



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E ISTITUZIONI E TERRITORIO

Via Voltapaletto, 11 – 44100 Ferrara

Quaderno n. 12/2010

December 2010

La corporate *governance* nei servizi  
pubblici locali a rilevanza economica:  
strumenti per la gestione del consenso sociale

Francesco Badia

**Quaderni deit**

**Editor:** Leonzio Rizzo ([leonzio.rizzo@unife.it](mailto:leonzio.rizzo@unife.it))  
**Managing Editor:** Patrizia Fordiani ([patrizia.fordiani@unife.it](mailto:patrizia.fordiani@unife.it))  
**Editorial Board:** Francesco Badia  
Enrico Deidda Gagliardo  
Roberto Ghiselli Ricci  
Simonetta Renga

<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni/quaderni-del-dipartimento/>

# ***La corporate governance nei servizi pubblici locali a rilevanza economica: strumenti per la gestione del consenso sociale***

**Francesco Badia<sup>1</sup>**

## **Abstract**

### **Corporate Governance in Local Utilities: Tools for Managing Social Consensus**

In this work we consider the link between corporate governance and social responsibility (CSR) in local utilities companies. More specifically, we use the term “tool of corporate governance” as a tool able to support the governance of a company to reach its strategic aims, reconcile efficiency and effectiveness, verify (and demonstrate) social responsibility. Social “consensus” considers the necessity (particularly critical for local utilities) for a company to get the external stakeholders’ approval. Social consensus and social responsibility are important for every kind of company, but they become critical resources for a local utility company, likewise the concept (and the concrete application) of accountability. The empirical part of this work considers eight local utilities companies, listed on the Italian Stock Exchange. Specific subjects of the empirical analysis are the level of CSR consideration, through the presence of social/sustainability reporting and its level of “quality”. We conclude that the corporate governance tools for managing social consensus in local utilities companies should consider the environmental effect of the corporate activities, the level of transparency and responsibility in providing services, the capacity to develop confidence within the territory, the satisfaction of expressed and un-expressed needs of the community and the internal satisfaction of the company’s human resources.

**KEYWORDS:** local utilities, corporate governance, social consensus, sustainability reporting

**JEL CLASSIFICATION:** G34; H44; L32; L95; M14

---

<sup>1</sup> Ricercatore a tempo determinato del LT TekneHub, presso il Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio, Università degli Studi di Ferrara, indirizzo e-mail: [badia@economia.unife.it](mailto:badia@economia.unife.it).



## 1. Oggetto del lavoro, metodologia e struttura

Questo lavoro prende spunto da un'analisi di due elementi teorici che negli ultimi anni hanno visto un forte sviluppo nelle discipline e negli studi economico-aziendali: la tematica della *corporate governance* e gli aspetti ad essa collegati e l'analisi dei problemi di gestione, organizzazione e rilevazione delle aziende di servizi pubblici locali, in particolare di quelli a rilevanza economica (cd. "*local utilities*") che sono ormai al centro, da circa una ventina di anni, di un vasto processo di cambiamento e riforma del sistema istituzionale e normativo, che a sua volta ha portato (e sta portando tuttora) ad un'ampia discussione sui riflessi di tali cambiamenti sui sistemi manageriali. Fra i mutamenti principali verificatisi in questo settore, quelli prevalenti sono dovuti all'avanzare di principi quali l'aziendalizzazione e l'esternalizzazione (Anselmi 1993), in un primo momento (all'incirca, nel corso degli anni Novanta), ai quali si sono aggiunti (a partire dai primi anni Duemila), la privatizzazione e la liberalizzazione (Elefanti 2003, Cafferata *et al.* 2007, Pozzoli e Staderini 2008), che non hanno però ancora trovato un chiaro e preciso *framework* in cui collocarsi, anche perché, quanto meno per l'Italia, le riforme succedutesi nell'ultimo decennio si sono spesso sovrapposte, in maniera non coerente l'una all'altra; ciò ha reso in taluni casi più difficile, o in determinati contesti inattuabile, il reale sviluppo soprattutto del percorso di liberalizzazione nel settore delle *local utilities*, in particolare nel sud Italia (Gilardoni e Romé 2009).

Il contesto di riferimento in cui va ad inserirsi il presente lavoro è dunque quello dello studio della *corporate governance* nelle aziende del settore delle *local utilities*. Fra i motivi che portano ad analizzare questo argomento, come particolarmente meritevole di interesse ed approfondimento scientifico, si possono segnalare i seguenti:

- 1) la necessità di studiare ed analizzare le forme di governo aziendale che possano contemperare gli interessi pubblici e privati nella gestione delle *utilities*, soprattutto in quei casi in cui la gestione stessa è operata da aziende miste pubblico-private (Valotti 2006a, Grossi 2006);
- 2) la volontà di osservare attraverso quali condizioni il sistema di *corporate governance* aziendale possa essere posto in relazione con quello dei controlli interni, ai fini del perseguimento degli obiettivi aziendali; spesso la letteratura e la legislazione in materia si riferiscono al termine "controllo", nell'ambito della *corporate governance*, assegnandovi requisiti di natura maggiormente formale e con un legame non sufficientemente approfondito con il sistema di pianificazione, programmazione e controllo aziendale<sup>2</sup>, da intendersi quale sistema di guida della gestione (Anthony 1965, Brunetti 1979);

---

<sup>2</sup> Fra i contributi che, al contrario, possono essere segnalati per la volontà di sviluppare ed approfondire tale legame, si vedano, fra gli altri, Salvioni (2004) e Paletta (2008).

- 3) il rilievo che la problematica della *corporate governance* ha assunto in presenza dei tracolli e delle crisi di grandi gruppi internazionali, che si sono verificati negli ultimi anni, i più recenti dei quali direttamente legati allo scenario di congiuntura economica mondiale attualmente presente; una delle problematiche chiave, che è emersa in tutti i casi, ha riguardato il controllo sull'operato del management, che, mediante l'attuazione dei tradizionali strumenti di *corporate governance*, si è rivelato inefficace nel garantire gli interessi di tutti gli *stakeholder*, in particolare dei risparmiatori e dei piccoli azionisti ed investitori;
- 4) in stretto legame con il punto precedente, l'opportunità di approfondire e sviluppare strumenti in grado di monitorare e rendicontare la responsabilità sociale del management aziendale e dell'azienda nel suo complesso, elemento che considera la rilevanza delle politiche aziendali volte a promuovere e fortificare l'immagine aziendale nei confronti dei terzi e tende a raggiungere una centralità ancora maggiore per il settore dei servizi pubblici;
- 5) con ulteriore riferimento specifico sulle *local utilities*, anche la possibilità di considerare e sviluppare opportuni strumenti da mettere in essere, al fine di un'efficace "governance" da parte dell'azienda locale, da vedersi come ente-*holding*, nei confronti delle proprie partecipate (Anselmi 2005, Persiani 2003).

Da uno sviluppo di questi punti, emerge in particolare quella che può essere considerata la specifica domanda di ricerca sottesa a questo lavoro. Sebbene la problematica del consenso sociale, da parte degli *stakeholder* esterni, sia rilevante per ogni tipologia di azienda, essa appare dotata di un particolare livello di criticità per le aziende delle *local utilities*, che vivono in un rapporto di stretta integrazione con il territorio e con gli enti locali che lo rappresentano (sia nel caso in cui siano di proprietà degli enti stessi, sia nel caso in cui siano contraddistinte da quote, minoritarie o maggioritarie, di capitale privato). Scopo di questo lavoro è pertanto quello di analizzare quali possano essere gli strumenti di *corporate governance*, da fornire al management e all'alta direzione, tali da garantire o favorire il raggiungimento del consenso sociale da parte dell'azienda, nonché, soprattutto, quali possano essere le modalità utili a favorire il loro inserimento nei sistemi di *corporate governance* effettivamente presenti. La dicitura di "strumento di *corporate governance*" è riferita, in questo lavoro, a tutti gli strumenti manageriali volti ad attuare il controllo a livello di gruppo, anche tramite la misurazione delle *performance*, con particolare riferimento alla sua dimensione "sociale", ovvero una serie di strumenti applicativi, operanti nell'ambito dei sistemi informativi aziendali, in grado di rendere il governo economico dell'azienda capace di raggiungere gli scopi di sviluppo strategico, di contemperamento degli obiettivi di efficienza ed efficacia e di verifica (e dimostrazione) delle finalità legate alla responsabilità sociale, elementi di particolare criticità e rilevanza per le *local utilities*.

Il lavoro di ricerca che si è posto alla base di questo articolo è concorde con l'impostazione metodologica tipica dell'economia aziendale, ovvero l'utilizzo di un approccio deduttivo-induttivo (Ferraris Franceschi 1998). Il presente contributo, dunque, coerentemente al metodo di ricerca utilizzato, si pone l'obiettivo di analizzare (nel paragrafo due), lo stato della letteratura economico-aziendale negli ambiti di studio sopra menzionati, passando poi a fornire una prima interpretazione delle esigenze che appaiono emergere in base al quadro delineato (paragrafo tre). Successivamente, lo sforzo compiuto (espresso nel quarto paragrafo), è quello di analizzare l'attuale presenza di strumenti di *corporate governance*, utili a gestire il consenso sociale, in alcune delle principali aziende italiane del settore delle *local utilities*, più precisamente in quelle quotate in Borsa. Dall'analisi di quanto evidenziato dai casi, interpretato anche alla luce delle considerazioni di natura teorica sviluppate in precedenza, si giunge alla discussione finale ed alle considerazioni conclusive, che trovano spazio nel quinto e ultimo paragrafo.

## **2. La *corporate governance* e la crescita della sua importanza nello studio delle *local utilities***

L'espressione *corporate governance* potrebbe essere tradotta, ad una sua prima interpretazione semplificata, con quella, dal significato generale, di "governo aziendale". In realtà, essa ha assunto una specifica rilevanza negli ultimi anni, a livello internazionale<sup>3</sup>, tendendo ad assumere la prospettiva di osservazione dei seguenti due aspetti:

- 1) il complesso di norme giuridiche, principi e comportamenti che sono alla base dei modelli aziendale, istituzionale, politico e di governo economico in diversi contesti ambientali (con particolare riferimento a situazioni presenti in differenti paesi);
- 2) la più specifica definizione degli assetti istituzionali degli organi di governo aziendale, dei sistemi di direzione attuati e di quelli di sorveglianza sul loro operato.

Il primo punto viene normalmente studiato facendo riferimento a due differenti complessi di norme, principi e comportamenti che sono alla base dei cosiddetti "*outsider*" ed "*insider*" *system* (Airoldi e Forestieri 1998). Nel primo caso, prevalente negli stati di *common law* quali i paesi anglosassoni, si considera il mercato come l'agente maggiormente in grado di sanare i conflitti di interesse che si possono instaurare fra management e proprietà (azionisti) di un'azienda. Il modello tipico di *corporate governance* presente nell'*outsider system* è quello della *public company* (o dell'impresa a proprietà "diffusa"). Nel caso invece dell'*insider system*, che vede maggiore diffusione nei paesi di *civil law*, la *corporate governance* si fonda sull'esigenza di equilibrare gli interessi di tutti gli *stakeholder*, non solo quelli di proprietà e management, favorendo anche la partecipazione di altri porta-

---

<sup>3</sup> Per un'analisi generale dei principali elementi di interesse teorico legati alla *corporate governance*, a livello internazionale, si rimanda a Turnbull (1997).

tori di interesse, quali il personale o gli azionisti di minoranza, che sono invece di secondo piano nell'*outsider system* (Donna 1999).

All'analisi del modello di riferimento presente, è strettamente legata quella del sistema di *corporate governance* concretamente attuato (il secondo punto del precedente elenco), che tiene dunque conto degli organi di governo, dei rapporti di potere fra di essi e del sistema dei controlli sul loro operato. Sul dibattito presente a livello nazionale, in quest'ambito, ha avuto una rilevanza fondamentale la riforma del diritto societario promulgata con il d.lgs. 6/2003, oltre che la produzione di codici e regolamenti riguardanti la *corporate governance*, fra i quali un posto di rilievo va assegnato al Codice di Autodisciplina delle società quotate in Borsa (Comitato per la Corporate Governance, Borsa Italiana S.p.A. 2006). La riforma italiana, in particolare, accanto al sistema "tradizionale" di *corporate governance*, basato sulla ripartizione di compiti e poteri fra assemblea dei soci, consiglio di amministrazione e collegio sindacale, ha introdotto, come noto, i sistemi dualistico e monistico.

Investigando più nello specifico l'aumento di rilievo di questa tematica, la *corporate governance* è divenuta di grande attualità specialmente negli ultimi dieci - quindici anni<sup>4</sup>, *in primis* nei paesi anglosassoni, soprattutto nella ricerca di regole di *best practice* da applicare al governo societario, inserite in "codici di comportamento", nei quali si mettono in luce alcuni principi di buona condotta amministrativa, che, pur non avendo valenza cogente sulle imprese, divengono col tempo una sorta di metro di valutazione sull'operato degli amministratori<sup>5</sup>. La regola di base, è ricondotta, in sostanza, al principio del "*comply or explain*" (letteralmente, "adeguati o spiega"), per il quale, nel caso in cui le regole di buona condotta o di funzionamento suggerite dal codice non vengano rispettate, è opportuno fornirne adeguate motivazioni.

Tradizionalmente, la necessità di studiare gli appropriati meccanismi di funzionamento della *corporate governance*, viene associata allo studio dei sistemi di regolazione dei rapporti fra proprietà e management di un'azienda. Al fine di descrivere tali rapporti, spesso si ricorre alla «*teoria dell'agenzia*» o («*agency theory*») che individua il ruolo del principale nel proprietario e quello dell'agente nel *manager* (Jensen & Meckling 1976, Fama & Jensen 1983)<sup>6</sup>: come noto, in un'ottica di massimizzazione dell'utilità, l'agente potrebbe essere spinto a perseguire l'interesse personale, anche a discapito di quello del principale, che deve in tal caso mettere in essere appositi meccanismi di controllo. Le teorie di *corporate governance* legate ai costi d'agenzia si soffermano perciò ad a-

---

<sup>4</sup> In realtà, le problematiche legate al governo societario assumono importanza già negli anni Trenta del secolo scorso, quando si segnala il noto studio di Berle e Means (1932), sui rischi della separazione fra proprietà e management nelle grandi imprese americane.

<sup>5</sup> Tali codici sono volti a proporre un quadro di regole di comportamento per i consigli di amministrazione delle società, soprattutto di quelle quotate, e degli investitori istituzionali. Fra questi, un ruolo di primo piano è detenuto dal noto "Cadbury Code" (Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance 1992), che fa in un certo senso da "apripista" alle pubblicazioni di codici successive.

<sup>6</sup> L'utilizzo della teoria dell'agenzia per spiegare la *corporate governance* può essere legato alla teoria dei costi di transazione, di cui l'ideatore è considerato Ronald Coase, con il suo celebre articolo *The Nature of the Firm* (1937).

nalizzare gli elementi su cui dovrebbe vertere il controllo proprietario sul comportamento del management<sup>7</sup>.

Approcci alternativi alla considerazione contrapposta degli interessi di proprietà e management portano a considerare, invece, tale rapporto sulla base delle possibili strategie di collaborazione e cooperazione; su questo assunto di fondo, si basano la *stewardship theory* (Donaldson L. & Davis 1991, Davis *et al.* 1997), e la *stakeholder theory* (Freeman 1984, Donaldson T. & Preston 1995). Secondo la prima, il management non è spinto a comportarsi come agente nei confronti del principale-proprietario, ma può agire come «*steward*», nel tentativo di perseguire gli interessi comuni di proprietà e management, legati cioè alla creazione di valore per la società. La *stakeholder theory* considera invece una prospettiva ancor più allargata, dove il successo dell'azienda appare legato al giusto bilanciamento degli interessi, talora non perfettamente collimanti, dei diversi *stakeholder* aziendali.

I due approcci citati (teoria dell'agenzia da una parte, *stewardship* e *stakeholder theory* dall'altra), seppur partenti da presupposti teorici differenti, non sembrano in totale distonia l'uno con l'altro (Grossi 2006): pare possibile, infatti ravvisare alcuni elementi comuni, ovvero il bilanciamento degli interessi in gioco e la necessità di porre un sistema di regole e strumenti volti a favorire il controllo. Questi punti costituiscono il fondamento dell'attuale dibattito in materia di *corporate governance*, riferito ad un insieme di problematiche, nel loro complesso ascrivibili a:

- a) sistema generale di gestione, che in particolare prende in considerazione i seguenti punti (Parbonetti 2006, Cristofoli e Valotti 2007):
  1. la struttura e la composizione del consiglio di amministrazione; con riferimento a questo punto, le teorie si soffermano a considerare il numero ottimale di consiglieri, che non dovrebbe essere mai troppo elevato ed il numero specifico di amministratori indipendenti all'interno del consiglio stesso; si può far qui rientrare, per l'evidente legame, la considerazione delle problematiche legate al possesso delle azioni della società da parte degli amministratori ed ai loro piani di remunerazione;
  2. le condizioni tramite le quali la *leadership* dell'azienda può essere realmente efficace; con riferimento a questo punto, viene spesso sottolineata l'importanza di una distinzione fra le figure dell'amministratore delegato e del presidente del consiglio di amministrazione (Cadbury 2002, Lorsch & Zelleke 2005);
  3. la struttura di governo che si possa rivelare più efficace al fine del perseguimento degli obiettivi di gestione, nell'ambito di un quadro generale di correttezza, imparzialità ed *ac-*

---

<sup>7</sup> Per una specifica applicazione dei concetti delineati nei mercati sottoposti a processi di liberalizzazione, si veda Kim & Prescott (2005).

*accountability*; in quest'ambito, il dibattito è legato fondamentalmente alla scelta del modello di riferimento (tradizionale, monistico o dualistico);

- b) sistema dei controlli, problematica che si riferisce in particolare alla necessità di valutazione sul comportamento dei dirigenti, sulla loro capacità di portare a termine le strategie deliberate e di raggiungere gli obiettivi statuiti con il processo di *budgeting* a breve termine;
- c) sviluppo dei codici di comportamento (o di *best practice*); in linea generale un codice di *best practice* dovrebbe fornire informazioni in merito a (Cadbury 2002):
  1. i distinti ruoli degli organismi dirigenti, ovvero un quadro ben delineato di quali siano i poteri e le competenze del consiglio di amministrazione, degli eventuali comitati di controllo e dei revisori;
  2. l'opportuna correlazione delle responsabilità decisionali, derivanti dal sistema dei ruoli individuato;
  3. le modalità attraverso le quali è monitorato il rispetto del principio di trasparenza, necessario per far sì che le aziende possano essere considerate affidabili dagli investitori, dagli azionisti e da tutti i soggetti interessati, secondo una prospettiva di *accountability* nella gestione.

La scelta effettuata nell'ambito di questo lavoro è stata quella di sviluppare talune di queste specifiche problematiche, legate alla *corporate governance*, in riferimento alle *local utilities*, per le quali molti degli elementi appena elencati sono soggetti ancora ad un'ampia discussione (Gilardoni 2006, Valotti 2006). Fra le motivazioni che hanno portato all'analisi degli aspetti citati per le aziende di servizi pubblici locali, vi è anche l'interesse per il legame ed il coinvolgimento di tali servizi nel processo di riforma della pubblica amministrazione (Mele 2003), intrapreso in tutti i suoi comparti (istituzionale, politico e manageriale) a partire dagli anni Ottanta, su scala internazionale (Pollitt & Bouckaert 2000, Guthrie *et al.* 2005), con importanti riflessi anche in Italia (Anselmi 2003, Borgonovi 2002).

Con riferimento a quanto avvenuto, nello specifico, per la riforma delle *local utilities*, sullo scenario nazionale si è osservato un percorso piuttosto discontinuo, cioè suddiviso in fasi il cui orientamento di fondo ha assunto connotati, a volte, fra loro contrastanti: da un iniziale favore verso forme di privatizzazione *soft*, ovvero sia formale (anni Novanta), si è passati ad un'incentivazione più decisa a forme di privatizzazione e liberalizzazione dei mercati (fine anni Novanta ed inizio del decennio presente), giungendo così alla riforma, presentata dall'articolo 35 della legge finanziaria 2002<sup>8</sup> (l. 448/2001); tale riforma è stata poi rivisitata in maniera significativa, sulla base delle richieste degli enti locali e della necessità di un adeguamento, al fine di evitare un procedimento di infrazione co-

---

<sup>8</sup> Per una completa analisi degli scenari che si ponevano dinanzi agli enti locali e alle aziende di servizi, da un punto di vista delle *policy* attuabili, si consideri Antonioli e Fazioli (2002).

munitaria, derivante dalla normativa europea di tutela della concorrenza, nell'anno 2003 (articolo 14 del d.l. 269/2003, convertito nella l. 326/2003, ed articolo 4 della l. 350/2003 - finanziaria 2004), con lo scopo, almeno nelle intenzioni, di favorire un maggior grado di autonomia nelle scelte sulle forme di gestione dei servizi da parte delle autonomie locali.

Il nuovo scenario così introdotto si è rivelato però inefficace nel sostenere validamente, dove necessario, le politiche di liberalizzazione dei servizi pubblici (Elefanti 2006), ed ha per giunta presentato problemi di costituzionalità nella parte relativa ai servizi non a rilevanza economica<sup>9</sup>. Ciò ha portato ad una nuova riflessione, avviata nel 2006 (“decreto Bersani” 223/2006 e “ddl Lanzillotta” 772/2006) e giunta ad una prima ridefinizione con l'art. 23-*bis* del d.l. 112/2008 (“decreto Tremonti”), convertito nella l. 133/2008. Il percorso in realtà non è stato completato con tale riforma, in quanto l'art. 23-*bis* è stato di nuovo modificato, su alcuni punti, nel 2009, con l'art. 15 del d.l. 135 del 25 settembre (“decreto Ronchi”), convertito nella legge 166 del 20 novembre e, in ogni caso, contiene taluni elementi che da una parte hanno trovato un ulteriore sviluppo in normative e regolamenti successivi<sup>10</sup>, e dall'altra sono ancora discussi in maniera profonda, anche in vista di una possibile, ulteriore riforma, sia fra gli studiosi (Gilardoni e Antonioli 2008), sia a livello politico. In particolare, fra i punti aperti appaiono esservi la creazione di un'autorità di regolamentazione nazionale, dotata di un forte potere di regolamentazione del sistema, per i settori che ne siano ancora scoperti (idrico, rifiuti, trasporti), nonché, con riferimento specifico al settore idrico (Fazioli 2007, Gilardoni 2009) appare opportuno un chiarimento maggiore sul significato e le implicazioni di natura gestionale derivanti dal considerare la “piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche” (art. 15, co. 1-*bis*, l. 166/2009).

Dal punto di vista delle discipline economico-aziendali, l'emergere di questi processi di riforma porta a considerare secondo nuovi profili lo studio delle *local utilities*: viene infatti ad aumentare il grado di complessità dei sistemi aziendali, derivante dal nuovo tipo di rapporti che si creano fra titolare della funzione pubblica (l'ente locale) e gestore del servizio (l'azienda di servizi); ciò che rileva particolarmente è che queste nuove tipologie di rapporto fra ente e azienda di servizi portano con sé la necessità di un attento esame dell'evoluzione dei sistemi e degli strumenti di *corporate governance* da definire, realizzare ed implementare. Inoltre, si osservi come nel processo di riforma, ancora poco spazio sia stato destinato alle problematiche di *governance* delle *local utilities* (Gilardoni 2006), che acquistano un particolare rilievo anche alla luce del ruolo fondamentale detenuto in molti casi dall'azionista di maggioranza pubblico (Atelli e D'Aries 2006, Cristofoli e Valotti 2007, Grossi e Argento 2008). Si ritiene anche che assuma una particolare rilevanza l'aspetto del controllo a valenza

---

<sup>9</sup> Si veda la sentenza della Corte Costituzionale n. 272 del 27 luglio 2004.

<sup>10</sup> Nello specifico, il regolamento di attuazione dell'articolo 23-*bis*, di recente approvazione è il DPR 168 del 7 settembre 2010.

esterna (Lombrano 2007), volto a verificare il raggiungimento degli obiettivi di primaria importanza per gli *stakeholder* esterni, fra i quali, va considerata, nel caso di servizi di rilievo pubblico, la comunità.

Nel quadro delineato, appare dunque di particolare interesse, fra le varie questioni aperte in tema di *corporate governance* nei servizi pubblici locali, andare ad esaminare le modalità attraverso le quali essa prende in considerazione ed è influenzata dalla “strategia sociale”, che «è preposta all’ottenimento di un consenso duraturo da parte delle varie categorie di interlocutori sociali che mettono a disposizione dell’impresa le risorse e gli appoggi di cui ha bisogno» (Coda 1988: 55). Qualunque azienda è costituita da individui, ciascuno inserito in un contesto di riferimento; per questo, essa si trova costretta a chiedere una qualche forma di riconoscimento alla società, o al sistema degli interlocutori sociali, una sorta, dunque, di approvazione sulla necessità della propria esistenza, da sottoporre a costante verifica nel tempo. Mantenendo l’approccio suggerito da Coda, tale riconoscimento può essere articolato mediante l’analisi di due forme di consenso da ottenere: quello «reale» e quello «necessario»; il primo è riferito a ciò che l’azienda riesce effettivamente a creare nel proprio contesto ambientale, mentre il secondo è quello che va sviluppato affinché l’azienda possa perdurare nel tempo (Giannessi 1960). Obiettivo dell’azienda, in questo quadro, diviene quello di essere capace di ottenere un consenso reale, pari o superiore al consenso necessario: come detto, le problematiche accennate sono valide per qualunque azienda, ma è evidente come diventino di assoluta preminenza e centralità per le *local utilities*, alla luce del loro stretto contatto con il territorio e dei processi di liberalizzazione e privatizzazione in corso.

### **3. La necessità di gestire il consenso “sociale”: i possibili strumenti**

Riprendendo le prime osservazioni formulate sui mutamenti di contesto e sulla centralità delle problematiche di *governance* per i servizi pubblici locali, appare dunque un’esigenza imprescindibile delle aziende quella di raggiungere e gestire il consenso sociale, necessario per la propria “sopravvivenza”.

Nello specifico, pertanto, si ritiene che, al fine di raggiungere questo scopo, sia fondamentale basare i sistemi di *corporate governance* su un connubio fra elementi di controllo strategico e gestionale e di misurazione delle *performance* multidimensionali, che considerino con attenzione anche una prospettiva “sociale” delle *performance* stesse, sapendo in tal modo rispondere in maniera proattiva ai mutamenti ambientali (GBS 2007). La prospettiva di integrazione fra strumenti di controllo strategico e direzionale assume particolare rilevanza, infatti, se pienamente legata al sistema di governo dell’azienda, alle modalità con le quali sono formati i processi decisionali al suo interno ed

all'insieme di poteri e competenze degli organi di guida, in particolare il consiglio di amministrazione (o quello di gestione, qualora si adotti un sistema dualistico).

A volte, nella realtà applicativa, non si trova una piena coerenza fra il sistema di *corporate governance* adottato e lo sviluppo di un efficace sistema dei controlli. Affinché il controllo economico e contabile possa effettivamente supportare le funzioni di direzione ed indirizzo di un'azienda, o di un gruppo di aziende, appare perciò necessario che sia studiato in aderenza al sistema di *corporate governance* e sia in grado di governare e sovrintendere il processo di implementazione delle strategie, aziendali o di gruppo, favorendo l'integrazione degli obiettivi di lungo e di breve periodo. In quest'ambito diviene perciò opportuno porre le fondamenta di un sistema di misurazione delle *performance*, in grado di guidare l'azione del management e di porre le basi anche del sistema di incentivazione e retribuzione.

L'esigenza di misurazione delle *performance* viene ad emergere, nella letteratura manageriale (Eccles 1991, Kaplan & Norton 1996, 2001, Simons 2000) nelle situazioni in cui si ritiene, in primo luogo, non completa l'informativa fornita dagli indicatori di natura economico-finanziaria<sup>11</sup>. La *performance measurement* si delinea perciò come un processo manageriale, integrativo del controllo tradizionale, volto a fornire un ausilio alle decisioni dei soggetti operanti in azienda (Simons 1995), al fine di supportare, verificare e rendicontare il livello di raggiungimento degli obiettivi prestabiliti, in merito alle dimensioni dell'efficienza e dell'efficacia, con quest'ultima considerata secondo la sua dimensione quantitativa, qualitativa e sociale: mentre l'efficacia quantitativa e quella qualitativa riguardano la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati in termini di risultati economici e quantitativi (la prima) e di qualità dei prodotti e servizi (la seconda), l'efficacia sociale riguarda un livello più profondo di soddisfazione della clientela (o utenza), ed assume un particolare valore per le aziende di servizio pubblico; essa, in pratica, si sostanzia nella capacità di saper cogliere e soddisfare, sia nella fase di pianificazione e programmazione che in quella di realizzazione delle attività, i bisogni della collettività (in particolare quelli impliciti e quelli latenti).

Al fine di provvedere ad un sistema che consideri in maniera opportuna la dimensione dell'efficacia sociale, appare essenziale che sia tenuta in piena considerazione anche la prospettiva della responsabilità sociale d'impresa, legandola al sistema di misurazione delle *performance* (Molteni 2004). La responsabilità sociale d'impresa (*corporate social responsibility*, CSR) è stata studiata già a partire dagli anni Trenta, ma è nelle ultime tre decadi che ha cominciato a ricoprire un'importanza maggiore, a livello dottrinale (Ackerman 1975, Carroll 1979, Lantos 2001), andando anche ad influenzare l'operato delle imprese.

---

<sup>11</sup> In aggiunta, l'approccio della *performance measurement* è particolarmente appropriato anche nel caso in cui gli indicatori di risultato economico-finanziari non siano misurati o misurabili in maniera chiara ed univoca (è questo il caso di gran parte delle aziende del settore pubblico, in senso stretto).

La CSR tiene conto dei riflessi dell'operare aziendale, non solo in riferimento alla dimensione economico-finanziaria delle *performance*, bensì anche ai loro risvolti su tutti gli *stakeholder* di rilievo per l'azienda. Da quanto detto, si desume come il concetto di responsabilità sociale sia fortemente legato a quello di reputazione aziendale verso tutti i portatori di interesse, per effetto del quale un'impresa dotata di una buona reputazione può usufruire di un vantaggio competitivo non irrilevante sui concorrenti: ciò accade perché una buona reputazione sociale consente di creare attorno all'azienda un diffuso clima di fiducia, che può portare anche a ripercussioni positive in termini di redditività<sup>12</sup>.

Come già sottolineato in più occasioni, per le *local utilities* la responsabilità sociale è di assoluta rilevanza, considerato il ruolo centrale giocato dal consenso della comunità di riferimento; la CSR diviene uno strumento su cui puntare con forza, in particolare, per le aziende di grandi dimensioni o per quelle operanti in contesti in cui l'ente locale ha perso il controllo diretto sui servizi erogati, al fine di "giustificare" alla collettività la propria presenza sul territorio nello svolgimento di prestazioni essenziali per la comunità.

Ulteriori allargamenti della responsabilità sociale si possono considerare trattando il concetto di *accountability* (Midgley 1982, Dubnick & Romzek 1987, Gray *et al.* 1996), di difficile traduzione in italiano (Pezzani 2003, Steccolini 2004), ma genericamente considerabile come il dovere di rendere conto, in maniera responsabile e trasparente, del proprio operato. Concordemente all'evoluzione terminologica che l'*accountability* ha assunto negli ultimi anni, essa dovrebbe vertere non solo sulla rendicontazione trasparente e responsabile, ma anche sull'assunzione delle stesse modalità di azione e di comportamento che ne stanno alla base (Edwards & Hulme 1996). Considerare una prospettiva di *accountability*, con specifico riferimento alle aziende delle *local utilities*, significa dunque attendersi anche ad un profilo di responsabilità e trasparenza, comportamenti che non sempre sono pienamente adottati in questo settore.

In maniera armonica con il diffondersi delle teorie della CSR, e la loro applicazione nella pratica aziendale, si sono sviluppate molte tipologie di documenti di rendicontazione (*social reporting*): fra questi, il ruolo preminente è stato assunto, soprattutto fra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila, dal bilancio sociale (Hinna 2002, Rusconi 2006), uno strumento per il quale non sono previsti *standard* obbligatori, nonostante abbiano ormai trovato una certa diffusione e condivisione taluni *standard* emanati da organismi internazionali (*Global Reporting Initiative* - GRI - e *AccountAbility 1000* - AA1000) e nazionali (Gruppo di studio per il Bilancio Sociale - GBS). Con il tempo, accanto allo sviluppo del bilancio sociale, si è andato diffondendo sempre di più il bilancio "di sostenibilità", documento nel quale verrebbero a convergere le linee fondanti della responsabi-

---

<sup>12</sup> Le possibilità di concreta applicazione di tali teorie anche al settore delle *local utilities* sono attualmente in fase di studio e discussione (Cirelli 2008).

tà sociale e di quella ambientale. Il bilancio di sostenibilità è comunque assimilabile al bilancio sociale e fa riferimento alla terminologia adottata dallo *standard* GRI; non è infrequente, comunque, trovare bilanci di sostenibilità che utilizzano, ad esempio, anche lo schema del GBS.

La sostenibilità, di per sé, è un concetto che vuole mettere in luce l'attenzione particolare alla dimensione ambientale delle *performance* e la volontà di saper garantire, se non migliorare, le attuali condizioni di vita nel contesto sociale ed ambientale, per le generazioni future. In questo senso, essa assume un valore centrale per le aziende di servizi pubblici, radicate nel tessuto sociale e, soprattutto in alcuni settori (rifiuti, servizi idrici, energia), a stretto contatto con l'ambiente. La pratica applicativa mostra come lo strumento del bilancio di sostenibilità sia divenuto altamente ricorrente soprattutto nelle grandi aziende del settore delle *public (e local) utilities*. Nel prossimo paragrafo si andrà perciò a sviluppare l'analisi empirica proprio con riferimento alla presenza ed alle modalità di utilizzo del bilancio di sostenibilità in un campione di aziende quotate appartenente al settore delle *local utilities*.

#### 4. Evidenze empiriche nelle aziende italiane

Ai fini della presente analisi empirica, si sono osservate le aziende quotate sulla Borsa di Milano appartenenti al settore "Utilities", nelle quali la quota di maggioranza del capitale è detenuta da enti locali. Appartengono dunque a questo elenco le seguenti aziende, per ciascuna delle quali si specifica anche la principale area di riferimento geografica: A2A (Milano / Brescia), Acea (Roma), Acegas-Aps (Trieste / Padova), Acsm-Agam (Como / Monza), Ascopiave (Marca Trevigiana), Enia (Parma, Piacenza, Reggio Emilia), Hera (Bologna, Modena, Ferrara, Romagna) e Iride (Torino / Genova)<sup>13</sup>. La scelta di questo campione di riferimento è stata compiuta per i seguenti motivi:

- in primo luogo, per via degli obblighi informativi a cui sono sottoposte, le aziende in queste condizioni dispongono di un'informativa di buon livello, pubblicata sulla rete *web*; si è ritenuto pertanto che, con riferimento alla rendicontazione sociale o di sostenibilità, l'eventuale presenza di documenti di interesse sul sito *internet* di tali società fosse assicurata;
- in secondo luogo, sempre per via del collocamento azionario, il sistema di *corporate governance* dovrebbe essere stabilito in maniera chiara ed, al tempo stesso, reso pubblico e comunicato, anch'esso sul sito *internet*;
- si tratta, inoltre, di un gruppo di aziende di grandi (o medio – grandi) dimensioni, che spesso hanno allargato i propri confini di attività oltre a quelli degli enti locali "fondatori"; pertanto, per queste aziende, la prospettiva, legata alla rendicontazione sociale o di sostenibilità, di giu-

---

<sup>13</sup> Si tenga conto che il riferimento temporale ultimo della ricerca empirica è il 30 maggio 2010; per questo motivo, sono ancora presenti le due imprese Enia e Iride, confluite successivamente, e a tutt'oggi, in Iren.

stificazione della propria presenza e di condotta socialmente responsabile nei confronti della collettività, appare di particolare importanza.

L'analisi dei dati empirici è stata effettuata tramite uno studio dell'informativa, fruibile sul sito *web* di ciascuna società, relativa alla considerazione della responsabilità sociale d'impresa (o, più opportunamente, di sostenibilità), se presente e disponibile. Per tre aziende del campione, Acegas-Aps, Acsm-Agam ed Hera, ai fini della comprensione dell'effettivo legame fra *corporate governance*, sistemi informativi aziendali e variabile di responsabilità sociale, si è compiuto uno studio più approfondito, mediante un contatto diretto con il management dell'azienda, i cui risultati completi sono disponibili su un lavoro già pubblicato (Badia 2009), al quale si rimanda per approfondimenti. In ogni caso, più specificamente, nell'ambito, del campione completo delle otto aziende già elencate, l'analisi empirica effettuata si è soffermata su due elementi fondamentali:

- 1) la presenza, o meno, di un'attenzione alla variabile di responsabilità sociale, espressa da documenti di rendicontazione quali il bilancio sociale o di sostenibilità e/o altri documenti legati alla prospettiva sociale, ambientale o etica; nel caso di presenza di tali documenti si è voluto investigare anche l'anno di prima adozione degli stessi, al fine di verificarne il grado di radicamento temporale nei sistemi di rendicontazione aziendale;
- 2) il livello di "qualità" della rendicontazione; il giudizio sulla qualità della rendicontazione sociale si ritiene possa essere espresso, fondamentalmente, da tre elementi:
  - a. presenza di un legame fra la rendicontazione sociale e sistema di misurazione delle *performance*;
  - b. esistenza di un sistema di confronto, esplicitato nei documenti di sostenibilità, fra i risultati ottenuti e gli obiettivi precedentemente dichiarati;
  - c. esplicita considerazione, descritta in maniera chiara, dei sistemi di coinvolgimento degli *stakeholder* esterni nei processi di realizzazione del sistema di misurazioni legate alla contabilità sociale.

Con riferimento al secondo elemento, distinto nei tre punti appena presentati, appare necessario chiarire un aspetto importante: il giudizio sulla qualità della rendicontazione è basato, fondamentalmente, su un'interpretazione soggettiva di quanto espresso nei documenti di rendicontazione. Non vi è dunque un controllo effettivo sulle informazioni ivi fornite e viene preso perciò per valido ciò che vi è contenuto, pur filtrato dall'ottica di analisi di chi scrive. Ciò nonostante, si è ritenuto utile poter procedere in questa direzione, in via esplorativa, al fine di considerare, se i tre elementi, qui considerati come determinanti del livello di qualità della rendicontazione sociale, fossero stati almeno presi in considerazione nei processi di *social reporting*.

Partendo dunque dall'analisi del primo dei due punti fondamentali di questa ricerca empirica, nella tabella seguente è presentato lo stato di adozione della documentazione sociale o di sostenibilità nelle otto aziende studiate<sup>14</sup>:

	<b>Presenza del bilancio sociale o di sostenibilità</b>	<b>Primo anno di realizzazione del documento</b>	<b>Altri documenti legati alla prospettiva sociale</b>
<b>A2A</b>	Bilancio di sostenibilità (2008)	2008 <sup>15</sup>	Codice etico, Carta dei valori
<b>Acea</b>	Bilancio di sostenibilità (2008)	2002 (1998-2002 redazione di bilancio sociale e rapporto ambientale)	Schede società Italia – estero e Bilancio ambientale [allegati al bilancio di sostenibilità], Codice etico, Carta dei valori
<b>Acegas – Aps</b>	Bilancio “integrato” (2009)	2005 (2003-2004 redazione del bilancio di sostenibilità)	Codice etico, Bilancio degli intangibili (contenuto nel “bilancio integrato”)
<b>Acsm – Agam</b>	Non presente	//	Codice etico
<b>Ascopiave</b>	Non presente	//	Codice etico
<b>Enia</b>	Bilancio di sostenibilità (2008)	2006	Codice etico, Tabella degli indicatori GRI – G3
<b>Hera</b>	Bilancio di sostenibilità (2009)	2002	Codice etico
<b>Iride</b>	Bilancio di sostenibilità (2008)	2006 (2004-2005 redazione bilancio di sostenibilità di AEM Torino)	Codice etico

**Tabella** Errore. Nel documento non esiste testo dello stile specificato. **I** – Stato di adozione della documentazione sociale o di sostenibilità nelle aziende studiate

Ciò che emerge, in primo luogo, è che la documentazione di sostenibilità è diffusa, sebbene non presente in tutte le otto aziende. In due casi (Acea ed Hera) essa è sviluppata da molti anni, addirittura undici nel caso di Acea, se si tiene conto delle prime redazioni del bilancio sociale ed ambientale. Si può dunque notare come la prospettiva di responsabilità sociale sia tenuta mediamente in buona considerazione dalle *local utilities* quotate (appare non secondario notare che le imprese che non redigono documenti di *social reporting* siano le due dalle dimensioni minori); in particolare, nella maggioranza dei casi, essa trova il suo riferimento nel bilancio di sostenibilità, che è redatto quasi sempre in coerenza dei principi GRI, in molti casi con importanti riferimenti anche ai documenti GBS (in particolare per la formazione e distribuzione del valore aggiunto) ed allo *standard* di processo AA1000. Una particolare specificazione è necessaria con riferimento al bilancio “integrato” di Acegas-Aps: esso consiste in un unico documento di rendicontazione che, a fianco dei contenuti normalmente esposti nel bilancio consolidato, inserisce anche gli elementi propri di documenti quali il bilancio di sostenibilità ed il bilancio degli intangibili, sia mediante parti appositamente dedicate, sia con la trattazione degli aspetti ad essi legati all'interno della relazione sulla gestione. Esso, per la sua strutturazione, appare in effetti, ai fini della rendicontazione esterna, uno strumento realmente incentrato sull'idea di fare della trasparenza societaria, e dell'*accountability* nei confronti delle comunità servite, un elemento cardine delle politiche societarie.

<sup>14</sup> Si rammenti che il riferimento temporale ultimo della ricerca è la data di chiusura della ricerca empirica (30 maggio 2010).

<sup>15</sup> Ciò è dovuto alla circostanza per cui il 2008 è in realtà, effettivamente, il primo anno di esercizio dell'azienda, nata, come noto, dalla fusione fra AEM Milano e ASM Brescia.

Fra i possibili documenti aggiuntivi, legati in un qualche modo alla responsabilità sociale d'impresa, si segnala la presenza del Codice etico in tutte le otto aziende del campione, anche per via dell'ottemperanza al dettato legislativo del d.lgs. 231/2001.

Come precedentemente descritto, il secondo elemento di interesse della presente indagine è relativo a quella che è stata chiamata la "qualità" della rendicontazione sociale, riferita ai tre elementi, già descritti in precedenza. In questa analisi, ovviamente, non sono considerate le imprese che non disponevano di un documento di rendicontazione sociale, per cui il campione si riduce a sei aziende. Alla luce dell'analisi dei documenti di rendicontazione, nella loro ultima versione disponibile, ricordando che si tratta dell'interpretazione soggettiva dell'autore rispetto a quanto presentato nei documenti stessi, sembra emergere il seguente quadro riassuntivo:

	<b>Legame con la misurazione delle performance</b>	<b>Confronto obiettivi / risultati</b>	<b>Coinvolgimento stakeholder esterni nei sistemi di misurazione</b>
<b>A2A</b>	Apparentemente non presente	Non ancora attivato <sup>16</sup>	Parziale (per clienti e fornitori)
<b>Acea</b>	Presente ed esplicitato	Presentato <sup>17</sup>	Apparentemente ampio
<b>Acegas – Aps</b>	Presente	Non rilevato	Parziale (per i clienti)
<b>Enia</b>	Presente ed esplicitato	Presentato	Parziale (per i clienti)
<b>Hera</b>	Presente ed esplicitato	Presentato	Apparentemente ampio
<b>Iride</b>	Non esplicitato chiaramente	Presentato	Diffuso, ma non chiaro il legame con il sistema di misurazioni

**Tabella 2** – Livello di qualità della rendicontazione analizzata in base ai tre parametri scelti

Da un punto di vista generale appare opportuno segnalare, innanzitutto, come due delle aziende analizzate, con riferimento ai loro documenti di sostenibilità, sembrano perseguire in maniera egregia tutti i tre elementi dichiarati come fondanti della qualità della rendicontazione sociale: esse sono ACEA ed Hera, che, probabilmente non per caso, sono anche le due aziende in cui il processo di rendicontazione sociale è stato intrapreso da più tempo.

Passando ad un'analisi più specifica relativa alle tre dimensioni studiate, in riferimento alla prima, il legame fra rendicontazione sociale e sistema di misurazione delle *performance* appare presente in quattro casi (in tre dei quali è anche esplicitato in maniera chiara): si tratta tutto sommato di un buon risultato, che lascia prevedere possibili miglioramenti per il futuro. Lo stesso si può dire per il confronto fra obiettivi proposti e risultati, dove la situazione è ancora migliore, tenuto conto che uno dei sei casi, quello di A2A, non fa testo al momento, essendo quello del 2008 il primo documento di sostenibilità prodotto dall'azienda.

Appare invece più problematica l'ultima dimensione, ovvero quella del coinvolgimento degli *stakeholder* esterni: in tutti i documenti di sostenibilità è dedicata un'ampia parte alle problematiche di

<sup>16</sup> Anche con riferimento a questo punto, si tenga conto che si tratta del primo bilancio di sostenibilità pubblicato dall'azienda.

<sup>17</sup> Va segnalato però come il livello di informativa del bilancio di sostenibilità 2008 appaia meno chiaro ed esplicitato sul grado di raggiungimento degli obiettivi rispetto a quello presentato nell'edizione precedente del bilancio di sostenibilità.

coinvolgimento di tali interlocutori, considerando anche tipologie di *stakeholder* interni in aggiunta. Si ritiene però che il solo coinvolgimento degli *stakeholder*, inteso qui in senso lato, non sia sufficiente per la statuizione di un buon sistema di rendicontazione sociale, integrato con la misurazione delle *performance* e, ad un livello ancora più ampio, con il sistema di *corporate governance*: la piena realizzazione dei principi enunciati appare infatti ottenibile nel momento in cui gli *stakeholder* esterni, mediante le azioni di coinvolgimento disposte dall'azienda, siano realmente in grado di influenzare il sistema di misurazioni adottato, esplicitando in questo modo il loro protagonismo di attori interessati allo sviluppo della responsabilità sociale. Con riferimento a queste osservazioni, pertanto, quanto presente nei documenti delineati non appare pienamente soddisfacente e, in ogni caso, molto spesso sembra non chiarire sufficientemente in cosa si siano tradotte concretamente le iniziative di coinvolgimento degli *stakeholder* descritte. Il miglioramento di questo aspetto può quindi apparire come una delle sfide future della prospettiva di inclusione del consenso sociale negli strumenti di *corporate governance* adottate dalle *local utilities*. Sullo sviluppo di quest'ultimo punto, ed anche delle osservazioni precedenti, è comunque incentrato il prossimo ed ultimo paragrafo.

## **5. Discussione dei risultati e considerazioni conclusive**

Nonostante il presente lavoro si sia concentrato sull'analisi delle modalità di inclusione della prospettiva di responsabilità sociale nei sistemi di *corporate governance*, al fine di ottenere e sviluppare il consenso delle aziende di servizi pubblici, si ritiene opportuno, in questa sede conclusiva, delineare anche alcuni elementi di sintesi necessari per la realizzazione di un sistema di *governance*, che, al di là degli aspetti legati alla CSR, possa essere maggiormente orientato all'efficienza e all'efficacia delle prestazioni. Le linee di sviluppo, che appare opportuno perseguire con maggiore forza nei prossimi anni paiono configurarsi nei seguenti punti:

- creazione di un sistema di *corporate governance*, il cui centro propulsore siano gli organi di gestione, senza indebite o eccessive interferenze degli organi politici; l'interferenza, in particolare, può manifestarsi o nella mancanza di una reale autonomia conferita all'organo di gestione, o nella nomina, all'interno dello stesso, di soggetti di provenienza politica, non adatti al ruolo di amministratori della società; l'organo di gestione deve far proprio il compito di considerare tutti i soggetti portatori di interesse e deve essere libero di agire secondo una linea strategica deliberata, pur nel rispetto degli indirizzi dell'assemblea (dove comunque normalmente risiedono anche gli enti locali) e/o del consiglio di sorveglianza, assumendosi poi la piena responsabilità delle scelte effettuate;

- meccanismi di nomina dei consiglieri (approfondendo quanto sviluppato al punto precedente), che prevedano un adeguato ruolo per i consiglieri “tecnici”, indipendenti (ed un loro numero sufficiente);
- valutazione su quale sistema, fra quelli previsti dalla normativa, possa risultare il più idoneo alla realtà dell’azienda, o del gruppo; al momento, infatti, in pochissimi casi la realtà operativa delle *local utilities*, in Italia, ha visto l’utilizzo di sistemi differenti da quello tradizionale (il caso più noto è quello di A2A, che ha adottato il sistema dualistico); sistemi come quello dualistico, appunto, potrebbero anche fornire la concreta via d’uscita dalle problematiche evidenziate ai punti precedenti, favorendo la distinzione di ruoli fra consiglio di gestione, incaricato della direzione manageriale e consiglio di sorveglianza, volto a vigilare e supervisionare l’attività compiuta, nel rispetto degli indirizzi assembleari;
- necessità di strumenti di controllo in grado di garantire tutti i punti precedentemente delineati; per controllo, come si è già più volte ripetuto, si intende una modalità di azione capace di guidare la gestione nel suo complesso, tale da superare la distinzione, a volte netta, fra elementi di controllo strategico, gestionale, amministrativo, contabile e di legittimità, sapendo invece articolare un sistema complesso che li consideri tutti assieme come componenti imprescindibili;
- consapevolezza che ogni elemento descritto, in grado di promuovere un sistema equilibrato e che tiene conto di tutti gli interessi rilevanti in gioco, è solo una condizione necessaria per il buon funzionamento dell’azienda, ma non è di per sé sufficiente; alla creazione di un sistema di questo tipo si deve infatti accompagnare una reale correttezza, trasparenza ed *accountability* (e probabilmente anche un coerente senso etico) nella gestione da parte degli amministratori, che dovrebbe non perdere mai di vista la consapevolezza che, nell’espletamento del proprio ruolo, stanno svolgendo un servizio a valenza collettiva.

Riassumendo ed integrando le argomentazioni svolte, gli strumenti di *corporate governance*, fondati sulla logica di controllo di gruppo e di misurazione delle *performance*, con riferimento alla dimensione sociale, dovrebbero basarsi su aspetti legati alla valutazione quali-quantitativa di:

- impatto ambientale dell’attività svolta dall’azienda; in taluni servizi, quali il servizio idrico e il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti, questo elemento assume un rilievo di natura strategica;
- grado di trasparenza e di responsabilità presente nel sistema di erogazione dei servizi, nonché in quello di comunicazione attivato verso la cittadinanza, ovvero, in altre parole, il grado di effettivo conseguimento dell’*accountability*;

- capacità di creare un contesto di fiducia nel territorio e grado di soddisfazione dei bisogni latenti della cittadinanza, elementi questi che in un certo senso riassumono quanto delineato nei punti precedenti;
- grado di soddisfazione non solo esterno, ma anche interno, cioè relativo alle risorse umane a disposizione dell'azienda.

Infine, si ritiene di poter considerare, traendo spunto dalle osservazioni sin qui formulate e tentando una risposta conclusiva a quella che era la domanda di ricerca del presente lavoro, che gli elementi fondamentali da ricercare negli strumenti di *corporate governance*, al fine di favorire il perseguimento del consenso sociale da parte delle aziende delle *local utilities*, siano da legarsi ai seguenti punti:

- realizzazione di una concreta integrazione fra sistema di *corporate governance* e dei controlli interni, tenendo conto degli aspetti gestionali e strategici dell'operare aziendale, della misurazione di elementi quantitativo-monetari, quantitativo non-monetari e qualitativi, così da includere anche la responsabilità sociale dell'azienda, per considerare, infine, un'ottica di integrazione fra prospettiva interna ed esterna, facendo leva sul concetto di *accountability*;
- tutela degli interessi degli *stakeholder* rilevanti, in particolare dell'interesse pubblico, espresso dalla collettività, secondo una prospettiva di partecipazione dei cittadini alla gestione dei servizi di interesse generale; si tratta, in un certo senso, di essere in grado di promuovere una "governance partecipata", termine con il quale si vuole indicare la necessità di individuare le giuste sfere di coinvolgimento sociale, anche a livello decisionale e direzionale delle aziende.

## Bibliografia

- Ackerman R.W., (1975), *The social challenge to business*, Harvard University Press, Boston.
- Airoidi G., Forestieri G., (a cura di), (1998), *Corporate governance: analisi e prospettive del caso italiano*, Etas, Milano.
- Anselmi L., (a cura di), (1993), *L'azienda "Comune" dopo la legge 142/90. Management e organizzazione*, Maggioli, Rimini.
- Anselmi L., (2003), *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino.
- Anselmi L., (a cura di), (2005), *Principi e metodologie economico aziendali per gli enti locali. L'azienda comune*, Giuffr , Milano.
- Anthony R.N., (1965), *Planning and control systems: a framework for analysis*, Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston.
- Antonioli B., Fazioli R., (2002), *La riforma dei servizi pubblici locali. Le strategie degli enti e delle imprese dopo la Finanziaria 2002*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Atelli M., D'Aries C., (2006), *La public governance nei servizi pubblici locali. La gestione e il controllo delle partecipate*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Badia F., (2009), *Sistemi e strumenti di corporate governance nelle local utilities*, FrancoAngeli, Milano.
- Berle A.A., Means G.C., (1932), *The modern corporation and private property*, MacMillan, New York.
- Borgonovi E., (2002), *Principi e sistemi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, terza edizione, Egea, Milano, prima edizione 1996.
- Brunetti G., (1979), *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, FrancoAngeli, Milano.
- Cadbury A., (2002), *Corporate Governance and Chairmanship – A Personal View*, Oxford University Press, Oxford.
- Cafferata R., Martellini M., Velo D., (a cura di), (2007), *Liberalizzazioni, impresa pubblica, impresa d'interesse generale nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Carroll A.B., (1979), "A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance", *Academy of Management Review*, n.4, pp. 497-505.
- Cirelli A. (2008), "La centralit  del 'render conto', gli indicatori di accountability", *Management delle utilities*, volume 6, fascicolo 1, pp. 38-40.
- Coase R.H., (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, vol. 4, no. 16, November, pp. 386-405.
- Coda V., (1988), *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino.
- Comitato per la Corporate Governance, Borsa Italiana S.p.A. (2006), *Codice di Autodisciplina*, disponibile sul sito internet: [www.borsaitaliana.it](http://www.borsaitaliana.it).
- Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, (1992), *The Financial Aspects of Corporate Governance*, Gee, London.
- Cristofoli D., Valotti G., (2007), "Propriet  e corporate governance delle public utilities. Tra autonomia di impresa e tutela dell'interesse pubblico", *Economia & Management*, n.4, pp. 75-92.
- Davis J.H., Schoorman F.D., Donaldson L., (1997), "Toward a Stewardship Theory of Management", *Academy of Management Review*, vol. 22, no. 1, January, pp. 20-47.

- Donaldson L., Davis J.H., (1991), "Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns", *Australian Journal of Management*, vol. 16, no. 1, pp. 49-64.
- Donaldson T., Preston L.E., (1995), "The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence and Implications", *Academy of Management Review*, vol. 20, no. 1, pp. 65-91.
- Donna G., (1999), *La creazione di valore nella gestione dell'impresa*, Carocci, Roma.
- Dubnick M.J., Romzek B.S., (1987), "Accountability in the public sector: lessons from the Challenger Tragedy", *Public Administration Review*, vol. 47, no. 3, May-June, pp. 227-238.
- Eccles R.G., (1991), "The Performance Measurement Manifesto", *Harvard Business Review*, January - February, pp. 131-137.
- Edwards M., Hulme D., (1996), "Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations", *World Development*, volume 24, issue 6, pp. 961-974.
- Elefanti M., (2003), *La liberalizzazione dei servizi pubblici locali. Regole e condizioni per l'economicità delle aziende*, Egea, Milano.
- Elefanti M., (a cura di), (2006), *L'evoluzione delle imprese pubbliche locali. Il caso Eni*, Il Mulino, Bologna.
- Fama E.F., Jensen M.C., (1983), "Separation of Ownership and Control", *Journal of Law and Economics*, vol. XXVI, June, pp. 301-325.
- Fazioli R., (a cura di), (2007), *Economia e politica della regolazione del servizio idrico. Modelli ed esperienze a confronto*, Bologna, Clueb.
- Ferraris Franceschi R., (1998), *Problemi attuali dell'economia aziendale in prospettiva metodologica*, Giuffrè, Milano.
- Freeman R.E., (1984), *Strategic management: A stakeholder approach*, Pitman, Boston.
- GBS (Gruppo di studio per il Bilancio Sociale), (2007), *Il bilancio sociale. Documenti di ricerca n°4. Responsabilità sociale e corporate governance*, Giuffrè, Milano.
- Giannessi E., (1960), *Le aziende di produzione originaria, vol. I: le aziende agricole*, Pisa, Corsi.
- Gilardoni A., (2006) "Corporate Governance e riforma dei servizi pubblici locali", *Management delle utilities*, volume 4, fascicolo 3, pp. 7-10.
- Gilardoni A. (2009), "Riforma dei servizi idrici. Note per discussione", *Management delle utilities*, volume 7, fascicolo 3, pp. 9-11.
- Gilardoni A., Antonioli B., (a cura di), (2008), "Cosa manca e cosa è di troppo nella riforma dei Servizi Pubblici Locali: una proposta in dieci punti", *Management delle utilities*, volume 6, fascicolo 4, pp. 7-11.
- Gilardoni A., Romè L., (2009), "Lo stato dei servizi pubblici locali a dieci anni dalla liberalizzazione. Un'Italia a due velocità", *Management delle utilities*, volume 7, fascicolo 2, pp. 34-37.
- Gray R., Owen D., Adams C., (1996), *Accounting and Accountability. Changes and Challenger in Corporate Social and Environmental Reporting*, Prentice Hall, London.
- Grossi G., (2006), *La corporate governance delle società miste. L'esperienza in Italia e negli altri paesi europei*, Cedam, Padova.
- Grossi G., Argento D., (2008), "La governance delle partnership istituzionali tra attori pubblici e privati: il caso delle local utilities in Italia", *Azienda Pubblica*, vol. 21, no. 2-3, aprile - settembre, pp. 283-306.

- Guthrie J., Humphrey C., Jones L.R., Olson O., (2005), *International public financial management reform: progress, contradictions and challenges*, Information Age Publishing, Greenwich.
- Hinna L., (a cura di), (2002), *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.
- Jensen M.C., Meckling W.H., (1976), "Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Cost and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, vol. 3, no. 4, pp. 305-360.
- Kaplan R.S., Norton D.P., (1996), *The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press, Boston.
- Kaplan R.S., Norton D.P., (2001), *The Strategy Focused Organization. How Balanced Scorecard Companies thrive in the New Business Environment*, Harvard Business School Press, Boston.
- Kim B., Prescott J.E., (2005), "Deregulatory Forms, Variations in the Speed of Governance Adaptation, and Firm Performance", *Academy of Management Review*, vol. 30, no. 2, pp. 414-425.
- Lantos G.P., (2001), "The boundaries of strategic corporate social responsibility", *Journal of Consumer Marketing*, vol. 18, n.7, pp. 595-630.
- Lombrano A., (2007), *I controlli esterni sulle imprese locali di pubblici servizi*, Torino, Giappichelli.
- Lorsch J.W., Zelleke A., (2005), "Should the CEO be the Chairman?", *MIT Sloan Management Review*, vol. 46, no. 2, Winter, pp. 71-74.
- Mele R., (2003), *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova.
- Midgley K., (1982), *Management Accountability and Corporate Governance: Selected Readings*, Macmillan, London.
- Molteni M., (2004), *Responsabilità sociale e performance d'impresa: per una sintesi socio-competitiva*, V&P Università, Milano.
- Paletta A., (2008), *Il controllo interno nella corporate governance. Principi, metodi ed esperienze*, Il Mulino, Bologna.
- Parbonetti A., (2006), *Corporate governance. Problemi di configurazione dell'organo di governo e riflessi sugli andamenti aziendali*, Giuffrè, Milano.
- Persiani N., (2003), *La governance del gruppo di imprese di servizi pubblici locali*, Milano, FrancoAngeli.
- Pezzani F., (a cura di), (2003), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Pollitt C., Bouckaert G., (2000), *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford.
- Pozzoli S., Staderini F., (2008), "Esternalizzazioni e bilancio consolidato negli enti locali", *Azienditalia*, vol. 15, n. 7, pp. 529-537.
- Rusconi G., (2006), *Il bilancio sociale: economia, etica e responsabilità dell'impresa*, Ediesse, Roma.
- Salvioni D.M., (a cura di), (2004), *Corporate governance, controllo di gestione e risorse immateriali*, FrancoAngeli, Milano.
- Simons R., (1995), *Levers of control. How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Harvard Business School Press, Boston.

- Simons R., (2000), *Performance measurement & control systems for implementing strategy*, Prentice Hall, Upper Saddle River.
- Steccolini I., (2004), *Accountability e sistemi informativi negli enti locali. Dal rendiconto al bilancio sociale*, Torino, Giappichelli.
- Turnbull (1997), “Corporate Governance: its scope, concern and theories”, *Corporate Governance: an International Review*, vol. 5, no. 4, pp. 180-200.
- Valotti G., (2006a), “I nuovi modelli di corporate governance delle imprese pubbliche locali”, in Elefanti M., (a cura di), *L'evoluzione delle imprese pubbliche locali. Il caso Enìa*, Il Mulino, Bologna, pp. 95-143.
- Valotti G., (2006b), “Ruolo delle proprietà e autonomia d'impresa nello sviluppo delle public utilities locali”, *Management delle utilities*, volume 4, fascicolo 3, pp. 11-16.