

LA GOVERNANCE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Pianificare le scelte decisionali in tema di forma di gestione dei servizi pubblici locali: quali strumenti di analisi preventiva e controllo strategico?

Prof. Luca Mazzara

*Associato Confermato di Economia aziendale e docente di
Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche,
Facoltà di Economia, sede di Forlì
Direttore Master in City Management e del Corso di Alta Formazione
in Pianificazione e controllo strategico degli enti locali*

Siderno, 23 gennaio 2009

Traccia dell'intervento

- Il nuovo ruolo dell'ente locale: da gestore a *regolatore di relazioni*
- L'ente locale di fronte alla crescente complessità generata da nuovi *scenari ambientali*
- La scelta strategica di **esternalizzare: decisione organizzativa o volontà elusiva del Patto di Stabilità?**
- Impostare il **sistema di relazioni** tra ente locale e gestore del servizio pubblico
- **Tipologie di controllo delle partecipate** da parte dell'ente locale
- Dal **government** alla **governance**: risolvere l'annoso problema delle **asimmetrie informative**

Traccia dell'intervento

- La scelta del **modello** di governance
- Gli **strumenti** giuridici ed economico-aziendali per il controllo della governance delle partecipate
- Le **variabili gestionali** da controllare
- La scelta di istituire un'**unità di "controllo partecipate"** interna all'ente
- Le **funzioni informative** e l'**ubicazione organizzativa** dell'ufficio Controllo partecipate

3

Occorre fronteggiare una crescente richiesta di domanda e rispondere ad un'elevata complessita'



4

Il processo di esternalizzazione

- Il crescente ricorso all'esternalizzazione dei servizi ha indotto molti enti a costituire (o a partecipare) società di diritto privato atte alla gestione dei servizi pubblici locali
- Anche il rispetto del Patto di Stabilità ha indotto un vero e proprio boom nella costituzione di organismi esterni (ma sempre strettamente collegati) all'ente
- Restano spesso discutibili le scelte politiche dell'Amministrazione di chi deve dirigere la società partecipate.....

5

Il processo di esternalizzazione

- Ogni decisione di esternalizzazione costituisce una scelta strategica con rilevanti implicazioni gestionali;
- Tale scelta è incentivata dalla necessità di rideterminare il proprio ruolo di Amministrazione, la propria mission e conseguentemente anche il proprio rapporto con i soggetti esterni che operano sul territorio locale

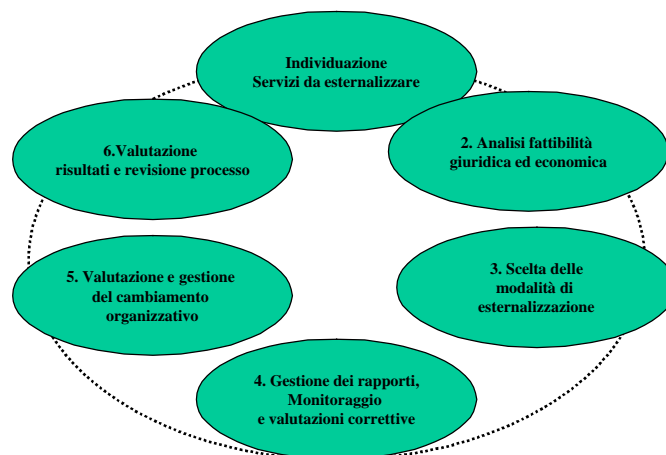
6

Presupposti base per esternalizzare

- Valutazione complessiva del proprio **portafoglio di attività** e verifica della coerenza tra *mission istituzionale* e *assets detenuti*, al fine di individuare le specifiche aree di attività e i servizi su cui concentrare risorse finanziarie, umane e soprattutto competenze professionali e know-how
- Esigenza di gestire all'esterno non semplici attività ma insieme di pacchetti integrati di attività o interi processi organizzativi
- Attivazione di un rapporto di collaborazione con l'eventuale soggetto erogatore del servizio secondo logiche di *partnership* e di *cooperazione interorganizzativa*

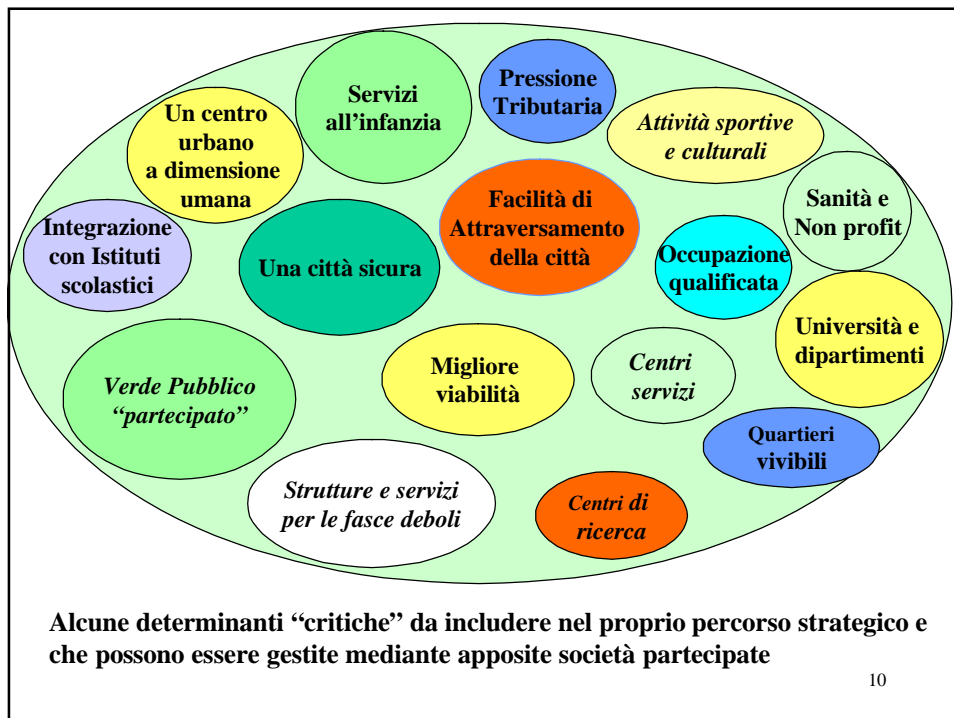
7

Fasi logiche del processo di esternalizzazione



8

I nuovi scenari prospettici dell'ente locale

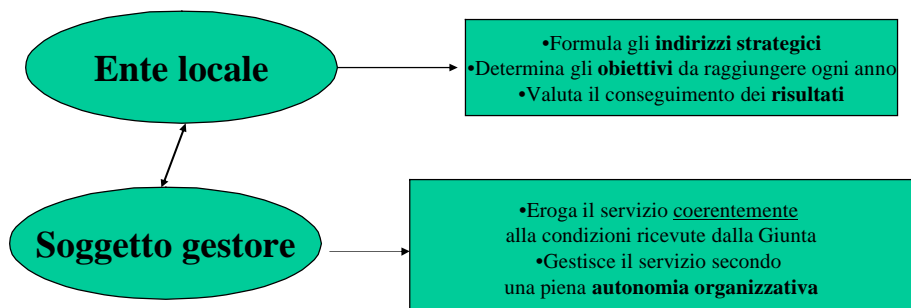


Emergenti fabbisogni conoscitivi

- L'esigenza di poter trasmettere gli indirizzi politici alle società partecipate e lo sviluppo (anche se graduale) dei sistemi di controllo strategico, stanno richiedendo la progettazione di specifici **sistemi informativi** finalizzati alla misurazione e valutazione dell'*efficienza*, *efficacia*, *economicità* e *qualità* dei servizi

11

Quali rapporti tra ente locale e soggetto gestore?



12

Alla ricerca di un approccio attivo verso l'universo delle partecipate

- Introduzione del *servizio* o dell'*unità organizzativa* preposta al monitoraggio delle partecipate
- Impostazione preventiva del rapporto con le partecipate (accordi contrattuali, rapporti finanziari e patrimoniali)
- Progettazione di un **sistema di controllo preventivo, concomitante e consuntivo** delle partecipate

13

Quali forme di controllo esercitare?

- **Controllo preventivo:**
 - Statuto sociale
 - Patti parasociali
 - Contratti di servizio
 - Pianificazione degli indirizzi strategici ad opera dei consiglieri di amministrazione di riferimento
 - Scelta del modello di governance

14

Quali forme di controllo esercitare?

- **Controllo concomitante:**

- Raccolta di dati, informazioni e rapporti infrannuali sulla gestione della partecipata, con relative modalità di richiesta e trasmissione opportunamente determinate preventivamente e in modo rigoroso!

Tali rapporti dovrebbero concernere rispettivamente:

- La **qualità** del servizio erogato
- L'**economicità** della gestione
- Il rispetto dei **vincoli negoziali**
- Il conseguimento degli obiettivi programmati

15

Quali forme di controllo esercitare?

- **Controllo concomitante:**

- Collegio sindacale delle aziende partecipate
- Società di revisione (eventuale) o revisore contabile della partecipata
- Collegio dei revisori dell'ente socio
- Consiglio di sorveglianza e Comitato per il controllo della gestione, interno al Consiglio di Amministrazione

16

Quali forme di controllo esercitare?

- **Controllo consuntivo:**
 - Si avvale degli strumenti utilizzati nell'ambito della fase concomitante di controllo
 - Rapporti annuali sulla gestione delle partecipate
 - Analisi delle performance risultanti dai bilanci delle partecipate
 - Valutazione di azienda per il monitoraggio del valore della partecipate

17

Dal processo di government alla governance

- Con il termine di **corporate governance** si ci riferisce alla strategie e agli strumenti di controllo e direzione dei grandi gruppi industriali
- L'introduzione del termine governance in ambito pubblico si giustifica relativamente alla necessità di definizione puntuale degli assetti istituzionali, i ruoli e le modalità di azione dei poteri pubblici dell'amministrazione
- Il nuovo modello di public governance si caratterizza per fondarsi sul principio di **responsabilità** nei confronti della collettività per quanto attiene la gestione della 'res publica'

18

Il sistema di gestione delle partecipazioni pubbliche

- Il sistema di governance si deve caratterizza per assicurare la capacità di garantire una *vision unitaria dei servizi* (a prescindere dalla forma di gestione adottata) coerentemente agli *obiettivi strategici* che l'amministrazione si è posta e in relazione alla *soddisfazione del cittadino-utente*

19

La ricerca di un nuovo approccio organizzativo

- Mutano drasticamente le tipologie di competenze qualificanti l'azione amministrativa: da un lato vi è la necessità di garantire un forte **potere di indirizzo e controllo strategico da parte dell'Amministrazione locale**; dall'altro la necessità di sviluppare modalità gestionali tali da non pregiudicare i rapporti con la cittadinanza/utenza e di valorizzare al massimo il **patrimonio di risorse, competenze e mezzi** che l'ente ha destinato alla società di gestione.

20

Principali benefici di un efficace modello di governance

- *Semplificazione* nella gestione
- *Snellimento* procedurale-amministrativo
- Maggiore **velocità** gestionale
- Rafforzamento della funzione di *indirizzo e controllo* dell'ente nei confronti delle scelte operative e strategiche
- Maggiore *economicità*
- Incremento degli *standards qualitativi*

21

Gli strumenti della corporate governance

- Scelta di uno dei tre **modelli** di amministrazione, gestione e controllo della società adottabili in relazione a quanto previsto dalla riforma societaria (d.l.vo n6/2003, poi modificato da d.l.vo n.37/2004)
- L'esercizio dei **diritti di partecipazione** assegnati normativamente ai soci (accesso alla documentazione obbligatoria, poteri di verifica e attivazione del controllo da parte dell'organo interno di controllo)
 - Le analisi di bilancio
 - La richiesta dei rapporti del controllo strategico e di gestione
 - Il contratto di servizio
 - I Codici di autodisciplina
 - L'analisi del valore

22

Gli strumenti giuridici di controllo

- **Modello tradizionale** (Consiglio di amministrazione/Amministratore unico+Collegio sindacale)
- **Modello monistico** (Consiglio di amministrazione nominato dall'Assemblea e un Comitato per il controllo sulla gestione costituito all'interno del Consiglio di amministrazione al quale viene affidato il controllo della gestione)
- Il **sistema dualistico** (coesistenza di un *Consiglio di sorveglianza* quale organo di controllo sovraordinato a quello gestorio, al fine di presidiare sia gli interessi degli azionisti che di quelli della collettività)

23

I diritti di partecipazione, ispezione e controllo da parte del socio "ente locale"

- Partecipazione alle assemblee (ordinarie e straordinarie)
- Diritti di ispezione
- Approvazione del bilancio e analisi economico-finanziario dei risultati contabili
- Attivazione dell'organo di controllo interno
- Denuncia al tribunale

24

Il monitoraggio e l'analisi delle variabili economico-finanziarie

- L'ente locale deve dotarsi di una procedura che consenta di produrre dei report economici-finanziari sintetici derivanti da analisi delle risultanze di bilancio quali, per esempio, l'analisi degli indicatori e l'analisi dei flussi di cassa.
- In particolare le analisi servono all'ente locale per:
 - effettuare un pieno controllo attivo sulle società in modo da indirizzarle verso gli obiettivi previsti dall'ente;
 - comprendere il reale fabbisogno di risorse per l'erogazione dei servizi formulando una pianificazione strategica per gli investimenti della società;
 - garantire, in modo coordinato alle clausole statuite nel contratto di servizio, un controllo sulla quantità dei servizi erogati;
 - programmare con ragionevolezza le risorse da stanziare nel bilancio annuale di previsione in funzione di possibili perdite che conseguiranno le società, definite sulla base di un'analisi economica previsionale effettuata in corso d'anno.

25

Gli strumenti gestionali di controllo delle partecipate

- il **controllo dell'efficienza** (riferibile all'analisi economica e finanziaria delle partecipate);
- il **controllo dell'efficacia** (attuabile mediante una verifica della soddisfazione dell'utenza e mediante l'analisi dei contratti di servizio e della carta dei servizi);
- il monitoraggio del **valore** (per verificare l'effettivo valore della partecipazione detenuta).

26

Il controllo delle 5 determinanti chiave della performance economico-finanziaria

- La **redditività**
- **L'efficienza**
- **La produttività**
- La dinamica del **capitale circolante**
- L'analisi dei **flussi finanziari** e del **fabbisogno finanziario**

27

Come progettare efficacemente un contratto di servizio?

- Definire le **prestazioni** oggetto del contratto
- Individuare delle prestazioni di tipo “modulare”
- Determinazione dei **servizi** oggetto del contratto
- Enunciare le **attività** e le **responsabilità** demandate al soggetto erogatore
- Determinare i livelli di **qualità** della fornitura del servizio

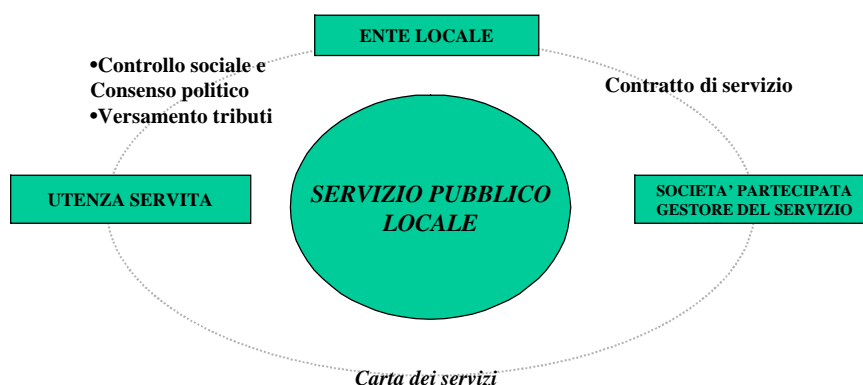
28

L'efficace progettazione del contratto di servizio

- Predefinire i livelli di **customer satisfaction** che si intende far rispettare
- Definire le modalità e i criteri di misurazione dell'**efficienza** del servizio
- Predeterminare i **volumi** ed i **tempi** da assicurare relativi alle *quantità fisse*
- Predeterminare le *quantità variabili* nei rispettivi livelli minimi e massimi
- Individuare preventivamente le conseguenze economiche e contrattuali derivanti dal mancato rispetto degli **standard minimi** di servizio garantiti

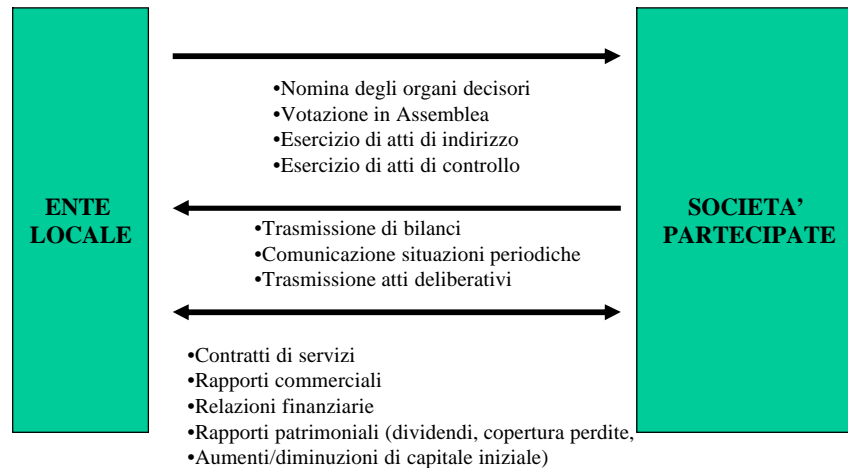
29

Il delicato rapporto ente locale-soggetto gestore-utenza servita



30

Conoscere il sistema di relazioni ente locale-società partecipata



31

Quali informazioni deve gestire l'ufficio controllo partecipate?

L'unità per il controllo delle partecipazioni dovrebbe periodicamente, anche a seconda del tipo di società, richiedere:

–informazioni di tipo *societario* (come ad esempio quelle relative al funzionamento degli organi, sulla scadenza delle cariche, sui patti parasociali e sugli statuti);

–informazioni sull'*andamento economico e finanziario* della società (per verificare l'efficienza);

–informazioni necessarie alla predisposizione di *indicatori* circa i **contratti di servizio**, la **carta dei servizi** e circa specifiche attività per le quali l'ente ha un particolare interesse cognitivo (per verificare l'efficacia);

32

Quali funzioni attribuire all'unità di controllo delle partecipate?

L'unità dedita al controllo delle partecipazioni, anche mediante l'utilizzo di apposite soluzioni informatiche potrebbe:

- richiedere ai consiglieri nominati dall'ente di presentare copia delle convocazioni in Consiglio di Amministrazione;
- richiedere ai delegati la documentazione fornita nel Consiglio di Amministrazione e copia del verbale;
- delegare in Assemblea sempre uno stesso referente per ogni società;
- verificare possibili *cause di incompatibilità e/o di ineleggibilità*.

33

Quali funzioni attribuire all'unità di controllo delle partecipate?

- Il tutto potrebbe essere formalizzato in un *codice di autodisciplina* da far sottoscrivere agli Amministratori delle società di nomina comunale, il quale funge da *codice di comportamento* e che, se non rispettato, costituirebbe per il Consigliere sottoscrittore causa di revoca per giusta causa da parte del socio.

34

Per eventuali contatti...

Prof. Luca Mazzara

Facoltà di Economia, sede di Forlì, Alma Mater Studiorum Università di Bologna

P.zza della Vittoria n.15, 47100 Forlì (FC)

Tel. 0543-374679 (dir.)-4669(fax)

Mobile phone: 335.373795

Email: luca.mazzara@unibo.it

Web: www.mastercity.it

Skype: [luca.mazzara](#)