operare in sostituzione della normale pubblica amministrazione: a) si dovrebbe chiedere la dimostrazione preventiva della soluzione proposta. Si tratterebbe di ripristinare la sostanza della normativa, neppure troppo risalente, sulla municipalizzazione che richiedeva di dimostrare, caso per caso e in apposite delibere comunali, la convenienza del passaggio del servizio alla municipalizzata rispetto all'appalto o alla concessione (d.p.r. 902/1986, artt. 2-4). Erano delibere da sottoporre ad un controllo esterno (Giunta provinciale amministrativa) che oggi, forse, è più difficilmente individuabile; b) per gli enti locali vigono limiti allo stock di debito. Sull'esempio della normativa spagnola si può pensare di introdurre un limite complessivo (*stock/entrate ordinarie*) per il consolidato Comune e società; c) si può porre una soglia dimensionale alla società partecipabile dal Comune o in termini di capitale sociale e/o in termini di numero di Comuni soci; d) si dovrebbero ridurre, se non eliminare, gli incentivi alla costituzione e partecipazione in società presenti nel Patto di stabilità interno e rintracciabili anche nella normativa fiscale, in particolare in materia di Iva; e) bisogna trovare il modo di far emergere i pagamenti non contrattuali e gli aiuti di Stato; f) per le società che operano in settori nei quali è possibile offrire servizi anche a privati (per esempio, manutenzione di verde pubblico e gestione di giardini privati) bisogna impedire lo sconfinamento sul mercato in condizioni di privilegio e, quindi, studiare se non sia possibile imporre alla società pubblica almeno un vincolo di profitto minimo.

Una volta avviata, la società *in house* vive un'inevitabile continua contraddizione. Da una lato, la si vorrebbe dinamica e reattiva, cosa che presuppone l'autonomia. Dall'altro, la giurisprudenza europea e nazionale la prescrive strettamente condizionata all'ente proprietario e committente. È illogico costituire una società se questa non si comporta come un'impresa. È legittimo acquisire servizi da una propria società se questa è strettamente dipendente. Una parte importante del controllo sulla società va esercitato attraverso i poteri di nomina del consiglio di amministrazione e dei dirigenti. Sembrerebbe quindi possibile sfuggire all'ossimoro evitando di nominare politici.

Dei politici, tutti sappiamo individuare i compiti, ne temiamo i difetti e siamo disposti a riconoscerne i meriti. Tuttavia, in concreto, si potrà soltanto lavorare sui requisiti di moralità e competenza degli aspiranti dirigenti di società pubbliche locali, dato che non è stata ancora redatta un'anagrafe ufficiale dei politici. Ammesso che sia giuridicamente legittima e praticamente possibile, una simile elencazione sparerebbe nel mucchio senza discernimento, perché si possono agevolmente elencare riconosciuti politici che posti a capo di un'impresa si comportano da imprenditori e, al contrario, sono reperibili manager con reputato curriculum disposti ad assecondare comunque la politica.

Dovrebbero essere evitate le ingerenze politiche, questo sì, ma come procedere in questa direzione va stabilito caso per caso.

#### NOTE

<sup>1</sup> Cfr. Anci, *Rapporto sullo stato del processo di esternalizzazione delle funzioni e dei servizi nei Comuni*, mimeo, 2006, p. 7. Si tratta di un'indagine compiuta tra i Comuni tra i 15.000 e i 200.000 abitanti alla quale hanno collaborato 249 enti. In essa non si distingue tra servizi acquistati sul mercato e prodotti da soggetti privati e servizi forniti da soggetti pubblici controllati dagli stessi Comuni acquirenti. Tra i disparati servizi menzionati figurano anche le farmacie comunali che risultano esternalizzate (si deve presumere presso società pubblica) nel 30% dei 249 Comuni. Il caso delle farmacie è particolarmente esplicativo degli effetti perversi indotti da varie versioni annuali del Patto di stabilità interno, dato che per l'utente la differenza tra una farmacia comunale e una farmacia comunale esternalizzata – e, si dovrebbe aggiungere, una farmacia privata – appare di assai ardua individuazione (*infra*, par. 4).

<sup>2</sup> Nel triennio 2002-2004, rispetto al triennio 1996-1998, le spese per il personale (non solo per effetto delle esternalizzazioni) sono scese dall'1.40% del Pil all'1.20%, mentre le spese per beni e servizi sono aumentate dall'1.60% all'1.76% (cfr. R. Malizia, *L'evoluzione di lungo periodo della finanza locale italiana*, in Isae - Ires - Irpet, *La finanza locale in Italia. Rapporto 2005*, Milano, 2005, pp. 29-53).

<sup>3</sup> Soprattutto al Centro-Nord (*ivi*, p. 44).

<sup>4</sup> S. Steve, *Lezioni di scienza delle finanze*, Padova, 1965, rist. della quinta edizione, pp. 427-428. Steve prosegue osservando che «occorre tenere presente il pericolo che il trasferimento di funzioni ad enti di grado superiore (...) riduca il nucleo effettivo delle funzioni, lasciate agli enti locali di grado inferiore, al di sotto delle dimensioni necessarie a permettere l'impiego pieno dell'attuale apparato amministrativo» (*ivi*, p. 427). Temiamo che il rischio di duplicazione di costi qui paventato sia di fatto presente nell'ambito di numerose Unioni di Comuni (cfr. A. Frascini - F. Osculati, *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, in «Polis», 2005, 7).

- <sup>5</sup>Cfr. F. Osculati - A. Zatti, *The Italian Approach to Services of General Economic Interest: The Case of Local Public Transport*, in «Il Politico», 2005, 3, pp. 411-447.
- <sup>6</sup>Per una formalizzazione del problema, cfr. A. Petretto, *Forme di affidamento e «double marginalization» in un monopolio naturale di un servizio pubblico locale*, in «Politica economica», 2005, 3, pp. 341-359.
- <sup>7</sup>Cfr. European Parliament, *Services of General Interest in the Internal Market*, Dg Internal Policies of the Union-Directorate A, working paper, 2005; A. Massarutto, *European Policy Concerning Services of General Interest and the «White Book»: much ado about nothing?*, in «Economia delle Fonti di Energia e dell'Ambiente», 2004, pp. 5-16.
- <sup>8</sup>In questo caso l'interesse generale è perseguito introducendo alcuni obblighi di servizio pubblico in termini di livelli tariffari e/o di copertura dei servizi.
- <sup>9</sup>Questa interpretazione appare coerente con una delle poche pronunce che si possono trovare nei documenti della Commissione europea: «economic activity, i.e. any activity which consists in providing services, goods, or carrying out works in a market, even if these services, goods or works are intended to provide a 'public service', as defined by a Member State» (European Commission, 2004, nota 7).
- <sup>10</sup>European Commission, *Green Paper on Services of General Interest*, Com (2003), 270 final.
- <sup>11</sup>Cfr. R. Carpino, *Introduzione, a Testo unico degli Enti Locali e leggi collegate*, Rimini, 2005, p. 13.
- <sup>12</sup>Cfr. A. Vigneri, *Answers to the Green Paper on Public-Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions*, mimeo, 2004, p.15.
- <sup>13</sup>Si veda in particolare sul precedente numero di «Amministrare», 2006, 3, G. Cusumano - F. Gattuccio, *Gli appalti pubblici nelle norme internazionali e comunitarie: affidamenti diretti ex articolo 6 della direttiva 92/50*, e A. Callea, *Gli affidamenti «in house»*, pp. 299-378.
- <sup>14</sup>Cfr. A. Vigneri, *Questioni di attualità nelle modalità di gestione dei servizi pubblici locali*, in «Astrid Rassegna», n. 20, e Osculati - Zatti, *The Italian Approach*, cit.
- <sup>15</sup>G. Muraro, *La riforma dei servizi idrici e il ruolo del Comitato*, Audizione alla Commissione 13. «Territorio, Ambiente, Beni Ambientali», Roma 10 marzo, p. 8. Si tratta in sostanza di casi in cui l'ente affidante non riconosce la natura economica del servizio e decide quindi di non affidarsi all'esterno. Ciò è, in effetti, possibile nel caso dell'acqua.
- <sup>16</sup>Ciò è avvenuto con il decreto legge 223/2006 che ha posto, senza dilazioni, il divieto per le cosiddette aziende strumentali di proprietà di enti locali (o anche a proprietà mista) a operare per soggetti pubblici o privati diversi dall'ente locale proprietario o azionista (né attraverso affidamento diretto, né attraverso gara).
- <sup>17</sup>Cfr. Vigneri, *Questioni di attualità*, cit.
- <sup>18</sup>G. Visentini, *La distorsione delle Spa «pubbliche»*, in «Il Sole 24 Ore», 8 maggio 2006.
- <sup>19</sup>Cfr. United Nations, *World Public Sector Report. Globalization and the State*, New York, 2001, e United Nations, *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*, New York, 2005.
- <sup>20</sup>R.B. Denhardt. - J. Vinzant Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, in «Public Administration Review», 2000, 6, pp. 549-559: 555.
- <sup>21</sup>Ivi, pp. 552-553.
- <sup>22</sup>Cfr. H. De Bruijn - W. Dicke, *Strategies for Safeguarding Public Values in Liberalized Utility Sectors*, in «Public Administration», 2006, 3, pp. 717-735.
- <sup>23</sup>United Nations, *Unlocking the Human Potential*, cit., p. XI.
- <sup>24</sup>T.L. Brown - M. Potoski - D.M. Van Slyke, *Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets*, in «Public Administration Review», 2006, May-June, pp. 323-331: 323.
- <sup>25</sup>Cfr. D.M. Van Slyke, *The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services*, in «Public Administration Review», 2003, 3, pp. 296-315.
- <sup>26</sup>In diversi settori le autorità che decidono di assicurarsi la produzione di un determinato servizio, ove non esista o non sia rispettato l'obbligo di procedura concorrenziale, possono rivolgersi ad: a) impresa privata; b) organismo *non-profit*; c) altro ente pubblico (un Comune contratta con altro Comune). In queste circostanze, può essere lecito chiedersi se le caratteristiche del contraente rilevano. Per esempio, chiedere la fornitura del servizio ad un'impresa privata, rispetto alle altre due alternative, dovrebbe aprire maggiori spazi all'innovazione. Il contratto con altro ente pubblico è il caso che più si avvicina al contratto con propria società *in house*: «(...) other governments can be service vendors. Like non profits, other governments are thought to have values aligned with the contracting government because they share a similar public mission and a workforce more committed to public values. However, contracting with other government agencies for services is not without risk and transaction costs. Inter-governmental contracts may actually do less than private contracts to solve the inefficiency, lack of innovation, weak incentives, and other bureaucratic ills that can plague direct government service delivery» (Brown - Potoski - Van Slyke, *Managing Public Service Contracts*, cit., p. 327).
- <sup>27</sup>Cfr. Brown - Potoski - Van Slyke, *Managing Public Service Contracts*, cit., e la bibliografia ivi citata.
- <sup>28</sup>Cfr. R. Mulgan, *Outsourcing and Public Service Values: the Australian Experience*, in «International Review of Administrative Sciences», 2005, 1, pp. 55- 70.
- <sup>29</sup>Cfr. Mulgan, *Outsourcing*, cit., e De Bruijn - Dicke, *Strategies*, cit.
- <sup>30</sup>Cfr. Brown - Potoski - Van Slyke, *Managing Public Service Contracts*, cit., specialmente p. 328, e la bibliografia ivi citata.
- <sup>31</sup>Cfr. un moderno manuale di economia pubblica o di scienza delle finanze: per esempio, H.S. Rosen, *Scienza delle finanze*, Milano, pp. 83-84.
- <sup>32</sup>Cfr. I. Thynne - R. Wettenhall, *Public Management and Organizational Autonomy: the Continuing Relevance of Significant Earlier Knowledge*, in «International Review of Administrative Sciences», 2004, 4, pp. 609-621.
- <sup>33</sup>Cfr. R. Mulgan, *Comparing Accountability in the Public and Private Sectors*, in «Australian Journal of Public Administration», 2000, 1, pp. 87-97.
- <sup>34</sup>A. Hirshman, *Exit, Voice, and Loyalty*, Harvard, 1970.
- <sup>35</sup>W. Bishop, *A Theory of Administrative Law*, in «Journal of Legal Studies», 1990, 19, pp. 489-528: 496.
- <sup>36</sup>Mulgan, *Comparing Accountability* cit.
- <sup>37</sup>Cfr. J. Braithwaite, *Accountability and Governance under the New Regulatory State*, in «Australian Journal of Public Administration», 1999, 1, pp. 90-97, e Mulgan, *Comparing Accountability*, cit.
- <sup>38</sup>Imf, *Public-Private Partnerships*, mimeo, 2004.
- <sup>39</sup>Le amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, sono individuate dall'Istat come stabilito dalla legge 311/2004. In relazione al campo di applicazione del patto, e ai conseguenti incentivi sull'organizzazione dei poteri locali, vale la pena di notare che l'elenco comprende le Comunità montane e isolate, nonché le Unioni di Comuni e i Consorzi di funzione di Comuni.
- <sup>40</sup>La managerialità è in piena e ovvia sintonia con il *New Public Management*. Secondo questa dottrina amministrativa i responsabili pubblici sono *manager* chiamati in primo luogo a tutelare i criteri dell'efficienza e dell'efficacia e a reagire positivamente agli stimoli di mercato.
- <sup>41</sup>R.J. Sadler, *Corporate Entrepreneurship in the Public Sector: The Dance of Chameleon*, in «Australian Journal of Public Administration», 2000, 2, pp. 25-43: 27.
- <sup>42</sup>W. Baumol, *The Macroeconomics of Unbalanced Growth*, in «American Economic Review», 1967, 2, pp. 415-426.

<sup>43</sup> Sadler, *Corporate Entrepreneurship*, cit., p. 28.

<sup>44</sup> G.E. Shockley - P. M. Frank - R. R. Stough, *Toward a Theory of Public Sector*

*Entrepreneurship*, NCIIA 7<sup>th</sup> Annual Meeting: «Big Ideas in a Small World», Boston, p. 12. La definizione sembra compatibile con la già ricordata dottrina amministrativa del *New Public Service* e con i suoi due enunciati: a) «Public servants should be attentive to more than the market; they should also attend to statutory and constitutional law, community values, political norms, professional standards, and citizen interests»; b) «The public interest is better advanced by public servants and citizens committed to making meaningful contributions to society rather than by entrepreneurial manages acting as if public money were their own» (Denhardt - Vinzant Denhardt, *The New Public Service*, cit., pp. 555-556).

<sup>45</sup> Sadler, *Corporate Entrepreneurship*, cit.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Cfr. S. Borins, *Public Management Innovation in Economically Advanced and Developing Countries*, in «International Review of Administrative Sciences», 2001, 4, pp. 715-731.

<sup>48</sup> «In order for the state to clearly position itself as an owner, it should clarify and prioritise its objectives. The objectives may include avoiding market distortion and the pursuit of profitability, expressed in the form of specific targets, such as rate of return and dividend policy. Setting objectives may include trade-offs, for example between shareholder value, public service and even job security. The state should therefore go further than defining its main objectives as an owner; it should also indicate its priorities and clarify how inherent trade-offs shall be handled. In doing so, the state should avoid interfering in operational matters, and thereby respect the independence of the board» (Oecd, *Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, Oecd publishing, 2005, p. 23). Cfr. anche Civicum, *Una governance per le società a controllo comunale*, mimeo, 2005.

<sup>49</sup> Legge 326/2003. L'articolo 14 ha modificato gli artt. 113 e 113-bis del Tuel.

<sup>50</sup> Con riferimento ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, l'ente locale può oggi diventare: a) il socio di società a capitale interamente pubblico cui è stata conferita la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali (art. 113, comma 13, Tuel); b) il socio di società di capitali, con partecipazione totalitaria di capitale pubblico, costituite per la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali (art. 113, comma 4, Tuel); c) il socio, non necessariamente di maggioranza, di società a capitale misto pubblico-privato (dovendosi individuare il socio privato mediante gara ad evidenza pubblica), cui è stata direttamente affidata la gestione del servizio pubblico (art. 113, comma 5, lettera b, Tuel); d) il socio di società a capitale interamente pubblico cui è stata direttamente affidata la gestione del servizio pubblico (art. 113, comma 5, lettera c, Tuel). Per quanto riguarda l'erogazione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, se l'articolo 113-bis Tuel è stato applicato prima della dichiarazione di illegittimità da parte della Corte costituzionale (*infra*, par. 3), l'ente locale può essere: a) socio di società a capitale interamente pubblico cui è stata direttamente affidata la gestione del servizio (art. 113-bis, comma 1, lettera c, Tuel); b) il soggetto che detiene la totalità del capitale di dotazione delle istituzioni o delle aziende speciali cui è stata direttamente affidata la gestione del servizio (art. 113-bis, comma 1, lettere a e b); c) socio di un consorzio costituito tra enti locali per la gestione associata di uno o più servizi ai sensi dell'articolo 31 Tuel (art. 113-bis, comma 1, lettera b); d) socio delle associazioni o delle fondazioni cui è stata direttamente affidata la gestione dei servizi culturali e del tempo libero (art. 113-bis, comma 3, Tuel).

<sup>51</sup> Per una ricognizione delle diverse definizioni di gruppo aziendale riscontrabili nella letteratura economico-aziendale si veda A. Zattoni, *Economia e governo dei gruppi aziendali*, Milano, 2000, pp. 19-39.

<sup>52</sup> Sulla metodologia di redazione del bilancio consolidato esiste una copiosa letteratura economico-aziendale. Segnaliamo, per tutti, L. Rinaldi (a cura di), *Il bilancio consolidato*, in «Il Sole 24 Ore», 2006, e C. Teodori, *Il bilancio consolidato. La metodologia di costruzione e il profilo informativo*, Milano, 2003.

<sup>53</sup> G. Grossi, *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Padova, 2004, p. 30; in tal senso si veda anche D. Preite, *Bilancio consolidato e informazioni per il gruppo pubblico locale*, Milano, 2006, p. 52.

<sup>54</sup> L'Osservatorio ha il compito di «promuovere la salvaguardia degli equilibri di bilancio, l'applicazione dei principi contabili e la congruità degli strumenti applicativi, nonché la sperimentazione di nuovi modelli contabili» (art. 154, comma 2, Tuel).

<sup>55</sup> Le statuizioni dell'Ipsas 6 derivano, nella sostanza, dall'analogo principio contabile internazionale Ias 27, *Consolidated Financial Statements and Accounting for Controlled Entities*, del 1994. Lo Iasb, nel dicembre 2003 ha pubblicato una nuova versione dello Ias 27, intitolata *Consolidated and Separate Financial Statements*; alla luce di questo cambiamento, l'Ifac ha elaborato una *Exposure Draft* che propone importanti modifiche all'Ipsas 6 attualmente in vigore, al fine di ottenere la convergenza con lo Ias 27 del dicembre 2003.

<sup>56</sup> La forma, la struttura e il contenuto del conto del patrimonio e del conto economico sono stati definiti dal d.p.r. 194/1996, che costituisce il regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'articolo 114 del d.lgs. 77/1995 (l'attuale art. 160 del Tuel). I modelli di conto economico e conto del patrimonio sono, rispettivamente, il 17 e il 20, allegati e facenti parte del regolamento citato.

<sup>57</sup> La disciplina giuridica del bilancio di esercizio delle società di capitali è quella contenuta nel codice civile agli articoli da 2423 a 2435-bis. Le aziende speciali, i consorzi e le istituzioni redigono il bilancio secondo gli schemi tipo introdotti dal d.m. del Ministero del tesoro del 26 aprile 1995, strettamente derivati da quelli che il codice civile prescrive per le società di capitali.

<sup>58</sup> Anche se la partecipazione di controllo detenuta dal Comune non è totalitaria. Il metodo di consolidamento 'analitico-integrale' è quello applicabile alla maggior parte dei bilanci di esercizio delle entità controllate; solo in casi particolari, i bilanci di esercizio delle entità controllate sono consolidati con il metodo analitico-proporzionale oppure non partecipano al consolidamento analitico e il bilancio consolidato si limita ad esporre la partecipazione detenuta in tali controllate valutata con il metodo del patrimonio netto o con il metodo del costo (si rinvia al par. 10).

<sup>59</sup> Gli utili possono quindi provenire da società di cui il Comune detiene il controllo, ma anche da società collegate o nelle quali il Comune detiene una partecipazione di minoranza semplice.

<sup>60</sup> La classe C, «Proventi e oneri da aziende speciali e partecipate», comprende, oltre alla voce C17, anche le voci C18, «Interessi su capitale di dotazione», e C19, «Trasferimenti ad aziende speciali e partecipate». La voce C18 evidenzia gli interessi maturati sul capitale di dotazione conferito alle aziende speciali, mentre la voce C19 accoglie i contributi in conto esercizio concessi alle aziende speciali, consorzi tra enti, istituzioni e società partecipate.

<sup>61</sup> Il Comune non ha alcun obbligo di copertura delle perdite di esercizio delle Spa partecipate, essendo queste ultime soggette alla normativa di diritto privato; l'obbligo di legge non sussiste anche con riferimento alle aziende speciali, nonostante il Tuel ammetta la possibilità che il Comune, con delibera consiliare, riconosca la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti, fra l'altro, dai disavanzi di consorzi, aziende speciali e istituzioni, purché questi soggetti abbiano rispettato l'obbligo del pareggio di bilancio in sede di redazione del bilancio di previsione e la perdita sia imputabile a fatti di gestione (art. 194, punto 1, lettera b, Tuel).

<sup>62</sup> Anche se la partecipazione di controllo detenuta dal Comune non è totalitaria.

<sup>63</sup> Oggetto dello scambio intragruppo possono essere beni e servizi che, al termine del periodo amministrativo, danno luogo alla rilevazione di rimanenze finali di magazzino o di risconti, oppure immobilizzazioni materiali e immateriali soggette ad ammortamento, titoli a reddito predeterminato e partecipazioni, ecc.

<sup>64</sup> Dato che i margini interni vengono prima eliminati e successivamente ripristinati, l'operazione di consolidamento comunemente denominata 'eliminazione dei margini interni' dovrebbe essere più correttamente definita 'differimento dei margini interni' per sottolineare che questi margini, rispetto al periodo in cui rilevano ai fini della redazione del bilancio di esercizio dell'unità controllata, possono essere trasferiti ad uno o più periodi successivi ai fini della redazione del bilancio consolidato.

<sup>65</sup> Per il 2005, cfr. legge 311/2004, articolo 1, commi 21-24; per il 2006, e più in generale sul Patto, cfr. *infra*, paragrafo 6.

<sup>66</sup> «Tali spese (...) non vengono conteggiate ai fini del patto in quanto, trattandosi di operazioni finanziarie, non vengono considerate ai fini del calcolo dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni a livello europeo e, di conseguenza, vengono escluse anche dal patto di stabilità interno» (Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, Circolare n. 4 dell'8 febbraio 2005, par. b.3.1, c).

<sup>67</sup> Per un approfondimento sugli effetti dell'aggregazione contabile sull'informazione offerta dal bilancio consolidato, si veda Preite, *Bilancio consolidato*, cit., pp. 55-56.

<sup>68</sup> E non solo, dato che i destinatari di alcuni servizi possono essere cittadini residenti in altri Comuni.

<sup>69</sup> Cfr. G. Brunetti, *L'interpretazione e la significatività del bilancio consolidato nell'analisi finanziaria strumentale all'investimento azionario*, in Aa.vv., *Il bilancio consolidato nella prospettiva dell'azionista*, Milano, 1977, p. 84.

<sup>70</sup> A tal proposito rinviamo alle statuizioni dell'Ipsas 6 secondo cui il controllo riposa

su due presupposti essenziali: il potere di determinare le politiche operative e finanziarie (*power element*) e la capacità della controllante di ottenere benefici dall'attività svolta dalla controllata (*benefit element*). Il *potere di controllo* deve essere attualmente esercitabile e la sua esistenza non si basa necessariamente sul possesso di una partecipazione al capitale di un'altra entità. Ancora, perché il controllo sussista, non è necessario che la controllante ingerisca nella quotidiana operatività della controllata, potendo quest'ultima svolgere la sua gestione in elevata autonomia: anche se la controllante, per sua scelta, non esercita effettivamente il potere di controllo potrebbe, in ogni momento, avvalersene, ad esempio revocando la maggioranza dei componenti del consiglio di amministrazione della controllata (paragrafi 28 e 29). Con riferimento, invece, ai *benefici* che la controllante trae dall'attività della controllata, il principio contabile specifica che si può trattare di benefici finanziari, come i dividendi, ma anche della sola possibilità di indirizzare la gestione della controllata al fine di raggiungere gli obiettivi istituzionali, anche di natura sociale, della controllante (par. 27). Quando si valutano in concreto le relazioni che intercorrono tra due entità, il controllo si presume esistere, salvo chiara dimostrazione del contrario, se si verifica almeno una delle *power conditions* e almeno una delle *benefit conditions* elencate al paragrafo 35. Quando una o più delle condizioni colà elencate non si verificano, il paragrafo 36 riporta alcuni indicatori (*power indicators* e *benefit indicators*) che, individualmente o collettivamente, è probabile segnalino l'esistenza del controllo.

<sup>71</sup> G. Bassi - S. Sottani, *Struttura e dinamica dei meccanismi di governance nel gruppo pubblico locale*, in «Appalti & Contratti», 2005, Collana Dossier a cura di A. Massari, pp. 1-34.

<sup>72</sup> Si pensi al caso di un Comune (grande e centrale o metropolitano) che partecipa ad un consorzio obbligatorio di funzioni (art. 31, comma 7, Tuel), coincidente con un'Autorità di ambito ottimale (Aato) titolare di funzioni amministrative in ambito sovracomunale: «(...) le dinamiche ed i meccanismi di *governance* di queste strutture consortili obbligatorie (...) debbono spesso contemperare esigenze di rappresentatività politica, di cui sono portatori i singoli Comuni facenti parte dell'ambito di riferimento e che quindi riflettono, nel contesto degli organi consortili, tutte le problematiche di composizione delle controversie e delle divergenze di schieramento politico delle amministrazioni che si trovano a governare le diverse realtà in un dato momento storico» (*ivi*, p. 19).

In questa situazione occorrerà accertare se il Comune che in prima approssimazione appare essere il soggetto di comando del consorzio in virtù dell'entità delle quote consortili possedute possa effettivamente esercitare le sue prerogative di governo oppure se, al contrario, si debba propendere per l'esclusione del consorzio dall'area del gruppo che fa capo a detto Comune, perché la convenzione che gli enti consorziati stipulano ai sensi dell'articolo 30 del Tuel e lo statuto consortile arrivano a prevedere «dimensioni e composizione dei consigli di amministrazione tali da rasentare quelle di un vero e proprio consiglio comunale, ovvero ancora *quorum* deliberativi talmente aggravati, sia in sede assembleare che di Cda, da inficiare di fatto ogni capacità di efficace funzionamento, con evidente impossibilità, anche per il Comune che detenga la maggioranza relativa delle quote, di svolgere quel ruolo di direzione e coordinamento che pertiene al vertice imprenditoriale di un gruppo» (*ibidem*). Bisogna inoltre considerare il peso dei poteri che esercita l'Aato nella redazione del contratto di servizio: «(...) tali poteri hanno un livello di analiticità così elevato da influire sulle stesse condizioni gestionali ovvero sulle decisioni

di finanziamento e/o d'investimento della società, sulla tipologia degli interventi atti a verificare il conseguimento di definiti standard quali-quantitativi del servizio erogato e finanche sulla pianificazione strategica ed operativa dell'azienda, laddove questa coinvolga investimenti e finanziamenti salienti per lo sviluppo di infrastrutture» (*ivi*, p. 24).

<sup>73</sup> Sono i casi di controllo congiunto, nei quali nessuna delle entità partecipanti riveste una posizione di influenza dominante nella partecipata. Il controllo congiunto non implica necessariamente una partecipazione paritetica al capitale della partecipata e neppure è richiesto che *tutti* i soci debbano concorrere congiuntamente al controllo di quest'ultima, ma è sufficiente che il controllo congiunto sia esercitato da *alcuni* soci.

Quando si accerta il controllo congiunto, ciascuno dei soci controllanti che debba o scelga di redigere il bilancio consolidato può consolidare analiticamente (cioè voce per voce) il bilancio di esercizio dell'unità sottoposta a controllo congiunto, ma le attività/passività e i componenti positivi/negativi di reddito di quest'ultima saranno ripresi nel bilancio consolidato solo per la quota-parte proporzionale alla percentuale di partecipazione posseduta.

<sup>74</sup> Si fa implicito riferimento ai due modelli del rendiconto redatti secondo la competenza economica, ossia il conto del patrimonio e il conto economico.

<sup>75</sup> D. Baroni, *Enti locali e aziende di servizi pubblici. Aspetti e processi di governance*, Milano, 2004, pp. 238-239.

<sup>76</sup> Grossi, *Il bilancio consolidato*, cit., p. 106. Potendo esprimere stabilmente la maggioranza dei voti connessi al capitale normalmente rappresentato in assemblea (partecipazioni di *maggioranza relativa*) o grazie ad accordi con altri soci.

<sup>77</sup> Grossi, *Il bilancio consolidato*, cit., pp. 104-105.

<sup>78</sup> Deve trattarsi di eterogeneità tale da comportare che voci di eguale denominazione abbiano significato economico diverso, sicché la loro aggregazione produrrebbe effetti distorsivi sull'informazione consolidata.

<sup>79</sup> Queste soglie non sono prestabilite, le dimensioni irrilevanti devono essere verificate caso per caso, considerando il 'peso' che la controllata riveste nel gruppo in termini, ad esempio, di totale delle sue attività nette o dei ricavi o entità del suo patrimonio netto, rispetto alle medesime grandezze calcolate per il gruppo nel suo complesso.

<sup>80</sup> Lo Ias 27 richiama lo Ias 14 dedicato alla *segmental reporting*.

<sup>81</sup> È la soluzione prescritta dall'articolo 30, comma 3, d.lgs. 127/1991. A livello internazionale, l'Ipsas 6 nulla dispone, ma l'omologo Ias 27 accetta sfasamenti temporali non superiori a tre mesi, purché si effettuino le rettifiche necessarie per tenere conto delle operazioni e dagli eventi più rilevanti eventualmente intervenuti in quel lasso di tempo.

<sup>82</sup> Piani e programmi di gestione futura che, a loro volta, dovranno essere realizzabili, fattibili, alla luce del sistema di vincoli esogeni che caratterizzeranno l'ambiente in cui l'impresa si troverà ad operare.

<sup>83</sup> Cfr. da ultimo S. Pozzoli, *Ai conti servono regole aziendali*, in «Il Sole 24 Ore», 18 settembre 2006.