



Bocconi

SDA

La gestione dei servizi pubblici: l'in house providing

Marco Elefanti – AOSTA – Ordine dei Dottori

Commercialisti e degli esperti contabili – 3 ottobre 2008

Copyright SDA Bocconi - 2008

Le modalità di erogazione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica ai sensi dell'art. 113 D. Lgs 267 e in Regione Valle d'Aosta art. 113 L. R. n. 54 del 1998 già integrata dalla L. R. 31 marzo 2003 n. 8 e successivamente dalla L. R. 3 gennaio 2006 n. 2.

- 1) Società di capitali individuate attraverso gare con procedure ad evidenza pubblica;**
- 2) Società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio venga scelto con gare ad evidenza pubblica;**
- 3) Società a capitale interamente pubblico a condizione l'ente/enti 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/enti che la controllano**

I razionali dell'in house providing

I razionali alla base dell'in house providing comprendono:

- * condizioni esterne (ambientali e di mercato) e interne (organizzative e gestionali) che impediscono (o sconsigliano) il ricorso al mercato;**
- * la necessità/opportunità di sviluppare forme di gestione di natura "interorganica";**
- * l'identificazione delle condizioni organizzative per realizzare, pur nel quadro interorganico, efficacia e qualità nonché efficienza nella gestione dei servizi.**

L'”in house providing” come “second best” nella gestione esternalizzata dei servizi a rilevanza economica (1)

La tipica soluzione connessa alla scelta di gestire in forma esternalizzata servizi a rilevanza economica comporta l'affidamento attraverso gare con procedure a rilevanza pubblica (1);

Le opportunità di gestire con società nelle quali il socio privato è stato scelto con gara (2) o con società a capitale interamente pubblico (in house providing) (3) costituiscono soluzioni di gestione indiretta derivante da una valutazione negativa del “mercato” quale soluzione in grado di offrire le migliori condizioni per la gestione del servizio

Le scelte di esternalizzazione nella gestione dei servizi a rilevanza economica (2)

In realtà l'alternativa di fondo è tra la prima alternativa e la terza con le quali l'ente locale è di fronte alla scelta tra un ruolo di “committente/contraente” (1) o un ruolo di proprietario (3) attraverso l'esercizio di un ‘controllo analogo’. La seconda alternativa costituisce una scelta “ibrida” con la quale l'ente socio svolge prima il ruolo di chi cerca un partner con procedure ad evidenza pubblica (metodo improprio) e poi esercita in modo congiunto un ruolo proprietario.

Le dimensioni da considerare nella scelta della forma di gestione dei servizi a rilevanza economica (1)

Passaggi decisionali per valutare le diverse alternative:

a) Ente locale committente/contraente o proprietario (la prima alternativa è condizionata dall'esistenza di condizioni di mercato oggettive e soggettive - possibilità di gestire con efficacia un'affidamento con gara del servizio in oggetto -);

b) Se la scelta è per l'esercizio del ruolo proprietario si pone quindi il problema di valutare se farlo con società solo pubblica (con ente locale socio unico o con altri enti locali soci) o con società mista;

c) Se la scelta è quella di svolgere il ruolo proprietario mediante la forma dell'in house providing è necessario porre in essere strumenti per l'esercizio di tale ruolo (controllo analogo).

Le dimensioni da considerare nella scelta della forma di gestione dei servizi a rilevanza economica (2)

- 1) **La scelta di considerare l'Ente locale committente/contraente o proprietario presuppone:**
 - * la valutazione della natura del servizio e delle sue caratteristiche (livello di personalizzazione vs. standardizzazione, complessità e articolazione del sistema di erogazione, etc.)**
 - * la verifica dell'andamento e delle condizioni di affidamento in gare simili in territori contigui o analoghi;**
 - * la valutazione delle condizioni organizzative con cui realizzare in futuro il ruolo di committente (non si tratta di controllo analogo ma di azione controllo verso un soggetto terzo che richiede strumenti ben più sofisticati)**

Le dimensioni da considerare nella scelta della forma di gestione dei servizi a rilevanza economica (3)

- 2) Se la decisione è quella di gestire indirettamente il servizio attraverso un'azienda di proprietà si pone quindi il problema di valutare se farlo con società solo pubblica (con ente locale socio unico o con altri enti locali soci) o con società mista**
- La società mista si giustifica per le carenze gestionali e organizzative della società pubblica (se già esiste) e, di conseguenza si pone il problema delle modalità di scelta del socio. La scelta del socio richiede l'espressione di giudizio rispetto a parametri e criteri difficilmente valutabili attraverso parametri predefiniti e standardizzati (Gara pubblica)**

Le dimensioni da considerare nella scelta della forma di gestione dei servizi a rilevanza economica (4)

Se la scelta è quella di svolgere il ruolo proprietario con affidamento “in house” è necessario porre in essere strumenti per l’esercizio di tale ruolo (controllo analogo)

L’azione di controllo mediante l’esercizio del ruolo proprietario si esercita grazie all’adozione di adeguati strumenti di governance societaria.

Le motivazioni alla base di scelte di esternalizzazione

Esigenza di concentrare gli sforzi e il know how su attività caratteristiche

Difficoltà a sviluppare innovazione e competenze avanzate su una gamma di attività sempre più differenziate

Esigenza di concentrare le scelte di investimento (in tecnologia hard e soft)

Possibilità' di acquisire all'esterno competenze avanzate a costi competitivi

Le scelte di esternalizzazione: pro e contro (1)

LA SCELTA “INTERNA” E’ PREFERIBILE ALL’ESTERNALIZZAZIONE:

- SE E’ NECESSARIO UN PROCESSO GESTIONALE FLESSIBILE IN RELAZIONE ALLA DINAMICA DELL’AMBIENTE E DELLA DOMANDA DEL SERVIZIO;
- SE ESISTE UN NUMERO LIMITATO DI POTENZIALI CONCORRENTI PER RISCHIO DI COMPORTAMENTI “PREDATORI”;
- DOVE I RAPPORTI DI MERCATO NON REGGONO PERCHE’ ESISTE LA NECESSITA’ DI UNA PARTECIPAZIONE QUASI “MORALE” NELLO SVOLGIMENTO DEL SERVIZIO;
- SE LE SOLUZIONI OPERATIVE E TECNOLOGICHE DIPENDONO DAL FORNITORE. CIO’ DETERMINEREBBE “VANTAGGI STRATEGICI” CHE RIDUCONO LA COMPETITIVITA’.

Le scelte di esternalizzazione: pro e contro (2)

LA SCELTA DI ESTERNALIZZAZIONE E' QUINDI DA PERSEGUIRE:

- **CON RIFERIMENTO AD ATTIVITA' DI BACK OFFICE/AMMINISTRATIVE CHE SONO SCARSAMENTE SOGGETTE ALLE PRESSIONI DELLA DOMANDA E ALLA DINAMICA DELL'AMBIENTE (PERTANTO CON RIFERIMENTO AD ATTIVITA' NON "CORE" E NON STRATEGICHE PER IL BUSINESS CARATTERISTICO DELL'ENTE LOCALE)**
- **QUANDO SI E' IN PRESENZA DI PRESTAZIONI E SERVIZI PER I QUALI ESISTE UN'OFFERTA VASTA E COMPETITIVA**
- **QUANDO LE PRESTAZIONI E I SERVIZI PRESENTANO CARATTERI DI ELEVATA STANDARDIZZABILITA' E DI SCARSA DIFFERENZIAZIONE**
- **QUANDO LE PRESTAZIONI E I SERVIZI NON SONO CONNESSI A SPECIFICI E SIGNIFICATIVI KNOW HOW DI PROCESSO E/O DI PRODOTTO**

Condizioni per poter effettuare la gestione mediante affidamento “in house” (autoproduzione) (1)

- **Capitale interamente pubblico**
- **Realizzazione della parte più importante dell'attività con l'ente/enti pubblici che la controllano;**
- **Esercizio sulla medesima di un “controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi”**

Tra tanti margini di ambiguità emerge la volontà del legislatore di voler fare riferimento ad una società assai più contigua (rispetto a quella pur interamente pubblica senza questi ulteriori requisiti) sul piano della governance all'ente locale.

Condizioni per poter effettuare la gestione mediante affidamento “in house” (autoproduzione) (2)

Dietro la gestione “in house” c’è la riproposizione della vecchia azienda municipalizzata poi trasformata in azienda speciale.

Ciò peraltro (non tanto per le Aziende speciali o consortili quanto per le SPA) genera il rischio di divergenza tra l’interesse sociale che il Codice Civile vede inteso come proprio della società e la richiesta del TUEL di vedere le società in house collocate in una relazione di subordinazione gerarchica nei confronti del socio.

Condizioni per poter effettuare la gestione mediante affidamento “in house” (autoproduzione) (3)

Il “controllo analogo” si esercita attraverso le caratteristiche della governance societaria non tramite il controllo di gestione (illusorio) anche se la norma è in proposito ambigua.

Per le SPA l’unica strada è quella di utilizzare la flessibilità che offre il diritto societario uscito dall’impianto della recente riforma.

Il “controllo analogo” si può soddisfare attraverso i meccanismi di governance e non lo si può garantire attraverso un efficace “controllo gestionale e finanziario” che è cosa auspicabile ma concettualmente diversa.

Condizioni per poter effettuare la gestione mediante affidamento “in house” (autoproduzione) (4)

**Il riferimento a cui ricondurre le soluzioni adottate è la
facoltà di controllo dell’ente locale nei confronti delle
aziende speciali (art. 114, c.6)**

“ .. sono fondamentali i seguenti atti:

**Il piano programma comprendente un contratto di
servizio;**

**i bilanci economici di previsione pluriennale ed
annuale;**

Il conto consuntivo

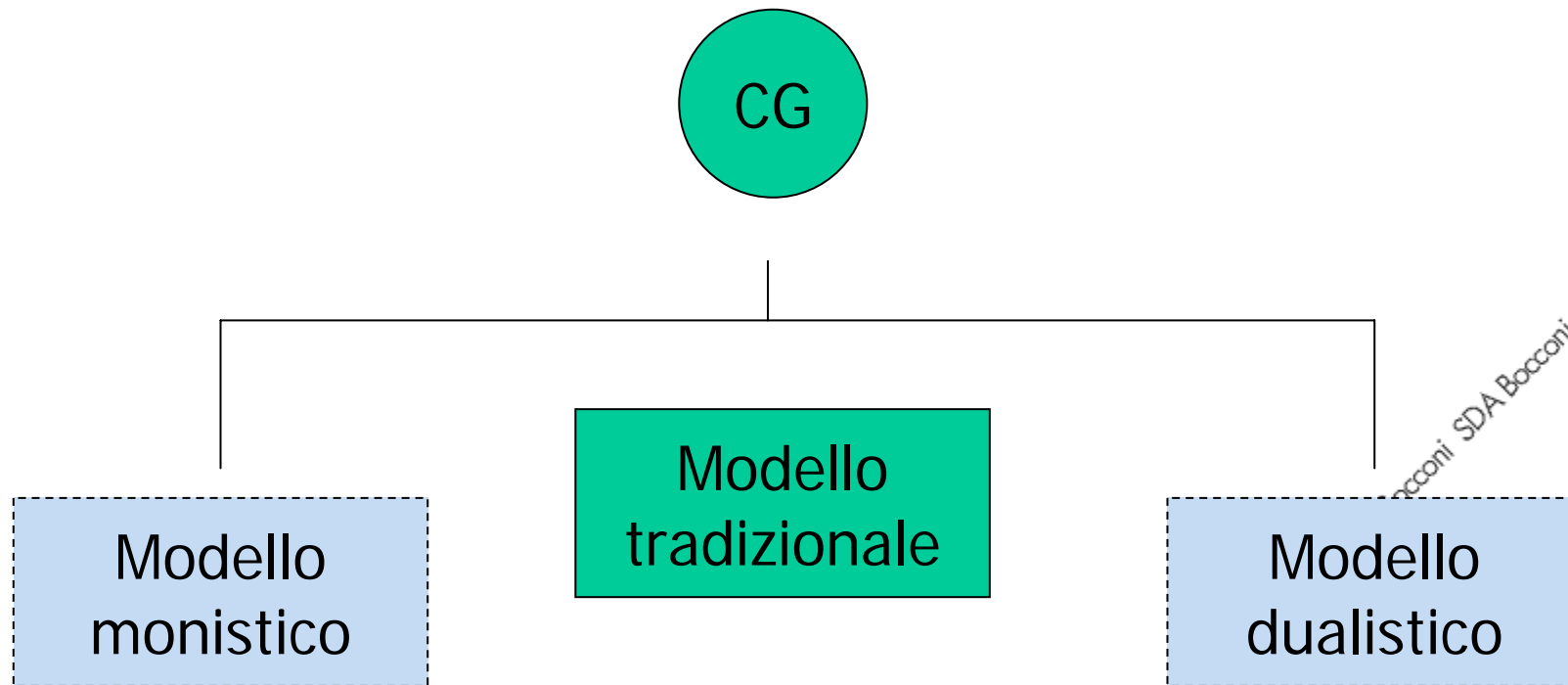
Il bilancio di esercizio

Governance SpA Pubbliche

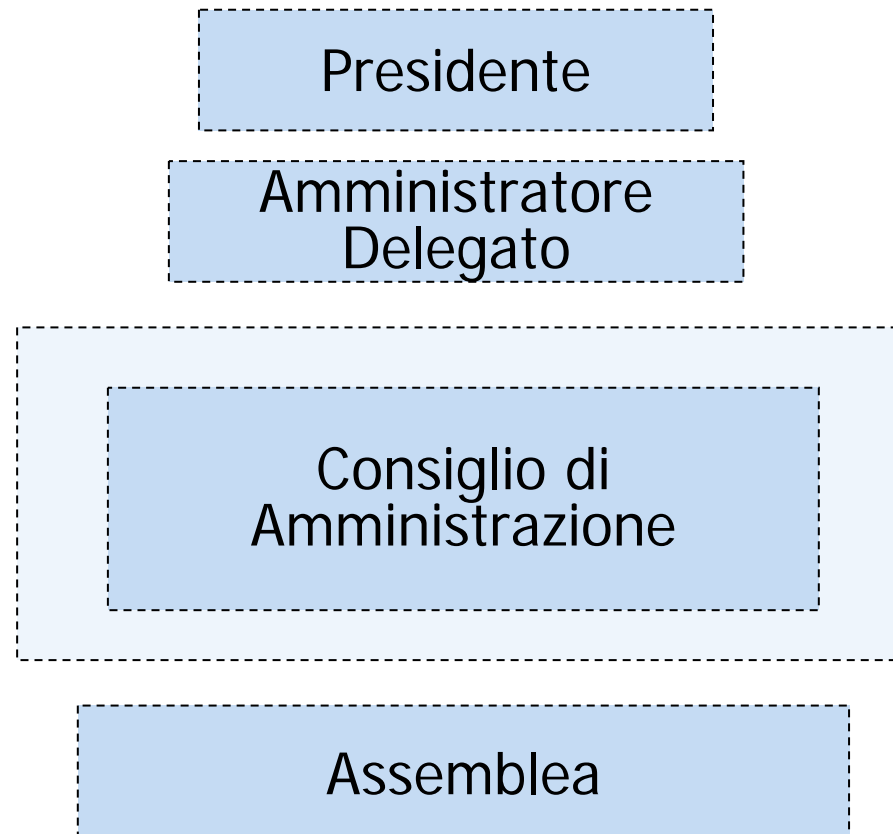
Come noto il D. Lgs 6/2003 ha profondamente modificato la governance delle società di capitale proponendo 3 modelli alternativi:

- Il sistema tradizionale o latino
- Il sistema dualistico
- Il sistema monistico

La riforma Vietti (D. Lgs. 6/2003)



1. Modello tradizionale



Responsabilità esclusiva per la gestione in capo al Cda; separazione tra controllo contabile e amministrativo/legale

1.1 Modello tradizionale: Assemblea

I compiti dell'Assemblea sono ridotti, in conformità con il principio di esclusiva responsabilità dell'organo amministrativo per l'attività di gestione

All'Assemblea spetta il compito di

- Approvare il bilancio
- Nominare e revocare gli amministratori
- Nominare i sindaci e i componenti il collegio sindacale
- Deliberare la responsabilità degli amministratori e dei sindaci
- Deliberare sugli altri oggetti demandati all'assemblea dalla legge
- Approvare il regolamento dei lavori assembleari

1.1 Modello tradizionale: Consiglio di Amministrazione

Agli Amministratori spetta in via esclusiva la gestione della società

- Determinano contenuto e limiti delle deleghe
- Valutano l'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile
- Esaminano i piani strategici e industriali
- Valutano l'andamento della gestione sulla base della relazione degli organi delegati

Gli Amministratori possono trasferire un numero limitato di materie agli organi delegati, da un lato; dall'altro essi possono essere investiti di materie tradizionalmente di competenza dell'Assemblea, attraverso lo Statuto

Gli Amministratori rispondono degli atti compiuti (non possono dividerne la responsabilità con i soci)

Rafforzamento del ruolo del Consiglio

1.1 Modello tradizionale: Organi Delegati

Agli organi delegati spetta il compito di curare che l'assetto organizzativo sia adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa

Gli organi delegati riferiscono al Consiglio di Amministrazione sul generale andamento della gestione e sulla sua possibile evoluzione, sulle principali operazioni effettuate dalla società e dalle sue controllate

Rafforzamento degli organi delegati con l'obiettivo di aumentare la flessibilità della gestione

1.2 Modello tradizionale: Controlli

Separazione tra controllo sull'amministrazione e controllo contabile

- Controllo contabile può essere esercitato solo da un revisore contabile

Sottratto il controllo contabile, spetta al Collegio sindacale

- il controllo di legalità
- la vigilanza sul rispetto dei principi di corretta amministrazione e sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo corretto funzionamento
- poteri ispettivi e di controllo
- convocare l'assemblea

1. Modello tradizionale: considerazioni di sintesi

Chiarisce i compiti di ciascun organo, e ne esplicita le relazioni

Rafforza il ruolo del Consiglio, unico responsabile della gestione della società

A meno che diversamente indicato dallo Statuto, il modello tradizionale viene dato per scontato

2. Modello dualistico



Organo intermedio
tra Assemblea e
Amministratori

2.1 Modello dualistico: Assemblea

Alcuni compiti tradizionalmente attribuiti all'Assemblea ordinaria sono attribuiti al Consiglio di Sorveglianza

All'Assemblea spetta il compito di

- Nominare e revocare i consiglieri di sorveglianza
- Determinare il loro compenso
- Deliberare la loro responsabilità
- Deliberare la distribuzione degli utili
- Nominare il revisore

2.2 Modello dualistico: Consiglio di Sorveglianza

Organo di controllo con compiti di vigilanza e di supervisione

Possiede alcuni poteri tipici dell'Assemblea

Nomina e revoca i componenti il Consiglio di Gestione

Determina il compenso dei componenti il Consiglio di Gestione

Approva il bilancio

Può promuovere l'azione di responsabilità verso i componenti il Consiglio di Gestione

2.3 Modello dualistico: Consiglio di Gestione

Al Consiglio di Gestione spetta in via esclusiva la gestione dell'impresa

Il Consiglio di Gestione si compone di almeno due componenti, anche non soci

I Componenti il Consiglio di Gestione sono nominati dal Consiglio di Sorveglianza

Al Consiglio di Gestione si applica la stessa disciplina del Consiglio di Amministrazione del modello tradizionale, quando non è diversamente stabilito

2.4 Modello dualistico: Controlli

Scompare il collegio sindacale; il controllo contabile è affidato a revisori contabili

Il Consiglio di Sorveglianza esercita le funzioni attribuite al collegio sindacale (controllo di legalità e vigilanza sul rispetto principi di corretta gestione)

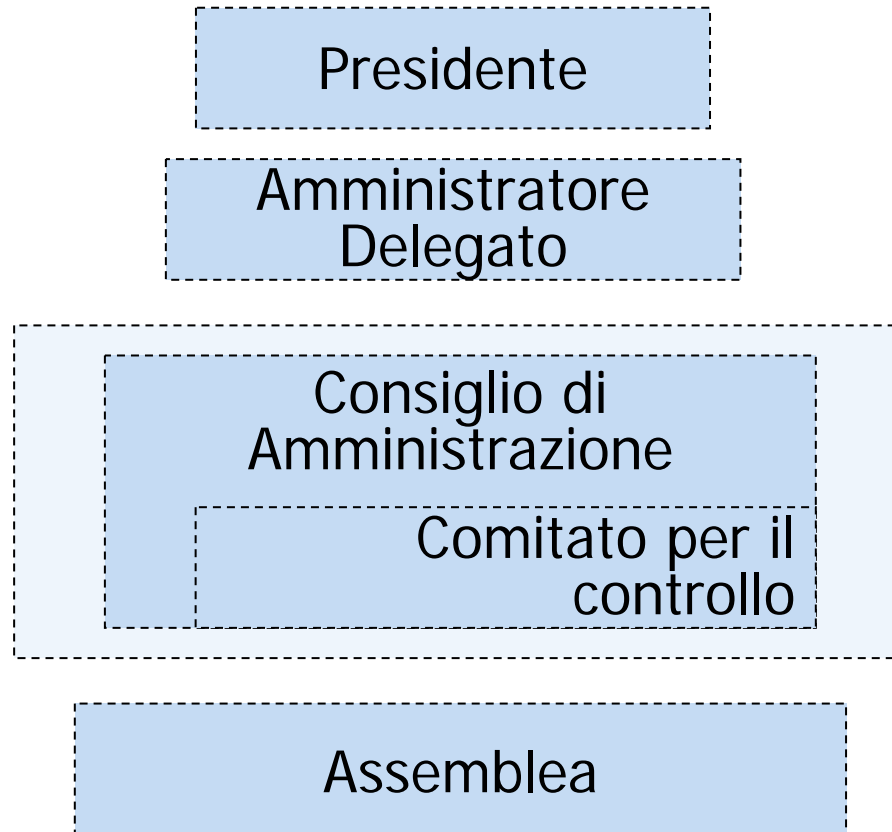
**In nessun caso svolge il controllo contabile
Riferisce almeno una volta all'anno all'Assemblea sull'attività di vigilanza**

2. Modello dualistico: considerazioni di sintesi

**Ridimensiona il ruolo dell'Assemblea
Realizza la dissociazione tra proprietà dei soci e potere
degli organi sociali**

**Modello particolarmente adatto a società in cui
la gestione è affidata ai manager con poche
interferenze da parte dei soci**

3. Modello monistico



Organo di controllo
non è separato
dall'organo di
gestione

3.1 Modello monistico: Assemblea

I compiti dell'Assemblea sono ridotti, in conformità con il principio di esclusiva responsabilità dell'organo amministrativo per l'attività di gestione

All'Assemblea spetta il compito di

- Approvare il bilancio
- Nominare e revocare gli amministratori
- Nominare i sindaci e i componenti il collegio sindacale
- Deliberare la responsabilità degli amministratori e dei sindaci
- Deliberare sugli altri oggetti demandati all'assemblea dalla legge
- Approva il regolamento dei lavori assembleari

3.2 Modello monistico: Comitato per il controllo

**Organo di controllo sulla gestione
Si costituisce all'interno del Consiglio di
Amministrazione, senza poteri gestori
Composto da Amministratori Indipendenti**

3.3 Modello monistico: Consiglio di Amministrazione

Il Consiglio di Amministrazione è l'organo centrale della gestione dell'impresa

Composto per almeno un terzo da soggetti in possesso dei requisiti di indipendenza stabiliti per i sindaci, o se previsto dallo Statuto, da codici di comportamento stabiliti da associazione di categoria etc.

Tra questi Amministratori indipendenti, il Consiglio sceglie i componenti il Comitato per il controllo (che non devono costituire il Comitato esecutivo, essere investiti di cariche o svolgere funzioni di gestione)

Si applicano tutte le norme previste per il Consiglio di Amministrazione nel modello tradizionale

3.4 Modello monistico: Controlli

Il controllo è esercitato dal comitato per il controllo interno sulla gestione

- Vigila sull'adeguatezza della struttura organizzativa, del sistema di controllo interno e del sistema amministrativo e contabile
- Cura i rapporti con i soggetti incaricati del controllo contabile, svolgendo eventualmente anche ulteriori compiti affidati dal Consiglio di Amministrazione

3. Modello monistico: considerazioni di sintesi

Inverte la gerarchia tra controllo e gestione
L'organo centrale torna ad essere il Consiglio di Amministrazione
Al suo interno si costituisce l'organo di controllo

Modello particolarmente interessante per le società quotate, che hanno già previsto tra i propri organi un Audit Committee

Governance SpA Pubbliche

Il modello dualistico appare interessante per la governance delle società a proprietà pubblica in quanto:

- può servire per gestire più agevolmente i rapporti nel caso di società partecipate da più enti locali (tutti i soci rappresentati nel Consiglio di sorveglianza)
- all'interno del Consiglio di Sorveglianza possono essere nominati i rappresentanti dei Comuni soci in grado quindi di esercitare una forma di controllo diretto sull'operato della società;
- permette di introdurre un sistema più articolato di governance all'interno della società

Il “controllo analogo” comporta ..

Che i soci/socio esercitino nei confronti della società:

- una costante consultazione circa l'andamento generale della gestione dei servizi pubblici anche mediante audizione, con una determinata frequenza, del Presidente e dell'AD;
- l'approvazione del bilancio di esercizio, del piano industriale (che presenta uno sviluppo su base pluriennale) e altri documenti programmatici;
- la verifica del rispetto dei contratti di servizio, l'introduzione di eventuali nuovi schemi, la eventuale modifica dello statuto;
- il consenso all'eventuale esercizio di qualsiasi forma di attività rientrante nel suo oggetto sociale ad integrazione dei servizi ad essa affidati;
- il controllo dei livelli di economicità raggiunti dalla società.