

PUBLIC UTILITIES: ISTRUZIONI PER L'USO

La ridefinizione della governance del sistema delle partecipate dei Comuni è essenzialmente dovuta a due motivi:

1) La gestione delle attività di rilevante impatto sociale, oppure economico, è destinata ad occupare un ruolo sempre più importante negli enti locali a causa delle note evoluzioni che la società sta vivendo nel suo complesso.

Questo fattore, unito alla contemporanea presa di coscienza dei cittadini nel trasformare il proprio ruolo da "utenti" (cioè soggetti passivi) a clienti (cioè soggetti in grado di influenzare e orientare le scelte del fornitore di servizi), fa sì che gli enti locali siano esposti ad un autentico tiro incrociato derivante, ad esempio, dalla presenza contemporanea dei seguenti fattori:

- l'aumento dei clienti;
- le maggiori aspettative che i clienti manifestano in tema di qualità di servizio,
- la necessità di fare evolvere i servizi in maniera coerente con le aspettative di qualità e di costo,
- la capacità di assicurare i presupposti (attrezzature, personale, risorse in senso lato) per seguire l'evoluzione della domanda;
- la ristrettezza dei mezzi finanziari disponibili globalmente e per singolo servizio rispetto a quelli ideali per creare e mantenere tali presupposti,
- la lontananza (culturale di attitudine, di professionalità, di normative) tra la gestione del ente locale e quella dei servizi, che impedisce, di gestire i servizi così come si dovrebbe gestire l'ente locale e viceversa,
- il crescente decentramento delle funzioni dalla Amministrazione Centrale agli Enti Locali, che spinge questi ultimi a concentrarsi comunque sulle attività istituzionali;

2) La copiosa produzione di nuove normative di difficile interpretazione e correlazione

Le norme che interessano le società partecipate dagli enti locali sono molteplici ed articolate, ma collegate da un unico filo conduttore, che non può che indurre a delle riflessioni sul futuro delle società. L'art. 13, D.L. n. 223/2006, convertito nella legge n. 248/2006 (c.d. "Decreto Bersani"), stabilisce che le società a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali, devono operare con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, e non possono partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale, dovendo cedere le attività non consentite ovvero scorporarle.

L'art. 3, c. 27 e ss. della Finanziaria per l'anno 2008 n. 244/2 prevede che gli enti locali non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali e assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. Il recente art. 23 bis della legge n. 133/2008, come modificato dall'art. 15, D.L. n. 135/2009, convertito nella legge n. 166/2009, e il relativo regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica approvato con D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168, stabiliscono in via generale l'affidamento dei servizi pubblici locali mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, ovvero a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica. Nel periodo transitorio, sono indicate tempistiche differenti per la cessazione degli affidamenti non conformi: le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate in house cessano improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione il 31 dicembre 2011 o alla scadenza prevista nel contratto di servizio a condizione che entro il 31 dicembre 2011 le amministrazioni cedano almeno il 40 per cento del capitale mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio; le

gestioni dei servizi di rilevanza economica affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata cessano improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione il 31 dicembre 2011 se la gara per la selezione del socio non ha avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di compiti operativi connessi alla gestione del servizio, ovvero alla scadenza prevista nel contratto di servizio qualora la gara per la selezione del socio abbia avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità del socio e l'attribuzione di compiti operativi connessi alla gestione del servizio.

Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in Borsa a tale data e a quelle controllate ai sensi dell'art. 2359 del Cod. civ., cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente, attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015; altrimenti cessano improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione, rispettivamente alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015. Le altre partecipazioni cessano entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010.

Infine la legge 30 luglio 2010, n. 122 di conversione, con modificazioni, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, con particolare riferimento all'art. 14 c. 32 che sancisce il divieto di costituire nuove società per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti e l'obbligo di messa in liquidazione o di cessione delle partecipazioni già in essere entro il 31 dicembre 2011, ad eccezione delle società con partecipazione paritaria ovvero proporzionale al numero di abitanti costituite da più comuni con popolazione complessiva superiore a 30.000 abitanti. I comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere una sola partecipazione con conseguente obbligo di messa in liquidazione ovvero cessione delle altre società già costituite entro il 31 dicembre 2011.

Il quadro normativo delineato conduce inevitabilmente quasi tutte le amministrazioni locali a fare in questo periodo delle valutazioni strategiche sulla necessità di liquidare le società o mettere sul mercato parte delle quote in loro possesso.

La pianificazione è dunque molto importante non solo per il rispetto delle norme ma anche per la salvaguardia del patrimonio comunale, ovvero del valore delle quote, che raramente trova negli importi del bilancio la reale rappresentazione. Occorre dunque mettersi in condizione di poter perseguire gli interessi dell'ente nel migliore dei modi ed anche di poter difendere le proprie scelte. I valori in gioco sono spesso importanti, così come la qualità della futura gestione dei servizi affidati alle società.

È opportuno iniziare queste operazioni mettendo in evidenza e in ordine logico tutti gli aspetti da considerare.

L'analisi ha appunto lo scopo di guidare questa fase preliminare, partendo dal presupposto che si sia già compiuta la ricognizione di tutte le partecipazioni interessate, nonché già adottata la scelta di procedere alla cessione di parte o di tutte le quote. L'esame della fase preliminare alla cessione, peraltro, può fornire utili spunti anche alla precedente scelta che l'ente deve fare se cedere le quote o liquidare la società.

I Servizi

L'ente locale deve fare una ricognizione dei servizi gestiti dalle società, perché va accertato se eventuali servizi di natura diversa possono continuare a convivere.

Si tratta del caso delle cosiddette multi utilities. Non è raro, infatti, che nel tempo l'ente locale ha affidato alla medesima società sia servizi pubblici locali che servizi strumentali disciplinati dal sopra citato art. 13 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248 (decreto Bersani). La norma ha lo scopo di preservare la concorrenza e il mercato dal rischio di alterazioni, assicurando la parità degli operatori quando sono presenti società interamente pubbliche o miste che svolgono non un'attività d'impresa ma un'attività strumentale oppure amministrativa per conto dell'ente a cui appartengono.

Le società che svolgono tali attività, infatti, hanno dei vincoli molto stretti e precisi che rendono incompatibile lo svolgimento di attività di altro genere. Per regolarizzare tali situazioni le società in accordo evidentemente con l'ente affidante, possono, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, cedere le attività non consentite a terzi ovvero scorporarle, anche costituendo una separata società.

Questo riordino avrebbe dovuto concludersi entro trenta mesi dall'entrata in vigore del decreto, ovvero sulla base delle successive modificazioni, entro il 4 gennaio 2010.

Ma, appunto, non sempre questo avvenuto, nonostante la norma stabilisca che i contratti relativi alle attività non cedute o scorporate perdono efficacia alla scadenza del termine.

In buona misura il tema è stato chiarito grazie all'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale con la sentenza 1° agosto 2008, n. 328. Tale documento ha contribuito efficacemente a inquadrare l'ambito di applicazione della norma e più in particolare alla definizione dei "servizi strumentali". La Corte ha osservato che le predette disposizioni "...definiscono il proprio ambito di applicazione non secondo il titolo giuridico in

base al quale le società operano, ma in relazione all'oggetto sociale di queste ultime" e sono "... fondate sulla distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica e attività d'impresa di enti pubblici.

L'una e l'altra possono essere svolte attraverso società di capitali, ma le condizioni di svolgimento sono diverse. Nel primo caso vi è attività amministrativa, di natura finale o strumentale, posta in essere da società di capitali che operano per conto di una pubblica amministrazione. Nel secondo caso vi è erogazione di servizi rivolta al pubblico (consumatori o utenti), in regime di concorrenza".

Il legislatore ha pertanto inteso "...separare le due sfere di attività per evitare che un soggetto, che svolge attività amministrativa, eserciti allo stesso tempo attività d'impresa, beneficiando dei privilegi dei quali esso può godere in quanto pubblica amministrazione" Il requisito della strumentalità è stato più volte oggetto di analisi anche da parte del giudice amministrativo. Con sentenza del Cons. Stato, sez. V, 7 luglio 2009, n. 4346, è stato chiarito che tale requisito sussiste "...allorquando l'attività che le società sono chiamate a svolgere sia rivolta agli stessi enti promotori o comunque azionisti della società per svolgere le funzioni di supporto di tali amministrazioni pubbliche, secondo l'ordinamento amministrativo" e per il perseguimento dei loro fini istituzionali (Cfr. anche Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 2009, n. 3766).

Tra i primi passi da compiere, pertanto, c'è la verifica dell'eventuale esistenza di situazioni di incompatibilità di questo genere nell'ambito delle società partecipate. È chiaro che per poter procedere a cessioni di quote a privati occorre prima risolvere queste problematiche.

Il Patrimonio

L'ente locale deve quindi valutare la possibilità di separare la gestione del servizio almeno dai beni durevoli più importanti. Del resto, questo principio è da sempre alla base della liberalizzazione effettiva dei servizi pubblici e ha trovato espressione anche nel Testo unico n. 267/2000 (8) e nelle normative di settore (cfr ad esempio il D.Lgs. 23 maggio 2000 e il D.Lgs. n. 164 del 16 marzo 1999, n. 79 in tema di gas ed energia elettrica).

Ma questo aspetto può avere eventualmente una valenza strategico- organizzativa, giacché la separazione dei beni dalla gestione del servizio consente anche di affidare a più soggetti parti distinte del servizio stesso.

La separazione dei beni durevoli più importanti può anche essere un atto di salvaguardia di un'importante patrimonio societario creato con i soldi della collettività.

Le responsabilità dell'Ente locale

.

Vi sono precise responsabilità giuridiche e politiche che continuano a permanere nell'ambito degli Enti Locali.

- 1) Dal punto di vista del diritto civile e amministrativo, occorre infatti osservare che, se la società esterna:
 - è controllata da un Ente Locale (in quanto azionista di maggioranza oppure di riferimento), questo ha sia il dovere/potere di verificare come la società è condotta ed amministrata, sia il diritto di intervenire in sede assembleare per prendere i provvedimenti più opportuni. L'eventuale erogazione, ad esempio, di contributi a fondo perduto è un ulteriore elemento perché l'attività di controllo sia esercitata in maniera realmente efficace e tempestiva;
 - è partecipata da un Ente Locale (in veste di azionista di minoranza qualificato), questo ha sia il dovere/potere di verificare come la società è condotta ed amministrata sia il diritto di proporre, in sede assembleare, i provvedimenti più opportuni. L'eventuale partecipazione al ripianamento delle perdite oppure l'erogazione, ad esempio, di contributi a fondo perduto sono un ulteriore elemento perché tale attività di controllo sia esercitata in maniera realmente efficace e tempestiva;
 - non è partecipata in alcun modo da un Ente Locale, ma è concessionaria di un pubblico servizio a suo nome, questo rimane garante verso l'utenza sia della continuità del servizio sia delle modalità e dei costi stabiliti in sede di concessione.

Il mancato esercizio di un'efficace e tempestiva azione di controllo **analogo** ricade pertanto nella sfera della responsabilità dell'Ente Locale e, a seconda dei casi, può comportare dei pesanti risvolti di tipo civile e/o penale.

La corte di cassazione ha recentemente stabilito con la sentenza numero 28699 del 21.07.2010 ha stabilito che quasi nessuna azienda a partecipazione pubblica sfugge alle sanzioni del Decreto Legislativo n. 231/01.

In particolare secondo la corte di cassazione "sono esonerati dall'applicazione del decreto legislativo n.231/01 soltanto lo stato, gli enti pubblici territoriali, gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale, e gli altri enti pubblici non economici."

Quindi la natura pubblicistica di un ente è condizione necessaria ma non sufficiente dall'esonero della disciplina "dovendo altresì concorrere la condizione che l'ente medesimo non svolga attività economica".

Per ricordare il decreto legislativo 231 e quello che:

In data 8.6.2001 è stato emanato in esecuzione della delega di cui all'art.11 della legge 29 settembre 2000 n. 300 – il decreto Legislativo n. 231 entrato in vigore il 4 luglio successivo, che ha inteso adeguare la normativa interna in materia di responsabilità delle persone giuridiche ad alcune convenzioni internazionali a cui l'Italia ha già da tempo aderito, quali la Convenzione di Bruxelles del 26.7.1995 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee, la Convenzione anch'essa firmata a Bruxelles il 26.5.1997 sulla lotta alla corruzione nella quale sono coinvolti i funzionari della comunità europea o degli Stati membri e la convenzione Ocse del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali.

Con il decreto in parola è stato introdotto nell'ordinamento italiano un regime di responsabilità amministrativa (riferibile sostanzialmente alla responsabilità penale) a carico delle società per alcuni reati commessi, nell'interesse o a vantaggio delle stesse, da persone fisiche che rivestano funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione delle società stesse o di una loro unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché da persone fisiche che esercitano, anche di fatto, la gestione ed il controllo delle società stesse, nonché da persone fisiche sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti sopra indicati.

Tale responsabilità si aggiunge a quella della persona fisica che ha realizzato materialmente il fatto.

L'ampliamento della responsabilità mira a coinvolgere nella punizione di taluni illeciti penali le società che abbiano tratto vantaggio dalla commissione del reato.

Tra le sanzioni previste, le più gravi sono rappresentate da misure interdittive quali la propensione o revoca di licenze e concessioni, il divieto di contrarre con la P.A., l'interdizione dall'esercizio dell'attività, l'esclusione o revoca di finanziamenti e contributi, il divieto di pubblicizzare beni e servizi.

La responsabilità prevista dal suddetto decreto si configura anche in relazione a reati commessi all'estero, purché per gli stessi non proceda lo Stato del luogo in cui è stato commesso il reato.

Quanto alla tipologia di reati destinati a comportare il suddetto regime di responsabilità amministrativa a carico delle società, il decreto, nel suo testo originario, si riferisce a una serie di reati commessi nei rapporti con la pubblica amministrazione e precisamente:

- indebita percezione di contributi, finanziamenti o altre erogazioni da parte dello Stato o di altro ente pubblico (art. 316-ter c.p.);

- truffa in danno dello Stato o di altro ente pubblico (art.640 1 comma , n.1 c.p.)
- truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640 – bis c.p.)
- frode informatica in danno allo Stato o di altro ente pubblico (art. 640 – ter c.p.)
- corruzione per un atto d’ufficio (art. 318 c.p.)
- corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio (art.319 c.p.)
- corruzione in atti giudiziari (art. 319 – ter c.p.)
- istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)
- concussione (art. 317 c.p.)
- malversazione a danno dello Stato o di altro ente pubblico (art. 316- bis c.p.)

Successivamente l’art.6 della legge 23.11.2001 n. 409 recante “Disposizioni urgenti in vista dell’introduzione dell’euro” ha inserito nell’ambito del decreto l’art. 25 -bis, che mira a punire il reato di “falsità in monete, in carte di pubblico credito e in valori di bollo”. Più di recente, l’art. 3 del decreto legislativo 11.4.2002 n. 61, in vigore dal 16.4.2002, nell’ambito della nuova riforma del diritto societario ha introdotto il nuovo art. 25-ter del Decreto, estendendo il regime di responsabilità amministrativa delle società, anche nei confronti dei c.d. reati societari, così come configurati dallo stesso decreto legislativo n. 61/2002 (false comunicazioni sociali, false comunicazioni sociali in danni dei soci o dei creditori , falso in prospetto, falsità nelle relazioni o nelle comunicazioni della società di revisione, impedito controllo, indebita restituzione dei conferimenti, illegale ripartizione degli utili e delle riserve, illecite operazioni sulle azioni o quote sociali o della società controllante, operazioni in giudizio dei creditori, formazione fittizia del capitale, indebita ripartizione dei beni sociali da parte dei liquidatori, illecita influenza sull’assemblea, aggrottaggio, ostacolo all’esercizio delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza).

- 2) Da un punto di vista politico (cioè secondo la percezione che ne ha il cittadino nella sua duplice veste di cliente ed elettore), l’Ente Locale rimane titolare, a tutti gli effetti, del servizio affidato a terzi. Ciò significa che ricadono sulle spalle degli Enti Locali anche quelle situazioni che non hanno rilevanza dal punto di vista giuridico ma sono comunque imputabili ad un ‘cattivo”, oppure “carente”, esercizio dei poteri da parte di chi, quei poteri, doveva esercitarli

È il caso, ad esempio, connesso al nascere di problemi dovuti alla qualità, oppure ai costi dei servizi forniti dalle “controllate” e sui quali gli Enti Locali non sono stati in grado di esercitare, nelle forme e nei tempi dovuti, le loro azioni di verifica e controllo.

In conclusione, l’Ente Locale (e, in particolare, i suoi amministratori) che ricorre ad una “controllata” per la gestione di un particolare servizio:

- conserva la titolarità del servizio stesso;
- se non esercita la dovuta azione di controllo, rischia sul piano giuridico, di incorrere in penalità di carattere civile e/o penale e sul piano politico rischia di pagare un pesante prezzo di immagine.

Diventa così importante stabilire come e con quali mezzi gli Enti Locali possano e debbano esercitare la dovuta azione di controllo.

La governance e i suoi strumenti

- la governance: nell'ambito delle società a responsabilità limitata lo statuto può ripartire in modo diverso i poteri tra l'assemblea dei soci e l'organo amministrativo. Si tratta di un punto importantissimo che va pianificato in vista dell'ingresso del socio privato (o dei soci privati). Posto che l'organo amministrativo sia di tipo collegiale (ovviamente), l'altro elemento fondamentale da pianificare è la ripartizione interna delle competenze tra le varie figure (presidente, amministratore delegato, comitato esecutivo);
 - le modalità di nomina dell'organo amministrativo e di controllo e relativi limiti di autonomia;
 - le maggioranze: quorum costitutivi e deliberativi, limitazioni di potere, ecc. Ognuno di questi elementi va impostato in funzione della configurazione societaria che si intende realizzare e va rivisto ogniqualvolta avvengono dei cambiamenti;
 - la tutela del patrimonio aziendale: l'autonomia di gestione che va data al soggetto privato non deve comunque mettere a rischio la tutela e il mantenimento del patrimonio di beni che l'ente conserva in proprietà tramite la società;
 - la circolazione delle quote: cessione, prelazione, recesso, esclusione, ecc.. Vi sono tutta una serie di possibili eventi che hanno la capacità di modificare l'assetto societario e di determinare una variazione dei poteri sulla e nella società;
- l'uscita del socio/gestore: il possesso delle quote da parte del privato è legato alla durata stabilita di affidamento della gestione del servizio. Come previsto anche dal recente regolamento di attuazione dell'art. 23 bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (9). Nello statuto è quindi opportuno introdurre norme adeguate a questo genere di trasferimento programmato delle quote (da integrare in ogni caso con i patti parasociali);
- gli investimenti: spesso la figura del socio privato è legata alla realizzazione di investimenti. Gli aspetti finanziari legati a queste operazioni (conferimenti, cessioni, dismissioni, ecc.) possono in parte essere previsti dallo statuto e in parte vanno invece regolati attraverso il bando per l'individuazione del socio;
 - il controllo: gli organi di controllo sono disciplinati dalla legge, tuttavia, nello statuto possono essere stabiliti obblighi di maggior tutela (obbligo di certificazione di bilancio, obbligatorietà del collegio sindacale anche se non sono raggiunti i limiti di legge, ecc.);
 - l'impiego dell'art. 2449 Cod. civ. che prevede la possibilità a determinate condizioni di riservare all'ente pubblico la nomina di membri dell'organo amministrativo. Pur essendo previsto per le s.p.a., la dottrina ne ammette per analogia la previsione anche negli statuti delle società a responsabilità limitata (10);
 - le relazioni tra gli atti della società e i provvedimenti dell'ente di appartenenza: regolamenti comunali, piani industriali della società, pianificazioni comunali, ecc.;
 - i sistemi di controllo dell'ente sulla gestione della società e sulla qualità dei servizi;
 - la possibilità di creare società partecipate a cui delegare parte delle attività (rendendo più difficile il controllo da parte dell'ente);
 - l'adozione di un regolamento interno ai sensi del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231 in tema di disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.
- I patti parasociali sono accordi esterni al vincolo sociale generato con l'acquisto o la sottoscrizione di una quota del capitale sociale. Hanno la funzione di regolare tra i soci l'esercizio dei loro diritti.
 - Questi contratti tra soci si collocano in posizione subordinata all'esistenza del vincolo sociale, dal quale ne traggono origine; sono disciplinati come contratti atipici dalle norme sui contratti e sulle obbligazioni (libro quarto del Codice civile) e producono effetti solo tra le parti.
 - La previsione di ingresso di soci privati nelle società pubbliche va accompagnata dal perfezionamento di adeguati patti tra soci al fine di conservare o incrementare il controllo della parte pubblica. Mentre la società interamente pubblica dovrebbe essere normalmente la sede di interessi comuni all'ente di appartenenza, con l'ampliamento al privato del capitale gli interessi rappresentati nell'azienda si diversificano e in parte diventano contrastanti.
 - Per conservare idonei poteri in mano pubblica, quindi, vanno previsti almeno due distinti patti:
 - quelli conclusi esclusivamente dai soci pubblici;
 - quelli tra tutti i soci (pubblici e privati).Le principali fattispecie di patti attinenti al caso delle società pubbliche sono le seguenti:
 - il sindacato di voto, con cui i soci si impegnano ad esercitare il diritto di voto in assemblea in modo concertato;

- il sindacato di blocco: che limita i diritti di trasferimento delle quote possedute.

Un moderno sistema di controllo di gestione al fine di:

1. definizione delle variabili da tenere sotto controllo e delle relative modalità procedurali;
 2. definizione degli strumenti operativi di supporto al Servizio partecipate necessari allo sviluppo delle attività;
 3. impostazione del sistema di controllo e definizione delle eventuali modifiche organizzative interne e di raccordo con la singola partecipata, necessarie all'introduzione e/o all'implementazione del sistema di controllo.
-
1. Creazione di un "cruscotto" per ciascuna partecipata, in grado di sintetizzare lo stato dell'azienda ed il progressivo raggiungimento degli obiettivi programmati, realizzando così un sistema di costante monitoraggio della situazione del sistema;
 2. Definizioni degli indici significativi di controllo per le varie attività;
 3. Individuazione delle modalità e degli strumenti di comunicazione interna;
 4. Attuazione e monitoraggio dei risultati della sperimentazione;

- a) Bilanci e analisi di bilancio;
- b) Budget consuntivi e analisi degli scostamenti;
- c) Consolidamento dei dati per aree d'interesse;
- d) Budget consolidati;
- e) Bilanci di gestione consolidati;
- f) Redazione Manuali delle procedure del Controllo e del Consolidamento,
- g) Assistenza nella scelta e implementazione eventuali software

N.	Interventi eseguibili	Documenti Prodotti	Benefici per l'Ente
1)	Definizione dei metodi d'attuazione del controllo di gestione	Manuale del controllo delle partecipate	Miglioramento dei flussi informativi a supporto delle decisioni in ordine alle società partecipate
2)	Impostazione di un sistema di reporting		
3)	Realizzazione del sistema di controllo del "Comune allargato"	Report sulle società partecipate	

- 1) definizione degli obiettivi, delle risorse e delle procedure del servizio;
- 2) definizione degli strumenti operativi del Servizio partecipate necessari alla sviluppo delle attività;

N.	Interventi eseguibili	Documenti Prodotti	Benefici per l'Ente
1)	Creazione o nel caso di esistenza analisi delle procedure del servizio partecipate	Proposte organizzative e di nuove procedure	Miglioramento gestione società partecipate

• CHI DEVE FARE CHE COSA

- Ai sensi dell'art. 42 c. 2 lett. e) del Tuel è attribuita al Consiglio comunale la competenza in materia di partecipazione dell'ente locale a società di capitali. La procedura di cessione totale o parziale delle quote deve prendere necessariamente avvio da un provvedimento consiliare, che dovrà adeguatamente motivare le scelte in relazione al perseguimento degli interessi pubblici rappresentati dai bisogni della collettività amministrata, fatto che deve guidare l'azione amministrativa nel suo complesso. Tale principio si traduce nella necessità dell'evidenza pubblica quale strumento per individuare il miglior offerente finalizzato a soddisfare le esigenze di trasparenza ed imparzialità imposte dall'art. 97 della Costituzione. La stessa normativa nazionale in materia di contabilità pubblica impone il ricorso a procedure concorsuali per ogni attività contrattuale della pubblica amministrazione, circoscrivendo ad alcune ipotesi eccezionali la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto.

- Il legislatore nell'imporre l'evidenza pubblica presuppone che si tratti di partecipazioni appetibili per il mercato, nel qual caso la cessione può essere relativamente semplice da impostare.

- Diversamente, nel caso di società che svolgano servizi poco remunerativi, vi è il rischio concreto che la gara vada deserta. In tal caso sarà necessario procedere con la liquidazione della società, con tutte le problematiche in ordine di personale, mezzi e risorse che ne derivano.

Un punto importante è chiarire chi è il soggetto che pubblica il bando per l'acquisto di quote e per la gestione delle attività. Su questo non c'è dubbio se s'intende far entrare nella società un socio privato attraverso un'operazione di aumento del capitale sociale il bando può essere pubblicato anche dalla società stessa. L'aumento di capitale è una modalità utile quando si prevedono nuovi investimenti. La società, avendo le conoscenze necessarie, peraltro, può trattare adeguatamente gli aspetti tecnici riguardanti la gestione delle attività da prevedere nel bando.

Quando invece, come più frequentemente avviene, il comune intende recuperare parte del valore immobilizzato nelle quote possedute (ed aiutare il proprio bilancio), allora è esso stesso che deve pubblicare un bando per cedere parte o tutte le quote possedute.

CONCLUSIONI

Gli Enti devono mettere mano alle loro società partecipate e debbono farlo non solo perché lo prevede la normativa ma perché ormai indispensabile per un'attenta gestione delle risorse. E mettere mano significa non sottostare a un adempimento, ma dare corpo a un percorso che ha un'anima aziendalistico gestionale e ciò finalizzato a definire piani strategici di cessione o di sviluppo, sistemi di controllo di gestione e analogo, insomma tutto quello che oggi va comunemente sotto il nome di governo delle partecipate.