

Andrea Ziruolo

**VALORE PUBBLICO
E SOCIETÀ PARTECIPATE**

**Tendenze evolutive
della performance**

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Andrea Ziruolo

**VALORE PUBBLICO
E SOCIETÀ PARTECIPATE**

**Tendenze evolutive
della performance**

FrancoAngeli

Questo volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara.

Copyright © 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

*a mia moglie Jenny
e ai nostri David e Bryan*

INDICE

Prefazione , di <i>Stefano Pozzoli</i>	pag.	13
Introduzione	»	15
1. La creazione di Valore Pubblico. Teoria e approccio metodologico	»	21
1.1. Oggetto, obiettivi e metodologie	»	21
1.2. Le principali caratteristiche dei filoni di studi sulla PA	»	23
1.3. Valore Pubblico e modelli di governance della PA	»	24
1.4. L'evoluzione del PCV nella PA negli studi scientifici	»	29
1.5. Dalla definizione di VP alla sua creazione in funzione del filone scientifico	»	36
1.6. I riflessi applicativi degli studi sulla programmazione delle PPAA	»	44
2. La governance dei servizi pubblici nello Stato e nelle Amministrazioni territoriali: il quadro storico di riferimento	»	48
2.1. Elementi introduttivi al sistema del gruppo pubblico aziendale	»	48
2.2. L'affermarsi del ruolo della pubblica amministrazione nell'economia tra l'approccio giuridico e quello economico-aziendale	»	53
2.3. L'evoluzione del ruolo della pubblica amministrazione nel sistema socio-economico	»	56
2.4. La Pubblica Amministrazione nei Paesi di Common Law	»	59
2.5. La Pubblica Amministrazione nell'Europa continentale	»	61

2.6. La crisi del sistema economico quale momento di cambiamento della Pubblica Amministrazione	pag.	63
2.7. L'intervento pubblico nell'economia italiana	»	66
3. I servizi pubblici locali degli EELL	»	75
3.1. I servizi pubblici degli EELL: dall'inefficienza sorge la nuova frontiera	»	75
3.2. I servizi pubblici locali (SPL) nella letteratura	»	79
3.3. Il percorso storico verso la governance dei SPL	»	81
3.4. I SPL: profili normativi	»	85
4. Le società partecipate dagli EELL tra certezze e incertezze del legislatore	»	101
4.1. Introduzione	»	101
4.2. I principali riferimenti normativi	»	104
4.3. La gestione delle partecipazioni societarie da parte dell'EL	»	111
4.3.1. Cenni sul significato di ente pubblico e di servizio pubblico	»	115
4.3.2. La rilevanza economica dei servizi pubblici	»	119
4.4. Acquisti e vendite di partecipazioni nelle società di SPL	»	120
4.4.1. Razionalizzazione delle partecipazioni e piano di alienazione	»	120
4.4.2. Le partecipazioni consentite	»	122
4.4.3. L'istituto del recesso azionario	»	123
4.4.4. Acquisto e vendita di partecipazioni di società di SPL	»	128
4.4.5. Procedura selettiva per l'affidamento di un SPL	»	130
4.5. Deroghe alle modalità di affidamento	»	131
4.6. Requisiti per la nomina ad amministratore di una società a partecipazione pubblica	»	132
4.7. Reintegrazione del capitale per perdite	»	137
4.7.1. Elementi introduttivi	»	137
4.7.2. Profili giuscontabili	»	137
4.7.3. Divieti in materia di reintegri di capitale	»	138
4.7.4. Profili civilistici	»	139
4.7.5. Riflessi delle perdite d'esercizio delle società controllate in funzionamento sui bilanci degli enti soci	»	140
4.8. Le società strumentali	»	142
4.8.1. Gli enti strumentali	»	143
4.8.2. Le società controllate e partecipate	»	144

5. Contabilità e pratiche manageriali: il percorso evolutivo	pag.	146
5.1. Introduzione	»	146
5.2. La riforma del sistema contabile nel 1995: alla contabilità finanziaria viene affiancata quella economica	»	148
5.2.1. Il precedente sistema contabile tra accounting e management	»	148
5.2.2. Il bilancio di previsione annuale	»	151
5.3. I principi di bilancio	»	153
5.4. La struttura del bilancio di previsione annuale	»	155
5.5. La relazione previsionale e programmatica e il bilancio di previsione pluriennale	»	156
5.6. Il passaggio dalla competenza finanziaria a quella economica: la rendicontazione	»	157
5.7. La rendicontazione	»	159
5.7.1. Il rendiconto	»	160
5.7.2. Le metodologie contabili	»	161
5.8. Il PEG: il nuovo strumento di management	»	164
5.8.1. I profili del PEG	»	164
5.8.2. I punti di intersezione tra contabilità, management e organizzazione negli EELL	»	164
5.9. Il sistema contabile degli EELL prima del 1995	»	166
6. Il sistema contabile armonizzato degli EELL a supporto della performance	»	169
6.1. Introduzione	»	169
6.2. L'armonizzazione contabile: il percorso normativo compiuto	»	172
6.3. L'approccio statistico	»	174
6.4. Il sistema contabile armonizzato degli EELL	»	177
6.5. Il bilancio armonizzato	»	183
6.5.1. Il Fondo Pluriennale Vincolato	»	192
6.6. Il documento unico di programmazione	»	198
6.7. Il PEG nel sistema contabile armonizzato a regime	»	202
6.7.1. Il profilo normativo	»	202
6.7.2. Il profilo redazionale	»	203
7. Il rendiconto e la contabilità economico-patrimoniale	»	207
7.1. Il rendiconto dell'EL	»	207
7.2. Il conto del bilancio	»	209
7.3. La nuova contabilità integrata degli EELL	»	210
7.3.1. Elementi introduttivi	»	210

7.3.2. Le metodologie contabili per la contabilità economico-patrimoniale	pag.	211
7.3.3. Il nuovo piano dei conti integrato per gli EELL	»	215
7.4. Lo stato patrimoniale	»	217
7.4.1. Voci contabili e criteri di valutazione del patrimonio dell'EL riferibili alle società partecipate	»	219
7.5. Il conto economico	»	227
7.5.1. Funzione e finalità	»	227
7.5.2. I contenuti	»	227
7.5.3. Il nuovo conto economico ex d.lgs. n. 118/2011: la misurazione dei componenti del risultato economico in un sistema di scritture doppie concomitanti	»	229
7.5.4. I componenti del conto economico	»	230
8. Il sistema dei controlli interni	»	241
8.1. Introduzione	»	241
8.2. Il controllo strategico ed il controllo di gestione	»	243
8.3. Il sistema dei controlli interni degli EELL: profili normativi	»	251
8.3.1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile	»	254
8.3.2. Il controllo strategico nella norma	»	255
8.3.3. Il controllo di gestione nella norma	»	256
8.3.4. Il controllo delle società non quotate partecipate	»	259
8.3.5. Il controllo sulla qualità dei servizi erogati	»	260
8.3.6. Il controllo sugli equilibri finanziari	»	260
9. L'attività di controllo sulle società partecipate e il controllo analogo sulle società in house providing	»	262
9.1. Premessa	»	262
9.2. Il controllo di gestione e la misurazione delle performance delle società controllate dagli EELL	»	264
9.3. Il controllo analogo	»	265
9.3.1. Profili giuridici del controllo analogo	»	266
9.3.2. Contenuti del controllo analogo	»	272
9.4. Profili economico-aziendali del controllo analogo: un caso di studio	»	274
9.4.1. Modello generale dei processi di controllo nel caso di studio	»	276
9.4.2. Il processo del controllo proprietario	»	281

9.4.3. I cinque momenti caratterizzanti il controllo analogo	pag.	289
9.5. La corretta applicazione del controllo analogo in Italia	»	296
Conclusioni	»	301
Bibliografia	»	313

PREFAZIONE

La creazione del valore è un tema che da sempre affascina gli studiosi di ogni ramo delle discipline economiche ed aziendali, che si sforzano di indagarlo da molteplici ed a volte perfino confliggenti punti di vista. Tutto ciò diventa questione ancora più complessa quando si cerca di declinarla nell'ambito della Pubblica Amministrazione, dove si rischia di perdere da una parte i riferimenti obiettivi e quantitativi, comunque rappresentati dal dato di mercato, e dall'altra di sentire come quanto mai necessaria la necessità di una produzione di utilità che al tempo stesso non è certo semplice misurare in modo oggettivo.

Andrea Ziruolo ha scelto di confrontarsi con quella che lui definisce la pietra filosofale degli studi di public management e che, proprio come il *lapis philosophorum* degli alchimisti, lui vede come combinazione di elementi diversi. La questione, nella visione concreta di un'aziendalista, non è tanto una corretta definizione o una analisi sul piano teorico, quanto piuttosto quali siano le modalità per creare valore pubblico.

Da qui una lettura poliedrica del fenomeno che passa dalla analisi del processo di programmazione, ai controlli ed arriva al monitoraggio delle propaggini più di mercato delle aziende pubbliche territoriali, ovvero le loro società partecipate.

Il tema del valore viene quindi affrontato attraverso la creazione di una cultura manageriale, da un razionale processo di creazione delle necessarie strategie pubbliche, dalla loro formalizzazione in un processo di piano e di programma, nonché nel controllo dei fenomeni gestionali diretti ed esternalizzati.

Per questo Andrea Ziruolo fa la scelta di approfondire il tutto, prima ancora che nell'ente, nelle relazioni che legano il gruppo ente locale, in uno scritto che non può non tenere conto delle evoluzioni normative, di quelle

culturali e manageriali e di quelle genericamente definibili come politiche e sociali.

Un testo che ripete quindi la complessità del contesto in cui si opera, cercando di legare il tutto con quel filo rosso che è l'interesse pubblico.

Una chiave di interpretazione del contesto delle aziende pubbliche territoriali interessante e critica, che non vuole nascondere i problemi, ma proporre un metodo di risoluzione degli stessi utile dal punto di vista speculativo ed anche applicativo.

Un'opera quindi interessante, che certo merita una lettura riflettuta ed attenta.

Firenze, 25 marzo 2016

Stefano Pozzoli

INTRODUZIONE

Il tema del Valore Pubblico (VP) sebbene recentemente formalizzato in letteratura (Moore, 1995) affonda le sue radici indietro nel tempo. Già Dante nel XXI canto della Divina Commedia offriva un giudizio sugli amministratori pubblici di Lucca condannandoli nella bolgia dei barattieri (corrotti) ad essere immersi nella pece in ebollizione. Dello stesso periodo Ambrogio Lorenzetti raffigura l'allegoria del *buono e del cattivo governo* (1337-1340) attraverso un ciclo di quattro affreschi della Sala dei Nove del Palazzo Pubblico di Siena. In particolare il quadro del *Buon Governo* esprime la tensione verso la Sapienza Divina (Figura 1.a).

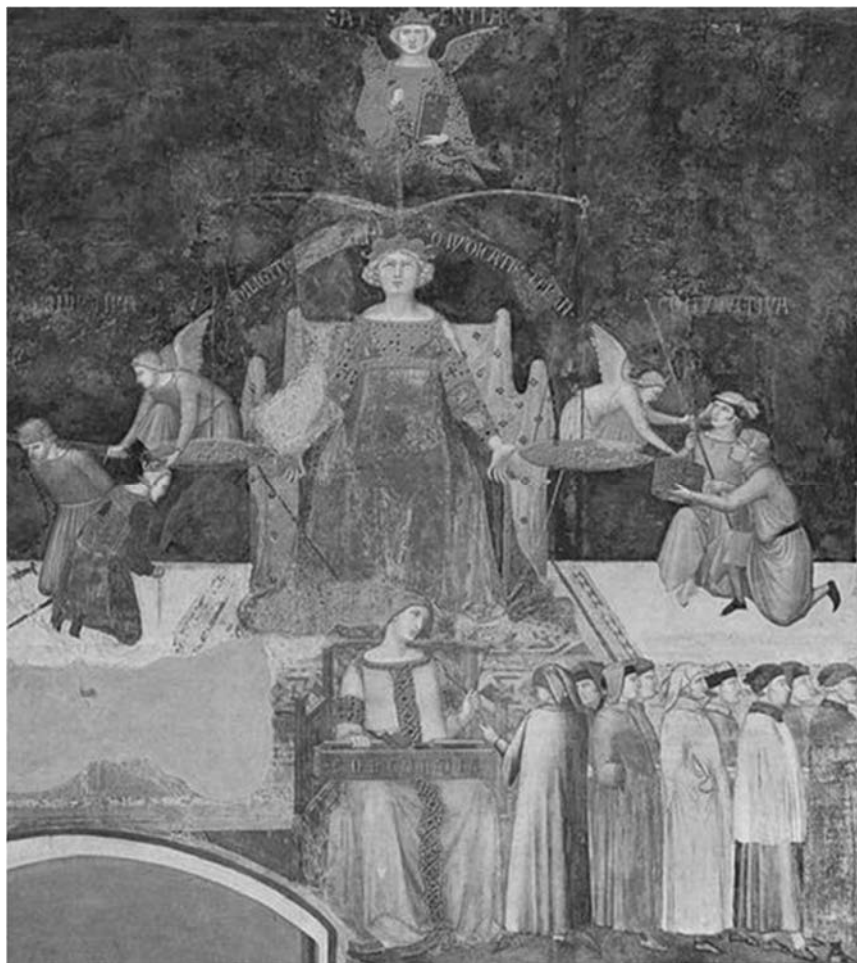
Fig. 1.a – Il Buon Governo (Ambrogio Lorenzetti, 1337-1340)



Nel dipinto, la Sapienza Divina è raffigurata in posizione elevata che con la mano destra tiene una bilancia amministrata dalla Giustizia seduta in trono, virtù ed istituzione cittadina che però è solo amministratrice, essendo

la Sapienza Divina l'unica a reggere il peso della bilancia e verso cui la Giustizia stessa volge lo sguardo.

Fig. 2.a – Sapienza Divina, Giustizia e Concordia



Dalle vite dei due angeli, amministratori della Giustizia, partono due corde che si ricongiungono per mano della Concordia (Figura 2.a), diretta conseguenza della Giustizia e seduta anch'essa su una sedia, a sottolinearne lo svolgimento della funzione che, con in grembo una pialla livella le disparità e i contrasti. Diversità raffigurate da ventiquattro cittadini, vestiti diversamente in quanto di varia professione ed estrazione sociale, allineati a fianco della Concordia e simboleggianti la comunità senese.

Attraverso la simbologia, si nota (Figura 3.a) che sopra i cittadini di Siena (la lupa con i due gemelli sono il simbolo della città) il potere temporale è rappresentato da un monarca che svolge le funzioni di giudice. Al suo polso destro è legata la corda della giustizia consegnatagli dai cittadini stessi. Il monarca rappresenta il vertice amministrativo del comune di Siena ed è protetto e ispirato dalle tre Virtù teologali: *Fede*, *Speranza* e *Carità*. Ai lati del monarca siedono invece, le quattro Virtù cardinali: *Giustizia*, *Temperanza*, *Prudenza* e *Fortezza*. A loro si uniscono altre due Virtù non convenzionali, ovvero la *Pace* e la *Magnanimità*. Più in basso è possibile rinvenire l'esercito della città, composto dalla cavalleria e dalla fanteria, che sottomette un gruppo di uomini di cui sono riconoscibili una serie di prigionieri legati da una corda, due uomini armati che consegnano il loro castello e un altro uomo che consegna le chiavi della sua città.

Fig. 3.a – Il Comune di Siena



Nella visione d'insieme, la corda simboleggia l'unione tra la Giustizia e il Comune, inscindibili e inutili senza l'altro e tenuti insieme dai cittadini in stato di armonia. L'affresco esprime anche la percezione della giustizia nella Siena del tempo, una giustizia che non è solo giudizio di giusti e colpevoli, ma anche regolatrice di rapporti commerciali (Ragazzi, 2014) e, dunque, elemento di Valore della comunità.

In assenza di *buon governo*, i cui effetti sono raffigurati con città prospere, campagne coltivate, benessere, ricchezza, gioia, e così via, si conseguono gli effetti del *cattivo governo* rappresentati negli altri affreschi attraverso campagne incolte, furti e violenze, miseria ecc.

Il tema della creazione di Valore Pubblico affrontato nel presente lavoro vuole trarre spunto dai riferimenti alla Divina Commedia e al dipinto appena descritto per esprimerne la multidisciplinarietà e complessità dei contenuti e di come la percezione di una buona e di una cattiva amministrazione sia sempre esistita. Ciò che è cambiato sono gli schemi di analisi dei fenomeni che ci circondano. Pertanto, affermare che la missione istituzionale della Pubblica Amministrazione (PA) è la creazione di Valore Pubblico (VP) a favore della propria comunità e degli *stakeholder* a vario titolo interessati (Moore, 1995; Borgonovi, Mussari, 1996; Rebori 1999, p. 47; Deidda Gagliardo, 2002, p. 14; Borgonovi, Mussari, 2011, pp. 108, 110; Anselmi, 2014), significa stabilire che una PA crea VP quando riesce a gestire razionalmente le risorse economiche e finanziarie a disposizione e a valorizzare il proprio patrimonio intangibile in modo funzionale al soddisfacimento delle esigenze sociali e di sviluppo economico degli utenti, degli *stakeholder* e dei cittadini in generale.

Per Valore Pubblico s'intende, dunque, il soddisfacimento equilibrato e contemperativo delle esigenze finali della comunità di riferimento e delle esigenze funzionali dell'ente (Deidda Gagliardo, 2015, p. I).

Si crea VP declinando la strategia in programmi operativi in modo da conseguire le missioni istituzionali contenute nel programma di mandato realizzando, così, il Valore Pubblico definito Istituzionale (Rebori 1999, p. 47; Del Bene, 2009, pp. 96-98). Ne consegue che per accrescere la probabilità di creare Valore Pubblico e ridurre il rischio di consumo e distruzione dello stesso, le PPAA devono venire condotte secondo adeguati modelli di governo.

Nell'ambito del *framework* tracciato, il presente lavoro ha cercato di contribuire indagando le relazioni tra gli enti locali (EELL) e le società in controllo pubblico da essi partecipate. In particolare, il contributo che si è tentato di offrire è stato circoscritto all'individuazione di un sistema di *programmazione, controllo e valutazione* (PCV) in grado di elaborare una chiave di lettura unitaria rispetto alla molteplicità delle leve da cui trae origine il Valore che l'EL decide di realizzare attraverso proprie società di capitali.

Quest'ambito di ricerca ha richiesto il superamento del tradizionale studio degli EELL italiani per inquadrarli come *holding* del gruppo pubblico locale attraverso cui gli stessi erogano servizi alla comunità amministrata. Conseguentemente, l'approfondimento del tema, oltre ai riferimenti letterari, si è

avvalso dei risultati della costante attività di ricerca condotta anche in modo applicato. Quest'ultima ha consentito di verificare la coerenza metodologica e strumentale rispetto a quanto elaborato dalla teoria e richiesto dalla legislazione vigente.

A tal fine, nel lavoro si è cercato di porre al centro delle riflessioni l'evoluzione dei profili gestionali delle società a partecipazione pubblica, richiamando le norme che nel tempo si sono susseguite anche attraverso una comparazione con quanto verificatosi in altri paesi occidentali. Infatti, le leve da cui scaturisce il Valore Pubblico, sebbene concettualmente uguali per ogni EL, sono condizionate dal sistema valoriale che pervade le organizzazioni e dalla mutevolezza del contesto ambientale in cui si opera. Tali circostanze hanno consentito l'affermazione di filoni di pensiero differenti nel corso del tempo che hanno richiesto, nel primo capitolo, di descrivere il percorso epistemologico che ha condotto all'accezione di valore utilizzata nel testo che meglio si adatta alle finalità conoscitive che si è inteso soddisfare.

Pertanto, il richiamo ai filoni di ricerca della *Bureaucratic Public Administration* (BPA), del *New Public Management* (NPM), il *Public Performance Management and Measurement* (PPMM), il *Public Value Management and Measurement* (PVMM) e la *Public Governance* (PG) ha avuto il fine esclusivo di evidenziare come fino all'affermazione del NPM l'obiettivo di Valore Pubblico della BPA coincidesse con il rispetto delle previsioni di legge. Solo successivamente, l'accrescersi della competizione e la maggiore complessità delle leggi concorrenziali del mercato unitamente all'accrescimento del benessere dei cittadini e delle loro conoscenze, ha evidenziato l'inadeguatezza delle PPAA a sostenerne lo sviluppo. Ciò ha spostato l'obiettivo degli studi, in particolare di matrice nordamericana, inizialmente verso condizioni di maggiore efficientamento della performance pubblica (NPM), per poi gradualmente indirizzarla verso maggiori contenuti di Valore per la collettività amministrata (PPMM, PVMM e PG).

Nel secondo capitolo è stato studiato come in Italia si sia affermato il ruolo di una PA imprenditrice rispetto a quello di regolatrice dei paesi di matrice anglosassone. Nel terzo e nel quarto capitolo, tenuto conto che non è possibile trattare il comparto pubblico senza richiamare il palinsesto normativo di riferimento, è stato approfondito l'aspetto legislativo rispettivamente dei servizi pubblici locali e delle società a partecipazione pubblica.

Il capitolo cinque ha richiamato gli strumenti contabili vigenti dal 1979 al 2016, data di entrata in vigore del nuovo ordinamento contabile armonizzato (d.lgs. n. 118/2011), i cui contenuti sono stati affidati ai capitoli sei e sette. I temi contabili sono stati affrontati per comprendere l'insuccesso dei precedenti ordinamenti contabili rispetto alle finalità che di volta in volta