



LIBERAMENTE

Lista Civica per Dicomano

GRUPPO CONSILIARE



Alla cortese attenzione del
Presidente del Consiglio Comunale

E. p. c.
Capigruppo Consiliari
Sindaco
Segretario Comunale
Ufficio Segreteria

LORO SEDI

Dicomano, 30 Ottobre 2004

Oggetto: Consiglio Comunale e società partecipate. Proposta di lavoro e approfondimento.

Il gruppo consiliare di Liberalamente ritiene indispensabile che siano forniti al Consiglio Comunale strumenti che consentano (come la normativa vigente e lo Statuto del nostro comune prevedono) di esercitare funzioni di controllo su servizi e attività gestite tramite l'affidamento (o concessione) a società partecipate o per mezzo di convenzioni con istituzioni o altri soggetti esterni.

Tuttavia è noto che risulta estremamente difficoltoso per le assemblee rappresentative (consigli comunali in particolare) esercitare fino in fondo un ruolo che rischia di essere espropriato non solo per le attribuzioni di sostanza programmatica che la legge attribuisce alle "privatizzate", ma anche per il trasferimento nei loro organi dirigenti di personale politico più "influyente".

Riteniamo quindi opportuno portare il nostro contributo, auspicando l'interesse di tutto il Consiglio comunale su queste tematiche, per raggiungere una più chiara definizione delle regole che devono garantire sobrietà e trasparenza amministrativa, magari ripensando anche le forme di coinvolgimento, sia dei rappresentanti del comune sia dei gruppi dirigenti delle aziende e dei consorzi e costruendo in seno agli organi consiliari percorsi di confronto ed informazione più dettagliati.

In tal modo s'intende oltre che responsabilizzare gli eletti, sia nei processi d'indirizzo strategico che di controllo delle forme di gestione, venire anche a conoscenza del percorso di definizione delle tariffe e valutare gli elementi di tutela delle fasce più deboli.

Al fine di stimolare la discussione portiamo alla Vs. attenzione alcune considerazioni sui seguenti punti:

- *Riforma del diritto societario e revisione del ruolo dell'assemblea negli assetti societari;*
- *Indirizzi e strategie;*
- *Interazioni tra socio pubblico e società partecipata con riferimento agli amministratori nominati;*

LIBERAMENTE - Lista Civica per Dicomano

Gruppo Consiliare

E-Mail: consiglieri@liberalamente.net - **Web:** <http://www.liberalamente.net>



LIBERAMENTE

Lista Civica per Dicomano

GRUPPO CONSILIARE



- *L'informazione riguardante le aziende partecipate;*
- *La normativa contabile in vigore;*
- *I connotati di una strutturata informazione a livello "consolidato".*

Riforma del diritto societario e revisione del ruolo dell'assemblea negli assetti societari.

L'adeguamento degli statuti delle società partecipate degli Enti Locali (in funzione di quanto previsto dal d.lgs. n. 6/2003 e dal d.lgs. n. 37/2004 e peraltro già oggetto di delibere del nostro consiglio comunale) pone all'attenzione il delicatissimo tema delle modalità di regolazione dei rapporti tra le stesse ed i soci, particolarmente nelle s.p.a., alla luce del ruolo largamente ridimensionato dell'assemblea a favore del consiglio di amministrazione (dato chiaramente desumibile negli elementi dettati dalla riforma del diritto societario).

Risulta di tutta evidenza il ridimensionamento dei poteri di gestione in precedenza attribuiti all'assemblea, con ampliamento netto, invece, delle competenze degli amministratori delle società (art. 2380-bis cod. civ. - la gestione dell'impresa spetta esclusivamente agli amministratori, i quali compiono le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale).

Il modulo delle competenze è configurato particolarmente con esclusione della "formula aperta", la quale ammetteva che questioni attinenti alla gestione della società fossero riservate, con norma statutaria, alla competenza dell'assemblea riducendo gli spazi di autonomia del consiglio di amministrazione.

Non era infrequente rinvenire negli statuti di società per azioni partecipate da Enti Locali clausole statutarie che riservavano all'assemblea ordinaria, tra gli oggetti attinenti alla gestione societaria, anche la fissazione degli indirizzi generali per la gestione della Società medesima e lo sviluppo dei servizi, ai quali il Consiglio di amministrazione si sarebbe dovuto attenere per il perseguimento delle finalità sociali.

Simili previsioni, in realtà, erano delineate al fine di "tradurre" nell'ambito della vita societaria gli "indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza", previsti tra gli atti fondamentali del Consiglio dell'Ente Locale dall'art. 42, comma 2, lett. g) del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) nel quale era confluita corrispondente norma dettata nell'art. 32 della legge n. 142/1990.

Si aveva, in sostanza, una linea di sviluppo delle strategie che partiva dall'organo assembleare del Comune, veniva ad essere trasposta nelle strategie della società partecipata dagli atti di "gestione" dell'assemblea societaria e quindi era tradotta in misure concrete.

La disposizione del TUEL permane nel quadro di riferimento dell'ordinamento delle Amministrazioni Locali, ma non vi sono più previsioni normative, nel diritto societario, che consentano la trasfusione "immediata" delle valutazioni di strategia dell'Ente Locale azionista nelle società partecipate.

LIBERAMENTE - Lista Civica per Dicomano

Gruppo Consiliare

E-Mail: consiglieri@liberalamente.net - Web: <http://www.liberalamente.net>



LIBERAMENTE

Lista Civica per Dicomano

GRUPPO CONSILIARE



Indirizzi e strategie.

La norma dettata dall'art. 42, comma 2, lett. g) del d.lgs. n. 267/2000 mantiene, aldilà di ogni possibile considerazione nel confronto tra i sistemi in evoluzione, una sua valenza peculiare, quasi di norma di legge speciale, che permette al socio pubblico di definire la sua posizione "particolare" rispetto al soggetto societario "sviluppatore" di alcuni o molti suoi servizi.

Sono note le possibilità di scelta delle Amministrazioni in ordine alle forme di gestione di servizi pubblici locali e tra queste rientrano, ed ormai hanno diffusione amplissima, le società di capitali.

E' tuttavia necessario evidenziare come l'elemento determinante la costituzione della s.p.a. da parte di un Comune sia individuabile nella soddisfazione di un bisogno "pubblico" (lo sviluppo delle attività o del servizio): tale elemento viene a caratterizzare il processo costitutivo (si pensi, per le società miste, all'obbligo di scelta del socio privato con procedura ad evidenza pubblica), l'oggetto sociale, le interazioni operative (si pensi alla necessaria formalizzazione delle stesse mediante un contratto di servizio) e, soprattutto, i percorsi di congiunzione amministrativa tra Ente Locale concedente e soggetto gestore potenziale.

La riforma del diritto societario ha connotato modelli di amministrazione della s.p.a. corrispondenti a situazioni nelle quali i soci azionisti investono nell'organismo, mentre gli amministratori dello stesso ne rendono l'attività redditiva in termini di massima soddisfazione (massimizzazione degli utili).

E' di tutta evidenza l'impossibilità di replicare tale interazione nel raccordo tra socio pubblico e amministratori della società partecipata, ammesso che i secondi sono chiamati a guidare l'organismo societario nella produzione e nell'erogazione di servizi pubblici locali per il proprio referente principale.

E' ipotizzabile, dunque, che gli indirizzi strategici definiti dal Consiglio per il servizio pubblico locale gestito dalla partecipata debbano trovare attenzione da questa:

- a) nell'elaborazione e nello sviluppo delle strategie;
- b) nella gestione.

La situazione (forse paradossale) conduce alla emanazione di linee di indirizzo da parte di un organo politico (ovviamente "ragionate", rispetto a contesto e sue note di evoluzione), formalmente non trasponibili dall'assemblea dei soci e molto più probabilmente concretizzate dal consiglio di amministrazione in atti specifici (es. schema di piano industriale e relativo budget).

Un margine, tuttavia, per la ricognizione della coerenza tra le linee di indirizzo strategico modulate dal Consiglio dell'Ente Locale e le "traduzioni" delle stesse in atti strategici da parte del c.d.a. della società per azioni partecipata può aversi in base a quanto sancito dal punto 5 dell'art. 2364, il quale stabilisce che l'assemblea può deliberare anche sulle autorizzazioni eventualmente richieste dallo Statuto per il compimento degli atti degli amministratori, ferma, in ogni caso, la responsabilità di questi per gli atti compiuti.

Ancora una volta lo Statuto della società partecipata può definire uno spazio di intervento degli azionisti, seppure limitato ad un riconoscimento autorizzativo di atti particolari.

La composizione di adeguate clausole statutarie può quindi consentire la rimessione alla deliberazione assembleare dell'autorizzazione di atti afferenti scelte

LIBERAMENTE - Lista Civica per Dicomano

Gruppo Consiliare

E-Mail: consiglieri@liberalamente.net - Web: <http://www.liberalamente.net>



LIBERAMENTE

Lista Civica per Dicomano

GRUPPO CONSILIARE



strategiche per la s.p.a., intese come scelte di grande respiro, comportando pertanto anche il riconoscimento del “peso” dell’Ente Locale socio.

Interazioni tra socio pubblico e società partecipata con riferimento agli amministratori nominati.

Gli indirizzi definibili da un’Amministrazione Locale in forza di quanto disposto dal TUEL in merito alle strategie delle proprie partecipate possono, in un’ottica di ottimizzazione operativa, essere destinati agli amministratori nominati nei consigli di amministrazione in rappresentanza della parte pubblica.

Qualora da parte degli amministratori non vi sia cura nel tenere in considerazione gli indirizzi strategici, è ipotizzabile che l’Ente Locale socio possa far valere tutti i mezzi a sua disposizione previsti dall’ordinamento societario, anche e soprattutto per salvaguardare la “funzionalità” in chiave di soddisfazione di bisogni pubblici dell’azione della società partecipata.

D’altro canto è interessante rilevare come il legame tra membri del c.d.a. ed Ente Locale di riferimento, formalizzato dalla nomina, debba costituire e costituisca, de facto, uno degli elementi essenziali per la connotazione della società.

L’informazione riguardante le aziende partecipate

Di fronte all’evoluzione dei servizi pubblici locali, sinteticamente prospettata, si rileva pertanto la necessità di focalizzare l’informazione aziendale sull’unitarietà della gestione dell’Azienda comunale.

Nel settore privato, le cui norme sono inserite nel Codice Civile, il problema dell’informazione è affrontato tramite lo strumento del Bilancio Consolidato che offre una rappresentazione di sintesi dell’attività della società.

Detto strumento peraltro si colloca in un contesto in cui l’Azienda è un Istituto primariamente economico, finalizzato all’utile, scaturente dalle operazioni di gestione ed identificato nella differenza tra ricavi e costi; mentre nel caso in esame l’Istituto ha natura pubblica ed ha caratteri politici e sociali, essendo politici e sociali gli interessi sui quali si attestano gli atti di amministrazione e gestione.

Pertanto il Bilancio consolidato, quale rappresentazione del reddito del gruppo aziendale non sarebbe significativo, in quanto l’oggetto aziendale pubblico locale non si può basare sul Reddito bensì sulla risposta ai Bisogni dei cittadini, fornita dai comportamenti e dai risultati di gestione dei Servizi pubblici locali, da valutare sotto il profilo dell’efficacia e dell’efficienza.

Quindi, lo strumento previsto dal Codice Civile nella forma del Bilancio Consolidato non appare rispondente alle necessità informative previste dalla particolare tipologia aziendale locale.

Rimane peraltro la necessità di rappresentare unitariamente l’insieme dei principali valori scaturenti dalla gestione dell’Ente Locale e delle Aziende dallo stesso controllate, o comunque partecipate, in cui emergano gli elementi più significativi dei fatti di gestione in un’ottica economico aziendale, soddisfacenti contestualmente i parametri di equilibrio economico e finanziario, di efficacia e di efficienza dell’insieme del gruppo aziendale pubblico.

LIBERAMENTE - Lista Civica per Dicomano

Gruppo Consiliare

E-Mail: consiglieri@liberalamente.net - Web: <http://www.liberalamente.net>



LIBERAMENTE

Lista Civica per Dicomano

GRUPPO CONSILIARE



La normativa contabile in vigore

Va rilevato, peraltro, che il Bilancio degli Enti Locali è un bilancio di previsione di tipo finanziario, in cui prioritariamente sono rilevati non già i valori economici bensì le entrate e le spese finanziarie connesse alla gestione. Anche se nell'ambito dei documenti resi con il Rendiconto generale della gestione vi è anche l'evidenziazione dei componenti positivi e negativi dell'attività dell'ente secondo criteri di competenza economica.

Peraltro, nell'ambito della normativa di contabilità in vigore attinente gli Enti locali, si possono rinvenire indicazioni tese a rappresentare i risultati delle gestioni a livello aggregato e valori di patrimonio consolidati. In particolare, a tal proposito, rileva l'articolo 152 del TUEL 267/00 che, al comma II° così recita *"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"*.

L'articolo 230 dello stesso Decreto Legislativo, poi, al comma 6° afferma che *"Il regolamento di contabilità può prevedere la compilazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne ed esterne"*.

I connotati di una strutturata informazione a livello "consolidato"

Rimane, pertanto, da decidere quali risultati significativi siano da consolidare e quali siano i destinatari delle informazioni aggregate. Inoltre, in questo contesto, quali documenti contabili, oltre al Rendiconto generale della gestione, siano da prendere in considerazione per procedere a successive operazioni di consolidamento, dando atto che il Bilancio di Previsione nell'Ente Locale autorizza la gestione a valori finanziari, mentre, per le aziende, il budget indirizza la sotto il profilo dell'economicità.

Certamente la possibilità di redigere valori consolidati a preventivo, del gruppo pubblico locale consentirebbe di conoscere e valutare programmi ed interventi che darebbero conto e sostanzierebbero le scelte di piano che l'amministrazione, a livello globale e di ogni singola attività aziendale, vuole instaurare.

Quindi, relativamente alle esigenze di informazione e controllo del gruppo aziendale facente capo all'Ente locale e dato il sistema di contabilità e rilevazione sinteticamente descritto, sembra possibile proporre un sistema di informazioni composto da prospetti di sintesi riferiti ai singoli aspetti delle diverse gestioni.

Tra questi prospetti riteniamo fondamentale la realizzazione di una **"mappa dei servizi pubblici locali"** gestiti dall'ente e finalizzata a rappresentare in chiave strategica l'evoluzione dell'intervento complessivo del gruppo pubblico locale sul territorio di propria pertinenza.

A tal fine la prima operazione da compiere sul piano metodologico sarebbe quella di individuare i soggetti facenti parte del gruppo, valutando di volta in volta il reale grado di influenza che su di essi l'ente locale riesce ad esercitare.

Si è dell'opinione che possano essere incluse anche aziende od altri istituti mediante i quali il Comune eroga servizi pubblici e svolge funzioni di propria pertinenza.

LIBERAMENTE - Lista Civica per Dicomano

Gruppo Consiliare

E-Mail: consiglieri@liberalamente.net - Web: <http://www.liberalamente.net>



LIBERAMENTE

Lista Civica per Dicomano

GRUPPO CONSILIARE



Tale mappa concretamente potrà assumere la forma di matrice in cui vengano evidenziati e messi in correlazione i diversi soggetti appartenenti al gruppo, da un lato ed i diversi servizi pubblici facenti capo ad azienda, dall'altro.

In ulteriori tavole analitiche potrà poi essere approfondito, per ogni funzione, il ruolo dei diversi soggetti, evidenziando i servizi resi, collegando a ciascuno di essi entrate e spese della gestione, gli investimenti effettuati ed alcuni indicatori rappresentanti i valori di efficacia e di efficienza. Tali valori, poi, potranno avere una rappresentazione nel tempo, al fine di dar conto del loro andamento in un arco pluriennale di gestione.

Da qui potrebbero inserirsi prospetti in merito a:

- proventi, spese della gestione corrente e risultati economici del gruppo;
- investimenti, debiti e patrimonio del gruppo aziendale.

Conclusioni

L'obiettivo dichiarato è quello di arrivare a rendere disponibile per il Consiglio Comunale un insieme organico di informazioni che si ritengono rilevanti per eseguire analisi, effettuare valutazioni ed assumere decisioni consapevoli, con particolare riferimento ai servizi da rendere ai cittadini e tenendo presente i vincoli di carattere finanziario ed economico della gestione facente capo al gruppo aziendale.

In definitiva il gruppo consiliare di Liberalamente vuole invitare l'Amministrazione e il consiglio Comunale a sostenere:

- il rafforzamento di tutte le funzioni di indirizzo e controllo diretto del Comune sulle aziende partecipate;
- l'obbligo per le aziende di presentare ogni anno una relazione previsionale aziendale che includa i piani finanziari e strategici, le spese previste, gli eventuali progetti di costituzione di società controllate, acquisizione o dismissione di partecipazioni, emissione di obbligazioni;
- l'adozione di un codice di "corporate governance" che regoli il funzionamento degli organi interni delle società (regolamento del c.d.a., rapporti con le società di secondo livello, reportistica, sistemi di audit e di controllo interno, operazioni con parti correlate);
- l'adozione di un codice di comportamento che stabilisca in maniera chiara i requisiti di professionalità e moralità degli amministratori, le situazioni di incompatibilità e le deleghe degli organi sociali e regoli gli obblighi da parte degli amministratori delle aziende nei confronti dell'amministrazione comunale (redazione di una relazione previsionale annuale, reportistica trimestrale, eventuali informazioni preventive o concomitanti ad atti di rilievo che gli organi della società si apprestano a compiere);

LIBERAMENTE - Lista Civica per Dicomano

Gruppo Consiliare

E-Mail: consiglieri@liberalamente.net - Web: <http://www.liberalamente.net>



LIBERAlaMENTE

Lista Civica per Dicomano

GRUPPO CONSILIARE



Discorso a parte, per le modalità e non per la sostanza, vale per le gestioni associate con altri enti locali, delle quali si è già ampiamente discusso nell'ultimo Consiglio Comunale e per le quali si verificheranno le eventuali forme di controllo politico attuabili.

In relazione a quanto precedentemente illustrato e con l'auspicio di poter intraprendere al più presto una programmazione "esecutiva" delle attività suggerite, porgo

Cordiali saluti

Liberalamente
Lista Civica per Dicomano
Il Capogruppo

LIBERAlaMENTE - Lista Civica per Dicomano

Gruppo Consiliare

E-Mail: consiglieri@liberalamente.net - Web: <http://www.liberalamente.net>