

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)  
COREP – corso Trento 13, 10129 Torino  
Tel. 011-5645111/07 – fax 011-500044 – E-mail: [mapp@polito.it](mailto:mapp@polito.it)  
**4<sup>a</sup> edizione: 2001 – 2002**

**Tesi di Master**

CARMELO TERMINE

**Una metodologia di controllo per le società di servizi pubblici locali.  
Il sistema di reporting del Comune di Beinasco**

Sottoposta a:  
Gaetano CHIANTIA  
Direttore Generale  
Comune di Beinasco  
via delle Fornaci, 4 – BEINASCO (TO) – tel. 011-3989232

Tutor interno: Dott. Giovanni Lepri

Torino, ottobre 2002

## **INDICE**

<b>1. Introduzione</b>	<b>3</b>
<b>2. La ricognizione degli enti partecipati</b>	<b>5</b>
<b>3. Una proposta di classificazione: Partecipazioni strategiche e Partecipazioni minoritarie</b>	<b>10</b>
<b>4. Progettare il sistema di controllo: il rapporto tra Comune di Beinasco e società partecipate</b>	<b>15</b>
<b>5. I report periodici elaborati dall'Ufficio Partecipazioni</b>	<b>20</b>
<b>a. Il Report di analisi sul bilancio di esercizio</b>	<b>20</b>
<b>b. Il documento di indirizzi alle società partecipate</b>	<b>25</b>
<b>c. Il documento riepilogativo annuale</b>	<b>27</b>
<b>6. Conclusioni</b>	<b>28</b>
<b>Riferimenti bibliografici</b>	<b>29</b>
<b>Fonti</b>	<b>29</b>

## 1. Introduzione

Da circa dieci anni sono state introdotte nel nostro ordinamento nuovi strumenti di gestione dei servizi pubblici locali. Tra questi ha assunto particolare rilevanza la gestione di tali servizi attraverso società di capitali nelle quali gli enti locali sono l'azionista di riferimento.

I servizi pubblici locali hanno diverse funzioni: alcuni sono rivolti direttamente alla collettività (servizi alla persona), mentre altri operano come input nei processi produttivi, sotto forma di *essential facilities*, venendo cioè a costituire infrastrutture di rete indispensabili. Entrambi hanno un'area di diffusione dei benefici geograficamente delimitata, da cui l'aggettivo locali, ma con utenza variabile e mobile ed effetti di traboccamento, da cui derivano rilevanti problemi economici connessi alla scala produttiva e alla dimensione dell'offerta.

Il Testo Unico sugli Enti Locali (D. Lgs. n. 267/2000) distingue agli articoli 113 e 113 bis i servizi pubblici locali in servizi a rilevanza industriale o imprenditoriale (ciclo idrico integrato, rifiuti urbani, distribuzione del gas, distribuzione energia elettrica, trasporti locali) e in servizi privi di rilevanza industriale (servizi sociali e culturali).

All'ente locale, a seguito della separazione della titolarità e responsabilità politica dalla gestione e organizzazione dei servizi, permangono le funzioni di indirizzo e programmazione, e quelle di vigilanza e controllo. In un contesto cooperativo, l'ente locale è destinato a divenire soprattutto coordinatore di servizi sul territorio, accentuando il ruolo di controllore in difesa dei consumatori utenti.

Il Comune di Beinasco ha, da alcuni anni, affidato la gestione dei servizi pubblici locali a società a responsabilità limitata a maggioranza di capitale pubblico, nonché a consorzi ed aziende speciali.

La differenziazione dei servizi svolti e la diversa entità delle partecipazioni al capitale sociale non permettono al Comune l'esercizio di una reale e continua funzione di controllo se non in specifiche occasioni, quali l'approvazione dei bilanci annuali o la programmazione delle attività in sede di assemblea dei soci. Inoltre, nella maggior parte dei casi, il suddetto Comune non è il solo azionista, ma condivide questo ruolo con altri comuni della cintura torinese; questo riduce ancor di più le possibilità di un controllo capillare poiché, spesso, i rapporti tra ente strumentale e ente locale si limitano a ciò che riguarda gli adempimenti relativi ai servizi affidati e non si riferiscono alla gestione complessiva dell'ente strumentale. Anche i monitoraggi effettuati sono rivolti, attraverso la redazione di report periodici, alla valutazione dello stato di attuazione dei compiti e dei servizi affidati all'esterno. Inoltre, il reperimento degli atti inerenti le vicende societarie è difficile e spesso incompleto.

In risposta all'esigenza emersa, l'Ufficio partecipazioni del Comune di Beinasco, istituito nel 2000 all'interno del settore Programmazione e controllo di gestione, ha proposto - nell'ambito dei propri obiettivi - come tema oggetto di analisi e studio, la ricognizione e la valutazione delle proprie partecipazioni in società, consorzi e aziende speciali, al fine di progettare un sistema di controllo delle società partecipate.

A questo progetto è stato finalizzato lo stage di chi scrive presso il Comune di Beinasco.

La realizzazione di un completo controllo da parte dell'ente locale implica la necessità di definire modelli organizzativi e di gestione che favoriscano la trasparenza delle scelte aziendali e un continuo monitoraggio dei risultati. Un corretto sistema di controllo dovrebbe da un lato agire sulla governance, cioè sulla definizione delle regole di governo della società (meccanismi di attribuzione dei poteri, definizione di un

sistema di responsabilità, definizione dei rapporti tra organi di gestione e organi di controllo) e dall'altro effettuare un monitoraggio sulle scelte operate e sugli atti prodotti dalle partecipate.

Considerato che gli enti strumentali del Comune di Beinasco sono già costituiti e operanti, rendendo difficile un intervento sulle regole societarie, il lavoro in esame si propone di concentrare l'analisi su come strutturare il controllo attraverso il reporting, inteso come attività di comunicazione delle informazioni sull'andamento della gestione rilevanti per l'attività decisionale. Questo approccio consente di governare - attraverso la formalizzazione dei comportamenti e la codificazione degli atti - il flusso di informazioni provenienti da e dirette verso gli enti strumentali.

La prima parte del lavoro, pertanto, è volta alla ricognizione e schedatura delle società partecipate dal Comune di Beinasco. Essa permette di classificare le partecipazioni del Comune di Beinasco e di progettare un sistema di controllo che tenga conto delle peculiarità di ogni società insieme alla partecipazione che l'ente locale ha nella stessa. Infatti, la rilevanza della partecipazione qualifica la natura e il tipo di controllo da effettuare. Nel caso in esame si è scelto di classificare le partecipazioni in strategiche e minoritarie; tale tipo di classificazione consente di prendere in considerazione un maggior numero di variabili, sia quantitative che qualitative, rispetto alla classificazione corrente basata esclusivamente sulla quota di partecipazione al capitale sociale dell'ente posseduta dal Comune. La combinazione di variabili di tipo qualitativo permette di definire il valore strategico della partecipazione.

I capitoli successivi illustrano le fasi di costruzione di un sistema di controllo e reporting. Punto di partenza del progetto ipotizzato è la definizione del rapporto tra l'Ufficio partecipazioni del Comune di Beinasco e gli enti strumentali. La fase di ricognizione ha permesso di appurare con quale grado di formalità gli enti strumentali comunicano con la proprietà. Compito di un sistema di reporting è proporre uno schema di atti e documenti necessari a garantire un flusso costante di informazioni. I capitoli 4 e 5 individuano rispettivamente per ogni ente i documenti da inviare all'ente locale con la relativa tempistica e i report che l'ufficio partecipazioni deve redigere periodicamente, tra i quali molta rilevanza ha il documento pluriennale di indirizzi agli enti partecipati.

## 2. La ricognizione degli enti partecipati

Già dalla sua costituzione (delibera di Giunta del Comune di Beinasco n. 94 del 21 aprile 2000), l'Ufficio partecipazioni aveva proceduto, come suo primo atto, ad una ricognizione degli enti partecipati predisponendo un inventario dei dati e degli atti societari.

Questo studio ha provveduto ad approfondire ed ampliare l'inventario esistente, utilizzando come fonti la documentazione contabile e amministrativa degli enti strumentali, le delibere di Giunta e del Consiglio Comunale di Beinasco, le determinazioni di ufficio del medesimo ente locale, oltre alle informazioni dirette da parte degli organi direttivi dei suddetti enti. La forma di catalogazione adottata è quella visualizzata nella tabella seguente.

<b>INFORMAZIONI GENERALI</b> Denominazione, sede, partita IVA e Codice fiscale Natura giuridica Capitale sociale Durata Numero dipendenti Scopo sociale e attività svolta Compagine sociale e relative quote di partecipazione Organi sociali Regime contabile Documenti e disposizioni previste dallo Statuto al fine di una rendicontazione agli enti partecipanti
<b>INFORMAZIONI SUI RAPPORTI TRA COMUNE DI BEINASCO ED ENTE STRUMENTALE</b> Delibere di Giunta e del Consiglio Comunale Comunicazioni dell'Ente strumentale Altre informazioni

La suddetta catalogazione divide le informazioni raccolte in due categorie. La prima "Informazioni generali" rileva le informazioni relative alla società, alla sua composizione e al suo funzionamento; mentre la seconda evidenzia i rapporti intercorrenti tra comune di Beinasco e ente partecipato. Si tratta di informazioni che hanno lo scopo di ricostruire la vita dell'ente strumentale, ponendo l'accento sul rapporto, necessariamente preferenziale, tra i due enti.

Lo schema seguente illustra il sistema delle partecipazioni del Comune di Beinasco.

Invece, la tabella n. 1 evidenzia, per ogni ente, la forma giuridica, il tipo di attività svolta, la compagine sociale, il capitale sociale.

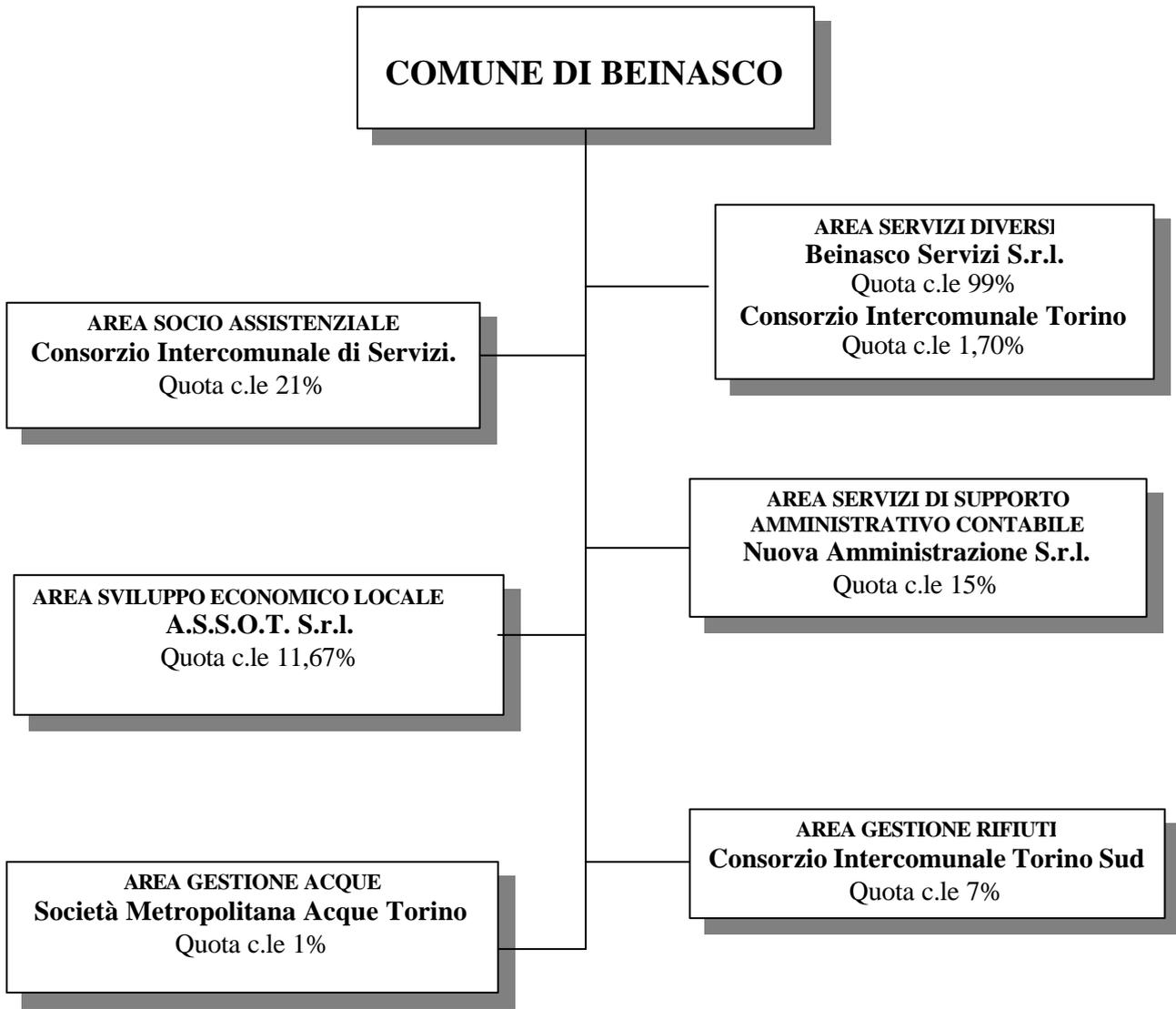


Tabella 1

Denominazione	Forma giuridica	Compagine sociale	Capitale sociale/ Patrimonio netto	Attività svolta
<b>CONSORZIO INTERCOMUNALE TORINO SUD (C.I.T.S.)</b>	Azienda speciale	Comuni di: Beinasco, Bruino, Candiolo, Carignano, Castagnole Ponte, La Loggia, Lombriasco, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Osasio, Pancalieri, Piobesi T.se, Piossasco, Rivalta T.se, Trofarello, Villastellone, Vinovo, Virle P.te.	€393.211,11	Gestione del servizio di smaltimento rifiuti solidi urbani per conto dei comuni aderenti al consorzio
<b>CONSORZIO INTERCOMUNALE di SERVIZI (C.I. di S.)</b>	Consorzio di servizi	Comune di Beinasco (21%) Comune di Bruino (8%) Comune di Orbassano (25%) Comune di Piossasco (18%) Comune di Rivalta (20%) Comune di Volvera (8%)	€206.407,15	Gestione dei servizi socio assistenziali: Assistenza domiciliare Assistenza economica Primi ascolti Inserimenti in presidi residenziali Educativa territoriale Affidamenti familiari Inserimenti lavorativi Inserimenti nei centri diurni per disabili Telesoccorso
<b>BEINASCO SERVIZI S.R.L.</b>	Società a responsabilità limitata	Comune di Beinasco (94%) Comune di Piossasco (5%) Socio privato (1%)	€258,228,00	Gestione della farmacia comunale Gestione del cimitero comunale e delle attività manutentive del patrimonio comunale Servizi di portineria del Palazzo Comunale e di pulizia e chiusura delle palestre comunali Affidamento del servizio di trasporto pubblico Gestione della struttura Santa Croce Gestione dei servizi di riscaldamento degli edifici comunali Servizio COESA Gestione attività culturali e ricreative Gestione del servizio di refezione e asilo nido per i comuni di Beinasco e Piossasco
<b>AGENZIA di SVILUPPO SUD OVEST TORINO S.R.L. (A.S.S.O.T.)</b>	Società a responsabilità limitata	Provincia di Torino (29,98%) Comune di Beinasco (11,67%) Comune di Bruino (11,67%) Comune di Orbassano (11,67%) Comune di Piossasco (11,67%) Comune di Rivalta (11,67%) Comune di Volvera (11,67%)	€51.005,00	Segretariato unico e coordinamento Patto Territoriale del Sangone Gestione dello Sportello Unico Attività Produttive CILO intercomunale (Informalavoro) Coordinamento politiche di sviluppo locale dei comuni soci Studi specifici su caratteristiche dell'area

Denominazione	Forma giuridica	Compagine sociale	Capitale sociale/ Patrimonio netto	Attività svolta
<b>NUOVA AMMINISTRAZIONE S.R.L.</b>	Società a responsabilità limitata	Comune di Beinasco (15%) Comune di La Loggia (5%) Comune di Nichelino (15%) C.I.T.S. (33%) C.I. di S. (32%)	€25.500,00	Assistenza uffici finanziari di enti locali Servizio di verifica e recupero ICI Servizio di fattorinaggio per il C.I. di S. Realizzazione di eventi promozionali Redazione del periodico <i>Beinasco Notizie</i>
<b>SOCIETA' METROPOLITANA ACQUE TORINO S.P.A. (S.M.A.T.)</b>	Società per azioni	Comuni di Torino, Alpignano, Andezeno, Arignano, Avigliana, Bandissero, Beinasco, Borgaro, Brandizzo, Bruino, Buttigliera Alta, Candiolo, Carignano, Casalborgone, Caselle, Castagneto Po, Castagnole, Castiglione, Chieri, Cinzano, Coazze, Collegno, Corio, Druento, Gassino, Giaveno, Givoletto, Grugliasco, La Loggia, Marentino, Mombello, Moncalieri, Montaldo, Nichelino, Orbassano, Pavarolo, Precetto, Pino T.se, Piobesi, Piossasco, Poirino, Reano, Rivalba, Rivalta, Rivoli, Robassomero, Rosta, S. Benigno, Sangano, San Gillio, San Mauro, S. Raffaele Cimena, S. Sebastiano da Po, Santena, Sciolze, Settimo, Trana, Trofarello, Venaria, Valgioie, Villastellone, Vinovo, Volpiano, Chiasso, Lombardore.	€ 285.299.058,25	Esercizio e gestione delle attività che concorrono a formare il servizio idrico integrato
<b>CONSORZIO INTERCOMUNALE TORINO (C.I.T.)</b>	Consorzio di servizi	Alpignano, Beinasco, Bruino, Borgaro T.se, Caselle, Collegno, Grugliasco, Leinì, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Piossasco, Rivalta T.se, Rivoli, S. Mauro T.se, Settimo T.se, Torino.	€98.956.311,00	Il Consorzio concorre alla programmazione degli investimenti nel settore dell'edilizia abitativa, alla promozione e al coordinamento degli interventi integrati, delle infrastrutture connesse agli insediamenti residenziali, industriali e artigianali

La tabella mostra un portafoglio di partecipazioni tra loro molto diverse, sia per settore di intervento, che per quota di partecipazione. Il Comune di Beinasco ormai gestisce la maggior parte dei propri servizi pubblici attraverso società o enti a prevalente capitale pubblico. In alcuni casi tale forma di gestione è prevista per legge: è il caso della gestione dei rifiuti tramite azienda speciale, della gestione dei servizi idrici attraverso società per azioni, e dell'espletamento di servizi socio-assistenziali attraverso un consorzio di servizi. In altri casi la scelta compete al Comune, spesso insieme ad altri enti locali della stessa area. Dall'esame dei servizi svolti, si evince l'orientamento dei Comuni soci a costituire società *multiutilities* che, nel caso della Beinasco Servizi, svolgono unitamente ai servizi volti alla collettività, servizi *for profit*. Tale portafoglio differenziato implica una diversa valutazione delle partecipazioni ai fini della costruzione del sistema di controllo.

Una possibile evoluzione del sistema di ricognizione e schedatura può essere individuata con l'uso del software applicativo *Microsoft Access*.

Infatti, il trattamento delle informazioni sulle società attraverso un *database* consentirebbe una gestione più efficace delle delibere e delle determinazioni riguardanti gli enti strumentali prese dall'Amministrazione Comunale e delle comunicazioni da questi inviate.

Questo tipo di gestione delle informazioni potrebbe essere condiviso dai diversi uffici comunali che hanno rapporti diretti ma parziali con i vari enti strumentali. Ne sarebbe certo agevolato il reperimento delle informazioni da parte dell'Ufficio partecipazioni, che dovrebbe essere l'ufficio deputato ad una gestione dei rapporti tra Comune ed enti, improntata ad una visione generale e d'insieme di tali rapporti.

### 3. Una proposta di classificazione: Partecipazioni strategiche e Partecipazioni minoritarie

Una volta effettuata la schedatura degli enti partecipati si pone il problema di come differenziarli tra loro, ai fini dell'utilizzo di sistemi di controllo appropriati.

Considerata la dimensione dell'ente locale oggetto di studio, si è scelto di non operare una chiara distinzione tra servizi a rilevanza industriale o imprenditoriale e servizi a rilevanza sociale, sebbene questa emerga nella tassonomia proposta.

Nel caso di studio si è optato per una classificazione che tenesse conto, oltre che della quota di capitale detenuta, della natura della partecipazione. Questo perché, a parere di chi scrive, valutare una partecipazione solo in base alla quota di possesso comporta l'attribuzione agli enti solo di un valore economico e finanziario. Invece, si è provato a misurare anche il valore strategico di ogni partecipazione, prendendo in considerazione variabili di tipo qualitativo.

Le partecipazioni sono state valutate esaminando, da un lato, il ruolo che l'amministrazione comunale (socio pubblico) ha affidato all'ente strumentale, e dall'altro, la tipologia dei servizi svolti dagli enti gestionali rispetto agli obiettivi politici che l'amministrazione comunale si è posta per il periodo di mandato. Chiameremo le due variabili rispettivamente *Volontà politica rispetto all'ente* e *Volontà politica rispetto ai servizi*.

<i>Valore Strategico</i>	1) <i>Volontà politica rispetto all'ente</i>	a) Motivazioni che hanno spinto il Comune alla costituzione della società
		b) Evoluzione nel tempo dei rapporti tra i due enti
	2) <i>Volontà politica rispetto ai servizi</i>	Affidamento alle società, di servizi locali che rientrano tra gli obiettivi primari dell'Amministrazione Comunale

Riguardo alla prima variabile, il ruolo dell'ente di gestione si può desumere:

- dalle motivazioni che hanno spinto l'ente locale alla costituzione della società.
- dall'evoluzione nel tempo dei rapporti tra i due enti, desumibile dalla dinamica dell'affidamento della gestione di altri servizi comunali e dall'entità dell'impegno economico dell'Amministrazione Comunale nella società.

L'esame delle delibere del Consiglio e della Giunta Comunale ha permesso di ricostruire i rapporti intercorrenti e quindi il ruolo reale che l'ente di gestione ha assunto nel tempo.

Invece, riguardo alla seconda variabile, si è cercato di individuare quale fosse il rapporto tra i servizi comunali affidati alle partecipate e gli obiettivi politici della amministrazione comunale. L'analisi di documenti quali gli Indirizzi Generali di Governo, la Relazione Previsionale e Programmatica, e il Piano Esecutivo di Gestione, ha permesso di discernere se lo svolgimento di determinati servizi rientrava tra gli obiettivi primari di governo all'atto dell'insediamento, e se tali obiettivi erano stati perseguiti nel tempo, diventando parte della pianificazione pluriennale dell'amministrazione (R.P.P.) e traducendosi in progetti specifici oggetto di stanziamento di fondi annuali (P.E.G.).

Il passo successivo necessario è quello di attribuire un'importanza diversa a ciascuna delle due variabili. Nel caso esaminato, si è deciso di considerare più rilevante la variabile *Volontà politica rispetto ai servizi*. Questo perché si ritiene che è più importante il tipo di servizi che un ente svolge realmente rispetto al ruolo ad esso formalmente attribuito; ruolo che potrebbe anche non concretizzarsi in misura corrispondente alle dichiarazioni di intenti.

Le matrici seguenti evidenziano il livello (basso/alto) che ciascuna delle due variabili ha assunto in ogni singolo ente partecipato.

<b>C.I. di S.</b>			
<i>Volontà politica rispetto all'ente (VPE)</i>			
<i>Volontà politica rispetto ai servizi (VPS)</i>	≡	<i>BASSO</i>	<i>ALTO</i>
	<i>BASSO</i>		
	<i>ALTO</i>	<p>(VPE) BASSO - La gestione associata dei servizi socio-assistenziali è la forma considerata più idonea dalla L.R. n. 62/1995.</p> <p>(VPS) ALTO - I servizi svolti dal consorzio (terza età e assistenza) rientrano tra i punti fondanti del programma di governo e tra i progetti della RPP e tra gli obiettivi specifici del P.E.G.</p>	

<b>NUOVA AMMINISTRAZIONE S.R.L.</b>			
<i>Volontà politica rispetto all'ente (VPE)</i>			
<i>Volontà politica rispetto ai servizi (VPS)</i>	≡	<i>BASSO</i>	<i>ALTO</i>
	<i>BASSO</i>	<p>(VPE) BASSO - Questa società nasce con funzioni residuali, per svolgere servizi che la Beinasco Servizi non poteva svolgere più.</p> <p>(VPS) BASSO - Nel tempo il comune non ha incrementato le funzioni della stessa, nonostante i propositi in sede di costituzione.</p>	
	<i>ALTO</i>		

<b>C.I.T.S.</b>			
<i>Volontà politica rispetto all'ente (VPE)</i>			
<i>Volontà politica rispetto ai servizi (VPS)</i>	≡	<i>BASSO</i>	<i>ALTO</i>
	<i>BASSO</i>		
	<i>ALTO</i>	<p>(VPE) BASSO - La gestione associata dei servizi è quella prevista per legge.</p> <p>(VPS) ALTO - I servizi di Igiene e Urbana e l'aumento della raccolta differenziata, servizi gestiti dal consorzio, sono tra i punti fondanti del programma di governo dell'attuale giunta e trovano puntuale capienza nel P.E.G.</p>	

<b>A.S.S.O.T. S.R.L.</b>			
<i>Volontà politica rispetto all'ente (VPE)</i>			
<i>Volontà politica rispetto ai servizi (VPS)</i>	≡	<i>BASSO</i>	<i>ALTO</i>
	<i>BASSO</i>		<p>(VPE) ALTO - Il fine della costituzione di questa agenzia è quello di agire congiuntamente agli altri enti soci allo scopo di favorire lo sviluppo dell'area sud ovest di Torino.</p> <p>(VPS) BASSO/ALTO - La promozione e l'incentivazione dell'area sud ovest di Torino rientra tra i punti programmatici dell'amministrazione comunale. Si tratta di un fine generico, perseguibile, inoltre, per mezzo di un'azione coordinata tra i Comuni soci di A.S.S.O.T.*</p>
	<i>ALTO</i>		

<b>BEINASCO SERVIZI S.R.L.</b>			
<i>Volontà politica rispetto all'ente (VPE)</i>			
<i>Volontà politica rispetto ai servizi (VPS)</i>	≡	<i>BASSO</i>	<i>ALTO</i>
	<i>BASSO</i>		
	<i>ALTO</i>		<p>(VPE) ALTO - E' pensata già dalla sua costituzione come strumento per la modernizzazione e privatizzazione dei servizi comunali .</p> <p>L'aumento del capitale sociale da parte del Comune e il continuo affidamento di servizi alla società dimostrano che il suo ruolo non è mutato nel tempo.</p> <p>(VPS) ALTO - Dai documenti programmatici si evince che la maggior parte dei servizi svolti dalla società sono ritenuti centrali per lo sviluppo di Beinasco (Trasporti pubblici, progetto COESA, centri culturali e ricreativi)</p>

Le aree, colorate diversamente, indicano quale valore strategico è stato attribuito all'ente sulla base della combinazione delle due variabili. Le aree verdi rappresentano un valore strategico alto, quelle rosse un valore strategico basso; l'area gialla rappresenta una posizione intermedia, nella quale non si può stabilire in maniera netta il grado strategico della partecipazione.

Le partecipazioni in S.M.A.T. s.p.a. e nel Consorzio Intercomunale di Torino (C.I.T.) sono irrilevanti sia dal punto di vista della quota detenuta che dal punto di vista strategico; infatti, si tratta di partecipazioni obbligatorie per la gestione in forma associata di servizi comunali. Il ruolo del Comune di Beinasco all'interno di esse è minimo e non decisionale.

Per quanto visto sopra, lo schema seguente evidenzia il livello del valore strategico degli enti strumentali del Comune di Beinasco:

<b>VALORE STRATEGICO</b>	
<i>BASSO</i>	<i>ALTO</i>
N.A. s.r.l. ASSOT s.r.l.* S.M.A.T. s.p.a. C.I.T.	C.I.di S. C.i.T.S. Beinasco Servizi s.r.l.

\* Una nota particolare vale per A.S.S.O.T. s.r.l.: le motivazioni alla base della sua costituzione, il suo ruolo nel tempo, il tipo di servizi e attività svolte, centrali per lo sviluppo dell'area territoriale sud ovest di Torino, porterebbero a considerarla come partecipazione strategica. Invece, è stata classificata come minoritaria, in quanto la sua azione è rivolta ad un'area intercomunale vista nel suo insieme, nella quale il comune di Beinasco condivide la responsabilità di azione insieme agli altri Comuni soci e non riveste un ruolo predominante.

La tabella che segue divide le partecipazioni secondo la quota di capitale detenuta. La distinzione è tra partecipazioni di maggioranza assoluta (quota > 50% del Capitale Sociale), partecipazioni di minoranza e partecipazioni di minoranza qualificata, nelle quali si ha una posizione di controllo nell'ente, da soli o unitamente ad altri soci con caratteristiche similari, pur non possedendo la maggioranza del capitale.

<b>QUOTA DI PARTECIPAZIONE</b>		
<i>Di minoranza</i>	<i>Di minoranza qualificata o Maggioranza relativa</i>	<i>Di maggioranza assoluta (&gt; 50% C.S.)</i>
N.A. s.r.l. S.M.A.T. s.p.a. C.I.T.	C.I.di S. C.I.T.S. ASSOT s.r.l.	Beinasco Servizi s.r.l.
<i>BASSO</i>	<i>ALTO</i>	<i>ALTO</i>

A questo punto le due variabili principali (valore strategico e quota di partecipazione) vengono combinate insieme nella matrice seguente.

Al fine di classificare le partecipazioni in strategiche e minoritarie, per quanto sopra esposto, si ritiene di considerare preminente la variabile *Valore strategico*. Di conseguenza, le partecipazioni inserite nel lato sinistro della matrice sono definite minoritarie, mentre quelle inserite nel lato destro strategiche.

		VALORE STRATEGICO	
		<i>BASSO</i>	<i>ALTO</i>
QUOTA DI PARTECIPAZIONE	≡		
	<i>BASSO</i>	N.A. s.r.l. S.M.A.T. s.p.a. C.I.T.	
	<i>ALTO</i>	ASSOT s.r.l.	C.I.T.S. C.I.di S. Beinasco Servizi s.r.l.

Per ragioni di semplicità di analisi e in quanto non rientrava negli interessi specifici del committente, si è scelto volutamente di non considerare la creazione di valore, tra le variabili che definiscono il valore strategico di una partecipazione. Per creazione di valore si intende il valore aggiunto dato da esternalità positive che, per esempio, possono derivare da un'impresa pubblica stratega dello sviluppo delle reti urbane, capace di facilitare l'utilizzo delle risorse naturali del territorio in cui opera e la loro "riproduzione", nonché in grado di effettuare quegli investimenti non attuabili dal settore privato perché a elevato rischio o a remunerazione differita nel tempo e di procurare risorse utili allo sviluppo delle altre attività pubbliche sul territorio, permettendo di "socializzare" la rendita monopolistica.

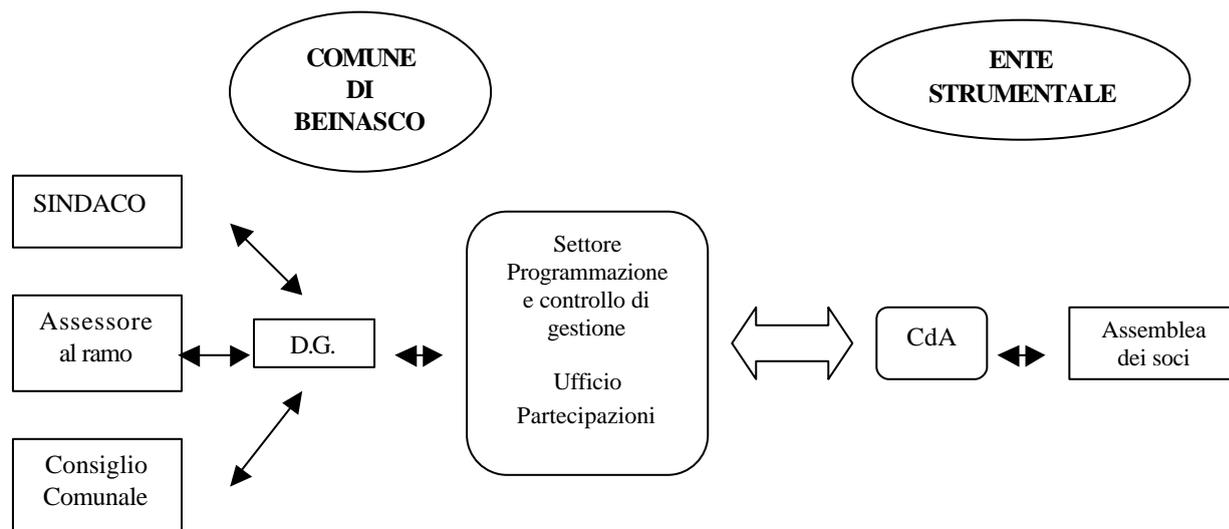
Tale variabile, nel caso di studio, per la natura degli enti strumentali ed anche per la loro recente costituzione – le società di capitali sono state create a partire dal 1996 – era di difficile valutazione.

La distinzione delle partecipazioni è importante ai fini della progettazione del sistema di controllo. Infatti, come è esposto nei capitoli successivi, gli strumenti del controllo sono diversi a seconda della natura e della rilevanza della partecipazione.

#### 4. Progettare il sistema di controllo: il rapporto tra Comune di Beinasco e società partecipate

La ricognizione e la classificazione degli enti strumentali sono procedure propedeutiche alla costruzione di un sistema di controllo e reporting. Servono per rilevare lo stato dell'arte, i suoi punti di forza e debolezza e ad utilizzare gli strumenti di controllo più appropriati.

Punto di partenza nella progettazione di una procedura di controllo è l'analisi dei rapporti di comunicazione esistenti tra il Comune di Beinasco e i suoi enti strumentali. Per prima cosa occorre individuare i vari attori che ruotano intorno alle aziende di servizi pubblici locali. Il disegno seguente illustra le dinamiche di relazione tra i vari attori coinvolti.



I rapporti tra i due enti coinvolgono in diversa misura più attori. Quella prospettata è una dinamica relazionale formalizzata in cui i rapporti tra i due enti si esplicitano tra il Consiglio di Amministrazione (CdA) della partecipata e l'Ufficio partecipazioni del Comune. L'organo direzionale della società risponde all'Assemblea dei soci, mentre il Settore Programmazione è sotto la responsabilità del Direttore Generale del Comune il quale risponde alla parte politica. Inoltre, i diversi attori sono coinvolti a seconda del tipo di decisione; il Sindaco partecipa alle assemblee dell'ente di gestione ed insieme alla Giunta prende, su proposta dei dirigenti, le decisioni operative (affidamento di nuovi servizi, aumento di capitale, acquisto e cessione di quote) relative all'ente partecipata. Il Consiglio Comunale è chiamato a deliberare sulla costituzione di enti, modifica di statuto, su documenti programmatici e di indirizzo.

Nel caso di studio ci si sofferma sulle modalità del rapporto tra Ufficio partecipazioni e organo direttivo della società (CdA) con lo scopo di impostare un'attività di reporting formalizzata, volta a garantire un flusso informativo basato sulla rilevanza, tempestività e attendibilità dei dati.

Primo passo è l'analisi dei documenti obbligatori, cioè previsti per legge o dallo statuto e dei documenti redatti periodicamente per consuetudine o su richiesta dell'Ufficio Partecipazioni.

Di seguito si riportano i risultati di una ricognizione sulla disciplina *pattizia* dei rapporti tra Comune ed enti di gestione.

**Beinasco Servizi s.r.l.:** Lo statuto non prevede forme di controllo e di rendicontazione particolari, ma solo il diritto, previsto peraltro dalla legge, dei soci ad avere notizie sulla gestione dagli amministratori.

Altri atti, non previsti dallo statuto, sono stati redatti solo con cadenza aperiodica; la società ha fornito al Comune in maniera discontinua negli anni 2000 e 2001 relazioni trimestrali e semestrali sull'andamento della gestione. Si tratta di relazioni sulle attività svolte per il Comune di Beinasco e sui relativi costi sostenuti.

**Consorzio Intercomunale Torino Sud:** Il Consorzio comunica l'andamento della gestione agli enti consorziati attraverso documenti e atti di durata annuale e pluriennale, stabiliti dallo statuto.

Annualmente vengono redatti e approvati dall'Assemblea dei soci il bilancio consuntivo, quello preventivo annuale e triennale ed il piano programma triennale redatto ai sensi dell'art. 38 del d.p.r. 902/86. Quest'ultima relazione esplicita gli obiettivi da perseguire nel triennio alla luce degli indirizzi programmatici fissati dall'assemblea dei soci.

Inoltre, lo statuto prevede l'attuazione di un controllo di gestione, ma allo stato questo risulta solo da un prospetto di ripartizione delle spese e dei ricavi per centri di costo, allegato al bilancio annuale.

Un'ulteriore relazione prevista dallo Statuto è quella del direttore del Consorzio sulla attività svolta durante il proprio mandato; tale relazione deve essere redatta sei mesi prima della scadenza del mandato del direttore.

L'art. 16 della Convenzione tra i Comuni, sottoscritta all'atto dell'adesione al Consorzio dispone che *al fine di assicurare la partecipazione dei Comuni all'attività del Consorzio, ogni ente consorziato avrà la facoltà di sottoporre all'Assemblea, per il tramite del rispettivo rappresentante, i problemi attinenti l'attività e gli scopi del Consorzio.*

**Consorzio Intercomunale di Servizi:** lo statuto prevede la redazione annuale del bilancio preventivo e consuntivo, della relazione programmatica pluriennale e del Piano esecutivo di gestione.

Al Rendiconto della gestione è allegata la relazione illustrativa del CdA sull'attività svolta ai sensi dell'art. 151 d. lgs. 267/2000. In questa relazione si riportano i risultati ottenuti ed i relativi costi in conformità delle indicazioni del P.E.G. e della relazione programmatica.

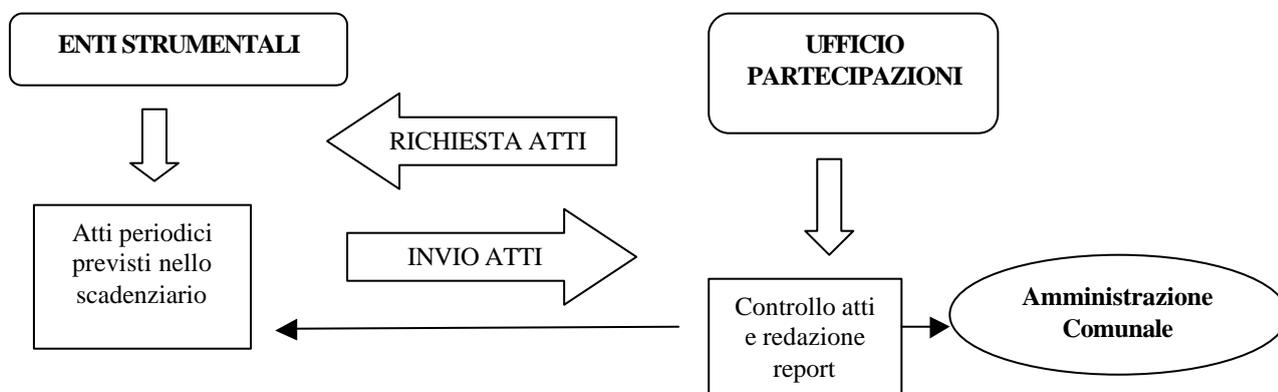
Allegato al bilancio è anche lo *Stato di attuazione dei programmi*, con il quale il CdA relaziona sull'attività gestionale.

L'art. 10 della Convenzione tra i comuni, sottoscritta all'atto dell'adesione al Consorzio dispone che *ciascun ente facente parte del consorzio ha diritto di sottoporre direttamente al consiglio di amministrazione proposte e problematiche attinenti l'attività consortile.*

**Nuova Amministrazione s.r.l.:** Lo statuto non prevede forme di controllo e di rendicontazione particolari, ma solo il diritto dei soci ad avere notizie sulla gestione dagli amministratori. Il CdA deve allegare al bilancio di esercizio una redazione ex art. 2428 c.c. sull'andamento della gestione. Questa illustra i servizi svolti dalla società nel corso dell'esercizio, alcuni dati sull'andamento della gestione sociale e i programmi per l'esercizio successivo.

**Agenzia di Sviluppo Sud Ovest Torino s.r.l.:** Lo statuto della società non prevede alcuna forma di rendicontazione; invece, la delibera n. 37 della Giunta Comunale di Beinasco ha approvato il disciplinare di rapporto triennale sullo *Sviluppo locale della zona Sud Ovest di Torino*. Questo documento prevede la redazione da parte dei comuni soci di un piano di lavoro annuale per ASSOT e la conseguente verifica sulla base di una relazione da parte del CdA della società.

Sulla base della suddetta ricognizione e delle esigenze informative dell'Ufficio partecipazioni si è provveduto a stilare uno scadenziario dei documenti da richiedere periodicamente agli enti partecipati. A fronte di ciò, l'Ufficio redige report periodici. Il disegno che segue illustra i rapporti tra l'Ufficio e gli enti di gestione connessi a queste necessità informative.



L'ente di gestione, in seguito a richiesta invia i documenti periodici previsti. L'Ufficio partecipazioni controlla gli atti e redige i report periodici, portandoli a conoscenza sia degli organi della partecipata che dell'amministrazione comunale.

La tabella inserita nella pagina successiva mostra lo scadenziario dei documenti previsti per ogni ente partecipata dal Comune di Beinasco.

Tra i documenti indicati nella tabella, oltre a quelli previsti per legge e dallo statuto, ne sono richiesti altri al fine di verificare il grado di perseguimento degli obiettivi previsti. Tra questi si hanno: la relazione trimestrale sull'andamento della gestione della Beinasco Servizi s.r.l., che è una relazione sui servizi svolti e sui relativi ricavi e costi; il resoconto mensile dei sopralluoghi nei Comuni soci e i dati mensili sull'andamento delle raccolte dei rifiuti del C.I.T.S. Si tratta di dati quantitativi forniti mensilmente sull'andamento delle raccolte di rifiuti nel territorio comunale.

L'Ufficio partecipazioni oltre ai report annuali sul bilancio di esercizio, redige annualmente il Documento di indirizzi agli enti partecipati (vedi capitolo successivo) e il report trimestrale sul grado di realizzazione dei programmi del C.I.T.S. Quest'ultimo è un rapporto con tabelle e grafici sull'andamento della raccolte differenziate di rifiuti, strumentale alla successiva elaborazione del Documento di indirizzi.

La richiesta agli enti partecipati dei suddetti documenti rientra nel diritto specifico dei soci, previsto dal codice civile, ad avere notizie dagli amministratori sull'andamento della gestione. Al riguardo si ritiene, comunque, che sarebbe meglio prevedere formalmente, attraverso modifiche statutarie, esplicite modalità informative regolanti i rapporti tra ente partecipata e amministrazione civica.



Tabella 2 Scadenziario dei documenti e dei report

Società		Ufficio Partecipazioni		
Società	Documento	Consegna Ufficio Partecipazioni	U.P.	Periodo
<b>Beinasco Servizi s.r.l.</b>	Bilancio consuntivo e relazione del CdA	20 giorni prima dell'approvazione 4 mesi chiusura esercizio (31/12)	Redazione report sul bilancio	Per l'approvazione del bilancio
	Relazione trimestrale sull'andamento della gestione	Entro il 30 del mese successivo al trimestre di riferimento	Controllo immediato e redazione annuale piano indirizzi	Entro il mese di novembre
<b>C.I.T.S.</b>	Bilancio consuntivo e relazione del CdA	20 giorni prima dell'approvazione mese di aprile	Redazione report sul bilancio	Per l'approvazione del bilancio
	Bilancio Preventivo annuale e pluriennale e Piano Programma	20 giorni prima dell'approvazione mese di maggio	Redazione nota a commento	Per l'approvazione del bilancio
	Dati mensili sull'andamento della raccolta rifiuti	Entro il 15 del mese successivo	Report trimestrale sul grado di realizzazione dei programmi	Entro il 30 del mese successivo al trimestre di riferimento
	Resoconto mensile dei sopralluoghi nei comuni soci	Entro il 20 del mese successivo	Report trimestrale sul grado di realizzazione dei programmi	Entro il 30 del mese successivo al trimestre di riferimento
<b>C.I. di S.</b>	Bilancio consuntivo e relazione del CdA	20 giorni prima dell'approvazione mese di luglio	Redazione report sul bilancio	Per l'approvazione del bilancio
	Stato di attuazione dei programmi	20 giorni prima dell'approvazione mese di luglio	Controllo immediato e redazione annuale piano indirizzi	Entro il mese di novembre
	Bilancio preventivo e relazione programmatica e pluriennale	20 giorni prima dell'approvazione mese di dicembre	Redazione nota a commento	Per l'approvazione del bilancio
<b>Nuova Amministrazione s.r.l.</b>	Bilancio consuntivo e relazione del CdA	20 giorni prima dell'approvazione 4 mesi chiusura esercizio (31/12)	Redazione report sul bilancio	Per l'approvazione del bilancio
<b>A.S.S.O.T. s.r.l.</b>	Bilancio consuntivo e relazione del CdA	20 giorni prima dell'approvazione 4 mesi chiusura esercizio (30/10)	Redazione report sul bilancio	Per l'approvazione del bilancio
	Verifica sull'attività svolta nell'esercizio precedente e proposta di lavoro per l'anno successivo	mese di aprile	Piano di lavoro anno successivo	Entro un mese dal ricevimento della proposta da parte di ASSOT

## 5. I report periodici elaborati dall'Ufficio Partecipazioni

In seguito al ricevimento dei documenti inviati dagli enti strumentali, l'Ufficio partecipazioni del Comune di Beinasco redige periodicamente dei report di analisi. In base allo scadenziario indicato nel capitolo precedente ed agli obiettivi specifici del settore Programmazione e Controllo previsti nel P.E.G. triennio 2002 – 2003 – 2004, i documenti di analisi da produrre sono i report annuali sul bilancio di esercizio e il Piano triennale degli Indirizzi, aggiornabile annualmente, agli enti partecipati.

Di seguito saranno esaminati il contenuto e le modalità di redazione dei suddetti documenti.

Infine, viene proposta la stesura di un documento riepilogativo annuale, con finalità informative, sugli enti partecipati.

### a. *Il Report di analisi sul bilancio di esercizio*

L'analisi del bilancio di esercizio delle società a partecipazione pubblica costituisce una parte importante della funzione di controllo propria dell'ente locale.

Tali report, da sottoporre all'attenzione del Sindaco entro la data di approvazione del bilancio da parte dell'assemblea dei soci dell'ente partecipato, vengono realizzati su tutti i documenti sintetici di contabilità consuntivi e preventivi delle partecipate, indipendentemente dalla natura della partecipazione. Infatti, il controllo dei dati di bilancio è esteso a tutti gli enti partecipati dal Comune di Beinasco e mentre, nel caso di partecipazioni strategiche è solo una delle modalità di controllo considerate, nel caso di partecipazioni minoritarie rappresenta di norma l'unica forma.

Si è deciso di dare ai report una struttura standard e omogenea senza, però, tralasciare le caratteristiche particolari di ogni società.

Oggetto dell'analisi è la bozza del bilancio di esercizio (Stato Patrimoniale, Conto Economico e Nota Integrativa) oltre alla relazione degli amministratori e agli altri documenti allegati, al fine di esaminare gli aspetti rilevanti della gestione.

Si tratta di un'analisi *formale* perché verifica il grado di attendibilità del bilancio e *operativa* perché è volta ad ottenere informazioni utili alle decisioni future sulla gestione.

L'analisi esamina le voci principali di bilancio, costi e ricavi nel conto economico e crediti, debiti e disponibilità liquide nello stato patrimoniale, comparandole con i dati dei due esercizi precedenti ed evidenziandone gli scostamenti. In questo modo si delinea, anche graficamente, l'andamento nel tempo delle suddette voci.

Inoltre, vengono rilevate quelle voci che presentano un ampio scostamento rispetto agli esercizi precedenti, non spiegato nella nota integrativa, e quelle voci la cui imputazione non sembra corretta secondo i vigenti principi contabili.

Quando le informazioni del bilancio non sono ritenute sufficientemente esplicative, si richiedono ulteriori dati contabili e chiarimenti specifici all'ente in questione.

I dati dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico vengono riclassificati, cioè ordinati, secondo tecniche di analisi contabile, utilizzando l'applicativo Microsoft Excel.

La riclassificazione dei valori di bilancio, redatto secondo le norme del Codice Civile, non modifica i risultati di sintesi dello stato patrimoniale e del conto economico, ma li riassume in modo più funzionale ad una analisi per indici. Infatti, al fine di incrementare le informazioni desumibili dal bilancio, le singole voci vengono classificate in gruppi omogenei.

L'attivo dello stato patrimoniale è riclassificato in funzione del fabbisogno finanziario che rappresenta l'ammontare complessivo dei mezzi finanziari necessari alla gestione economica dell'azienda, in un dato istante di tempo. Tale fabbisogno coincide con il totale delle attività contenute nello stato patrimoniale.

La logica utilizzata nella riclassificazione porta a distinguere le attività in base alla loro destinazione. Avremo allora:

*Immobilizzazioni* cioè gli investimenti durevoli destinati a rimanere in azienda per più di un esercizio (AF = Attività Fisse)

*Attività correnti* cioè quelle attività che si trasformano in denaro entro l'esercizio (CCL = Capitale Circolante Lordo). Queste a loro volta si suddividono in

- Rimanenze (RD = Realizzata Disponibilità)

- Crediti Correnti (LD = Liquidità Differite)
- Attività Liquide (LI = Liquidità immediate)

Parimenti, il passivo dello stato patrimoniale deve essere inteso come il totale delle fonti di finanziamento necessarie a coprire il fabbisogno finanziario. Tali fonti di finanziamento sono distinte a seconda della provenienza (fonti proprie e fonti di terzi) e a seconda dell'impiego (fonti durevoli e fonti non durevoli). Avremo allora:

*Patrimonio netto*, accoglie i mezzi propri provenienti sia dalla gestione che dai soci (CN = Capitale Netto)

*Passività consolidate*, rappresentano le fonti di finanziamento esterno dell'azienda (PF = Passività Fisse)

*Passività correnti*, rappresentano i debiti connessi con il funzionamento corrente della gestione aziendale (PC = Passività Correnti)

La tabella 3 mostra lo Stato Patrimoniale (in lire) della società partecipata Beinasco Servizi s.r.l. riclassificato secondo i criteri sopra esposti.

Il criterio utilizzato nella rielaborazione del prospetto economico è stato quello denominato *a valore aggiunto*, sia per i risultati informativi che esso fornisce sia perché è facilmente ricostruibile sulla base delle sole informazioni contabili disponibili, cioè quelle desumibili dal prospetto civilistico di Conto Economico.

Tale criterio, utilizzando la forma progressiva in modo da evidenziare i risultati intermedi, permette di rilevare il risultato della gestione caratteristica, ossia della gestione connessa all'attività principale dell'azienda; inoltre, permette di evidenziare la creazione di ricchezza da parte dell'azienda e di esprimere attraverso il *Margine Operativo Lordo (M.O.L.)* l'autofinanziamento della gestione caratteristica, ossia se e quanto i ricavi delle prestazioni dei servizi aziendali coprono i costi necessari a produrli.

+	<i>Valore della Produzione (Voci A1 – A4 Conto Economico)</i>
-	<i>Consumi di materie (Voci B6 – B11 Conto Economico)</i>
-	<i>Spese Generali (Voci B7 – B8 – B12 – B13 Conto Economico)</i>
-	<i>Spese per il Personale (Voce B9 Conto Economico)</i>
=	<b><i>MARGINE OPERATIVO LORDO</i></b>

La tabella 4 mostra il Conto Economico (in lire) della società partecipata Beinasco Servizi s.r.l. riclassificato secondo il criterio del Valore Aggiunto, leggermente modificato per tenere conto delle particolari esigenze di un ente strumentale.

I dati provenienti dal prospetto di bilancio vengono riordinati per aree di gestione (gestione caratteristica, gestione finanziaria, gestione straordinaria). I risultati parziali possono essere diversi rispetto a quelli di bilancio: è il caso, nel nostro esempio, del *Risultato Operativo Caratteristico* che non coincide con la *Differenza tra Valore e Costi della Produzione* di bilancio, in quanto nella riclassificazione non vengono compresi nell'area caratteristica i contributi in conto esercizio e gli altri ricavi e proventi. Questo è un dato significativo, specie per le società partecipate che usufruiscono proprio, per la loro natura, di contributi regionali a copertura delle spese di gestione.

Tabella 3

STATO PATRIMONIALE FINANZIARIO	BEINASCO SERVIZI S.R.L.		
	2001	2000	D%
<b>ATTIVITA'</b>			
<b>IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI</b>	<b>72.968.760</b>	<b>104.620.228</b>	-30%
<b>IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI</b>	<b>524.175.211</b>	<b>467.289.268</b>	12%
TERRENI E FABBRICATI	0	0	-
IMPIANTI E MACCHINARIO	105.030.677	210.794.554	-50%
ATTREZZATURE INDUSTRIALI E COMMERCIALI	59.973.334	46.462.017	29%
ALTRI BENI	165.447.208	170.584.697	-3%
IMMOBILIZZAZ. IN CORSO E ACCONTI	193.723.992	39.448.000	391%
<b>IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE</b>	<b>23.094.432</b>	<b>23.022.500</b>	0%
PARTECIPAZIONI	20.000.000	20.000.000	0%
ALTRE	3.094.432	3.022.500	2%
CREDITI OLTRE L'ESERCIZIO SUCCESSIVO	0	0	-
RATEI E RISCONTI PLURIENNALI			-
<b>TOTALE IMMOBILIZZAZIONI</b>	<b>620.238.403</b>	<b>594.931.996</b>	4%
<b>RIMANENZE</b>	<b>446.082.523</b>	<b>626.080.667</b>	-29%
CREDITI A BREVE	757.051.013	782.179.777	-3%
TITOLI E PARTECIPAZIONI NON IMMOBILIZZATI	0	0	-
RATEI E RISCONTI A BREVE	70.469.313	33.001.239	114%
<b>TOTALE LIQUIDITA' DIFFERITE</b>	<b>827.520.326</b>	<b>815.181.016</b>	2%
CASSA, BANCHE E C/C POSTALI	39.839.988	22.870.572	74%
TITOLI NEGOZIABILI			-
<b>TOTALE LIQUIDITA' IMMEDIATE</b>	<b>39.839.988</b>	<b>22.870.572</b>	74%
<b>TOTALE ATTIVITA' CORRENTI</b>	<b>1.313.442.837</b>	<b>1.464.132.255</b>	-10%
<b>TOTALE CAPITALE INVESTITO (ATTIVO)</b>	<b>1.933.681.240</b>	<b>2.059.064.251</b>	-6%
<b>PASSIVITA'</b>			
CAPITALE SOCIALE	500.000.000	500.000.000	0%
RISERVE	5.310.568	4.424.649	20%
UTILE/PERDITA DELL'ESERCIZIO	-2.939.421	885.919	-432%
<b>PATRIMONIO NETTO</b>	<b>502.371.147</b>	<b>505.310.568</b>	-1%
DEBITI V/BANCHE A MEDIO LUNGO TERMINE	50.000.000	50.000.000	0%
OBBLIGAZIONI	0	0	-
DEBITI V/ALTRI FINANZIATORI	265.000.000	295.000.000	-10%
FORNITORI A MEDIO LUNGO TERMINE	0	0	-
ALTRI DEBITI A MEDIO LUNGO TERMINE	0	0	-
RATEI RISCONTI PASSIVI PLURIENNALI			
FONDI PER RISCHI E ONERI	27.116.665	23.541.054	15%
DEBITI PER T.F.R.	131.285.608	89.390.924	47%
<b>TOTALE PASSIVITA' CONSOLIDATE</b>	<b>473.402.273</b>	<b>457.931.978</b>	3%
BANCHE C/C E ALTRI FINANZIATORI	112.706.274	137.315.382	-18%
FORNITORI	659.546.464	610.504.981	8%
DEBITI VS.ERARIO	26.282.544	153.869.365	-83%
DEBITI VS.ENTI PREVIDENZIALI	52.202.747	57.933.609	-10%
ALTRI DEBITI A BREVE TERMINE	56.156.392	58.475.630	-4%
RATEI E RISCONTI PASSIVI A BREVE TERMINE	51.013.399	77.722.738	-34%
<b>TOTALE PASSIVITA' CORRENTI</b>	<b>957.907.820</b>	<b>1.095.821.705</b>	-13%
<b>TOTALE CAPITALE ACQUISITO (PASSIVO)</b>	<b>1.933.681.240</b>	<b>2.059.064.251</b>	-6%

Tabella 4

VOCI DI BILANCIO	BEINASCO SERVIZI S.R.L.		
	2001	2000	D%
<b>VALORE DELLA PRODUZIONE</b>	<b>5.126.134.757</b>	<b>5.158.562.039</b>	-1%
Ricavi	5.047.599.995	4.906.031.454	3%
Variazione rimanenze di prodotti finiti e semilavorati	0	0	-
Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni	0	18.159.000	-100%
<b>PRODUZIONE REALIZZATA</b>	<b>5.047.599.995</b>	<b>4.924.190.454</b>	3%
Acquisti	2.097.457.212	2.090.059.959	0%
Variazione rimanenze di materie prime	17.868.058	-97.517.812	-118%
<b>CONSUMI DI MATERIE</b>	<b>2.115.325.270</b>	<b>1.992.542.147</b>	6%
<b>VALORE AGGIUNTO</b>	<b>2.989.559.685</b>	<b>3.151.063.353</b>	-5%
SPESE GENERALI	1.491.267.560	1.492.789.409	0%
PERSONALE	1.192.804.479	1.313.962.468	-9%
<b>M.O.L.</b>	<b>305.487.646</b>	<b>344.311.476</b>	-11%
AMMORTAM./SVALUTAZIONI	134.570.243	134.470.705	0%
<b>R.O. CARATTERISTICO</b>	<b>170.917.403</b>	<b>209.840.771</b>	-19%
P/O NON CARATTERISTICI	1.780.795	11.049.310	-84%
<b>RISULTATO OPERATIVO</b>	<b>172.698.198</b>	<b>220.890.081</b>	-22%
ONERI FINANZIARI	14.995.289	28.601.753	-48%
<b>RIS. ANTE GEST. STRAORD.</b>	<b>157.702.909</b>	<b>192.288.328</b>	-18%
P/O STRAORDINARI	-37.013.330	-49.166.409	-25%
<b>RIS. ANTE IMPOSTE</b>	<b>120.689.579</b>	<b>143.121.919</b>	-16%
<b>IMPOSTE</b>	123.629.000	142.236.000	-13%
<b>UTILE (PERDITA) ESERC.</b>	<b>-2.939.421</b>	<b>885.919</b>	-432%
CASH FLOW	131.630.822	135.356.624	-3%
DIPENDENTI	27	30	

Dopo avere effettuato la riclassificazione dei dati di bilancio, si passa alla fase dell'analisi strutturale: le voci dello stato patrimoniale e del conto economico vengono raggruppate tra loro in modo da avere informazioni sulla struttura delle fonti e degli impieghi.

Si è optato per una analisi per indici, espressa attraverso rapporti tra voci o gruppi di voci di bilancio, perché offre una migliore capacità informativa rispetto ad altri tipi di analisi e consente raffronti sia temporali che spaziali con aziende similari o con dati standard. Gli elementi accertabili direttamente dai dati di bilancio e che danno luogo ad appositi indici sono i seguenti:

- *Solidità patrimoniale*, cioè la capacità dell'azienda di perdurare nel tempo;
- *Liquidità*, cioè la capacità dell'azienda di far fronte tempestivamente ed economicamente ai propri impegni;
- *Redditività*, cioè la capacità dell'azienda di remunerare tutti i fattori di produzione.

La natura ed il campo di attività delle società e degli enti esaminati nel presente studio, porta a ritenere che una loro valutazione debba incentrarsi soprattutto sul grado di solidità e di liquidità e meno sulla redditività. Infatti, tali aziende, prestando servizi *protetti*, non operano secondo le regole di mercato ed eventuali squilibri nella gestione vengono ripianati dagli enti locali soci.

Solo nel caso della Beinasco Servizi s.r.l., data la compresenza tra le attività esercitate di servizi di pubblica utilità e servizi *for profit* si è provato a misurare la redditività, attraverso i seguenti indici:

- **R.O.I. (Return On Investment)**: misura il grado di convenienza ad investire nell'impresa;
- **R.O.E. (Return On Equity)**: misura il rendimento del capitale investito nell'impresa.

Comunque, nei report al bilancio degli enti strumentali del Comune di Beinasco si propone di effettuare l'analisi attraverso i seguenti indici di solidità e di liquidità, proprio perché i problemi ricorrenti di questo tipo di ente sono in genere connessi alla carenza di liquidità e alla poco solida struttura patrimoniale:

### **Indici di solidità**

**Indice di copertura delle immobilizzazioni**  $\left[ \frac{CN + PF}{AF} \right]$  configura il grado di copertura dell'attivo immobilizzato attraverso fonti durevoli (Capitale proprio e passivo consolidato) e non attraverso il ricorso al capitale di terzi finanziatori. Tale indice è ritenuto corretto se presenta un valore superiore ad 1.

**Indice di indipendenza dai terzi:**  $\left[ \frac{CN}{PF + PC} \right]$  rapporta il capitale proprio alle fonti esterne di finanziamento. Corretta prassi vuole che tale indice non sia inferiore allo 0,25, cioè le fonti proprie dovrebbero finanziare almeno un quarto delle attività.

### **Indici di liquidità**

**Indice di disponibilità**  $\left[ \frac{RD + LD + LI}{PC} \right]$  misura la capacità dell'azienda di far fronte alle passività a breve con i mezzi liquidi (disponibilità di cassa e bancarie) o con quelli liquidabili in tempi brevi (rimanenze di magazzino e crediti esigibili a breve). I seguenti valori misurano la situazione del suddetto indice:

<b>Indice di disponibilità (attività correnti/passività correnti)</b>
>2 Equilibrato
1,50 < I > 1 Da controllare
<1 Non equilibrato

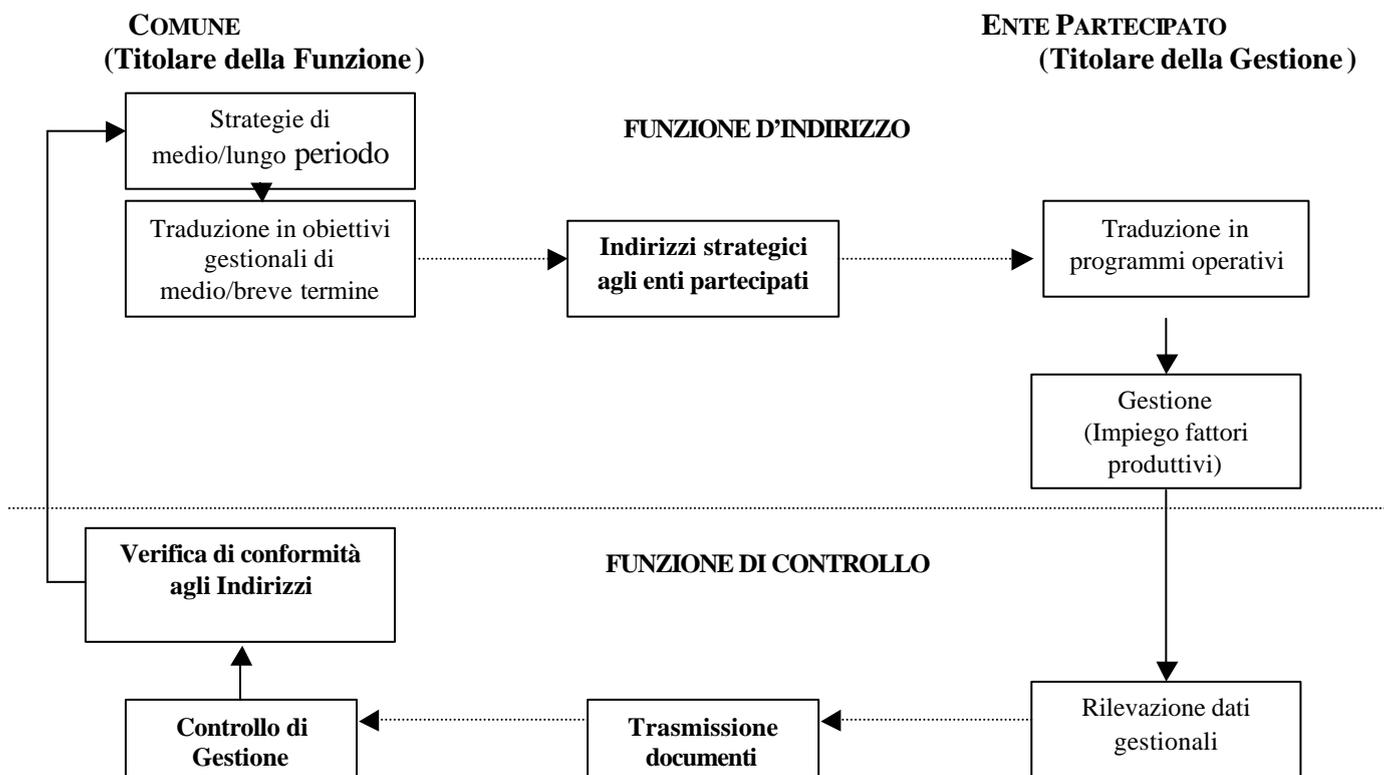
**Indice di liquidità secca**  $\left[ \frac{LD + LI}{PC} \right]$  si differenzia dal precedente perché tra le attività correnti non considera le rimanenze ma solo le disponibilità liquide e i crediti a breve. Il dato standard lo considera corretto se è superiore all'unità. L'azienda è in grado di coprire le passività correnti con le propria liquidità.

Dopo questo excursus sulle modalità di analisi del bilancio occorre precisare che quanto esposto vale per la redazione dei report di tutti gli enti partecipati dal Comune di Beinasco tranne che per il Consorzio Intercomunale di Servizi (C.I. di S.) che tiene la contabilità finanziaria seguendo le norme previste per gli enti pubblici. Il conto economico è derivato da un prospetto di conciliazione che applica criteri di competenza economica alle voci del rendiconto finanziario. Ciò comporta la non adattabilità degli indicatori sopra esposti a quel bilancio. L'analisi del bilancio e dei prospetti allegati del C.I. di S. verterà principalmente sulle singole voci di bilancio e sul loro andamento nel tempo.

### ***b. Il documento di indirizzi alle società partecipate***

Con lo sviluppo delle modalità di gestione dei servizi comunali per mezzo di società partecipate, l'ente locale ha visto mutare il suo ruolo da fornitore-produttore a quello di pianificatore e controllore.

Lo schema seguente cerca di definire il nuovo rapporto e i conseguenti nuovi ruoli assunti da Comune ed enti partecipati.



L'ente locale non gestisce più direttamente i servizi ma predispone gli indirizzi strategici degli enti strumentali e ne verifica il perseguimento attraverso il controllo degli atti. L'ente partecipato traduce gli indirizzi in gestione diretta e rendiconta periodicamente alla proprietà sul suo operato.

In quest'ottica il documento di indirizzi assume una duplice valenza: da un lato, è strumento di indirizzo che, in rapporto alle strategie di sviluppo di medio periodo del Comune, ponga l'attenzione sulle priorità di ogni ente strumentale, e dall'altro, è anche strumento di analisi delle possibilità di sviluppo dell'ente partecipato e di controllo del grado di perseguimento degli obiettivi posti annualmente ai medesimi enti.

Tale documento, pur avendo durata triennale, viene elaborato annualmente entro il mese di novembre, in tempo per essere approvato dal Consiglio Comunale in sede di approvazione del Bilancio Preventivo del Comune.

Nella formulazione effettiva degli indirizzi strategici che viene proposta in questo studio sono stati seguiti i principi sottoelencati:

- gli indirizzi non sono stati elaborati in base a rigide definizioni, ma considerando le specifiche caratteristiche delle realtà aziendali partecipate;
- gli enti strumentali sono stati suddivisi in partecipazioni strategiche e partecipazioni minoritarie, come ampiamente esposto nel capitolo 3.

Tale distinzione ha implicato la formulazione di indicazioni puntuali ed articolate sugli indirizzi e sull'entità dei trasferimenti da erogarsi nel triennio agli enti considerati strategici e, invece, indicazioni di massima agli enti con partecipazioni di minoranza. Non sono stati previsti, invece, indirizzi per la SMAT s.p.a. e per il CIT, data la minima partecipazione al capitale sociale da parte del Comune di Beinasco rispetto sia all'entità dello stesso che al numero dei soci.

Il documento di indirizzi è suddiviso in tre sezioni:

- 1. Identificazione degli enti partecipati e delle attività svolte**
- 2. Predisposizione degli indirizzi strategici**
- 3. Formulazione del piano di spesa triennale per gli enti partecipati**

La sezione 1 offre una panoramica sulle società ed enti partecipati dal Comune di Beinasco. Per ogni ente strumentale viene presentata una scheda informativa, (natura giuridica, capitale sociale, numero dei dipendenti, ripartizione delle quote sociali, organi sociali, scopo e attività svolte), che inquadra in modo generico la funzione che lo stesso svolge per il Comune di Beinasco.

La sezione 2 individua gli indirizzi di comportamento per ogni ente o società partecipata del comune di Beinasco, per il periodo 2002 - 2004. Punto di partenza e confronto è il *Documento di indirizzo agli enti partecipati 2001 - 2003* redatto dall'Ufficio Partecipazioni e approvato dal Consiglio Comunale di Beinasco con delibera n. 68 del 21 dicembre 2000.

Per ogni partecipazione l'elaborazione degli indirizzi strategici si articola in tre fasi, strettamente connesse tra loro:

1. *Grado di perseguimento degli obiettivi prefissati nel documento di indirizzo 2001 - 2003:* viene effettuato un monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'ente locale nel precedente documento programmatico.

Gli obiettivi prefissati variavano a seconda del ruolo riconosciuto all'ente di gestione. Gli obiettivi per il C.I.T.S., il C.I. di S., Beinasco Servizi erano connessi alle funzioni specifiche dell'ente, mentre nel caso di Nuova Amministrazione e A.S.S.O.T. si trattava per lo più di obiettivi generali di sviluppo. L'esame effettuato in sede di redazione del nuovo documento ha tenuto conto di questa differenza di proposte. Infatti, gli obiettivi specifici sono stati verificati sulla base di informazioni dirette assunte dai funzionari di settore del Comune di Beinasco, di dati raccolti dall'Ufficio partecipazioni nel corso dell'anno e di dati richiesti direttamente all'ente strumentale (specie nel caso di dati economici per settore di attività). Invece, nel caso di obiettivi generali, si è analizzato, attraverso l'esame dei dati contabili e delle relazioni periodiche sulla gestione, il trend di crescita delle società e l'evoluzione del loro campo di azione.

2. *Analisi dei dati e possibilità di sviluppo dell'ente:* sulla base dei dati e delle informazioni in possesso, sia di natura contabile (dati di bilancio) che di qualsiasi altra natura (report periodici, dati sui servizi svolti) si analizzano i risultati conseguiti dall'ente, anche per mezzo di confronti temporali, e si tracciano le possibilità di sviluppo dello stesso, anche alla luce degli indirizzi politici dati dalla proprietà. L'analisi verte principalmente sull'esame del bilancio (fonte: report periodici sul bilancio), sull'esame dei servizi svolti per il Comune di Beinasco e della loro evoluzione nel tempo sia nella gamma che nell'entità economica. In alcuni casi, le uniche informazioni disponibili sono di tipo contabile: questo restringe il campo di analisi, limitandolo alla situazione economico e finanziaria e non rendendo possibile una valutazione delle potenzialità di sviluppo dell'ente.

3. *Proposte di indirizzo:* vengono elaborate le proposte di indirizzo per il periodo 2002 - 2004, sulla base di quanto emerso dall'analisi precedente. Alcuni degli indirizzi posti nel documento 2001 - 2003, dopo valutazione, sono stati inseriti tra gli obiettivi del nuovo piano; altri, invece, non sono stati ritenuti più perseguibili, sia dal punto di vista tecnico che strategico. In generale, si tratta di proposte rivolte all'Amministrazione Comunale al fine di potenziare o riorientare il ruolo dell'ente di gestione nella realizzazione dei suoi obiettivi generali di sviluppo, e di proposte inerenti i servizi ad essi affidati. In particolare, per le società di capitali controllate si prefigura un ruolo più orientato a cogliere le potenzialità del mercato e di conseguenza più autonomo dai Comuni soci, e viene fatta una raccomandazione sul contenimento dei costi di gestione. Al fine di prospettare un sistema di controllo continuo nel tempo, tra le proposte è stata inserita la rendicontazione periodica attraverso report sull'andamento della gestione e sulle attività svolte dagli enti strumentali.

La sezione 3 ipotizza le risorse finanziarie necessarie allo sviluppo degli enti strumentali. La previsione di spesa è effettuata in base ai rapporti già in essere tra i due enti. Si tratta di

indicazioni finanziarie volte a configurare l'impegno di massima annuale da parte del Comune di Beinasco.

Così come prospettato il Documento di indirizzi si propone di diventare lo strumento di controllo e di indirizzo più importante e più efficace dell'Ufficio partecipazioni: questa sua duplice natura lo porta a diventare il perno sui cui ruota tutto il sistema di controllo, dalla richiesta dei documenti alla redazione dei report periodici e alla verifica degli obiettivi prefissati.

### *c. Il documento riepilogativo annuale*

Infine, viene proposta la redazione di un documento riepilogativo sullo stato delle partecipazioni, che si propone di fornire una serie di informazioni standard su ogni ente strumentale del comune di Beinasco. Tale documento dovrebbe essere preparato a fini informativi entro la fine di ogni anno solare, in modo da utilizzare sia i dati e le analisi del documento di indirizzi che quelli dei report di bilancio precedentemente elaborati.

Nella sua redazione si possono seguire due modelli diversi tra loro, utilizzati uno dall'Ufficio per le Politiche Economiche e Coordinamento "Gruppo Comune di Roma", e l'altro dal Servizio Partecipazioni del Comune di Arezzo.

6. **Modello Comune di Roma.** Ogni scheda di sintesi elaborata per società evidenzia i principali risultati dalla stessa conseguiti e le previsioni di sviluppo a breve termine; essa è suddivisa in varie parti:
  - I. Dati societari (sede, forma giuridica, proprietà, organi statutari, oggetto statutario)
  - II. Profilo attuale e andamento nel triennio precedente; servizi offerti e organico aziendale
  - III. Analisi delle voci di bilancio raffrontate con i risultati dell'esercizio precedente e utilizzo di indicatori gestionali e di redditività
  - IV. Obiettivi programmatici a breve termine
6. **Modello Comune di Arezzo.** Per ogni società viene riportata una sintetica analisi delle risultanze di bilancio (voci principali dello stato patrimoniale e del conto economico), raffrontate con i risultati degli esercizi precedenti. Si effettua, inoltre, un confronto temporale di alcuni indicatori di natura economica e patrimoniale.

Come si vede, i due modelli proposti hanno una diversa natura informativa e ed anche una diversa base di dati di partenza. Infatti, la pubblicazione del Comune di Roma, redatta annualmente, utilizza informazioni di natura extra contabile oltre alle consuete informazioni tratte dal bilancio di esercizio. Invece, il report del Comune di Arezzo, tratto dal progetto *Best Practices* del Dipartimento della Funzione Pubblica, raccoglie solo informazioni di natura contabile.

Nel caso del Comune di Beinasco, entrambi i modelli, con gli opportuni adattamenti connessi alle dimensioni dell'ente locale e della struttura amministrativa preposta, sono perseguibili. Infatti, l'elaborazione annuale del Piano degli indirizzi, oltre che dei report sul bilancio, dovrebbe fornire i dati e le informazioni necessarie alla redazione di un report riepilogativo che coniughi informazioni di carattere gestionale con informazioni di natura economica e finanziaria.

## 6. Conclusioni

Da quanto esposto nella trattazione precedente si possono trarre le seguenti considerazioni.

Innanzitutto, appare evidente l'esigenza del Comune di Beinasco di dovere esercitare una reale e nuova funzione di controllo sugli enti partecipati.

Riguardo agli strumenti di azione proposti, quella prospettata può essere definita una metodologia di processo. Infatti, si è provato a progettare una procedura di acquisizione di informazioni e di elaborazione dei dati raccolti, suddivisa nelle seguenti fasi:

- ricognizione delle informazioni relative agli enti strumentali;
- classificazione delle partecipazioni in base al valore strategico ed alla quota di capitale sociale detenuta dall'ente locale;
- individuazione dei documenti e delle informazioni necessarie per impostare un sistema di reporting;
- predisposizione dei report periodici dall'Ufficio partecipazioni del Comune.

All'interno di tale procedura, poi, si possono utilizzare diversi strumenti di controllo, non specificati nella trattazione, a seconda delle esigenze specifiche dei soggetti decisori.

Il Documento di Indirizzi, esaminato nel capitolo 5, nella sua duplice funzione di indirizzo e di controllo e monitoraggio degli enti strumentali, permette di evidenziare puntualmente tali esigenze. Per esempio, nel Documento di indirizzi 2002 - 2004, tra le proposte sulla società Nuova Amministrazione s.r.l., vi è quella di *valutare l'economicità dei servizi svolti da Nuova Amministrazione rispetto ad affidamenti a terzi soggetti (tenuto conto anche del capitale di rischio impegnato e dei costi inerenti il monitoraggio e controllo delle partecipazioni)*. Il documento propone un'alternativa, evidenzia una problematica. I soggetti decisori scelgono una delle soluzioni proposte. E' solo in questa fase successiva che l'Ufficio partecipazioni definisce lo strumento idoneo da utilizzare nel caso specifico.

Inoltre, la procedura prospettata mira ad introdurre un modo nuovo di gestire le relazioni tra Comune ed ente strumentale; si pone l'accento più a creare una dinamica relazionale tra i due soggetti che a introdurre fattori di controllo pressanti il cui rischio connesso è quello di aumentare le resistenze all'interno dell'ente partecipato.

In quest'ottica relazionale, un ruolo importante può avere il contratto di servizio che disciplina le condizioni di svolgimento del servizio comunale affidato all'ente strumentale. Infatti questo strumento, espressamente previsto dalla legge, spesso viene considerato solo un documento nel quale vengono recepiti formalmente i rispettivi diritti e doveri. Invece, deve essere visto come un nuovo e fondamentale strumento per lo sviluppo di relazioni collaborative, nell'interesse della collettività che fruisce dei servizi oggetto dell'affidamento.

## Riferimenti bibliografici

- Curzio A.Q. - Fortis M., *Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali*, Il Mulino 2000
- M. Dugato, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali*, Ipoa Editore, Milano 2001
- I. Facchinetti, *Le analisi di bilancio*, Il Sole 24 Ore 2000
- U. Fantigrossi, *Le S.P.A. miste del Comune ed i poteri dell'ente*, LIUC Papers n. 90 2001
- A. Garlatti, *Enti locali e società miste: teoria e tecnica delle partnership societarie*, Etas 2001
- A. Petretto, *Liberalizzazione e privatizzazione delle public utilities locali. Il punto di vista dell'economia pubblica*, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, 11 ottobre 2001
- F. Rossi, *Assetti di governance per la gestione delle partecipate*, [www.controllinterni.it](http://www.controllinterni.it)
- S. Torcivia, *I sistemi di reporting nelle aziende di servizi pubblici locali: progettazione e controllo per il governo aziendale*, Giuffrè Editore 2001
- Scheda di sintesi Fiera di Roma s.p.a., [www.romaeconomia.it](http://www.romaeconomia.it)
- Report società partecipate Comune di Arezzo, *Galleria delle Esperienze Best Practices*, Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri

## Fonti

- Delibere del Consiglio Comunale di Beinasco
- Delibere della Giunta Comunale di Beinasco
- Bilanci preventivi e consuntivi di esercizio degli enti strumentali del Comune di Beinasco e documenti allegati
- Documento degli indirizzi generali di governo del Comune di Beinasco del 2 luglio 1999
- Documento degli indirizzi agli enti partecipati del Comune di Beinasco 2001 – 2003
- Relazione Previsionale e Programmatica del Comune di Beinasco 2002 – 2003 – 2004
- Piano Esecutivo di Gestione del Comune di Beinasco periodo 2002 – 2003 - 2004