



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA ISTITUZIONI TERRITORIO

Corso Ercole I d'Este, 44 - 44100 Ferrara

Quaderno n. 22/2005

July 2005

**Le nuove prospettive strategiche, competitive e manageriali
in tema di servizi pubblici locali a rilevanza economica
in un contesto in cambiamento**

Francesco Badia

Oliviero Beni

Fabio Donato

Quaderni deit

Editor: Giovanni Ponti (ponti@economia.unife.it)

Managing Editor: Marisa Sciutti (sciutti@economia.unife.it)

Editorial Board: Giovanni Masino
Simonetta Renga

<http://deit.economia.unife.it/pubblicazioni.php>

Le nuove prospettive strategiche, competitive e manageriali in tema di servizi pubblici locali a rilevanza economica in un contesto in cambiamento

Francesco Badia¹, Oliviero Beni², Fabio Donato³

Abstract

New perspectives on strategies, competitive behaviors and management approaches for local utilities in a changing environment

The present work aims to analyze the impacts of the new legislative and institutional Italian context for the local utilities, with regard to the governance and management systems for local authorities and local utilities organizations.

In particular, there are three different aspects, which are to be studied in depth: the first one considers the consequences of the new institutional context on the governance choices of a local authority towards local utilities organizations, operating on its territory. In this sense, it has been critically considered the strategic positioning possibilities and the options of aggregation, partnership and privatization. The second aspect considers the characters of a consistent strategic and management control system for local utilities organizations. More specifically, it has been analyzed the usefulness of introducing a multidimensional performance measurement system, similarly to the Balanced Scorecard, through four dimensions: qualitative, social, economic and internal processes. Finally, the third aspect considers some relevant ways for financing the medium-long term investment initiatives. In particular, it has been considered the project financing, with attention to its technical aspects and to the effects of its application on the policies of development for the local utilities organizations.

Keywords: public management, local utilities, local authorities, governance, control systems, project financing

JEL Classification: M2, Business Economics

¹ Assegnista di Ricerca presso il Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio dell'Università di Ferrara; collaboratore presso il corso di Management Pubblico della Facoltà di Economia dell'Università di Ferrara

² Direttore del Dipartimento Economico e Finanziario dell'AUSL di Ferrara; docente a contratto per il Corso di Management Pubblico della Facoltà di Economia dell'Università di Ferrara

³ Professore Associato di Economia Aziendale presso la Facoltà di Economia dell'Università di Ferrara; titolare del Corso di Management Pubblico; Indirizzo: via del Gregorio 13, 44100 Ferrara; e-mail: donato@economia.unife.it

Sommario

Il presente quaderno ha inteso analizzare gli impatti del rinnovato quadro normativo ed istituzionale italiano in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica sui sistemi di governance e sulle scelte di management degli enti locali e delle aziende di servizi pubblici locali. Dalla analisi condotta sono emersi tre aspetti meritevoli di particolare attenzione, che sono stati specificatamente considerati nello sviluppo del lavoro: il primo aspetto si riferisce a come il mutato quadro istituzionale incida sulle scelte di governance e sui sistemi di indirizzo e controllo dell'ente locale nei confronti delle aziende di servizi pubblici locali che operano sul territorio. In tal senso sono state anche criticamente considerate le scelte di posizionamento strategico e le opzioni di aggregazione, partnership e privatizzazione. Il secondo aspetto si riferisce alle caratteristiche che deve avere il sistema di controllo direzionale dell'azienda di servizi pubblici locali. Al riguardo, è stato proposto un sistema di misurazione delle performance di tipo multidimensionale, basato sulle caratteristiche della balanced scorecard, ed articolato attraverso quattro dimensioni: qualitativa; sociale; economico-finanziaria; funzionalità dei processi interni. Infine, il terzo aspetto riguarda le modalità attraverso le quali possono essere finanziate le iniziative di investimento a medio lungo termine. In proposito, è stato particolarmente considerato lo strumento del project financing, indagandone gli aspetti tecnici e gli effetti della sua applicazione per finanziare le politiche di sviluppo delle aziende di servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Introduzione

Il presente lavoro ha inteso analizzare, sotto un profilo economico aziendale, gli impatti del nuovo contesto normativo ed istituzionale italiano in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica sui sistemi di *governance* e sulle scelte di management. A tale scopo, è stato innanzitutto posto sotto osservazione il nuovo quadro normativo ed istituzionale, sottolineandone gli aspetti di maggiore impatto sulle decisioni che devono essere adottate dagli enti locali e dalle aziende di servizi pubblici locali. Da tale analisi sono emersi tre aspetti meritevoli di particolare attenzione: il primo aspetto si riferisce a come il mutato quadro istituzionale incida sulle scelte di *governance* da parte dell'ente locale proprietario della azienda di servizi pubblici locali e titolare della funzione pubblica nei confronti della comunità locale. In merito, in particolare, sono state evidenziate le diverse alternative di posizionamento strategico da parte dell'ente locale, e, quale conseguenza, da parte delle aziende di servizi pubblici locali. In questo senso, sono state considerate anche le opzioni strategiche perseguibili in termini di scelte di aggregazione, partnership o privatizzazione. Le diverse opzioni strategiche, evidentemente, hanno un diretto impatto sulla definizione del sistema di indirizzo e controllo da parte dell'ente locale nei confronti della azienda che realizza sul territorio i servizi pubblici locali a rilevanza economica. Nei fatti, possano esservi diverse situazioni rinvenibili lungo un *continuum* che va dal caso dell'affidamento *in house* al caso in cui la gara di affidamento del servizio sia stata aggiudicata ad una azienda privata o pubblica ma controllata da soggetti non appartenenti al territorio. Il secondo aspetto considerato si riferisce alle caratteristiche che si ritiene debba avere lo stesso sistema di controllo direzionale dell'azienda di servizi pubblici locali. In proposito, è stata evidenziata l'esigenza di indirizzarsi verso sistemi integrati di misurazione delle performance, progettati su base multidimensionale. Ciò in quanto tali sistemi ben aderiscono alle specificità di una azienda di servizi pubblici locali, che deve monitorare, continuamente ed in modo integrato, sia le performance gestionali sia quelle strategiche, sia i risultati conseguiti in termini economico-finanziari sia quelli conseguiti in termini di qualità dei servizi e di impatto sulla qualità della vita e sullo sviluppo del territorio. Più in particolare, nell'ambito del presente lavoro, è stato proposto l'utilizzo dello strumento della *balanced scorecard* per le aziende di servizi a rilevanza economica, il cui modello di sistema di controllo multidimensionale è stato articolato in quattro dimensioni: qualitativa (ottica utente del servizio, come cliente); sociale (ottica utente del servizio, come cittadino); economico-finanziaria; relativa ai processi interni. Il terzo aspetto analizzato considera un tema particolarmente critico allo stato attuale, ossia le modalità attraverso le quali possono essere finanziate le iniziative di investimento a medio lungo termine. E' stato quindi trattato il tema degli strumenti finanziari innovativi utilizzabili per le politiche di sviluppo delle aziende di servizi pubblici locali. In questo ambito, è stato in particolare considerato, tra gli strumenti finanziari innovativi, il caso del *project financing*, anche in considerazione del sempre maggiore interesse che tale strumento sta suscitando tra gli operatori pubblici. Al riguardo, è stata dapprima evidenziata la disciplina del *project financing*, sotto il profilo sia economico che giuridico, ed i suoi possibili ambiti di applicazione. Successivamente, sono quindi stati posti sotto osservazione aspetti a carattere più specifico, quali le tipologie di operazioni realizzabili ed i diversi ruoli dei soggetti coinvolti, il contenuto della proposta di finanziamento ed i criteri di valutazione della proposta, l'indizione della gara e le caratteristiche che deve avere la società di progetto come *special purpose vehicle*. Infine, sono stati considerati, in termini critici, i benefici e gli effetti dell'applicazione del *project financing* quale strumento per finanziare le politiche di sviluppo delle aziende di servizi pubblici locali a rilevanza economica.

1. I riflessi del rinnovato contesto normativo sulle scelte strategiche e sui sistemi di governance

(Fabio Donato)

Nel nostro Paese, gli interventi normativi in materia di assetto istituzionale dei servizi pubblici locali si sono recentemente ripetuti, innestandosi sul preesistente testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, ossia il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. La tanto attesa riforma dei servizi pubblici locali, emanata con la legge finanziaria 2002 all'art.35, è stata successivamente più volte riconsiderata, dando luogo a progressivi mutamenti di scenario, con evidenti riflessi critici sulle scelte strategiche degli enti locali e delle aziende da questi partecipate¹. Infatti, appare del tutto evidente la difficoltà di realizzare decisioni a valenza di medio lungo periodo in un contesto in movimento e quindi del tutto incerto.

Il presente lavoro intende collegarsi sotto il profilo logico con le riflessioni sviluppate agli inizi del 2002 quando la riforma dei servizi pubblici locali era appena stata emanata e si attendeva, entro sei mesi, il relativo regolamento². In quel momento, sembrava infatti dischiudersi un contesto istituzionale particolarmente innovativo per le aziende di servizi pubblici locali a rilevanza industriale, basato, in particolare, sulla separazione tra rete e servizio, la forte spinta verso la forma di società di capitali, la definizione di un sistema compiuto di affidamenti unicamente tramite gare. I successivi interventi legislativi hanno parzialmente modificato alcuni dei punti fondanti della riforma introdotta con la legge finanziaria 2002, con particolare riferimento al sistema degli affidamenti. Appare quindi necessario procedere ad una accurata analisi delle novità normative introdotte, in modo da poter operare, in un'ottica economico aziendale, specifiche riflessioni sull'influenza che il nuovo scenario potrà avere sulle scelte strategiche³ e sui sistemi di management delle aziende interessate.

L'attuale assetto normativo è stato infatti definito con l'approvazione prima della legge 24 novembre 2003, n. 326 (conversione in legge, con modificazioni, del d.l. n. 269/2003) e poi della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), che ha apportato significative modifiche all'art. 113 del decreto legislativo n. 267/2000. Tali interventi legislativi hanno inteso, tra l'altro, superare alcune problematiche sollevate dalla riforma introdotta con la legge finanziaria 2002. In proposito, infatti, erano emersi significativi dubbi di compatibilità sia con il diritto comunitario, con il rischio quindi di una procedura di infrazione da parte degli organi competenti europei, sia con le modifiche al titolo V della costituzione, con possibilità di ricorsi da parte delle Regioni⁴. Peraltro, l'attuale assetto normativo, sia pur "concordato" con le autorità comunitarie competenti, necessita ancora, come sarà messo in luce, di peculiari interventi di coordinamento con le leggi nazionali di settore e con le leggi regionali⁵.

Nel nuovo assetto normativo, una prima modifica è legata all'utilizzo del termine "rilevanza economica" anziché "rilevanza industriale". La distinzione di riferimento, quindi, viene ad essere individuata tra servizi a rilevanza economica (art. 113) e servizi non a rilevanza economica (art. 113 bis). Inoltre, viene a mancare il riferimento al regolamento di attuazione (che doveva essere

¹ Si veda L. Anselmi (a cura di), *L'azienda comune*, Rimini, Maggioli, 2001

² Cfr F. Donato, *I servizi pubblici locali: l'evoluzione del contesto istituzionale e delle forme di gestione*, in O. Beni, E. Bracci, F. Donato, *Gli enti locali verso logiche di public governance: elementi di management pubblico*, Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio, Università di Ferrara, Quaderno n. 6 – 2002.

³ Sull'argomento, si rimanda a A. Canziani, *La strategia aziendale*, Milano, Giuffrè, 1984; V. Coda, *L'orientamento strategico dell'impresa*, Torino, Utet, 1988; H. Mintzberg, *La formulazione della strategia: strategie deliberate e strategie emergenti*, in "Problemi di gestione", n. 10/1987; M. Porter, *La strategia competitiva*, Tipografia Compositori, Bologna, 1982

⁴ Come sarà successivamente evidenziato, un impatto del tutto significativo è comunque derivato dal parziale accoglimento del ricorso della Regione Toscana, come stabilito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 272, del 27 luglio 2004.

⁵ Sulle influenze dell'assetto istituzionale, cfr. D. Baroni, *Enti locali e aziende di servizi pubblici. Assetti e processi di governance*, Milano, Giuffrè, 2004.

emanato entro il 30 giugno 2002), mantenendo quale unico riferimento il *Green Paper* europeo. Tra gli aspetti di base della normativa deve anche essere evidenziata l'esclusione dei settori disciplinati dai decreti legislativi n. 79/1999 e n. 164/2000, ossia il gas e l'energia.

Focalizzando l'analisi sugli aspetti applicativi, si farà di seguito riferimento alle modalità di affidamento ed alle norme sulle gare; oltre che alle norme relative ai suoi tempi di applicazione.

Per quanto riguarda le modalità di affidamento dei servizi a rilevanza economica, deve essere preliminarmente distinto il caso della gestione delle reti e degli impianti rispetto a quello della erogazione del servizio. Ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 113, qualora sia separata dall'attività di erogazione⁶, per la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali gli enti locali (anche in forma associata) possono avvalersi di:

- società di capitali interamente pubbliche *in house*
- imprese idonee con gara

Nel primo caso si tratta di un affidamento diretto a società di capitali, appositamente costituite, con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico, nelle quali l'ente pubblico titolare del capitale sociale eserciti un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Inoltre, la società deve realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico che la controlla. Nell'ambito del caso di società di capitali interamente pubbliche *in house* si possono avere due distinte ipotesi: quella di una società di sola gestione e quella di una società che ha anche la proprietà degli *assets* patrimoniali (art. 113, comma 13).

La seconda possibilità sopra evidenziata riguarda l'affidamento tramite gara ad idonee imprese. In questo caso, deve essere espletata una procedura ad evidenza pubblica. La gara deve essere indetta nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla competente autorità di settore o, in mancanza di essa, dagli enti locali⁷. La gara deve essere aggiudicata sulla base del miglior livello di qualità e sicurezza e delle condizioni economiche e di prestazione del servizio. Al riguardo, devono essere espressamente tenuti di conto i piani di investimento per lo sviluppo ed il potenziamento delle reti e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione, nonché i contenuti di innovazione tecnologica e gestionale.

Per quanto riguarda invece la erogazione del servizio, il conferimento può avvenire a:

- società di capitali con gara;
- società a capitale misto pubblico privato, dove il partner privato deve essere scelto tramite l'espletamento di una gara;
- società di capitali interamente pubblica *in house*;
- inoltre, ai sensi del comma 14, a particolari condizioni, possono anche essere autorizzate a gestire il servizio soggetti diversi dagli enti locali che sono proprietari delle reti e degli impianti.

Anche in questo caso, la gara deve essere indetta nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla competente autorità di settore o, in mancanza di essa, dagli enti locali. La gara deve essere aggiudicata sulla base del miglior livello di qualità e sicurezza e delle condizioni economiche e di prestazione del servizio.

A questo punto, può essere opportuna qualche riflessione ulteriore con specifico riferimento ai casi di società mista e di affidamento *in house*, in virtù delle loro peculiarità.

Sulla base della disciplina normativa, la società mista non può essere utilizzata per la gestione di reti ed impianti, e non esistono soglie di presenza azionaria dei partner privati né vincoli di

⁶ Può essere utile ricordare che sono le discipline di settore a stabilire i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica può essere separata da quella di erogazione degli stessi. In ogni caso, deve essere garantito l'accesso alle reti a tutti i soggetti legittimati all'erogazione dei servizi.

⁷ Si consideri, al riguardo, il caso degli affidamenti realizzati attraverso gli AATO – Autorità di Ambito Territoriale Ottimale.

maggioranza o minoranza pubblica. Inoltre, ai sensi del comma 12, gli assetti proprietari possono mutare nel tempo senza conseguenze, anche nel caso di totale cessione di quote pubbliche.

L'affidamento *in house* può riguardare solo società di capitali e solo società interamente pubbliche. Il primo punto esclude quindi il caso di affidamento *in house* ad una azienda speciale, mentre il secondo punto indica l'impossibilità di procedere a processi di privatizzazione. Inoltre, l'affidamento *in house* può essere riferito, indifferentemente, al caso di un solo oppure più enti locali associati tra di loro.

Focalizzando il tema delle gare, dall'analisi dell'impianto normativo si desume che sono previsti due tipi di gara:

- la gara per la concessione del servizio (che a seconda delle normative di settore può essere integrato o separato);
- la gara per la scelta del partner.

Dall'analisi della normativa, si può osservare che una disposizione specifica, ossia il comma 7, è rivolta al tema delle gare. E' infatti specificato, come del resto già sopra accennato, che la gara debba essere indetta nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza. Tali standard devono essere definita dalla Autorità di settore competente o, in mancanza di essa, dagli enti locali. I criteri di aggiudicazione della gara devono evidentemente riferirsi al miglior livello di qualità e sicurezza ed alle migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio. Inoltre, devono essere specificatamente considerati i piani di investimento per lo sviluppo ed il potenziamento delle reti e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione, nonché i contenuti di innovazione tecnologica e gestionale.

Deve essere altresì rilevato che per quanto riguarda le gare per la scelta del partner, la normativa fa un esplicito richiamo al comma 5 bis. Tale comma contiene infatti, al riguardo, linee di indirizzo volte a favorire l'aumento delle condizioni di concorrenzialità nella gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica. Nello specifico, esso prevede che le normative di settore, al fine di superare assetti monopolistici, possano introdurre regole che assicurino una maggiore concorrenzialità nella gestione dei servizi da esse disciplinati. Ciò anche prevedendo criteri di gradualità nella scelta delle modalità di conferimento del servizio.

Infine, sempre nell'ottica di realizzare condizioni di contesto volte a favorire maggiori gradi di concorrenzialità, non sono ammesse a partecipare alle gare le società che in Italia e all'estero gestiscono servizi in virtù di un affidamento diretto. E' questo, tipicamente, il caso delle aziende che gestiscono servizi *in house*. Tale divieto si estende alle società controllate o collegate da queste, così come alle società di queste controllanti (ed alle società comunque facenti parte, come controllate o collegate, del gruppo aziendale).

Per quanto riguarda infine i tempi di applicazione, per i nuovi conferimenti si applica subito quanto previsto al comma 5. Quindi l'erogazione del servizio può avvenire solo a seguito di gare ad evidenza pubblica. Gli altri affidamenti cessano comunque entro e non oltre il 31 dicembre 2006, senza necessità di apposita deliberazione da parte dell'ente affidante. Ciò tranne nei casi in cui le disposizioni previste per i singoli settori stabiliscano un congruo periodo di transizione. Inoltre, il termine del 31 dicembre 2006 può essere differito ad una data successiva, previo accordo da raggiungersi caso per caso con la Commissione Europea, a determinate condizioni. Ossia, in caso di raddoppio del bacino di utenza (differimento al massimo di un anno) ovvero in caso di ampliamento delle attività a livello provinciale o di ambito (differimento al massimo di due anni).

La normativa prevede inoltre situazioni particolari che comportano l'esclusione dalla automatica cessazione della concessione. Risultano infatti escluse dalla cessazione:

- le concessioni a SpA miste con partner scelto con gara, che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza;
- le concessioni a società a capitale interamente pubblico *in house*;
- le concessioni affidate alla data del 1 ottobre 2003 a società già quotate in borsa e quelle direttamente partecipate da esse a condizione che siano concessionarie esclusive del servizio;

- le concessioni a società originariamente a capitale interamente pubblico, che entro il 1 ottobre 2003 abbiano provveduto a collocare sul mercato quote di capitale attraverso procedure ad evidenza pubblica.

Infine, deve essere evidenziato l'impatto che ha avuto la sentenza della Corte Costituzionale, n. 272, del 27 luglio 2004. Tale sentenza, promossa a seguito del ricorso presentato dalla Regione Toscana, ha riguardato il giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 14, commi 1 e 2, del Decreto Legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 326 del 24 novembre 2003.

Come in precedenza evidenziato, la normativa impugnata ha sostituito la distinzione fra servizi pubblici locali "di rilevanza industriale" e servizi pubblici locali "privi di rilevanza industriale" con quella fra servizi pubblici locali "di rilevanza economica" e servizi pubblici locali "privi di rilevanza economica" ed ha specificato che le disposizioni che disciplinano puntualmente le modalità di gestione dei servizi pubblici locali – anch' esse oggetto di modifica – attengono alla tutela della concorrenza. Inoltre, la normativa impugnata ha stabilito che: la gestione dei servizi di rilevanza economica può essere affidata a società di capitali individuate con gara ad evidenza pubblica o a società miste, i cui soci privati siano scelti con gara ad evidenza pubblica, o 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 con gli enti pubblici che la controllano; la gestione dei servizi privi di rilevanza economica avviene mediante affidamento diretto ad istituzioni ed aziende speciali o anche a società a capitale interamente pubblico, con esclusione dei privati e delle società miste. Infine, come appena visto, essa disciplina la scadenza del periodo di affidamento in esito alla successiva gara di affidamento al nuovo gestore nonché il periodo di transizione per il passaggio dalle esistenti gestioni a quelle da affidarsi con le nuove regole.

Secondo la Regione Toscana, le disposizioni impuginate avrebbero violato in primo luogo l' art. 117 della Costituzione, in quanto indicano una disciplina dettagliata ed autoapplicativa dei servizi pubblici locali, materia che l' art. 117 non contempla fra quelle riservate alla legislazione esclusiva dello Stato e che quindi spetta alle Regioni disciplinare nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall' ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Inoltre, secondo la Regione Toscana, le disposizioni impuginate non si sarebbero potute riferire neppure alla competenza legislativa statale esclusiva in materia di "tutela della concorrenza" (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione), in quanto la disciplina dei servizi pubblici locali riguarderebbe non già la "tutela della concorrenza", ma la diversa materia della "promozione della concorrenza", costituita da un insieme di regole e procedure di tipo pubblicistico volte a creare in modo artificiale le condizioni per la concorrenza, di competenza regionale.

Come sarà di seguito evidenziato, la Corte Costituzionale ha solo parzialmente accettato il ricorso della Regione Toscana. Infatti, la Corte Costituzionale ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell' art. 14, comma 1 – ad eccezione della lettera e) del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.

Invece, ha ritenuto non costituzionali:

- la lettera e) dell'articolo 14 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, riguardo al carattere integrativo di tali norme rispetto alle discipline di settore
- l'art. 113 comma 7 limitatamente al secondo ed al terzo periodo del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ossia: "1a gara è aggiudicata sulla base del migliore livello di qualità e sicurezza e delle condizioni economiche e di prestazione del servizio, dei piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione, nonché dei contenuti di innovazione tecnologica e gestionale. Tali elementi fanno parte integrante del contratto di servizio"; in quanto pone in essere una illegittima compressione dell' autonomia regionale, poiché risulta ingiustificato e non proporzionato rispetto all' obiettivo della tutela della concorrenza l' intervento legislativo statale;

- ed infine dell' art. 113~~3~~^{bis} dello stesso decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 sulla gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, in quanto la tutela della concorrenza e l' inderogabilità della disciplina da parte delle norme regionali sono esplicitamente evocate in riferimento ai soli servizi pubblici locali attualmente classificati come "di rilevanza economica", di cui all' art. 113, e non già in riferimento ai servizi "privi di rilevanza economica" previsti dall' art. 113-*bis*.

Dalla lettura complessiva della sentenza della Corte Costituzionale emerge quindi un quadro che, pur non snaturando la riforma, incide sensibilmente sui rapporti tra centro e periferia. Lo scenario che ne deriva conferma la definizione dei principi generali definiti a livello statale, ma, allo stesso tempo, amplia il potere di intervento regionale nella propria autonomia comportamentale sugli aspetti a carattere maggiormente operativo come, ad esempio, la definizione degli standard di aggiudicazione di una gara.

Per le aziende di servizi pubblici locali a rilevanza economica, ci si trova quindi di fronte ad uno scenario normativo piuttosto complesso ed articolato. Come ben noto agli Studiosi di economia aziendale⁸, lo scenario istituzionale e normativo rappresenta una condizione di contesto, a partire dalla quale sviluppare le proprie riflessioni, e conseguenti decisioni, in chiave strategica e manageriale. Di seguito, quindi, saranno svolte specifiche considerazioni sui possibili riflessi della nuova normativa sulle scelte strategiche e manageriali delle aziende di servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Per quanto riguarda gli aspetti di carattere eminentemente strategico, deve essere rilevato come il nuovo scenario delineato dalla finanziaria 2004 abbia riguardato le scelte strategiche soprattutto dei Comuni di medio-piccole dimensioni, i quali hanno la possibilità di realizzare affidamenti *in house*, nei casi in cui siano interessati solamente ad una strategia di radicamento e consolidamento sul proprio territorio. Invece, il quadro che emergeva dalla finanziaria 2002 portava a ritenere impraticabile una scelta di mantenimento di una posizione indipendente da parte delle aziende di servizi pubblici locali di piccole-medie dimensioni, ossia espressione di Comuni di piccole-medie dimensioni. Si ricorda, infatti, che a seguito della finanziaria 2002 era previsto un sistema complessivamente regolato unicamente da affidamenti attraverso gare. Appare evidente come la scelta di restare indipendenti ed autonome da parte di aziende di servizi pubblici locali di piccole dimensioni potesse prestarsi al rischio, del tutto reale, di non avere sufficiente forza economica, commerciale e tecnologica, per aggiudicarsi le gare che, necessariamente, dovevano essere bandite al termine dell'affidamento diretto. La spinta, in quegli anni, era perciò verso la aggregazione tra più imprese, generalmente appartenenti a comuni limitrofi. In tale prospettiva, da parte delle aziende di piccole-medie dimensioni la scelta di aggregazione era prevalentemente vissuta come un processo di riposizionamento strategico a carattere difensivo. Si trattava cioè di limitare la propria sfera di indipendenza (confluendo in una alleanza più vasta) con l'obiettivo di non perdere la gara riguardante il proprio territorio.

Un altro aspetto che ha caratterizzato le scelte di riposizionamento strategico da parte delle aziende di servizi pubblici locali è stato quello di passare dalle logiche *multiutilities* a quelle *multiservices*, generalmente attraverso processi di *partnership* con altri soggetti, spesso privati. In questa circostanza, deve tuttavia essere osservato che tale processo di riposizionamento strategico ha avuto inizio ben prima della emanazione della legge finanziaria 2002, ed ha avuto quali elementi costituenti da un lato l'analisi dei disegni di legge dai quali si potevano trarre indicazioni su quale sarebbe stato il nuovo assetto a seguito della riforma; dall'altro lato, dall'emergere, soprattutto nella seconda metà degli anni novanta, delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie informatiche e telematiche. Il concetto di *multiservices*, infatti, differisce da quello di *multiutilities* per racchiudere in sé anche servizi diversi (generalmente a carattere innovativo) rispetto a quelli tradizionali (acqua, gas, energia, ambiente, trasporti). Si è trattato, nella maggior parte dei casi, di servizi legati allo

⁸ Si veda in particolare: E. Giannessi, *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, estratto da «*Studi in memoria del Prof. Gino Zappa*», Milano, Giuffrè, 1961; U. Bertini, *Il sistema d'azienda*, Torino, Giappichelli, 1977; L. Anselmi, *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2003.

sviluppo della cosiddetta *new economy* e della cosiddetta *net economy*, ossia l'economia basata sulle nuove tecnologie e sulle reti. Un tipico caso, ad esempio, ha riguardato l'ingresso delle aziende di servizi pubblici locali nei settori delle telecomunicazioni locali. Del resto, la contiguità logica tra tali settori e quelli propri delle aziende di servizi pubblici locali è evidente. Si tratta di servizi a rete e che si caratterizzano per l'esigenza di un intenso rapporto commerciale con i clienti. Servizi a rete e legame con la collettività locale, dunque, ossia due aspetti che rappresentano indubbiamente punti di forza delle aziende di servizi pubblici locali. Del resto, il partner prescelto per lo sviluppo di tali servizi innovativi è stato generalmente individuato con lo scopo di sopperire alla carenza di altri tipi di competenze. Non a caso, infatti, nella maggior parte delle circostanze il partner (spesso privato) ha assunto il ruolo del partner tecnologico o finanziario. Colui, cioè, che apporta le conoscenze tecnologiche o le risorse finanziarie per l'avvio delle iniziative. A qualche anno di distanza, peraltro, deve essere evidenziato come non sempre si sia trattato di esperienze felici. A ciò, indubbiamente, ha contribuito la fase recessiva che ha seguito lo scoppio della bolla speculativa che in borsa ha interessato proprio i settori della *new economy* e della *net economy*.

Più in generale, a seguito della riforma dei servizi pubblici locali introdotta dalla finanziaria 2002 vi è stato, nei fatti, un forte impulso a processi di aggregazione e di esplorazione di nuovi settori, oltre che, naturalmente, di trasformazione della forma societaria in società di capitali (prevalentemente SpA), e in molti casi anche di quotazione in borsa⁹. Indubbiamente, ciò ha dato grande vivacità ad un settore, quale quello delle ex municipalizzate, che per molti decenni (dalla riforma Giolitti, sino alla prima modifica significativa del quadro di riferimento, rappresentata dalle nuove possibili forme di gestione introdotte dalla allora legge 142 del 1990) è stato caratterizzato da una estrema lentezza nel recepire i cambiamenti del sistema socio-economico e, in modo correlato, dei bisogni delle diverse comunità locali¹⁰.

I processi di riposizionamento strategico avviati con la finanziaria 2002 hanno necessitato di essere riconsiderati, soprattutto da parte dei Comuni di piccole-medie dimensioni a seguito delle novità introdotte dalla finanziaria 2004, e segnatamente dalla possibilità di aderire alla opzione di affidamento *in house*¹¹. Quegli enti locali che negli anni precedenti non avevano dato vita a processi di aggregazione, e che sembravano quindi destinati ad una marginalizzazione, hanno così potuto recuperare una importante opzione strategica: il radicamento sul proprio territorio. Scelta che, per quegli enti locali che oramai avevano formalmente aderito a processi di aggregazione, non si è, nei fatti, più resa possibile.

Le riflessioni possono invece essere differenti per i Comuni di medio-grandi dimensioni o comunque per tutti quei Comuni (anche piccoli) che abbiano inteso le opportunità dispiagate dalle leggi di riforma in termini proattivi. In questi casi, si tratta di Comuni che non hanno un atteggiamento strategico di tipo semplicemente difensivo ma che, al contrario, hanno scorto nel nuovo scenario la possibilità di rafforzare la propria struttura societaria, attraverso processi di aggregazione con altre aziende di servizi pubblici locali e/o con partner privati e di ampliare il proprio raggio d'azione, partecipando a gare in aree geografiche diverse dalla propria.

In sintesi si può affermare che, in termini di posizionamento strategico, sulla base della congiunta considerazione delle leggi di riforma dei servizi pubblici locali, ci si può trovare di fronte a tre diversi casi di strategie degli enti locali e delle proprie aziende di servizio pubblico locale:

- strategie di radicamento sul territorio attraverso affidamenti *in house* (o anche di affidamento diretto a società a capitale misto pubblico privato, dove il partner privato deve essere scelto tramite l'espletamento di una gara), ossia strategie che, partendo da una situazione di disinteresse verso l'ampliamento del proprio raggio d'azione, evitano l'opzione "mercato". Evitano cioè che possano

⁹ Sui processi innovativi ed i legami con l'economicità, G. Valotti, *Economicità e innovazione nelle imprese di servizi locali*, Milano, Egea, 1994

¹⁰ In proposito, C. Baccarani, *Mutamenti ambientali e condotta strategica delle imprese municipalizzate*, Padova, Cedam, 1983.

¹¹ Per l'analisi di un'esperienza estera, G. Grossi, *Le logiche di gruppo negli enti locali svedesi: l'esperienza del Comune di Stoccolma*, in "Azienda Pubblica", n. 5/1999.

essere bandite gare per l'affidamento del servizio sul proprio territorio, nella consapevolezza che ciò significa l'impossibilità di partecipare a gare in altri contesti;

- strategie di aggregazione a fini difensivi, ossia strategie che considerano l'aggregazione come il mezzo per evitare che sui propri territori le gare per l'affidamento possano essere vinte da altri soggetti. Naturalmente, questa motivazione può rappresentare il primo passo verso una strategia di tipo non solo difensivo ma anche competitiva;

- strategie di tipo competitivo a fini espansivi, nei casi in cui le aperture di mercato offerte dalle leggi di riforma siano state preminentemente considerate come opportunità per il rafforzamento aziendale e per l'espansione sui mercati. Evidentemente, si tratta di strategie adottate dagli enti locali, e dalle relative aziende di servizio pubblico locale, che si considerano tra le realtà più significative nel contesto nazionale e che intendono espandersi sul territorio. Nella loro fase più avanzata, tali strategie possono essere considerate di espansione anche sui mercati internazionali.

Infine, quale ultima parte dell'analisi dei comportamenti strategici, può essere interessante analizzare le modalità attraverso le quali i processi di aggregazione si stanno realizzando.

Anche in questo caso possono essere individuate tre direttrici principali:

- il primo caso si riferisce a processi di aggregazione che si sviluppano attraverso una polarizzazione di più aziende attorno ad un soggetto dominante. Sotto questo profilo, può essere considerato il caso di Hera, in cui Hera Bologna ha progressivamente stretto accordi formali con le aziende di servizio pubblico locali di Ferrara, Forlì e Cesena, Imola e Faenza, Ravenna e Rimini. Il gruppo Hera infatti si articola in una capogruppo, che svolge un ruolo preciso di indirizzo e coordinamento attraverso quattro divisioni (ambiente, vendita e marketing, reti e servizi), e in cinque Società Operative Territoriali, interamente partecipate dalla capogruppo. Infatti, oltre ad Hera Bologna, fanno parte del gruppo Hera Ferrara, Hera Forlì e Cesena, Hera Imola e Faenza, Hera Ravenna, Hera Rimini¹²;

- il secondo caso si riferisce a quei processi di aggregazione tra poche aziende di grandi dimensioni, che sono contigue (o prossime) territorialmente e che hanno individuato spazi per la realizzazione di sinergie tecnologiche, finanziarie o commerciali. E' il caso dei processi di aggregazione in corso di discussione (nel momento in cui si scrive, non ancora conclusi) tra AMGA Genova e AEM Torino così come tra AEM Milano e ASM Brescia;

- il terzo caso si riferisce a quei processi di aggregazione che si indirizzano maggiormente verso una logica di rete, ossia di creazione di un legame tra un numero elevato di soggetti con rapporti di forza (più o meno) paritari. Infatti, in genere, anche in questo caso vi è sovente un ente che si pone come punto di riferimento dell'intero processo aggregativo. E' il caso, ad esempio, della Nord Est Servizi che, in chiave logica, vuole probabilmente replicare il modello di successo delle piccole imprese del nord est, diffuse in modo esteso sul territorio. Nel caso specifico, l'ente di riferimento è il Comune di Venezia, attraverso la società partecipata di servizi pubblici locali VESTA S.p.A. Successivamente, hanno aderito al progetto le otto *multiutilities* dell'area della provincia di Venezia (VESTA Venezia, ASVO Portogruaro, ACM Mirese, ASP Chioggia e SPIM di Mogliano) e del Friuli Venezia Giulia (IRIS Gorizia, GEA Pordenone e CAFC Udine). Peraltro, deve essere osservato che, nel momento in cui si scrive, è in atto un percorso di riflessione critica riguardo a tale modello. Ciò, probabilmente, è stato non poco influenzato dall'opzione *in house* che si è resa possibile a seguito della riforma della finanziaria 2004.

Il mutamento del quadro istituzionale e, in modo correlato, delle scelte strategiche dei singoli enti locali, necessita di condurre una riflessione sulla evoluzione che devono avere i sistemi di indirizzo e controllo implementati dagli enti locali nei confronti delle aziende di servizi pubblici locali del proprio territorio¹³. In proposito, infatti, si ricorda che anche nei casi in cui il servizio sia affidato a terzi, l'ente locale mantiene pur sempre il ruolo di titolare della funzione pubblica, ossia di soggetto che istituzionalmente è tenuto a garantire che la comunità locale ottenga quei servizi

¹² Sull'analisi dei gruppi aziendali, B. Passaponti, *I gruppi e le altre aggregazioni aziendali*, Milano, Giuffrè, 1994.

¹³ Sul tema dei programmi e piani aziendali si rinvia a C. Caramiello, *Programmi e piani aziendali*, Milano, Giuffrè, 1993.

aderenti alle proprie necessità¹⁴. Quindi, sia che l'ente locale produca direttamente il servizio (come era possibile nel precedente assetto istituzionale) sia che lo realizzi attraverso una azienda controllata, sia che il servizio venga realizzato da un'azienda terza vincitrice della gara di affidamento, in ogni caso è sempre l'ente locale che risponde istituzionalmente e politicamente nei confronti dei propri cittadini. Ne deriva che, quale che sia la soluzione strategica adottata, l'ente locale deve comunque porre in essere specifici sistemi di indirizzo e controllo volti a verificare che i servizi pubblici locali siano realizzati nelle modalità e nei termini previsti¹⁵.

Come noto, le "leve" che un ente locale ha tradizionalmente potuto utilizzare per indirizzare e controllare le performance dell'azienda di servizi pubblici locali sono di due tipi: la nomina (e la revoca) degli amministratori ed il contratto di servizio. Tali leve sono infatti quelle utilizzabili da un ente locale che è proprietario dell'azienda di servizi pubblici locali che opera sul suo territorio. Ossia, una azienda che ha ricevuto un affidamento diretto da parte dell'ente controllante, come era possibile prima del processo di riforma avviato con la finanziaria 2002 e come è oggi possibile solo nei casi di affidamento *in house*. Prima della riforma, dall'analisi concreta dei comportamenti, la leva prioritariamente utilizzata dagli enti locali era la prima tra quelle segnalate, ossia l'indirizzo e controllo per il tramite degli amministratori nominati. Al riguardo, si ricorda che nell'ambito della legge 81/93 sulla elezione diretta del Sindaco, fu anche stabilito che la nomina e la revoca degli amministratori delle società partecipata dovesse avvenire direttamente dal sindaco, e non da altri organismi, come ad esempio il consiglio comunale. Il motivo di tale decisione è riconducibile alla più forte identificazione dell'azione del sindaco in un contesto elettorale maggioritario. Infatti, al sindaco, eletto in prima persona dai cittadini, è demandata una diretta responsabilità in termini di capacità di governo del territorio e, quindi, in modo correlato, gli viene riconosciuta una maggiore autonomia nella scelta di quei soggetti che hanno il compito di porre in atto le scelte strategiche del sindaco stesso. Nel caso esaminato, cioè, gli amministratori delle società partecipate. In un tale contesto, in cui le attività di indirizzo e controllo si realizzavano in grande prevalenza attraverso le relazioni dirette con gli amministratori nominati (e revocabili) dell'azienda, non appare dunque sorprendente che, almeno nella maggioranza dei casi, i contratti di servizio fossero più a valenza formale che non sostanziale, risultando, nei fatti, in semplici documenti a carattere generale spesso privi di standard specifici.

Il nuovo contesto istituzionale, tuttavia, fa emergere l'esigenza di implementare sistemi di indirizzo e controllo maggiormente strutturati, a carattere economico aziendale¹⁶. Si considerino infatti i tre casi principali riguardanti l'affidamento della erogazione del servizio pubblico locale:

- società di capitali interamente pubblica *in house*;
- società a capitale misto pubblico privato, dove il partner privato deve essere scelto tramite l'espletamento di una gara;
- società di capitali con gara;

a) Nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento *in house*, l'ente locale ha comunque a disposizione entrambe le leve di indirizzo e controllo, ossia la nomina degli amministratori ed il contratto di servizio. Si tratta, sostanzialmente, della medesima situazione in cui si trovava un ente locale prima dell'avvio del processo di riforma. Si vuole tuttavia evidenziare come il mutato contesto nel quale l'ente locale è inserito faccia emergere l'esigenza di un sistema di indirizzo e controllo più articolato e strutturato rispetto al semplice sistema relazionale con gli amministratori nominati. Infatti, soprattutto a partire dagli anni novanta, si è manifestata con sempre maggiore intensità una duplice richiesta da parte dei cittadini e del sistema delle imprese nei confronti degli enti locali. Da un lato i cittadini ed il sistema delle imprese locali richiedono servizi pubblici di sempre maggiore qualità e ad intensità crescente di tecnologie; dall'altro lato gli enti locali si trovano a dover fronteggiare la crisi della finanza pubblica, con crescenti riduzioni dei trasferimenti

¹⁴ Si veda E. Deidda Gagliardo, *La creazione del valore economico nell'ente locale. Il nuovo modello di governo economico*, Milano, Giuffrè, 2002.

¹⁵ Al riguardo, A. Garlatti, *L'impresa pubblica e il controllo del gruppo locale*, Milano, Egea, 1994

¹⁶ Sull'argomento del controllo strategico, si veda A. Paolini, *Il controllo strategico*, Milano, Giuffrè, 1993.

finanziari da parte del governo centrale. In sostanza, all'ente locale è richiesto di fare più e meglio, di seguire l'evoluzione del progresso tecnologico e di ridurre i costi di realizzazione dei servizi. Sembra, ad una prima osservazione, richieste incompatibili tra di loro. Tuttavia, in molti casi, esistono sensibili opportunità di miglioramento della qualità e di recupero dell'efficienza che possono essere realizzate attraverso l'utilizzo di appropriati strumenti di governo e gestione aziendale. Per questo motivo, appare del tutto opportuno procedere a costruire un sistema di indirizzo e controllo di tipo economico aziendale anche nei casi in cui si sia in presenza di un affidamento *in house*. Come è stato fatto a partire dagli anni novanta¹⁷ dalla maggior parte degli enti locali, in queste circostanze il primo passo è rappresentato dalla costituzione di una area organizzativa a ciò appositamente dedicata¹⁸. In numerosi casi, essa è stata chiamata ufficio partecipazioni, in altri comitato imprese, in altri enti locali in modi diversi ancora. Ma ciò che è comune è il suo ruolo ed i suoi compiti. Tale area organizzativa deve infatti svolgere un ruolo di cerniera tra l'ente locale e le proprie aziende partecipate, favorendo il collegamento con gli organi di governo e con le altre aree organizzative dell'ente locale interessate¹⁹. Inoltre, ha lo specifico compito di tradurre le formulazioni di indirizzo strategico da parte degli organi di governo in veri e propri documenti di direttive strategiche e di garantire un flusso di informazioni di ritorno per la verifica che gli indirizzi dell'ente locale siano stati seguiti e per verificare l'andamento delle performance dell'azienda partecipata²⁰. Per quanto riguarda il primo punto, infatti, appare necessaria la presenza di un ufficio che si ponga alle dirette dipendenze dell'organo di governo e del direttore generale (nei casi in cui questo sia stato nominato) e che traduca le formulazioni di indirizzo degli organi politici in documenti maggiormente specifici e dettagliati. Naturalmente, sarà cura degli organi di governo, con il direttore generale nei casi in cui questo sia stato nominato, verificare la correttezza e precisione del documento di direttive elaborato dall'ufficio partecipazioni prima della effettiva trasmissione alle aziende partecipate. Si consideri che nella sua formulazione più ampia, il documento di direttive strategiche può assumere la forma di un vero e proprio *business plan*. Peraltro, deve essere sottolineato che anche le imprese partecipate possono ottenere un rilevante beneficio dalla formulazione di tale documento, avendo in tal modo a disposizione un documento formalizzato che traccia le linee di azione per gli anni a venire, dando quindi un quadro di certezza alla presa delle decisioni di medio lungo termine. Naturalmente, la logica di fondo deve essere quella di realizzare un sistema complessivamente armonico, che sia composto dai documenti di indirizzo strategico, dagli impegni e dagli standard previsti nel contratto di servizio e dalle indicazioni strategiche rivolte agli amministratori nominati nei consigli di amministrazione delle società partecipate. Infatti, le strategie segnalate nei documenti di direttive devono naturalmente essere coerenti con le azioni di medio lungo termine promosse dagli amministratori. Inoltre, il percorso strategico deve essere armonico con i piani di investimento e con gli impegni di miglioramento degli standard dei servizi presenti nel contratto di servizio.

L'ufficio partecipazioni, inoltre, deve curare l'attività di controllo rispetto agli indirizzi comunicati e rispetto ai piani di investimento ed agli standard presenti nel contratto di servizio. E' quindi necessario che nell'ambito di tale ufficio siano presenti competenze specifiche in termini di sistemi di controllo delle performance in chiave strategica. Più precisamente, il sistema di controllo dovrà essere in grado di monitorare la effettiva realizzazione dei piani di investimento definiti nel contratto di servizio, oltre che dell'effettivo raggiungimento degli standard previsti. E' in tal senso necessario costruire un sistema di reportistica attraverso il quale monitorare ad intervalli temporali congrui lo stato di avanzamento dei piani di investimento e le performance effettivamente realizzate. Al riguardo, alcune scelte devono essere effettuate. Innanzitutto, deve essere individuato

¹⁷ Si ricordi, al riguardo, che la prima legge che è intervenuta in misura significativa sul tema delle forme di gestione dei servizi pubblici locali è stata la legge n. 142 del 1990.

¹⁸ Al riguardo, G. Donna, *Il cambiamento organizzativo al Comune di Torino*, in "Azienditalia", n. 3/1997

¹⁹ Si veda G. Rebora, *I rapporti tra Comune e aziende di servizi locali*, in "Economia e management", n. 2/1994.

²⁰ Sui sistemi informativi aziendali, si rinvia a L. Marchi, *I sistemi informativi aziendali*, Milano, Giuffrè, 1993; M. Zuccardi Merli, *I fondamenti del sistema informativo di management*, Milano, Giuffrè, 1990.

l'arco temporale di ritorno dei report. In tal senso, la reportistica potrebbe essere richiesta a livello trimestrale o quadrimestrale. Non sarebbe opportuno scendere al di sotto di tale arco temporale, ossia report per periodi temporali inferiori ai tre mesi. Ciò in quanto non si è, in questo caso, nell'ambito del controllo di gestione, bensì del controllo strategico, ed è quindi necessario monitorare tempi più lunghi per poter trarre dei giudizi compiuti sui trend in corso. Un'altra scelta di particolare rilievo attiene a quali variabili si ritiene opportuno monitorare. In tal senso sarà senz'altro opportuno monitorare, lo stato di avanzamento dei piani di investimento in termini di attività svolte e relativi periodi temporali, anche secondo le logiche dei sistemi di *project control*. Inoltre, sarà necessario monitorare i servizi realizzati sotto il profilo quantitativo e della continuità e sicurezza del servizio. Ancora, sarà opportuno trarre informazioni relative alla qualità del servizio, nelle sue determinanti principali: validità tecnica del servizio, tempo di intervento, orientamento intersoggettivo. Infine, potrà essere opportuno monitorare tutte quelle variabili di tipo intangibile che si ritengono strategiche per lo sviluppo futuro dell'azienda, come la qualità delle relazioni con il sistema degli interlocutori, la funzionalità dei processi, gli investimenti in conoscenze, competenze e tecnologie²¹. Infine, si vuole osservare come possa essere particolarmente utile procedere a delle indagini di soddisfazione del cliente direttamente attraverso i cittadini. Questo, infatti, oltre ad essere coerente con il ruolo di titolare della funzione pubblica da parte dell'ente locale, permetterebbe altresì di comparare la qualità erogata (desumibile dai report prodotti dall'azienda) con la qualità percepita (ottenuta attraverso l'indagine rivolta direttamente ai cittadini). In conclusione di questa sezione, deve esser posto in evidenza come tra le informazioni che devono essere presenti nel flusso di reportistica debbano naturalmente anche essere ben evidenti quelle di carattere economico finanziario. Si ricordi, infatti, che nel caso di affidamento *in house* del servizio, la azienda è partecipata interamente dall'ente locale e quindi le performance economico-finanziarie dell'azienda incidono, in positivo o in negativo, direttamente sugli equilibri di bilancio dell'ente locale, che ha il ruolo di *holding*. Il monitoraggio dei dati finanziari ad intervalli di tempo trimestrali, quadrimestrali o, al massimo, semestrali, permette quindi all'ente locale di controllare se gli obiettivi di redditività previsti si stiano realizzando o meno, nella consapevolezza che, in qualità di proprietario del capitale dell'azienda, qualora si manifestassero delle perdite l'ente locale sarà tenuto a risponderne. Ciò, evidentemente, comporterebbe la necessità di distrarre risorse da interventi già programmati in altri settori oppure di trovare nuove risorse attraverso, tipicamente, l'aumento della fiscalità locale o l'indebitamento nei confronti di terzi. Si consideri infine che, in collaborazione con il servizio economico-finanziario dell'ente locale, sotto il profilo economico finanziario, può essere del tutto opportuno procedere, al termine dell'esercizio, alla redazione di un bilancio consolidato che evidenzi le performance economico-finanziarie dell'ente locale inteso quale gruppo²².

b) Il secondo caso è quello di un affidamento ad una società a capitale misto pubblico privato, dove il partner privato deve essere scelto tramite l'espletamento di una gara. Per quanto riguarda il sistema di indirizzo e controllo, in questa circostanza, emergono delle particolarità e delle differenze rispetto al caso precedentemente esaminato di cui è necessario tenere conto. Infatti, in questo caso, la presenza del partner privato fa sì che il consiglio di amministrazione sia rappresentato sia da amministratori nominati dal sindaco dell'ente locale sia da amministratori nominati dal partner privato. Ne deriva che all'interno dell'azienda le linee strategiche vengano decise, di comune accordo, da soggetti che possono tuttavia avere motivazioni ed orientamenti differenti. Naturalmente, il fatto che il partner sia stato scelto attraverso una gara, nella quale sono state evidenziate le linee di azione per il futuro, dovrebbe rappresentare una garanzia sotto questo profilo. Tuttavia, le decisioni riguardanti il passaggio dalle formulazioni generali alle specifiche azioni attuative, così come quelle relative alle nuove esigenze che possono derivare da cambiamenti

²¹ Sul tema degli intangibili, S. Zambon, *La comunicazione degli intangibles e dell'intellectual capital: un modello di analisi*, in "Quaderno Aiaf", n. 106, 2002.

²² In proposito, P. Pisoni, *Il bilancio consolidato*, Milano, Giuffrè, 2001; Terzani S., *Il bilancio consolidato*, Padova, Cedam, 1992

avvenuti nel contesto di riferimento, possono creare frizioni o mancanza di identità di vedute tra il socio pubblico ed il socio privato. Ne deriva che, nel caso in esame, le dinamiche del consiglio di amministrazione, così come la predisposizione dei documenti di indirizzo strategico saranno probabilmente più complesse e dovranno compenetrare interessi talora non coincidenti. L'ufficio partecipazioni dovrà quindi dialogare e collaborare a stretto contatto l'omologa struttura organizzativa del socio privato, così come gli amministratori, in seduta di consiglio di amministrazione, dovranno interagire dialetticamente con gli amministratori nominati dal partner privato. Per quanto riguarda il sistema di reportistica, non si ritiene invece che vi siano particolari differenze in termini di strutturazione del sistema. L'ente locale dovrà infatti comunque controllare il grado di avanzamento dei piani di investimento, gli standard quantitativi, di continuità, di sicurezza e di qualità erogata e percepita. Allo stesso modo dovrà monitorare le performance economiche finanziarie, nella consapevolezza che i risultati, siano essi positivi o negativi, condivisi con il socio privato, ricadranno quota parte sul proprio bilancio²³.

c) L'ultimo caso evidenziato è quello di un affidamento ad una società di capitali attraverso una gara ad evidenza pubblica. In questa circostanza, ci può trovare di fronte a due differenti casi: il caso in cui si aggiudichi la gara l'azienda partecipata (interamente o parzialmente) dall'ente locale, oppure il caso in cui si aggiudichi la gara una azienda terza. Nel caso in cui si aggiudichi la gara una azienda partecipata totalmente dall'ente locale le riflessioni sui sistemi di indirizzo e controllo possono essere prevalentemente riconducibili a quelle svolte in sede di analisi del caso dell'affidamento *in house*; mentre nel caso in cui l'azienda sia mista, con un socio privato, le riflessioni possono essere prevalentemente riconducibili a quelle svolte in sede di analisi del caso di affidamento ad una società a capitale misto pubblico privato, dove il partner privato deve essere scelto tramite l'espletamento di una gara. Tuttavia, anche in queste circostanze devono essere evidenziate alcune peculiarità. Infatti, considerato che è stata svolta una gara e che l'azienda si è aggiudicata la gara stessa sulla base delle condizioni offerte, appare evidente che il contratto di servizio debba essere precisamente aderente alle condizioni che hanno consentito l'aggiudicazione della gara. Infatti, le aziende che hanno perduto la gara potrebbero opporre un ricorso qualora emergesse che le condizioni offerte dalla azienda vincitrice della gara erano fasulle, in quanto non tramutatesi in un coerente contatto di servizio. Quindi, il contratto di servizio diviene un elemento di maggiore rilevanza sia tra i contraenti sia nei confronti dei terzi. Peraltro, in questa sede si vuole ricordare come gli impegni e gli standard della qualità presenti nel contratto di servizio (rapporto tra ente locale ed azienda di servizio pubblico locale) debbano poi essere coerentemente inseriti anche nella carta dei servizi (rivolta dall'azienda di servizi pubblici locali ai cittadini). Appare quindi evidente che siano da considerarsi "terzi" non solo i soggetti che sono risultati non vincitori della gara ma anche i cittadini che si attendono le performance quantitative, qualitative e di investimento sulla base delle quali l'azienda ha vinto la gara. Un altro aspetto di cui deve essere tenuto conto è che, per alcuni servizi, la gara non può essere bandita direttamente dall'ente locale, ma deve invece essere condotta dall'A.A.T.O., ossia dall'Autorità di Ambito Territoriale Ottimale. E' questo il caso, ad esempio, del servizio idrico, che deve essere affidato per bacini idrogeografici ottimali, o del servizio ambientale dei rifiuti, che deve essere affidato per un'area geografica che consenta di realizzare economie di scala e di ottenere un ritorno economico dagli investimenti effettuati. In questi casi, l'Autorità che affida il servizio è in realtà composta da una pluralità di enti locali, non necessariamente coincidenti con quello o quelli proprietario/i dell'azienda. Ne derivano quindi specifiche problematiche in termini di gestione di un rapporto su più piani, ossia di titolare della funzione pubblica nei confronti dei propri cittadini, di contraente di un rapporto negoziale attraverso il contratto di servizio e di proprietario dell'azienda, che non sempre sono coincidenti. Infine, si vuole porre in evidenza che, come è stato evidenziato nella sezione relativa ai processi di riposizionamento strategico, in molti casi si sta assistendo ad un processo di concentrazione tra aziende di servizi pubblici locali appartenenti a diversi enti locali. Appare evidente come in questi

²³ Sul tema, G. Farneti, *La valutazione di economicità nelle gestioni pubbliche locali*, in L. Anselmi, *Privatizzazioni: come e perché*, Rimini, Maggioli, 1995.

casi a secondo di come il processo di aggregazione sia avvenuto, ciò debba essere considerato nella impostazione non tanto dei sistemi di controllo quanto, soprattutto, nella definizione dei sistemi di indirizzo strategico. In questi casi, infatti, il confronto dialettico può avvenire non tanto tra soggetto pubblico e privato, quanto, piuttosto, tra diversi enti locali, che non necessariamente possono avere le medesime esigenze ed aspettative.

Tuttavia, il caso più rilevante, in termini di impostazione del sistema di indirizzo e controllo da parte dell'ente locale, in tema di servizi pubblici locali affidati a seguito di una gara ad evidenza pubblica, risulta essere quello in cui la gara sia stata vinta da un soggetto terzo. In questo caso, infatti all'ente locale viene a mancare una delle due leve di indirizzo e controllo, ossia la nomina degli amministratori. L'ente locale, dunque, in queste circostanze, non riveste più il ruolo di proprietario dell'azienda ma solo quello di titolare della funzione pubblica e di contraente di un rapporto negoziale. Per garantire la propria comunità locale (cittadini e sistema delle imprese) l'ente locale ha quindi a disposizione la sola leva del rapporto negoziale, ossia la definizione ed il controllo del contratto di servizio. L'ufficio partecipazioni assume dunque un ruolo particolarmente critico, in quanto deve verificare che quanto sia stato definito in sede di aggiudicazione della gara venga riportato correttamente all'interno dello specifico contratto di servizio. Inoltre, deve vigilare affinché gli impegni e gli standard della qualità presenti nel contratto di servizio siano coerentemente evidenziati dall'azienda nella carta dei servizi rivolta ai cittadini. Inoltre, devono essere individuate le modalità per dare flessibilità ad un contratto di servizio che, per sua natura, è a carattere pluriennale, e che quindi dovrà aderire alle eventuali (e probabili) modifiche dello scenario socio-economico ed istituzionale, nonché alle correlate nuove esigenze in termini di bisogni da soddisfare della comunità locale (cittadini e sistema delle imprese)²⁴. Il sistema di indirizzo e controllo, in questo caso, sarà dunque maggiormente strutturato sulla base delle caratteristiche del contratto di servizio. In particolare, gli indirizzi strategici si riferiranno alle modalità e scadenze concordate in termini di piani di investimenti e di impegni per il miglioramento della qualità dei servizi. Le attività di reporting ai fini del controllo, invece, riguarderanno maggiormente gli aspetti tariffari, quantitativi, di investimento, qualitativi, di continuità, di sicurezza piuttosto che quelli economico-finanziari. Infatti, in questo caso, eventuali disequilibri economico finanziari dell'azienda non ricadranno sull'ente locale ma sui soggetti proprietari. Ciò non di meno, potrebbe essere comunque opportuno, da parte dell'ente locale, procedere a delle richieste di informazione sugli andamenti economico-finanziari dell'azienda, in quanto la salute economico-finanziaria di tale azienda rappresenta, dal punto di vista dell'ente locale, un elemento di garanzia riguardo all'effettiva realizzazione dei piani di investimento negoziati. In conclusione, si vuole evidenziare come, in tale scenario, non necessariamente un contratto di servizio a "maglie strette" potrebbe essere preferibile rispetto ad uno meno analitico e dettagliato. Infatti, la puntuale individuazione di innumerevoli standard per ogni singolo aspetto potrebbe, nel tempo, portare ad occasioni di conflitto che, nel tempo, potrebbero sfociare in ripetuti contenziosi per via giudiziaria. Non è evidentemente la situazione che maggiormente garantisce i cittadini. Con ogni probabilità, più che realizzare un contratto di servizio strutturato in modo tale da consentire di porre in essere azioni di carattere "ispettivo", potrebbe essere preferibile perseguire l'obiettivo di costruire con l'azienda aggiudicataria un rapporto di reciproca fiducia e coesione improntata al lungo termine. In tal senso, anche di fronte ad eventuali piccoli scostamenti, potrebbe essere opportuna la via del dialogo, piuttosto che quella dello scontro. In un tale contesto, tuttavia, non si creda che l'attività di indirizzo e controllo assuma una valenza minore. Al contrario, la costruzione di rapporti di fiducia e coesione è possibile solo in contesti di chiarezza e trasparenza, che sono giustappunto favoriti della costruzione di adeguati sistemi di indirizzo e controllo. In questo senso, un sistema di controllo che rende chiare e trasparenti le decisioni di azione, e i risultati delle stesse, aiuta a sviluppare un rapporto di collaborazione e di fiducia, in un'ottica di reciproco vantaggio, evitando comportamenti opportunistici legati ad asimmetrie informative.

²⁴ Sui processi di accountability, L. Giovanelli, *La comunicazione economica nell'ente locale*, Milano, Giuffrè, 1995.

2. I sistemi di controllo delle *performance* su base multidimensionale nelle aziende di servizi pubblici locali

(Francesco Badia)

Controllo direzionale e controllo strategico

Prima di soffermarsi sull'oggetto specifico di questa parte del lavoro, appare opportuno considerare brevemente l'inquadramento teorico dei sistemi di controllo. A livello di dottrina internazionale il primo importante contributo che ha posto le basi dello studio dei sistemi di controllo è stato Robert Anthony, il quale ha proposto la definizione di "sistema" (di pianificazione e controllo) per raggruppare, tre momenti: 1) pianificazione strategica; 2) controllo direzionale; 3) controllo operativo.²⁵ Per quanto riguarda i contributi della dottrina italiana, è necessario considerare quello di Umberto Bertini, il quale, nell'ambito del suo "sistema d'azienda", formato dai sottosistemi della produzione, delle relazioni azienda/ambiente, del management e delle informazioni, ha considerato il sottosistema del controllo come appartenente a quello del management, nel quale risiede il "*fattore determinante del sistema d'azienda*"²⁶, definendo l'attività di controllo come quella che "*agisce [...] come fondamentale elemento di rinnovamento del processo di pianificazione per il miglioramento delle condizioni operative del sistema d'azienda*"²⁷.

Il significato che è stato dato, pertanto, al termine "controllo" esula da una definizione di natura burocratica, consistente nella verifica del rispetto di determinate regole, bensì va considerato come il principale strumento di guida della gestione, capace di indirizzare la stessa verso il perseguimento degli obiettivi di efficienza ed efficacia. In linea generale, si è soliti considerare il sistema del controllo come composito di una serie di momenti distinti, che però, proprio in ottica sistemica, devono essere collegati ed integrati fra loro. Gli elementi principali, oggi, sono riconosciuti dalla gran parte della dottrina nel controllo strategico e nel controllo di gestione (o direzionale).²⁸

Con riguardo anche alle aziende pubbliche e/o senza fini di lucro, diversi autori si sono occupati della centralità del controllo nel sistema informativo aziendale, facendo riferimento, comunque, al medesimo schema generale.²⁹ Appare evidente come però, nonostante l'attuale assetto normativo preveda l'articolazione di un sistema di controllo basato, oltre che sul controllo di regolarità amministrativa e contabile, anche su controllo di gestione, valutazione della dirigenza, valutazione e controllo strategico e controllo della qualità,³⁰ l'utilizzo attuale degli elementi del controllo di gestione nelle aziende del settore pubblico (in particolare, negli enti territoriali) sia spesso disatteso o adempiuto quale mera formalità burocratica da espletare.

Affinché il controllo di gestione sia in grado di ottenere successo, è necessario che si crei un certo grado di consonanza, interno all'azienda, sulle scelte legate alla statuizione degli obiettivi. Agli obiettivi potrà poi essere collegato anche un sistema di premi ed incentivi. Questo elemento è uno dei principali aspetti che si può collegare ed integrare con il momento del controllo strategico, in quanto gli obiettivi della fase di controllo di gestione possono essere considerati anche come sotto-obiettivi della fase di controllo strategico. In particolare, è possibile pensare di identificare una

²⁵ Anthony R.N., (1967).

²⁶ Bertini U., (1990), p. 113.

²⁷ Bertini U., (1990), p. 131.

²⁸ In letteratura è possibile incontrare anche i concetti di controllo della qualità, controllo di regolarità formale degli atti (tradizionale nelle amministrazioni pubbliche), controllo organizzativo, controllo sull'operato della dirigenza. Per approfondimenti, si segnalano, fra gli altri: Brunetti G., (1979), Bergamin Barbato M., (1991).

²⁹ Per quanto riguarda la dottrina internazionale uno dei principali riferimenti è da considerarsi: Anthony R.N., Young D.W., (1992). Per quanto riguarda invece la dottrina italiana, si vedano, in particolare: Anselmi L., Del Bene L., Donato F., Giovanelli L., Marinò L., Zuccardi Merli M., (1997). In linea generale, tali opere mettono in luce l'appropriatezza dell'utilizzo in maniera opportuna degli strumenti di controllo di gestione anche nelle amministrazioni pubbliche.

³⁰ Per approfondimenti, si considerino in particolare gli articoli 1 e 11 del d.lgs. 286/99.

serie di appositi indicatori che permettano di misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi. Con riferimento ai servizi pubblici locali, si dovranno considerare le variabili legate al contesto socio-economico, direttamente connesse alla qualità della vita dei cittadini, nonché domanda e offerta presenti di servizi pubblici, per arrivare anche a misure più direttamente legate alle *performance* sviluppate dall'azienda. Si potranno avere indicatori di vario tipo, volti a misurare:

- le risorse a disposizione dell'azienda (indicatori di disponibilità finanziaria);
- il grado di utilizzo delle risorse (indicatori di efficienza);
- i risultati ottenuti, in termini di corrispondenza ai bisogni e di effetti sulla domanda di servizi pubblici locali da parte dell'utenza (indicatori di efficacia e di qualità).

Queste brevi osservazioni sugli indicatori mettono già in luce come appaia più indicato riferirsi ad essi come "sistema di indicatori", anche perché la valutazione sull'operato aziendale non può essere desunta da un'analisi isolata dei singoli indicatori, bensì da una logica unitaria e, appunto, sistemica.³¹

Nonostante si sia già fatto riferimento ad alcuni punti dove potrebbero emergere opportuni momenti di integrazione fra momento del controllo strategico e di quello gestionale, va sottolineato che, soprattutto con riferimento alla capacità del sistema di controllo, inteso in maniera tradizionale, di adempiere ai propri obiettivi di controllo del raggiungimento di efficienza, efficacia ed economicità, gli strumenti analizzati (si pensi in particolare al sistema di indicatori) si sono dimostrati spesso, nella realtà delle aziende, non totalmente adeguati allo scopo, in particolare relativamente al contributo al perseguimento dell'efficacia sociale e qualitativa, per le quali appare necessario l'utilizzo di rilevazioni non strettamente quantitativo-monetarie, ma anche quantitativo-non monetarie e qualitative.

Una delle risposte che dottrina e pratica aziendale hanno formulato, al fine di superare i limiti dei tradizionali sistemi di controllo, è stata quella di definire e formulare il concetto di controllo strategico:³² esso viene ad emergere come un momento dell'attività direzionale di ampio respiro, volto a verificare il conseguimento degli obiettivi aziendali nel lungo termine, valutandone il riflesso sulle operazioni di gestione. L'idea di considerare un controllo di natura "strategica" deriva dalla necessità di compiere un processo, in grado di affiancarsi al tradizionale controllo direzionale (sinonimo di controllo di gestione) e capace di superarne i limiti che la strumentazione classica (sistema di *budgeting e reporting*, contabilità analitica) stavano facendo emergere, di fronte ad un contesto ambientale e competitivo sempre meno prevedibile e più incerto per le aziende.

L'idea di affiancare il controllo strategico al controllo di gestione si sviluppa sul finire degli anni Settanta, in un momento in cui la considerazione della variabile strategica in azienda era divenuta sempre più critica per la sopravvivenza della stessa: fino, almeno, agli anni Sessanta, infatti, la presenza di contesti ambientali poco sottoposti a mutamenti aveva portato alla considerazione del concetto di "pianificazione a lungo termine" (*long-range planning*), consistente in un processo volto a dettare le linee di sviluppo aziendale nel lungo periodo in un quadro di stabilità duratura. Tale concetto si è dimostrato totalmente inadeguato, alla luce delle crisi economiche degli anni Settanta, che hanno fatto emergere la necessità di sapersi adeguare a situazioni ambientali in continua evoluzione, portando alla ribalta, invece, il concetto di management strategico.³³ La verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi di lungo periodo, tipica del controllo strategico, avviene mediante un confronto fra previsioni, in termini sia qualitativi, effettuate nella fase di definizione degli orientamenti strategici,³⁴ e la traduzione di tali obiettivi in risultati. Già di per sé, tale prospettiva di controllo è difficile da pensare in maniera disgiunta dal controllo di gestione, relativo agli obiettivi di breve periodo. Da quanto è stato osservato, emerge come possa apparire corretto parlare di controllo strategico quando la fase di

³¹ La considerazione degli indicatori di qualità accanto a quelli di efficacia, in questo senso, mostra già possibili sviluppi del sistema di indicatori che vadano oltre alla considerazione della mera variabile economico-finanziaria.

³² Per approfondimenti: Paolini A., (1993).

³³ Si veda in particolare: Ansoff I., (1979); per la dottrina italiana: Canziani A., (1984).

³⁴ Per il concetto di orientamento strategico di fondo di un'impresa si rimanda a Coda V., (1988).

controllo si riferisce ad un'analisi sistematica di come la strategia è stata tradotta in azione, analizzando le conseguenze delle singole scelte operative sul concretizzarsi della strategia stessa; il controllo strategico, perciò, “più che un controllo sui risultati è dunque un «controllo del comportamento», nel caso specifico è l'«operare strategico» il comportamento da sottoporre a verifica. [...] Il punto di partenza, tuttavia, non è l'oggetto indicato, ma la sorveglianza dell'ambiente. Questa attenzione ai fattori esogeni non rappresenta nulla di nuovo: è l'atteggiamento «strategico» che di per sé nasce e si sviluppa dovendo fare i conti con l'evoluzione e le accentuate dinamiche dell'ambiente”.³⁵

Un sistema di controllo capace di considerare sia l'aspetto gestionale che quello strategico deve fondarsi sulla strategia come elemento di partenza, ma, affinché si possano cogliere i molteplici aspetti che la strategia deve considerare, appare non secondario che il sistema di controllo si fondi su una base “multidimensionale”, atta a far convergere, nella direzione dell'orientamento strategico di fondo, possibili tendenze divergenti nel breve periodo. In particolare, possono crearsi nel breve periodo dicotomie fra:

- orientamento all'esterno dell'azienda ed orientamento all'interno;
- visione d'azienda concentrata sulle singole unità organizzative e visione che considera la dimensione relazionale fra le stesse;
- orientamento all'efficienza ed orientamento all'efficacia;³⁶
- considerazioni solo dei risultati prodotti e focalizzazione eccessiva sui soli processi gestionali alla base dei risultati.

Il concetto della multidimensionalità, pur essendo stato, relativamente al controllo, approfondito in larga misura negli ultimi anni, è connotato alle aziende pubbliche o di servizio pubblico, chiamate a gestire una complessità d'interessi tra loro configgenti, a volte in misura anche maggiore delle aziende private. La multidimensionalità viene solitamente affiancata allo sviluppo dei sistemi di misurazione delle *performance*, oggetto di analisi del sotto-paragrafo seguente.

Significato e caratteristiche della performance measurement

Svolgendo un discorso valido per tutte le tipologie di azienda, l'esigenza di misurazione delle *performance*, vale a dire di accostamento ai sistemi contabili tradizionali, basati su indicatori di natura economico-finanziaria, di un sistema di rilevazioni, in grado di rispondere in modo più completo alle esigenze informative dell'azienda, si è incominciato ad avere nei primi anni Novanta³⁷ ed ha avuto un forte sviluppo successivo, andando a costituire uno degli ambiti disciplinari dell'economia aziendale più approfonditi negli ultimi anni.

La *performance measurement* è da considerarsi come un momento dell'attività di controllo, che va dunque a costituire uno degli elementi del complesso sistema del controllo. Volendo individuare le caratteristiche che stanno alla base di un sistema di misurazione delle *performance*, si possono considerare:

- la multidimensionalità degli indicatori utilizzati nel sistema, vale a dire la considerazione di più variabili alla base del sistema di controllo, al fine di non valutare l'operato aziendale secondo la sola dimensione economico-finanziaria, ma anche considerando altri aspetti di rilievo della gestione, quali ad esempio l'ottenimento della qualità, il grado di innovazione e le modalità di svolgimento dei processi aziendali;

³⁵ Paolini A., (1993), pp. 118-119.

³⁶ Non sempre efficienza ed efficacia viaggiano sugli stessi binari: è possibile avere una gestione efficiente ma non efficace, se il tentativo di ridurre il più possibile i costi porta all'impossibilità di raggiungere gli obiettivi nei termini fissati, o il concentrarsi troppo sull'obiettivo di breve fa perdere di vista la dimensione di medio-lungo periodo; si può avere una gestione efficace ma non efficiente quando si raggiungono gli obiettivi prefissati, ma a costo di un dispendio di mezzi eccessivo, che rischia di minare le basi per il raggiungimento futuro degli obiettivi.

³⁷ A tale proposito, in particolare, si segnala quanto descritto in Bergamin Barbato M., (1991). Con riferimento più specifico al concetto di “*performance measurement*”, uno dei primi articoli in cui tale esso è citato è: Eccles R.G., (1991); interessanti approfondimenti della materia sono presenti inoltre in: Bergamin Barbato M., Collini P., (1993).

- l'armonizzazione di aspetti gestionali e strategici, ascrivibile alla necessità di evitare uno scollamento fra gli obiettivi di breve periodo e quelli di medio-lungo;
- l'equilibrio fra orientamento all'esterno e all'interno, al fine di non considerare l'azienda come un sistema chiuso, ma tenendo ben presente il suo inserimento nel sistema sociale di relazioni, il cui corretto svolgimento è una chiave necessaria per il successo aziendale.

Gli elementi appena citati rappresentano la base di riferimento di uno dei modelli di gestione aziendale, basati su un approccio multidimensionale, che hanno riscosso maggior successo negli ultimi anni: la *Balanced Scorecard*. Tale modello è stato creato e sviluppato da Robert Kaplan e David Norton nei primi anni Novanta, per essere poi sviluppato negli anni seguenti con successivi perfezionamenti.³⁸ Gli elementi di base del modello della *Balanced Scorecard* (d'ora in poi, BSC) stanno nell'equilibrio (*balance*) fra obiettivi a breve e lungo termine (si potrebbe desumere anche, quindi, fra elementi di controllo direzionale e controllo strategico), fra indicatori monetari e non monetari, fra prospettiva interna ed esterna. La multidimensionalità del modello della BSC sta invece nella ricerca degli equilibri gestionali con riferimento a quattro dimensioni, che si pongono il fine di superare i limiti dei sistemi informativo-contabili basati unicamente sulla misurazione di dati quantitativi di natura monetaria:

- 1) economico – finanziaria; seppur il modello si ponga lo scopo di andare oltre alla considerazione di questa sola dimensione, essa rimane comunque uno dei fondamenti della BSC; per quanto riguarda gli indici di misurazione, questa prospettiva utilizza principalmente indicatori di redditività, tradizionali e non, oltre ad altri indicatori sempre comunque da valutare nella prospettiva di misurazione della *performance* da un punto di vista quantitativo; può essere considerata come la parte del modello più “tradizionale”;
- 2) clientela: in questa prospettiva, compito del management è quello di individuare i segmenti di mercato, su cui insistono i clienti, ai quali l'azienda ha interesse di rivolgere il proprio *business*;
- 3) processi interni: in questo ambito è necessario trovare indicatori capaci di porre a verifica la capacità dei processi aziendali di identificarsi come risorse strategiche per l'azienda;
- 4) apprendimento e crescita: è rivolta, più delle due precedenti dimensioni a cogliere gli aspetti critici per l'azienda, in una prospettiva di accrescimento e di diffusione della conoscenza; è la prospettiva in cui acquisiscono maggior rilevanza le risorse immateriali legate all'organizzazione.

Le quattro prospettive elencate sono strettamente legate fra loro da un impianto causa-effetto, per cui le misurazioni di ciascuna dimensione hanno poi un risvolto sulle altre, mediante un processo che ha come risultato finale il raggiungimento di determinati risultati nella dimensione economico-finanziaria, che, pur non essendo l'unico elemento da valutare, è comunque l'elemento finale da tenere sotto controllo (ciò si vedrà è vero più che altro per un'impresa privata). Il monitoraggio degli indicatori di natura economico-finanziaria, se impostato in maniera corretta e coerente a questo metodo, conferisce l'opportunità di poter osservare tutto il procedimento che ha portato ad un risultato di quel tipo, analizzando gli indicatori che ne stanno alla base.

La BSC diviene un sistema di supporto alla gestione nel momento in cui la statuizione degli indici da misurare, appartenenti ad ogni dimensione, viene legata alla *mission* aziendale, dalla quale discendono le strategie; se poi, dai risultati ottenuti sugli elementi della BSC, si fa anche discendere il meccanismo di ricompense interno, ecco come tutto l'agire dell'azienda può essere orientato da questo sistema.

La BSC è uno strumento ideato fondamentalmente per le aziende di natura privata; ciò non toglie che sia possibile prevederne un'applicazione anche per aziende pubbliche o di servizio pubblico, a maggior ragione se si tratta di aziende come quelle di servizi pubblici locali (d'ora in poi, SPL), che, per forma giuridica e strumenti di gestione utilizzati, sono comunque tra le aziende che svolgono servizi di natura pubblica che più si avvicinano a quelle private, tanto più che diverse aziende di queste settore sono anche private come proprietà. A riprova di quanto affermato, gli

³⁸ Si vedano: Kaplan R.S., Norton D.P., (1992, 1993, 1996, 2001).

stessi ideatori di questo strumento hanno dedicato una parte della loro opera all'applicazione della BSC agli enti statali e organizzazioni senza fini di lucro. A tale proposito, è importante notare, come gli autori rilevano che “*quasi tutte le organizzazioni no profit e governative incontravano difficoltà con l'architettura originaria della balanced scorecard, in cui al vertice della gerarchia compariva la prospettiva economico-finanziaria. Considerato che, per la maggior parte di queste organizzazioni, l'obiettivo principale non è il raggiungimento del successo economico-finanziario, si può modificare l'architettura della scheda per collocare in cima alla gerarchia i clienti o i membri dell'organizzazione. [...] Nel caso di un'organizzazione no profit o governativa, invece, le misure economiche finanziarie non sono indicatori significativi del fatto che l'organizzazione compia la sua missione. La missione dell'ente dovrebbe essere espressa e misurata al livello più alto della scheda*”.³⁹ Si ritiene di poter concordare con tale affermazione: pertanto, nell'ipotizzare la definizione di un sistema di controllo per aziende che svolgono un servizio di natura pubblica, quali le aziende di SPL (pubbliche o private che siano), si considererà la prospettiva della “clientela” come la prospettiva finale da tenere sotto controllo nel processo di relazioni causa-effetto che legano le dimensioni.

Un sistema di controllo multidimensionale per le aziende di servizi pubblici locali

Soffermandosi ad analizzare in maniera ancor più peculiare le aziende di SPL, la misurazione delle *performance*, al di là dell'approccio della BSC, richiama, in parte, quanto già affermato per le aziende private, ma necessita di alcune distinzioni, derivanti dal bisogno di porre come primo obiettivo dell'azienda non solamente il conseguimento del profitto, ma anche quello della soddisfazione della cittadinanza; anche se è vero che pure in un'azienda privata la soddisfazione della clientela è condizione necessaria al successo imprenditoriale, nelle aziende pubbliche acquisisce un'importanza ancor maggiore, per via del legame che vi è fra direzione dell'azienda, classe politica e consenso della popolazione; inoltre, l'esistenza dell'azienda pubblica stessa, in un certo senso, è motivata dalla necessità di soddisfare alcuni bisogni primari della cittadinanza. Tali principi sembrano applicabili anche alle aziende di SPL, perché si pensa di poter affermare che l'aspetto di erogazione del servizio pubblico (e dunque la soddisfazione dei bisogni della cittadinanza) sia preminente per tali aziende, al di là della forma giuridica, pubblica o privata che sia. Da quanto descritto pare quindi emergere che, per le aziende di SPL, la necessità di rispondere ai mutamenti di un contesto che le spinge nella direzione di una maggiore autonomia, di un maggior grado di concorrenza, della necessità di saper rispondere in maniera proattiva ai rapidi mutamenti ambientali, sempre più frequenti per l'alto tasso di innovazione tecnologica e di evoluzione dei bisogni dei cittadini, porti a dover fondare i sistemi di controllo su un efficace connubio fra elementi strategici e gestionali e sulla capacità di fondarli su opportuni sistemi di misurazione delle *performance* su base multidimensionale.

Sulla base di queste osservazioni, dunque, si propone un approccio di studio ai sistemi di controllo che sia coerente con quanto già descritto, vale a dire con il quadro normativo ed istituzionale che coinvolge le aziende di SPL (e gli enti locali). Questo tipo di approccio trae spunto da contributi teorici della letteratura, che sono stati presi in considerazione in precedenza,⁴⁰ nonché dal paradigma della *Public Governance*:⁴¹ coerentemente a tale approccio, si ritiene che le tipologie di rapporto che si potranno instaurare fra ente locale e azienda di servizi, alla luce del nuovo contesto, portino con sé la necessità di un attento esame dell'evoluzione degli strumenti di controllo da realizzare, sia da parte dell'ente locale sia dell'azienda di servizi; diviene dunque chiaro come per l'ente venga ad assumere un'importanza di rilievo, sia nella prospettiva in cui esso assuma la dimensione di *holding*, sia che assuma quella di *authority*, la dimensione del controllo strategico,

³⁹ Kaplan R.S., Norton D.P., (2002).

⁴⁰ In particolare, il riferimento prioritario è da individuarsi nello strumento della *Balanced Scorecard* di Kaplan e Norton.

⁴¹ In merito alla quale si rimanda, per approfondimenti a: Kooiman J., Van Vliet M., (1993), Meneguzzo M., (1995), Minogue M., Polidano C., Hulme D., (1998).

nel quale trova spazio una fase di valutazione del grado di realizzazione dei piani strategici. Per quanto riguarda, invece, le aziende di servizi, qualora si collochino in un modello di riferimento nel quale le scelte strategiche sono di spettanza prevalentemente dell'ente (*holding*), spetta loro il compito di concentrarsi in maniera precipua, relativamente all'erogazione dei servizi, sul controllo direzionale. Le osservazioni appena esposte assumono un'importanza ancora crescente nel caso in cui (ente *authority*), l'azienda di servizi definisca un proprio orientamento strategico di fondo; in questo ambito, assumerà particolare importanza, fra l'altro, l'aspetto del controllo a valenza esterna, volto a verificare il raggiungimento degli obiettivi di primaria importanza per gli *stakeholder* esterni.

Si intendono ora sviluppare le basi sulle quali si potrebbe fondare un sistema di controllo multidimensionale, che, pur partendo dal modello della BSC, se ne differenzia in alcuni importanti punti. Come prima osservazione, si ritiene non sufficiente, per un'azienda che produce un servizio pubblico, considerare i rapporti con la "clientela" (una delle prospettive della BSC), in quanto un ruolo importante per il successo dell'azienda stessa è ricoperto dalla cittadinanza, che può anche non coincidere con la specifica utenza di un determinato servizio. Il riferirsi solamente al "cliente" appare riduttivo, anche nel caso in cui l'utenza tendenzialmente coincida con tutta la cittadinanza: nell'ottica proposta, infatti, il cliente è colui che valuta l'operato dell'azienda nell'aspetto d'erogazione del servizio; il cittadino, invece, è colui che è attento ai risvolti ambientali, sociali (ed, eventualmente, etici) dell'operato dell'azienda di servizi. In coerenza a questa visione si può delineare la situazione di una stessa persona individuabile come cliente soddisfatto, ma cittadino insoddisfatto, o viceversa. Obiettivo dell'azienda di servizi deve essere quello di misurare le proprie *performance* relative al grado di soddisfazione dell'utenza, sia considerata nell'ottica cliente, sia nell'ottica cittadino. Conseguentemente, pare opportuno pensare di distinguere queste due ottiche in dimensioni differenti nel modello che si vuole proporre.

La separazione degli aspetti relativi alla considerazione dell'utente, rispettivamente, come cittadino e come cliente, risponde anche ad alcune tendenze emergenti di questi ultimi anni:⁴²

- l'aumento delle richieste di trasparenza gestionale e di coinvolgimento nelle scelte politiche e amministrative degli enti locali da parte della società civile;
- l'accrescimento del grado di consapevolezza della cittadinanza nel chiedere la realizzazione di servizi svolti in maniera sempre più efficiente, in corrispondenza ai bisogni espressi e latenti;
- la diminuzione delle risorse pubbliche a disposizione, che comporta la necessità di impiegarle in maniera il meno possibile dispersiva ed il più possibile orientata agli obiettivi di fondo.

In conseguenza di questi fattori, aumenta notevolmente l'attenzione che le aziende che svolgono un servizio pubblico devono incentrare sul concetto di "responsabilità sociale"⁴³ della loro gestione. Un ulteriore elemento di differenziazione dal modello della BSC può consistere nel non considerare come dimensione a sé stante "l'apprendimento e crescita": si ritiene opportuno, infatti, considerare tale aspetto, identificabile, se si vuole, anche nella promozione e sostegno delle risorse intangibili dell'azienda,⁴⁴ come permeante ogni singola dimensione del modello. Ciò significa ritenere che la rilevazione dei profili di interesse attorno alle risorse intangibili in azienda sia da considerare legata a tutti gli elementi di riferimento della *performance* aziendale: economici, sociali, qualitativi, ambientali, e così via. Questo punto va inteso anche come una conseguenza delle tendenze di cambiamento degli ultimi anni: l'apertura ad un contesto di maggior competizione, la necessità di perseguire politiche della qualità efficienti ed efficaci, la centralità giocata dal sistema di

⁴² Si veda Rogate C., (2002).

⁴³ La tendenza a considerare la "responsabilità sociale" dell'impresa è una delle linee emergenti più seguite negli ultimi anni. Per approfondimenti in merito si rimanda a: Hinna L., (2002). Oltre a questo riferimento, si consideri anche il "Libro Verde" emesso dalla Commissione Europea proprio sulla responsabilità sociale d'impresa: Commissione Europea, (2001).

⁴⁴ Per approfondimenti sull'importanza delle risorse intangibili in azienda si veda: Lev B., Zambon S., (2003).

conoscenze e relazioni nel modello di governo locale di un territorio (in una prospettiva di *Public Governance*) sono tutte osservazioni che rilanciano l'importanza dei fattori intangibili come variabile critica del successo per aziende quali quelle di SPL. Un eventuale isolamento in un'unica dimensione delle risorse intangibili potrebbe divenire, in senso contrario alla necessità di dare ad essa un maggiore risalto, una modalità di rilevazione che rischierebbe di non dare il giusto risalto agli elementi di immaterialità presenti in tutti gli aspetti rilevanti della *performance*. Ne deriva pertanto che un tale elemento critico, che deve essere tenuto in rilevante considerazione in un sistema di controllo che voglia integrare aspetti strategici e gestionali, debba emergere nella rilevazione di tutte le dimensioni sulle quali si intende fondare il sistema del controllo.

Il possibile modello di sistema di controllo multidimensionale si verrebbe perciò a configurare con l'articolazione su queste quattro dimensioni:

- 1) qualitativa (ottica utente del servizio, come cliente)
- 2) sociale (ottica utente del servizio, come cittadino)
- 3) economico-finanziaria
- 4) relativa ai processi interni.

Rifacendosi all'approccio più diffuso nella letteratura in materia, si intendono ora ricordare gli aspetti principali che dovranno fondare tale sistema:

- lo stretto collegamento del sistema di misurazioni sottostante ad ogni dimensione con la *mission* aziendale e la strategia ad esso collegata;
- l'insieme di relazioni causa-effetto che dovranno legare le relazioni l'una all'altra.

Prima di concludere, si vogliono elencare brevemente alcuni possibili elementi che saranno da prendere come riferimento per l'implementazione del sistema di misurazioni alla base del sistema di controllo proposto. Si rilevi fin da ora come alla base di tale sistema non andranno posti solo indicatori di natura quantitativa (né tanto meno solo di natura quantitativo-monetaria), bensì anche indicatori di natura qualitativa.

Per quanto riguarda la dimensione della clientela, strettamente legata alla qualità dei servizi erogati, andranno approntati indicatori di misurazione volti a valutare:⁴⁵

- la validità tecnica delle prestazioni, relativa alla capacità "strutturale" del servizio di soddisfare il bisogno; questo aspetto potrà mettere in luce anche alcuni tratti specifici delle prestazioni erogate dall'azienda, strettamente legate a risorse interne di natura intangibile;
- il tempo di intervento, identificabile secondo tre profili differenti: il primo è relativo alla durata di produzione del servizio; il secondo ed il terzo sono invece relativi ai tempi di attesa, rispettivamente, necessari per l'ottenimento del servizio da parte dell'utenza e che si manifestano successivamente alla richiesta di un determinato atto;
- l'orientamento intersoggettivo, che coinvolge la sfera di relazioni fra l'utenza e l'azienda, sia negli aspetti di rapporto di "relazioni con il pubblico", per le quali è necessario dimostrare un approccio di disponibilità e cortesia, sia per quanto riguarda l'attenzione ai bisogni, espressi o latenti, della comunità;⁴⁶
- il grado di soddisfazione dei bisogni (impliciti ed espressi)⁴⁷, conseguenza di tutti i punti precedenti, con particolare riferimento al primo.

Con riferimento alla dimensione sociale, il sistema di controllo dovrà avere basarsi su aspetti legati alla valutazione quali-quantitativa de:

⁴⁵ Per approfondimenti si veda: Donato F., (2000).

⁴⁶ Rispetto ai bisogni impliciti ed espressi, i bisogni latenti certamente più complicati da rilevare, i quanto consistono nei bisogni che la cittadinanza non manifesta in maniera esplicita, ma che, se soddisfatti, possono accrescere il grado di soddisfazione e di consenso sociale in maniera rilevante.

⁴⁷ I bisogni impliciti sono quelli rispetto ai quali il cittadino ritiene scontato il soddisfacimento da parte dell'ente o dell'azienda di servizio dislocati sul territorio; i bisogni espressi, invece sono quelli il cui soddisfacimento è richiesto in modo palese, essendo ritenuti come fondamentali per un reale soddisfacimento delle proprie esigenze da parte del cittadino stesso.

- l'impatto ambientale dell'attività svolta dall'azienda di SPL; in taluni servizi, quali il servizio idrico e il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti, questo elemento è di importanza centrale per le aziende di SPL;
- il grado di trasparenza e di responsabilità nell'erogazione dei servizi, nonché nel sistema di comunicazione attivato verso la cittadinanza; in una parola sola, si potrebbe usare per questo elemento il termine inglese "accountability";
- il grado di soddisfazione non solo esterno, ma anche interno, relativo alle risorse umane a disposizione dell'azienda;
- la capacità di creare un contesto di fiducia nel territorio, nonché il grado di soddisfazione dei bisogni latenti della cittadinanza, elementi questi che in un certo senso riassumono quanto delineato nei punti precedenti.

Si noti come in questa dimensione sia assolutamente rilevante il ruolo ricoperto dagli aspetti di natura intangibile, legati in particolare alla capacità di instaurare buone relazioni, di creare consenso e fiducia: essi, infatti, soprattutto con riferimento al profilo sociale, sono fra gli elementi chiave di successo per l'azienda.

Per quanto riguarda la dimensione economico-finanziaria, potranno essere identificati degli indicatori volti a valutare:

- la "creazione di valore economico",⁴⁸ vista come l'elemento centrale per il proseguimento dell'attività aziendale, essendo quello che può assicurare la sopravvivenza dell'azienda stessa; per la quale esistono in dottrina diversi modelli di riferimento;
- il grado di aumento dei ricavi, nell'ottica di valutare la performance di vendita, come misura diretta di "soddisfazione" della clientela, ambito d'analisi che si integra con le rilevazioni della dimensione qualitativa;
- l'incremento della produttività e riduzione dei costi, al fine di esprimere una misura dell'efficienza secondo la quale sono condotti i processi produttivi;
- l'utilizzazione delle risorse aziendali, nei termini di come gli investimenti effettuati riescono a tradursi in profitti, dando sviluppo al ciclo di investimenti, necessario per il proseguimento dell'attività; quest'ambito appare il più indicato per introdurre indicatori legati anche alle risorse intangibili dell'azienda;
- la gestione del rischio e delle possibili fluttuazioni di redditività future, al fine di poter tenere sotto controllo anche eventuali mutamenti futuri dello scenario attuale.

Infine, in merito alla dimensione dei processi interni aziendali, si dovrà porre l'attenzione su:

- la capacità di soddisfare i fornitori (tempistica di ordini e pagamenti stabile e puntuale);
- la capacità di sviluppare procedimenti di apprendimento interno (*learning by doing*) e miglioramento continuo, nell'esecuzione dei processi;
- il tasso di riduzione degli errori;
- il grado di utilizzo e diffusione delle tecnologie informatiche.

Anche con riferimento a questa dimensione, emerge con evidenza come un profilo di immaterialità possa affiorare dalla quasi totalità degli elementi indicati.

Ai fini di fornire un quadro completo, pur nell'ambito di una trattazione degli argomenti, che è stata volta a delineare gli elementi essenziali di analisi, si vuole, in sede di conclusioni, sottolineare quali possono essere i limiti dell'approccio presentato; in particolare, possono emergere due rischi dall'implementazione, in un'azienda di SPL, di questo sistema:

- 1) si potrebbe incorrere in un'eventuale eccessiva formalizzazione della strategia aziendale, quando invece nel contesto concorrenziale attuale non è pensabile un approccio alla strategia troppo deliberato e formalizzato; tale eventuale rigidità strategica potrebbe derivare dalla necessità, prevista dal modello di Kaplan e Norton, di legare la strategia stessa all'insieme di indicatori utilizzati nel modello;

⁴⁸ Si veda, per le imprese private: Rappaport A., (1996), Guatri L., (1998); per le aziende pubbliche (gli enti locali in particolare): Deidda Gagliardo E., (2002).

- 2) inoltre, vi è la possibilità che il modello presenti un grado di complicatezza eccessivo, qualora si renda necessario dover integrare nel sistema multidimensionale un numero di indicatori troppo ampio, tale per cui possa risentirne la coerenza complessiva del sistema.

3. Gli strumenti finanziari innovativi per le politiche di sviluppo delle aziende di servizi pubblici locali

(Oliviero Beni)

Premessa

La realizzazione di investimenti pubblici, in Italia, è un argomento strettamente collegato ad alcune recenti problematiche che vanno dalla crisi congiunturale alle restrizioni finanziarie poste dal Patto di stabilità, dalla creazione della Banca centrale europea alla diminuzione della spesa per investimenti. Il trascorso decennio rappresenta, in effetti, un periodo che ha visto un forte dimensionamento sia della spesa pubblica che del meccanismo di trasferimento delle risorse, che hanno inciso in modo marcato sulla capacità di attivazione degli investimenti sul territorio. Gli effetti di tale restrizione, in termini di politica economica, si sono resi subito evidenti, specie in sede locale, nella misura in cui non si è riusciti ad attivare i necessari interventi di sviluppo, e a coordinarli con quelli produttivi, infrastrutturali, della ricerca e delle risorse umane.

La legge finanziaria 1997, del 23 dicembre 1996, n. 662, ha dato nuovo impulso e nuove prospettive all'amministrazione pubblica, soprattutto in campo di programmazione tra più soggetti, al fine di creare le condizioni atte ad assicurare un'efficace attuazione degli interventi programmati. Nel 1999, in concomitanza con la predisposizione del Quadro comunitario per il sostegno 2000-2006 per accedere alle risorse finanziarie comunitarie disponibili, ha preso avvio la "nuova programmazione", fondata sul "partenariato istituzionale", che prevede la concertazione tra i vari livelli istituzionali (comunitario, nazionale, regionale, locale), e il "partenariato sociale", che prevede il concorso, alle scelte programmatiche e alla loro attuazione sul territorio, di tutti i soggetti che vi operano, anche privati.

In questo nuovo panorama, dunque, si scorge sia la trasformazione dell'ente locale che, da amministrazione decentrata della Stato, è chiamato ad essere soggetto di governo dell'economia locale, sia l'innovazione delle imprese di pubblica utilità quali, ad esempio, le aziende di servizi pubblici locali, che sono tenute a seguire le logiche di mercato.

Tra queste molteplici e profonde innovazioni di figure e di strumenti finanziari avviati e realizzati negli ultimi anni, dopo la sua iniziale e quasi esclusiva applicazione nei paesi anglosassoni, il Project Financing trova oggi attuazione generale e diffusa. Con il Project Financing, l'approccio dell'operatore pubblico alla soluzione del problema delle infrastrutture è tenuto a cambiare radicalmente rispetto al passato: da una "cultura dell'appalto" deve passare a una "cultura del progetto". Di riflesso, le opere da realizzare sono da considerarsi non più come strutture inerti, ma come imprese da costruire e gestire.

La dinamica che si presenta è quella di un agente (operatore pubblico), ente locale o azienda di servizi pubblici locali, che dispone di un progetto di investimento profittevole ma non delle risorse finanziarie per attivarlo, possedute invece dal principale (il privato). Inoltre la finalità pubblica, che deve risultare prevalente in un'operazione di questo genere, può indirizzare verso modalità operative le più idonee e verso una remunerazione (cash flow) adeguata dei capitali privati impegnati.

Appare del tutto evidente, di fronte alla necessità di assumere una visione globale del progetto, la stretta relazione tra Project Financing e Studio di fattibilità, preliminare e necessario per determinare la fattibilità tecnica, economica, finanziaria, ambientale e sociale del progetto, e strumento per riconoscergli titolo e interesse per l'attuazione mediante un intervento di Project Financing. Tra Project Financing e Studio di fattibilità si inserisce una nuova funzione strategica:

quella della identificazione, valutazione e distribuzione dei rischi tra i vari soggetti coinvolti, attraverso un processo di negoziazione e ripartizione del rischio che esprime, forse, l'essenza propria e originale del Project Financing. Pertanto, oltre che muovere da una "cultura dell'appalto" a una "cultura del progetto", è necessario completare quest'ultima radicando nelle istituzioni una "cultura della valutazione", da assumere come pratica ordinaria.

La realizzazione tramite Project Financing di interventi difficilmente realizzabili col solo supporto creditizio tradizionale, dischiude le porte ad un'altra considerazione importante: il Project Financing non è solamente un nuovo modo per mobilitare risorse finanziarie private verso investimenti pubblici, ma è anche un'opportunità per coinvolgere il privato, non solo affinché si impegni sulla base di soluzioni già indicate da strutture politiche, ma anche per responsabilizzarlo nel proporre soluzioni proprie nel settore pubblico. Infatti, non è prerogativa esclusiva della pubblica amministrazione offrire soluzioni all'intervento dei privati: anche questi ultimi possono, grazie alla innovazione e alla ricerca, proporre idonee soluzioni all'operatore pubblico: in questo modo, privato e pubblico possono realizzare una virtuosa sinergia. L'innovazione è, infatti, una pre-condizione indispensabile per la crescita economica e sociale di un territorio: la globalizzazione ha imposto all'ente pubblico di muoversi in modo rapido, innovativo, di indirizzare le sue risorse verso settori economici basati sulla conoscenza. La capacità di competere con successo nel mercato deriva dalla propensione al miglioramento continuo, e in questo il privato si presta come il miglior supporto all'azienda di servizi pubblici locali.

In un contesto internazionale caratterizzato da una forte e diffusa esigenza di contenimento del deficit pubblico e di miglioramento della qualità dei servizi pubblici erogati, un contributo importante può provenire dal privato: viene così a crearsi una partnership tra settore pubblico e privato, una convergenza di interessi tra attori diversi: una volta eliminati i monopoli dei governi, le aziende private e le pubbliche autorità andranno a costituire importanti partnership in base alle quali verranno assegnate concessioni ai consorzi privati per lo sviluppo, il finanziamento e la fornitura di servizi pubblici quali le scuole, gli ospedali, le strade, l'illuminazione pubblica e altri servizi pubblici locali.

E' necessario ricordare, tuttavia, che il settore privato non può sostituirsi alla pubblica amministrazione, poiché non tutte le opere pubbliche sono realizzabili con l'utilizzo della finanza di progetto, a volte visto come panacea di tutti i mali del settore dei lavori pubblici.

C'è da aggiungere che, nonostante la sua utilità, il Project Financing non ha avuto uno sviluppo notevole in Italia, per cause diverse: la sua natura e tradizione anglosassone non ha un equivalente puro nella realtà italiana, nella quale la finanza di progetto è stata introdotta con la legge quadro sui lavori pubblici, normativa che mira a proteggere il settore pubblico disincentivando l'imprenditoria privata, sfavorita inoltre da una complessa burocrazia. Un'altra causa è imputabile al sistema bancario italiano, che difficilmente è disposto a concedere finanziamenti oltre il medio termine.

La tendenza dell'ultimo decennio, quindi, mostra un significativo cambiamento del ruolo dei governi nella fornitura dei servizi connessi alle infrastrutture, che ha avuto importanti riflessi nelle realtà locali, che si sono aperte alla partecipazione del settore privato. Il ruolo del Project Financing sta diventando quindi predominante nel finanziamento, nella costruzione e nella messa in funzione delle infrastrutture in tutto il mondo. Il settore privato porta con sé le abilità manageriali e l'innovazione, che consentono una migliore fornitura dei servizi, e pongono all'attenzione dei pubblici poteri soluzioni atte a risolvere i problemi delle infrastrutture e dei servizi di pubblica utilità a livello locale. In un'epoca dominata dalla "economia della conoscenza", i sistemi economici locali si ergono quali nodi di una rete di competitività nazionale e internazionale. Processi di sviluppo endogeno capaci di valorizzare la specificità locale, che puntano sul livello di "capitale sociale" fatto di conoscenze, infrastrutture, servizi, ripropone la necessità di realizzare concretamente quel fondamentale principio di sussidiarietà che ormai fa parte dell'ordinamento di ogni comunità, anche di quella locale, e che finora è stato interpretato nell'accezione di sussidiarietà verticale, ovvero come delega di poteri dall'alto, e non in senso orizzontale.

Due sono i vincoli principali alla completa applicazione di tale principio: il vincolo finanziario e il vincolo decisionale. Il superamento del vincolo finanziario è legato alla possibilità che le risorse non siano solamente di matrice pubblica, ma anche di origine privata. Il superamento del vincolo decisionale è legato invece alla necessità di muovere da una "prassi del decreto" ad una "prassi del contratto", che vede la capacità di avviare tavoli di concertazione tra le parti sociali per affrontare i problemi e le esigenze con un'ottica di programmazione. La sussidiarietà orizzontale, di cui il Project Financing è espressione, mira alla creazione di una nuova governance anche a livello locale, basata sulla valorizzazione dei vantaggi competitivi legati alle specializzazioni settoriali del privato. Dall'inizio degli anni novanta, le politiche di sviluppo locale hanno subito un profondo processo evolutivo: da semplici procedure autorizzative si sono trasformate in più complessi processi innovativi regolati da procedure negoziali. Questo ha modificato profondamente la cultura della collaborazione tra i diversi soggetti interessati allo sviluppo del territorio, con la proposizione di nuovi modelli che vedono sempre più nel rapporto pubblico/privato una nuova via per lo sviluppo competitivo dei sistemi locali. In questo contesto, la competizione globale non avviene più per singole produzioni, ma per sistemi d'area dove l'ente locale è sempre più parte attiva dello sviluppo economico del proprio territorio: l'amministrazione, così, è investita di un nuovo ruolo: non più soggetto autorizzatore, ma soggetto promotore capace di dare impulso alle azioni di sviluppo locale, creando un "sistema di convenienze" per attrarre investitori, utenti, visitatori: questo aspetto risulta ancor più auspicabile, tenendo in considerazione il fatto che il processo di decentramento amministrativo ha modificato profondamente i bilanci dello Stato che, con lo spostamento di masse sempre crescenti di risorse per le spese correnti, ha reso evidente la diminuzione dei flussi finanziari a disposizione degli enti locali per progetti d'investimento. Inoltre, la struttura stessa dei bilanci degli enti locali è impegnata per valori superiori anche all'80% per spese correnti, a fronte di un'autonomia impositiva locale che ha ormai quasi raggiunto il suo limite massimo e, di questi limiti ne risentono anche le aziende dei servizi pubblici locali.

Uno strumento innovativo: Il Project Financing

Nel contesto sopra descritto, appare inevitabile e di rilevanza strategica il ricorso al Project Financing, salutato positivamente quale strumento per la realizzazione delle infrastrutture per l'ammodernamento generale del Paese a parità di risorse pubbliche impiegate, grazie all'apporto di risorse private addizionali, che liberano quelle pubbliche destinabili, quindi, altrove: il Project Financing è un'operazione di finanziamento di un progetto che viene realizzato, economicamente e giuridicamente, in modo separato dal patrimonio delle imprese che lo realizzano. In un project financing, l'iniziativa economica viene generalmente supportata da promotori attraverso la costituzione di una società di progetto, che opera la separazione economica e giuridica dell'investimento. Tale investimento viene valutato da banche ed azionisti principalmente per la sua capacità di generare ricavi e cash flow, utili per la remunerazione del capitale di debito e di rischio. La complessiva gestione dei rischi del progetto e degli accordi contrattuali, data la natura dell'operazione, è garantita più a livello contrattuale che reale.

Le imprese possono porsi, nell'ambito del project financing, come committenti ed utilizzatori del prodotto/servizio che sarà l'output dell'investimento, o come realizzatori e gestori dell'investimento sia individualmente che in associazione.

Profilo economico e giuridico dell'istituto

Il Project Financing nasce nei paesi anglosassoni come una metodologia finanziaria innovativa per la realizzazione di opere pubbliche senza oneri finanziari per la pubblica amministrazione, costituisce un modello del tutto nuovo nella disciplina di settore che dovrebbe porre rimedio alla scarsità di fondi pubblici altrimenti impiegabili a favore della collettività.

Il Project Financing, che nel nostro ordinamento è in costante espansione, si configura come un'operazione di finanziamento di una particolare unità economica, nella quale un finanziatore è soddisfatto di considerare, sin dallo stadio iniziale, il flusso di cassa e gli utili dell'unità economica

in oggetto come la sorgente di fondi che consentirà il rimborso del prestito e lo svolgimento dell'attività.

La normativa di riferimento che disciplina questo istituto è la Legge quadro sui lavori pubblici 11-02-1994, n. 109 (artt. 37-bis e seguenti) e succ., nota come Legge Merloni, ampliata successivamente da ulteriori interventi legislativi, in particolare dalla Legge Merloni-ter n.415/1998 che introduce nel nostro ordinamento il project financing attraverso gli artt. da 37bis a 37nonies, e dalla legge 24 novembre 2000 n. 340 (art. 21) che prevede l'utilizzo del project financing con riferimento alla realizzazione di nuove infrastrutture viarie di interesse nazionale che prevedano un sistema di pedaggiamento; e dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. Legge obiettivo) che ha conferito al Governo la delega per l'emanazione di uno o più decreti legislativi riguardanti, tra l'altro, la disciplina della tecnica di finanza di progetto per finanziare e realizzare, con il concorso del capitale privato, le infrastrutture pubbliche e gli insediamenti strategici di preminente interesse nazionale. Infine, sempre allo scopo di promuovere l'utilizzo del project financing, l'art. 7 della legge 17 marzo 1999, n. 144 ha previsto l'istituzione, nell'ambito del CIPE, dell'Unità tecnica - finanza di progetto.

Tre sono gli aspetti salienti che qualificano il project financing sul piano economico:

- la finanziabilità del progetto, cioè la sua attitudine a produrre nel suo ciclo vitale un flusso di cassa (cash flow) sufficiente a coprire i costi operativi, remunerare i finanziatori e fornire un margine di profitto al promotore dell'operazione (il progetto dev'essere self-liquidating);
- la concentrazione del finanziamento in un autonomo centro di riferimento giuridico e finanziario, individuabile nella società di progetto, cui vengono affidati i mezzi finanziari e la realizzazione del progetto: ciò comporta una separazione giuridica e finanziaria del progetto dagli sponsors, e la collocazione fuori bilancio del project financing rispetto alle altre attività dei promotori o azionisti della società di progetto;
- la costituzione di garanzie indirette, a favore dei finanziatori esterni dell'iniziativa, basate su una gamma di accordi tra le parti interessate al progetto, facenti riferimento a studi di fattibilità del progetto a livello economico-finanziario, sui flussi di realizzo, e sulle analisi del rischio (con la conseguenza che la possibilità di rivalsa dei finanziatori e degli altri creditori nei confronti degli sponsor rimane limitata al valore delle attività finanziate.

Dal punto di vista giuridico, il Project Financing non si rivela come una forma contrattuale tipica, rappresentando invece la sommatoria di singoli contratti (di fornitura, di appalto, di finanziamento, di concessione, di costruzione e di gestione) che ne costituiscono la struttura: è per questo che si ritiene che l'utilizzo del project financing non richieda tanto una disciplina ad hoc, quanto la valorizzazione del "collegamento negoziale" che si genera tra i rapporti contrattuali che si coagulano attorno all'operazione di finanziamento.

Il legislatore, attraverso la disciplina introdotta con gli art. 37bis e seguenti della legge 109/1994, ha comunque inteso garantire le aspettative degli operatori economici del settore, offrendo maggiore certezza e stabilità al rapporto tra amministrazione concedente e l'aggregato di soggetti privati interessati al finanziamento di un'opera o di un servizio pubblico, e fornendo un corpus di regole idoneo a consentire previsioni ragionevoli dei flussi di cassa.

Schematicamente, tale disciplina si articola come segue:

- a) riconosce l'autonomia della figura del promotore e della fase di promozione dell'opera pubblica;
- b) individua nella concessione di costruzione e gestione la forma giuridica più idonea a realizzare un project financing, con l'introduzione di concrete modifiche all'istituto, prima tra tutte la possibilità di conferire al concessionario diritti non direttamente correlati all'opera che si intende realizzare;

- c) rimette alla volontà delle parti il contenuto negoziale, particolarmente per quanto riguarda la determinazione e l'aggiornamento delle tariffe dei servizi previsti nel progetto, al fine di coprire i costi di esercizio, del debito, e per fornire una remunerazione del capitale adeguata;
- d) determina la procedura attraverso la quale pervenire legittimamente alla scelta del progetto e del concessionario;
- e) realizza la separazione giuridica e finanziaria dell'iniziativa dalle altre attività degli sponsor attraverso la costituzione di società di progetto, prevedendo inoltre deroghe al diritto societario finalizzate a massimizzare la capacità di finanziamento della medesima società;
- f) tutela il privato in caso di revoca o inadempimento dell'ente concedente;
- g) prevede garanzie dirette in favore dei finanziatori, riconoscendo agli stessi la facoltà di subentrare al concessionario nel rapporto con l'amministrazione.

Ambito di applicazione

I lavori pubblici e i lavori di pubblica utilità

L'art. 37bis colloca l'ambito di operatività del project financing all'interno della "realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità": tale espressione va coordinata con la nuova prevista dal secondo comma dell'art.19 ed usata dal legislatore, che specifica nell'oggetto dell'affidamento in concessione di costruzione e gestione "la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori pubblici, o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica".

L'assoggettamento alla disciplina relativa ai lavori pubblici risolve, inoltre, le problematiche relative alle compatibilità ambientali, urbanistiche ed edilizie dei lavori di pubblica utilità, assicurandone la celere realizzazione.

I "nuovi" servizi di pubblica utilità

Sia nell'art. 37quinques che nell'art. 37sexies, l'attività affidata al concessionario è individuata nella "realizzazione e/o gestione di una infrastruttura o di un nuovo servizio di pubblica utilità". L'espressione invita innanzitutto a soffermare l'attenzione sull'interpretazione finalistica del concetto di pubblica utilità, che prescinde sia dalla natura del soggetto che la esercita sia dal carattere "riservato" della gestione, per comprendere invece tutte le attività rivolte all'utenza; inoltre, il concetto ha significato soprattutto economico poiché si riferisce a quei servizi suscettibili di gestione con criteri imprenditoriali (definiti dall'espressione anglofoba public utilities), e dalla cui gestione si genera la parte più rilevante del cash flow dell'iniziativa.

Opere calde e opere fredde

L'ambito di operatività del project financing, sotto il profilo economico-finanziario, è fortemente condizionato dalla finanziabilità dell'opera o del servizio: ciò ha condotto ad operare una distinzione, in seno alle opere pubbliche, tra opere fredde e calde. Le opere fredde sono opere in cui la funzione sociale è assolutamente predominante: per questo motivo l'applicazione di tariffe non è consentita, oppure è permessa ma ad un livello talmente basso da non generare flussi di cassa in grado di consentire il rimborso dei fondi impiegati.

Le opere calde, invece, permettono l'applicazione di un prezzo del servizio, che rappresenta la controprestazione che l'utente è tenuto ad effettuare per fruire del servizio stesso: si tratta dunque di servizi a rilevanza imprenditoriale, che nello svolgimento di un'attività organizzata comporta no costi e ricavi.⁴⁹

⁴⁹ Viene ribadito il carattere self-liquidating dell'opera o del servizio al fine della fattibilità di un'operazione di project financing, sul quale anche il legislatore si è soffermato nell'art. 14, in cui stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici, nell'ambito della programmazione triennale, devono individuare i bisogni che possono essere realizzati tramite finanziamenti privati, in quanto suscettibili di gestione economica, nella particolare accezione di gestione imprenditoriale di impresa

Ipotesi spurie di project financing

Diversamente da altre proposte di legge, in cui l'applicazione del project financing alla realizzazione di opere pubbliche era concepita esclusivamente nella forma "pura", vale a dire con l'esclusivo impiego di capitali privati, nel testo approvato si prevede che la proposta di finanziamento sia rivolta alla realizzazione di opere e servizi "con risorse totalmente o parzialmente a carico dei promotori stessi": ciò significa che l'intervento, da parte dell'ente pubblico, può assumere diverse forme: dall'erogazione di finanziamenti a fondo perduto (o comunque agevolati), alla costruzione di garanzie a favore dei finanziatori del promotore.

Tipologia di operazioni

Le operazioni di Project Financing si differenziano in base alle possibili articolazioni e varianti di seguenti schemi base:

1. B.O.T. (Build, Operate and Transfer) che prevede la costruzione, la gestione dell'opera costruita, il trasferimento finale ad avvenuta realizzazione del ritorno dei capitali investiti per affidare la gestione ad un soggetto terzo; essa è da preferire perché realizza l'opera e recupera i capitali investiti attraverso i flussi di cassa generati dal progetto nel suo complesso, che assicura ricavi certi e brevità del periodo di esposizione;
2. B.O.O. (Build, Operate and Own) che prevede la costruzione, la gestione e la proprietà delle opere realizzate fino alla scadenza della convenzione comprendente la realizzazione e la gestione dell'opera;
3. B.O.O.T. (Build, Operate, Own and Transfer) che prevede la costruzione, la gestione, la proprietà per un determinato periodo ed il trasferimento successivo.

I soggetti che intervengono

In un'operazione di project financing sono coinvolti molti soggetti, ognuno dei quali può assumere anche più ruoli nell'esecuzione del progetto: l'elemento che permette di creare una coalizione di più interessi è dato dalla combinazione rischio-rendimento accettabile.

I soggetti coinvolti in operazioni di "project financing" si possono ricondurre alle seguenti principali figure:

- I promotori.
Sono coloro che, intravedendo la convenienza e l'opportunità di un'iniziativa, costituiscono la società di progetto e forniscono parte del capitale di rischio. Le altre quote del capitale sono conferite dai realizzatori dell'impianto o dell'infrastruttura, dai costruttori dei macchinari, dagli utilizzatori e dai clienti finali. Il promotore dell'operazione è in genere l'ente pubblico, il quale promuove la costituzione delle società miste, collabora all'elaborazione del quadro programmatico dell'opera, ne verifica la fattibilità tecnica e l'impatto ambientale.
- Finanziatori
Si tratta di banche, società finanziarie, istituti di credito internazionali che, oltre a fornire la quota più rilevante delle risorse finanziarie, assumono la funzione di organizzazione, coordinamento e gestione dei finanziamenti. Il loro ruolo è molto importante, se li si considera nella triplice veste di advisor (verificano gli aspetti tecnici, normativi e legali, sviluppano ipotesi di allocazione dei rischi, redigono il business plan, recuperano il capitale di debito e di rischio); arranger (organizzano e negoziano i termini del finanziamento e delle emissioni obbligazionarie); lender (erogano i finanziamenti, condiscono il capitale di rischio, monitorano i finanziamenti).
- I gestori.
Provvedono alla gestione dell'opera realizzata. Essi spesso si identificano con i costruttori, specialmente quando il progetto è realizzato in regime di concessione; in altri casi possono identificarsi con la società di progetto.
- Le controparti commerciali.

Sono gli acquirenti/utenti del bene-servizio prodotto. Il loro ruolo è fondamentale, poiché nessuna operazione di "project financing" dovrebbe essere avviata se prima non sono stati stipulati dei contratti di acquisto del prodotto in modo da garantire, con un certo margine di sicurezza, i futuri flussi di cassa.

- I garanti.

Sono individuabili nei promotori stessi, nelle parti coinvolte negli aspetti tecnico-commerciali dell' operazione e, nei casi di maggior rilievo, sono gli stessi organi pubblici cui preme il successo dell' iniziativa. Oltre ai soggetti sopra indicati vanno in particolare ricordate le autorità pubbliche e le società di certificazione e controllo, per il ruolo innovativo che rivestono nello sviluppo di questa categoria di progetti.

- Autorità pubbliche.

Il riferimento è al Governo ed a tutti i soggetti pubblici che siano nelle condizioni di promuovere un progetto o stimolare l' analisi delle convenienze degli operatori. Ai fini della fattibilità dell' iniziativa è indispensabile, per i privati, che la natura delle opere da realizzare e le valutazioni sull' investimento consentano la cessione del prodotto finale sul mercato, con un risultato economico tale da soddisfare le attese di banche ed azionisti. Da parte dell' autorità pubblica, inoltre, è necessaria la disponibilità di un sistema di regole chiaro, cui si accompagni la certezza che i programmi e gli adempimenti amministrativi siano in sintonia con i tempi del progetto. Esistendo tali condizioni, l' autorità pubblica che a cuore lo sviluppo di una determinata iniziativa, procede all' aggiudicazione della concessione ai soggetti interessati, i promotori, che dovranno poi farsi carico della verifica della fattibilità del progetto, dell' impatto ambientale, delle strategie commerciali, della redditività e della costruzione dell' opera.

- Le società di certificazione e controllo.

Sono società di consulenza ("marketing", legale, assicurativa, ingegneristica) che assistono i soggetti coinvolti in tutti i suddetti adempimenti. Un ruolo particolare viene svolto dalle società che effettuano il controllo del progetto nelle sue varie fasi di attuazione.

La società di progetto interfaccia tutti i partecipanti, i quali sono portatori di interessi particolari e non necessariamente coincidono e trovano unicità nell'obiettivo comune rappresentato dal perseguimento del successo del progetto.

La figura del promotore: sponsor privati e pubblici

A differenza delle precedenti esperienze di finanziamento privato di opere pubbliche realizzate con lo strumento della concessione di costruzione e gestione, uno degli aspetti innovativi della nuova disciplina introdotta dalla legge 109/1994 è rappresentato dallo specifico riconoscimento della figura del promotore, il quale diventa soggetto cardine della fase di promozione dell'opera pubblica da realizzare.

L'art. 37bis, comma 2 della Legge dispone che possono presentare le proposte di finanziamento i soggetti di cui agli artt. 10 e 17, comma 1, lett. f) eventualmente associati e con gestori di servizi, rinviando al Regolamento l'individuazione delle ulteriori figure di promotore e dei relativi "requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali".

Pertanto, prima dell'entrata in vigore del D.P.R. 554/1999, potevano assumere autonoma veste di promotori solo i soggetti ammessi alle gare, e le società di ingegneria; mentre la partecipazione alla promozione dell'opera da parte di enti finanziatori o di erogatori (pubblici o privati) di servizi interessati alla gestione della medesima era ammessa solo in forma associativa (associazione o consorzio) con i promotori costruttori.

L'art. 99 comma 1 del Regolamento ha, invece, sancito che le proposte di cui all'art. 37bis della Legge 109/1994 possano essere autonomamente presentate anche da coloro che svolgono professionalmente attività finanziaria, assicurativa, tecnico-operativa, di consulenza e di gestione nel campo dei lavori pubblici o di pubblica utilità o dei servizi alla collettività, sempre che negli

ultimi tre anni abbiano partecipato in modo significativo alla realizzazione di interventi di natura ed importo pari a quello oggetto della proposta.

Ai sensi dell'art. 99, comma 2, la proposta può essere presentata anche da soggetti costituiti ad hoc, purché composti in misura maggioritaria da soci in possesso dei requisiti di cui al comma precedente (cioè da soggetti che possano essere considerati autonomamente promotori). In ogni caso, per l'ottenimento della concessione, il promotore deve essere in possesso, anche associando o consorziando altri soggetti, dei requisiti previsti per il concessionario di lavori pubblici di cui all'art. 98.

La fattispecie descritta dall'art. 99 comma 1, che si riferisce alla figura del promotore-non costruttore, è stata ampliata dall'Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici con determinazione n. 20/2001 del 4 ottobre 2001, la quale ha precisato che "(...) nel caso si tratti di promotori non costruttori-gestori, il riferimento alla natura delle opere in precedenza realizzate va considerato in senso ampio, poiché si tratta soprattutto di valutare le esperienze pregresse nel settore specifico di appartenenza del soggetto promotore. Dette esperienze possono anche derivare da interventi di natura diversa da quello oggetto della proposta, purché attestino la capacità in termini finanziari, gestionali e di marketing del promotore stesso".⁵⁰

I finanziatori: capitale di rischio e capitale di debito

Un'altra importante categoria di soggetti coinvolti in un'operazione di project financing è costituita dai finanziatori, ovvero, tutti i soggetti che concorrono all'iniziativa mettendo a disposizione del promotore i capitali necessari: quindi sia i sottoscrittori del capitale di rischio (azionisti della società di progetto) che del capitale di debito (mutui, obbligazioni e altri prestiti), anche se per questi ultimi è più corretto utilizzare l'espressione "investitori".

Tra i fornitori del capitale di debito, occupano una posizione preminente le banche le quali, data la rilevanza dell'impegno finanziario richiesto, si uniscono in un pool guidato da una grande banca commerciale internazionale che coordina l'opera di tutti i prestatori nelle varie fasi del progetto.⁵¹

Tra i fornitori del capitale di rischio della società di progetto, meritano di essere menzionati gli stessi promotori, i costruttori dell'opera, i fornitori, gli utenti del servizio erogato, gli istituti di credito, i mercati borsistici (nel caso in cui la società di progetto sia quotata); le società assicurative, i fondi (fondi chiusi, fondi comuni di investimento, i fondi pensione), gli enti pubblici a vario titolo coinvolti.

Il modulo giuridico della concessione di costruzione e gestione

Cogliendo ispirazione nella prassi operativa, il legislatore ha individuato nella concessione di costruzione e gestione la "cornice" giuridica delle operazioni di finanziamento privato di opere pubbliche. Nell'operare tale scelta, il legislatore ha apportato al regime tradizionale dell'istituto le modifiche necessarie per adattare il medesimo alle caratteristiche del project financing.

Le innovazioni alla disciplina della concessione di costruzione e gestione, introdotte in via generale dall'art. 19 ed in particolare dalla disciplina del project financing, possono riassumersi come segue:

- a) ampliamento dell'oggetto della concessione, per comprendere re:

⁵⁰ Questa determinazione prosegue sottolineando la correttezza di "un'interpretazione [n.d.r.: dell'art. 99, comma 1] che consenta una maggiore apertura al mercato dei promotori, tanto più che, a garanzia dell'amministrazione è posta la necessità che il promotore stesso sia in possesso dei requisiti propri del concessionario al momento dell'indizione della gara, mentre al momento della presentazione della proposta appare sufficiente il possesso dei requisiti di cui all'art. 99 del D.P.R. 554/1999.

⁵¹ Sul project financing (in particolare sull'asseverazione del piano economico-finanziario da parte degli istituti di credito) si confronti anche la determinazione 34/2000 del 18 luglio 2000 dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici.

Le persistenti difficoltà incontrate dai promotori nell'ottenere l'asseveramento da parte degli istituti di credito, hanno indotto l'autorità ad intervenire con l'ulteriore atto di regolazione 4/2001.

- la progettazione definitiva e la progettazione esecutiva (nuova formulazione dell'art. 19);
 - l'esecuzione dei lavori pubblici, o di pubblica utilità, e dei lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica (nuova formulazione dell'art. 19);
 - la gestione di servizi di pubblica utilità (art. 37quinques e art. 37sexies).
- b) Superamento dell'incompatibilità tra progettazione e realizzazione, almeno per quanto riguarda la progettazione preliminare;
- c) Possibilità di affidare la concessione di costruzione e gestione sulla base del solo progetto preliminare (nuova formulazione dell'art. 20, secondo comma).

Nella rigida separazione tra progettazione ed esecuzione era stato ravvisato uno dei principali elementi ostativi alla realizzazione di operazioni di project financing, nelle quali invece è fondamentale che i principali soggetti dell'operazione (promotori e finanziatori) possano intervenire nella progettazione dell'opera. In tale fase si stabiliscono le caratteristiche dell'opera da realizzare (dimensioni, livello di attività ecc.) con i relativi costi, sui quali costruire le posizioni di equilibrio del piano di investimento. Essendo quindi la progettazione finanziaria strettamente compenetrata con quella ingegneristica, risulta oltremodo limitante doverla adattare su un progetto già definito da altri, la cui realizzazione e gestione l'amministrazione pone quale oggetto di gara. Tale conclusione è confermata dalla naturale diffusione del project financing nell'ambito delle concessioni di programma, promiscuamente dette di servizi e di committenza, caratterizzate dall'affidamento al concessionario delle fasi ideativa, progettuale, realizzativa e gestionale e che, dopo l'approvazione della legge n. 109 del 1994 parevano ormai delegittimate dal divieto di cui all'art. 17, comma 9 e dalla soppressione della cd. concessione di committenza (art. 19, comma 3).

La redazione del progetto preliminare viene ora affidata al promotore in sede di proposta di finanziamento. Occorre peraltro sottolineare che, per l'autonomia che assume la fase di promozione dell'opera rispetto alla fase di realizzazione del progetto, l'affidamento al promotore della progettazione preliminare non costituisce propriamente una deroga al divieto di cui all'art. 17, comma 9, né complessivamente la fattispecie può qualificarsi come concessione di committenza. Se infatti l'iniziativa parte unilateralmente dal promotore, questi non può considerarsi "affidatario" dell'incarico di progettazione ai sensi della norma citata, né può dirsi che, prima della gara di cui all'art. 37quater, il promotore si assuma l'obbligazione multipla di mettere a punto e gestire l'intero programma, costruttivo e gestionale.

Va inoltre sottolineata la possibilità che al concessionario siano attribuiti diritti sull'opera realizzata diversi da quelli che costituiscono gestione della medesima, possibilità che risulta esplicitamente dagli articoli 37quinques e 37sexies nei quali l'impiego della disgiuntiva "o" tra gestione dell'infrastruttura e gestione di un servizio di pubblica utilità introduce, per la prima volta in un testo normativo, una netta contrapposizione tra l'attività che costituisce gestione e l'attività che si concreta in erogazione di un servizio di utilità.

Il contenuto della proposta di finanziamento

La proposta di finanziamento deve contenere i seguenti elementi:

- a) lo studio di inquadramento territoriale e ambientale;
- b) lo studio di fattibilità;
- c) il progetto preliminare.⁵²

⁵² Quanto in particolare al contenuto del progetto preliminare la stessa legge quadro precisa che la progettazione preliminare "definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle

- d) la bozza di convenzione;
- e) il piano economico-finanziario.

Il piano economico-finanziario deve essere diretto ad accertare la sussistenza di un duplice equilibrio — economico e finanziario — dell'investimento. Ciò implica, per quanto riguarda il primo tipo di equilibrio, che il flusso attualizzato dei ricavi derivanti dall'applicazione delle tariffe debba essere almeno sufficiente per la realizzazione dell'impianto e per la gestione del servizio. Il secondo equilibrio si raggiunge quando, nell'arco di tempo preso in esame dall'investitore, per ogni periodo il flusso delle risorse finanziarie prodotte dall'investimento consentano di fronteggiare integralmente gli esborsi monetari connessi alla realizzazione e la funzionamento dell'impianto. Ovviamente, propedeutici nella costruzione delle posizioni di equilibrio sono la determinazione del bacino di utenza (cioè del segmento di mercato) e la stima dei volumi di attività.

La normativa di cui all'art. 37bis prevede l'asseverazione da parte di un istituto di credito, il quale si limiterà a compiere una mera verifica della correttezza del piano economico-finanziario, senza esprimere altre valutazioni, che invece spettano, in prima battuta, all'amministrazione (art. 37ter) e, successivamente, ai finanziatori del progetto.⁵³

f) gli elementi variabili, oggetto di valutazione ai fini della determinazione dell'offerta economicamente vantaggiosa nella gara per l'affidamento della concessione da bandire con il sistema della licitazione privata secondo le modalità di cui all'art. 37quater.

Tali elementi sono quelli previsti in generale per l'affidamento delle concessioni di costruzione e gestione dall'art. 21, comma 2, lett. b), ossia:

- il prezzo di cui all'articolo 19, comma 2;
 - il valore tecnico ed estetico dell'opera progettata;
 - il tempo di esecuzione dei lavori;
 - il rendimento;
 - la durata della concessione;
 - le modalità di gestione, il livello e i criteri di aggiornamento delle tariffe da praticare all'utenza;
 - ulteriori elementi individuati in base al tipo di lavoro da realizzare;
- g) le garanzie offerte dal promotore.⁵⁴

Le spese del promotore: l'autonomia della fase della "promozione"

L'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 37bis dispone che nella proposta di finanziamento il promotore indichi l'importo delle spese sostenute per la loro predisposizione, comprensivo anche dei diritti sulle opere d'ingegno di cui all'articolo 2578 del codice civile e che tale importo, soggetto all'accettazione da parte della amministrazione aggiudicatrice, non superi il 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dal piano economico-finanziario.

Tale somma sarà rimborsata al promotore qualora, superata positivamente la valutazione del progetto prevista dall'art. 37ter, all'esito della gara di cui all'art. 37quater il promotore stesso non risulti aggiudicatario. Come previsto dal comma 4 dell'art. 37quater, il pagamento è effettuato

specifiche prestazioni da fornire e consiste in una relazione illustrativa delle ragioni della scelta della soluzione prospettata in base alla valutazione delle eventuali soluzioni possibili, anche con riferimento ai profili ambientali e all'utilizzo dei materiali provenienti dalle attività di riuso e riciclaggio, della sua fattibilità amministrativa e tecnica, accertata attraverso le indispensabili indagini di prima approssimazione, dei costi, da determinare in relazione ai benefici previsti, nonché in schemi grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare; il progetto preliminare dovrà inoltre consentire l'avvio della procedura espropriativa" (art. 16, comma 3);

⁵³ Sul punto, però, si confronti la determinazione 34/2000 in cui l'Autorità esprime il parere che l'asseverazione (elemento essenziale della proposta) attesti la coerenza degli elementi del piano economico-finanziario con quanto previsto dall'art. 85 del D.P.R. 554/1999.

⁵⁴ Le garanzie che il promotore è tenuto ad offrire all'amministrazione sono quelle previste dall'art. 30 della legge n. 109 del 1994 (modificato dall'art. 145, comma 50 L. 388/2000) alla luce delle specificazioni contenute negli artt. 100 e ss. del D.P.R. 554/1999.

dall'amministrazione prelevando tale importo dalla cauzione, pari all'importo delle spese di promozione, versata dal soggetto aggiudicatario prima della gara.

La valutazione della proposta

L'art. 37ter prevede che "entro il 31 ottobre di ogni anno le amministrazioni aggiudicatrici valutano la fattibilità delle proposte presentate sotto il profilo costruttivo, urbanistico ed ambientale, nonché della qualità progettuale, della funzionalità, della fruibilità dell'opera, dell'accessibilità al pubblico, del rendimento, del costo di gestione e di manutenzione, della durata della concessione, dei tempi di ultimazione dei lavori della concessione, delle tariffe da applicare, della metodologia di aggiornamento delle stesse, del valore economico e finanziario del piano e del contenuto della bozza di convenzione, verificano l'assenza di elementi ostativi alla loro realizzazione e, esaminate le proposte stesse anche comparativamente, sentiti i promotori che ne facciano richiesta, provvedono ad individuare quelle che ritengono di pubblico interesse".

Secondo questa norma, le operazioni di project financing possono essere proposte solo relativamente "alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, inseriti nella programmazione triennale di cui all'articolo 14, comma 2, ovvero negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente". Parallelamente, il secondo comma dell'art. 14, come modificato dalla presente legge, dispone che, nell'ambito della programmazione triennale, "le amministrazioni aggiudicatrici individuano con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica".⁵⁵

La lettura combinata dell'art. 14 e della disciplina in commento consente un'interpretazione flessibile del vincolo della programmazione, che consente di conciliare i contrapposti interessi:

— per le opere finanziate con fondi pubblici l'art. 14, primo comma, prevede che la programmazione "costituisce momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei bisogni delle diverse amministrazioni e che gli studi individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei predetti bisogni, indicano le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie degli stessi e contengono l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche, e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche";

— per i lavori finanziabili con capitali privati, invece, la programmazione si limita all'individuazione, con priorità, dei bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori in project financing. Inoltre, l'opera sponsorizzata non può essere inclusa nell'elenco annuale, poiché tale inclusione è subordinata alla previa approvazione del progetto preliminare (art. 14, comma 6) che, nel caso di project financing è rimessa al promotore.

Ciò porta a concludere che, stabiliti in sede di programmazione i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, l'individuazione dei lavori strumentali al soddisfacimento dei predetti bisogni avviene con il concorso determinante del promotore.

Già nella fase di individuazione del promotore, l'amministrazione deve impostare un procedimento obiettivo che risponda ai criteri di imparzialità e trasparenza che presidiano le procedure concorsuali. Per raggiungere tale obiettivo, il metodo migliore è stato individuato nella fissazione preventiva di criteri di valutazione dei vari elementi persino con l'assegnazione di punteggi.⁵⁶ In altre parole, la pubblica amministrazione dovrà sviluppare un modello molto simile a quello di una

⁵⁵ È chiara l'intenzione di scongiurare il pericolo, più volte evidenziato nel corso dei lavori preparatori, che siano realizzate opere inutili o al di fuori delle linee programmatiche assunte per la soddisfazione dei bisogni della collettività. Il vincolo alla programmazione triennale costituisce dunque una garanzia delle esigenze sociali e degli interessi pubblici che le amministrazioni pubbliche devono soddisfare.

⁵⁶ Si veda la sentenza n. 2860 del 2 agosto 2004 II sezione T.a.r Toscana.

gara internazionale già nella selezione del promotore la cui scelta, dunque, anche se articolata, dovrà presentare caratteri di unicità e globalità.

Le proposte dei promotori vanno verificate e valutate considerando la fattibilità delle proposte, la carenza di elementi ostativi alla loro realizzazione, il loro confronto e dunque la loro rispondenza al pubblico interesse, ed esaminando la loro conformità ai canoni procedurali che caratterizzano le gare in materia di lavori pubblici: imparzialità, buon andamento, trasparenza, utilizzando un sistema di pesi o punteggi (sotto gli aspetti economico, edilizio, urbanistico, sanitario, ecc) per assicurare l'imparzialità della scelta tra più proposte, e per realizzare l'interesse pubblico con la migliore approssimazione possibile al miglior livello.

Sempre considerando il procedimento di analisi dei progetti preliminari, la valutazione della fattibilità di una proposta non ne implica ancora di per sé la sua suscettività ad essere posta in gara nella licitazione privata o nell'appalto concorso per l'affidamento della concessione di costruzione e gestione, condizionata, invece, da un'altra valutazione, squisitamente discrezionale, relativa alla rispondenza della proposta all'interesse pubblico.⁵⁷ Nella procedura di valutazione, due elementi risultano fondamentali per la tenuta dell'intervento in project financing: il piano economico-finanziario e la convenzione. Il piano economico-finanziario è l'insieme degli studi e delle analisi che consentono una valutazione preventiva della fattibilità finanziaria del progetto, e definisce il profilo di rischio dell'operazione e i relativi tempi.⁵⁸

La convenzione, invece, è destinata a regolare i rapporti tra l'amministrazione concedente e il concessionario.

Indizione della gara

Il sistema della doppia gara

In alcune proposte di legge era previsto l'affidamento a trattativa privata al promotore della concessione di costruzione e gestione o, in alternativa, l'espletamento di una gara a licitazione privata sul progetto preliminare presentato dal promotore o sul progetto esecutivo redatto dal medesimo.

Il sistema di scelta definitivamente adottato prevede una doppia gara:

— una prima procedura "rigida" costituita dalla licitazione privata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sul progetto preliminare presentato dal promotore (art. 37-ter lett. a));

— una procedura negoziata, quindi più "flessibile", tra il promotore ed i soggetti presentatori delle due migliori offerte per la scelta definitiva del concessionario (art. 37ter lett. b)).

È abbastanza agevole intravedere nelle due procedure previste dalle lettere a) e b) dell'art. 37quater le fasi in cui si sdoppia l'affidamento nel sistema dell'appalto concorso: la prima, assimilabile ad una licitazione privata e caratterizzata da rigidità del procedimento e delle determinazioni della Pubblica Amministrazione, si chiude con la valutazione delle offerte. La seconda fase, nei confronti dell'offerta prescelta, è invece contraddistinta da forme e soprattutto giudizi discrezionali; in tale seconda fase la stazione appaltante, in sostanza, esercita poteri discrezionali non comuni rispetto ad ogni altra gara, tanto che la stessa viene assimilata ad una trattativa privata (11).

Nella prima gara a licitazione privata si gioca secondo le regole del promotore, poiché a base della gara è posto il progetto preliminare redatto dal promotore unitamente alla proposta di finanziamento.⁵⁹

⁵⁷ Si veda la sentenza n. 3877 del 9 settembre 2004 I sezione T.a.r. Puglia

⁵⁸ La rilevanza del piano economico-finanziario è stata evidenziata dal T.a.r. Campania, Napol, sezione I, con la sentenza n. 9571 del 17 giugno 2004.

⁵⁹ Come già osservato, lo stesso 37bis impone al promotore di indicare nella proposta gli elementi di cui all'art. 21, comma 2, lett. b). Anche per ciò che concerne il valore da attribuire ai diversi elementi, la norma rinvia alle "misure previste dal piano economico-finanziario presentato dal promotore". Non pare che nella gara prevista dalla lettera a) si possa ammettere la presentazione di un'offerta assimilabile, sotto il profilo contenuto, all'offerta-progetto tipica dell'appalto concorso.

L'aggiudicazione della concessione avviene invece mediante una procedura negoziata da svolgere fra il promotore ed i soggetti presentatori delle due migliori offerte nella gara di cui alla lettera a); nel caso in cui alla gara abbia partecipato un unico soggetto la procedura negoziata si svolge fra il promotore e questo unico soggetto.

La società di progetto come special purpose vehicle (art. 37quinquies)

Si è già detto che uno dei caratteri qualificanti del project financing è rappresentato dalla concentrazione del finanziamento in un centro di riferimento economico separato (giuridicamente e finanziariamente) dalle altre attività dei soggetti promotori, il che realizza il tipico effetto "fuori bilancio" dell'operazione di project financing rispetto ai debiti propri dei soggetti coinvolti nell'operazione. Dalla prassi risulta che lo strumento solitamente adottato per raggiungere tale effetto è costituito da una struttura societaria, cui vengono affidati i mezzi di finanziamento e la realizzazione del progetto.

Il legislatore non ha fatto altro che formalizzare la prassi seguita prevedendo che, dopo l'aggiudicazione, l'affidatario "possa" costituire una società di progetto secondo i tipi societari della società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile. Riconoscendo tale aspetto come connaturale alle operazioni di project financing, il legislatore ha prescritto che la possibilità di costituire un soggetto patrimonialmente autonomo sia sempre riconosciuta ai promotori dell'iniziativa, e che il bando di gara per l'affidamento di una concessione "deve" prevedere tale facoltà. È invece lasciata alla discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice la possibilità di stabilire "che la costituzione della società sia un obbligo dell'aggiudicatario".

Aspetti positivi del Project Financing

Il contributo dell'istituto al processo di modernizzazione del Paese è evidente per numerose ragioni, tra le quali vale menzionare:

- la possibilità di incrementare la dotazione infrastrutturale del Paese, grazie alle risorse e alla competenza dei privati;
- una più attenta fase di programmazione, l'adozione di procedure di gara trasparenti, una migliore allocazione dei rischi attraverso una migliore contrattualizzazione delle rispettive responsabilità, quali condizioni dirette a consentire una più efficiente costruzione e gestione dell'opera, funzionale alla prestazione di servizi di pubblica utilità qualitativamente migliori;
- una maggiore trasparenza dei costi complessivi di gestione dei servizi, atta ad innescare meccanismi che stimolino un'effettiva concorrenza sui costi di gestione e volta a consentire una progressiva riduzione degli stessi;
- un'ottimizzazione dell'uso delle risorse disponibili, capaci di generare un circolo virtuoso tra spesa pubblica e prestazioni di servizi pubblici.

La "rivoluzione copernicana" nella triangolazione tra pubblica amministrazione, settore privato e utenza che questa tipologia di azioni comporta, viene composta ed equilibrata dalla variabile qualitativa, elemento che consente la composizione e la ponderazione dei diversi interessi in gioco, e che permette:

- all'amministrazione, di svolgere la propria funzione nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, che devono caratterizzare l'azione amministrativa, attraverso una corretta allocazione delle risorse pubbliche in funzione della prestazione di servizi pubblici di elevato livello qualitativo;
- al settore privato, di perseguire il proprio scopo di profitto, incentivando l'innovazione ed in funzione dell'apertura di nuovi settori di mercato, in passato dominio prevalente della pubblica amministrazione;
- all'utente finale, di ottenere servizi di pubblica utilità più efficienti ed in grado di elevare il livello qualitativo della vita nel Paese, senza che ciò comporti ulteriori aggravii fiscali.

Riferimenti bibliografici

- Anselmi L. (a cura di), *L'azienda comune*, Rimini, Maggioli, 2001
- Anselmi L., Del Bene L., Donato F., Giovanelli L., Marinò L., Zuccardi Merli M., *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Rimini, 1997
- Anselmi L., *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2003
- Ansoff I., *Strategic management*, Macmillan, Londra, 1979
- Anthony R.N., *Planning and Control Systems*, Division of Research Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston, 1965
- Anthony R.N., Young D.W., *Management Control in Nonprofit Organization*, R.Irwin, Homewood, 1992
- Baccarani C., *Mutamenti ambientali e condotta strategica delle imprese municipalizzate*, Padova, Cedam, 1983
- Baroni D., *Enti locali e aziende di servizi pubblici. Assetti e processi di governance*, Milano, Giuffrè, 2004
- Bergamin Barbato M., *Programmazione e Controllo in un'Ottica Strategica*, Utet, Torino, 1991
- Bergamin Barbato M., Collini P., *Gli sviluppi negli studi di management accounting*, Sistema impresa, n.8, mar-apr 1993
- Bertini U., *Il sistema d'azienda*, Torino, Giappichelli, 1977
- Brunetti G., *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, FrancoAngeli, Milano, 1979
- Canziani A., *La strategia aziendale*, Milano, Giuffrè, 1984
- Caramiello C., *Programmi e piani aziendali*, Milano, Giuffrè, 1993
- Coda V., *L'orientamento strategico dell'impresa*, Torino, Utet, 1988
- Commissione Europea, *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, COM(2001), 366, Bruxelles, 18.7.2001
- Deidda Gagliardo E., *La creazione del valore economico nell'ente locale. Il nuovo modello di governo economico*, Milano, Giuffrè, 2002
- Donato F., *La programmazione ed il controllo della qualità negli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2000
- Donato F., *I servizi pubblici locali: l'evoluzione del contesto istituzionale e delle forme di gestione*, in O. Beni, E. Bracci, F. Donato, *Gli enti locali verso logiche di public governance: elementi di management pubblico*, Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio, Università di Ferrara, Quaderno n. 6 – 2002
- Donna G., *Il cambiamento organizzativo al Comune di Torino*, in "Azienditalia", n. 3/1997
- Eccles R.G., *The performance measurement manifesto*, Harvard Business Review, Jan/Feb 1991, pp. 131-137
- Farneti G., *La valutazione di economicità nelle gestioni pubbliche locali*, in L. Anselmi, *Privatizzazioni: come e perché*, Rimini, Maggioli, 1995
- Garlatti A., *L'impresa pubblica e il controllo del gruppo locale*, Milano, Egea, 1994
- Giannessi E., *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, estratto da «*Studi in memoria del Prof. Gino Zappa*», Milano, Giuffrè, 1961
- Giovanelli L., *La comunicazione economica nell'ente locale*, Milano, Giuffrè, 1995
- Grossi G., *Le logiche di gruppo negli enti locali svedesi: l'esperienza del Comune di Stoccolma*, in "Azienda Pubblica", n. 5/1999
- Guatri L., *Trattato sulla valutazione delle aziende*, Egea, Milano, 1998
- Hinna L., (a cura di), *Il bilancio sociale. Scenari, settori e valenze. Modelli di rendicontazione sociale. Gestione responsabile e sviluppo sostenibile. Esperienze europee e casi italiani*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002

- Kaplan R.S., Norton D.P., *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press, Boston, 1996
- Kaplan R.S., Norton D.P., *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*, Harvard Business Review, Jan-Feb 1996
- Kaplan R.S., Norton D.P., *The Strategy Focused Organization. How Balanced Scorecard Companies thrive in the New Business Environment*, Harvard Business School Press, Boston, 2001; traduzione italiana, a cura di Perria L.: *L'impresa orientata alla strategia. Balanced Scorecard in azione*, Isedi, Torino, 2002
- Kaplan R.S., Norton D.P., *Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: Part I*, Accounting Horizons, March 2001
- Kaplan R.S., Norton D.P., *Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: Part II*, Accounting Horizons, June 2001
- Kooiman J., Van Vliet M., *Governance and Public Management*, in Kooiman J., Eljassen K.A., *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, Sage, London, 1993
- Lev B., Zambon S., *Intangibles and intellectual capital: an introduction to a special issue*, European Accounting Review, Vol.12 no.4 2003
- Marchi L., *I sistemi informativi aziendali*, Milano, Giuffrè, 1993.
- Meneguzzo M., *Dal New Public Management alla Public Governance: il Pendolo della Ricerca sull'Amministrazione Pubblica*, Azienda Pubblica, n.3 ago 1995
- Minogue M., Polidano C., Hulme D., (edited by), *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998
- Mintzberg H., *La formulazione della strategia: strategie deliberate e strategie emergenti*, in "Problemi di gestione", n. 10/1987
- Paolini A., *Il controllo strategico*, Milano, Giuffrè, 1993
- Passaponti B., *I gruppi e le altre aggregazioni aziendali*, Milano, Giuffrè, 1994
- Pisoni P., *Il bilancio consolidato*, Milano, Giuffrè, 2001
- Porter M., *La strategia competitiva*, Tipografia Compositori, Bologna, 1982
- Rappaport A., *Creating Shareholder Value. A Guide for Managers and Investors*, The Free Press, New York, 1986
- Rebora G., *I rapporti tra Comune e aziende di servizi locali*, in "Economia e management", n. 2/1994
- Rogate C., *Esperienze e riflessioni critiche sul bilancio sociale nel settore pubblico*, Azienda Pubblica, n.6 nov-dic 2002
- Terzani S., *Il bilancio consolidato*, Padova, Cedam, 1992
- Valotti G., *Economicità e innovazione nelle imprese di servizi locali*, Milano, Egea, 1994
- Zambon S., *La comunicazione degli intangibles e dell'intellectual capital: un modello di analisi*, in "Quaderno Aiaf", n. 106, 2002
- Zuccardi Merli M., *I fondamenti del sistema informativo di management*, Milano, Giuffrè, 1990.

Indice

Introduzione

1. I riflessi del rinnovato contesto normativo sulle scelte strategiche e sui sistemi di *governance* (Fabio Donato)
2. I sistemi di controllo delle *performance* su base multidimensionale nelle aziende di servizi pubblici locali (Francesco Badia)
3. Gli strumenti finanziari innovativi per le politiche di sviluppo delle aziende di servizi pubblici locali (Oliviero Beni)

Riferimenti bibliografici