



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO

**Dipartimento di Scienze Aziendali
Management & Innovation Systems**

**Dottorato di Ricerca in
Management & Information Technology
Curriculum in Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche
XXIX Ciclo - XV Ciclo nuova serie**

Tesi di dottorato in

***L'impatto dei sistemi di pianificazione e controllo sui
percorsi di risanamento delle società partecipate pubbliche.
Potenzialità e limiti alla luce della "riforma Madia"***

Coordinatore

Ch.mo Prof. Andrea De Lucia

Tutor

Ch.mo Prof. Valerio Antonelli

Candidato

Dott.ssa Giovanna Carrano

Anno Accademico 2015 - 2016

PREMESSA.....	5
NOTA METODOLOGICA	11
CAPITOLO 1	26
QUADRO TEORICO DI RIFERIMENTO	26
INTRODUZIONE.....	26
1.1 L’AZIENDA PUBBLICA.....	27
1.2 LA DIMENSIONE AZIENDALE DEL COMUNE.....	33
1.3 LE LOGICHE AGGREGATIVE	36
1.3.1 ASPETTI PECULIARI DEI GRUPPI	38
1.4 L’EVOLUZIONE STORICA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI	41
1.5 L’EVOLUZIONE DELLE MODALITÀ DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI.....	44
1.5.1 IL GRUPPO AZIENDALE APPLICATO ALLA REALTÀ COMUNALE:.....	50
I PROBLEMI DI GOVERNANCE	50
1.5.1.1 <i>L’attività di indirizzo strategico e i problemi di governance</i>	<i>51</i>
1.5.1.2 <i>Gli strumenti a disposizione dell’ente locale ai fini della gestione</i>	<i>53</i>
1.5.1.3 <i>La funzione del contratto di servizio e gli strumenti di controllo.....</i>	<i>54</i>
<i>sulle aziende.....</i>	<i>54</i>
1.6 IL VALORE PUBBLICO.....	56
1.6.1 IL VALORE DELL’ENTE LOCALE: ASPETTI GENERALI	61
1.7 I PRINCIPALI FILONI DI STUDIO SULLA PA.....	62
1.7.1 GLI STUDI DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO NELLA PA	63
CAPITOLO 2	67
LE SOCIETÀ PARTECIPATE NELLA RIFORMA MADIA.....	67
INTRODUZIONE.....	67
2.1 SOCIETÀ DI CAPITALI DEGLI ENTI LOCALI: ANALISI DEI DATI ATTUALI DISPONIBILI	70
2.2 AMBITO DI APPLICAZIONE	81
2.3 IL PROCESSO DI REGOLAMENTAZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE DAGLI ENTI LOCALI	84
2.3.1 SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA NEL DIRITTO SOCIETARIO	87
2.3.2 I CRITERI GENERALI SEGUITI DAL LEGISLATORE, L’AMBITO DI RIFERIMENTO	89
E DEFINIZIONI	89
2.4 LA GESTIONE DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE	92
2.4.1 I POTERI DI INDIRIZZO DELL’ENTE LOCALE	93
2.4.2 I POTERI DI INDIRIZZO, DIREZIONE E COORDINAMENTO DELL’ENTE LOCALE:	94
LE CONSEGUENZE PER LA SOCIETÀ E PER I TERZI	94
2.4.3 L’ESPlicitarsi DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE:	97
LE MISURE ORGANIZZATIVE	97
2.5 ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DELLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA:.....	99
PRINCIPI BASILARI	99
2.5.1 LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO DI CRISI D’IMPRESA.....	100
2.5.2 GLI STRUMENTI DI GOVERNO SOCIETARIO E LA RELAZIONE SUL GOVERNO SOCIETARIO	103
2.5.3 I RAPPORTI FINANZIARI FRA ENTE E PARTECIPATE: LA GESTIONE DEL FONDO	105
E DELL’ACCANTONAMENTO PER PERDITE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE.....	105
2.6 CRISI DI IMPRESA E INSOLVENZA DELLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA.....	108
CAPITOLO 3	113
IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI NEGLI ENTI LOCALI.....	113
INTRODUZIONE.....	113
3.1 IL PERCORSO EVOLUTIVO DEL SISTEMA DEI CONTROLLI NEGLI ENTI LOCALI.....	114
3.2 LA GERARCHIA DEI CONTROLLI.....	119
3.3 LA CONFIGURAZIONE DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI NEGLI ENTI LOCALI.....	128
DOPO IL D.L. 174/2012	128

3.3.1	IL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE	130
3.3.2	IL CONTROLLO STRATEGICO	132
3.3.3	IL CONTROLLO DI GESTIONE	134
3.3.4	PRIMO CONTROLLO AGGIUNTO: SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI	138
3.3.5	SECONDO CONTROLLO AGGIUNTO: SULLE SOCIETÀ NON QUOTATE PARTECIPATE	140
3.3.6	TERZO CONTROLLO AGGIUNTO: SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI EROGATI	143
3.4	I CONTROLLI ESTERNI	144
3.5	INTRODUZIONE ALLA PERFORMANCE	147
3.5.1	GLI AMBITI DI MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE	147
3.5.2	LA MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE NELLE SOCIETÀ PARTECIPATE	149
3.5.3	LA SCELTA DEGLI INDICATORI DI PERFORMANCE NON MONETARIA	150
	(PROCESSO, OUTPUT, OUTCOME): CARATTERISTICHE, OPPORTUNITÀ E LIMITI	150
3.5.4	PRINCIPI DI FONDO NELLA SELEZIONE DEGLI INDICATORI	155
3.6	L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE NEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI	158
3.6.1	LE RECENTI EVOLUZIONI NORMATIVE DEGLI ORGANISMI DI VALUTAZIONE	163
3.6.2	LE COMPETENZE DEL VALUTATORE DI PERFORMANCE PUBBLICHE	168
3.7	ESEMPI DI MODELLI DI MISURAZIONE ESISTENTI IN LETTERATURA	171
CAPITOLO 4	174	
GLI STRUMENTI DEL CONTROLLO DI GESTIONE PER DIAGNOSTICARE	174	
LE CONDIZIONI DI DISEQUILIBRIO	174	
INTRODUZIONE	174	
4.1 L'ANALISI DEI COSTI E LA BREAK-EVEN ANALYSIS PER LE DECISIONI AZIENDALI	177	
4.2 L'ABC COME SISTEMA DI DETERMINAZIONE DEI COSTI DELL'AZIENDA	178	
4.3 LE ANALISI DI BILANCIO COME SUPPORTO AL CONTROLLO DI GESTIONE	182	
INTRODUZIONE	182	
4.4. GLI INDICI DI BILANCIO QUALE SUPPORTO PER LE DECISIONI AZIENDALI	184	
4.4.1	GLI INDICI DI BILANCIO PER L'ANALISI DEI PROFILI ECONOMICO-FINANZIARI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA	185
4.4.1.1	Analisi delle serie storiche	185
4.4.1.2	Interpretazione di indici di bilancio in prospettiva strategica	188
4.4.1.3	Comparazioni spaziali	191
4.4.2	GLI INDICI DI BILANCIO A SUPPORTO DELLE DECISIONI DI VOLUME E DI COMBINAZIONE PRODUTTIVA	194
4.4.3	GLI INDICI DI BILANCIO A SUPPORTO DELLE DECISIONI DI FINANZIAMENTO	194
4.4.3.1	La leva finanziaria nella scomposizione del ROE per fattori	195
4.4.3.2	La leva finanziaria nella scomposizione del ROE in addendi	196
4.5 L'ANALISI PER FLUSSI E IL RENDICONTO FINANZIARIO	197	
4.6 IL PIANO DI IMPRESA E LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA AZIENDALE	200	
4.6.1	I DOCUMENTI DEL PIANO D'IMPRESA	201
4.7 IL BUDGET: FUNZIONI E PECULIARITÀ	205	
4.7.1	IL BUDGET COME STRUMENTO DEL SISTEMA DI CONTROLLO DI GESTIONE	207
4.7.2	IL BUDGET, L'ANALISI DEGLI SCOSTAMENTI E IL REPORTING	211
4.8 LA BALANCED SCORECARD	213	
CAPITOLO 5	220	
LA CRISI NELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE	220	
INTRODUZIONE	220	
5.1 LA CRISI E L'INSOLVENZA	222	
5.2 CRISI E RISANAMENTO	224	
5.3 TIPOLOGIE DI CRISI DI IMPRESA	226	
5.4 GLI STADI DELLA CRISI AZIENDALE SECONDO UNA PROSPETTIVA PIÙ AMPIA	226	
5.5 LA DIAGNOSI DELLA CRISI AZIENDALE: LE POSSIBILI CAUSE	228	
NELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE	228	
5.6 IL GOVERNO DELLA CRISI NELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE	230	

5.7 LE POLITICHE DI RISANAMENTO NELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE.....	233
5.8 LA PREDISPOSIZIONE DEL PIANO DI RISANAMENTO NELL'AMBITO DELLA CRISI	235
DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE	235
5.9 IL PIANO DI RISANAMENTO: UN PRIMO INQUADRAMENTO	237
5.10 STRUTTURA E CONTENUTI DEL PIANO	238
5.10.1 ESSENZIALE DESCRIZIONE.....	238
5.10.2 PRESENTAZIONE DELL'AZIENDA IN OGGETTO	238
5.10.3 ANALISI DEL POSIZIONAMENTO E DEL SETTORE DI APPARTENENZA DELL'IMPRESA	238
5.10.4 DATI ECONOMICI E FINANZIARI STORICI	239
5.10.5 ANALISI DEL MANAGEMENT CIRCA LE RELATIVE CAUSE DELLA SITUAZIONE DI CRISI	241
5.10.6 IL PIANO DI RISANAMENTO DEFINIZIONI E OBIETTIVI	242
5.10.7 PRESENTAZIONE DEGLI INTERVENTI DA ADOTTARE NELL'ACTION PLAN.....	243
5.10.8 IL RECUPERO DEI FLUSSI FINANZIARI A BREVE TERMINE E DELLA MARGINALITÀ,	244
LA PROSPETTIVA DI MEDIO TERMINE	244
5.10.9 LE IPOTESI E I DATI PROSPETTICI NEL PROFILO ECONOMICO, PATRIMONIALE E FINANZIARIO	247
5.10.10 ANALISI DI SENSITIVITÀ	249
5.11 I REQUISITI DEL PIANO.....	249
5.12 GLI SCOSTAMENTI DAL PIANO	251
<i>Conclusioni</i>	256
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	263

Premessa

Il presente lavoro di ricerca ha come oggetto il processo di cambiamento che ha caratterizzato le società partecipate pubbliche negli ultimi anni, focalizzando precisamente la propria attenzione su quanto previsto dal decreto legislativo 175/2016 Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica emanato in attuazione della riforma Madia, che ha richiamato l'attenzione degli studiosi di discipline economiche ed, in particolare, di economia aziendale. L'introduzione dei modelli di gestione manageriale, il cambiamento dei valori guida dell'agire amministrativo, il continuo mutamento dei rapporti di forza tra componente politica e componente gestionale riaffermati a tutto tondo dal d.lgs. 175/2016, richiedono agli Enti locali, ai fini di gestire il rapporto con le aziende partecipate, una nuova capacità di pianificazione e controllo strategico. Gli strumenti previsti a supporto di questo nuovo agire, sebbene innovativi e di indubbia utilità, riusciranno a supportare l'Ente in una corretta azione di pianificazione e controllo strategico? Con la presente ricerca si è inteso comprendere la possibilità di supportare tale processo mediante l'utilizzo degli strumenti di programmazione e controllo nel risanamento delle società partecipate pubbliche, prima di raggiungere l'area della liquidazione giudiziale. Appare, a questo punto necessario definire l'obiettivo della ricerca: individuare, cioè, gli strumenti che possano integrare quelli esistenti e supportare l'organo di governo e il management delle società partecipate come richiesto loro, dall'attuale Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, nell'individuazione degli obiettivi strategici, nella loro definizione ed articolazione e nella verifica del grado di raggiungimento degli stessi ai fini del risanamento delle medesime. Tali strumenti devono consentire di modellizzare una realtà complessa come quella delle società partecipate, tenendo conto delle influenze reciproche tra le variabili e restituire, al tempo stesso, indicazioni facilmente leggibili e interpretabili, che favoriscano la condivisione delle strategie all'interno delle società partecipate.

Nel **primo capitolo** è definito il framework teorico l'analisi è condotta in prospettiva storico-temporale, con interpretazione di natura aziendale su fenomeni di osservazione dall'azienda comune, all'amministrazione pubblica, ai servizi pubblici locali valorizzando l'approccio aziendale nello studio del rapporto tra azienda comune e azienda di gestione dei servizi pubblici locali. Con particolare riguardo sono affrontati i temi relativi alle diverse modalità di gestione dei servizi pubblici che di volta in volta si sono originate dalle diverse forme di indirizzo e controllo evolutesi nel tempo. Nell'ambito di tale quadro di riferimento la ricerca ha chiesto il superamento del tradizionale studio degli enti locali per inquadrarli come holding del gruppo pubblico locale evidenziandone la missione istituzionale, la creazione di

valore pubblico locale, realizzata attraverso le proprie società partecipate. In tal senso, richiamando quanto riportato nella letteratura nazionale e internazionale, si sono analizzati i diversi filoni di ricerca che hanno caratterizzato le diverse riforme della Pubblica Amministrazione nell'arco di questi ultimi trent'anni. Filoni di ricerca che hanno spostato gli obiettivi degli studi verso condizioni di maggiore efficienza e di valore della performance pubblica, permettendo al contempo di individuare e analizzare l'evoluzione dei diversi sistemi di programmazione e controllo della pubblica amministrazione.

Nel **secondo capitolo** si richiamano le norme di riferimento, approfondendo l'aspetto legislativo rispettivamente dei servizi pubblici locali e delle società a partecipazione pubblica, ponendo al centro del lavoro l'evoluzione dei profili gestionali delle società a partecipazione pubblica, definendo con più precisione i poteri di indirizzo e coordinamento dell'Ente locale, argomento ampiamente sviluppato successivamente, sotto l'aspetto dei sistemi di controllo, nel capitolo terzo. Dopo un esame iniziale delle riforme che si sono succedute negli anni precedenti la riforma Madia, l'attenzione si sposta sulle novità, apportate dal Testo Unico sulle società partecipate dagli enti locali, inerenti gli argomenti di interesse del nostro lavoro di tesi. Partendo dalla disamina quantitativa dei dati sulle società partecipate pubbliche in Italia, e dall'introduzione sui fenomeni patologici che si sono verificati con frequenza crescente in questi ultimi anni, la ricerca si è focalizzata sulla crisi e l'insolvenza delle società a partecipazione pubblica, in quanto, per la prima volta il Testo Unico ha disciplinato in modo organico le conseguenze dell'insolvenza delle medesime, affermandone la loro generale sottoposizione al fallimento ed alle procedure concorsuali. Ancora il Testo Unico ha delineato anche la procedura per l'adozione preventiva di piani che dovrebbero essere finalizzati ad evitare l'insolvenza nei casi di difficoltà finanziarie, quindi a porre rimedio alle situazioni di crisi della società partecipata. È dall'analisi di tale processo di risanamento realizzato con l'adozione preventiva di piani che discende la formulazione del processo di ricerca, discusso nel quinto capitolo.

I cambiamenti in atto all'interno degli enti locali in particolare, hanno visto il susseguirsi di una notevole produzione normativa in merito al sistema di controllo interno. Grazie all'intervento della riforma introdotta dal decreto legge 174/2012 il tema dei controlli interni negli enti locali è divenuto il fulcro dell'intera attività amministrativa non più vista come una mera applicazione di leggi e regolamenti ma orientata ad una logica più complessa che pur tenendo conto della normativa vigente focalizza l'attenzione sugli aspetti strategici, organizzativi, gestionali e culturali. Tale processo di cambiamento viene descritto nel **terzo capitolo** del lavoro di tesi. Si osserva, quindi, il sistema dei controlli interni a cui devono

uniformarsi gli enti locali avendo sempre a riferimento il valore pubblico locale e il sistema di programmazione e controllo individuato a sostegno della sua realizzazione, nonché viene fatto puntuale riferimento al tema del controllo sugli organismi partecipati introdotto dalla riforma dovuta al decreto legge 174/2012.

Il tema inerente i principali strumenti di pianificazione e controllo ritenuti utili dalla dottrina per le nuove esigenze che le società partecipate pubbliche dovranno affrontare, sono illustrati nel corso del **quarto capitolo**. Più precisamente, si è dapprima posta attenzione sugli strumenti tradizionali e sulle innovazioni di tali strumenti e delle tecniche di contabilità direzionale, previste nelle aziende private, sui quali maggiore è la presenza di studi da parte della dottrina economico aziendale.

In seguito, si sono analizzati, tramite il pensiero degli studiosi di Economia Aziendale e alla luce della letteratura citata le caratteristiche, le funzioni, i contenuti, le potenzialità, i limiti e i destinatari di strumenti quali: la break-even analysis, l'activity-based costing, le misure di performance, i piani e i budget, l'analisi degli scostamenti, il sistema di reporting e la balanced scorecard. Infine, si è individuato il posizionamento degli strumenti a supporto della governance delle partecipate pubbliche, ai fini delle decisioni indirizzate alle strategie del risanamento, in relazione alle variabili:

- costo richiesto per l'implementazione del modello,
- tempo di riferimento dei dati,
- grado di complessità dello strumento.

Nel **quinto capitolo** si analizzano i contributi forniti da diversi studiosi in materia di crisi d'impresa, anche per questo capitolo l'analisi viene condotta in prospettiva evolutiva. In primo luogo sono descritti i tratti caratterizzanti l'attività d'impresa e il rischio insito nell'esercizio della stessa per poi esaminare come tale rischio possa, in ragione di fattori interni ed esterni, tramutarsi in una crisi di impresa, con conseguente deterioramento dei valori aziendali e con la necessità di decidere, a seconda della criticità, di gestire la crisi nel modo più efficiente, tempestivo e equo, al fine di preservare o consentire una migliore valorizzazione dell'impresa in crisi, scopo primario nell'ambito delle procedure di risanamento. Nell'ambito di tale quadro di riferimento l'attenzione della ricerca si focalizza sull'individuazione di strumenti che possano integrare quelli esistenti, nel perseguimento degli obiettivi strategici di risanamento dell'azienda. In tal senso, saranno affrontati i temi della pianificazione e controllo al fine di evidenziare le relazioni esistenti tra la definizione degli obiettivi di risanamento, l'analisi della performance, la valutazione dei risultati, in

termini di flussi informativi e tipologia di informazioni, tempi di realizzazione, meccanismi di feedback e feedforward.

Si è inteso, cioè, comprendere:

- ✓ quali sono le tipologie di informazioni necessarie ad un corretto processo di pianificazione e controllo che ha alla base delle scelte strategiche il risanamento della società in crisi.
- ✓ quali sono gli strumenti da utilizzare per la rilevazione e l'elaborazione delle informazioni.

Dopo una puntuale descrizione in merito, si effettuerà una prima analisi critica dell'utilizzo di tali strumenti.

Al termine di questi tre anni di dottorato desidero ringraziare tutti coloro che in questi anni non mi hanno mai fatto mancare la loro stima e comprensione.

Un primo ringraziamento è rivolto al Professore Valerio Antonelli per avermi incoraggiato ad affrontare le tematiche di ricerca economico-aziendali nell'affascinante e interessante ambito della pubblica amministrazione locale e per il prezioso contributo teorico e metodologico offertomi durante le varie fasi del mio lavoro di ricerca, senza il quale questo lavoro di tesi non sarebbe stato possibile.

Un sentito ringraziamento è rivolto al Professore Raffaele D'Alessio per i preziosi consigli che ha saputo dispensarmi e per la continua disponibilità al confronto critico e costruttivo, per essersi sempre prodigato a far sì che potessi fare esperienze costruttive e utili alla mia crescita come dottore di ricerca.

Ringrazio il Prof. Andrea Ziruolo e il Prof. Simone Lazzini, per il contributo fornito al mio elaborato in qualità di valutatori finali.

Desidero, inoltre, ringraziare affettuosamente colleghi e amici dottorandi che ho incontrato in questo percorso con i quali ho trascorso giornate intere al centro elaborazione dati e condiviso incoraggianti discussioni, impegni, preoccupazioni.

Infine, la mia più sentita riconoscenza è rivolta alla mia famiglia che con pazienza e comprensione ha saputo risollevarmi nei momenti difficili, condividere con me i momenti più belli.

*A mia sorella
Rossella*

Nota metodologica

Nel presente paragrafo si intende delineare il concetto di ricerca sociale e illustrare le fasi di tale processo con particolare riferimento all'ambito degli studi economico-aziendali; e successivamente esplicitare le scelte metodologiche della ricerca in oggetto.

La ricerca in economia aziendale

L'economia aziendale è "la scienza che studia le condizioni di esistenza e le manifestazioni di vita delle aziende, la scienza ossia dell'amministrazione economica delle aziende"¹. L'economia aziendale fa parte delle scienze sociali empiriche² in quanto si prefigge di indagare un oggetto reale, l'azienda e "il complesso di problemi che scaturiscono in tutti i possibili aspetti e manifestazioni"³.

L'azienda è definita da Giannessi⁴ come "l'unità elementare dell'ordine economico generale dotata di vita propria e riflessa, costituita da un sistema di operazioni, promanante dalla combinazione di particolari fattori e dalla composizione di forze interne e esterne, nel quale i fenomeni della produzione, della distribuzione e del consumo vengono predisposti per il conseguimento di un determinato equilibrio economico a valere nel tempo, suscettibile di offrire una remunerazione adeguata ai fattori utilizzati e un compenso, proporzionale ai risultati raggiunti, al soggetto economico per conto del quale l'attività si svolge".

La complessità che accompagna gli studi nell'ambito dell'economia aziendale emerge chiaramente dalla sua definizione così come quella del suo oggetto di studio.

Tale disciplina, è infatti, allo stesso tempo, scienza empirica letta in relazione con la realtà, ma anche scienza sociale, letta in relazione alle sue finalità, e in quanto tale, priva di qualsiasi opportunità di sperimentazione sul campo delle sue ipotesi o delle teorie proposte. Va da sé che la ricerca in essa condotta richiede una meticolosità e un rigore maggiore rispetto ad altri settori per quanto attiene la fase della scelta e delle esplicitazione delle procedure logiche da seguire e delle tecniche da implementare⁵. Quanto fino ad ora affermato conduce all'inevitabile conclusione che non può esistere un percorso metodologico preferibile per l'indagine in economia aziendale, così come non è possibile definire a priori un metodo in

¹ Zappa G. (1927), *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*, Istituto Editoriale scientifico, Milano, pag. 30.

² Si intende quindi il campo delle scienze dedito all'indagine di fenomeni reali, mediante la sottoposizione delle ipotesi alla prova dell'esperienza. Lizza P.(1998), *Sul metodo di ricerca in economia aziendale*, Giuffrè, Milano.

³ Ferraris Franceschi R.(1998), *Problemi attuali dell'economia aziendale in prospettiva metodologica* Giuffrè, Milano, pag. 14.

⁴ Giannessi E.(1979), *Appunti di economi aziendale con particolare riferimento alle aziende agricole*, Pacini Editore, Pisa, pag. 11.

⁵ Ferraris Franceschi R.(1998), *Problemi attuali dell'economia aziendale in prospettiva metodologica*, Giuffrè, Milano.

assoluto migliore ad altri. Tutto va relazionato con quanto si vuole descrivere, indagare, conoscere ed esplicitare. Da sola, infatti, la mera descrizione non comporta conoscenza aggiunta, il ricercatore deve essere capace di fornire anche una interpretazione del fenomeno aziendale oggetto del suo studio; in altre parole l'economia aziendale non può essere una scienza né esclusivamente esplicativa e nemmeno prescrittiva⁶. Il metodo in economia aziendale si identifica pertanto come una combinazione della logica deduttiva e induttiva. Come sottolineato da Ferraris Franceschi il metodo di ricerca costituisce la sola base logica capace di garantire la razionalità tendenziale e la validità nel tempo di quanto è stato elaborato⁷. Si genera così un processo di ricerca che partendo da ipotesi teoriche, elaborate dell'osservazione, giunge ad una sua verifica di validità spazio-temporale con la finalità ultima di elaborare teorie aventi elevata generalità⁸. La metodologia della ricerca in ambito economico-aziendale è stata indagata fin dall'origine delle nostre discipline tanto che oggi si possono dare le prime ricostruzioni storiche dei temi affrontati, delle prospettive di indagine selezionate, dei contributi dati alla soluzione di problemi che il ricercatore incontra nel proprio lavoro⁹.

Il processo di ricerca in economia aziendale

I momenti fondamentali nei quali si sviluppa l'indagine scientifica sono¹⁰:

1. le condizioni antecedenti all'indagine, ovvero la situazione iniziale;
2. la percezione dell'esistenza di una problematica e la sua impostazione;
3. l'individuazione di una possibile soluzione, dall'osservazione della realtà ai dati dell'indagine empirica;

⁶ Ferraris Franceschi R. (1998), *Problemi attuali dell'economia aziendale in prospettiva metodologica*, Giuffrè, Milano.

⁷ Ferraris Franceschi R. (1998), *Problemi attuali dell'economia aziendale in prospettiva metodologica*, Giuffrè, Milano

⁸ Canziani A. (2007), *Lezioni di economia aziendale*, Cedam, Padova.

⁹ Introducendo una periodizzazione che è puramente indicativa si possono individuare almeno tre fasi:

- la rottura con il positivismo bestano e le prime proposizioni sul metodo;
- la sistematizzazione della problematica metodologica;
- lo sviluppo di strumenti e tecniche di indagine.

La prima fase può essere fatta coincidere con l'avvento e il consolidamento dell'economia aziendale classica. Già nelle "tendenze nuove" Zappa si sofferma su alcuni tratti caratteristici del metodo di indagine della nuova disciplina, tratti che estende nel "Il reddito", evidenziando la rottura con il positivismo bestano. Sono Onida e D'Ippolito, all'inizio degli anni '50, ad assumersi l'onere di sistematizzare l'architettura metodologica dell'economia aziendale classica. Negli anni successivi nell'alveo di questa costruzione, si registrano numerosi contributi, all'interpretazione e soluzione di questioni attinenti la metodologia della ricerca, approfondendo soprattutto problemi di linguaggio simbolico e matematico. E' con il lavoro della Ferraris Franceschi, un vero e proprio spartiacque nel dibattito sul tema, che il problema del metodo in economia aziendale viene analizzato in tutti i suoi aspetti e riposizionato rispetto alle tendenze dominanti nella scienza contemporanea, con particolare riferimento ai contributi di Kuhn e Popper. Poiché l'economia aziendale conosce una fase di profonda trasformazione soprattutto in termini di ampliamento dei contenuti, le esigenze di sviluppare procedimenti e tecniche di indagine congrui rispetto alla soluzione di problemi nuovi sono sempre più avvertite e ciò imprime al dibattito, specialmente dopo la seconda metà degli anni '80 una decisa e utile accelerazione aprendo la terza fase che stiamo vivendo ancora oggi. Antonelli V. (2004), *Problemi di metodo nell'interpretazione storica delle tendenze evolutive dell'economia aziendale italiana: una prospettiva operativa*, in Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale n.3 e n.4.

¹⁰ Ferraris Franceschi R. (1998), *Problemi attuali dell'economia aziendale in prospettiva metodologica*, Giuffrè, Milano pag. 168

4. la razionalizzazione;
5. l'applicazione e la verifica.

La Tabella n.4 rivela le proprietà logiche che il ricercatore deve conoscere e le regole procedurali che egli dovrebbe osservare¹¹:

- le fasi sono collegate le une alle altre;
- le prime sono le più delicate in quanto, di fatto, condizionano l'esito delle successive;
- una fase non può essere intrapresa se prima non viene completata la precedente;
- esiste un nesso di circolarità tra tutte, specialmente tra l'interpretazione dei dati e la scelta del problema con la definizione delle ipotesi;
- si possono ripetere una o più fasi per scopi di controllo.

La percezione dell'esistenza di un problema a cui dedicare una ricerca rappresenta la prima e importante scelta strategica compiuta dal singolo studioso o da un gruppo di ricerca¹². Nel compiere tale scelta lo studioso, oltre a tenere in considerazione criteri di ordine personale, politico e sociale deve necessariamente confrontarsi con la teoria esistente affinché il problema sia teoricamente rilevante ossia deve collocarsi in prossimità della soglia scientifica esistente ed essere suscettibile di apportare contributi nuovi a quanto in precedenza e da altri è stato teorizzato¹³. Ciò rivela, in particolare, l'influsso che le conoscenze pregresse esercitano sulla scelta del problema¹⁴, scelta che viene sottoposta a giudizi come quello dell'ortodossia, di pertinenza l'area scientifico o disciplinare, di rilevanza. La percezione di un problema non basta. Il quesito di ricerca deve essere adeguatamente enunciato e definito per esteso, nelle sue premesse e nelle sue implicazioni. Una sua soddisfacente descrizione conduce a sviluppare una indagine utile a risolvere in tutto o in parte il problema percepito,

¹¹ Bayles K.(2006), *Metodi della ricerca sociale. I principi fondamentali*. Il Mulino, Bologna, pagg.13-16. Sostanzialmente analogo è lo schema proposto in Corbetta P.(2007), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, pag.83.

¹² La ricerca scientifica avanza da problema a problema. Qualcuno potrà anche pensare che essa almeno comincia con l'osservazione, che dall'accumulo di osservazioni si inducono delle generalizzazioni o leggi che una volta smentite generano quella catena di problemi attorno ai quali si agita la comunità scientifica. Contro questa idea di stile baconiano, stando alla quale la scienza comincia con l'osservazione e procede in modo induttivo, Karl Popper scrive che "la scienza possiamo dire in via di tentativo, comincia con teorie, con pregiudizi, superstizioni, miti: o, piuttosto, comincia con la sfida e l'abbattimento di un mito, comincia cioè quando alcune delle nostre aspettative sono state disilluse. Ma ciò significa che la scienza comincia con problemi: problemi pratici e problemi teorici". Antiseri D. (2005), *Introduzione alla metodologia della ricerca*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pagg.20-21.

¹³ Ferraris Franceschi R.(1998), *Problemi attuali dell'economia aziendale in prospettiva metodologica*, Giuffrè, Milano, pag. 196.

¹⁴ Si osserva, parimenti, con riferimento alle nostre materie: "la teoria esistente vale a definire non solo la prospettiva di osservazione ma anche l'area di analisi: in funzione di essa si imposta il problema e si procede alla delimitazione del campo di indagine scegliendo le variabili significative e individuando le proprietà di questa da analizzare empiricamente. Da queste prime fasi si procede verso la scelta dei metodi e delle tecniche di osservazione empirica che si ritengono adeguati, quindi si passa alla rilevazione dei dati, all'elaborazione di essi, alla verifica delle prime ipotesi di ricerca e via via in un processo ciclico e iterativo che vede il ripetersi di queste operazioni anche più volte nella stessa fase. È evidente l'effetto di condizionamento che la base di partenza, la teoria esistente e consolidata, esercita su tutta l'indagine" Franceschi Ferraris R.(2006), *Elementi di criticità negli studi di economia aziendale. La sfida della ricerca qualitativa*, in AIDEA, *Presente e futuro degli studi di Economia aziendale e management in Italia*, Il Mulino, Bologna, pagg. 234-235.

sia esso conoscitivo, teleologico o normativo, se la descrizione è incerta e lacunosa, la ricerca che ne deriva sarà probabilmente sfocata, gli obiettivi saranno difficilmente realizzabili. La fase di formulazione del quesito di ricerca trova il suo sbocco naturale nella esplicitazione degli obiettivi della ricerca. Nella loro fissazione appare utile procedere attraverso lo sviluppo di un'ipotesi di ricerca e la delimitazione del quadro di riferimento della ricerca. Le fasi indicate sono tra loro collegate, ma per scopi di analisi, possono essere individuate e disposte secondo una sequenza che esprime l'ordine logico con il quale il ricercatore si interroga sul percorso da seguire per raggiungere gli obiettivi che si prefigge di raggiungere.

Successione logica dell'individuazione del problema è la sua formalizzazione in un quadro teorico di riferimento. Il quadro di riferimento teorico/empirico è il momento in cui si definisce la struttura dell'intera ricerca e si tracciano le linee conoscitive e metodologiche del lavoro. In esso vengono delineate le strategie della ricerca, si esplicitano i concetti di base da cui prendere le mosse, si richiamano le teorie a cui fare riferimento per poter chiarire il complesso di relazioni che lega un explanandum ad un explanans e ad un insieme di condizioni particolari identificatrici dei fatti indagati¹⁵. La teoria può essere definita come “un insieme di proposizioni organicamente connesse, che si pongono ad un elevato livello di astrazione e generalizzazione rispetto alla realtà empirica, che sono derivate da regolarità empiriche e dalle quali possono essere derivate delle previsioni empiriche¹⁶. La teoria viene tradotta in ipotesi tramite il processo della deduzione.

L'ipotesi è “una proposizione che implica una relazione tra due o più concetti¹⁷”. Tramite l'ipotesi, quindi, si giunge ad una sotto-articolazione della teoria dotata di un grado di generalizzabilità inferiore, ma con un livello di specificazione maggiore in quanto empiricamente controllabile. Le ipotesi non devono necessariamente essere corrette: servono, piuttosto, per far partire l'indagine¹⁸. Esse, pertanto, potranno rivelarsi anche inadeguate a spiegare o a prevedere il fenomeno al quale si riferiscono, addirittura potrebbero essere completamente falsificate: se si vuole, esse rappresentano la vision del processo di ricerca,

¹⁵ Popper K.R.(1998), *Logica della scoperta scientifica. Il carattere auto correttivo della scienza*, trad. it., Einaudi, Torino, pag. 25.

¹⁶ Corbetta P. (2003b), *La ricerca sociale metodologia e tecniche. Le tecniche quantitative*, Il Mulino, Bologna, pag. 18.

¹⁷ Corbetta P. (2003b), *La ricerca sociale metodologia e tecniche. Le tecniche quantitative*, Il Mulino, Bologna pag. 26.

¹⁸ Si veda, Ferraris Franceschi R. (1990), *Il modello aziendale italiano*, Giuffrè, Milano pag. 13 ss. “L'ipotesi è semplicemente un'affermazione, ancora provvisoria e non provata, di quelli che sono i fatti secondo il ricercatore. Perché l'affermazione sia provata, occorre sottoporla a verifica; perché possa essere sottoposta a verifica deve essere formulata nel modo più preciso possibile”. Bayles K.D.(2006), *Metodi della ricerca sociale. I principi fondamentali*. Il Mulino, Bologna, pag. 48. “Le ipotesi di lavoro definiscono una serie di problemi, e anche di possibili nessi causali, sui quali il momento di ricerca vera e propria dovrà fornire indicazioni”. Guala C.(2004), *Metodi della ricerca sociale. La storia, le tecniche, gli indicatori*, Carocci, Roma, pag. 72.

che orienta i primi passi dello stesso e, dopo alcune sperimentazioni, consente di formulare nuove ipotesi, migliori delle precedenti¹⁹.

La delimitazione dell'oggetto di indagare consente di individuare, su quale universo di aziende si intende esercitare l'investigazione sul campo e, soprattutto, su quale viene escluso dall'indagine stessa. Una volta stabiliti gli scopi e l'oggetto della ricerca, è utile formulare la strategia di raccolta dei dati che precede l'esplorazione della realtà mediante indagine su campo e la scelta delle tecniche. La strategia porta il ricercatore ad assumere una serie di decisioni, al termini delle quali potrà formulare il piano d'azione che prelude alla fase operativa vera e propria, che segue immediatamente dopo²⁰. La fase dell'esplorazione della realtà tramite il processo di operativizzazione, vale a dire la trasformazione delle ipotesi in affermazioni empiricamente osservabili. L'operativizzazione è un processo complesso e si articola in due momenti. Il primo consiste nella trasformazione dei concetti in variabili, cioè in entità rilevabili, il secondo riguarda la scelta dello strumento e delle procedure di rilevazione. Poiché scopo ultimo di una indagine è quello di fornire una risposta ai quesiti che essa indaga, nella fase di elaborazione dei dati raccolti è di fondamentale importanza tener presente questo fattore. È proprio in questa fase che i dati raccolti devono essere analizzati ed interpretati in modo che le ipotesi possano essere adeguatamente testate, falsificate, abbandonate, integrate e, di conseguenza, si possano enunciare i risultati conseguiti²¹.

La decisione su questi aspetti porta alla definizione del disegno della ricerca, ossia il piano di lavoro che stabilisce le varie fasi dell'osservazione empirica. L'elaborazione e la formulazione del sistema di asserzioni culmina nella relazione finale. Consiste nell'elaborato da presentare alla comunità scientifica²². Il processo si chiude con la fase di valutazione e

¹⁹ Anche quando parte da ipotesi astratte, l'indagine deve sempre accostarsi alla realtà sperimentale, metodicamente osservata e interpretata, sia per meglio fondare le stesse ipotesi di partenza, sia per sottoporre i risultati ottenuti per via eminentemente deduttiva, al vaglio dei fatti e apprezzarne i limiti di validità e anche in economia azienda, le ipotesi accolte nella teoria semplificano i problemi rispetto alla realtà. Col metodo delle approssimazioni successive si potrà passare da ipotesi relativamente semplificate ad altre più complesse. Onida P.(1985), *Economia d'azienda*, Utet, Torino, pag. 123. Sulle ipotesi in Economia aziendale si veda: Masini C.(1961), *L'ipotesi nella dottrina e nelle determinazioni dell'economia d'azienda*, in *Saggi di economia aziendale e sociale in memoria di Gino Zappa*, Giuffrè, Milano.

²⁰ "La convinzione che la scienza proceda dall'osservazione alla teoria è ancora così ampiamente e fermamente sostenuta che la mia negazione di questo fatto è accolta spesso con incredulità." Popper K.R.(1972), *Congettura e confutazioni. Lo sviluppo della conoscenza scientifica*, trad. it., Il Mulino, Bologna, pag. 83.

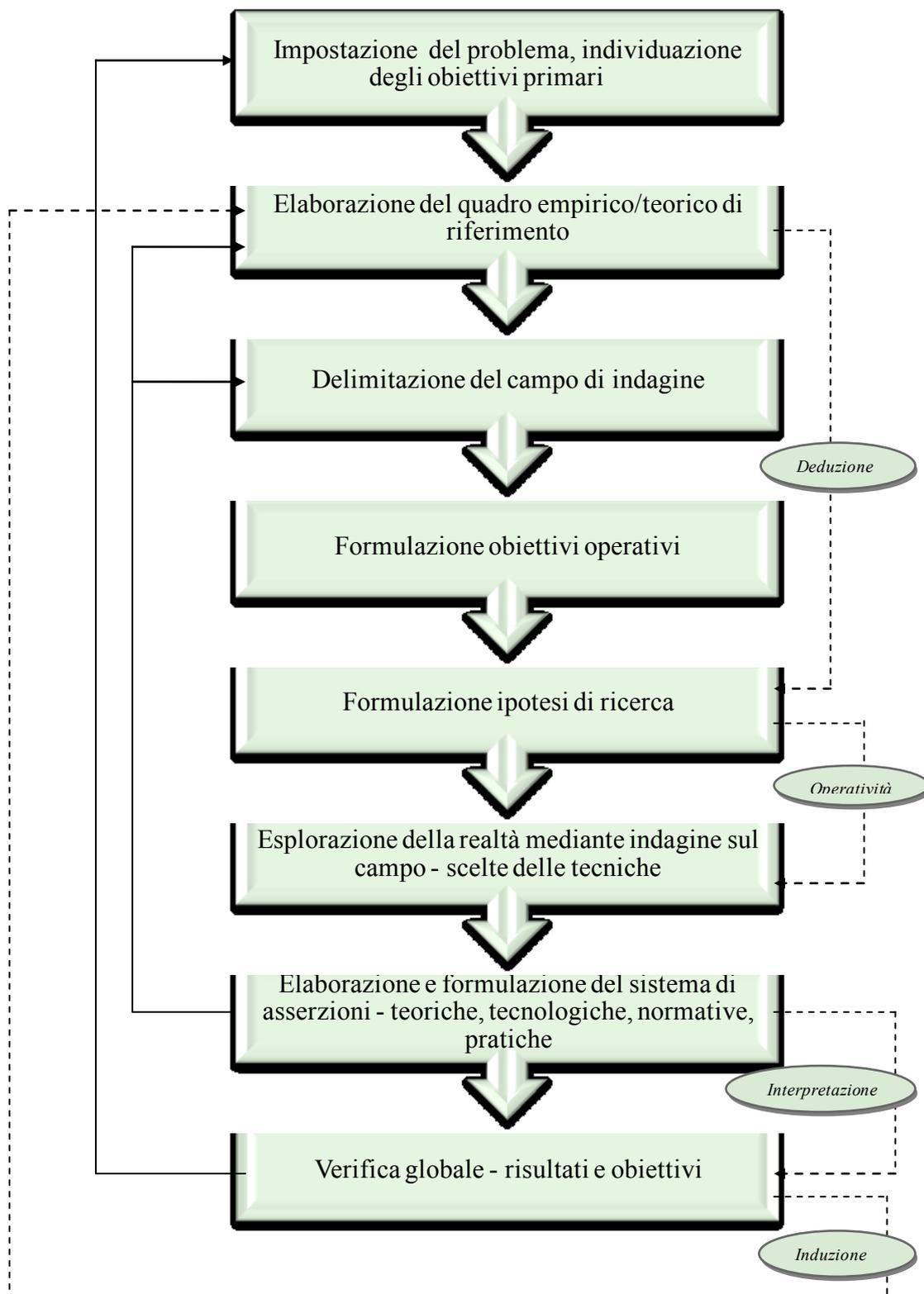
²¹ Quando richiediamo che un'ipotesi sia verificabile intendiamo dire che l'analisi dei dati dovrebbe (almeno idealmente) poter dimostrare o confutare chiaramente l'ipotesi. Spesso le proposizioni sono così vaghe, con concetti definiti così malamente, che è difficile dire se i dati suffragano a sufficienza l'ipotesi". Bailey K.D.(2006), *Metodi della ricerca sociale. I principi fondamentali*. Il Mulino, Bologna, pag. 49.

²² Siamo in presenza di un atto di comunicazione all'esterno di informazioni che consentono il controllo sull'attività di ricerca, poiché la ricerca scientifica è un fatto pubblico e quindi è un dovere del ricercatore rendere il processo che la identifica replicabile e controllabile da parte della comunità scientifica di riferimento. La comunicazione viene ancorata a criteri di riordino basati su schemi condivisi che indicano in termini sintetici struttura e articolazione del processo metodologico compiuto (fasi logiche, disegno schematico della ricerca, processi dominanti nell'analisi della realtà). Ferraris

l'interpretazione dei risultati ottenuti in base agli obiettivi primari. Infine, il ricercatore ritorna alla teoria mediante il processo di induzione, che a partire dalle risultanze empiriche si confronta con le ipotesi teoriche e più in generale con la teoria di partenza, al fine di confermarle, smentirle o riformularle.

Franceschi R.(2007), *Linee di sviluppo dell'economia aziendale e metodologia scientifica*, in *Alla ricerca delle nuove frontiere*, Quaderni di Dottorato 2, Plus, Pisa, 2007, pag.15.

Figura n. 1 – Le fasi del processo di ricerca in economia aziendale



Fonte: Ferraris Franceschi R.(1998), *Problemi attuali dell'economia aziendale in prospettiva metodologica*, Giuffrè, Milano pag. 194

Il disegno della ricerca su “L’impatto dei sistemi di pianificazione e controllo sui percorsi di risanamento delle società partecipate pubbliche. Potenzialità e limiti alla luce della riforma Madia”

Il presente paragrafo illustra le fasi della ricerca del lavoro di tesi. Lo studio si articola in due fasi principali. La prima fase è stata dedicata all’analisi della letteratura nazionale e internazionale sugli aspetti inerenti gli enti locali e sul fenomeno delle aziende partecipate dagli stessi. La seconda fase volta ad indagare l’utilizzo di strumenti di programmazione e controllo nel risanamento delle partecipate pubbliche.

Lo studio è stato sviluppato nell’arco del corso di Dottorato di Ricerca in Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche del Dipartimento di Scienza Aziendali Management & Innovation Systems dell’Università degli Studi di Salerno.

Parte prima: l’analisi della letteratura

Necessaria premessa all’indagine è l’analisi della letteratura. La prima fase metodologica è stata quella deduttiva. Quest’ultima è stata focalizzata su due tematiche principali coerenti con l’oggetto della ricerca:

- l’analisi del fenomeno delle aziende partecipate pubbliche locali in Italia. Per quanto riguarda il contesto italiano si è provveduto ad analizzare la corposa normativa in tema di servizi pubblici locali. La conoscenza del contesto normativo, riferimento fondamentale per gli enti locali, è quindi condizione necessaria per comprendere appieno i vincoli e le opportunità cui le amministrazioni territoriali vanno incontro nel settore dei servizi pubblici. Tali provvedimenti hanno mutato profondamente il ruolo delle amministrazioni territoriali a livello locale, introducendo differenti modalità di gestione, volte a porre rimedio alle problematiche maggiormente avvertite nelle epoche in cui le diverse norme sono state poste in essere. Dall’altra parte è stato necessario analizzare, sempre nella fase deduttiva, la letteratura economico-aziendale nazionale, in tema di governance degli enti locali sulle aziende di gestione. Il fenomeno in oggetto è stato illustrato nel primo capitolo del presente elaborato.
- L’analisi della letteratura in tema di crisi di impresa. Anche in questo caso, nella fase deduttiva ampio spazio è stato dato allo studio della normativa nel contesto

italiano di riferimento e della letteratura economico-aziendali inerente la crisi di impresa, nel capitolo quarto.

Tramite l'analisi della letteratura è stato possibile individuare: l'individuazione del problema, il quadro teorico di riferimento, la delimitazione del campo di indagine e la domanda di ricerca.

L'individuazione del problema

I servizi pubblici rappresentano uno degli aspetti di maggior rilevanza ai fini della qualità della vita dei cittadini. Devono essere fruibili da tutti i cittadini, evitando la diffusione di ineguaglianze, in modo da garantire uno sviluppo territorialmente omogeneo. Se da un lato devono avere la più ampia diffusione possibile, dall'altro va assicurato un soddisfacente livello qualitativo in grado di soddisfare i mutevoli bisogni dei diversi stakeholder, il progresso tecnologico, sociale ed economico ha visto la nascita di nuove esigenze. La variabile qualitativa, appare di grande importanza: sarebbe inutile poter contare su servizi capillari, se essi avessero al contempo un impatto limitato sulla vita dei diversi stakeholder. A tali problematiche quanti-qualitative se ne accompagnano altre di natura eminentemente economica: occorre evitare che l'erogazione dei servizi avvenga, come è accaduto in questi ultimi anni e con frequenza crescente viste le situazioni patologiche verificatesi, attraverso lo spreco di risorse finanziarie fornite dai cittadini attraverso il prelievo fiscale, con conseguente aggravio della situazione economico-finanziaria dell'ente locale. La presenza di servizi secondo elevati standard qualitativi, non può essere ottenuta a scapito dell'equilibrio economico-finanziario delle società partecipate pubbliche. In un contesto caratterizzato da risorse necessariamente in quantità limitate, la fornitura di servizi in condizioni costantemente anti-economiche è figlia di una visione miope: al diminuire delle risorse necessarie, a causa dei continui deficit accumulati, verrebbe meno la sostenibilità dell'intero sistema, con conseguente repentino ridimensionamento dei servizi stessi. Adeguatezza quanti-qualitativa ed erogazione secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, in un contesto di risorse scarse, rappresentano la sfida che il presente ed il futuro pongono ai soggetti chiamati a garantire i servizi pubblici: gli enti locali.

Focalizzandoci sul fenomeno dell'utilizzo di forme societarie partecipate per la gestione dei servizi pubblici, le relazioni di interdipendenza aziendale basate sul controllo e sui rapporti di natura finanziaria comportano che l'ente locale risenta in modo diretto delle performance dei soggetti esterni a cui partecipa. Tale incidenza è stata messa in luce dalla

letteratura²³ e in molteplici occasioni anche dalle istituzioni che esercitano controlli esterni sugli enti locali, quali la Corte dei Conti, la Ragioneria Generale dello Stato. Nel corso degli ultimi anni la letteratura in materia di gruppi pubblici locali²⁴, gli organismi di controllo e il legislatore hanno richiamato più volte la necessità di strumenti di programmazione e controllo utili alle amministrazioni territoriali ai fini del risanamento delle società partecipate pubbliche.

Il *quadro teorico di riferimento* le pubbliche amministrazioni locali sono state coinvolte in un intenso processo di rinnovamento a seguito della diffusione dei principi del New Public Management²⁵ e della New Public Governance²⁶. La ricerca di migliori condizioni di efficienza e di efficacia, sulla scia di filoni di studi volti al conseguimento di valore pubblico per gli enti locali²⁷, quali il Public Performance Management and Measurement²⁸ e il Public Value Management and Measurement²⁹, ha dato avvio nella gestione dei servizi pubblici a processi di privatizzazione, esternalizzazione, creazione di partnership pubblico-privato e la partecipazione al capitale di aziende di servizi pubblici. In tale contesto, il panorama dei servizi pubblici si caratterizza per la diffusione di formule societarie per la gestione dei servizi e la nascita di gruppi aziendali di carattere locale nei quali l'ente assume la figura di holding passando da ruolo di gestione a quello di regolatore³⁰. Data la rilevanza e l'attualità del tema, alla luce delle considerazioni esposte, è lecito

²³ Beretta S.(1990), *Il controllo dei gruppi aziendali*, Egea, Milano. Garlatti A. (1994), *L'impresa pubblica e il controllo del gruppo locale*, Egea, Milano. Mele R.(2003), *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova. Borgonovi E.(2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

Bruni G.(1968), *Le imprese pubbliche in economia d'azienda*, Libreria Dante Editrice, Verona. Padroni G.(1979), *Struttura organizzativa e condizioni di economicità*, Giuffrè, Milano. Rebori G.(1988), *Pubblica amministrazione*, in Azienda Pubblica, Giuffrè, Milano, n.1. Farneti G.(2000), *Il bilancio dell'ente locale: determinazioni preventive e consuntive*, Giappichelli, Torino. Farneti G.(1992), *Il controllo economico nell'ente locale*, Maggioli, Rimini.

²⁴ Ferrando P.M.(1990), *Il gruppo nell'evoluzione del sistema aziendale*, FrancoAngeli, Milano. Cassandro P.E.(1968), *I gruppi. Lineamenti economico-aziendali*, Giuffrè, Milano. Azzini L. (1975), *Gruppi aziendali*, Giuffrè, Milano. Passaponti B.(1994), *I gruppi e le altre aggregazioni aziendali*, Giuffrè, Milano. Sarcone S. (1993), *I gruppi aziendali*, Giappichelli, Torino. Cassandro P.E.(1954), *I gruppi aziendali*, Cacucci Editore, Bari. Amaduzzi A.(1961), *Le gestioni comuni*, Utet, Torino. Galassi G.(1969), *Concentrazione e cooperazione interaziendale*, Giuffrè, Milano. Lai A.(1990), *Le aggregazioni di imprese*, FrancoAngeli, Milano.

²⁵ Hood C.(1991), *A Public Administration for all season?* In Public Administration review 69, Spring.

²⁶ I primi contributi sono quelli di Rhodes R.A.W.(1992), *Beyond Whiehal: researching local governance*, In Social science n. 13 November. Kickert W.J.M.(1993), *Complexity, Governance and Dynamic: conceptual explorations of public network management*, in Kooiman J. (1993), *Modern Governance: New government-society interactions*, sage, London. Kooiman J., Van Vliet M. (1993), *Governance and public Management*, in Eljassen K.A., Kooiman J., *Managing Public Organisations: Lessons from contemporary European experience*, Sage, London.

²⁷ Deidda Gagliardo E.(2002), *La creazione del valore nell'ente locale*, Giuffrè, Milano.

²⁸ Bouckaert G.(1993), *Measurement and Meaningful Management*, in Public Productivity & Management Review 17

²⁹ Moore M.H.(2005), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge.

³⁰ Anselmi L.(1990), *L'Azienda Comune*, Fondazione Luigi Einaudi, Roma, pag. 42. Borgonovi E.(1984), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano. Anselmi L.(1995), *L'Azienda Comune sta diventando holding*, in L'Azienda Comune dopo la legge 142/90 a cura di Anselmi L., Maggioli, Rimini. Ferrando P.M.(1990), *Il gruppo nell'evoluzione del sistema aziendale*, FrancoAngeli, Milano. Cassandro P.E.(1968), *I gruppi. Lineamenti economico-aziendali*, Giuffrè, Milano. Azzini L. (1975), *Gruppi aziendali*, Giuffrè, Milano. Passaponti B.(1994), *I gruppi e le altre aggregazioni aziendali*, Giuffrè, Milano. Sarcone S. (1993), *I gruppi aziendali*, Giappichelli, Torino.

chiedersi se la tematica dei servizi pubblici locali e delle loro modalità di gestione, in particolare tramite aziende, possa essere oggetto di studi da parte dell'Economia Aziendale, intesa quale "scienza che studia le condizioni di esistenza e le manifestazioni di vita delle aziende, la scienza ossia dell'amministrazione economica delle aziende"³¹. Con riferimento agli enti locali, nel corso del tempo la dottrina economico-aziendale si è interrogata circa la possibilità di attribuire loro caratteri aziendali: la maggior parte degli autori, ad oggi, è concorde nell'affermare che gli enti locali stessi possono essere considerati aziende. L'approccio economico-aziendale³² mira a rivalutare accanto al modello istituzionale e a quello politico il modello aziendale, visto come insieme delle regole di funzionamento dettate dai principi dell'economia, ossia dalla scarsità in rapporto ai bisogni, riconoscendo l'importanza dell'introduzione dei criteri di razionalità economica nell'ambito di un fenomeno nel quale hanno avuto storicamente il sopravvento criteri di razionalità politica o sociale. Le proposizioni riguardanti l'esigenza che la conduzione delle aziende pubbliche risponda a criteri di economicità aziendali trovano consenso da parte della dottrina. A fianco di tali tendenze, la progressiva scarsità di risorse, aggravata dall'attuale crisi finanziaria, hanno messo in luce, la necessità di gestire la res pubblica ponendo maggiore attenzione verso il mantenimento di condizione di equilibrio finanziario delle amministrazioni pubbliche in un'ottica sostenibile di medio-lungo termine, tale da garantire una maggiore equità nella soddisfazione dei bisogni collettivi. Grazie allo studio del pensiero di studiosi italiani, si sono analizzate le tre dimensioni principali che secondo la dottrina economico-aziendale supportano in modo decisivo la governance dell'ente locale nei confronti dei soggetti gestori dei servizi pubblici: l'organizzazione, il processo e gli strumenti di programmazione e controllo.

La delimitazione del campo di indagine, prendendo in considerazione quanto previsto dal Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, l'ambito di ricerca individua quale universo di aziende su cui si intende esercitare l'investigazione le partecipate

³¹ Zappa G.(1927), Tendenze nuove negli studi di ragioneria. Discorso inaugurale dell'anno accademico 1926-27 nel R. Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali di Venezia, Istituto Editoriale Scientifico, Milano, 1927, pag.30. Tra i molteplici contributi volti a far luce sul tema dell'economia aziendale si ritiene opportuno citare, oltre a Zappa, anche Amaduzzi, secondo il quale l'economia aziendale stessa è "la scienza che ricerca le leggi delle condizioni di equilibrio dell'azienda, condizioni intese come espressioni preventive di un andamento variabile, e che ricerca altresì le leggi secondo le quali, nella variabilità dell'andamento vengono mantenute, migliorate, perdute, ripristinate tali condizioni di equilibrio". Amaduzzi A.(1963), L'Azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni, Utet, Torino, pag. 37.

³² Coda identifica la necessità che gli aziendalisti si misurino direttamente con i problemi concreti posti dalle grandi trasformazioni della nostra epoca egli ritiene che gli sforzi di studio e ricerca debbano concentrarsi su come accrescere il grado di azionalità nella sfera pubblica. Convegno Ripartire dall'azienda, Milano 10 Giugno 1996, Presso Università Bocconi.

parzialmente o totalmente detenute direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche, con seguente forma giuridica:

- S.r.l. e S.p.A.;
- S.r.l. e S.p.A. in forma cooperativa;
- Società consortili in forma di S.r.l. o S.p.A.

Sono escluse:

- le società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale;
- la partecipazione di amministrazioni pubbliche a fondazioni e ad enti associativi diversi dalla società;
- le società partecipate pubbliche quotate in mercati regolamentati, oppure non quotate che hanno emesso alla data del 31.12.2015 strumenti finanziari diversi dalle azioni (essenzialmente obbligazioni) quotati in mercati regolamentati, ovvero che hanno deliberato la quotazione delle azioni in mercati regolamentati, o che entro il 30.06.2016 hanno adottati atti per l'emissione di strumenti finanziari diversi dalle azioni quotati in mercati regolamentati.

Sulla base della letteratura della fase deduttiva, *L'obiettivo della ricerca*, come già menzionato nell'introduzione, è quello di individuare gli strumenti che possano integrare quelli esistenti e supportare l'organo di governo e il management delle società partecipate nell'individuazione degli obiettivi strategici, nella loro definizione ed articolazione e nella verifica del grado di raggiungimento degli stessi ai fini del risanamento delle medesime. Tali strumenti devono consentire di modellizzare una realtà complessa come quella delle società partecipate, tenendo conto delle influenze reciproche tra le diverse variabili e restituire, al tempo stesso, indicazioni facilmente leggibili e interpretabili, che favoriscano la condivisione delle strategie all'interno delle società partecipate.

Passando alla fase della *pianificazione, raccolta ed elaborazione dei dati*, va subito menzionato che il seguente lavoro di tesi non analizza il fenomeno delle partecipate pubbliche mediante l'indagine dell'analisi empirica e di conseguenza non prevede nessuna fase induttiva. Il presente lavoro non fa ricorso a dati primari appositamente raccolti per gli specifici fini della ricerca che si sta conducendo, visto che il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica è in vigore da Settembre 2016.

Gli unici dati presenti nell'elaborato fanno riferimento a dati secondari utili per inquadrare il fenomeno delle partecipate pubbliche, in senso generale. In merito, si evidenzia che diverse sono le banche dati a cui si può fare riferimento sul tema delle partecipate pubbliche in Italia, infatti, al momento in Italia, diversi dipartimenti e organi, per legge, sono tenuti a raccogliere le informazioni sul fenomeno in oggetto, come la Consob, la Corte dei Conti, il Dipartimento del Tesoro (MEF), ed altri. Nel lavoro di tesi è stata presa in considerazione, al fine del recupero di informazioni aggiornate sul fenomeno in oggetto, la banca dati Istat e precisamente il Comunicato del 23 dicembre 2016. I motivi che hanno fatto propendere per la scelta di tale banca dati sono diversi ed indicati, in modo chiaro ed esplicito nel capitolo secondo del lavoro di tesi.

Parte seconda: la seconda parte dello studio è tesa a rispondere alla domanda di ricerca. Gli esiti della fase deduttiva hanno evidenziato che le società partecipate pubbliche sono chiamate ad individuare nuove metodologie per indirizzare e controllare l'azione del proprio operato ai fini di prevenzione delle crisi aziendale e di risanamento.

Tramite lo studio della letteratura economico aziendale è stato possibile comprendere le soluzioni individuate dagli studiosi per permettere di migliorare l'organizzazione, i processi e gli strumenti di programmazione e controllo delle società partecipate pubbliche in modo da svolgere in maniera maggiormente incisiva il proprio ruolo.

A tal fine la società partecipata pubblica deve introdurre adeguate strumentazioni per garantire un'efficace attività di indirizzo, nonché per assicurare un adeguato controllo circa il rispetto delle linee definite preventivamente. La società partecipata deve quindi predisporre strumenti tramite i quali assegnare, al proprio operato di gestione, gli obiettivi in termini economici, finanziari, tecnici, di mercato, coerenti con il proprio disegno strategico di risanamento. L'attività di programmazione, per essere realmente incisiva, deve essere accompagnata da una verifica puntuale del rispetto degli indirizzi forniti. La società partecipata avrà quindi il compito di comprendere i risultati di natura contabile, dovrà realizzare analisi di tipo funzionale, per verificare le modalità di formazione dei flussi economici e finanziari, e/o di tipo marginalistico (volte ad analizzare la contribuzione alla copertura dei costi e del fabbisogno di finanziamento, e quindi alla massimizzazione dei già citati flussi economici e finanziari), utili per le scelte strategiche ai fini del risanamento.

L'attività di controllo, seppure si avvalga principalmente di strumenti che forniscono informazioni economico/finanziarie, dovrà avere ad oggetto anche la performance di natura

non contabile, tramite indici di tipo quanti-qualitativo e temporale, in modo tale da fotografare in modo maggiormente completo l'operatività del società stessa. E dall'analisi di tale processo che si provvede a rispondere alla formulazione della domanda di ricerca di individuare gli strumenti che possano integrare quelli esistenti e supportare l'organo di governo e il management delle società partecipate nell'individuazione degli obiettivi strategici, nella loro definizione ed articolazione e nella verifica del grado di raggiungimento degli stessi ai fini del risanamento delle medesime.

CAPITOLO 1

QUADRO TEORICO DI RIFERIMENTO

Introduzione

L'estensione del settore pubblico in Italia e la sua influenza sull'andamento economico del paese sono fattori fondamentali da tenere presente nella ricerca dei mezzi atti a rendere efficienti ed efficaci le aziende pubbliche - amministrazioni pubbliche¹, e, di conseguenza, a erogare alla collettività un servizio efficace.

Il raggiungimento di tali obiettivi consentirebbe di fornire un solido motivo e un'occasione di crescita per la stessa economia nazionale, instaurando, così, un circolo virtuoso di miglioramento continuo. Una condizione per l'avvio di un simile circolo virtuoso è l'iniezione di innovazione e di nuove metodologie in tutto il settore pubblico. Come scrive Anselmi², "l'approccio deve essere profondamente mutato e non può essere diverso da quello con cui si considerano le altre realtà aziendali". Inoltre, il legislatore, in questi ultimi anni, ha posto le premesse per un processo di trasformazione di tutte le amministrazioni pubbliche, emanando norme che sostengono un disegno innovativo. Tale disegno mira al miglioramento del servizio pubblico e promuove un sistema produttivo più flessibile e aperto, in sintonia con il territorio e tendenzialmente più vicino all'utenza.

Le aziende pubbliche dovrebbero farsi carico di realizzare una riorganizzazione dell'intera struttura tecnico-amministrativa, al fine di adempiere in modo ottimale alle nuove funzioni loro assegnate. La struttura così riformata dovrà essere in grado di adattarsi all'evoluzione dell'ambiente e, specificamente, di adeguarsi all'unificazione europea. Tutto ciò va attuato nelle singole realtà, e solo a questo livello ci si può rendere conto di quale siano le problematiche da affrontare e quanto sia difficile per le istituzioni pubbliche attuare il cambiamento. Inoltre, tutte le aziende devono ottemperare alle indicazioni legislative, ma, nella realtà, non tutte si trovano nelle medesime condizioni; infatti, non dispongono delle stesse condizioni finanziarie e non si avvalgono di risorse umane dello stesso tipo, cultura e preparazione. Ciò genera livelli difformi di propensione all'innovazione e accettazione del cambiamento, pertanto si spiega perché sul territorio nazionale abbiamo punti di eccellenza e, al contrario, situazioni critiche. Solo se si sarà capaci di instaurare una cultura ispirata ai principi dell'economia aziendale, sarà possibile

¹ Per Amministrazioni Pubbliche intendiamo, il concetto espresso da Elio Borghonovi: "Attività attuata per garantire il funzionamento delle diverse forme di organizzazione politica di una popolazione su un territorio", Borghonovi E.(2002) *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

² Anselmi L.(2003), *Percorsi aziendali per le Pubbliche Amministrazioni*, Giappichelli, Torino, pag. 36 "La capacità di orientare parte del nostro sistema nazionale verso la piena competitività sui vari mercati europei con partner che sono da tempo a livelli di qualità e di efficienza più elevati, in media, dei nostri, medi, rappresenta un obiettivo difficile da ottenere".

individuare gli elementi di criticità insiti nelle proprie strutture nei propri processi e nel proprio modo di fare azienda e, quindi, di ricercare i mezzi per superare le difficoltà.

1.1 L'azienda pubblica

Numerosi studiosi si sono confrontati sulla nozione di azienda, dai padri fondatori dell'economia aziendale e fino ai giorni nostri, fornendo ciascuno il proprio contributo nell'approfondire questo concetto.

Giannessi definisce l'azienda come "l'unità elementare dell'ordine economico generale dotata di una vita propria e riflessa, costituita da un sistema di operazioni promanante dalla combinazione di fattori o dalla composizione di forze interne ed esterne, nel quale i fenomeni della produzione, della distribuzione e del consumo vengono predisposti per il conseguimento di un determinato equilibrio economico a valere nel tempo"³.

Con riferimento alle pubbliche amministrazioni, oggi è sempre più diffuso il termine azienda⁴, nel linguaggio d'uso corrente; infatti, molte sono le circostanze dove tale espressione viene utilizzata per evidenziare una dimensione di innovazione e cambiamento, che dovrebbe comprendere e studiare la gestione della cosa pubblica⁵.

Qualificare con l'appellativo di azienda pubblica qualsiasi organizzazione (dunque non solo aziende ma anche enti e organismi collaterali) dotata di soggetto economico di natura pubblica, non è in perfetta linea con alcune teorie elaborate da aziendalisti classici, che, riguardo alla distinzione tra aziende pubbliche e private basata sulla natura del soggetto economico sottostante⁶, sostenevano la loro estrema relatività per il fatto di non tener conto delle ipotesi di

³Giannessi E.(1979), *Appunti di economia aziendale*, Pacini, Pisa, pagg. 18-19

⁴ Per una disamina sull'evoluzione del concetto di azienda, si veda tra gli altri: Airoidi G., Brunetti G., Coda V.(1994), *Economia aziendale*, Il Mulino, Bologna, pag. 39; Alfieri V.,(1921), L'organizzazione aziendale, in *Giornale degli economisti*, Luglio; Amaduzzi A.(1963), *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, seconda edizione, Utet, Torino, pag.20; Amodio D.(1965), *Ragioneria generale dell'impresa*, Giannini, Napoli, pag.7; Ardemani F.(1986), *L'evoluzione del concetto d'impresa e dei sistemi contabili in Italia*, in *Studi e ricerche di ragioneria*, Giuffrè, Milano; Besta F.(1909), *La ragioneria*, seconda edizione, Vallardi, Milano, pag. 3 e ss.; Bertini U.(1990), *Il Sistema Azienda: schema di analisi*, Giappichelli, Torino; Ceccherelli A. (1962), *Istituzione di Ragioneria*, Le Monnier, Firenze, pag 4; Cerboni G.(1984), *La Ragioneria scientifica e le sue relazioni con le discipline amministrative e sociali*, Vol. II, Il metodo, Dante Alighieri, Roma; D'Ippolito T.(1953), *L'azienda. Prime nozioni di economia aziendale e di ragioneria*, Abbaco, Palermo-Roma; Ferrero G.(1987), *Impresa e management*, Giuffrè, Milano, pag. 7; Larusso B.(1932), *Ragioneria generale basate sul sistema delle funzioni di controllo economico*, Laterza, Bari, pag.9; Masini C.(1978), *Lavoro e risparmio*, Utet, Torino; Onida P.(1961), *Economia d'azienda*, Utet, Torino pagg. 3-5; Saita M.(2000), *Economia e strategia aziendale*, Giuffrè, Milano; Zappa G.(1927), *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*, S.A.Istituto Editoriale scientifico, Milano.

⁵ Per una approfondita analisi della problematica del linguaggio in economia aziendale si veda: Ferraris Franceschi R.(1978), *L'indagine metodologica in Economia Aziendale*, Giuffrè, Milano pag. 262 e ss.

⁶Dal punto di vista economico un'azienda è pubblica o privata quando il soggetto economico è pubblico o privato. Il soggetto economico è rappresentato da quella persona singola, o pluralità di persone, che di fatto detiene ed esercita il potere volitivo e le connesse prerogative e facoltà di decisione e di scelta nell'ambito dell'azienda. Da un punto di vista fondamentalmente giuridico le aziende sono pubbliche o private a seconda che il loro soggetto giuridico è una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato. Il soggetto giuridico di un'azienda è colui che ne ha la rappresentanza legale e ne risponde responsabilmente. Per più ampie delucidazioni sul concetto di soggetto economico si veda Anselmi L.(1991), *Appunti su aziende e imprese pubbliche*, Il Borghetto, Pisa, pag.19.

aziende pubbliche che gestiscono attività private e viceversa⁷. L'attribuzione del carattere relativo a tale criterio classificatorio delle tipologie aziendali non era tanto finalizzato a disconoscerne la validità quanto a focalizzare il punto contestualmente sul soggetto economico e sulle funzioni da esso esercitate, conciliandoli con i criteri ispiratori dell'agire del primo mediante l'utilizzo dello strumento aziendale⁸.

In realtà, il riconoscimento della natura aziendale alle amministrazioni pubbliche è già presente nei precursori di discipline aziendali⁹ del passato. Già da Francesco Villa¹⁰, nel 1841, si riscontra l'identificazione di due "amministrazioni", che hanno in comune molti caratteri: le amministrazioni private e quelle pubbliche. La presenza di tale uniformità fa sì che i metodi di contabilità e controllo nelle aziende private si potessero trasferire anche nell'amministrazione pubblica¹¹. In seguito, Giuseppe Cerboni formula il concetto di azienda come "Ente" naturale "che accompagna l'uomo durante la sua vita"¹², fenomeno che ha la sua forma "primigenia", "elementare" e "naturale" nell'azienda domestica. Lo stesso Cerboni, con riferimento al Comune, alla Provincia e allo Stato parla, nel 1886, di "enti economici"¹³. Con Fabio Besta, nel 1922, si contrappongono i concetti azienda di produzione e di erogazione: le aziende sono classificate in relazione al fine "di riproduzione di ricchezza", di "soddisfacimento di bisogni" o ad una combinazione di questi fini in: "imprese", "non imprese" ed "aziende composte"¹⁴. Nei

⁷ Si veda in particolare: Giannessi E. (1961), *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, in AA.VV., Saggi in memoria di Gino Zappa, Giuffrè, Milano, pag 1042 e ss.

⁸ Nell'opera del Villa, vi sono evidenti richiami alla necessità di una convergenza nei criteri ispiratori dell'agire, e nelle competenze di coloro che erano deputati a dirigere le aziende pubbliche, con quelli dei soggetti che governavano le aziende private. Villa F. (1870), *Elementi di amministrazione e contabilità*, Bizzoni, Pavia, pag. IX e ss.

⁹ Giannessi E. (1954), *Attuali tendenze delle dottrine economico-tecniche italiane*, Cursi, Pisa; (1964), *I precursori*, Cursi, Pisa; (1980), *I precursori in Economia Aziendale*, Giuffrè, Milano.

¹⁰ "Nel campo delle nostre discipline, ogni volta che si vuole ricercare l'origine degli studi di economia delle aziende, si fa generalmente riferimento al Villa" Giannessi E. (1964), *Corso di Economia Aziendale*, Pisa pag 12. La stessa opera si consulti per una esauriente analisi del contributo di vari cultori di studi aziendali all'evoluzione della nostra disciplina. A questo scopo, per una originale analisi delle relazioni tra le teorie contabili e l'ambiente economico nel quale vengono elaborate, si veda Catturi G. (1989), *Teorie contabili e scenari economico aziendali*, Cedam, Padova.

¹¹ Per approfondimenti Villa F., (1841), *Elementi di amministrazione e contabilità*, Pavia. Nello stesso senso l'autore si esprime in un'opera successiva: si veda Villa F., (1870), *La contabilità applicata alle amministrazioni private e pubbliche*, pag. 3, pag. IX-X

¹² G. Cerboni (1886), *La Ragioneria scientifica*, vol. I, Ermanno Loescher & C., Roma, pag 170. Il Cerboni individua il principio generalissimo da quale dedurre e al quale ricondurre la materia che orbitava nella ragioneria, nel pensiero logismologico. Si veda Bertini U. (1990a), *Il sistema d'azienda*, Giappichelli, Torino pagg 20-2, da questo pensiero deriva 1) l'esistenza dell'azienda economica come ente sociale 2) il successivo progresso e miglioramento di questa azienda nel mezzo della convivenza civile Cerboni G. (1886), *La Ragioneria scientifica*, vol. I, Ermanno Loescher & C., Roma, pagg 167-168. Sotto il profilo delle teorie contabili il Cerboni elabora la "teorica personalistica del conto" della quale già il Marchi può considerarsi iniziatore. Uno studio utile per la comprensione di tale teorica si trova in Poddighe F. (1973), *Dai cinquecentisti a Francesco Marchi*. Contributo alla conoscenza del processo formativo della logismologia, Cursi, Pisa.

¹³ Sul contributo del Cerboni e del Rossi, ma anche degli altri logismografi, all'evoluzione degli studi aziendali si rimanda a Giannessi E. (1964), *Corso di Economia Aziendale*. Rassegna bibliografica, Cursi, Pisa. pag. 43. Tra gli allievi del Cerboni si leggono in particolare Rossi G. (1882), *L'unificazione della contabilità di stato considerata nel suo presente periodo evolutivo*. Lettura fatta al Collegio dei Ragionieri di Reggio nell'Emilia nell'adunanza del 3 settembre 1882, Stab. Tip. degli Artigianelli, Reggio Emilia.

¹⁴ Besta F. (1922), *La ragioneria*, Seconda edizione riveduta ed ampliata col concorso dei professori Vittorio Alfieri, Carlo Ghidiglia, Pietro Rigobon, *Ragioneria generale*, Vallardi (ristampa Roma, RiREA, 2008, Milano, pagg. 16-17).

precursori manca una sistemazione teorica che ponga in risalto l'unitarietà del concetto di azienda (in cui collocare anche le amministrazioni pubbliche), meglio sviluppato negli studi della moderna economia aziendale¹⁵.

Con Gino Zappa prende corpo il concetto di azienda, intesa come “coordinazione economica in atto che è istituita e retta per il soddisfacimento dei bisogni umani”, in cui anche l'amministrazione pubblica trova una sua collocazione¹⁶. In particolare, secondo Zappa, le amministrazioni pubbliche appartengono a una categoria di aziende il cui fine è rappresentato dalla soddisfazione in modo diretto dei bisogni (consumo), mentre le imprese soddisfano i bisogni in modo indiretto (produzione): in tal modo, si perfeziona la distinzione del fenomeno aziendale erogativo e produttivo. Le amministrazioni pubbliche sono incluse nella prima classe di erogazione pura o aziende composte¹⁷.

Con l'evoluzione degli studi aziendali, si vanno affermando più correnti di pensiero. Alcuni studiosi collocano in una posizione intermedi al'azienda composta, nella quale l'azienda di erogazione è intimamente collegata a una o più aziende di produzione. In quest'ultima classe rientrano le amministrazioni pubbliche¹⁸. Altri classificano le aziende in relazione alla presenza o meno della finalità di lucro¹⁹. Altri ancora effettuano una distinzione in relazione alle attività, di consumo o di produzione, poste in essere dalle aziende²⁰. Accanto a questi indirizzi di pensiero

¹⁵Zappa G.(1927), *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*, S.A. Istituto Editoriale scientifico, Milano, pag.30.

¹⁶Zappa G.(1927), *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*, S.A. Istituto Editoriale scientifico, Milano, pag.30.

¹⁷ Tra gli allievi del Besta si leggano, in particolare D'Alvise P. (1932), *Principi e precetti di ragioneria*, Cedam, Padova, pagg. 4 e 38, Vianello V.(1935), *Istituzioni di ragioneria generale*, Società editrice Dante Alighieri, Roma, pagg. 8 e 15.

¹⁸ Rilevi, al riguardo, in primo luogo, il contributo di Zappa in Zappa G.(1957), *Le produzioni nell'economia delle imprese*, tomo secondo, Giuffrè, Milano, pagg. 179-180. In un'opera successiva, pubblicata postuma, lo Zappa ritorna sulla terminologia utilizzata originariamente e parla di aziende di consumo. Queste aziende, precisa, non sono caratterizzate dall'attività di erogazione che è presente anche nelle imprese, ma dall'attività di consumo per il diretto soddisfacimento di bisogni umani. Zappa G.(1962), *L'economia delle aziende di consumo*, Giuffrè, Milano, pag. 616. Onida richiama la classificazione di Zappa e sulla stessa linea di pensiero si colloca anche il D'Ippolito, che parla di aziende dirette e aziende indirette avendo riguardo al modo con il quale le operazioni, che le costituiscono, consentono l'appagamento dei bisogni delle persone nell'interesse delle quali esse sono poste in essere. D'Ippolito T.(1953), *L'azienda. Prime nozioni di economia aziendale di ragioneria*, seconda edizione Abbaco, Palermo, pagg 11-14. Anche Amodeo riconosce la distinzione in aziende di erogazione e aziende di produzione o imprese, a seconda che l'azienda sia mezzo diretto di soddisfazione dei bisogni, ovvero quella soddisfazione è apparentemente collocata di là della realizzazione immediata di una finalità lucrativa. Amodeo D.(1965 pag 14). La finalità unitaria del soddisfacimento dei bisogni umani è presente altresì nel pensiero di Ferrero. In particolare Ferrero distingue le aziende di consumo o di erogazione, che mirano al soddisfacimento diretto e durevole dei bisogni di soggetti sempre determinati, dalle aziende di produzione per lo scambio di mercato, la cui finalità è ancora di soddisfacimento di bisogni di dati soggetti i quali però non sono determinati, ma alimentano la domanda di mercato. Ferrero G.(1968) *Istituzioni di Economia d' Azienda*, Giuffrè, Milano, pagg. 16 -33. Si veda inoltre Masini C.(1970), *Lavoro e Risparmio, economia d' azienda*, Utet Torino pag. 50.

¹⁹In questo senso Ceccherelli A. (1962), *Istituzioni di Ragioneria*, Le Monnier, Firenze pag. 6-9.

²⁰Amaduzzi al proposito, originariamente, osserva: se le aziende di produzione erogano deve interessare il loro fine che è quello della produzione, così come nelle altre aziende il fine è quello di erogazione per soddisfazione di bisogni umani. Amaduzzi A.(1936), *Aziende di erogazione. Primi problemi di organizzazione, gestione e rilevazione*, Principato, Messina, pag 22. Successivamente, in seguito al dibattito alimentato dalle tesi giannessiane, considera la specie di attività, erogativa o produttiva, come mezzo per raggiungere il fine di equilibrio. Amaduzzi A.(1969), *L' azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino, pagg. 75-76.

ha preso corpo un'interpretazione che non mira a considerare una distinzione nell'ambito del variegato mondo delle aziende, ma discrimina tra "aziende" e "non aziende"²¹.

Secondo questa impostazione, il "requisito aziendale non è insito nella natura stessa dell'attività economica ma può essere acquisito e perso nello stesso tempo, a seconda del grado di evoluzione di tale attività e del grado di inquinamento che, nel tempo può sopravvivere nel governo di essa"²². In ultima analisi, tutte le aziende hanno un unico fine e, quindi, la classificazione in aziende di produzione e di erogazione ha solo uno scopo operativo²³.

Nonostante la pluralità dei criteri distintivi adottati da numerosi studiosi, è riconosciuta la natura potenzialmente aziendale delle amministrazioni pubbliche. La dottrina economico-aziendale trova nella pubblica amministrazione tutte le caratteristiche dell'azienda. Infatti, per le aziende pubbliche valgono i principi dell'economia aziendale, primo fra tutti, l'equilibrio economico a valere nel tempo. Secondo una nota definizione di Masini, "se l'azienda è l'ordine economico di un istituto", la pubblica amministrazione, nel suo ordine economico, può essere considerata un'azienda, anche sotto il profilo strutturale e operativo è possibile individuare tutte le caratteristiche che i Maestri attribuiscono all'azienda²⁴.

²¹ Il Giannessi individua alcuni requisiti di azionalità per riconoscere il fenomeno aziendale tra questi due sono essenziali e in difetto, non potrà parlarsi di vita aziendale ma di stato di caos si tratta di requisiti dell'ordine e dell'economicità. Si ha il difetto di ordine quando la vita economica esiste solo in maniera generica e non dà luogo alla formazione di unità operanti di natura combinatoria, sistematica e di composizione. Giannessi E.(1960), *Le aziende di produzione originaria, Vol. I : le aziende agricole*, Pisa, Cursi, pagg. 51-66. Il Giannessi nega la distinzione tra aziende di produzione che hanno per scopo il conseguimento del lucro e aziende di erogazione che hanno per scopo il soddisfacimento di bisogni umani, e afferma che nessuno di questi due scopi può essere assunto come fine aziendale. Giannessi E.(1960) *Le aziende di produzione originaria, Vol. I : le aziende agricole*, Cursi, Pisa, pagg. 57-72. Secondo Giannessi il fine dell'azienda è uno soltanto il conseguimento di un determinato equilibrio economico a valere nel tempo. Giannessi E.(1961), *Interpretazione del concetto di Azienda Pubblica, estratto da Studi in memoria del Prof. Gino Zappa*, Giuffrè, Milano, pag. 1027.

²²Giannessi E. (1969a), *Considerazioni critiche intorno al concetto di Azienda* in scritti in onore di Giordano Dell'Amore, Giuffrè, Milano. Lo Studioso toscano osserva inoltre: cadono in questo modo molti luoghi comuni che hanno afflitto i nostri studi negli ultimi anni la distinzione delle aziende di erogazione da quelle di produzione; la distinzione delle aziende in pubbliche e private, in economiche e sociali o politiche. La distinzione in aziende di erogazione e di produzione cadono in virtù dell'unitarietà del fine; quella delle aziende in pubbliche e private è di puro comodo e non ha altro significato che questo le prime operano con il denaro della comunità, le seconde con quello dei singoli individui. La vita economica tuttavia, è sempre la stessa. Le aziende pubbliche come tutte le altre, hanno per scopo se stesse, cioè la loro sopravvivenza e il loro sviluppo, anche se utilizzano il denaro pubblico, a maggior ragione si potrebbe dire devono produrre ricchezza. Giannessi E.(1969a), *Considerazioni critiche intorno al concetto di Azienda* in scritti in onore di Giordano Dell'Amore, Giuffrè, Milano, pag. 208.

²³ Al riguardo Giannessi sostiene che: "se fosse possibile classificare le aziende secondo il fine, è evidente che, avendo i termini produzione ed erogazione un significato molto complesso, si avrebbero aziende con notevole disparità di fini, in aperto contrasto con l'essenza unitaria del fenomeno aziendale. La postulazione dell'unità del fine aziendale, toglie alle classificazioni ogni significato che non sia tecnico-operativo. Alla pluralità delle concezioni sotto le quali può essere considerato il fenomeno aziendale, non corrisponde una pluralità di fini. L'azienda, riguardata come fenomeno della vita economica, è una ed una soltanto; in quanto tale non può che avere un solo fine. Le classificazioni basate sulla pluralità di fini mascherano sempre, nell'una o nell'altra classe, l'inconsistenza della vita aziendale". Giannessi E.(1961), *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, in AA.VV., *Saggi in memoria di Gino Zappa*, Giuffrè, Milano.

²⁴ Secondo una definizione del Ceccherelli, "l'azienda è l'organismo naturale, elementare della società economica derivante dall'organizzazione delle forze ed energie personali e dei mezzi esterni che realizzando rispetto al proprio soggetto uno scopo, compie nel tempo stesso rispetto alla società le collegate funzioni della produzione e del consumo, Ceccherelli A. (1962), *Istituzioni di Ragioneria*, Le Monnier, Firenze pag. 67. Zappa, invece, vede nell'azienda un istituto economico destinato a perdurare che per il soddisfacimento dei bisogni umani, ordina e svolge in continua coordinazione la produzione o il procacciamento e il consumo della ricchezza. Zappa G.(1956), *Le produzioni nell'economia delle imprese*, tomo secondo, Giuffrè, Milano, pag. 37. Secondo la definizione di Amaduzzi l'azienda è un sistema di forze economiche che sviluppa

La qualificazione dell'amministrazione pubblica come sistema²⁵ aziendale fonda le proprie radici scientifiche nel cammino compiuto da illustri studiosi nello studio dell'economia aziendale²⁶. L'approccio prescelto poggia su un'applicazione sostanziale del principio transitivo: a) se l'amministrazione pubblica è un'azienda, b) se l'azienda deve essere considerata un sistema, c) allora l'amministrazione pubblica costituisce un sistema aziendale. Tuttavia, la vera novità risiede nell'imprescindibile necessità che le aziende pubbliche operino secondo criteri economico-aziendali.

A darne ulteriore conferma è la tendenza all'aziendalizzazione, quale percorso da innescare per garantire efficacia ed efficienza del sistema istituzionale, oltre a rafforzare l'adesione a quell'indirizzo di pensiero che vede porsi la domanda, di fronte a un fenomeno economico che presenti le caratteristiche tecniche-operative di un fenomeno pubblico di erogazione, se esso possiede le condizioni essenziali per essere definito azienda oppure no²⁷. Se le condizioni di aziendalità sussistono, si è di fronte a un'azienda; in caso contrario, la denominazione di azienda è una mera illusione²⁸. In questo caso, parlare di azienda, sia pur considerata di erogazione, è improprio in quanto il fenomeno in questione non è aziendale. Molteplici discipline studiano le pubbliche amministrazioni analizzando i vari tipi di effetti dell'azione da esse posta in essere²⁹, trascurando, però, la dimensione economica che ne caratterizza la vita³⁰. L'approccio economico-aziendale³¹ mira a rivalutare accanto al modello

nell'ambiente di cui è parte complementare un processo di produzione o di consumo o di produzione e consumo, a favore del soggetto economico ed altresì degli individui che vi cooperano, Amaduzzi A.(1978), *L'azienda nel suo sistema e nei suoi principi*, Utet, Torino, pag. 20.

²⁵Per un approfondita disamina sulla nozione di sistema in economia aziendale si legga, Bertini U.(1990), *Il Sistema Aziendale: schema di analisi*, Giappichelli, Torino pagg.11-52.

²⁶Zappa definisce l'economia aziendale come la scienza che studia le condizioni di esistenza e le manifestazioni di vita delle aziende, e cioè la scienza dell'amministrazione economica. Zappa G. (1927), *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*, S.A. Istituto Editoriale scientifico, Milano

²⁷Giannessi E.(1969a), *Considerazioni critiche intorno al concetto di Azienda* in Scritti in onore di Giordano Dell'Amore, Giuffrè, Milano, pag. 207.

²⁸Caramiello C.(1965), *Previsione e prospettive nell'opera del Villa*, Corsi, Pisa, pag 8 della prefazione. Si veda anche Anselmi L.(1990), *L'azienda comune*, Fondazione Luigi Einaudi, Roma, pag. 422.

²⁹ Secondo Borghonovi per la pubblica amministrazione si può indicare un approccio di tipo istituzionale che considera la distribuzione del potere decisionale tra i diversi enti pubblici e tra i diversi ordini, un approccio amministrativistico, che considera le norme giuridiche formali che regolano il funzionamento, un approccio politico, che considera i meccanismi di rappresentatività e di acquisizione del consenso, un approccio sociologico, che considera la distribuzione del potere tra classi o gruppi sociali, un approccio economico generale, che considera le macro variabili economiche, un approccio economico-aziendale, che considera l'equilibrio economico, operativo, organizzativo di ogni entità autonoma in cui si articola il sistema pubblico, un approccio tecnico, che considera le azioni sugli aspetti tecnici dei processi svolti Borghonovi E.(1984), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano.

³⁰ Analizzando il processo formativo dell'economia aziendale italiana, in particolare la nascita dell'economia aziendale come sistema teorico dottrinale osserva: sia che l'attività svolta si incentri sulla produzione, sia sulla distribuzione o sul consumo, le funzioni, le operazioni, i fatti risultanti hanno un comune denominatore economico il quale è del pari presente nel fine che l'unità si pone. Ferraris Franceschi R. (1983), *Il processo formativo dell'economia aziendale come sistema teorico dottrinale*, Rivista Italiana di Ragioneria ed Economia Aziendale pag 129. Ferraris Franceschi sottolinea l'elemento innovativo fondamentale che pone le premesse per la trasformazione dottrinale originata dalla teoria Zappiana: l'esistenza di una comune problematica economica in tutti i settori nei quali il fenomeno aziendale trova realizzazione Ferraris Franceschi R. (1983) *Il processo formativo dell'economia aziendale come sistema teorico dottrinale*, Rivista Italiana di Ragioneria ed Economia Aziendale pag. 137.

istituzionale e a quello politico³² il modello aziendale, visto come insieme delle regole di funzionamento dettate dai principi dell'economia, ossia dalla scarsità delle risorse in rapporto ai bisogni, riconoscendo l'importanza dell'introduzione di criteri di razionalità economica nell'ambito di un fenomeno nel quale hanno storicamente avuto il sopravvento criteri di razionalità politica o sociale³³. Le proposizioni riguardanti l'esigenza che la conduzione delle aziende pubbliche risponda a criteri di economicità aziendali trovano consenso da parte della dottrina³⁴.

In dottrina si distinguono posizioni diverse in merito a risultati economici cui l'azienda pubblica dovrebbe tendere, da un lato è possibile annoverare le impostazioni concettuali di autori quali Cassandro³⁵, Saraceno³⁶ e lo stesso Giannessi i quali, seppur con differenziazioni sulla sua entità, reputano imprescindibile anche per la tipologia di aziende in questione, il conseguimento di un reddito che renda possibile la remunerazione di tutti i fattori della produzione, e dunque anche del capitale di rischio investito. Secondo un'altra impostazione, della quale è esponente Onida³⁷, il perseguimento di obiettivi di economicità nazionale o super-aziendale, con esso

³¹ Coda identifica la necessità che gli aziendalisti si misurino direttamente con i problemi concreti posti dalle grandi trasformazioni della nostra epoca egli ritiene che gli sforzi di studio e ricerca debbano concentrarsi su come accrescere il grado di aziendaleità nella sfera pubblica. Convegno Ripartire dall'azienda Milano 10 Giugno 1996, presso Università Bocconi.

³² Per modello istituzionale si intende in modo semplificato l'insieme delle regole, che sono generalmente accettate da una società e che sono consolidate in norme di diritto, attraverso cui si realizza e si difende una determinata forma di organizzazione politica di una popolazione(...). Il modello di comportamento politico può essere definito come l'insieme delle regole attraverso cui si persegue e si ottiene il consenso nell'ambito della società. Esso quindi è determinato dalle attese, dai valori e dai criteri di comportamento diffusi nei diversi periodi storici in determinate società ed a sua volta influenza tali valori e tali attese. Borgonovi E.(1991),«*Pubblico e privato: un problema di integrazione*»,Economia& Management, 18, gennaio, pag. 183.

³³ Il Borgonovi afferma che non si deve attribuire alla logica e al modello aziendale il significato di adozioni di schemi di scelta secondo razionalità assoluta (quella economica) contrapposti a schemi di scelta irrazionali (quella politica) o secondo una razionalità di ordine inferiore (quella sociale), ma al contrario la modificazione va intesa come riconoscimento di uno specifico spazio di autonomia alla razionalità economica nell'ambito di una realtà, quella dell'ente pubblico, che ha una sua specificità di tipo istituzionale. Borgonovi E.(1991),«*Pubblico e privato: un problema di integrazione*»,Economia& Management, 18, gennaio, pag. 182

³⁴ Se pubbliche o private le imprese debbono scegliere le linee generali della gestione ed attuare gli svolgimenti operativi specifici in modo da raggiungere i propri fini(anche se diversi per le due categorie di imprese) con alto grado di economicità. Pivato G.(1967), *L'efficienza delle imprese pubbliche, Le imprese pubbliche in forma di società per azioni*, Giuffrè, Milano, pag 7. Ogni impresa, sia privata che pubblica, è fuori di ogni legge economica quando le sue operazioni non siano le più convenienti in rapporto ai fini chiaramente impostati, Amaduzzi A.(1966), *Sull'economia delle aziende pubbliche di erogazione*, Giappichelli, Torino, pag. 3.

³⁵ Cassandro scrive: "Si può ammettere che, essendo esse sostanzialmente aziende pubbliche, possono seguire una politica dei prezzi più conveniente alla collettività, ma non che possano rinunciare al reddito e contentarsi di un pareggio tra costi e ricavi, se così facessero non potrebbe dirsi che essi rispettino l'economicità perché è un fattore produttivo importante, il capitale proprio, resterebbe privo di remunerazione", Cassandro P.E.(1990), *Sul concetto di economicità aziendale, in Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 5-6, pag. 219.

³⁶ Con specifico riferimento alle aziende pubbliche statali di produzione, con le quali è ammissibile effettuare un parallelo con le attuali aziende pubbliche locali esercenti attività a contenuto imprenditoriale, Saraceno afferma: "Punto di partenza della nostra costruzione è il riconoscimento che il profitto costituisce il fine dell'impresa pubblica come di ogni altra impresa; l'impresa pubblica si distingue per altro dall'impresa privata per il fatto che ogni volta che tale profitto superi la misura necessaria per retribuire il capitale conferito dallo Stato, il soprareddito sarà utilizzato: a) per ridurre i prezzi di vendita, se l'azienda è stata istituita per fini antimonopolistici; b) per ridurre il contributo statale, se l'impresa opera in situazioni non di reddito, essendo istituita per fini di sviluppo". Saraceno P.(1961), *Il fine del lucro nelle aziende pubbliche di produzione, in AA.VV., Saggi in Memoria di Gino Zappa*, Vol. III, Giuffrè, Milano, pag.1816.

³⁷ Onida scrive: "Le iniziative giustificate unicamente da motivi macroeconomici sono, di regola, realizzate solo da imprese pubbliche. L'ente pubblico che esercita o controlla le dette imprese dovrà sopportare gli oneri della deviazione della economicità

riferendoci agli scopi di natura sociale e di convenienza economica collettiva, può implicare il pregiudizio della redditività della singola unità produttiva, che diviene dunque obiettivo secondario. La possibilità che altri obiettivi siano considerati di natura superiore, può determinare perciò all'allontanamento dell'azienda pubblica dalle sue posizioni di equilibrio.

Dalle posizioni dottrinali classiche, risulta evidente ed incontestabile come anche per le aziende pubbliche sia divenuta imprescindibile la ricerca dell'economicità, di quelle condizioni che possono garantire un equilibrio economico durevole nel tempo. L'azienda, pubblica o privata di erogazione, ovvero pubblica o privata di produzione, deve operare in base al principio dell'economicità³⁸ poiché la duratura funzionalità aziendale è un obiettivo primario e fondamentale.

1.2 La dimensione aziendale del Comune

Il fenomeno "azienda pubblica" si afferma dal riconoscimento della possibilità di gestire un sistema di servizi pubblici rispettando le leggi dell'economia aziendale³⁹.

"L'azienda", tipico concetto dell'economia aziendale, risponde alle sue costruzioni teoriche, alle sue leggi e alle relative indicazioni operative, mentre "pubblica" da qualificazione giuridica, deve essere interiorizzata fino a rappresentare un particolare modo di essere del fenomeno aziendale. Particolare modo di essere significa disponibilità ad accogliere le caratteristiche peculiari ad esempio del "Comune" inquadrando tra i vincoli e i condizionamenti di ogni realtà aziendale⁴⁰.

In particolare, la natura pubblica deriva da due condizioni: la ricchezza con la quale opera appartiene alla comunità⁴¹ e il soggetto che governa la combinazione aziendale, è legittimato dal

aziendale, accollandosi le perdite di esercizio, rinunciando alla remunerazione del capitale di proprietà da esso interamente apportato, o garantendo la remunerazione delle azioni che volessero collocarsi sul mercato. Onida P.,(1968), *Economia d'Azienda*, Utet, Torino, pag. 100.

³⁸Ferrero sostiene che: "Il principio economico che condiziona l'esistenza e l'operatività dell'azienda trova la sua generale espressione nella dinamica relazione di equilibrio tra il fabbisogno di fattori dei quali l'azienda stessa necessita, secondo svariati e mutevoli vincoli qualitativi-quantitativi, per potere operare, nei diversi e complementari momenti del definito processo di produzione, conformemente al proprio oggetto e condizionatamente alle variabili circostanze interne ed esterne di svolgimento, da un lato, e la capacità di copertura del fabbisogno medesimo, tenuto conto dei mezzi economici su cui l'azienda può contare, malgrado le alterne vicende del proprio operare e della remunerazione che a tali fattori variamente compete secondo criteri di congruità, dipendenti dalle mutevoli circostanze che condizionano la tempestiva e conveniente disponibilità dei fattori stessi, dall'altro", Ferrero G.(1968), *Istituzioni di Economia d'Azienda*, Giuffrè, Milano. "Sia nel consumo che nella produzione si agisce economicamente comparando utilità consumate con utilità create, scegliendo, tra le possibili alternative, quelle che rendono più alte il rapporto tra utilità consumate e utilità create", Cassandro P.E., (1966), *Le gestioni erogatrici pubbliche*, seconda edizione, Utet, Torino.

³⁹Si veda Borgonovi E.(1984), *La pubblica amministrazione come sistema di aziende composte pubbliche*, in AA.VV., *Introduzione all'economia dell'amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano. Si esamini, inoltre: O.Volpato (1987), *Amministrare oggi l'ente locale*, Giuffrè, Milano.

⁴⁰Anselmi L.(1995), *L'Azienda Comune sta diventando holding*, in *L'Azienda Comune dopo la legge 142/90* a cura di Anselmi L., Maggioli, Rimini, pag 23.

⁴¹In questo senso Giannessi E. (1969) *Considerazioni critiche intorno al concetto di Azienda* in scritti in onore di Giordano Dell'Amore, Giuffrè, Milano, pag 208.

corpo politico mediante il meccanismo della elezione⁴². Il Comune svolge le proprie funzioni nell'ambito territoriale di pertinenza e gli organi rappresentativi sono designati dai soggetti residenti in quel territorio, da ciò deriva la qualificazione territoriale, riconducibile alla competenza funzionale e istituzionale, che è delimitata da precisi confini politici.

È utile chiarire che l'azienda pubblica territoriale locale⁴³ (azienda Comune) è l'unità elementare dell'ordine economico generale⁴⁴ che svolge, al contempo, le attività di produzione e di consumo⁴⁵ e che, mediante la produzione di servizi, dovrebbe accrescere la ricchezza complessiva della collettività dalla quale riceve mezzi monetari per l'acquisizione dei fattori produttivi⁴⁶, solo mediante l'accrescimento di valore si potrà continuare a produrre ed erogare alla collettività servizi di qualità⁴⁷. Lo scopo dell'Azienda-Comune è identificabile nel raggiungimento di un equilibrio economico durevole⁴⁸, espresso dall'attitudine a perseguire, in una prospettiva di lungo termine, un equilibrio evolutivo tra risorse destinate alla produzione di servizi (valore impiegato) e risultati conseguiti e volte a soddisfare le attese dell'ambiente politico-istituzionale di riferimento (valore creato)⁴⁹.

⁴² Il carattere pubblico delle aziende deriva non già dagli scopi generali perseguiti (produzione o consumo) bensì dalla considerazione che tali finalità sono determinate per l'interesse di un soggetto economico pubblico Bruni G. (1968), *Le imprese pubbliche in economia d'azienda*, Dante, Verona, pag. 31

⁴³ In economia aziendale, con riferimento a questo oggetto di studio ricompreso nella più ampia classe delle pubbliche amministrazioni, sono state coniate molteplici definizioni, alle quali non sempre corrispondono altrettante distinzioni concettuali, dalla espressione pubblica amministrazione a quelle:

- azienda pubblica territoriale - Zappa G., Marcantonio A. (1954), *Ragioneria applicata alle aziende pubbliche, primi principi* Giuffrè, Milano;
- azienda di erogazione pubblica - Amaduzzi A. (1965), *Sull'economia delle aziende pubbliche di erogazione*, Giappichelli, Torino;
- ente pubblico territoriale - Miolo Vitali P. (1989), *La programmazione nelle pubbliche amministrazioni, linee evolutive*, Giuffrè, Milano;
- azienda composta pubblica - Masini C. (1970), *Lavoro e Risparmio, economia d'azienda*, Utet Torino;
- azienda di produzione di servizi avanzati - Volpato O. (1987), *Amministrare oggi l'ente locale*, Giuffrè, Milano;
- gestione erogatrici pubbliche - Cassandro P.E. (1965), *Le aziende. Principi di ragioneria, IV ed.*, Cacucci, Bari;
- gestione erogatrici pubbliche territoriali o aziende pubbliche territoriali - Matteuzzi Mazzoni L. (1983), *Il sistema dei bilanci delle aziende pubbliche territoriali*, Clueb, Bologna;
- aziende pubbliche tradizionali - Anselmi L. (1991), *Appunti su aziende e imprese pubbliche*, Il Borghetto, Pisa pag. 429.

Un esempio della varietà terminologica esistente nel mondo operativo, avendo riguardo alle pubbliche amministrazioni, che, almeno potenzialmente, può generare confusione è rappresentato dalla classificazione adottata dall'Istat e dalla Banca d'Italia. Azzali S. in Tanzi A. (1991), *Saggi vari di economia aziendale*, Giappichelli, Torino pag. 62-63.

⁴⁴ Giannesi E. (1960), *Le aziende di produzione originaria, Vol. I: le aziende agricole*, Corsi, Pisa, pag. 46

⁴⁵ Come sia pure brevemente rilevato in precedenza, molti studiosi annoverano tali organismi economici nella classe delle aziende composte pubbliche.

⁴⁶ Anselmi L. (1991), *Appunti su aziende e imprese pubbliche*, Il Borghetto, Pisa, pag. 422.

⁴⁷ Anselmi sostiene che: "L'attività dell'azienda comune si concretizza nella produzione di servizi, e non vi è ombra di dubbio che questi servizi debbano essere gestiti mediante lo strumento aziendale, rispettando le leggi cui questo è sottoposto", Anselmi L. (1995), *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il processo aziendale*, Giappichelli, Torino, pag. 176.

⁴⁸ Giannesi E. (1961), *Interpretazione del concetto di Azienda Pubblica, estratto da Studi in memoria del Prof. Gino Zappa*, Giuffrè, Milano, pag. 1076. Giannesi E. (1979), *Appunti di economia aziendale*, Pacini, Pisa, pagg. 18-19. Per un'analisi del finalismo di impresa in una dimensione circolare che identifica finalità sociali economiche e competitive nell'ambito dell'azienda si veda Coda V. (1988), *Orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino, pag. 70. Interessanti considerazioni si trovano nel saggio di Marchi L., Mele R., Popoli P. (1994), *La gestione delle aziende pubbliche*, Maggioli, Rimini pag. 186. Si veda inoltre anche per la bibliografia ivi contenuta Anselmi L. (1994), *Privatizzazioni come e perché*, Maggioli, Rimini, pag. 67.

⁴⁹ L'equilibrio economico nelle aziende di consumo è talora inteso come il sistema dei bisogni di azienda correlato in condizioni di uguaglianza o di quasi uguaglianza con il sistema dei beni merci o servizi idonei ad appagare quei bisogni nel corso di un

Fine dell'Azienda-Comune è tale equilibrio, mezzo la produzione di ricchezza rappresentata dai servizi approntati per i cittadini⁵⁰. Anche per l'Azienda-Comune rimane essenziale l'osservazione per cui ogni amministrazione di tipo aziendale è dotata di una propria sfera decisionale il cui mantenimento è condizione del corretto funzionamento e dell'efficienza del sistema perché, in una società così complessa nessuno, né persona né ente, può mai essere titolare dell'intero flusso d'informazioni utili per le decisioni in ogni momento e su ciascun aspetto⁵¹. Per rispetto dell'autonomia, come autonomia decisionale, s'intende la piena osservanza delle regole e dei criteri che guidano la devoluzione della capacità di decidere, per cui l'equilibrio di forze sul quale si regge il sistema di autonomie è continuamente in evoluzione⁵². Il riconoscimento dell'autonomia decisionale comporta la consapevolezza che anche essa opera in un sistema di vincoli e di limiti, solo all'interno dei quali possono essere assunte le decisioni.

L'azienda-Comune, anche per rapporto alle altre aziende pubbliche, rappresenta uno dei sistemi più complessi e difficili da governare poiché al tempo stesso è profondamente condizionata dalle scelte compiute a monte dallo Stato e dalla Regione, sia per quanto riguarda i compiti, che gli stanziamenti, che la temporizzazione prevista e reale dei medesimi, ed al tempo stesso a vallesono aperti⁵³, più di ogni altra realtà pubblica, al rapporto diretto con il cittadino-soggetto politico ed utente nel contempo.

Il rilievo che ha il cittadino in entrambe le sue caratteristiche pone il sistema decisionale del Comune nella necessità assoluta di rapportarsi costantemente alla volontà del medesimo per cui, a volte, possono essere privilegiate le decisioni più popolari anziché quelle ritenute nel periodo medio-lungo più rispondenti all'interesse generale. Si tratta di un vincolo istituzionale caratterizzante ogni volta che gli amministratori siano eletti direttamente dai cittadini e la dimensione locale permetta rapporti formali e informali tra i medesimi. A maggior ragione occorrerà in ogni caso che sia assicurata la massima trasparenza nelle procedure decisionali: nei comuni di piccole dimensioni, essa è in gran parte garantita dalla conoscenza diretta dell'opinione pubblica, mentre per i Comuni più grandi occorre fare riferimento alle varie fasi

esercizio, quando i due sistemi non siano sollecitati a deformazione dalle forze contrastanti su di essi operanti Zappa G. (1962), *L'economia delle aziende di consumo*, Giuffrè, Milano pag. 61.

⁵⁰Si consideri: Passaponti B.(1986), *I prezzi politici nei servizi di pubblica utilità. Riflessi economico aziendali*, S.E.U., Pisa, sett.

⁵¹Di particolare utilità le ricerche del Marchi sui sistemi informativi, Marchi L.(1988), *I sistemi informativi aziendali*, Giuffrè, Milano.

⁵² Sul tema dell'autonomia si veda, Bruni G.(1968), *Le imprese pubbliche in economia d'azienda*, Libreria Dante Editrice, Verona. Per il rapporto tra struttura ed economicità si veda, invece, Padroni G.(1979), *Struttura organizzativa e condizioni di economicità*, Giuffrè, Milano. Rebori G.(1988), *Pubblica amministrazione*, in Azienda Pubblica, Giuffrè, Milano, n.1.

⁵³E' aperto sia dal punto di vista istituzionale, poiché tutti gli amministratori sono eletti dai cittadini, che anche dal punto di vista funzionale, in quanto i suoi risultati influiscono in modo importante sul sistema sociale ed economico. Affinché questi risultati possano essere correttamente valutati occorre non solo che essi siano noti, ma altresì che siano note le procedure che guidano i processi decisionali fino alle loro più estreme sintesi. Si veda Farneti G.(2000), *Il bilancio dell'ente locale: determinazioni preventive e consuntive*, Giappichelli, Torino. Farneti G.(1992), *Il controllo economico nell'ente locale*, Maggioli, Rimini.

dei processi decisionali standardizzandoli e imponendo sempre un calcolo preventivo dei costi sia di ogni singolo atto sia del processo nel suo complesso, in modo che la funzione di controllo possa esplicarsi nel modo più completo. Riconoscendo la dimensione aziendale all'ente locale, ormai non è più prorogabile l'esigenza di far crescere negli enti locali una mentalità e una cultura aziendale e di favorire l'utilizzo consapevole di criteri, di metodi e di strumenti aziendali. Tuttavia, il problema risiede nella ricerca di regole che consentano di perseguire il miglior rapporto tra risorse utilizzate e servizi resi alla collettività⁵⁴ e il rischio di trascurare le specificità delle amministrazioni pubbliche locali del nostro paese per adottare modelli mutuandoli dalla realtà produttiva privata o da diversi contesti culturali è elevato.

1.3 Le logiche aggregative

L'assetto istituzionale⁵⁵ di ogni singola azienda costituisce uno dei principali fattori che maggiormente influenzano il dispiegamento delle funzioni gestionali degli organi di governo, i processi di definizione degli obiettivi e delle strategie da perseguire e, dunque, i risultati conseguibili, nelle varie dimensioni, economiche, sociali e competitive. Una visuale estremamente interessante è rappresentata dai condizionamenti arrecati dalle tipologie di assetti proprietari e di sistemi di controllo che caratterizzano le aziende individualmente considerate, su cui si sono per lo più incentrati gli studi di Corporate Governance finalizzati allo studio delle determinanti della competitività dei diversi sistemi economici⁵⁶. Osservando il fenomeno da un'altra prospettiva, più vicina agli aspetti gestionali, si ritiene utile preliminarmente analizzare, nel contesto delle variabili che definiscono l'assetto istituzionale, un particolare aspetto dei fattori organizzativo e di contesto, da individuare nella circostanza di essere parte di un'organizzazione complessa e sovrastante la singola unità economica⁵⁷. In tale prospettiva di analisi, le aziende facenti parti di una qualsiasi forma aggregativa non possono essere intese come organismi del tutto indipendenti, poiché a fronte della necessaria autonomia da riconoscersi a esse, occorre altresì tenere in dovuto conto le peculiari manifestazioni e le logiche

⁵⁴ In questo senso Borghonovi E.(1994), *Assetti istituzionali e funzionamento delle aziende pubbliche* in Ruffini R., Valotti G.(1994), *Assetti istituzionali e governo delle aziende pubbliche*, Egea, Milano.

⁵⁵ Riguardo alla distinzione tra i concetti di contesto istituzionale ed assetto istituzionale, ed alle funzioni demandate a quest'ultimo, si veda utilmente Airoidi G. – Forestieri G.(1998), *Corporate Governance, Analisi e prospettive del caso italiano*, RCS Libri, Milano

⁵⁶ Sul tema si vedano: Porter M.(1990), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York. Chandler A.D.(1990), *Scale and Scope – The Dynamics of Industrial Capitalism*, Harvard University Press, Cambridge; Airoidi G., (1993), *Modelli di capitalismo e modelli di impresa: schema per l'analisi comparata*, in *Economia e Management* n.2.

⁵⁷ A tal riguardo Ferrando ritiene che: “La forma-gruppo è dunque una variabile non neutrale nel senso che il suo ruolo e le sue funzioni, il suo grado di diffusione ed il tipo di regolamentazione cui è assoggettata non sono sicuramente indifferenti rispetto all'operare dei sistemi aziendali e del sistema economico, e d'altra parte funzioni e diffusione dei gruppi sono strettamente legati alle condizioni economiche...storiche...istituzionali entro cui prendono corpo le attività imprenditoriali, Ferrando P.M.(1990), *Gruppo e teorie dell'impresa. Ipotesi interpretative a confronto*, in Ferrando P.M.- Caselli L.- Gozzi A., *Il gruppo nell'evoluzione del sistema aziendale*, FrancoAngeli, Milano, pag.74-75.

di comportamento che caratterizzano le aziende parte di una struttura che, più o meno intensamente, le tiene avvinte tra loro, e che ne indirizza l'operato secondo finalità determinate⁵⁸. Il gruppo è considerato dalla dottrina economico-aziendale la forma che si caratterizza per la maggiore intensità e durata dei vincoli che legano le aziende che ne fanno parte⁵⁹. Numerose sono le modalità con cui si perviene a delineare un'aggregazione, così come i moventi e le finalità specifiche che le originano. A tale ultimo proposito, un comune denominatore è individuato nella ragione economica o, per meglio dire, nella ricerca di quelle condizioni che, facendo leva sul principio di razionalità economica che deve orientare la gestione e l'organizzazione aziendale, consentano alle aziende coinvolte nelle combinazioni che si considerino, di raggiungere, ovvero di consolidare, il proprio equilibrio⁶⁰. In particolare, le cause che spiegano l'affermarsi del fenomeno aggregativo tra le aziende, possono essere ricondotte ad una prospettiva comune rappresentata dalla tendenza alla crescita dimensionale dei complessi produttivi. Le motivazioni che danno impulso alla crescita dimensionale sono di eterogenea natura⁶¹, quali il progresso tecnico e tecnologico o l'espansione e l'integrazione dei mercati. Tali fattori spingono le singole unità produttive a rispondere in maniera adeguata ai cambiamenti indotti dalla turbolenza ambientale, ripristinando sotto vari profili, tecnico, economico,

⁵⁸Il concetto di autonomia è insito nella stessa definizione di azienda, per cui se la prima non esiste non può esistere la seconda. La peculiare situazione di trovarsi inserita in un'organizzazione di grado superiore, ne ostacola la piena manifestazione, soprattutto allorché le strategie o le politiche della singola unità vanno ad intersecarsi con quelle delle altre realtà economiche dell'aggregazione, ma non ne elimina completamente le possibilità di espressione. La singola azienda rimane, pertanto, detentrica di un'autonomia relativa, perché condizionata, non solo dall'ambiente circostante, ma dagli obiettivi, dai piani, e dalle scelte della capogruppo; la parte complementare che sembrerebbe venir meno, in realtà viene assorbita dal gruppo, al quale va a rafforzare l'autonomia economica in quanto esso stesso organismo aziendale, Ferraris Franceschi R.(1995), *Appunti di Economia Aziendale* Edizioni Kappa, Roma, pag. 68-71.

⁵⁹Il gruppo viene posizionato dalla dottrina all'estremo superiore di una ipotetica scalanella quale l'ordine di grandezza è costituito dall'intensità dei legami e dai conseguenti vincoli che in un certo qual modo subiscono le aziende, Si veda il contributo di Ferrando in merito all'esposizione delle principali posizioni dottrinali riguardo al tema dei gruppi, in Ferrando P.M., *Gruppo e teoria dell'impresa. Ipotesi interpretative a confronto*, in Ferrando P.M. -Caselli L.-Gozzi A.(1990), *Il gruppo nell'evoluzione del sistema aziendale*, FrancoAngeli, Milano pag.36-78. Cassandro P.E. (1968), *I gruppi. Lineamenti economico-aziendali*, Giuffrè, Milano. Massari M.(1979), *Gruppi aziendali e proposta modificata sul bilancio consolidato*, Cacucci, Bari. Onida P.(1951), *Le dimensioni del capitale di impresa*, Giuffrè, Milano. Terzani S.(1974), *I gruppi aziendali e bilanci consolidati*, in Ardemani, *Manuale di amministrazione aziendale, controllo e finanza*, Isedi, Milano.

⁶⁰Il gruppo in quanto tale rappresenta una delle molteplici forme di aggregazione a cui i soggetti che governano le imprese ricorrono nel perseguimento delle proprie strategie competitive. Cassandro, pur individuando le cause specifiche che si trovano all'origine dei processi costitutivi delle aggregazioni tra le imprese, le riconduceva ad unità individuando quale principale movente il fine, di matrice economica, di "...conservare e sviluppare la vita dell'impresa" o anche, trattando degli utenti delle imprese aderenti alle forme aggregative, "...di conservare e migliorare la propria capacità funzionale". Cassandro P.E., *I gruppi aziendali*, Cacucci Editore, Bari pag. 16-21. In merito alle forme aggregative e di cooperazione tra le aziende, esiste un'ampia letteratura nazionale ed internazionale; sul tema si vedano, tra gli altri, i seguenti autori nazionali: Cassandro P.E.(1954), *I gruppi aziendali*, op.cit.; Amaduzzi A.(1961), *Le gestioni comuni*, Utet, Torino; Azzini L.(1964), *Autonomia e collaborazione tra le aziende*, Giuffrè, Milano; Azzini L.(1975), *Gruppi aziendali*, Giuffrè Milano; Galassi G.(1969), *Concentrazione e cooperazione interaziendale*, Giuffrè, Milano; Lai A.(1990), *Le aggregazioni di imprese*, FrancoAngeli, Milano; Passaponti B.(1994), *I gruppi e le altre aggregazioni aziendali*, Giuffrè, Milano.

⁶¹In merito si rimanda, a Passaponti B.(1992), *Le aggregazioni tra aziende*, SEU, Pisa, pag. 16 e ss.

commerciale, organizzativo ecc., gli equilibri e le condizioni che ne rendono conveniente l'agire⁶².

Tuttavia, un dimensionamento eccessivo della singola impresa, aumentandone la rigidità operativa, può tradursi in una scelta antieconomica, inoltre, la diversificazione e la ricerca della flessibilità sono divenute oramai esigenze primarie, a fronte dei mutamenti economico-sociali attuali, per cui le aziende tendono a ricercare le soluzioni capaci di esplicitare i vantaggi dell'integrazione, isolandone i risvolti negativi⁶³. L'obiettivo diviene, in altri termini, raggiungere il dimensionamento economicamente conveniente mediante legami flessibili, ma non per questo meno duraturi dell'alternativa dell'integrazione. Il contributo che ogni singola realtà offre all'aggregato è, peraltro, nella maggior parte dei casi, vincolato e determinato dagli intenti del soggetto che in qualche modo se ne è fatto promotore e che diviene gestore, tale soggetto in sintesi dovrebbe tendere a governare l'aggregato in una dimensione unitaria, salvaguardando contestualmente l'autonomia riconoscibile alle aziende collegate, ovvero quella non alternativa ma complementare al concetto di visione unitaria⁶⁴, oltre a vincolare il complesso al perseguimento dei propri obiettivi. Quello aggregativo è, dunque, un fenomeno multidimensionale; numerose sono, infatti, le sue forme organizzative e funzionali, le cause da cui traggono origine, e le sue finalità specifiche⁶⁵.

1.3.1 Aspetti peculiari dei gruppi

Le finalità e processi che conducono alla formazione dei gruppi incidono con tutta evidenza sulla loro strutturazione, pertanto, prospettare una classificazione sarebbe poco utile⁶⁶.

⁶²Il legame "Crescita dimensionale"- "affermazione forme aggregative", trova un'espressione chiara ed esauriente in Passaponti B. (1994), *I gruppi e le altre aggregazioni aziendali*, Giuffrè, Milano, pag. 3-16 e pag. 73-81

⁶³In questo senso si verifica il ricorso, talvolta alternativo, alla creazione dei collegamenti tra le unità produttive, le quali, anche per il semplice fatto di trovare collocazione in situazioni aziendali tra loro estremamente differenziate, enfatizzano la funzione di integrazione ed unione economica che sostituisce quella meramente tecnico-produttiva. "L'unità economica, non va ricercata soltanto nella similarità o nella connessione tecnica fra le diverse imprese costituenti il gruppo, ma anche in quei legami economici meno appariscenti, che si stringono fra imprese svolgenti attività produttive diverse", Cassandro P.E., *I gruppi aziendali*, Cacucci Editore, Bari pag. 87-91.

⁶⁴In proposito scrive Azzini: "Nel gruppo aziendale ogni unità perde la propria autonomia economica e si manifesta come unità economica relativa: in esso ha funzione e carattere di parte complementare ... Unità e autonomia dell'attività di gruppo e indipendenza formale delle singole unità, sono i caratteri che fondamentalmente contraddistinguono il nostro istituto". Azzini, L. (1975), *Gruppi aziendali*, Giuffrè, Milano, pag. 27.

⁶⁵Per gli studi classici, l'analisi del tipo di legami e del posizionamento delle singole aziende è obiettivo primario nell'analisi delle aggregazioni. In merito scrive Cassandro: "si tratta, cioè, di vedere, nei vari casi, come operi il legame creato dall'aggruppamento e se esso crei tra le varie imprese del gruppo una coesione così stretta da dare origine a una compiuta unità economica di grado superiore". Cassandro P.E., *I gruppi aziendali*, Cacucci Editore, Bari pag. 50.

⁶⁶Tra le classificazioni più ricorrenti si ricordano quelle che distinguono i gruppi in: finanziari, economici e misti, orizzontali e verticali, pubblici e privati, nazionali e multinazionali. All'interno di ciascuna categoria, si potrebbero fare ulteriori distinzioni basate, ad esempio, sull'entità delle partecipazioni, o sulle modalità in cui sono strutturate. Si rimanda a Passaponti B. (1992), *Le aggregazioni tra aziende*, SEU, Pisa pag. 147 e ss.

È possibile, tuttavia, individuare la presenza all'interno di ogni singola tipologia che si individuino, di alcuni motivi ricorrenti che rappresentano i caratteri discriminanti rispetto ad altri tipi di aggregazioni, essi si individuano – secondo Passaponti – nei seguenti elementi:

- un insieme di aziende dotate di autonomia giuridica, solitamente aventi la forma di società di capitali;
- un unico soggetto economico;
- collegamenti di natura finanziaria tra la holding e le aziende;
- un capitale, un risultato economico, ed un bilancio di gruppo.

A completamento dell'elencazione riportata, si ritiene importante soffermarsi su alcuni aspetti di particolare interesse, riguardanti l'individuazione e la gestione, da parte del soggetto economico del gruppo. Un primo ordine di considerazioni concerne la stessa delimitazione del gruppo, che, se inteso in senso stretto, include i soli soggetti controllati dalla holding; individuare il gruppo significa, perciò, individuare l'area del controllo, nella quale possono essere incluse unità partecipate con quote anche minoritarie⁶⁷.

Un secondo ordine di osservazioni riguarda la valutazione del grado di coesione dell'aggregato. Le unità aziendali comprese nel gruppo sono tra loro collegate da vincoli di natura finanziaria, che fissano le condizioni necessarie per una conduzione unitaria; essi non costituiscono però una conduzione sufficiente, che si riscontra nei vincoli di natura economica. L'edificazione del legame economico, sulla base del quale si distinguono i gruppi economici da quelli finanziari, è compito del soggetto economico il quale deve riuscire a gestire in maniera uniforme e coordinata le aziende, e secondo un preciso fine comune. In questo senso, si potrà ragionevolmente parlare di gruppo come unità economica, nella quale esiste una coesione che prescinde dalle differenziazioni di forma e di sostanza delle organizzazioni che ne fanno parte⁶⁸.

Nell'ambito della finalità di ordine generale che conduce alla formazione dei gruppi, studi classici vi distinguono due sotto-categorie⁶⁹ ossia il miglioramento delle condizioni di equilibrio e il mantenimento o il ripristino delle stesse.

⁶⁷ La definizione dell'area del controllo non può prescindere dalla tradizionale distinzione tra controllo di diritto, ovvero quello realizzato considerando i parametri fissati dal codice civile, e controllo di fatto, ovvero quello realizzato indirettamente mediante il ricorso ad appositi istituti (sindacati di voto e/o di blocco, società intermedie). Sull'argomento si veda, tra gli altri, Sarcone S. (1993), *I gruppi aziendali*, Giappichelli, Torino, pag. 61-64

⁶⁸ Il gruppo è una unità economica poiché le singole unità sono gestite coerentemente e in modo duraturo per il più efficace perseguimento di finalità comuni sia pure condizionate dal conveniente perseguimento di fini specifici propri ad ognuna. Ogni unità deve coordinare i suoi piani di gestione e i suoi programmi di esercizio ai piani generali del complesso. Azzini L. (1975), *Gruppi aziendali*, Giuffrè Milano, pag. 32-33. Passaponti B. (1994), *I gruppi e le altre aggregazioni aziendali*, Giuffrè, Milano, pag. 110.

⁶⁹ Cassandro individua due categorie di finalità che spingono alla formazione dei gruppi, all'interno di una categoria di ordine generale che è quella della convenienza economica dell'azienda promotrice dell'aggregazione, che diviene successivamente convenienza economica del gruppo. Cassandro P.E. (1954), *I gruppi aziendali*, Cacucci Editore, Bari, pag. 127

Semplificando, si può osservare che il primo caso si riscontra, solitamente, nelle ipotesi in cui la capogruppo procede per successive acquisizioni, in linea con mire di tipo espansionistiche, a delineare progressivamente la sua struttura di gruppo. Il secondo caso si ravvisa, invece, più frequentemente nelle circostanze in cui le dimensioni troppo elevate raggiunte, possono indurre il soggetto promotore ad avviare un processo di riorganizzazione mirato a strutturare nelle forme di gruppo la propria azienda. Le cause e i procedimenti seguiti risultano dunque sensibilmente differenziati, e ciò si traduce generalmente in numerose impostazioni nella strutturazione e nel funzionamento del gruppo⁷⁰.

In dottrina, per quanto riguarda l'organizzazione dei gruppi, con riferimento all'aspetto della ripartizione dei ruoli e delle funzioni, si fa solitamente richiamo alle forme decentrate o accentrate, riconoscendo alle prime un'aprioristica superiorità. I vantaggi connessi a tale soluzione, la quale dà origine all'ordinamento conosciuto come imprenditoriale⁷¹, si conseguono solo e soltanto nel caso in cui la holding possieda gli strumenti per esercitare con efficacia le sue funzioni di gruppo, ovvero di indirizzo, controllo e coordinamento, altrimenti l'adozione di configurazioni organizzative e decisionali più evolute, potrebbe risultare addirittura maggiormente deleteria per l'unione rispetto a soluzioni che prevedono un forte grado di accentramento dei poteri decisionali. Si tenga conto che l'applicazione degli ordinari strumenti mediante i quali si esplica l'attività di pianificazione e controllo, trova nel gruppo una serie di complicazioni sconosciute alla singola azienda⁷².

In primo luogo, perché essi vanno indirizzati al monitoraggio non di una ma di una moltitudine di realtà economiche e, in secondo luogo, perché si rende necessario aggiungere ai già esistenti di nuove modalità e indici di misurazione e controllo della performance a livello di intero aggregato quali ad esempio, piani, budget, scostamenti, reports e bilanci, tutti nella dimensione consolidata⁷³.

⁷⁰ Barone D.(2004), *Enti locali e aziende di servizi pubblici. Assetti e processi di governance*, Giuffrè, Milano

⁷¹ Si intende però che l'ordinamento del gruppo sarà vero e proprio ordinamento imprenditoriale quando le singole società del gruppo abbiano larga iniziativa e non siano invece troppo legate a disposizioni e regolamenti centrali che finiscono per trasformare un ordinamento formalmente imprenditoriale in altro sostanzialmente burocratico, Cassandro P.E. (1954), *I gruppi aziendali*, Cacucci Editore, Bari, pag. 164.

⁷² Sul tema si vedano, tra gli altri, Ansoff H.I., *Corporate strategy*, McGraw-Hill, New York, 1965; Canziani A., *La strategia aziendale*, Giuffrè, Milano, 1984. Paolini A., *Il controllo strategico. Uno schema di analisi*, Giuffrè, Milano, 1993. Eminente G., *Pianificazione e gestione strategica dell'impresa*, Il Mulino, Bologna, 1986. Mintzeberg.H., *La formulazione della strategia: strategie deliberate e strategie emergenti*, in *Problemi di gestione*, n. 10/1987. Zan I., *Strategia d'impresa. Problemi di teoria e di metodo*, Cedam, Padova, 1985. Pellicelli G., *Strategie e pianificazione nelle imprese*, Giappichelli, Torino, 1985. Bergamin Barbato (1991), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino.

⁷³ Sull'argomento si vedano fra gli altri, Beretta S.(1990), *Il controllo dei gruppi aziendali*, Egea, Milano, pag.188; Garlatti A.(1994), *L'impresa pubblica e il controllo del gruppo locale*, Egea, Milano, pag.182. Si considerino, poi, in maniera specifica le osservazioni della Bergamin Barbato circa le peculiarità degli indicatori e del sistema di reporting nelle aziende pluribusiness strutturate nella forma di gruppo, in Bergamin Barbato M.(1991), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino, pag. 415

1.4 L'evoluzione storica dei servizi pubblici locali

Durante il ventesimo secolo si è assistito a numerose configurazioni e definizioni di servizio pubblico, dovute al mutare delle condizioni sociali, politiche ed economiche della popolazione, delle condizioni di struttura del settore di gestione ed erogazione di servizi pubblici e della diversa sensibilità che la P.A. ha ritenuto di riservare al settore, sia per quanto attiene al livello di regolamentazione sia per quanto riguarda le soluzioni organizzative prescelte⁷⁴.

Le finalità delle aziende pubbliche sono la sintesi della cultura politica e sociale del tempo cui sono riferite e, pertanto, nel tempo si manifestano i cambiamenti delle finalità istituzionali che si adeguano al periodo storico e, quindi, all'evoluzione del ruolo dello Stato nella società moderna.

Partendo dall'epoca della prima apparizione delle imprese di servizi pubblici possiamo individuare quattro fasi e stadi temporali in cui posizionare il ruolo dei servizi pubblici nella società⁷⁵:

- Nascita e primo sviluppo (1850 – 1900);
- Regolamentazione pubblica (1900 – 1945);
- Pubblicizzazione del settore (1945 – 1985/1990);
- Deregolamentazione e sviluppo della concorrenza e privatizzazione (dal 1985/1990 ad oggi).

Secondo Borgonovi⁷⁶, il primo periodo rappresenta la fase conosciuta come “modello dello Stato dei diritti fondamentali” in cui lo Stato riconosce i diritti fondamentali della persona e limita il suo ruolo ai poteri di regolazione della società e all'esercizio delle funzioni inderogabili quali la riscossione coatta dei tributi e la conservazione e gestione del patrimonio, pubblico. Questo periodo vede la nascita di alcuni servizi operanti su scala comunale a iniziativa anche di imprese private, che in Italia erano rappresentate da investitori esteri, sulla base di concessioni rilasciate dalle amministrazioni comunali⁷⁷.

⁷⁴ “Ebbene, stante la strumentalità delle aziende pubbliche, che assumono ruoli differenti a seconda delle finalità istituzionali e quindi dall'evoluzione del ruolo dello Stato nella società moderna per loro occorre che i processi organizzativi, di gestione e di rilevazione, siano tutti strettamente correlati alle norme che li disciplinano anche se l'osservanza di queste norme troppo spesso sono in contrasto con l'agire economico”, Borgonovi E.(2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, p. 19

⁷⁵ Mele R.(2003), *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, pag. 1

⁷⁶ “Coerentemente al contenuto delle quattro fasi sopra indicate, Borgonovi, posiziona il ruolo dello Stato e quindi della PA nella società”, Borgonovi E.(2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, p. 19 e ss.

⁷⁷ Durante tale periodo si ha una prima serie di tentativi realizzati soprattutto nei comuni dell'Italia centro-settentrionale, non ancora inquadrati in una regolamentazione. In particolare, si hanno gli esempi del servizio pubblico del gas (Genova 1945 – Vercelli 1852 – Brescia 1859- Rovigo 1862 ecc...) nella distribuzione dell'acqua (Udine 1885 - Terni 1895 - Vercelli 1889) dei trasporti urbani (Genova 1865) della produzione elettrica (Brescia 1893 – Verona 1898), Mele R.(2003), *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, pag. 2.

Il secondo periodo, quello della regolamentazione, è caratterizzato dai primi tentativi di definire una normativa per esercitare il controllo pubblico sulle attività del settore su scala nazionale e locale⁷⁸. In Italia, in risposta ai c.d. fallimenti dei mercati⁷⁹, la Legge n. 103 del 1903, meglio nota come “Legge Giolitti”, introdusse la municipalizzazione dei servizi pubblici, in tale fase ha ricoperto il ruolo di attore protagonista a seguito dei risultati non soddisfacenti ottenuti con il sistema delle concessioni ai privati⁸⁰. Dal 1903, la gestione diretta dei servizi divenne realizzabile, oltre che in economia, anche tramite il braccio operativo delle aziende municipalizzate, le quali si configuravano come mere emanazioni funzionali non distinte dall’ente, né sotto il profilo giuridico, né sotto il profilo gestionale⁸¹, pertanto si configurava una sovrapposizione tra ente e azienda, nella quale elementi politico-istituzionali ed elementi gestionali erano indivisibilmente connessi⁸². L’azienda diviene lo strumento per la gestione del consenso elettorale, cui l’ente impone lo svolgimento di attività che rispondono a logiche e pretese politiche⁸³.

Il terzo periodo che prende avvio dalla fine del secondo conflitto mondiale si caratterizza per una crescita esponenziale della domanda di servizi di pubblica utilità da parte dei cittadini che, contestualmente all’avvio di una politica a sostegno della crescita economica del Paese, ha visto aumentare anche la varietà dei servizi pubblici offerti dallo Stato e dalla P.A. in generale, pertanto, crebbe fortemente la figura di Stato imprenditore⁸⁴, gestore dell’attività economiche tramite imprese pubbliche realizzando per la prima volta un certo distacco gestionale ed

⁷⁸ Per il settore ferroviario già nel 1865, favorito anche dal piano di riordino statale, il settore dei trasporti ferroviari di lunga distanza era concentrato nelle mani di 5 grandi aziende: per quello elettrico sebbene il numero delle imprese censite nel 1965 si componeva di 3370 unità, gran parte della produzione e distribuzione di energia era concentrata nelle mani di non più di una decina di imprese. Infine per il settore telefonico, già nel 1923 il servizio veniva espletato da 5 grandi imprese a ciascuna delle quali era affidata per 30 anni la concessione del servizio in una determinata zona. Nel 1925 fu costituita l’azienda di Stato per i servizi telefonici. Sotto il profilo operativo, interventi diretti di tipo imprenditoriale si sostanziarono nella creazione di imprese-organo (Aziende Autonome Statali) di una certa autonomia contabile ma senza una reale libertà decisionale e strategica (Monopolio dei Tabacchi, Saline di Stato, Poste e Telecomunicazioni). Successivamente si ebbe l’evoluzione da imprese-organo a Amministrazioni Autonome, venne concessa una limitata autonomia in grado di avviare la gestione al distacco dall’amministrazione centrale. Questa formula organizzativa è durata fino agli anni 80-90, quando per effetto dei processi di deregolamentazione le aziende sono state trasformate e incorporate, Mele R.(2003), *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, pag. 2.

⁷⁹ Sui possibili interventi pubblici sui processi produttivi si consulti, Cafferata R.(1983) *Innovazione e inerzia di gestione nelle aziende locali di pubblici servizi*, Azienda Pubblica n. 2, Maggioli, Rimini.

⁸⁰ Garlatti A., *Deregolamentazione e concorrenza nei servizi pubblici: implicazioni strutturali per l’economia degli enti locali*, Azienda Pubblica, Maggioli, Rimini, 1-2/2002, pag. 45.

⁸¹ Deidda Gagliardo E.(2007), *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, Giuffrè, Milano, pag. 60.

⁸² In tale fase l’ente locale gestiva di fatto l’azienda, con la conseguenza di una totale deresponsabilizzazione del management aziendale, Baccarini C.(1988), *Mutamenti ambientali e condotta strategica delle imprese municipalizzate*, Cedam, Padova. Si veda inoltre, Campanini(1984), *Le forme di gestione dei servizi pubblici locali: le municipalizzate*, in AA.VV., *Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, Milano.

⁸³ Mele R.(1994), *Servizio pubblico, mercato ed ente locale*, in Azienda Pubblica, n.2

⁸⁴ Cafferata R.(1983), *Pubblico e privato nel sistema delle imprese*, FrancoAngeli, Milano

organizzativo delle imprese dallo Stato. In questa fase, si assiste alla completa e integrale pubblicizzazione delle imprese tanto su scala nazionale che locale⁸⁵.

Questo modello fu definito del Welfare State⁸⁶, o “Stato sociale del benessere”, in quanto si assiste all’intervento diretto dello Stato nel sistema economico con il fine di redistribuire la ricchezza in maniera mirata svolgendo una funzione anche sociale garantita attraverso il prelievo fiscale, la cui pressione in questi anni cresce in misura proporzionale alle perdite dei servizi pubblici erogati⁸⁷.

Il quarto periodo, infine, relativo agli anni che vanno dal 1985/1990 a oggi, è caratterizzato dall’avvio di un processo di trasformazione che ha investito tutto il settore dei servizi pubblici e di pubblica utilità promuovendo interventi di: deregolamentazione⁸⁸, privatizzazione⁸⁹ e apertura dei settori alla concorrenza⁹⁰. Esso, infatti, si fonda sulle necessità di promuovere l’efficienza produttiva e l’efficacia delle aziende operanti nel settore dei pubblici servizi e di attuare la libera concorrenza nelle attività economiche, presupposto di base dell’Unione Europea⁹¹.

⁸⁵ Esempi su scala nazionale: Enel, Ferrovie, Telefoni. Su scala locale mediante l’acquisizione delle gestioni e delle aziende di servizi da parte degli enti locali, soprattutto Comuni. Questo periodo ha inizio dopo la fine della seconda guerra mondiale, la municipalizzazione si libera almeno parzialmente dagli ostacoli creati dal regime precedente, infatti la Costituzione all’art. 43 prevedeva il passaggio allo Stato o agli altri Enti pubblici delle imprese o attività che producevano ed erogavano servizi pubblici essenziali per la collettività. In questo periodo i Comuni, soprattutto, ampliano di molto il loro intervento diretto nella produzione dei servizi pubblici sia per le difficoltà economiche e finanziarie di molte aziende concessionarie, sia per dare concreta attuazione alle politiche di *welfare state*, Mele R.(2003), *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova.

⁸⁶ Con il termine Welfare State viene indicato quel sistema politico in cui lo Stato si assume la responsabilità di garantire e promuovere l’erogazione di importanti servizi sociali, quali sanità, educazione, assicurazione contro infortuni, sussidi alla disoccupazione, pensioni, edilizia pubblica, etc. Tale modello ha visto un’ampia applicazione dei suoi principi in tutti i paesi Europei dal 1950 al 1980. La sua origine è riconducibile a specifici modelli ideologici, in particolare alle teorie Keynesiane, in cui la razionalità economica dell’intervento pubblico genera benessere prevalentemente attraverso il sostegno all’occupazione. Per ulteriori approfondimenti si legga: Cafferata R.(1983), *Pubblico e privato nel sistema delle imprese*, FrancoAngeli, Milano.

⁸⁷ Borgonovi E.(2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, pag.20

⁸⁸ La deregolamentazione non va intesa come eliminazione di regole e di vincoli nella gestione dei servizi pubblici, ma modifica sostanziale le modalità di coordinamento, controllo e gestione delle attività del comparto di pubblica utilità, attuando una netta separazione tra le tre fondamentali funzioni: regolamentazione, gestione e controllo. La regolamentazione è attuata dal governo, dal parlamento e dagli enti pubblici locali, la gestione viene affidata alle imprese a proprietà tanto pubblica che privata, mentre la funzione di controllo per il rispetto degli obblighi previsti dalla regolamentazione è sottratta alla P.a. ed affidata ad autorità indipendenti con poteri amministrativi e sanzionatori. Mele R.(2003), *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, pag. 18

⁸⁹ Con la privatizzazione la P.A. trasferisce a soggetti privati la proprietà e l’esercizio di imprese pubbliche o di rami di attività di queste operanti nel settore dei pubblici servizi. Viene attuata in tutte quelle aree di attività in cui la P.A., perde interesse alla gestione diretta ed in cui è prevista la concorrenza, mentre la proprietà pubblica potrebbe rappresentare una soluzione utilizzabile nelle aree di servizi pubblici, cosiddetti universali, sia nella proprietà a gestione delle infrastrutture di rete necessarie per taluni servizi. Mele R.(2003), *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, pag. 18

⁹⁰ La libera concorrenza, prevista per tutte le attività economiche comprese quelle di “interesse economico generale” nell’ambito della comunità Europea è la condizione di mercato imposta dall’art. 90 del Trattato della Comunità con la sola eccezione delle attività di servizio universale e quelle di rete, Mele R.(2003), *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, pag. 18

⁹¹ Borgonovi sottolinea come un mercato liberalizzato è tale quando presenta condizioni che concretamente lo rendono appetibile per i nuovi entranti, E. Borgonovi (2001), *Liberalizzazione e privatizzazione delle public utilities locali: il punto di vista aziendale*, in atti del convegno “Liberalizzazione e privatizzazione delle public utilities locali”, Modena, 11 ottobre. A tal proposito anche Amendola G., scrive: “I mercati liberalizzati necessitano di un sistema di regole che evitino comportamenti anticompetitivi ed abusi di posizioni dominanti da parte degli ex-monopolisti (incumbent)”, Amendola G. 2002, *Deregolamentazione e concorrenza nelle telecomunicazioni*, in atti del convegno “I processi di deregolamentazione dei servizi

In questo periodo, lo Stato moderno si è orientato verso un modello definibile della “qualità della vita o dei servizi”⁹², nel quale è centrale l’efficienza e l’efficacia delle AAPP nella produzione dei propri servizi corrispondenti alle richieste della collettività, che per effetto del miglioramento delle condizioni economiche ha esigenze accresciute in termini di varietà e qualità. Contemporaneamente a ciò, si attua un ridimensionamento dell’intervento pubblico, per cui l’amministrazione è meno coinvolta nei processi di produzione tecnica, dovendo concentrare la propria attenzione sul governo dei comportamenti economici di altri soggetti, sorge il modello dello Stato regolatore⁹³. Le innovazioni tecnologiche e organizzative, in tale periodo, hanno reso possibile soluzioni produttive e organizzative dei mercati prima impensabili, eliminando le ragioni stesse del monopolio naturale⁹⁴. L’evoluzione accennata nei settori di servizi pubblici configura un nuovo contesto istituzionale che obbliga le imprese delle holding pubbliche di esistere non più in un’ottica strumentale, bensì di economicità. In linea con quanto descritto, studi aziendalisti⁹⁵ hanno dimostrato che un recupero di efficienza delle imprese pubbliche garantisce automaticamente anche un recupero di socialità.

1.5 L’evoluzione delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali

Posto che a livello legislativo non esisteva una nozione generale di servizio pubblico, la dottrina e la giurisprudenza amministrativa, qualificano storicamente il servizio pubblico locale rispetto a due profili⁹⁶:

pubblici. Vincoli, opportunità, istituzionali e condizioni operative”, Fisciano, 11-12 Aprile. La logica economica del Trattato CE privilegia l’economia di mercato, che va applicata anche quando le attività sono gestite dal settore pubblico, tranne nei casi in cui le “attività” per loro stessa natura non possono essere esercitate in regime di concorrenza, in Mameli B. (1998), *Servizio pubblico e concessioni*, Giuffrè, Milano, pag.20

⁹² Borgonovi E.(1996), *Le nuove frontiere dei servizi pubblici tra soddisfazione dell’utente e tutela dell’interesse pubblico*, in Sinergie, n.41

⁹³Tuttavia, il passo indietro dello Stato e della PA, “in relazione all’affermarsi dei valori di solidarietà sociale e in presenza di forti e crescenti interdipendenze tra fattori economici e sociali, richiederanno interventi pubblici di regolazione snelli e discreti con lo scopo di favorire forme di concorrenza invece che l’affermazione di monopoli e il rispetto di comportamenti idonei a tutelare gli interessi pubblici”, Borgonovi E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano p. 21. Si assiste ad un ripensamento sul ruolo dello Stato nel sistema economico dando spazio alle critiche che affermavano come lo Stato doveva limitarsi ad intervenire esclusivamente in quei settori in cui il mercato da solo non garantiva l’accesso a quei servizi ritenuti socialmente rilevanti e quindi tutelabili per tutti i cittadini, Anselmi L.,(1995), *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino

⁹⁴ “Una situazione di monopolio, pubblico o privato, appare dunque ai più un potenziale incubatore di atteggiamenti di scarsa valorizzazione delle risorse, perdita di efficienza, demotivazione del sistema organizzativo, minore attenzione alle esigenze del cliente, impoverimento delle doti di creatività e di intraprendenza da parte del soggetto economico”, Antonelli V., *Regole di mercato e condizioni di economicità per le aziende di servizi pubblici locali*, in Antonelli V., Iuliano G., *Osservazioni economico aziendali sulle regole di mercato nei servizi pubblici locali: il settore della distribuzione del gas*, Azienda Pubblica, Maggioli, Rimini, n.3/2003, pag. 160

⁹⁵Cafferata R.(1983), *Pubblico e privato nel sistema delle imprese*, FrancoAngeli, Milano, Borgonovi E.(1996), *Le nuove frontiere dei servizi pubblici, tra soddisfazione dell’utente e tutela dell’interesse pubblico*, in sinergie n. 41; Mele R.(1995), *L’evoluzione ed l’approccio nelle imprese di pubblici servizi: le privatizzazioni della gestione dell’azienda pubblica*, in Anselmi L., *Privatizzazione come e perché*, Maggioli, Rimini.

⁹⁶ Deve attribuirsi al contributo di A. De Valles (1930), *I servizi pubblici*, in Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano, vol. VI, Milano, 360 e ss.), il merito di aver studiato e sviluppato la nozione di servizio pubblico nella sua versione soggettiva. La teoria soggettiva dopo l’emanazione della legge Giolitti, si è diffusa rapidamente soprattutto in un primo momento, quando l’interesse si era concentrato nell’affidare all’amministrazione un’attività imprenditoriale, la quale successivamente veniva offerta ai cittadini in modo indifferenziato. All’impostazione originaria si è venuta a contrapporre una ricostruzione oggettiva della nozione di servizio pubblico con l’intento di qualificare un’attività in base alla sua rispondenza alla

- sul *piano oggettivo*, il servizio è caratterizzato dalle attività svolte e finalizzate al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile. Tali finalità, di carattere politico sociale, devono essere indicate all'interno degli atti deliberativi dell'ente;
- sul *piano soggettivo*, invece, il servizio deve essere ricondotto a un soggetto di rilievo pubblico, sia direttamente che indirettamente, come nel caso di rapporti concessori (concessionario della riscossione delle entrate ecc.) o di partecipazione all'assetto organizzativo dell'ente (organismi partecipati o, comunque, controllati).

Da tempo, il profilo oggettivo è quello prevalente in dottrina e in giurisprudenza⁹⁷, in linea con questo orientamento, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (CNDCEC) ha emanato il principio n. 14 - Controllo sugli Organismi Partecipati –riferendosi all'art. 112 del d.lgs. n. 267/2000 secondo il quale sono servizi pubblici locali quelli “*aventi per oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*”⁹⁸. Precisamente, tale definizione ampia e flessibile è stata introdotta dall'art. 22 della legge 142/1990, poi confluita nel TUEL⁹⁹.

pubblica utilità e al pubblico interesse, a prescindere dal soggetto al quale è istituzionalmente collegata. L'elaborazione della teoria in esame si deve a Pototschnig, il quale afferma che i caratteri del servizio si ricavano da una interpretazione congiunta degli artt. 41 e 43 della Cost, Pototschnig U.(1964), *I servizi pubblici*, Padova; Si veda anche la ricostruzione di Nigro M., *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in Riv., trim.dir.Pubb.,157,118 e ss.

⁹⁷ La tesi oggettiva ha trovato accoglimento in un noto indirizzo giurisprudenziale sostenuto dal Consiglio di Stato con l'ordinanza n.1/2000, Foro it. 2000, fasc. III, 365.

⁹⁸ Il Consiglio di Stato, nella propria pronuncia n. 2605/2001 stabilisce che «per servizio pubblico locale si intende qualsiasi attività che si concretizzi nella produzione di beni o di servizi in funzione di un'unità per la comunità locale, non solo in termini economici ma anche in termini di promozione sociale, purché risponda ad esigenze di utilità generale o ad essa destinata in quanto preordinata a soddisfare interessi collettivi». Lo stesso Consiglio di Stato ritorna sul tema con la sentenza n. 2024/2003 aggiungendo che «per servizio pubblico locale si intende qualsiasi attività che si concretizza nella produzione di beni e servizi in funzione di un'utilità per la Comunità locale non solo in termini economici ma anche ai fini di promozione sociale».

⁹⁹Una prima ricongiunzione delle norme esistenti sul tema dei servizi, e non solo, all'interno di un Testo Unico viene introdotta per la prima volta nel panorama normativo italiano all'indomani della Legge Giolitti, attuata con il RD del 4 febbraio 1923 n. 253, pervenendo al Testo il 15.10.1925 n. 2578. Il TU intervenne per rimodulare ed ampliare la disciplina all'epoca vigente, nell'ottica di rendere la gestione dei servizi pubblici maggiormente aderente alle fattispecie gestionali che avrebbero potuto emergere dalle singole realtà locali. Con l'entrata in vigore del TU degli EELL, potevano alternativamente erogare il servizio pubblico mediante:

- affidamento a terzi del servizio;
- propria gestione diretta;
- aziende speciali.

In tal modo si andò a integrare la tipologia della gestione municipalizzata dei servizi, che conseguentemente poteva essere realizzata mediante un'azienda semplice, nel caso vi fosse la necessità di gestire un unico servizio, attraverso aziende cumulative, nell'ipotesi di gestione di più servizi, mediante aziende consortili, se dovevano essere gestiti uno o più servizi da parte di più enti. Il modello in questione entrò in crisi nel secondo dopo guerra, a partire dagli anni Sessanta, mostrandosi carente sul profilo strutturale, in quanto non riusciva a fornire una risposta adeguata all'ampliarsi delle necessità delle collettività locali, sul profilo economico, a causa della gestione antieconomica generalizzata. Con la Legge n. 142/1990 il legislatore intervenne apportando al T.U. del 1925 aspetti innovativi e differenziazioni: fu messa da parte la vecchia logica dell'elencazione delle attività municipalizzabili e fu allargata la categoria dei servizi pubblici, ricomprendendovi tutte quelle attività tese a realizzare fini sociali o a promuovere lo sviluppo civile. Mettendo così in evidenza che l'elemento qualificante del servizio non era solo il carattere imprenditoriale della gestione, ma anche il soddisfacimento di bisogni di carattere sociale, ritenute meritevoli di tutela da parte della collettività. AA.VV., *Le società pubbliche e il mercato. Il decreto Bersani e la legge Finanziaria 2008*, EUTEKNE- ODCEC – Fondazione Piero Piccanti, MAP, Torino, 2008. La legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, definisce il concetto di servizio pubblico, introduce la separazione tra ente proprietario e soggetti gestori esterni, distinti

L'art. 22 al comma 3, in perfetta sintonia con il periodo storico di riferimento, fissò che la gestione del servizio pubblico potesse essere realizzata secondo più modalità:

- a) in economia;
- b) in concessione a terzi;
- c) mediante azienda speciale;
- d) a mezzo di istituzione per i servizi sociale senza rilevanza imprenditoriale;
- e) mediante società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 267/2000, l'art. 113 fissò il principio secondo il quale i servizi pubblici locali possono essere gestiti anche da società a responsabilità limitata, il cui capitale deve essere detenuto prevalentemente dall'ente locale¹⁰⁰ e da società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria¹⁰¹.

Ne è conseguita una condizione in cui la gestione del servizio locale poteva assumere queste configurazioni (*Figura n. 1*).

rispetto al primo da un punto di vista giuridico (l'azienda speciale che va a sostituire la municipalizzata, la società per azioni a prevalente capitale pubblico, i consorzi tra più enti locali, il terzo concessionario), o da un punto di vista prettamente gestionale, le istituzioni). In ragione della prevalenza dell'affidamento in forma diretta, l'esternalizzazione prende avvio ma non è adeguatamente accompagnata da processi di privatizzazioni, Deidda Gagliardo E., (2007), *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, Giuffrè, Milano, pag. 63.

¹⁰⁰ In particolare è la c.d. *Bassanini bis* (Legge 127/1997) a prevedere anche le s.r.l. a prevalente capitale pubblico locale, di nuovo costituzione o già esistenti quale forma di gestione dei servizi pubblici locali, prevede inoltre agevolazioni fiscali per gli organismi aziendali promananti dall'esternalizzazione e consente di trasformare le aziende speciali in s.p.a.

¹⁰¹ L'utilizzo della forma societaria per la gestione dei servizi pubblici locali è possibile sia con partecipazione pubblica prevalente che minoritaria a seguito della Legge 498/92.

Figura n. 1 - Configurazioni di gestione del servizio



Fonte: adattato da A. Ziruolo, (2016), *Valore pubblico e società partecipate, tendenze evolutive della performance*, FrancoAngeli, Milano, pag. 89.

L'art. 113 del TUEL è stato più volte, nel corso degli anni, modificato e integrato da numerosi interventi legislativi, tra cui ricordiamo, la riforma dei servizi pubblici locali, Legge 448/2001 (legge finanziaria per l'anno 2002), che conferma l'abbandono delle forme di

affidamento diretto del servizio e della conseguente applicazione del confronto concorrenziale tramite le procedure a evidenza pubblica¹⁰².

Nell'ambito della riforma di cui all'art. 35, nel TUEL fu introdotto anche un articolo aggiuntivo, il 113-bis, con il quale si sono andati a definire i servizi pubblici privi di rilevanza industriale, successivamente dichiarato incostituzionale, lasciando indisciplinata un'importante area di intervento della PA locale¹⁰³.

Altra modifica rilevante apportata all'art. 113 del TUEL, è pervenuta a seguito dell'art. 14 del d.l.269/2003¹⁰⁴ e dell'art. 4, comma 234, della legge n. 350/2003¹⁰⁵, con cui si è posta fine alla dicotomia tra servizi aventi rilevanza industriale e servizi privi di rilevanza industriale, con il criterio basato sul concetto di rilevanza economica del servizio.

¹⁰² In particolare l'art. 35 prevede la gare come metodologia generale di affidamento del servizio, opera una distinzione tra servizi a rilevanza industriale e privi di rilevanza industriale, in sostituzione della precedente fondata sul criterio discriminante tra servizi a contenuto economico-imprenditoriale e servizi a contenuto sociale. Lo stesso, imprime una spinta rilevante al processo di esternalizzazione prevedendo che l'affidamento dei c.d. servizi a rilevanza industriale deve essere realizzato con procedura ad evidenza pubblica, sulla base di elevati livelli di performance. In ragione dell'apertura obbligata alle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi locali a rilevanza industriale, l'esternalizzazione assume contorni più sostanziali, anche grazie alla separazione effettiva dei ruoli tra ente locale proprietario e soggetto gestore da esso distinto, dando avvio alla concorrenza.

¹⁰³ Corte Costituzionale, 27 luglio 2004, n. 272, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, n. 1, p. 25, in massima: «È costituzionalmente illegittimo l'art. 14, c.1, lett. e) del decreto legislativo 30 settembre 2003 n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326 perché, prescrivendo che deve considerarsi integrativa delle discipline settoriali di fonte regionale la disposizione estremamente dettagliata e autoapplicativa di cui all'art. 113, c. 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, pone una illegittima compressione dell'autonomia regionale, risultando ingiustificato e non proporzionato rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza l'intervento legislativo statale. [...] Per le medesime ragioni è illegittimo, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche l'art. 113, c. 7, (limitatamente al secondo e terzo periodo) del d.lgs. n. 267 del 2000, così come modificato dall'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448»

¹⁰⁴ Tale decreto, convertito nella legge 326/2003, amplia l'ambito ristretto dei servizi a rilevanza industriale a quello più generale ed Europeistico dei servizi a rilevanza economica, ma compie un passo indietro eliminando l'obbligatorietà della gare per questi ultimi. In ragione del ritorno su posizioni di affidamento diretto e in seguito alle disposizioni sulla titolarità dell'attività erogativa, che sembrano attribuire agli enti locali vantaggi di posizione rispetto ai soggetti privati, l'esternalizzazione e la concorrenza compiono un passo indietro, Deidda Gagliardo E.(2007), *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, Giuffrè, Milano, pag. 64

¹⁰⁵ Apporta piccole modifiche e puntualizzazioni: ad esempio precisa il periodo transitorio di durata dell'affidamento dei servizi. Non senza difficoltà, si cerca di disciplinare la transizione dalla vecchia alla nuova normativa.

Figura n. 2 - Modalità di affidamento della gestione dei servizi in base all'art. 14 d.l. 269/2003



Fonte: adattato da A. Ziruolo (2016), *Valore pubblico e società partecipate, tendenze evolutive della performance*, FrancoAngeli, Milano, pag. 90 e 91

Un ampio ricorso, da parte degli enti locali, agli affidamenti diretti a società miste o all'in-house providing, si è verificato per effetto delle disposizioni sopra indicate. Il ricorso all'in-house si giustificava nella volontà dell'ente locale di mantenere una forte influenza sui servizi pubblici locali mediante il mantenimento di rilevanti poteri di nomina degli amministratori specialmente nel campo dei servizi economici, dando luogo a vere e proprie violazioni della normativa, difatti, frequenti sono stati gli sconfinamenti operativi al di fuori del territorio dell'ente proprietario, evidenziando, in tal modo, ancor più gli effetti distorsivi della concorrenza causati dall'intervento delle imprese in house¹⁰⁶. Al fine di mitigare tale fenomeno, la normativa in materia ha visto il susseguirsi di un elevato numero di interventi legislativi sulla base di un percorso poco lineare e talvolta contraddittorio rendendo arduo l'intervento degli EELL nell'organizzazione e gestione dei propri servizi. In merito si rinvia a quanto sarà precisato nel prosieguo sulle società partecipate nella riforma Madia.

La progressiva evoluzione delle forme gestionali dei servizi locali mediante la costituzione di società per azioni a partecipazione pubblica ha comportato la nascita di gruppi pubblici locali, con il conseguente ruolo di vertice della holding comunale in capo all'ente territoriale. In tale nuovo assetto basato sul decentramento nella gestione dei servizi e sull'emergere delle holding

¹⁰⁶Fasolini F. (2011), *House providing: una problematica aperta*, in AA.VV. *La governance degli enti locali*, Giappichelli, Torino, pag 307 "Inizialmente Il ricorso all'in house ha posto le seguenti problematiche: mancava l'individuazione dei requisiti essenziali idonei a determinare quando è possibile fare ricorso all'in house, poi si è sottolineato la totale assenza di una espressa previsione legislativa, inoltre si è sostenuto che esso si pone in contrasto con i principi generali stabiliti dalla Comunità Europea a tutela della concorrenza e del mercato.

comunali, è opportuno indagare sia sulla nuova funzione dell'impresa pubblica, sia sul nuovo ruolo dell'ente territoriale proprietario dell'impresa stessa.

1.5.1 Il gruppo aziendale applicato alla realtà comunale:

i problemi di governance

Si può affermare che i modelli di relazione tra ente locale ed imprese di servizi partecipate si dispongono lungo un binario ai cui estremi vi sono il “modello finanziario puro” e il “modello dell'impresa strumento”¹⁰⁷ (Figura n. 3) .

Figura n.3 – Relazioni tra ente locale e impresa pubblica

	<i>Modello dell'impresa strumento</i>	<i>Modello finanziario puro</i>
<i>Grado di autonomia dell'impresa</i>	Basso	Alto
<i>Intensità del legame con l'ente locale</i>	Alto	Basso

Fonte: Mele R., Cerrato D.,(2003), *Indirizzo e controllo delle strategie delle aziende partecipate dai comuni. Possibili modelli di relazioni*, in *Azienditalia*, n. 8

“Modello finanziario puro”: l'ente locale si limita a una pura partecipazione finanziaria, maggioritaria o minoritaria, insieme ad altri partner (azionariato popolare o altri investitori) nell'impresa di pubblici servizi, che opera con elevata autonomia imprenditoriale e manageriale e con piena capacità di assumere le scelte strategiche ritenute necessarie a migliorare le performance. In questi casi, le imprese tendono a espandere la loro azione in altri comparti di servizi ed altri mercati geografici. Esempi di quest'orientamento si ritrovano già nel periodo a cavallo tra gli anni '80 e '90. L'ingresso in Borsa delle aziende di servizi pubblici, volto a sviluppare nuovi canali di finanziamento, costituisce una spinta significativa in questa direzione e contribuisce ad allentare i legami con l'ente locale proprietario¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Mele R., Cerrato D.(2003), *Indirizzo e controllo delle strategie delle aziende partecipate dai comuni. Possibili modelli di relazioni*, in *Azienditalia*, n. 8

¹⁰⁸ Tale legame è destinato a diventare tanto più debole quanto più crescono le responsabilità verso altri soci, in particolare, questa tendenza caratterizza i contesti in cui operano le imprese pubbliche locali quotate in Borsa, dove si assiste ad un ridimensionamento del ruolo del Comune in merito ai servizi pubblici locali e ad una crescente separazione tra ente locale ed impresa, Mele R., Cerrato D.(2003), *Indirizzo e controllo delle strategie delle aziende partecipate dai comuni. Possibili modelli di relazioni*, in *Azienditalia*, n.8

“Modello dell’impresa strumento: In questo caso, l’ente locale fornisce il prevalente indirizzo imprenditoriale all’azienda di servizi. Quest’ultima rappresenta uno strumento di governo dell’ente locale, le cui scelte sono fortemente influenzate da decisioni e scelte di carattere politico. Questo tipo d’impresa di servizi opera prevalentemente nel settore della gestione delle reti e degli impianti, mentre è meno presente nella gestione dei servizi. Nel primo caso, ciò favorisce l’adozione di scelte di natura politica volte a garantire determinate priorità¹⁰⁹”.

I modelli che si sono affermati negli ultimi anni si caratterizzano per l’elevata complessità gestionale, dovuta alla numerosità delle imprese partecipate.

Nell’ambito del rapporto tra ente locale e imprese partecipate diverse sono le problematiche che emergono, le più significative riguardano i seguenti aspetti:¹¹⁰

- a) l’attività di indirizzo strategico dell’ente locale e i problemi di governance;
- b) gli strumenti a disposizione dell’ente locale ai fini della gestione del rapporto con le aziende partecipate;
- c) la funzione del contratto di servizio e gli strumenti di controllo sulle aziende.

1.5.1.1 L’attività di indirizzo strategico e i problemi di governance

Il tema della governance si riferisce alla ricerca dei giusti equilibri tra coloro che amministrano l’azienda e coloro che sono deputati al controllo. Le imprese pubbliche locali, in quanto S.p.A., sono soggette al regime di diritto comune, ponendosi al di fuori della sfera pubblicistica, a cui invece appartiene l’ente locale, sono pertanto meccanismi e strutture di governance a disciplinare il rapporto ente-aziende¹¹¹. Il ruolo dell’ente locale quale holding di un gruppo di aziende esalta la funzione di indirizzo e controllo e impone al Comune capogruppo compiti maggiori di pianificazione strategica e controllo¹¹²: in tale ottica, la strategia dell’ente locale si sostanzia nella ricerca di integrazione con le singole società che compongono il gruppo¹¹³. In tale contesto, la società di servizi pubblici locali vede valorizzata la propria autonomia imprenditoriale e

¹⁰⁹Mele R., Cerrato D.(2003), *Indirizzo e controllo delle strategie delle aziende partecipate dai comuni. Possibili modelli di relazioni*, in *Azienditalia*, n.8. In taluni contesti, con continuità rispetto alla logica tradizionale di gestione delle municipalizzate, gli enti locali tendono a considerare l’azienda come un braccio operativo del Comune, su cui gravano costi di competenza dell’ente locale più che dell’azienda. Tali condizioni finiscono per con il dilatare ingiustificatamente gli oneri a carico dell’impresa, Testa F.(2001), *Aspetti manageriali della transizione al mercato nelle public utilities locali*, Cedam, Padova.

¹¹⁰Mele R., Storlazzi A.(2006), *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova.

¹¹¹ Elefanti M.(2003), *La liberalizzazione dei servizi pubblici locali. Regole e condizioni per l’economicità delle aziende*, Egea, Milano.

¹¹²Garlatti A.(2004), *Nuovi scenari e prospettive di evoluzione economico aziendale degli enti locali*, in *Azienda Pubblica*, n.4 In merito si veda anche: Anselmi L., Miolo Vitali P.,(1989)*Il Comune Holding*, in *La programmazione nelle pubbliche amministrazioni - linee evolutive*, Saggio n.6, Giuffrè, Milano, pag. 78. Anselmi L., (2005), *Il gruppo pubblico locale verso la holding*, in *Principi e metodologie economico-aziendali per gli enti locali – l’azienda comune*, Giuffrè, Milano.

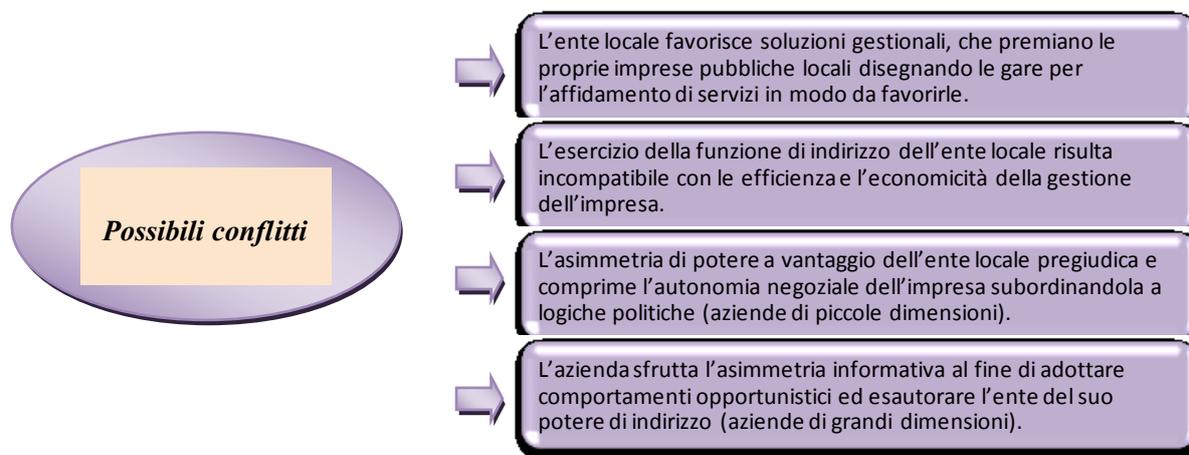
¹¹³Garlatti A.(2004), *Nuovi scenari e prospettive di evoluzione economico aziendale degli enti locali*, in *Azienda Pubblica*, n.4, pag. 513-514

gestionale pur rimanendo forte il collegamento con l'ente locale, quale ente sovraordinato volto a preservare l'unitarietà del gruppo locale¹¹⁴.

La definizione di orientamento strategico unitario da parte dell'ente locale implica che sia esplicitata la missione e gli obiettivi strategici che traducano gli indirizzi politici in linee guida concrete per il gruppo pubblico locale¹¹⁵.

In particolare, si distingue la strategia di sviluppo aziendale affidata alle singole aziende (funzione imprenditoriale), dalla strategia di sviluppo del territorio di competenza affidata al Comune (funzione di indirizzo politico). L'equilibrio tra le due funzioni sopra richiamate è particolarmente complesso se si considera il doppio ruolo che l'ente locale esercita, quale proprietario, ovvero azionista-shareholder dell'azienda, e quale cliente ovvero primo e principale portatore di interesse nei confronti dell'azienda¹¹⁶. Occorre valutare in che misura il duplice ruolo possa creare conflitti e sovrapposizioni, essendo i due ruoli difficilmente separabili tra loro. È facile pensare che la funzione proprietaria influenzi quella del regolatore¹¹⁷.

Figura n. 4 - Possibili commistioni tra i due ruoli dell'ente locale



Fonte: tratta con adattamenti da De Vincenti C., Spadoni B., (2000), *La costruzione del mercato dei servizi pubblici locali*, in *Mercato, concorrenza, regole*, Il Mulino, Bologna, n.3

¹¹⁴Barone D. (2004), *Enti locali e aziende di servizi pubblici. Aspetti e processi di governance*, Giuffrè, Milano

¹¹⁵Mele R., Storlazzi A. (2006), *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova, pag. 157.

¹¹⁶I ruoli della holding comunale:

- titolare/acquirente del servizio (stipula e gestione del contratto di servizio);
- azionista/shareholder dell'azienda (tutela i suoi interessi attraverso gli strumenti previsti dalla disciplina civilistica);
- regolatore dell'attività delle imprese (garante del corretto funzionamento del sistema dei servizi pubblici locali e dei meccanismi di mercato);
- primo e principale portatore di interesse nei confronti dell'azienda (in qualità di rappresentante della comunità locale).

In merito: Migale L., (2004), *I servizi pubblici locali: esternalizzazione, contratti e controllo*, Giappichelli, Torino.

¹¹⁷ Elefanti M., (2002), *La liberalizzazione dei servizi pubblici locali: quale contributo al cambiamento e al rafforzamento dimensionale e tecnologico delle imprese?*, in *Economia e Management* n.5.

1.5.1.2 Gli strumenti a disposizione dell'ente locale ai fini della gestione del rapporto con le aziende partecipate

Oggi in molti enti locali la gestione di partecipazioni costituisce l'attività prevalente, mentre l'attività legate alla gestione dei servizi è sempre più residuale. Tutto ciò è dovuto alla complessità della struttura del gruppo pubblico locale data la pluralità di aziende e attività da coordinare¹¹⁸. In tal senso, opportuna può essere la creazione di un'organizzazione terza tra ente e azienda che svolga la funzione di raccordo e di armonizzazione tra le due strutture, organizzazione che rappresenterebbe un centro distinto e con attribuzioni proprie in termini di gestione delle partecipazioni¹¹⁹. Soluzione adottata in numerosi Comuni medio-grandi è la previsione di un ufficio partecipazioni cui sono attribuiti specifici compiti¹²⁰.

Figura n. 5 – L'ufficio partecipazioni nei Comuni medio-grandi



Fonte: tratta con adattamenti da Barone D., (2004), *Enti locali e aziende di servizi pubblici. Assetti e processi di governance*, Giuffrè, Milano

Tale unità fungerebbe da filtro tra l'ente e le aziende controllate nella trasmissione di informazioni in modo da assicurare l'unitarietà d'azione ed evitare duplicazioni nello svolgimento delle attività di indirizzo e controllo.

¹¹⁸ Grossi G., (2004), *Governance, responsabilità e controlli nei gruppi comunali*, in *Azienda Pubblica n.4*. Fondamentale è individuare gli strumenti a disposizione dell'ente locale per la gestione delle aziende partecipate congiuntamente all'esigenza di far sì che l'insieme di aziende agisca effettivamente come gruppo pubblico locale ovvero come entità economica unitaria.

¹¹⁹ Barone D., (2004), *Enti locali e aziende di servizi pubblici. Assetti e processi di governance*, Giuffrè, Milano.

¹²⁰ In proposito si veda la ricerca empirica sulle scelte di governance e i rapporti tra ente locale e aziende, svolta da Barone, in Barone D., (2004), *Enti locali e aziende di servizi pubblici. Assetti e processi di governance*, Giuffrè, Milano.

1.5.1.3 La funzione del contratto di servizio e gli strumenti di controllo sulle aziende

Il contratto di servizio¹²¹ rappresenta uno strumento di governance fondamentale che regola la nuova logica dei rapporti tra ente e azienda, sempre meno gerarchici, favorisce il chiarimento delle rispettive competenze e responsabilità e, allo stesso tempo, definisce forme e modi di controllo¹²².

Dal punto di vista del controllo sui risultati aziendali, i bilanci di esercizio delle società controllate e il bilancio consolidato rappresentano gli strumenti attraverso cui sono monitorati i risultati contabili. Quest'ultimo permette di evidenziare il risultato dell'intero gruppo comunale offrendo una visione globale delle attività svolte dal gruppo stesso¹²³. Se redatto in fase preventiva, esso rappresenta un utile strumento di pianificazione e controllo strategico ex-ante del gruppo pubblico locale¹²⁴. È opportuno che l'attività di controllo si soffermi oltre che sui risultati contabili rilevabili attraverso i bilanci, anche sugli strumenti di reporting e si avvalga di indicatori extracontabili che consentano di evidenziare la qualità e l'efficacia dei servizi erogati. Seguendo la logica propria della Balanced Scorecard, che enfatizza la natura multidimensionale del controllo, gli indicatori dovrebbero coprire numerose aree come quella economico-finanziaria, quella del mercato e della soddisfazione degli utenti, quella della situazione interna all'azienda¹²⁵.

Per quanto riguarda i controlli, oltre al controllo consuntivo, fondamentale è la possibilità di esercitare un controllo concomitante sull'andamento dell'attività di produzione dei servizi svolta dalle società affidatarie della gestione (audizioni periodiche di amministratori delle società, richiesta di report informativi alle aziende, ispezioni da parte di addetti al comune etc.). Il tema del controllo è particolarmente delicato nei casi di affidamento in house¹²⁶, in cui la legge

¹²¹Talora si utilizzano denominazioni differenti: Convenzioni di programma, accordi di programma, accordi procedurali. La differenza sostanziale con l'affidamento in concessione consiste nel fatto che, quest'ultimo deriva da un atto unilaterale con cui l'ente pubblico concede ad un'impresa pubblica o privata la possibilità di gestire beni o servizi pubblici, mentre i contratti vengono stipulati in seguito ad una trattativa in cui i contraenti sono posti su un piano paritetico, si tratta della stipula di veri e propri negozi giuridici di diritto privato, Mele R., (2003), *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, pag.412. Sul contratto di servizio si veda inoltre: Cella M., Termini V.,(1999), *La funzione economica del contratto di servizio nella trasformazione in spa delle aziende di servizi pubblici locali*, in *Economia Pubblica* n. 4. Massarutto A., Tabacco R.,(2002), *Il contratto di servizio nei servizi pubblici locali: l'evoluzione degli strumenti utilizzati per regolare la relazione tra soggetto di domanda e soggetto di offerta.*, in Vacca S., *Problemi e prospettive di servizi locali di pubblica utilità in Italia*, FrancoAngeli, Milano.

¹²²Garlatti A., (2001), *Enti Locali e società miste. Teoria e tecnica delle partnership societarie*, Etas, Milano.

¹²³Grossi G., (2004), *Governance, responsabilità e controlli nei gruppi comunali*, in *Azienda Pubblica* n.4

¹²⁴Barone D., (2004), *Enti locali e aziende di servizi pubblici. Assetti e processi di governance*, Giuffrè, Milano.

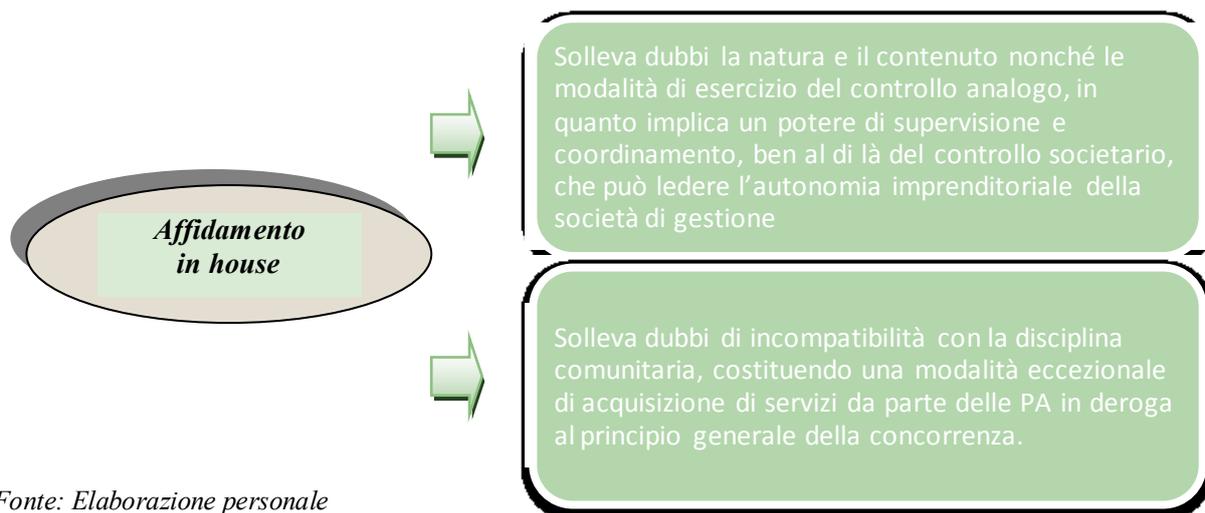
¹²⁵Sugli indicatori adottabili nel campo dei servizi pubblici si vedano tra gli altri Farneti G., Mazzara L., Salvioli G.,(1996), *Il sistema degli indicatori negli enti locali*, Giappichelli, Torino.

¹²⁶Nella sfera dell'attività di diritto privato della P.A. è stato individuato un sistema derogatorio rispetto al tradizionale metodo di scelta del contraente: si tratta del c.d. Affidamento in house o in houseproviding, espressione con cui si intende fare riferimento a quel fenomeno di autoproduzione di beni, servizi o lavori da parte della P.A. che si verifica ogni qualvolta quest'ultima

prevede espressamente tra le condizioni per ricorrere a tale modalità che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Gli affidamenti in house pongono essenzialmente due ordini di problemi, tra loro collegati: il primo attiene ai meccanismi di regolamentazione¹²⁷ del settore; il secondo è di natura più gestionale e si collega al controllo che l'ente locale deve svolgere sulla società affidataria (controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi).

Figura n. 6 - Affidamento in house



Fonte: Elaborazione personale

Resta il problema delle reali competenze di controllo possedute dall'ente locale se i servizi sono esternalizzati tutto il know-how specifico è trasferito all'azienda, compresa l'attività di valutazione della performance, la quale non è più svolta dall'ente, bensì dall'azienda stessa¹²⁸. Si

acquisisce un bene o un servizio attingendolo all'interno della propria compagine organizzativa, senza ricorrere a terzi tramite gare e dunque al mercato. La giurisprudenza ha affermato che la proprietà totalitaria della società a cui è affidato il servizio non garantisce automaticamente l'esercizio del controllo analogo, ma è necessario definire delle regole statutarie che consentano all'ente affidante la possibilità di indirizzare le scelte della società. Inoltre, deve ricorrere anche un'ulteriore condizione per poter addivenire ad un affidamento in house: tale condizione è rappresentata dal fatto che il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della sua attività con l'amministrazione aggiudicatrice. Fasolini F. (2011), *House providing: una problematica aperta*, in AA.VV. *La governance degli enti locali*, Giappichelli, Torino, pag.307.

¹²⁷ Gli affidamenti in house dovrebbero costituire un'eccezione proprio in forza del freno imposto dalla normativa comunitaria. In quanto eccezioni, l'ente locale dovrebbe giustificare il ricorso ad essi, dimostrandone la necessità, i vantaggi ad essi associati e le eventuali impossibilità di ricorrere a soluzioni alternative.

¹²⁸ La presenza crescente di strumenti di gestione e controllo nelle partecipate, non è sufficiente ed impone sempre più la conoscenza a livello di Comune, altrimenti si giungerebbe all'assurdo che la capogruppo non avrebbe strumenti informativi propri sull'andamento dei servizi, ma dovrebbe derivarli dalle società controllate, fidandosi pienamente della loro funzionalità, né potendoli sottoporre seriamente e costantemente a controllo. E la stessa pianificazione strategica dovrebbe basarsi su dati che la capogruppo non è in condizione di verificare direttamente. Anselmi L., Miolo Vitali P.(1989) *Il Comune Holding*, in *La programmazione nelle pubbliche amministrazioni - linee evolutive*, Saggio n.6, Giuffrè, Milano, pag. 78. Anselmi L.(2005), *Il gruppo pubblico locale verso la holding*, in *Principi e metodologie economico-aziendali per gli enti locali: l'azienda comune*, Giuffrè, Milano.

avverte, quindi, l'esigenza da parte dell'ente locale di accrescere le competenze di controllo al fine di monitorare l'attività delle aziende partecipate.

1.6 Il valore pubblico

È opportuno chiarire il significato di valore partendo dal suo significato etimologico¹²⁹:
 “valore è ciò che è degno di essere preso in considerazione”¹³⁰.

Da ciò discende che la tematica del valore¹³¹ può essere fatta oggetto di un'analisi ad almeno tre livelli¹³²:

Tabella n. 1- La tematica del valore

Profilo Ontologico	Profilo Gnoseologico	Profilo Etico-Deontologico
Sotto il profilo ontologico ci si interroga, se esistano e quanti siano, i valori, quale sia la loro natura, se possono darsi valori assoluti, o solo relativi, se sia possibile istituire una classificazione, ed ancora una graduazione tra i valori.	Sotto il profilo gnoseologico, si tratta di rinvenire una metodologia di identificazione, conoscenza, ed eventualmente apprezzamento, dei valori. È chiaro che questo livello è strettamente legato al precedente.	Sotto il profilo etico-deontologico, una volta identificati i valori ne discende una teoria del comportamento per l'individuo.

Elaborazione personale

Con riferimento al valore in economia¹³³, la dottrina si è divisa tra due posizioni, quella oggettivista e soggettivista¹³⁴.

¹²⁹ L'etimologia della parola si riconduce al latino tardo *valēre* nel significato di valere per, avere valore. Castiglioni L. Mariotti S. (1965), Il vocabolario della lingua italiana, Loescher, Torino, pag. 1552

¹³⁰ Zanda G., Lacchini M., Onesti T. (1994), La valutazione delle aziende, Giappichelli, Torino, pag. 1.

¹³¹ Per quanto riguarda il concetto di valore negli studi di ragioneria e di economia aziendale si veda: Amaduzzi A. (2001), *Storia della Ragioneria, uomini, aziende, contabilità*, Collegio dei Ragionieri di Bergamo, Bergamo. Onida P. (1951), *Le discipline economiche aziendali: oggetto e metodo*, Giuffrè, Milano. Besta F. (1909), *La ragioneria*, II ed., Vallardi, Milano. Smith A. (1973), *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Isedi, Milano. Ferrero G., (1966); *La valutazione economica del capitale dell'azienda*, Giuffrè, Milano. Coda V. (1989), *Introduzione alle valutazioni dei capitali economici di impresa*, Giuffrè, Milano. Masini C. (1955), *La dinamica economica nei sistemi dei valori di azienda: valutazione e rivalutazione*, Giuffrè, Milano. D'alvise P. (1934), *Principi e precetti di ragioneria per l'amministrazione economica delle aziende*, Cedam, Padova. Bruni G. (1999), *Contabilità del valore per aree strategiche di affari*, Giappichelli, Torino. Guatri L. (1998), *Trattato sulla valutazione d'azienda*, Egea, Milano. Poddighe F. (2000), *Manuale di tecnica professionale*, Cedam, Padova. Campedelli B. (1998), *Analisi aziendale. Strumenti concettuali metodologici e valutazione dell'impresa*, Giappichelli, Torino. Donna G. (1992), *La valutazione economica delle strategie d'impresa*, Giuffrè, Milano. Villa F. (1840-1841), *La contabilità applicata alle amministrazioni private e pubbliche, ossia elementi scienze economiche amministrative*, Vol. I e II, Tipografia delle scienze, Roma.

¹³² Zanda G., Lacchini M., Onesti T. (1994), *La valutazione delle aziende*, Giappichelli, Torino, pag. 1

¹³³ La teoria del valore costituisce il fondamento della scienza economica. Vicari S. (1995), *Note sul concetto di valore*, in *Finanza, Marketing e Produzione*, n.3.

¹³⁴ Si veda Beretta Zanon A. (1999), *Pianificazione, controllo e bilancio del valore*, Giuffrè, Milano, pagg. 11-21

- La teoria oggettivista si basa sull'assunto che il valore economico di un bene dipenda dalla quantità di lavoro necessaria a produrlo e sia oggettivamente determinabile¹³⁵. Il concetto di valore presenta una natura di tipo oggettivo poiché costituisce lo sforzo oggettivamente necessario per raggiungere un determinato risultato. Il valore è misurato in modo oggettivo¹³⁶ e indipendente dal punto di vista dei soggetti a esso interessati.
- La teoria soggettivista si basa sull'assunto che il valore economico di un bene derivi dall'utilità che esso è in grado di generare. L'utilità di un bene non ha ragione di esistere di per sé e non ha un valore assoluto perciò non può essere misurata oggettivamente ma solo apprezzata dal soggetto che ne beneficia. Il lavoro contenuto nel bene non è, quindi, oggetto della valutazione ma solo il mezzo con cui produrre un risultato utile a favore di un soggetto economico. Il valore è stimato da soggetti e risentirà del loro interesse e punto di vista.

Le due espressioni della dottrina si sono evolute fino a convergere in una visione unitaria che non contrappone, ma contempera le due posizioni, quali prospettive diverse e complementari rispetto a uno stesso oggetto di osservazione.

È utile distinguere il concetto di misurazione da quello di valutazione, l'attribuzione di valore a un oggetto da parte di uno o più soggetti, può concretizzarsi in una misurazione deterministica, in occasione di uno scambio¹³⁷, oppure può tradursi in un apprezzamento soggettivo (valutazione). Se è vero che quest'ultimo dipende dal soggetto che lo formula, è innegabile che anche il confronto più oggettivo non potrà eliminare completamente il margine di relatività connesso alla soggettività dei comparatori¹³⁸.

Storicamente la letteratura economico-aziendale si è soffermata diffusamente sull'attribuzione di valore all'azienda nella sua configurazione di impresa¹³⁹, da parte dei soggetti economici¹⁴⁰, nei diversi momenti di vita della stessa:

- la fase istituzionale¹⁴¹ (valore di costituzione dell'azienda);
- la fase dinamico-probabilistica (valore di funzionamento);
- la fase terminale¹⁴² (valore di liquidazione).

¹³⁵ Per Smith il valore del bene dipende dal lavoro che lo stesso è in grado di comprare o comandare (teoria del valore-lavoro comandato), per Ricardo il valore deriva dal lavoro contenuto nel bene (teoria del valore-lavoro incorporato).

¹³⁶ Per Guatri l'oggettività è da intendersi nel senso di escludere l'influsso disturbatore e talvolta disinteressato di chi conduce la stima. Guatri L. (1994), *La valutazione delle aziende. Teoria e pratica dei paesi avanzati a confronto*, Egea, Milano pag. 12.

¹³⁷ La letteratura converge sui concetti del cosiddetto valore di scambio, ossia la facoltà, derivante dal possesso del bene di acquistare altri beni, e del cosiddetto valore d'uso ossia l'utilità che il bene può apportare ad un soggetto.

¹³⁸ Sulla personalità qualitativa della valutazione. Giannessi scrive la valutazione non è un problema esclusivamente quantitativo. La sintesi numerica promanante da questa operazione costituisce un apprezzamento sul modo di essere del bene economico e sul modo in cui questo entra a far parte di un determinato ordine di cose, Giannessi E., (1979), *Appunti di economia aziendale*, Pacini, Pisa pag. 343

¹³⁹ Sulla valutazione di impresa si legga Campedelli B., (1998), *Analisi aziendale. Strumenti concettuali metodologici e valutazione dell'impresa*, Giappichelli, Torino, pag. 168 e ss.

¹⁴⁰ Sull'identificazione dell'area del soggetto economici si veda Bertini U. (1984), *Il governo dell'impresa tra managerialità e imprenditorialità*, in *Scritti di politica aziendale*, Banca Toscana n. 4, pag. 25 e ss.

¹⁴¹ Si legga Poddighe F., (2001), *L'azienda nella fase istituzionale*, Plus, Pisa

In realtà, il momento al quale si riconduce la gran parte delle esigenze valutative è quello del trasferimento dell'azienda¹⁴³, connesso al mutamento del soggetto economico.

In tale ottica, il valore dell'azienda non è univoco e immutabile ma dipende dal fine che orienta il giudizio dei soggetti economici interessati.

Il valore dell'azienda è stato individuato nella sua ricchezza¹⁴⁴ e indicato dalla dottrina in termini di capitale economico, quale espressione ellittica che assume significato in contrapposizione a quella di capitale contabile¹⁴⁵. Il capitale contabile è dato dalla semplice somma algebrica dei valori attribuibili agli elementi componenti la struttura tecnico-produttiva e la struttura finanziaria aziendale.

Il capitale economico¹⁴⁶, invece, esprime il sistema aziendale, quale combinazione inscindibile di elementi materiali e immateriali e di capacità organizzative e gestionali, destinata a perdurare nel tempo¹⁴⁷. Tra le modalità di apprezzamento del valore si individuano due fondamentali scuole di pensiero:

- il filone europeo, la cui scuola di pensiero osserva il valore secondo la prospettiva ampia dell'azienda, considerata quale strumento di soddisfazione dei vari stakeholder, tra i quali i portatori del capitale di rischio.
- il filone anglosassone, la cui scuola di pensiero inquadra il valore secondo la prospettiva ristretta dei soli shareholder o detentori del capitale proprio.

Una posizione di rilievo nel filone europeo merita la rivoluzione zappiana, che ha individuato nel reddito l'origine del valore aziendale, e nell'attualizzazione dei flussi reddituali

¹⁴²Giannessi E. (1979), *Appunti di economia aziendale*, Pacini, Pisa, pag. 99. Nella fase istituzionale si va a determinare il valore di costituzione dell'azienda, riconducibile al suo primigenio fabbisogno di finanziamento. Nella fase dinamico-probabilistica si può determinare il valore di funzionamento, al fine di individuare la posizione di equilibrio aziendale della prospettiva di continuazione della vita aziendale; il valore della compagine aziendale viene individuato nell'insieme degli elementi tra loro coordinati e destinati a perpetuare le condizioni di vita dell'azienda. Nella fase terminale si va a determinare il valore di liquidazione. Siamo nell'ipotesi di interruzione della vita aziendale e il valore dovrà individuare le potenzialità di realizzo liquido degli elementi produttivi ancora in essere, considerati globalmente o più probabilmente, come parti componenti di un sistema in disgregazione.

¹⁴³Tra le forme di trasferimento ricordiamo: la cessione, il conferimento, la fusione, scorporazione e scissione. Con riferimento al conferimento di legga tra gli altri Coronella S., (2000), *Il conferimento dell'azienda. Nella prospettiva dell'equilibrio economico durevole*, Giuffrè, Milano.

¹⁴⁴Besta individuava il valore nella ricchezza in dotazione di ogni singola impresa, Besta F. (1922), *La ragioneria, Parte I: Ragioneria generale*, Vallardi, Milano.

¹⁴⁵Poddighe F. (2000), *Manuale di tecnica professionale*, Cedam, Padova, pag. 7

¹⁴⁶Con riferimento alla nozione di capitale economico si vedano: Onida P., (1939), *Le dimensioni del capitale d'impresa. Concentrazioni, trasformazioni, variazioni di capitale*, Giuffrè, Milano. Zappa G. (1937), *Il reddito d'impresa. Scritture doppie, conti e bilanci di aziende commerciali*, tomo II, Giuffrè, Milano. Guatri L. (1957), *L'avviamento d'impresa. Un modello quantitativo per l'analisi e la misurazione del fenomeno*, Giuffrè, Milano. Masini C. (1961), *L'ipotesi nella dottrina e nelle determinazioni dell'economia di azienda*, in AA.VV., *Saggi di economia aziendale e sociale in memoria di Gino Zappa*, Giuffrè, Milano. Coda V., (1963), *Introduzione alle valutazioni dei capitali economici d'impresa*, Giuffrè, Milano.

¹⁴⁷Il capitale d'impresa non rappresenta un aggregato di elementi autonomi, variamente accostabili o dissociabili, ma si appalesa invece come un complesso economico determinato in funzione non soltanto dei suoi elementi costitutivi, ma anche delle relazioni che rendono complementari codesti elementi in aderenza alla funzione strumentale esplicitata, più o meno utilmente o addirittura negativamente, dalla dinamica coordinazione d'impresa, della quale è parte integrante, Ferrero G. (1966), *La valutazione economica del capitale d'impresa*, Giuffrè, Milano, pagg. 1-2. Ancora con riferimento alla nozione di capitale economico si legge in Zanda, Lacchini, Onesti: "[...] mentre quest'ultimo [il capitale di funzionamento] è un fondo di valori scindibile in componenti elementari ed analitiche (e, di più risultante dalla loro sommatoria), il capitale economico è un valore unico e sintetico, che non può suddividersi nelle singole parti costitutive", Zanda, Lacchini, Onesti, (1994), *La valutazione delle aziende*, Giappichelli, Torino, pagg. 6-7.

prospettici la metodologia di apprezzamento del valore. In tal senso, il valore dell'azienda è individuato nella sua capacità di produrre flussi di redditi futuri, invece nel filone anglosassone, il valore assume una fisionomia finanziaria, fondata sull'attualizzazione dei flussi di cassa prospettici. Dalle due scuole di pensiero sono nate differenti metodologie di apprezzamento del valore¹⁴⁸, a titolo esemplificativo e non esaustivo, ricordiamo:

- i metodi patrimoniali semplici e complessi;
- i metodi reddituali;
- i metodi misti, patrimoniali e reddituali;
- i metodi finanziari.

In virtù dei rilievi fin qui prodotti si evidenzia per l'impresa privata e ovviamente per l'ente pubblico, che il valore ricercato deve ricollegarsi alla capacità d'essere azienda e di adempiere alle finalità istituzionali per le quali è nata ed esiste¹⁴⁹.

Il valore d'azienda discende dalla predisposizione e perpetuazione delle condizioni economiche di esistenza - valore funzionale - in funzione del conseguimento della sua missione di esistenza - valore finalistico - . La creazione del valore globale costituisce per ogni azienda la via nuova per perseguire la missione istituzionale¹⁵⁰ e il valore creato rappresenta il metro di misurazione delle condizioni di esistenza dell'azienda e del livello di conseguimento della missione. Il valore dell'azienda può essere inteso in una triplice accezione: sostanziale, strumentale e attitudinale (*Tabella n. 2*).

¹⁴⁸Massari M., Zanetti L., (2004), *Valutazione finanziaria*, McGraw-Hill, Milano, pagg. 5e ss., Damodaran A., *La valutazione delle aziende*, Apogeo, Milano 2002. Grant R.M., (1994), *L'analisi strategica nella gestione aziendale. Concetti, Tecniche, Applicazioni*, Il Mulino, Bologna. Massari M., Frova S.(1992), *Cambiamento e rischio aziendale, Finanza Marketing e Produzione*, n.4 Dicembre pagg. 102-110. Guatri L.(1997), *Verso una nuova sistemazione concettuale della varietà pratica dei metodidi valutazione delle imprese, La valutazione delle aziende*, n.7, pagg. 3-13. Cattaneo M., (1998), *Principi di valutazione del capitale d'impresa*, Il mulino, Bologna. Guatri L.,(1998) *Il metodo reddituale per la valutazione delle aziende*, Egea, Milano. Olivotto L.,(1983), *La valutazione economica dell'impresa*, Cedam, Padova. Paganelli O.,(1990), *Valutazione delle aziende. Principi e Procedimenti*, Utet, Torino. Renoldi A.,(1997), *Valore dell'impresa. Creazione di valore e struttura del capitale*, Egea, Milano. Russo P.,(2000), *Le determinanti del valore dell'impresa*, Egea, Milano. Jovenitti P.,(1990), *Il valore dell'impresa*, Pirola, Milano. Massari M.,(1998), *Finanza aziendale. Valutazione*, McGraw-Hill, Milano. Guatri L., Massar M., (1992), *La diffusione del valore*, Egea, Milano.

¹⁴⁹Deidda Gagliardo E.,(2002), *La creazione del valore nell'ente locale*, Giuffrè, Milano, pag. 170 e ss. In merito Paletta rileva: "L'azienda, in generale, come coordinazione economica in atto per il soddisfacimento dei bisogni ha valore economico e sociale. Essa non è soltanto un insieme di principi, ma è soprattutto strumento dell'uomo da cui trae vita e vitalità per produrre con continuità, ordine e razionalità beni economici, beni cioè che abbiano attitudine a soddisfare bisogni. Sotto questo aspetto l'accrescimento del valore dell'azienda è problema diverso da quello del suo apprezzamento in vista della cessione. La cessione riguarda il momento della destinazione del valore di un complesso coordinato di energie materiali ed immateriali; per cui può esserci o non esserci. La formazione di quel valore è invece intrinseca nella stessa esistenza dell'azienda: sebbene l'alternarsi degli accadimenti ne possono accelerare o rallentare il processo di autorigenazione, l'azienda rimane unica nella molteplicità e costante nella mutabilità", Paletta A.,(1999), *Aspetti istituzionali ed economicità dell'azienda pubblica*, Cedam, Padova, pag. 342.

¹⁵⁰ La missione aziendale è intesa come espressione "non solo dell'attività aziendale esercitata, ma anche dello spirito con cui essa è svolta", Coda V. (1988), *Orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino, pag.207.

Tabella n. 2 – Le configurazioni del valore aziendale

VALORE	FUNZIONALE	FINALISTICO
<i>Sostanziale</i>	Livello di conseguimento dell'economicità	Livello di soddisfacimento dei bisogni del soggetto economico
<i>Strumentale</i>	Insieme di condizioni, processi e strumenti per conseguire l'economicità	Insieme di condizioni, processi e strumenti per soddisfare i bisogni del soggetto economico
<i>Attitudinale</i>	Capacità di conseguire l'economicità	Capacità di soddisfare i bisogni del soggetto economico

Fonte: Deidda Gagliardo E.,(2002), *La creazione del valore nell'ente locale*, Giuffrè, Milano, pag. 176

La considerazione di lettura unitaria, funzionale e finalistica delle tre accezioni: sostanziale, strumentale e attitudinale, consente di pervenire alla nozione di valore globale d'azienda, il quale esprime e misura la capacità dimostrata, la capacità attuale, la capacità prospettica di predisporre e perpetuare le proprie condizioni di esistenza al fine di adempiere la missione per cui essa è nata ed esiste, ovvero la soddisfazione dei bisogni umani¹⁵¹. In altre parole, il valore globale dell'azienda privata esprime e misura¹⁵²:

- in prima istanza, la capacità dimostrata, attuale e prospettica di creare e rendere durature le condizioni patrimoniali, reddituali e finanziarie, funzionali al conseguimento dell'economicità¹⁵³;
- in seconda istanza, il grado di soddisfacimento sia dei fabbisogni economici ed extra-economici dei soggetti economici istituzionali che degli altri stakeholder.

In questa prospettiva, il valore d'azienda è inteso come valore globale, allargato e integrato, dovuto all'allargamento del soggetto economico e al valore allargato ed integrato che va a ricomprendere e correlare le finalità economico-finanziarie e quelle extra-economiche (Tabella n. 3).

¹⁵¹Deidda Gagliardo E.,(2002), *La creazione del valore nell'ente locale*, Giuffrè, Milano, pag. 177

¹⁵²Deidda Gagliardo E.,(2002), *La creazione del valore nell'ente locale*, Giuffrè, Milano, pag. 172

¹⁵³Farneti G.,(1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Giappichelli,Torino, pag.19 Al riguardo l'autore parla di: "equilibrio minimo, necessario ma non sufficiente che segnala un affluire di risorse proporzionato al suo deflusso".

Tabella n.3 - Il valore d'azienda, quale valore globale, allargato ed integrato

VALORE D'AZIENDA	
Globale	Considera globalmente il valore funzionale e quello finalistico, nella triplice accezione: sostanziale, strumentale, attitudinale
Allargato	Comprende le posizioni soggettive ed i riflessi oggettivi di tutte le componenti del soggetto economico allargato
Integrato	Integra le dimensioni soggettive ed oggettive, funzionali e finalistiche, economiche ed extraeconomiche

Fonte: Deidda Gagliardo E.,(2002), *La creazione del valore nell'ente locale*, Giuffrè, Milano, pag. 178

1.6.1 Il valore dell'ente locale: aspetti generali

Anche l'azienda locale rappresenta uno strumento dell'umano operare in campo economico¹⁵⁴, pertanto, anche la sua missione istituzionale si sostanzia nel soddisfacimento di bisogni del soggetto economico e la via che percorre a tal fine è quella della creazione del valore¹⁵⁵, da intendersi nella configurazione globale di valore funzionale (fino ad oggi spesso disatteso) e finalistico (ricercato in via disorganica e improvvisata).L'evoluzione del concetto di valore osservato nell'azienda privata si sviluppa con maggiore intensità nell'azienda pubblica locale, dove tale valore può essere inteso nella stessa triplice accezione: sostanziale, strumentale e attitudinale (Tabella n. 4).

Tabella n. 4 – Le configurazioni del valore nell'ente locale

VALORE	FUNZIONALE	FINALISTICO
<i>Sostanziale</i>	Livello di conseguimento dell'equilibrio economico minimo	Livello di soddisfacimento dei bisogni dei cittadini e stakeholder
<i>Strumentale</i>	Insieme di condizioni, processi e strumenti per conseguire l'equilibrio economico minimo	Insieme di condizioni, processi e strumenti per il soddisfacimento dei bisogni del soggetto economico allargato.
<i>Attitudinale</i>	Capacità di conseguire l'equilibrio economico minimo	Capacità di soddisfare i bisogni dei cittadini e di tutti gli interlocutori aziendali.

Fonte: tratta con adattamenti da: Deidda Gagliardo E.,(2002), *La creazione del valore nell'ente locale*, Giuffrè, Milano, pag. 176

¹⁵⁴ Ferrero G.,(1968), *Istituzioni di Economia d' Azienda*, Giuffrè , Milano, pag. 4.

¹⁵⁵ Sul tema del valore delle aziende pubbliche si legga Mele R.,(1994), *L'orientamento ai principi del valore nella produzione pubblica di beni: possibilità di applicazione e prime linee guide per il management*, in Mele R., Popoli P., *La gestione delle aziende pubbliche*, Maggioli, Rimini.

Indicando con l'aggettivo economico il valore (funzionale o oggettivo) che attiene alla ricerca dell'equilibrio economico minimo¹⁵⁶ dell'azienda, quale condizione oggettiva necessaria per preservare e favorire il perseguimento della componente soggettiva del valore, e con l'aggettivo sociale il valore (finalistico o soggettivo), che concerne la ricerca dell'equilibrio sociale minimo, quale soddisfacimento della posizione soggettiva di ogni singolo stakeholder, e dell'equilibrio sociale allargato, come soddisfazione diffusa del soggetto economico allargato, il valore globale dell'ente locale, - valore economico-sociale - nasce dalla considerazione congiunta del valore economico e del valore sociale. In tale prospettiva, il vero valore dell'ente locale nasce dall'integrazione della componente oggettiva e di quella soggettiva¹⁵⁷.

1.7 I principali filoni di studio sulla PA

Correlando il tema del Valore Pubblico e della sua creazione con i principali filoni di studi sulla PA¹⁵⁸ si evidenzia come la Bureaucratic Public Administration¹⁵⁹ (BPA) e il New Public Management¹⁶⁰ (NPM) hanno determinato importanti riflessi sull'ordinamento giuridico

¹⁵⁶ "Equilibrio minimo, necessario ma non sufficiente che segnali un affluire di risorse proporzionato al suo deflusso", Farneti G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Giappichelli, Torino, pag. 19.

¹⁵⁷ Mediante l'insieme combinato di principi, processi e strumenti, il nuovo modello di governo economico locale creerà il valore oggettivo aziendale, il valore sociale per il soggetto economico allargato ed infine il valore integrato del complessivo sistema economico-sociale locale, Deidda Gagliardo E. (2002), *La creazione del valore nell'ente locale*, Giuffrè, Milano, pag. 189

¹⁵⁸ Ziruolo A. (2016), *Valore pubblico e società partecipate. Tendenze evolutive della performance*, FrancoAngeli, Milano, p. 21 e ss.

¹⁵⁹ Struttura organizzativa di tipo burocratico e approccio di tipo istituzionale-garantista. I fondamenti di tale logica erano:

- la centralità della norma per la gestione della pubblica amministrazione;
- la separazione dell'attività amministrativa da quella del governo;
- la neutralità della PA nel perseguimento degli obiettivi;
- la verticalità istituzionale e la rigidità del rapporto pubblica amministrazione-cittadino.

¹⁶⁰ I primi segnali del cambiamento della Pubblica Amministrazione, che in Italia si è affermato a partire dagli anni 90, si sono avuti con il mutamento del concetto di Stato, che si è realizzato progressivamente nel XIX secolo, con il passaggio dallo Stato di diritto liberale (Adam Smith 1776, Jean Baptiste Say 1803, David Ricardo 1817, Thomas Robert Malthus 1798, John Stuart Mill 1848), allo Stato di diritto sociale (Karl Marx 1894, J.M. Keynes 1936). In questo nuovo approccio il comportamento amministrativo non è più visto come una mera applicazione di leggi e regolamenti, ma segue una logica più complessa che pur tenendo conto della normativa vigente focalizza l'attenzione sugli aspetti strategici, organizzativi e gestionali. Nel tentativo di sistematizzare i contenuti di questo paradigma nel 1991 Hood C. identifica sette componenti dottrinali per descrivere il NPM, ciascuno dei quali costituisce un orientamento filosofico:

- responsabilizzazione del management;
- uso degli indicatori di performance per una chiara definizione degli obiettivi di efficienza ed efficacia;
- decentramento produttivo attraverso la disgregazione delle grandi amministrazioni pubbliche in unità di minori dimensioni più facilmente gestibili, separando il momento della pianificazione da quello della produzione del servizio, ricorrendo ad altre aziende pubbliche e private;
- l'introduzione di forme di competizione per favorire la riduzione dei costi e l'innalzamento dei livelli di qualità dei servizi;
- uso delle tecniche manageriali tipiche delle imprese, orientate all'ottenimento degli obiettivi;
- parsimonia e disciplina nell'uso delle risorse pubbliche.

Nel tempo si sono susseguite altre definizioni di NPM ad opera di Jones e Thompson che sintetizzano le caratteristiche del paradigma nelle famose 5R: ristrutturare, riprogettare, reinventare, riallineare e ripensare. La chiave interpretativa particolarmente illuminante nel definire il NPM in un'unica frase è forse quello di Dunleavy P. e Margettsh H.: disgregazione+competizione+incentivazione. Per ulteriori approfondimenti in merito al paradigma del NPM si leggano i seguenti documenti: Barzeley, Michael (2010), *The comparative historical analysis of public management policy cycles in France, Italy, and Spain*. Governance n. 23. Pagg. 209-307. Barzeley, Michael and Thompson, Fred (2010), *Back to the future: making public administration a design science*. Public Administration n. 70, pagg. 295-297.

riuscendo ad influire sulla visione del legislatore e, dunque, sull'operatività della PA. Questi studi a oggi risultano essere ancora un valido riferimento nonostante sia siano affiancati approcci più moderni che forniscono nuove chiavi di lettura al conseguimento di Valore Pubblico per gli EELL. Questi filoni di studi sono: il Public Performance Management and Measurement (PPMM), il Public Value Management and Measurement (PVMM) e la Public Governance (PG). Il promotore del filone di studi della BPA, è Max Weber¹⁶¹, che concepisce la PA come monocratica e burocratica, modello in cui ha un ruolo determinante la conformità degli atti, di cui è ancora fortemente influenzata l'organizzazione della PA contemporanea. Hood, invece, è considerato il capostipite del NPM che nasce sulla spinta della liberalizzazione del settore pubblico operata dai governi inglesi e statunitensi alla fine degli anni Ottanta. Questo filone di studi punta prevalentemente sull'efficienza e sulla razionalizzazione dell'azione della PA che opera in modo prevalentemente autoreferenziale.

Contemporaneamente, si vede il formarsi di un altro filone di studi il PPMM che si distingue in quanto supera i limiti della estrema tecnicità e del forte riferimento contabile delle misurazioni presenti nell'approccio del NPM, definendo la performance come multidimensionale. Moore, invece, indagando la PA nella nuova prospettiva della creazione di Valore Pubblico da il via al PVMM. Contemporaneamente, al formarsi del PVMM, sorge il filone di studi sulla PG che pongono in evidenza la complessità dell'azione della PA e, in particolare, del ruolo dei fattori intangibili e della partecipazione condivisa alla creazione di Valore Pubblico.

1.7.1 Gli studi di programmazione e controllo nella PA

Il sistema di programmazione e controllo¹⁶² nella PA prende avvio a partire dagli anni Cinquanta negli Stati Uniti, secondo il modello di Planning, Programming, Budgeting System (PPBS) in cui

¹⁶¹Weber, (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tubingen, trad (1961) in *Economia e società*, Comunità, Milano. In particolare, il modello tradizionale-weberiano è uno schema ideale che postula precisione, continuità, disciplina, serietà ed affidabilità attraverso cui si può conseguire una gestione ottimale nella quale si realizza la corrispondenza da mezzi e fini stabiliti. L'impostazione weberiana postula una amministrazione neutrale ed apartitica attraverso una netta separazione tra i compiti e gli obiettivi della sfera politica e gli obblighi e le funzioni della burocrazia amministrativa, quest'ultima si orienta secondo criteri quasi scientifici, assimilabili, per quanto possibile, a quelli del settore privato, Rebori G. (1983) *Organizzazione e direzione dell'ente locale*, Giuffrè, Milano pagg.38-40. Mayntz R. (1978), *Political control and societal problems.*, in Ellwein T. et al. in *Year Book of government and public administration*, Nomos, Baden. Crozier M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*. Seuil, Paris. (Trad. It. 1969, *Il fenomeno Burocratico*, Etas Milano).

¹⁶²Sul tema specifico dei sistemi di programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche si leggano, tra gli altri: Anselmi L., Mioli Vitali P. (1989), *La programmazione nelle pubbliche amministrazioni. Linee evolutive*, Giuffrè, Milano. Anselmi L. (1997), *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Rimini. Rebori G., Meneguzzo M. (1990), *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino. Giovannelli L. (1995), *Il nuovo sistema di bilancio strumento di guida del comune*, in Anselmi L., *L'azienda Comune*, Maggioli, Rimini. Pavan A. (1996), *Pianificazione e controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione n.2. Marasca S. (1998), *Il controllo di gestione*

la logica di programmazione e di tipo razionale/incrementale¹⁶³ e, a seguire, in Gran Bretagna mediante il Program Budgeting¹⁶⁴, sono riprese e sviluppate le innovazioni delle prime analisi costi-benefici ad esso legate. Tali influenze giungono nella PA italiana, mediante la Programmazione di Bilancio negli anni Settanta¹⁶⁵ per poi trovare una più convinta diffusione tra gli anni Ottanta e Novanta, a seguito delle riforme che sul tema sono state introdotte e che hanno assorbito i contenuti di una letteratura sempre più presente. Negli anni Ottanta, gli scritti non solo economico-aziendali¹⁶⁶, ma anche e soprattutto di natura giuridica¹⁶⁷, riuscirono a creare i presupposti per le riforme che a partire dagli anni Novanta, con la legge 142/90, iniziarono a ridisegnare l'organizzazione e i processi decisionali della PA centrale e locale.

Nella ricostruzione degli studi nazionali e internazionali, che nel corso del Novecento si sono susseguiti¹⁶⁸, quelli manageriali internazionali sui sistemi di Programmazione e controllo della PA, e in particolare sulla misurazione dei suoi risultati, traggono origine dal pensiero dominante di allora dello *Scientific Management*¹⁶⁹ e dalle sue applicazioni. Nonostante innumerevoli difficoltà incontrate, gli studi proseguirono nella ricerca di soluzioni alle inefficienze che emergevano nella gestione della PA e a cui conseguivano performance non soddisfacenti della stessa, rinvenibili in gravi sprechi di risorse pubbliche. Situazione tutt'altro che sostenibile dai governi come testimoniano le due crisi economiche registrate a livello mondiale negli anni

negli enti locali: strumenti di analisi e di sintesi, Giappichelli, Torino. Dubbio A.,(2000), *la pianificazione strategica e il controllo di gestione: la necessità di cambiare*, Budget n. 21. Bastia P.,(2001), *Sistemi di programmazione e controllo*, Il Mulino, Bologna. Pozzoli S., *Il controllo direzionale negli enti locali, dall'analisi dei costi alla bilance scorecard*, FrancoAngeli, Milano. D'Alessio L.,(2002), *Il Budget nel sistema di bilancio dello Stato*, Giappichelli, Torino. Hinna L.,(2002), *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, Padova. Saracino P.,(2003), *Evoluzione del controllo di gestione nel Comune*, Giuffrè, Milano. Tedesco M.,(2003), *Pianificare e controllare le attività nei Comuni*, FrancoAngeli, Milano. Chiappinelli C., Condemi L.,(2004), *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano.

¹⁶³ In merito si veda Canaletti F., Morgese W.,(1998), *Nuove strutture contabili e controllo di gestione: i bilanci amministrativi nazionali e territoriali*, in Bianchi M., *La pubblica amministrazione di fronte all'Europa. Tre culture dello Stato a confronto*. Il Ponte Vecchio, Cosenza p. 56.

¹⁶⁴ That is the kind of thinking that is necessary to design and carry through a systematic program for investing stock-holders' money. Planning and control of capital expenditures is the basic of top management function, since management is originally hired to take control of stockholders' funds and to maximize their earning power" Dean J., (1951), *Capital Budgeting*, Columbia University press New York pag. 1.

¹⁶⁵ Nel raccontare la ripartenza degli studi aziendali di area pubbliche gli anni Settanta, Marcon (2011, p. 208) ricorda l'opera di Cassandro (1966), *Le gestioni erogatrici pubbliche*, UTET, Torino.

¹⁶⁶ Si veda in merito Borgonovi E.,(1984), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano. Marcon G.,(1986), *Bilancio, programmazione e razionalità delle amministrazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano; Marchi L., Maticena A. (1990), *Il controllo di gestione nelle aziende pubbliche: situazioni e prospettive*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

¹⁶⁷ Si veda Giannini M.S.(1970), *Diritto amministrativo*, 1970

¹⁶⁸ Del Vecchio M. (2001), *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche: economicità, controllo e valutazione dei risultati*, Giappichelli, Torino.

¹⁶⁹ Lo *Scientific Management* è il primo filone delle teorie classiche le quali nascono dall'esigenza di rendere più efficiente e razionale l'organizzazione dell'impresa. Il termine nasce da Brandeis nel 1910, individua quel movimento di idee attribuibili a F.W.Taylor, che hanno segnato profondamente la teoria e la prassi organizzativa delle aziende. Il principio fondamentale consisteva nella ricerca di massimizzazione dell'efficienza produttiva attraverso la leva della divisione del lavoro, spinta a livelli molto accentuati, in base ad uno studio attento delle operazioni elementari attuate dai lavoratori, dei metodi, degli strumenti impiegati e dei tempi di svolgimento. Per approfondimenti in merito si veda: Costa G., Nacamulli R.C.D.,(1996) , *Il Manuale di organizzazione aziendale*, Vol. 1 nuova edizione, Utet, Torino, pagg. 78-90.

Settanta e che, dalla Gran Bretagna sotto il governo di Margareth Thatcher, 1979-1990, dettero il via a un'importante stagione di riforme in cui la PA britannica intervenne fortemente sulla riduzione della spesa pubblica adottando e affermando quanto negli USA aveva introdotto l'amministrazione Johnson mediante il Program Budgeting. Questa nuova condizione consentì, a meta degli anni Ottanta, l'affermazione del NPM che coinvolse, oltre alla già richiamata Gran Bretagna, anche gli altri paesi anglofoni e appartenenti alla stessa matrice culturale rispetto agli studi manageriali sulla pubblica amministrazione¹⁷⁰, tra cui la Nuova Zelanda, l'Australia e gli stessi USA.

Hood, al riguardo, scrisse che: “*a shift towards greater competition both between public sector organizations and between public sector organizations and the private sector*”¹⁷¹.

In Italia, a partire dagli anni Novanta, l'adozione di tale approccio ha determinato da parte della PA, l'utilizzo di modelli gestionali appartenenti al mondo delle imprese e note agli studi di management che ne hanno spinto l'adozione con gli adeguamenti che di volta in volta si sono ritenuti opportuni.

Nella letteratura relativa alla PA il sistema di programmazione e controllo è funzionale all'approccio manageriale introdotto dalla legislazione degli anni Novanta, conseguenza dell'avvento del NPM anche in Italia. Così come evidenziato in dottrina e così come disciplinato nella legislazione che è seguita agli anni Novanta, il sistema di programmazione e controllo di un'EL diventa una scelta obbligata per poter rispondere alle esigenze di governare l'incertezza insita nel futuro attraverso il contenimento dei rischi e sulla conservazione o creazione di nuovo Valore Pubblico¹⁷². In più, il sistema di programmazione e controllo richiede la presenza di determinate condizioni, definite abilitanti¹⁷³ affinché supporti concretamente la creazione di Valore. Tali condizioni¹⁷⁴ individuate nella letteratura, oltre ad essere numerose non sempre possono essere presenti tutte contemporaneamente per garantire la creazione di Valore Pubblico attraverso un efficace sistema di programmazione e controllo. Quest'ultimo è, anzitutto, filtrato da chi lo pone in essere e, pertanto, risente di questa specificità che ha riflessi di tipo organizzativo e di architettura dello stesso Sistema. Dopodiché un ruolo altrettanto determinante lo assume la

¹⁷⁰ Guthrie J., Humphrey C. (1996), *Public sector financial management development in Australia and Britain: trends and contradictions*; Research in Governmental and non profit accounting, Vol.9.

¹⁷¹ Hood C. (1995), *The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme*, Accounting, Organizations and society, 20, pag. 97

¹⁷² Flamholtz E.G (2002), *Il controllo manageriale. Teoria e pratica*, Edizione italiana a cura di Spano A., Giuffrè, Milano, Romolini A. (2009), *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano.

¹⁷³ Nisio A., De Carolis R., Losurdo S. (2013), “L'introduzione del Performance Measurement, Management and Improvement: l'esperienza di alcune amministrazioni locali italiane”, *Azienda pubblica*, n. 2, pp. 221-246.

¹⁷⁴ Sulle condizioni abilitanti si rinvia in particolar modo al lavoro svolto da Deidda Gagliardo E. (2015), *Il valore pubblico, la nuova frontiera delle performance*, Rirea, Roma, pag. 46 -98.

legislazione, che include le condizioni di tipo politico, la quale deve consentire di svolgere correttamente e fluentemente le attività previste dal Sistema di Programmazione e Controllo. In realtà, quest'ultima solo nel 1999, con il d.lgs. n. 286 del 31 luglio 1999¹⁷⁵, ha individuato un sistema di controlli interni alle Amministrazioni Pubbliche che poi solo grazie al d.lgs. n. 150/2009 è stato correlato al ciclo della performance delle AAPP e dunque a contenuti di valore, se le stesse PA dispongono di figure politiche¹⁷⁶ e manageriali¹⁷⁷ in grado di individuare correttamente i risultati a cui tendere¹⁷⁸ e di saperli perseguire attraverso la loro declinazione sull'organizzazione¹⁷⁹ sviluppandone le competenze¹⁸⁰. Il tutto deve essere corredato anche da apertura alla collettività¹⁸¹ e dalla presenza di perseveranti agenti del cambiamento¹⁸².

¹⁷⁵ Per gli EELL, con il d.l. n. 174/2012 convertito nella legge n. 183/2012, il legislatore ha individuato forme proprie di controlli interni collocandole all'interno del d.lgs. n. 267/2000 agli artt. 147 e ss.

¹⁷⁶ Calciolari S. (2009), "Performance Management nelle Pubbliche Amministrazioni", *Economia e Management*, 1, pp. 105-119.

¹⁷⁷ Farneti G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*,

Giappichelli, Torino. Garlatti A., Pezzani F. (2000), *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*.

Progettazione, sviluppo, impiego, ETAS, Milano. Deidda Gagliardo E. (2002), *La creazione del valore nell'ente locale. Il nuovo modello di governo economico*, Giuffrè, Milano.

¹⁷⁸ Deidda Gagliardo E. (2002), *La creazione del valore nell'ente locale*, Giuffrè, Milano. Ziruolo A. (2000), *Il supporto informativo contabile nel processo di programmazione e controllo degli enti locali*, Giappichelli, Torino. Ziruolo A. (2008), "La multidimensionalità delle variabili da monitorare nella creazione di valore pubblico", in Gruppo di Studio e Attenzione Aidea, *Innovazione e accountability nella Pubblica Amministrazione. I drivers del cambiamento*, Rirea, Roma. Persiani N. (2002), *Modelli di programmazione e sistemi di controllo interno nella pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano. Mazzara L. (2003), *Processi e strumenti di misurazione dei risultati negli enti locali. Profili eschermi di analisi*, Giappichelli, Torino. Padovani M. (2014), *Il nuovo sistema dei controlli interni: dall'obbligo normativo ad un'impostazione manageriale della gestione della P.A.*, Ipsoa, Milano.

¹⁷⁹ Garlatti A., Pezzani F. (2000), *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali. Progettazione, sviluppo, impiego*, ETAS, Milano. Borgonovi E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano.

¹⁸⁰ Bouckaert G. (1993), *Measurement and Meaningful Management*, in *Public Productivity & Management Review* 17. Azzone G., Dente B. (1999), *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle Pubbliche Amministrazioni*, ETAS, Milano.

Ruffini R. (2013), *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, FrancoAngeli, Milano.

¹⁸¹ Persiani N. (2002), *Modelli di programmazione e sistemi di controllo interno nella pubblica amministrazione* FrancoAngeli, Milano; Farneti G. (1994), *Il bilancio dell'ente locale*, Giappichelli, Torino.

¹⁸² Ziruolo A. (2016), *Valore pubblico e società partecipate, tendenze evolutive della performance*, FrancoAngeli, Milano, pagg. 44-47.

CAPITOLO 2

LE SOCIETÀ PARTECIPATE NELLA RIFORMA MADIA

Introduzione

Il percorso normativo delle società facenti capo all'ente locale si è presentato come una sequenza complessa di disposizioni, molto spesso, dal legislatore prorogate, o modificate, prima che sortissero qualche effetto¹. In generale il quadro normativo è stato caratterizzato dalla disapplicazione delle norme ed in relazione a ciò è emersa l'incapacità del sistema dei controlli interni/esterni di mettere in campo interventi idonei a rimuovere i comportamenti patologici, all'insegna del mancato rispetto delle norme.

Ad invertire la tendenza appena messa in luce, si pone il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al d.lgs. del 19 agosto 2016, n. 175, di seguito TU, emanato in forza della delega contenuta nell'art. 18 della Legge 7 agosto 2015, n. 124, sebbene la sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016 abbia dichiarato l'illegittimità di alcuni articoli della c.d. legge delega Madia di riforma della Pubblica Amministrazione. Fra gli articoli dichiarati incostituzionali è compreso l'art. 18, ossia la norma in attuazione della quale è stato emanato dal Governo il d.lgs. 175/2016 "Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica", i cui articoli inerenti lo scopo dell'elaborato saranno analizzati nel prosieguo di questo capitolo.

Si precisa che, l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 è stata dichiarata esclusivamente nella parte in cui prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi "previo parere", anziché "previa intesa", in sede di Conferenza Unificata².

Il TU quale norma organica per definizione, contiene l'intera disciplina della materia, pertanto è portatore di un primo valore, quello della chiarezza. Le disposizioni in esso contenute, in forza dei principi enunciati nella legge delega, segnano anche una rivisitazione della disciplina che, accanto a

¹ Si sono registrate situazioni nelle quali il ricorso allo strumento societario è risultato strumentale al perseguimento di interessi differenti, finalizzati, in molti casi, al superamento o all'elusione delle regole di azione finanziaria, contabile e contrattuale proprie delle amministrazioni pubbliche. Sono molteplici i casi nei quali non si rinviene alcuna specifica giustificazione nella predisposizione e utilizzo di organismi di tipo societario, se non quella di alimentare forme di clientelismo locale o aggirare vincoli di tipo pubblicistico. Astegiano G. (2015), *Società pubbliche insolvenza e responsabilità*, Ipsoa, 2015.

² Al punto 9 della richiamata sentenza, la Corte afferma che: "Le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione". Quindi, in sostanza, la Corte Costituzionale interverrà sul d.lgs. 175/2016 solo se verrà impugnato. Pertanto, per tale decreto e per gli altri già in vigore, il Governo potrà procedere ad acquisire l'intesa in sede di correttivo. Nelle more dell'attivazione della procedura per la ricerca dell'intesa, gli adempimenti e le scadenze contenute nei medesimi decreti rimangono comunque in vigore e devono essere rispettate. Da ciò consegue che, salvi eventuali slittamenti del termine per effetto di nuove disposizioni di legge, tutte le società in controllo pubblico già costituite alla data del 23/09/2016 dovranno adeguare i propri statuti alle disposizioni contenute nel d.lgs. 175/2016 entro il 31/12/2016.

numerose conferme, introducono altresì alcune integrazioni assai importanti, che nel complesso dovrebbero rendere operante l'ordinamento³. È utile mettere in luce che l'evoluzione normativa era giunta a un punto d'arrivo, grosso modo, sin dal 2008/2009⁴, seppure generalmente disordinata. I suoi capisaldi, ancorati al principio del buon andamento di derivazione costituzionale e all'obbligo di rispettare il quadro europeo, hanno reso evidente la preferenza nella gestione dei servizi pubblici locali, soprattutto a rilevanza economica, delle tre seguenti modalità⁵:

- affidamento tramite gara;
- affidamento diretto a una società in house (possibile anche per l'autoproduzione di servizi per l'ente, ove la società affidataria si dimostrasse strettamente necessaria);
- affidamento diretto a una società con partner privato, ma in presenza di gara con il doppio oggetto (per il partner e per il servizio).

Erano escluse:

- le partecipazioni societarie a mercato, non collegate alle finalità dell'ente;
- le società diverse dalla forma in house (e, pertanto, fra gli altri aspetti che le caratterizzano, a totale capitale pubblico e in presenza del controllo analogo), salvo una disciplina specifica e non considerando quelle che conseguivano dalla menzionata gara per il doppio oggetto.

La forma in house si è, infatti, affermata come necessaria nell'affidamento diretto mentre le altre società avrebbero dovuto essere dismesse, tuttavia, ciò non si è verificato⁶. Già il commissario alla spending review Cottarelli, nel 2014, aveva evidenziato come il numero delle società partecipate

³ Fra queste primeggiano le novità in tema di specifici comportamenti cui sono tenuti gli enti interessati, generalmente nell'ambito di individuate procedure e quelle relative ai controlli cui sono soggetti, unitamente alle connesse nuove previsioni di tipo sanzionatorio.

⁴ G. Farneti, *Le società partecipate: problemi di attualità*, in Rivista Azienditalia, n. 9/2008 e G., *Le società partecipate nelle linee guida della Corte dei conti*, in Rivista Azienditalia, n. 6/2009. Ne consegue che, sin da allora, ogni ente che fosse stato attento alle regole proprie di un'amministrazione corretta, avrebbe potuto ad esse conformarsi.

⁵ Ma sempre, in ogni caso, con una dettagliata motivazione, che avesse il contenuto del business plan a dimostrazione della convenienza economica della soluzione adottata da una parte e che, dall'altra, dimostrasse il rispetto del quadro europeo e dunque la correttezza della scelta effettuata sotto il profilo del rispetto della concorrenza e del mercato.

⁶ G. Farneti, *Il nuovo perimetro delle società partecipate secondo la Legge di stabilità*, in Rivista Azienditalia, n. 1/2015, dove si può anche leggere che il rispetto del prescritto quadro di legalità per le proprie partecipazioni, avrebbe dovuto comportare il loro sfoltimento, sin dal tempo della pubblicazione, nell'agosto del 2014, del programma di razionalizzazione del commissario Cottarelli. Facendo pertanto riferimento al quadro ordinamentale allora vigente, e vigente altresì sino all'emanazione del TU, le società da sfoltire erano quelle:

- “che sviluppano attività commerciali, per il mercato (art. 112 TUEL; art. 3, c. 27, Legge n. 244/2007; quadro europeo), che si collocano pertanto al di fuori delle competenze degli enti locali;
- che, salvo eccezioni normative, non sono totalmente pubbliche e in house (art. 13, d.l. 223/2006, per le società che producono beni o servizi strumentali; art. 113-bis TUEL in assenza di normativa regionale, per le società che producono servizi pubblici locali non a rilevanza economica; art. 34, comma 20, d.l. 179/2012 e quadro europeo, per le società che producono servizi pubblici locali a rilevanza economica);
- che sviluppano attività strumentali (o, si potrebbe forse ritenere, servizi pubblici locali privi di rilevanza economica) e per le quali non se ne sia dimostrata la «stretta necessità» (Legge n. 244, quadro europeo);
- che producono servizi pubblici locali a rilevanza economica, in particolare per quelli non a rete, e per i quali si sia proceduto ad un affidamento diretto senza che si sia dimostrata la difficoltà di una concorrenza nel mercato e per il mercato e dunque la conformità con il quadro europeo (d.l. 179, quadro europeo).”

avrebbe dovuto essere ridotto da 8.000 a circa 1.000, in forza di provvedimenti specifici, comportamenti auspicati, ma che avrebbero dovuto trovare applicazione per effetto del quadro normativo già allora esistente⁷.

Si auspica che, a fronte di un quadro normativo all'insegna del perseguimento dei criteri di efficienza ed efficacia, quale quello italiano, il TU emanato, sia in grado di produrre gli effetti che si propone⁸ quali: l'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché la razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, per i motivi sopra esposti, nell'ottica della creazione del valore per la comunità amministrata.

La disapplicazione del quadro normativo nasce da fatti, ampiamente commentati, ma mai affrontati⁹. I vasti fenomeni corruttivi intorno al tema delle partecipate (in tempi recenti ne sono emersi moltissimi) non avrebbero dovuto prodursi se, a fronte delle evidenti inosservanze delle norme, qualcuno fosse intervenuto. Con riferimento alla vicenda delle società partecipate è emerso che, nella nostra PA difetta la motivazione (per la sua mancanza, o per la circostanza che sia priva dei concreti contenuti richiesti), attinente gli atti amministrativi che contraddistinguono la vita delle pubbliche amministrazioni e, nel complesso, difetta la tracciabilità del processo decisionale¹⁰ che completa la motivazione stessa, chiarendo come si è pervenuti alla decisione presa attraverso l'attività istruttoria che si è predisposta. Motivare gli atti, chiarire il processo decisionale seguito, consente di porre le premesse per rendere concreto il principio costituzionale del buon andamento dunque per utilizzare al meglio lo strumento della società partecipata¹¹, come indicato nell'art. 1 del

⁷ La Finanziaria del 2015 si è ampiamente riferita alle argomentazioni del Commissario Cottarelli e ha esplicitato una serie d'indicazioni normative in forza delle quali si sarebbe dovuto ottenere il risultato perseguito dal Commissario. Così non è stato.

⁸ Secondo l'art. 1 del d.lgs. 175/2016 comma 2: "Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica".

⁹ Si vuole aggiungere che alla loro origine vi è l'abitudine, anch'essa quasi mai contrastata, di considerare la discrezionalità del decisore, anche laddove normativamente prevista, come un'opportunità personale, da non spiegare, (se non formalmente), anziché come la possibilità di scegliere al meglio, secondo criteri predeterminati, nella finalità, di realizzare il principio del buon andamento, così come si dovrebbe verificare. Basti riflettere su come avvengono le nomine degli organismi di governance delle società partecipate, o a come le relative procedure di selezione (ma anche le gare per i più disparati motivi, come quelle per i diversi ruoli consulenziali che si ricercano) siano, quand'anche predisposte, di fatto manipolate e tese a produrre risultati precostituiti. Su tutti questi temi cfr. Farneti G., "La legalità nei rapporti con le società partecipate dalla p.a. alla luce della legge anticorruzione. Come rendere effettivo il contrasto alla corruzione", in *Azienditalia*, n. 3/2014 e Farneti G., *Il «male oscuro» della nostra pubblica amministrazione: un'analisi relativa alle società partecipate dagli enti locali*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 3-4/2014.

¹⁰ G. Farneti, *La legalità nelle società partecipate dalla p.a. alla luce della legge anticorruzione: come rendere effettivo il contrasto alla corruzione*, nel convegno Upi-Fondazione Dcec, Bologna, 16 gennaio 2014, su *L'etica e la legalità nella pubblica amministrazione e nelle società a partecipazione pubblica, alla luce della legge anticorruzione*, poi pubblicato in *Rivista della Corte dei conti*, 2014, fasc. 1-2, pag. 514. In tale intervento si vuole chiarire come la normativa in materia di contrasto alla corruzione abbia espressamente richiamato la necessità di motivare le decisioni, nel quadro dei processi di programmazione-controllo, per dimostrare la convenienza e la stretta necessità dell'utilizzo dello strumento societario; ancora come la normativa abbia fatto propria la necessità che si realizzi la tracciabilità del processo decisionale, aspetto quest'ultimo che gli operatori e i controllori hanno sino ad oggi trascurato.

¹¹ Va annotato che la società partecipata si pone sempre (come viene ribadito dall'art. 5 del TU) in alternativa alla gestione diretta o a quella esternalizzata (oltre che alla possibile destinazione alternativa delle risorse impegnate), ancorché strettamente necessaria per la produzione di beni e servizi connessi al perseguimento delle finalità istituzionali dell'amministrazione pubblica; va pertanto sempre

TU. In questa direzione, il TU si pone come una prospettiva nuova, in grado, forse, di sopperire alle odierne imperfezioni del nostro sistema giuridico, amministrativo e politico in merito all'utilizzo dello strumento della società partecipata da parte delle pubbliche amministrazioni locali¹².

2.1 Società di capitali degli enti locali: analisi dei dati attuali disponibili

Nel corso degli anni è andato stratificandosi, in assenza di regolamentazione e di un disegno unitario, quello che è stato definito in modo incisivo il "capitalismo municipale"¹³, che ha visto crescere in modo progressivo il numero degli organismi e, conseguentemente, il numero degli amministratori e dei dipendenti, anche se vi sono incertezze in ordine all'effettiva estensione del fenomeno e ai numeri dei soggetti.

Il ricorso all'utilizzo delle società di capitali da parte delle Amministrazioni locali si è consolidato dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso. Dall'inizio del XX secolo, si era andato diffondendo il fenomeno dell'intervento nell'economia degli enti locali, dapprima con lo svolgimento diretto di alcune attività e con il ricorso allo strumento delle aziende speciali, le cosiddette municipalizzate, oltre che con la prima partecipazione ad alcune società di capitali¹⁴. Il ricorso al modello operativo delle aziende municipalizzate è risultato prevalente per molti anni e solo a partire dagli anni ottanta del secolo scorso è stato progressivamente sostituito dalla partecipazione a società di capitali¹⁵. Essendosi il fenomeno societario sviluppato nelle amministrazioni locali, in assenza di specifiche regole, è andata diffondendosi la convinzione che la società di capitali quale organismo disciplinato dal codice civile fosse esente dall'applicazione delle norme di contabilità e finanza pubblica proprie degli enti pubblici, sia in relazione

riferita a un'analisi che ne dimostri la convenienza, sotto diversi profili, come si dirà, appunto per mezzo della motivazione e rendendo disponibile le informazioni connesse al processo decisionale che si è seguito.

¹² Si pensi solo all'influenza positiva che potrebbe riversarsi a cascata sui documenti programmatici dell'ente, sui controlli interni, in particolare quello sulle società partecipate e sui controlli esterni, come previsti dal TUEL.

¹³ Il riferimento al "capitalismo municipale" è contenuto in numerosi studi e ricerche. Ad esempio, si veda "Il capitalismo municipale", (rapporto 1/2012), Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (IRPA), in Riv. Corte conti, n. 3-4/2012, pag. 510.

¹⁴ Il R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578 ha disciplinato in modo organico modalità e settore degli interventi degli Enti Locali per il tramite delle aziende municipalizzate, dettando regole seguite sino a pochi anni fa.

In dottrina, si rinvia a: M.S. Giannini, (1958) *Le imprese pubbliche in Italia*, in Riv. soc., 232; M. Mazzarelli, (1987), *La società per azioni con partecipazione comunale*, Milano, Giuffrè, che ricostruendo la nascita e l'evoluzione storica indica che la società con partecipazione locale di più antica costituzione è la "Autoservizi Perugia" S.p.A. che risale al 1907.

¹⁵ Le ragioni del cambiamento dello strumento di intervento nel settore economico sono molteplici, anche se, in sostanza, tutte riconducibili alla volontà di superare le regole di azione di diritto pubblico che erano proprie delle aziende speciali. Infatti, queste ultime, potevano, e possono tutt'ora, svolgere solamente i servizi stabiliti dalla legge, con modalità operative predeterminate dal legislatore e, in larga parte, modellate su schemi operativi propri delle Amministrazioni pubbliche. Al contrario, la partecipazione alle società di capitali, anche per l'assenza per molti anni di una specifica regolamentazione, è stata vista e considerata quale modalità operativa in sostanza libera nei fini e al di fuori dell'applicazione delle regole di contabilità e finanza pubblica. In questo modo, si è sviluppato un ampio e incontrollato ricorso allo strumento societario che ha portato alla creazione di un settore opaco e poco conosciuto, all'interno del quale sono presenti realtà differenti, alcune delle quali di sicuro rilievo e utili per la collettività, altre, invece, che non trovano alcuna razionale giustificazione, se non quella di garantire l'esistenza di poteri locali, talvolta utilizzati a scopo clientelare.

all'organizzazione dell'ente che alla disciplina dei poteri di indirizzo e controllo dell'amministrazione pubblica¹⁶.

Molte sono le partecipazioni detenute in società da parte degli enti locali, le quali variano da quote minime del capitale sociale alla totalità dello stesso. Le analisi svolte dalla Corte dei Conti o da altri organismi e i dati presenti nel sito della Funzione Pubblica evidenziano che il ricorso a questa modalità operativa da parte delle Amministrazioni locali è assai ampio e che quasi tutti i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti detengono la partecipazione in almeno una società¹⁷.

In base ai più recenti dati statistici¹⁸ disponibili, le unità economiche partecipate dal settore pubblico¹⁹ sono 9.867e impiegano 846.283 addetti. Pur in numero limitato, presentano una dimensione media elevata (117 addetti per impresa attiva) ed operano prevalentemente in settori ad alta intensità di capitale come quelli energetici, infrastrutturali e dei servizi avanzati. Rispetto al 2013, si registra una riduzione sia in termini numerici (-10% rispetto a 10.964 unità) che in relazione agli addetti impiegati (-11.2% rispetto a 953.100)²⁰.

¹⁶ Ciò ha favorito modalità operative discrezionali che hanno riguardato più aspetti e, in particolare, quello dell'acquisto di beni, servizi e lavori e della nomina degli organi di amministrazione. In base all'assunto che si trattasse di entità completamente svincolate dall'applicazione del diritto pubblico, l'affidamento di lavori, lo svolgimento di servizi o l'acquisto di beni era effettuato direttamente, senza alcuna procedura comparativa a evidenza pubblica. Inoltre, le necessità di assicurare un'ampia partecipazione a più parti politiche e la volontà di creare sistemi di potere locale, in numerosi casi ha condotto alla nomina di consigli di amministrazione con un numero elevato di partecipanti, ai quali era assicurato un compenso altrettanto, in alcuni casi anche elevato.

¹⁷ Le relazioni che illustrano la diffusione del fenomeno sono molteplici. Le principali e più recenti sono le seguenti: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro, Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche al 31 dicembre 2012, luglio 2014; Corte conti, Sezione delle Autonomie, 6 giugno 2014, n. 15, Relazione sugli Organismi partecipati dagli Enti territoriali; CERVED Group, Le partecipate dei Comuni italiani, giugno 2014; Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche al 31 dicembre 2011, dicembre 2013.

¹⁸ Report Istat "Le partecipate Pubbliche in Italia –Anno 2014". Comunicato del 23 dicembre 2016. Le informazioni disponibili sono riferite alle seguenti tipologie di unità: società di capitali, associazioni, fondazioni, fondazioni di partecipazione, consorzi di diritto pubblico. Per cui, sono state considerate anche modalità operative di partecipazione diverse da quella del possesso di quote. Sono prese in considerazione tutte le quote di partecipazione, da un minimo comunque maggiore di zero fino al 100% del capitale dell'unità partecipata. La partecipazione può essere prossima, indiretta o tramite controllate. Il 62,5% delle unità è da considerarsi a controllo pubblico, in quanto partecipate da soggetti pubblici per una quota di partecipazione maggiore del 50%, il 23,5% è partecipato per una quota inferiore al 20% e il 14% è partecipato da soggetti pubblici per una quota compresa tra il 20% e il 50%.

L'universo delle unità partecipate o controllate da una Pubblica Amministrazione, viene stimato dall'Istat tramite l'utilizzo integrato delle seguenti basi di dati:

1. le dichiarazioni sulla struttura delle partecipazioni rilevanti rese alla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob);
2. le dichiarazioni degli elenchi dei soci delle società di capitale iscritti al Registro delle imprese, gestito dalle Camere di Commercio;
3. le informazioni desumibili dai bilanci civilistici e consolidati delle società di capitale;
4. le dichiarazioni relative alle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche al Dipartimento del Tesoro (Mef);
5. le dichiarazioni relative alle partecipazioni detenute da regioni, province e comuni alla Corte dei Conti.

Tali fonti forniscono tutti i legami di partecipazione caratterizzati dalla presenza di una unità partecipante che detiene una quota di partecipazione attraverso cui esercita la propria influenza su una unità partecipata secondo lo schema seguente: (*unità partecipante -- >unità partecipata, quota di partecipazione*).

¹⁹ Le definizioni di "amministrazioni pubbliche" e di "settore pubblico" utilizzate sono quelle del System of National Account (SNA) e del Sistema europeo dei Conti nazionali

²⁰ Report Istat "Le Partecipate Pubbliche in Italia –Anno 2013". Comunicato del 16 novembre 2015.

Per quanto riguarda la tipologia di partecipazione, il 62.5% delle unità realizzate è sottoposto a controllo pubblico, ossia è assoggettato al potere di indirizzo decisionale di soggetti pubblici, mentre per le altre l'influenza del settore pubblico può essere significativa ma non determinante²¹. Analizzando le caratteristiche delle unità partecipate, l'Istat individua quattro sotto-insiemi di imprese, con una differente rilevanza ai fini dell'analisi dei dati. Dai dati della *Tabella 1*, emerge che tra le unità a partecipazione pubblica, le imprese attive sono 6.927 e impiegano 810.405 addetti. Le imprese non attive, che nel 2014 hanno presentato una dichiarazione contabile o fiscale, sono, invece, 1.138 (-9,7% rispetto all'anno precedente). Le unità fuori dal campo di osservazione del registro Asia imprese²² (si tratta di unità agricole e unità non profit con 10.533 addetti) sono 910, mentre 892 le *unità residuali* che impiegano 25.345 addetti (3% del totale), attualmente non classificabili²³.

*Tabella n. 1 - Unità a partecipazione pubblica per tipologia di unità partecipata .
Anno 2014, valori assoluti e variazioni percentuali su 2013*

TIPOLOGIA UNITA'	Unità	Δ%	Addetti	Δ%
Imprese attive	6.927	-10,8	810.405	-12,6
Non attive che hanno presentato il bilancio o Unico	1.138	-9,7	0	0,0
Imprese fuori campo d'osservazione Asia	910	-11,0	10.533	-19,7
Altre unità non classificabili	892	-2,4	25.345	103,9
TOTALE	9.867	-10,0	846.283	-11,2

Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

Viste le caratteristiche delle unità partecipate, le successive analisi si riferiscono alle sole imprese attive²⁴.

²¹Le imprese attive partecipate da almeno una amministrazione pubblica regionale o locale ammontano a 5.549, per un totale di 391.295 addetti.

²²Registro Statistico delle Imprese Attive (Asia) – Anno 2014 <http://www.istat.it/it/archivio/188233>. Il Registro ASIA –Gruppi, in cui vengono registrati, attraverso l'utilizzo delle stesse basi dati, in precedenza elencate, e attraverso metodologie definite dal Regolamento (CE) sui Registri di impresa 177/2008, tutti i legami di controllo sia diretti che indiretti, che caratterizzano la struttura dei gruppi di impresa. La metodologia di integrazione delle diverse fonti amministrative, partendo dai dati elementari sulla struttura delle partecipazioni dirette di tutte le società di capitale, individua i legami di controllo, esercitati sia direttamente che indirettamente, cui è soggetta ogni società di capitale. Per ciascuna società controllata viene individuata la sua controllante prossima definita come "il primo soggetto fisico o giuridico che in linea gerarchica esercita per prima su di essa un controllo diretto o indiretto". La struttura del gruppo è ricostruita attraverso la sequenza continua dei legami tra le controllanti prossime, fino alla attribuzione del vertice ultimo all'intero gruppo. Il Registro ASIA imprese, è utilizzato per le informazioni sulle variabili di stratificazione, addetti, localizzazione, forma giuridica, attività economica, ecc. relative alle partecipate pubbliche. Il Registro ASIA amministrazioni pubbliche (Lista S13), è utilizzato per definire l'universo del settore della Pubblica Amministrazione, cioè, nel caso specifico, delle Partecipanti.

²³Si tratta di unità che svolgono attività economiche al confine tra quelle tipiche delle organizzazioni associative (divisione Ateco 94) e della Pa (divisione Ateco 84) il cui comportamento istituzionale necessita di opportuna verifica. Per tutte si stanno svolgendo analisi puntuali, anche tramite indagini specifiche (alcune in corso), al fine di rendere possibile una loro classificazione tra imprese, istituzioni pubbliche o istituzioni non profit.

²⁴Imprese attive nell'anno. Sono escluse dal campo di osservazione le attività economiche relative a: agricoltura, silvicoltura e pesca (sezione A della classificazione NACE Rev. 2); amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale e obbligatoria (sezione O); attività di organizzazioni associative (divisione 94); attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze (sezione T); organizzazioni ed organismi extraterritoriali (sezione U), le unità classificate come istituzioni pubbliche (S.13) e istituzioni private non profit (S.15).

Le imprese attive a partecipazione pubblica sono 6.927 e impiegano il 95,8% degli addetti delle unità economiche partecipate. Con riferimento all'intensità della partecipazione, il 65,2% delle imprese è partecipato da soggetti pubblici per una quota di partecipazione superiore al 50% (condizione che le definisce "controllate"), il loro peso in termini di addetti è pari all'80,2%. Il 12,5% delle imprese è partecipato per una quota di capitale compresa tra il 20% e il 50%, con un peso in termini di addetti del 3,7% mentre il 22,3% è partecipato per una quota di capitale inferiore al 20% (16,2% di addetti). I dati sono riportati in *Tabella 2*.

Tabella n. 2- Imprese e addetti delle imprese partecipate pubbliche per quota di partecipazione. Anno 2014

QUOTE DI PARTECIPAZIONE PUBBLICA	Imprese		Addetti	
	N.	%	N.	%
A. Quota di partecipazione <= 20%	1.543	22,3	130.980	16,2
B. 20% < Quota di partecipazione <=50%	869	12,5	29.787	3,7
C. Quota di partecipazione > 50%	4.515	65,2	649.638	80,2
TOTALE	6.927	100,0	810.405	100,0

Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

Le imprese partecipate²⁵ sono classificabili anche in base alla modalità con cui la Pubblica Amministrazione partecipa ad esse (come evidenziato in *Tabella 3*). A tal fine si identificano tre diverse tipologie:

- le *imprese a partecipazione pubblica prossima*²⁶ cioè imprese che hanno un rapporto di partecipazione diretto con il soggetto pubblico. Sono il 64,3% delle imprese partecipate e impiegano 464.743 addetti, ovvero il 57,3% degli addetti delle imprese a partecipazione pubblica;
- le *imprese controllate da gruppi pubblici*²⁷ (cioè gruppi aventi come vertice una PA), il cui capitale è controllato indirettamente tramite altre unità appartenenti al gruppo. Sono il 18,6% delle imprese e rappresentano il 31,3% degli addetti;

²⁵ L'universo delle unità partecipate è stato delineato dall'Istat secondo uno schema volto ad individuare le diverse modalità con cui si manifesta un legame tra un'unità giuridica partecipata e un soggetto pubblico (Amministrazione Pubblica). Il processo di stima dell'universo delle unità partecipate al 2014 è stato basato sull'integrazione di diverse fonti, amministrative e statistiche. Il data base dei legami di partecipazione, basato sull'integrazione delle cinque fonti amministrative descritte (ai punti 1-5 nella nota precedente), ha utilizzato forniture con data di riferimento dei dati al 2014. L'algoritmo per la determinazione dei controlli indiretti su cui si basa il registro dei gruppi di impresa, integrato in parte anche in tale processo, fa riferimento al processo gruppi 2014. Per la stima dei principali caratteri delle imprese è stato utilizzato il sistema dei registri Asia imprese e istituzioni e Asia occupazione del 2014.

²⁶ In questo insieme vengono incluse tutte le unità per le quali un'amministrazione pubblica detiene una quota di partecipazione > 0. Le informazioni disponibili sulla quota di partecipazione consentono di individuare tra le imprese partecipate quelle controllate. Secondo quanto stabilito dal regolamento SEC95, §2.26, sono definite controllate le unità per le quali il controllante partecipa con almeno il 50%+1 delle azioni con diritto di voto o controlla in altro modo più della metà dei voti degli azionisti. La disponibilità di dati puntuali sulle quote di partecipazione consente anche analisi specifiche, come ad esempio: l'individuazione di partecipazioni "minime", cioè sotto una qualsiasi soglia scelta in base alle esigenze dell'analista o, al contrario le partecipate "massime" cioè con quota superiore ad una determinata soglia e, in particolare quelle per cui la P.A. detiene il 100%.

²⁷ Si tratta di unità appartenenti a gruppi pubblici (cioè gruppi la cui controllante ultima è una P.A.), non controllate direttamente dalla P.A., ma indirettamente, tramite altre unità appartenenti al gruppo. In primo luogo vengono prese in considerazione tutte le imprese appartenenti a un gruppo il cui vertice è costituito da un'amministrazione pubblica. In secondo luogo vengono presi in

- le imprese partecipate da controllate pubbliche²⁸ si tratta di imprese partecipate da soggetti controllati a loro volta da gruppi di imprese a controllo pubblico. Le imprese di questo tipo sono il 17% e assorbono l'11,4% degli addetti totali delle imprese partecipate.

Tabella n.3 - Imprese e addetti per tipologia di partecipazione pubblica. Anno 2014

TIPOLOGIA PARTECIPAZIONE	Imprese		Addetti	
	N.	%	N.	%
Tip. I- Imprese a partecipazione pubblica prossima	4.457	64,3	464.743	57,3
Tip. II- Imprese controllate da gruppi pubblici	1.290	18,6	253.263	31,3
Tip. III- Imprese partecipate da controllate pubbliche	1.180	17,0	92.399	11,4
TOTALE	6.927	100,0	810.405	100,0

Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

La dimensione media delle imprese partecipate è pari a 117 addetti, valore che sale a 307 nel caso delle società per azioni (Tabella 4). Il 32% delle imprese partecipate è costituito con forma giuridica di società per azioni (84,4% degli addetti); il 43% è organizzato in società a responsabilità limitata (8,9% degli addetti), il 19,7% in consorzi di diritto privato e altre forme di cooperazione tra imprese (2,6% degli addetti).

considerazione tutti i gruppi di imprese che hanno al proprio vertice una società di capitale o un consorzio, a loro volta controllati in modo congiunto da una o più amministrazioni pubbliche. Il concetto di controllo pubblico esercitato congiuntamente da diverse amministrazioni pubbliche, permette, ad esempio, di includere nel settore delle imprese a controllo pubblico tutte quelle realtà in cui diverse amministrazioni pubbliche presenti sullo stesso territorio compartecipano nella costituzione e gestione di società o consorzi per la fornitura di servizi pubblici a livello locale, al fine di massimizzare l'efficienza e l'economicità della gestione del servizio stesso. In questo insieme vengono incluse quindi, le unità appartenenti a gruppi che hanno come vertice un'amministrazione pubblica o in cui il vertice è controllato congiuntamente da più amministrazioni pubbliche (sono escluse le unità controllate direttamente da amministrazioni pubbliche in quanto comprese nella prima tipologia. Essendo, di fatto, tutte le unità in questione appartenenti a gruppi e quindi controllate, risulteranno tutte partecipate con quote maggiori del 50%+1. Anche in questo caso all'interno di questo insieme è individuabile il sottoinsieme delle imprese controllate al 100%.

²⁸Appartengono a questo insieme tutte le unità partecipate da controllate pubbliche, cioè dall'insieme delle controllate individuate nelle prime due tipologie. In questa tipologia, il controllo si può realizzare solo in modalità congiunta, quando cioè due o più controllate appartenenti a gruppi pubblici distinti, detengono partecipazioni di un'altra unità, attraverso quote che sommate raggiungono o superano il 50%+1 del totale. Non si può dire, quindi, che ci sia controllo da parte di un singolo gruppo. Ciò che di fatto cambia è lo status dell'unità, che è da considerarsi unità a controllo pubblico congiunto. Accade inoltre che alcune unità individuate come controllate pubbliche siano al vertice di gruppi, in tal caso anche le unità appartenenti ai gruppi in questione sono da intendersi come unità a controllo pubblico.

Tabella n.4 - Imprese e addetti delle imprese partecipate pubbliche per forma giuridica. Anno 2014

FORMA GIURIDICA	Imprese	Addetti	Addetti medi
Società per azioni	2.231	683.853	307
Società a responsabilità limitata	2.979	72.293	24
Società cooperativa	202	19.589	97
Consorzio di diritto privato e altre forme di cooperazione tra imprese	1.364	21.270	16
Ente pubblico economico, azienda speciale e azienda pubblica di servizi, Autorità indipendente	151	13.400	89
TOTALE	6.927	810.405	117

Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

Le imprese partecipate da almeno un'amministrazione pubblica regionale o locale²⁹(escludendo, quindi, le imprese partecipate esclusivamente dalle amministrazioni centrali), su 6.927 imprese attive partecipate, ammontano a 5.549, per un totale di 391.295 addetti (come evidenziato nella Tabella 5).

Le partecipate svolgono prevalentemente attività di produzione di servizi. I settori di attività economica sono tra loro molto eterogenei, quello col maggior numero di imprese attive è il settore delle attività professionali, scientifiche e tecniche (826 per 13.642 addetti), seguito dal settore relativo alla fornitura di acqua, reti, e trattamento dei rifiuti (787 per 85.163 addetti), e successivamente dai settori del trasporto e magazzinaggio e delle attività amministrative e servizi di supporto, entrambi con 615 imprese attive, ma è il primo a registrare il maggior numero di addetti tra tutti (pari a 121.686 addetti).

In tale universo variegato rientrano anche i settori di attività economica quali: la fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata, il commercio all'ingrosso e al dettaglio, le altre attività di servizi, le attività immobiliari, i servizi di informazione e comunicazione, le costruzioni, l'istruzione, le attività finanziarie e assicurative, la sanità, le attività manifatturiere, i servizi di alloggio e ristorazione, infine le attività estrattive, ciascuno in posizione decrescente per numero di imprese attive.

0

²⁹Per altre amministrazioni a livello locale si intendono le province, i comuni e le città metropolitane, i consorzi intercomunali e tutte le altre autorità o enti che operano a livello territoriale.

Tabella n.5 - Imprese e addetti delle imprese partecipate da almeno una amministrazione regionale o locale per settore di attività economica. Anno 2014

SETTORI DI ATTIVITA' ECONOMICA	Imprese		Addetti	
	N.	%	N.	%
B. Attività estrattiva	5	0,1	534	0,1
C. Attività manifatturiere	104	1,9	3.429	0,9
D. Fornitura di energia elettrica, gas, vapore [...]	548	9,9	20.113	5,1
E. Fornitura acqua, reti fognarie, trattamento rifiuti [...]	787	14,2	85.163	21,8
F. Costruzioni	182	3,3	4.157	1,1
G. Commercio all'ingrosso e al dettaglio [...]	459	8,3	11.643	3,0
H. Trasporto e magazzinaggio	615	11,1	121.686	31,1
I. Servizi di alloggio e ristorazione	88	1,6	3.468	0,9
J. Servizi di informazione e comunicazione	220	4,0	6.572	1,7
K. Attività finanziarie e assicurative	136	2,5	73.225	18,7
L. Attività immobiliari	292	5,3	933	0,2
M. Attività professionali, scientifiche e tecniche	826	14,9	13.642	3,5
N. Attività amministrative e di servizi di supporto	615	11,1	20.122	5,1
P. Istruzione	156	2,8	3.296	0,8
Q. Sanità e assistenza sociale	124	2,2	11.846	3,0
R, S. Altre attività di servizi	392	7,1	11.465	2,9
TOTALE	5.549	100,0	391.295	100,0

Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica

Soggetti controllanti: i comuni con il controllo di più di un terzo delle partecipate

Circoscrivendo l'analisi alle sole imprese attive controllate da soggetti pubblici, si individuano 4.515 imprese a controllo pubblico, per un totale di 649.644 addetti. Tra queste è possibile distinguere un insieme di 2.992 imprese che appartengono a gruppi con al vertice un'amministrazione pubblica e occupano 563.446 addetti. Le rimanenti 1.523 imprese, con 86.198 addetti, fanno, invece, riferimento a gruppi con al vertice una pluralità di amministrazioni pubbliche, che esercitano il controllo in modo congiunto oppure sono singole imprese (non appartenenti a gruppi), il cui capitale è controllato in modo congiunto da più amministrazioni pubbliche. Nel 2014 il numero di imprese a controllo pubblico è diminuito del 4,2% rispetto al 2013, il numero di addetti è sceso dell'1,9%.

Mediante il controllo diretto o indiretto esercitato sui grandi gruppi, il Ministero dell'Economia e delle Finanze è il soggetto controllante di maggiore rilevanza in termini di

occupazione, con il 55,2% di addetti delle imprese a controllo pubblico (Tabella 6) mentre i Comuni e le Città Metropolitane controllano, rispettivamente, 1.602 e 224 imprese (pari al 35,5% e al 5% delle imprese a controllo pubblico). Gli addetti delle imprese controllate dai Comuni sono 45.471 (7% del totale, per una dimensione media di 28 addetti), quelli delle imprese controllate dalle Città Metropolitane sono 89.964 (13,8% del totale, per una dimensione media di 402 addetti).

Tabella n.6 - Imprese e addetti delle imprese a controllo pubblico per tipologia istituzionale del soggetto controllante. Anno 2014

SOGGETTI CONTROLLANTI	Imprese		Addetti		Addetti medi
	N.	%	N.	%	
Ministero dell'economia e delle finanze	355	7,9	358.591	55,2	1.010
Altri Ministeri e amministrazioni centrali	91	2,0	3.064	0,5	34
Regioni	294	6,5	43.093	6,6	147
Provincie	134	3,0	10.348	1,6	77
Provincie autonome	55	1,2	1.653	0,3	30
Comuni ⇒	1.602	35,5	45.471	7,0	28
Città metropolitane	224	5,0	89.964	13,8	402
Camere di commercio	69	1,5	1.711	0,3	25
Istituzioni sanitarie	35	0,8	5.799	0,9	166
Altre amministrazioni locali	133	2,9	3.753	0,6	28
TOTALE A CONTROLLO UNICO	2.992	66,3	563.446	86,7	188
Gruppi di istituzioni che esercitano un controllo congiunto	1.523	33,7	86.198	13,3	57
TOTALE IMPRESE A CONTROLLO PUBBLICO	4.515	100,0	649.644	100,0	144

Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica.

Oltre 1,9 miliardi di euro gli utili, 855 milioni le perdite

L'integrazione dei dati del Registro delle imprese a controllo pubblico con quelli del registro statistico integrato Frame-SBS³⁰ consente di arricchire il quadro di informazioni sulle imprese a controllo pubblico con indicatori di performance economica. Complessivamente, al netto delle attività finanziarie e assicurative, le imprese a controllo pubblico generano poco meno di 56 miliardi di valore aggiunto (circa l'11% di quello prodotto dalle imprese dell'industria e dei servizi³¹). I settori più rilevanti sono la fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata

³⁰ Il Frame-SBS, Sistema informativo di dati individuali delle imprese attive (ASIA), dal 2010, a cadenza annuale riporta per ogni unità i principali aggregati di conto economico e costo del lavoro, sfruttando prioritariamente fonti di natura amministrativa e fiscale.

³¹ Al fine di realizzare confronti di indicatori economici tra popolazioni omogenee, le imprese a controllo pubblico sono paragonate alle altre imprese aventi la stessa forma giuridica.

(62,3% del valore aggiunto dell'intero settore di riferimento) e la fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento (61,5% del valore aggiunto dell'intero settore di riferimento).

La composizione settoriale e dimensionale delle aziende controllate dalla Pubblica Amministrazione si traduce in livelli di produttività del lavoro (misurata dal valore aggiunto per addetto) molto elevati, superiori a quelli riferiti al totale delle imprese: il valore aggiunto per addetto³² è di 86.569 euro contro 57.168 euro (*Tabella n.7*). Questo valore è fortemente influenzato dal settore della fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata, in cui si concentrano le grandi aziende di Stato. Al netto di tale settore, la produttività delle imprese a controllo pubblico scende a 67.891 euro.

Il costo del lavoro delle imprese a controllo pubblico rappresenta il 9,9% del costo del lavoro dell'industria e dei servizi, con un valore medio per dipendente di 50.786 euro contro un valore medio riferito alla sottopopolazione di riferimento pari a 38.056 euro. Il differenziale maggiore si ha nel settore estrattivo. Sempre per le imprese a controllo pubblico, la retribuzione lorda per dipendente è pari a 36.384 euro contro 26.808 euro del valore complessivo.

Le differenze di produttività sono ampie considerando la dimensione d'impresa, ma il divario fra imprese controllate e le altre imprese è tale che le prime mostrano, per ogni classe di addetti, una produttività maggiore anche rispetto alle imprese appartenenti al segmento dimensionale immediatamente successivo, questo senza tenere conto della differente composizione settoriale.

Il 79% delle imprese a controllo pubblico ha presentato il bilancio d'esercizio al 2014; tra di esse, oltre il 72% ha registrato un utile netto d'esercizio, poco meno del 28% ha registrato una perdita netta d'esercizio.

Le controllate pubbliche registrano nel 2014 perdite per circa 855 milioni di euro e utili per oltre 1,9 miliardi di euro, con un saldo complessivo positivo per poco più di 1 miliardo di euro. Confrontando direttamente il saldo tra perdite e utili, il settore che contribuisce in misura maggiore al saldo negativo è quello delle attività immobiliari (-133,3 milioni) e delle altre attività di servizi (-45,6 milioni). L'attivo maggiore si registra nel settore della fornitura di energia elettrica e gas (532,9 milioni) e in quello dei servizi idrici e gestione dei rifiuti (349,6 milioni), (*Figura n. 1*).

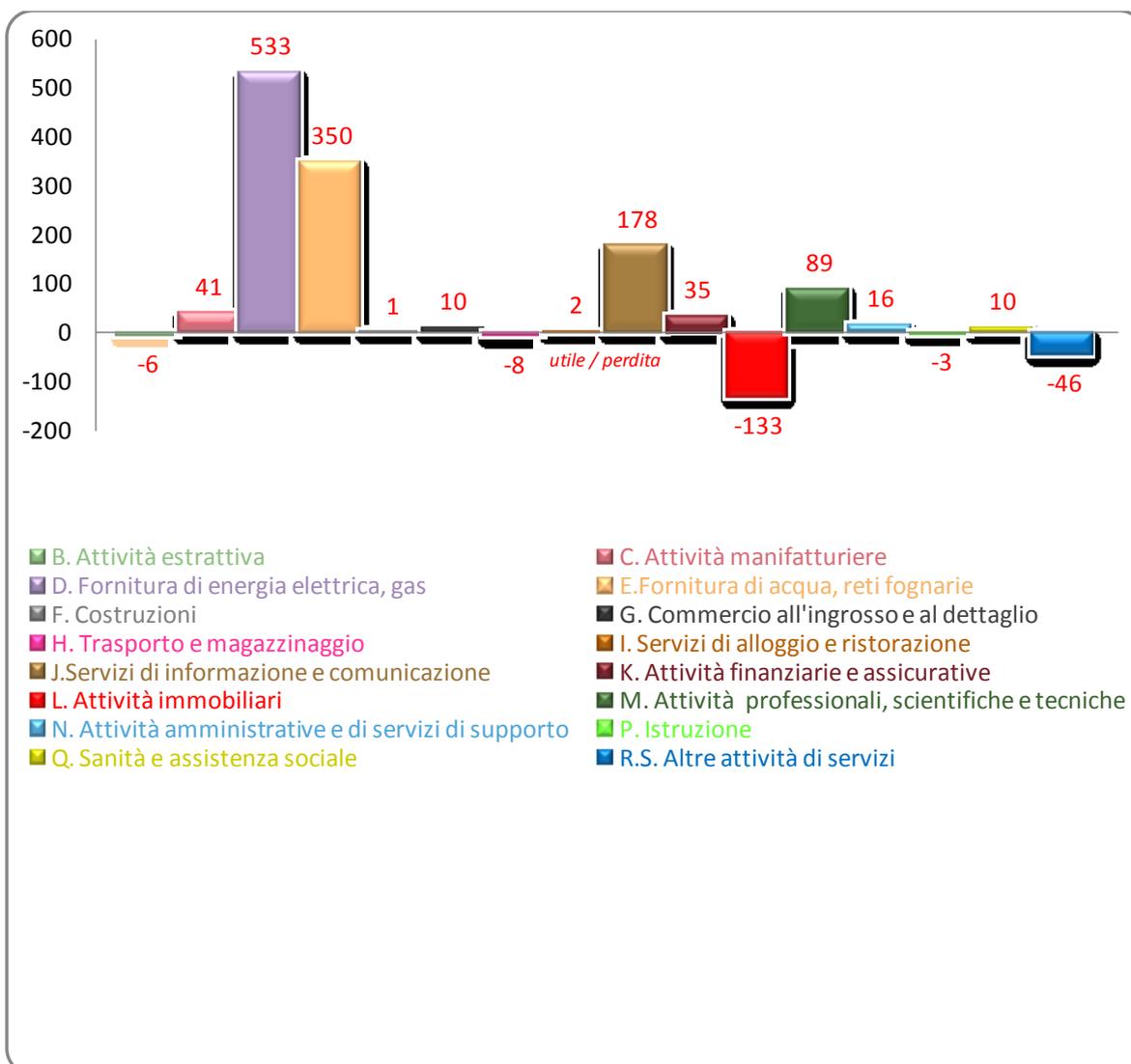
³²Report Istat "Le partecipate Pubbliche in Italia – Anno 2014". Comunicato del 23 dicembre 2016.

Tabella n. 7 – Principali aggregati e indicatori economici delle imprese a controllo pubblico per settore di attività economica (indicatori economici e peso dei maggiori aggregati). Anno 2014

SETTORI DI ATTIVITA'	Valore aggiunto	Costo del lavoro	Retribuzione lorda	Valore aggiunto per addetto (euro)	Costo del lavoro per dipendente (euro)	Retribuzione lorda per dipendente (euro)
B. Attività estrattiva	46.3	62.7	63.8	113.252	79.671	58.109
C. Attività manifatturiere	2.2	2.7	2.7	74.435	61.279	43.425
D. Fornitura di energia elettrica, gas, vapore [...]	62.3	69.4	69.4	279.132	63.054	44.997
E. Fornitura acqua, reti fognarie, trattamento rifiuti [...]	61.5	58.9	58.4	83.736	48.577	34.078
F. Costruzioni	4.8	3.3	3.3	107.340	52.899	36.132
G. Commercio all'ingrosso e al dettaglio [...]	0.7	0.6	0.6	65.777	40.285	29.069
H. Trasporto e magazzinaggio	36.8	42.5	42.0	58.321	45.968	33.440
I. Servizi di alloggio e ristorazione	0.7	0.7	0.7	33.797	27.867	20.045
J. Servizi di informazione e comunicazione	6.8	8.5	8.5	105.010	69.008	49.059
L. Attività immobiliari	1.8	5.8	5.7	174.902	61.717	43.630
M. Attività professionali, scientifiche e tecniche	8.9	10.2	9.7	84.263	69.419	47.224
N. Attività amministrative e di servizi di supporto	2.6	2.7	2.6	39.136	29.980	21.566
P. Istruzione	4.5	8.7	8.5	24.857	39.859	28.514
Q. Sanità e assistenza sociale	3.0	3.3	3.3	36.738	32.263	23.451
R, S. Altre attività di servizi	4.9	7.2	6.8	44.598	41.742	30.135
TOTALE	10.6	9.9	9.9	86.569	50.786	36.384

Fonte: Istat, Registro delle Unità economiche a partecipazione pubblica. Istat, Registro Statistico delle Imprese Attive (ASIA); Istat, Frame SBS

Figura n 1 – Utile, perdita e saldo per settore di attività economica.
 Totale utile 1.923. Totale perdita 855. Saldo finale 1.068



Fonte: Report Istat "Le partecipate Pubbliche in Italia – Anno 2014". Comunicato del 23 dicembre 2016.

2.2 Ambito di applicazione

Il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica è una riforma attesa da tempo. Nell'ambito del processo di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, essa è diretta a fornire regole e modalità di comportamento agli enti pubblici, in particolare a quelli territoriali, nella costituzione, mantenimento e gestione delle società di capitali.

Se il testo unico rappresenta la svolta di un cambiamento, dipenderà dalla capacità del nostro Paese, in conseguenza del TU, superare le cause della disapplicazione delle norme e di adottare comportamenti corretti sotto il profilo della legalità.

Considerando il TU sotto il profilo della complessità, seppure ridotta rispetto all'ordinamento previgente³³, certamente è, in parte, ancora presente; quindi, le considerazioni sviluppate in questo capitolo anche se limitate agli aspetti che si considerano maggiormente centrali e in riferimento allo scopo dell'elaborato, propongono di individuare i contenuti ai quali dovrebbe legarsi la sua concreta ed effettiva applicazione.

Il primo aspetto d'affrontare è la comprensione del rapporto che deve sussistere fra l'ente e le proprie società partecipate, all'individuazione delle attività che possono essere gestite con una società, alla considerazione delle necessarie caratteristiche che devono possedere le società chiamate, nella governance dell'ente, a gestirle. Si tratta, quindi, di stabilire qual è il perimetro che il legislatore ha delineato ed entro il quale circoscrivere le possibilità di utilizzare lo strumento societario da parte degli enti locali. Questo primo aspetto presenta alcune novità rispetto all'ordinamento previgente³⁴ il TU, seppur non di fondo. Delinea un quadro ben articolato e chiaro

³³I principali riferimenti normativi, prima dell'emanazione del TU sulle società partecipate dagli enti locali, sono contenuti nella parte prima del Titolo V del d.lgs. 267/2000, nella legge 244/2007, nell'art. 13 del d.l. 223/2006, nell'art. 4 del d.l. 138/2011 e nell'art. 14, c. 32, del d.l. 78/2010. Di ognuna delle norme riportate occorre sottolineare le innumerevoli, successive modifiche e integrazioni, abrogazioni e sostituzioni. Oltre ai riferimenti normativi indicati occorre aggiungere gli ulteriori elementi, introdotti dall'art. 4 del d.l. 95/2012 convertito nella legge 135/2012 e i nuovi indirizzi introdotti dalle leggi 147/2013 e 190/2014 (leggi di stabilità 2014 e 2015). Il percorso normativo relativo agli organismi partecipati (definizione coniata dalla Corte dei Conti) dagli enti locali deve essere collegato al più ampio processo di ristrutturazione della finanza pubblica avviato con la manovra di cui alla legge 112/2008 (prima legge di stabilità), anche se le disposizioni che si sono susseguite non sono state sempre coerenti tra loro. Il 2009 si è caratterizzato per una profonda ristrutturazione della visione dell'organizzazione e, conseguentemente, della governance pubblica. La legge 42/2009, in tema di federalismo fiscale, ed il successivo d.lgs. attuativo 118/2011 hanno introdotto il bilancio consolidato quale documento obbligatorio per gli enti locali a partire dal 2017 con riferimento all'esercizio 2016, mentre le anticipazioni sulla riforma del codice delle autonomie sono state tradotte, attraverso il d.l. 174/2012 (convertito con modificazioni nella legge 213/2012) in modifiche ed integrazioni al TUEL. Quest'ultimo introduce per la prima volta il controllo sugli organismi partecipati e ne amplia i contenuti rispetto a quanto previsto dal codice civile sulle società controllate e collegate. Più precisamente, la riforma dei controlli interni prevede all'art. 147 *quater* i soli controlli sulle società partecipate non quotate, accogliendo solo una parte del più ampio oggetto da controllare previsto dall'art. 147 TUEL negli "organismi gestionali esterni". Nel TUEL, si fa riferimento talvolta agli organismi partecipati (147 *quinquies*) talaltra a quelli societari addirittura non più solo partecipati ma controllati (148 *bis*). Sul tema, considerata la poca chiarezza normativa, è intervenuta la legge 190/2014 che ha provveduto a fornire le definizioni di società controllata e di società partecipata.

³⁴ Con il d.lgs. 126/2014 il legislatore, nel più ampio progetto di riforma della PA, ha modificato il d.lgs. 118/2011 integrandolo, tra altri, dell'art. 11 *ter* in cui viene tracciato il perimetro degli organismi da considerarsi pubblici. Il principio applicato n. 4/4, al punto 2, fornisce la definizione di "gruppo amministrazione pubblica" (GAP) comprendendovi gli enti e gli organismi strumentali, le società controllate e partecipate da una amministrazione pubblica.

che dovrebbe consentire l'auspicata riduzione, in ogni ente, del proprio perimetro delle società da esso partecipate.

La disciplina indicata all'art. 3 e all'art 4 del TU indica che: le amministrazioni pubbliche possono partecipare alle società per azioni (anche consortili), o a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa. Non possono, direttamente o indirettamente, costituire, acquisire e mantenere partecipazioni³⁵:

- se non fanno riferimento a produzione di beni e servizi connessa al perseguimento delle proprie attività istituzionali;

- se non si presentano come strettamente necessarie e comunque solamente per:

a) la produzione di un servizio di interesse generale (SIG);

b) la progettazione, realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche;

c) la realizzazione, gestione, organizzazione di un'opera pubblica, ovvero di un SIG, attraverso una gara per il doppio oggetto;

d) l'autoproduzione di beni e servizi strumentali, nel rispetto del quadro europeo; queste società non potranno costituire nuove società o acquisire nuove partecipazioni, con l'eccezione³⁶ delle holding costituite per la gestione delle partecipazioni societarie degli enti locali;

e) lo sviluppo di servizi di committenza.

Sono altresì previste, in deroga ai summenzionati criteri del riferimento alle proprie attività istituzionali e della stretta necessità, le società aventi per oggetto esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni partecipanti, acquisito mediante conferimento di beni immobili; pertanto destinate a operare nel mercato³⁷.

Sono anche ammesse le partecipazioni in fiere³⁸ e lo sviluppo delle spin off/start up³⁹, ma sempre se riferite ad attività istituzionale e se strettamente necessarie.

Può essere rimarcato che l'affidamento diretto comporta l'utilizzo della società nella modalità in house, con lo sviluppo del controllo analogo e con lo svolgimento della propria attività, con riferimento ai compiti a essa affidati dagli enti soci, per almeno l'ottanta per cento del fatturato⁴⁰.

Ne consegue che l'ente potrà essere socio solamente di una società a controllo pubblico totalitario, realizzata nella forma in house, con le seguenti eccezioni:

³⁵Secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 2 del d.lgs. 175/2016. Per una analisi approfondita si rinvia a Moretti F., (2016) *Costituzione, acquisto e mantenimento delle partecipazioni*, in *Azienditalia* n. 10

³⁶Secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 5 del d.lgs. 175/2016

³⁷Secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 3 del d.lgs. 175/2016

³⁸Secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 7 del d.lgs. 175/2016

³⁹Secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 8 del d.lgs. 175/2016

⁴⁰ Secondo la disciplina stabilita dall'art 16 comma 3 del d.lgs. 175/2016

- le società per le quali è stata bandita la gara per il doppio oggetto (poiché in tale ipotesi per il legislatore ci si trova nella medesima situazione che si verifica allorché un servizio viene affidato tramite gara);
- le partecipazioni nelle società relative alle fiere, o agli impianti di trasporto a fune in località montane o nelle start up: si tratta, in questi casi, di una novità introdotta dal TU che, evidentemente, accoglie le richieste delle relative amministrazioni e che, in tal modo, consente il mantenimento di partecipazioni che altrimenti avrebbero dovuto essere dismesse, trattandosi di attività a mercato.

Salvo esplicite previsioni normative e con le limitate eccezioni introdotte dal TU come appena annotato, commi 3, 7, 8, oltre alla previsione del comma 6 di derivazione europea⁴¹, e considerato che il partenariato pubblico-privato come si realizza mediante le gare a doppio oggetto rientra nella vasta categoria dei servizi messi a gara, tutti i servizi affidati dovranno fare riferimento a una società in house, con oggetto sociale esclusivo, riferito solamente alle attività sopra indicate alle lettere a), b), d) ed e).

Ancora si può osservare che il TU prevede, ora, la possibilità di costituire e mantenere le holding di partecipazione⁴², il cui confine è, ora, dal TU chiaramente individuato, nonostante le criticità che manifestano sotto numerosi profili⁴³.

Nell'ambito delle disposizioni transitorie si consente alle pubbliche amministrazioni di mantenere le partecipazioni in società quotate detenute a fine 2015. La previsione è stata inserita nel TU perché, evidentemente, in sua mancanza, tali partecipazioni avrebbero dovuto essere alienate, circostanza che il legislatore ha voluto evitare. Il tutto fa bene comprendere la composizione del perimetro, come da esso siano escluse le società a mercato e quelle pubblico-privato al di fuori delle fattispecie previste.

⁴¹ E' fatta salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014.

⁴² Secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 5 del d.lgs. 175/2016.

⁴³ Sempre annotati dalla Corte dei conti, cfr. da ultimo la deliberazione n. 24/SEZ.AUT/2015/FRG. Anche in questo caso il legislatore ha "salvato" (apparentemente, non nella sostanza, come si vuole chiarire) situazioni che altrimenti non si sarebbe potuto mantenere, per il divieto prima stabilito a carico delle società strumentali di avere partecipazioni. Permangono comunque i motivi di criticità indicati dalla Corte, che indurranno la Corte medesima (e, prevedibilmente, i controlli interni) ad approfondire nei casi concreti sia le modalità di svolgimento del controllo analogo attraverso le partecipazioni di secondo livello, sia la possibile elusione di norme specifiche (in tema di personale, contratti, finanziamenti), sia l'effettiva organizzazione della funzione di controllo dell'ente proprietario, con l'individuazione delle strutture responsabili, che non è esternalizzabile; oltre, naturalmente, a quelli legati all'analisi della motivazione ex art. 5 del TU, normalmente non sviluppata. Anche G. Astegiano nel suo contributo, circa i poteri di indirizzo e controllo dell'ente locale, il funzionamento dell'Ufficio partecipate, l'esercizio del controllo previsto dall'art 147-quater del TUEL e circa la responsabilità degli amministratori dirigenti dell'Ente socio, conferma la suddetta valutazione. In particolare in esso si chiarisce che "La considerazione che ha indirizzato i primi orientamenti della giurisprudenza contabile è che non può dubitarsi che sia compito degli amministratori e dei dirigenti degli enti territoriali verificare costantemente l'andamento delle società partecipate, anche al fine di prevenire possibili conseguenze negative sul bilancio e sulla gestione dell'ente amministrato."

Anche F. Moretti nel suo contributo considera le valutazioni richiamate, con specifico riferimento alle deliberazioni della Corte dei conti.

2.3 Il processo di regolamentazione delle società partecipate dagli enti locali

Il d.lgs. 175/2016, può essere considerato come il passo finale di un'attività legislativa che nel corso degli anni ha interessato le società a partecipazione pubblica, in maniera sempre più frequente e incisiva, mediante una serie di provvedimenti⁴⁴ con obiettivi diversi (*Tabella n. 8*).

⁴⁴ Provvedimenti:

- Legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali", successivamente abrogata dall'art. 274 del TUEL.
- Legge 23 dicembre 1998, n. 448, "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo".
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della Legge 3 agosto 1999, n. 265".
- Legge 15 maggio 1997, n. 127, "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo" (c.d. Bassanini-*bis*).
- Legge 30 dicembre 2004, n. 311, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2005).
- Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale".
- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).
- Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".
- Legge 6 novembre 2012, n. 190, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".
- Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".
- Decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo".
- Decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179, "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese".
- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2007).
- Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini".
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2014).
- Decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, "Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche".
- Decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale".
- Decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari".
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2015).

Tabella n.8 – Il processo di regolamentazione prima del d.lgs. 175/2016

PROVVEDIMENTI	OBIETTIVI
legge 142/1990 legge 448/1998 d.lgs. 267/2000	✓ espressa previsione del ricorso al modello societario;
legge 127/1997	✓ obbligo di trasformazione societaria di aziende speciali e consortili;
leggi finanziarie fino alla legge 311/2004	✓ incentivazione alla esternalizzazione anche attraverso società di attività e servizi;
decreto legge 223/2006	✓ disciplina sulle società strumentali e tutela della concorrenza rispetto alle attività esercitate attraverso soggetti a partecipazione pubblica;
legge 244/2007 decreto legge 78/2010 legge 190/2012	✓ ammissibilità del ricorso a società
decreto legge 112/2008 decreto legge 138/2011 decreto legge 179/2012	✓ interventi di tipo restrittivo per le società che gestiscono servizi pubblici locali;
legge 296/2006 decreto legge 78/2010 decreto legge 95/2012	✓ disciplina su costi della politica e azioni di spending review;
legge 147/2013 decreto legge 16/2014 decreto legge 66/2014 decreto legge 90/2014 legge 190/2014	✓ introduzione di vincoli più stringenti e sostanziali, soprattutto di natura finanziaria, per gli enti locali; definizione più chiara di limiti e opportunità, in materia finanziaria e organizzativa, a cui sono assoggettati società e altri organismi partecipati da enti pubblici.

In modo particolare, nell'ultimo decennio di questo secolo, è maturato un processo graduale di regolamentazione, nell'ambito del quale l'intento del legislatore è stato disciplinare in una forma piuttosto rigida i costi e l'organizzazione delle società locali, e limitare i casi nei quali era ammessa la partecipazione a società di capitali, volendo favorire, nel modo più ampio possibile, la dismissione delle partecipazioni⁴⁵.

Lungo il cammino della regolamentazione, il legislatore ha introdotto⁴⁶ elementi volti a distinguere, sia pure in parte, la disciplina applicabile alle società a partecipazione pubblica rispetto

⁴⁵Sulla base di studi e analisi effettuate sulle società locali partecipate è emerso che tra queste molte presentano problemi finanziari piuttosto significativi, con reiterate perdite e con la presenza di situazioni di insolvenza che sono andate ampliandosi nel tempo. In proposito, si veda: Astegiano G.,(2015), *Società pubbliche - Insolvenza e responsabilità*, Wolters Kluwer, Ipsoa.

⁴⁶In particolare la legge 296/2006, (legge finanziaria 2007).

alle ordinarie società regolate dal codice civile, così come riproposto dal TU⁴⁷. Una norma rilevante è stata introdotta dalla legge finanziaria per il 2008, sino ad oggi valida pur ampiamente disciplinata dal TU, la quale statuisce per le amministrazioni pubbliche la possibilità di detenere partecipazioni unicamente in società che abbiano quale oggetto e scopo sociale finalità compatibili con il raggiungimento dei fini dell'ente pubblico⁴⁸. Altro aspetto ridisegnato dal legislatore, nella direzione di favorire un controllo sulle decisioni assunte dagli enti locali è quello relativo alla previsione⁴⁹, che le delibere con le quali l'ente pubblico aveva effettuato la ricognizione fossero trasmesse alla Corte dei conti per consentire una verifica in ordine alla congruità delle scelte effettuate dall'ente, sia pure nell'ambito degli ordinari controlli sulla gestione o in occasione di indagini specifiche⁵⁰. Negli anni successivi, il legislatore, ha introdotto numerose disposizioni dirette a ostacolare la costituzione di nuove società e alla dismissione delle società a partecipazione locale laddove queste non avessero condotto a risultati apprezzabili da un punto di vista finanziario. Tali norme, tuttavia, sono state applicate in un numero limitato di casi⁵¹, nonostante la giurisprudenza avesse ampiamente tentato di interpretarle e di indirizzare l'attività delle amministrazioni interessate.

⁴⁷ In tal senso, il legislatore ha riconosciuto l'esistenza di esigenze particolari, derivanti da necessità di finanza pubblica o dall'opportunità di rendere trasparente e conforme ai canoni costituzionali degli artt. 3 e 97 alcuni segmenti dell'attività delle società a partecipazione pubblica, circoscrivendo anche la stessa possibilità delle amministrazioni pubbliche di utilizzare questa modalità di azione esterna alle sole situazioni di collegamento con le finalità istituzionali dell'ente socio, Astegiano G., *Le linee guida della riforma*, in *Riforma delle società a partecipazione pubblica*, Azienditalia, 10/2016.

⁴⁸ In merito la disposizione ripresa nell'art.4 del d.lgs.175/2016 è stata oggetto di numerosi interventi giurisprudenziali volti a confinare il contenuto della norma, ritenendo che ai fini della valutazione della necessità della partecipazione in relazione alle finalità istituzionali dell'ente occorra trarre indicazioni dallo statuto dell'ente pubblico, dallo statuto della società, e dal bilancio dell'ente pubblico, in relazione alle attività ed ai servizi esercitati. Al riguardo, si rinvia all'art. 3, comma 27 ss. della legge 27 dicembre 2007, n. 244. Un'ampia analisi delle disposizioni in oggetto e delle ricadute pratiche è contenuta in Corte conti, Sez. contr. Lombardia, 12 dicembre 2011, n. 656, "*Indagine sulle società ed organismi partecipati dagli Enti Locali della Regione Lombardia*". Si veda inoltre, Corte conti, Sez. contr. Piemonte, n. 33/2008; Id., Sez. contr. Puglia, n. 100/2009; Id., Sez. contr. Veneto, n. 5/2009. In particolare, la Corte conti, Sez. contr. Lombardia, n. 70/2010 ha precisato che "prima di dar corso alla costituzione della società l'ente deve verificare, in concreto, gli scopi che intende perseguire con l'organismo societario in relazione alle sue attività istituzionali e solo in caso di riscontro positivo potrà procedere". Inoltre, si rileva che Corte cost. n. 148/2009 ha respinto l'impugnazione di costituzionalità promossa dalla Regione Veneto.

⁴⁹ La suddetta previsione integra la disposizione originaria contenuta nella legge finanziaria per il 2007.

⁵⁰ Secondo la magistratura contabile la verifica in questione rientrava nella categoria dei controlli di riesame di legalità e regolarità che assumevano a parametro di valutazione i criteri individuati dall'organo che aveva adottato la delibera, i limiti normativi di settore e, in particolare, quelli risultanti dai commi 27 - 33 della legge finanziaria per il 2008. Si tratta dell'art. 3, comma 28, come modificato dall'art. 19, comma 2, lett. a) del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. dalla legge 102/2009. Anche questa disposizione è stata esaminata in molteplici occasioni dalla giurisprudenza contabile. In particolare, anche in relazione alla natura della verifica si veda: Corte conti, Sez. contr. Lombardia, n. 436/2009 e n. 877/2009.

⁵¹ In concreto, i processi di dismissione non sono mai stati avviati, se non in un numero limitato di situazioni, poiché il legislatore, spinto dalle esigenze rappresentate soprattutto dalle amministrazioni locali, ha ritenuto di stabilire continue proroghe dei termini sino a che la legge di stabilità per l'anno 2014 ha ridisegnato, nel suo complesso, la disciplina, abolendo molte delle norme che stabilivano divieti o imponevano dismissioni. In proposito, si veda Corte conti, Sez. contr. Lombardia, n. 830/2010. Probabilmente, la preoccupazione principale che aveva guidato l'intervento del legislatore, sottolinea Astegiano, era quella di favorire la salvaguardia dei livelli occupazionali che nel corso degli anni sono andati consolidandosi e che interventi di chiusura di società avrebbero fatto emergere in modo significativo, oltretutto in un periodo difficile per l'economia italiana, Astegiano G., *Le linee guida della riforma*, in *Riforma delle società a partecipazione pubblica*, Azienditalia, 10/2016. In merito ad alcuni indirizzi interpretativi, si veda: Corte conti, Sez. contr. Marche, n. 25/2014. Al termine di un percorso iniziato con la legge finanziaria per il 2007, il legislatore, non senza incertezze e ripensamenti, ha dettato una regolamentazione completa ed unitaria per le società a partecipazione pubblica. In dottrina, si rinvia all'analisi di Farneti G., "*La legalità nei rapporti con le società partecipate dalla PA alla luce della legge anticorruzione. Come rendere effettivo il contrasto alla corruzione*", in questa Rivista, n. 3/2014, pag. 225.

Una sostanziale inversione di tendenza, si riscontra, negli anni recenti, in particolare la legge di stabilità per il 2014⁵² ha apportato rilevanti modifiche alle norme predette, nell'ottica sia di responsabilizzare gli enti soci in relazione all'indirizzo e al controllo della situazione finanziaria delle partecipate, sia di abrogare molti degli obblighi posti a carico delle società che nel corso degli anni non avevano trovato applicazione. Infine, è stata abrogata quasi integralmente la disciplina che prevedeva stringenti obblighi di vendita o liquidazione delle società. Molte delle disposizioni contenute nella legge di stabilità per il 2014 sono state riprese dal nuovo TU, le cui disposizioni hanno quale riferimento, per le decisioni di mantenimento o dismissione delle partecipazioni "le finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche"⁵³.

2.3.1 Società a partecipazione pubblica nel diritto societario

La definizione della natura delle società partecipate da amministrazioni pubbliche, vale a dire se siano da considerarsi enti che rientrano nell'alveo del diritto privato o se siano da ritenere organismi pubblici⁵⁴, è stata una delle questioni più dibattute e più incerte.

Prima dell'entrata in vigore del TU, non era stata chiarita in modo univoco la questione della natura delle società partecipate da enti pubblici, ossia se la qualità pubblica del socio condizionasse quella della società, trasformandola in un organismo pubblico, sottoposto, quindi, alle regole di contabilità e finanza pubblica. A questo proposito, è utile precisare che il criterio da utilizzare per individuare la natura pubblica o privata di un organismo non è dato esclusivamente dalla forma rivestita (ente o società), bensì anche dalle risorse utilizzate nello svolgimento della sua attività, con la conseguenza che anche in presenza della forma societaria se l'ente utilizza in prevalenza risorse pubbliche sarebbe da considerare a tutti gli effetti ente pubblico, perlomeno in relazione ad alcuni aspetti⁵⁵. La conclusione riportata sopra va posta a raffronto con le indicazioni che si ricavano dalla giurisprudenza civile. La società per azioni con partecipazione pubblica non muta la natura di soggetto di diritto privato solo perché un'amministrazione pubblica ne detiene le azioni, in tutto o in parte, non assumendo rilievo alcuno, per le vicende della medesima, la persona dell'azionista,

⁵² Legge 27 dicembre 2013, n. 147, all'art. 1, commi 550-569

⁵³ In tal senso si veda l'art. 4 del d. lgs. 175/2016

⁵⁴ L'assunto che si trattasse di organismi esclusivamente di tipo privato che operano solamente in base al diritto civile è alla base di un equivoco che ha ingenerato molte delle distorsioni che sono state registrate negli ultimi anni, sia in relazione all'attività delle società che alle politiche assunzionali. In generale sulle società a partecipazione pubbliche, sui caratteri che le contraddistinguono e sulle peculiarità della loro organizzazione si veda: Di Russo D. - Nardelli G. (2012), *Le società partecipate dagli Enti Locali*, in Ordinamento e gestione contabile-finanziaria degli enti locali, a cura di Astegiano G., Ipsoa, pag. 123 ss.; Fimmanò F., "Le società partecipate fra pubblico e privato", in Atti dell'Incontro di studio, Le società pubbliche, il difficile equilibrio fra le giurisdizioni, 8 aprile 2013, Corte conti, 2013, 41; R. Rordorf, "Le società partecipate fra pubblico e privato", in Atti dell'Incontro di studio, Le società pubbliche, il difficile equilibrio fra le giurisdizioni, 8 aprile 2013 cit., pag. 113.

⁵⁵ La questione non risulta essere sempre trattata in modo omogeneo, soprattutto in relazione alle diverse finalità perseguite dal legislatore. Tuttavia, la giurisprudenza sembra indirizzata in questa direzione: Cass. civ., SS.UU., 22 dicembre 2003, n. 19667; Corte conti, Sez. I, 3 novembre 2005, n. 356; CDS, Sez. VI, 23 gennaio 2006, n. 182; CDS, Sez. IV, 31 gennaio 2006, n. 308.

considerato che la società, quale persona giuridica privata, opera nell'esercizio della propria autonomia negoziale, senza alcun collegamento con l'ente pubblico. Il rapporto con l'ente pubblico socio è, in linea di principio, di autonomia, anche se l'entità e la qualità della partecipazione (il riferimento è principalmente alle società in house o strumentali) incide sul concreto esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo dell'azionista⁵⁶. In sostanza, "la società per azioni con partecipazione pubblica non muta la sua natura di soggetto di diritto privato solo perché il Comune ne posseda in tutto o in parte, le azioni"⁵⁷, poiché gli enti locali soci non possono intervenire nell'attività sociale dell'organismo partecipato con atti autoritativi, ma dispongono dei soli poteri stabiliti dal codice civile per gli azionisti, fatte salve le norme speciali, significative ma limitate, attesa la reciproca autonomia tra ente locale socio ed organismo partecipato⁵⁸.

Come già ribadito, prima dell'entrata in vigore del TU non vi era una disciplina organica che individuasse con precisione in relazione alle società a partecipazione pubblica la natura

⁵⁶ In relazione a questi aspetti è stato ritenuto che ove anche la posizione dell'Ente Locale all'interno della società sia quella di socio di maggioranza, derivante dalla "prevalenza" del capitale da esso conferito soltanto in tale veste l'Ente pubblico potrà influire sul funzionamento della società, avvalendosi non già dei poteri pubblicistici che non gli spettano ma dei soli strumenti previsti dal diritto societario, da esercitare a mezzo dei membri di nomina comunale presenti negli organi della società. Cass. civ., Sez. I, 6 dicembre 2012, n. 21991.

Allo stesso modo è stato ritenuto che neppure la finalizzazione della società per azioni alla gestione in house di un servizio pubblico locale, muta la natura giuridica privata della società con riguardo alle ricadute previdenziali dei rapporti di lavoro, assumendo, però, rilievo nell'ordinamento nazionale e comunitario con riguardo al mercato e alla tutela della concorrenza. Cass. civ., Sez. lav., 9 dicembre 2013, n. 27444.

⁵⁷ Cass. civ. SS.UU., 15 aprile 2005, n. 7799, in www.ilcaso.it, che ha asserito che "il rapporto tra società ed ente locale è di assoluta autonomia, al Comune non essendo consentito incidere unilateralmente sullo svolgimento del rapporto medesimo e sull'attività della società per azioni mediante l'esercizio di poteri autoritativi o discrezionali, ma solo avvalendosi degli strumenti previsti dal diritto societario, da esercitare a mezzo dei membri di nomina comunale presenti negli organi della società. Ne consegue che rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la controversia avente ad oggetto la domanda di annullamento di provvedimenti comunali di non approvazione del bilancio e conseguente revoca degli amministratori di società per azioni di cui il Comune sia unico socio, costituendo gli atti impugnati espressione non di potestà amministrativa ma dei poteri conferiti al Comune dagli artt. 2383, 2458 e 2459 Cod. civ., nella specie trasfusi nello statuto della società per azioni, e quindi manifestazione di una volontà essenzialmente privatistica, cosicché la posizione soggettiva degli amministratori revocati - che non svolgono né esercitano un pubblico servizio - è configurabile in termini di diritto soggettivo, dovendo inoltre escludersi la riconducibilità di detta controversia nel novero di quelle attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo dall'art. 33 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (novellato dall'art. 7 della Legge 21 luglio 2000, n.205)".

⁵⁸ Cfr. TAR Sardegna, Sezione II, Sent. 20 giugno 2011, n. 637. Anche se l'oggetto della pronuncia era specifico poiché riferito all'individuazione della nozione di amministrazione pubblica in relazione alle procedure di esecuzione forzata, val la pena richiamare le seguenti osservazioni: "deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso, [...], per inosservanza delle disposizioni di cui all'art. 14 del D.L. n. 669/1996 e successive modificazioni, [...] dovendosi ritenere che la norma in questione non sia applicabile in favore della società omissis, non essendo quest'ultima un'amministrazione, né un ente pubblico non economico. La circostanza che tale società sia a capitale interamente pubblico ed esplichi funzioni di natura pubblicistica, non determinano - a giudizio del collegio - l'assimilazione della stessa a un ente pubblico non economico, ai fini in questione, dovendosi ritenere la norma in esame di stretta interpretazione, in quanto volta a condizionare l'esecuzione forzata nei confronti di Pubbliche Amministrazioni ai previ adempimenti stabiliti dalla norma medesima". vero di quelle attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo dall'art. 33 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (novellato dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n.205)".

⁵⁸ Cfr. TAR Sardegna, Sezione II, Sent. 20 giugno 2011, n. 637. Anche se l'oggetto della pronuncia era specifico poiché riferito all'individuazione della nozione di Amministrazione pubblica in relazione alle procedure di esecuzione forzata, val la pena richiamare le seguenti osservazioni: "deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso, [...], per inosservanza delle disposizioni di cui all'art. 14 del D.L. n. 669/1996 e successive modificazioni, [...] dovendosi ritenere che la norma in questione non sia applicabile in favore della società omissis, non essendo quest'ultima un'amministrazione, né un ente pubblico non economico. La circostanza che tale società sia a capitale interamente pubblico ed esplichi funzioni di natura pubblicistica, non determinano - a giudizio del collegio - l'assimilazione della stessa a un ente pubblico non economico, ai fini in questione, dovendosi ritenere la norma in esame di stretta interpretazione, in quanto volta a condizionare l'esecuzione forzata nei confronti di Pubbliche Amministrazioni ai previ adempimenti stabiliti dalla norma medesima".

dell'organismo e l'ambito di applicazione delle regole di finanza pubblica, sia a fini di omogeneità sia per assicurare il rispetto dei vincoli finanziari comunitari⁵⁹. Con il decreto 175/2016 alcune incertezze risultano superate poiché il legislatore ha effettuato una scelta precisa, delineando la natura delle società a partecipazione pubblica e l'ambito di operatività nel diritto civile, ed evidenziando che la sfera pubblicistica, salve alcune speciali precisazioni riferite ad alcune società, è da intendersi limitata alle modalità di esercizio della società e dei poteri da parte del socio pubblico.

2.3.2 I criteri generali seguiti dal legislatore, l'ambito di riferimento

e definizioni

Il legislatore mediante il TU ha fornito indicazioni univoche agli operatori ed agli interpreti in relazione a molte delle questioni che presentavano margini di dubbio⁶⁰ oltre ad aver dettato un quadro organico che ha superato molte delle incertezze che hanno caratterizzato in questi anni l'utilizzo dello strumento societario da parte delle amministrazioni pubbliche. È rilevante che il legislatore abbia fornito una chiave di lettura delle disposizioni, indicando all'interprete in sede di applicazione delle singole norme che occorre avere riguardo "all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica"⁶¹. Altro elemento di significativa importanza, è dato dall'esplicita previsione che le società a partecipazione pubblica sono regolamentate dalle norme contenute nel TU e, in caso di mancata previsione dalle disposizioni contenute nel codice civile e nelle "norme generali di diritto privato"⁶², ad eccezione dei casi nei quali specifiche disposizioni siano dettate per società costituite per lo svolgimento di singole attività di interesse pubblico⁶³. È evidente l'opzione scelta dal legislatore diretta ad avvalorare la natura delle società quali organismi privati che operano sul mercato, con le regole di diritto comune. I vincoli di finanza pubblica devono essere seguiti dalle amministrazioni pubbliche in sede di costituzione delle società e nello svolgimento dei loro compiti di indirizzo e gestione delle partecipazioni e non risultano direttamente applicabili alle società partecipate, se non nei limiti mediati dallo stesso TU o da altre norme speciali. In linea con la disciplina introdotta nel corso degli anni, è previsto che le singole

⁵⁹ Corte conti, Sez. riun. in sede contr., Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, 2011, parte III

⁶⁰ Importante sottolineare come il Testo Unico indichi non solo il quadro regolamentare ma che fornisca anche, come vedremo, indicazioni interpretative in relazione ai principi da applicare nei casi e nelle situazioni dubbie, anche se, non sempre, le soluzioni legislative appaiono coerenti con la natura peculiare delle Amministrazioni pubbliche data dalla circostanza che non si tratta di soci ordinari ma di soggetti che investono ed utilizzano risorse pubbliche.

⁶¹ Gli indirizzi sono tre, operano su piani diversi, ma toccano le principali linee guida che devono essere seguite dalle Amministrazioni, richiamando i criteri di efficienza, l'osservanza delle regole del mercato, anche in relazione al diritto comunitario, e il contenimento della spesa pubblica. Art. 1 del d.lgs. 175/2016 comma 2.

⁶² Si veda l'art. 1 del d.lgs. 175/2016 comma 3.

⁶³ Si veda l'art. 1 del d.lgs. 175/2016 comma 4.

disposizioni del TU si applichino alle società quotate solo se espressamente previsto dalle singole norme. Da ultimo, è opportuno rilevare che sia la rubrica del decreto legislativo, che le singole norme mettono in luce come la regolamentazione è diretta a disciplinare esclusivamente le società partecipate⁶⁴.

L'art. 2 del TU, seguendo una linea legislativa ormai consolidata di derivazione comunitaria, contiene un lungo elenco di definizioni, utile per delineare in modo preciso e sistematico i singoli istituti disciplinati dal TU, anche ad evitare incertezze interpretative ed applicative delle singole norme. Mentre le definizioni di "amministrazioni pubbliche"⁶⁵, "controllo"⁶⁶, "controllo analogo"⁶⁷, "controllo analogo congiunto"⁶⁸, "enti locali"⁶⁹, non presentano particolari problemi, è utile soffermarsi sulle altre, anche per il rilievo interpretativo che presentano in relazione alle singole disposizioni contenute nel TU ed al disegno complessivo. Viene richiamata la nozione di "partecipazione"⁷⁰ e quella di "partecipazione indiretta"⁷¹, con l'esplicitazione che si tratta non solo della titolarità di rapporti che comportano la qualità di socio, ma anche "la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi". Inoltre, sono introdotte le nozioni di derivazione comunitaria di "servizi di interesse generale"⁷² e "servizi di interesse economico generale"⁷³, dirette a superare la nozione di servizio pubblico locale. Le lett. da l) a o), del comma 1 dell'art. 2

⁶⁴ In questo modo si supera un'incertezza che nel corso degli anni ha caratterizzato l'applicazione delle singole disposizioni emanate dal legislatore che, anche al fine di superare comportamenti elusivi, sono state interpretate, in alcuni casi, come dirette a disciplinare non solo le società ma anche altri organismi partecipati dalle Amministrazioni pubbliche. È indubbio che il problema degli altri organismi partecipati e delle regole finanziarie e di funzionamento resta, ma dovrà essere risolto con un apposito intervento normativo o, in assenza, in base ai principi generali, senza commistioni, però, con la disciplina relativa alle società partecipate.

⁶⁵ Secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. 175/2016 comma 1 lettere a) le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità portuali;

⁶⁶ Secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. 175/2016 comma 1 lettere b) la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo;

⁶⁷ Secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. 175/2016 comma 1 lettere c) la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante;

⁶⁸ Secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. 175/2016 comma 1 lettere d) la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;

⁶⁹ Secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. 175/2016 comma 1 lettere e) gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

⁷⁰ Secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. 175/2016 comma 1 lettere f) la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi;

⁷¹ Secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. 175/2016 comma 1 lettere g) la partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica;

⁷² Secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. 175/2016 comma 1 lettere h) le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;

⁷³ Secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. 175/2016 comma 1 lettere i) i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato;

contengono le nozioni di società che sono utilizzate nel TU e sono essenziali per definire l'applicazione delle singole disposizioni. Fermo restando il richiamo alla nozione di società, da intendersi come “gli organismi di cui al titolo V del libro V del codice civile”, con esclusione, quindi, di ogni altro organismo costituito dalle amministrazioni pubbliche, anche a superamento della società, sono delineate due nozioni essenziali:

- a) la “società a controllo pubblico”⁷⁴, da intendersi quale società “in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lett. b), vale a dire quando si verifica “la situazione descritta nell’art. 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo”;
- b) la “società a partecipazione pubblica”⁷⁵, nella quale rientrano non solo le società a controllo pubblico ma anche le altre società “partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico”.

La distinzione è significativa e importante poiché, nel commento delle singole disposizioni, il legislatore ha previsto, in numerose occasioni, l'applicazione di singole regole all'una o all'altra tipologia di società. Inoltre, nell'individuazione del controllo pubblico l'attività dell'interprete è vincolata e indirizzata dalla disciplina del codice civile. In sostanza, per la prima volta è precisato che principali norme e deroghe alle regole del codice civile contenute nel TU si applicano unicamente alle società a controllo pubblico (ad es. in materia di organizzazione delle società art. 6, in materia di nomina degli amministratori) mentre in relazione alle società partecipate, ma non controllate, le amministrazioni pubbliche potranno unicamente invitare l'assemblea a dettare regole derogatorie a quelle del diritto privato. La distinzione solleva qualche perplessità in relazione ad alcune conseguenze, soprattutto laddove, in base alla definizione normativa, sarebbero da considerare società partecipate e non controllate, con le conseguenze richiamate sopra, società partecipate anche in misura totalitaria o maggioritaria da amministrazioni pubbliche in relazione alle quali non fosse configurabile la situazione di controllo definita dall'art. 2359 del cod. civ. Da ultimo, è richiamata la nozione di società in house⁷⁶ e di società quotata⁷⁷.

⁷⁴Secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. 175/2016 comma 1 lettere m) le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b);

⁷⁵Secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. 175/2016 comma 1 lettere n) le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico;

⁷⁶Secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. 175/2016 comma 1 lettere o) le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto;

⁷⁷Secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. 175/2016 comma 1 lettere o) le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati; le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle

2.4 La gestione delle partecipazioni pubbliche

In merito ai poteri di indirizzo e coordinamento dell'ente pubblico socio, il legislatore è intervenuto definendo, con più precisione, l'ambito e le modalità di esercizio all'art. 9 del TU. Le norme risultanti dall'art. 9 si inseriscono in una situazione che era caratterizzata da molte incertezze e lacune⁷⁸. L'articolo, nel regolare la gestione delle partecipazioni pubbliche, prevede una differenziazione nell'esercizio dei diritti del socio, rispetto ai livelli di governo che partecipano alla società. Per le partecipazioni statali, i diritti sociali sono esercitati, in linea di principio, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con altri Ministeri competenti per materia, individuati dalle relative disposizioni di legge o di Regolamento ministeriale⁷⁹. In relazione alle partecipazioni regionali, i diritti del socio sono esercitati secondo la disciplina stabilita Regione titolare delle partecipazioni⁸⁰.

Per gli enti locali, invece, i diritti del socio sono esercitati dal sindaco o dal presidente o da un loro delegato⁸¹ e in tutti gli altri casi i diritti del socio sono esercitati dall'organo amministrativo dell'ente⁸². Il legislatore ha indicato, dunque, quale titolare dell'esercizio l'organo di vertice dell'amministrazione che, in base alla specifica organizzazione risultante da Regolamento interno, potrà individuare altro soggetto, anche in relazione all'istituzione dell'Ufficio partecipate o ad altra articolazione amministrativa specificamente dedicata. La norma, poi, interviene, in materia di patti parasociali⁸³, prevedendo che la loro conclusione, modifica o scioglimento è deliberata dall'ente competente ai sensi dell'art. 7 comma 1, del decreto⁸⁴. Il decreto non prevede l'invalidità delle deliberazioni degli organi della società partecipata né per violazione delle disposizioni relative all'individuazione del soggetto che esercita i diritti di socio e di quello abilitato a stipulare o modificare i patti parasociali né il contrasto con impegni assunti nei patti parasociali. L'invalidità delle deliberazioni e l'esercizio del voto seguono le norme generali del diritto privato⁸⁵. Il decreto,

azioni, quotati in mercati regolamentati; le società partecipate dalle une o dalle altre, salvo che le stesse siano anche controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche.

⁷⁸ L'incertezza riguardava l'individuazione della natura delle società partecipate da enti locali, ovvero vale se queste ultime rientrassero nel diritto privato o se, al contrario, nell'ambito pubblico e, quindi, sull'estensione dei poteri e facoltà del socio pubblico. Uno degli aspetti peculiari che caratterizzano la scelta dello strumento societario è la limitazione di responsabilità in relazione al solo capitale conferito, limitando, in questo modo, la responsabilità patrimoniale del soggetto, sia pure in presenza di garanzie in favore dei terzi, costituite principalmente dagli obblighi di pubblicità e dalla conoscenza della natura societaria dell'organismo. In proposito si veda l'art. 2325 cod. civ., riferito alle società per azioni, in relazione alla generale previsione contenuta nell'art. 2740 cod. civ.

⁷⁹ Come previsto dall'art. 9 del d.lgs. 175/2016 comma 1

⁸⁰ Come previsto dall'art. 9 del d.lgs. 175/2016 comma 2

⁸¹ Come previsto dall'art. 9 del d.lgs. 175/2016 comma 3

⁸² Come previsto dall'art. 9 del d.lgs. 175/2016 comma 4

⁸³ Come previsto dall'art. 9 del d.lgs. 175/2016 comma 5

⁸⁴ Si tratta di una previsione in linea con la filosofia del provvedimento legislativo che riserva gli atti fondamentali della società che possono incidere sulla struttura ed organizzazione al Consiglio dell'ente socio.

⁸⁵ Come previsto dall'art. 9 del d.lgs. 175/2016 comma 6. La norma pone in evidenza la distinzione netta fra ambito pubblico (re gole sull'espressione del voto, organo competente ad assumere le deliberazioni) e ambito privato di operatività e gestione della società che, quindi, non risulterà pregiudicata da violazioni compiute dal socio pubblico nella sfera di sua stretta competenza, Aste giano

invece, disciplina⁸⁶ i riflessi sulla società delle nomine effettuate dall'ente locale in base alla previsione dell'art. 2449 cod. civ. nei casi nei quali tale possibilità sia prevista dallo statuto della società, prevedendo che “i relativi atti sono efficaci dalla data di ricevimento, da parte della società, della comunicazione dell'atto di nomina o di revoca, salve le specifiche disposizioni del codice civile in materia di revoca dei sindaci (art. 2400, comma 2). Peraltro, in questa ipotesi particolare, il rilievo pubblicistico della vicenda incide anche sulla società e, infatti, è stato previsto che “la mancanza o invalidità dell'atto deliberativo interno di nomina o di revoca rileva come causa di invalidità dell'atto di nomina o di revoca anche nei confronti della società⁸⁷. Le disposizioni previste dall'art. 9 hanno carattere generale e sono state esplicitamente indicate come applicabili anche alle partecipazioni di Pubbliche Amministrazioni nelle società quotate⁸⁸. Analogamente, alle conclusioni alle quali era già giunta la giurisprudenza nel ritenere che “la società per azioni con partecipazione pubblica non muta la sua natura di soggetto di diritto privato solo perché il Comune ne possieda in tutto o in parte, le azioni”⁸⁹, anche il contenuto del TU indica che gli enti soci non possono intervenire nell'attività sociale dell'organismo partecipato con atti autoritativi, ma dispongono dei soli poteri stabiliti dal codice civile per gli azionisti, fatte salve le norme speciali, significative ma limitate⁹⁰. In ultimo, il provvedimento fa salvi i poteri speciali dello Stato sugli assetti societari nei settori della difesa della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e comunicazioni.⁹¹

2.4.1 I poteri di indirizzo dell'ente locale

Dagli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, l'incertezza sulle regole applicabili per l'affidamento dei servizi ed in particolare per l'affidamento diretto, senza gara, a società operanti secondo il modello in house, ha contribuito, alla costituzione di numerosissime società, anche in realtà di piccole dimensioni. Nello specifico, in relazione ad alcuni servizi è stato favorito

G.(2016), *Gestione delle partecipazioni pubbliche e responsabilità degli amministratori e dirigenti dell'ente socio*, in Rivista Azienditalia n.10.

⁸⁶Come previsto dall'art. 9 del d.lgs. 175/2016 comma 7

⁸⁷Come previsto dall'art. 9 del d.lgs. 175/2016 comma 8.

⁸⁸Come previsto dall'art. 9 del d.lgs. 175/2016 comma 9.

⁸⁹Cass. civ. SS.UU., n. 7799/2005.

⁹⁰In base a quanto sopra indicato si sottolinea che se il capitale apportato ha natura pubblicistica ciò avrà rilievo in maggior misura sul piano dell'amministrazione che sul piano interno dell'organismo partecipato. Quindi tale circostanza non influenza i rapporti della società con i terzi e neppure quelli interni alla società, se non nei limiti espressamente indicati dal legislatore, ma rileva in relazione ai compiti di diligenza che il titolare della partecipazione, Sindaco od un suo delegato, deve utilizzare nella gestione del bene società. Peraltro, lo stesso legislatore aveva già fornito questa indicazione e linea interpretativa laddove, nell'ambito della disciplina sulle società strumentali, aveva precisato che “Le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni, anche di carattere speciale, in materia di società a totale o parziale partecipazione pubblica si interpretano nel senso che, per quanto non diversamente stabilito e salvo deroghe espresse, si applica comunque la disciplina del Codice civile in materia di società di capitali”. Art. 4, comma 13, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135.

⁹¹Come previsto dall'art. 9 del d.lgs. 175/2016 comma 10.

l'affidamento diretto in favore di società partecipate da tutti gli enti affidanti, asserendo che le medesime erano da considerare in house in relazione a ciascuno di essi⁹². La giurisprudenza comunitaria ha ritenuto che la compagine azionaria composta da più soci, anche di ridotte dimensioni, non pregiudica la natura in house della società purché il controllo sulla società sia esercitato anche congiuntamente, deliberando, eventualmente, a maggioranza⁹³. La giurisprudenza nazionale, in linea con quella comunitaria, ha evidenziato che il controllo analogo dei soci pubblici sulla società in house si estrinseca in un potere assoluto di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato che incide sull'insieme dei più importanti atti di gestione poiché si sarebbe in presenza di un modello di organizzazione meramente interno.

Pertanto, i poteri di indirizzo e vigilanza degli enti locali sono molto ampi nei casi di società in house, poiché aspetto peculiare di queste ultime è svolgere l'attività in stretta relazione con il socio; inoltre, considerata la natura pubblica delle risorse investite ed anche per preservare il valore della partecipazione nell'interesse della collettività è evidente che l'ente pubblico socio ha un dovere generale di indirizzo nei confronti degli amministratori delle società partecipate⁹⁴.

2.4.2 I poteri di indirizzo, direzione e coordinamento dell'Ente locale:

le conseguenze per la società e per i terzi

Nell'ambito dei gruppi societari, la società capogruppo, è normalmente il punto di riferimento di tutto il sistema di aziende controllate dal gruppo, alla quale spettano poteri di indirizzo, direzione e coordinamento nei confronti delle società partecipate, sulla base di una missione unitaria dell'ente locale quale il soddisfacimento dei bisogni pubblici della comunità amministrata. Scopo dell'ente locale non è, pertanto, di natura economica; lo stesso vale in relazione al rapporto con gli organismi partecipati; ne consegue che l'applicazione della disciplina societaria e di gruppo richiede una maggiore prudenza, dovendo considerare il complessivo scopo perseguito dal "gruppo ente locale". Nello specifico, nei casi in cui l'ente locale agisce nella duplice qualità di regolatore del servizio e di azionista dell'organismo partecipato, è necessario che definisca strumenti diretti a controllare

⁹²Situazione tuttora in essere in relazione ad una molteplicità di servizi pubblici locali che vedono la partecipazione nella compagine sociale di una molteplicità di enti, con partecipazioni anche minime con il requisito dell'essere considerate in house. La giurisprudenza, sia amministrativa sia contabile, ritiene ammissibile che le società in house possano vedere la presenza nel loro capitale sociale di una pluralità di soci, anche con capitale minimo: Corte conti, Sez. contr. Piemonte, 16 settembre 2013, n. 335.

⁹³La giurisprudenza comunitaria è vasta. In linea generale, la CGE, 13 novembre 2008 C-324/07, Coditel Brabant SA; CGE, Sez. III, 29 novembre 2012 C-182-11 e 183-11, Econord s.p.a.

⁹⁴A queste conclusioni è giunta anche la magistratura contabile che ha osservato come il Consiglio comunale sia l'organo che ha il compito di fornire gli indirizzi che devono essere osservati da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza. Tali indirizzi, da perseguire secondo le forme e le modalità che l'ente ritiene più opportune, nell'ambito dell'autonomia riconosciutagli dall'ordinamento, non possono che rispettare la disciplina normativa dettata da legislatore in tema di società partecipate. Corte conti, Sez. contr. Toscana, 30 aprile 2013, n. 126.

l'andamento delle società, sia finanziario sia gestionale nonché l'efficacia delle modalità di resa del servizio, rispetto agli interessi pubblici di cui è portatore⁹⁵, oltre a esercitare i poteri di controllo che competono a ogni azionista.

In linea con quanto descritto, a prescindere dalle modalità di organizzazione diretta o per il tramite di organismi esterni, non è necessaria alcuna specifica norma, risultando sufficienti i principi posti dall'art. 97 della Costituzione e dall'art. 1, comma 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (legge sul procedimento amministrativo), ai quali deve ispirarsi l'azione amministrativa⁹⁶.

In relazione alle società che operano in house gli obblighi di controllo e verifica, gli enti sono tenuti ad applicare sono ancora maggiori. Difatti, in base alla considerazione che il controllo analogo esercitato su di esse equivale a una relazione di subordinazione gerarchica è necessario che sussista un controllo gestionale e finanziario rigoroso dell'ente pubblico sull'ente societario⁹⁷.

Fra gli elementi ritenuti necessari per configurare il controllo analogo sono stati individuati:

- ✓ l'obbligo di trasmettere mensilmente all'ente locale i verbali delle riunioni del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale, l'ordine del giorno delle adunanze del medesimo consiglio di amministrazione⁹⁸;
- ✓ l'obbligo di trasmettere secondo una periodicità prestabilita all'ente locale una relazione sull'andamento della società, con particolare riferimento alla qualità e quantità dei servizi resi ai cittadini nonché ai costi di gestione in relazione agli obiettivi fissati⁹⁹.

L'ente locale al fine di garantire l'erogazione ottimale del servizio e preservare il valore della partecipazione è tenuto a dotarsi di strumenti di controllo interno che, a prescindere dalla natura

⁹⁵Si tratta, in sostanza, di obblighi di controllo minimi che devono essere attuati, prescindendo da specifici obblighi che impongono ulteriori forme di controllo.

⁹⁶ Infatti ogni attività delle amministrazioni pubbliche deve essere caratterizzata da un'organizzazione che persegua il "buon andamento" art. 97 Cost., e deve essere "retta da criteri di economicità, di efficacia..." art. 1, comma 1 della legge 241/1990. L'applicazione dei principi indicati implica che, a prescindere da specifici obblighi stabiliti da norme di legge, ciascun ente locale che disponga del bene "azione di società di capitali" sia tenuto ad adottare sistemi di controllo diretti, da un lato, a conservare il valore della partecipazione e, dall'altro, le modalità con le quali la società svolge la sua attività che, in modo mediato, contribuisce al perseguimento degli scopi propri dell'ente locale.

⁹⁷ Al riguardo, secondo la giurisprudenza si è precisato che non possa configurarsi controllo analogo laddove "lo statuto è quello di una normale società per azioni, nella quale i poteri appartengono agli organi sociali, e non è previsto nessun raccordo tra gli enti pubblici territoriali e la costituzione degli anzidetti organi:

- il presidente del consiglio d'amministrazione e il direttore sono eletti dal consiglio d'amministrazione, il quale a sua volta è nominato dall'assemblea senza vincoli di provenienza o di proposta, e la stessa assemblea è composta "dai soci" senza ulteriori specificazioni;
- del collegio sindacale è previsto solo che si compone di tre sindaci elettivi e due supplenti, che durano in carica tre anni e sono rieleggibili";
- Gli enti pubblici soci, a parte la possibilità di alienare le azioni, non sono neppure menzionati, e anzi lo statuto stabilisce che "il consiglio di amministrazione è investito dei più ampi poteri per la gestione ordinaria e straordinaria della società ed ha facoltà di compiere tutti gli atti che ritenga opportuni per l'attuazione ed il raggiungimento degli scopi sociali, fatta eccezione soltanto per gli atti che a norma di legge e del presente statuto sono di competenza dell'assemblea".

CdS, VI, 25 gennaio 2005, n. 168. La giurisprudenza successiva è in linea con le affermazioni indicate.

⁹⁸ Si precisa che il controllo analogo non prevede per legge tale cadenza nelle comunicazioni, l'obbligo di un report mensile potrebbe essere oggetto di uno specifico regolamento interno.

⁹⁹ E' evidente che all'obbligo di trasmissione all'ente locale di documenti corrisponde il dovere di quest'ultimo di esaminare i documenti e, in base ad essi, attivare eventuali procedimenti di ispezione o verifica.

della partecipazione (in house o meno) dovranno, comunque, avere una consistenza minima misurabile e verificabile dall'esterno,¹⁰⁰ fermo restando l'obbligo di adottare specifiche forme di controllo sugli organismi partecipati stabilite dal legislatore.

Il legislatore, nell'ambito della revisione del sistema dei controlli interni¹⁰¹, operata con il d.l. 174/2012, ha modificato l'art. 147 del TUEL, indicando le caratteristiche che il sistema dei controlli interni deve presentare, stabilendo, al comma 2, lett. d), e), che i controlli debbano essere organizzati in modo da:

- “verificare, attraverso l'affidamento e il controllo lo stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'art. 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente;
- garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente¹⁰²”.

La circostanza che gli obblighi indicati alle lett. d), e) del comma 2 dell'art. 147 del TUEL siano indirizzati specificamente solo ad alcuni enti non fa venire meno la necessità che tutti gli enti nell'ambito degli ordinari controlli interni di gestione e di verifica degli equilibri economico-finanziari prestino un'attenzione particolare e specifica al funzionamento degli organismi partecipati, in particolare in house, non solo in virtù delle considerazioni svolte nella prima parte del presente paragrafo, ma anche in base alla previsione contenuta nel nuovo art. 147-*quinquies* del TUEL. Quest'ultimo, infatti, al comma 3, sancisce: “Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni”. Le nuove previsioni contenute nell'art. 147 del TUEL impongono ad alcuni enti ulteriori e specifici obblighi, senza tuttavia, prevedere un livello minimo di controllo per tutti i comuni al fine di verificare il funzionamento degli organismi partecipati e prevenire, quindi, l'insorgenza di eventuali patologie gestionali o finanziarie, come risulta specificamente indicato nel comma 3 dell'art. 147-*quinquies*.

¹⁰⁰ Astegiano G.(2016), *Gestione delle partecipazioni pubbliche e responsabilità degli amministratori e dirigenti dell'ente socio*, in Rivista Azienditalia n.10.

¹⁰¹ Per un'analisi dettagliata si rinvia al capitolo sul sistema dei controlli interni negli enti locali, paragrafo: *La configurazione del sistema dei controlli interni negli enti locali dopo il d.l. 174/2012*.

¹⁰² È indubbio che si tratta di un'innovazione importante, anche se lo spettro di operatività della disposizione è limitato poiché, secondo l'art. 147, comma 3, le due tipologie di controllo indicate sopra sono obbligatorie solo per gli enti con popolazione superiore ai 100.000 abitanti a partire dall'anno 2013, ai 50.000 abitanti a partire dal 2014 e ai 15.000 abitanti a partire dal 2015.

2.4.3 L'esplicitarsi delle attività di controllo sulle società partecipate:

le misure organizzative

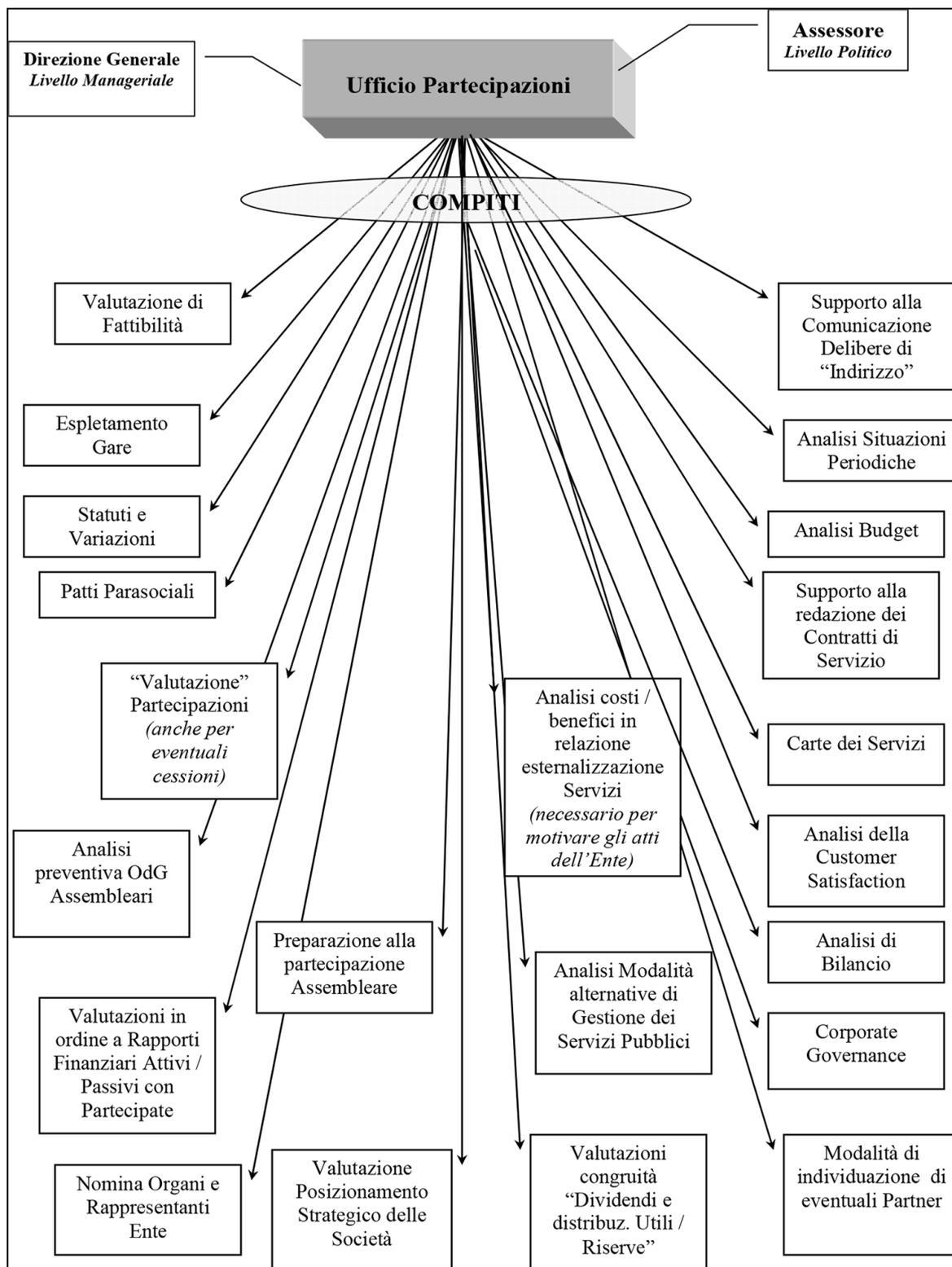
In base alle dimensioni dell'ente, della natura e della quota di partecipazione azionaria, le attività di controllo, richiedono un'opportuna integrazione nell'ambito dei controlli interni che ciascun ente locale deve attivare, nella logica della definizione di un sistema di controllo manageriale¹⁰³, fondato sulle attività di programmazione e di controllo, in termini unitari e sistemici¹⁰⁴. A tal fine, si evidenzia, l'opportunità, non prevista da alcuna norma specifica, che i comuni organizzino al loro interno un ufficio partecipate dedicato allo svolgimento delle attività di indirizzo e controllo sulle stesse, i cui compiti di verifica siano indicati con chiarezza, in relazione alla specificità delle partecipazioni possedute (in house o meno, di controllo o totalitarie) e che l'esito dei controlli risulti da specifici atti, accessibili, tali da consentire l'emergere degli elementi necessari per un esercizio coerente dei diritti di socio dell'ente locale¹⁰⁵. In caso di cattivo andamento dell'organismo societario, l'ufficio partecipate rileva la responsabilità amministrativa attinente alla mancata considerazione delle valutazioni tecniche emerse in sede di controllo (*Figura n.2*).

Figura n. 2 - I principali compiti dell'ufficio partecipate

¹⁰³Per un'analisi dettagliata si rinvia al capitolo sul *Sistema dei controlli interni*, al paragrafo: la gerarchia dei controlli.

¹⁰⁴Questa nuova concezione unitaria si posiziona verso l'abbandono definitivo della cultura burocratico-adempimentale, dell'impostazione weberiana, suggerendo ai singoli enti, attività e strumenti, per realizzare la migliore combinazione fra risorse impiegate e risultati ottenuti, e allo stesso tempo, segna i nuovi confini della legalità, atteso che il buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione deve essere realizzato attraverso comportamenti coerenti e conformi rispetto alla normativa di riferimento.

¹⁰⁵Nella maggioranza dei casi potrà trattarsi di una funzione attribuita ad uno specifico servizio, mentre nei casi degli enti maggiori vi potrà essere un vero e proprio ufficio dotato di un'organizzazione autonoma.



Fonte: Astegiano G., D’Aries C., Padovani E., (2014) *Il nuovo sistema dei controlli interni: dall’obbligo normativo ad un’impostazione manageriale della gestione della P.A.*, Wolters Kluwer, Milano

2.5 Organizzazione e gestione delle società a partecipazione pubblica:

principi basilari

L'intera disciplina dell'organizzazione interna, dei poteri di gestione delle partecipazioni da parte del socio e dei rapporti fra quest'ultimo e l'ente partecipato è stata ridisegnata dal TU, che si sostituisce alle precedenti norme abrogandole in gran parte ed introducendo anche nuovi elementi quantitativi che costringeranno molte società alla chiusura¹⁰⁶ o al relativo risanamento finanziario.

La nuova norma nell'ambito dell'attuazione del nuovo istituto della valutazione del rischio di crisi aziendale, ha previsto differenti leve di intervento a seconda dello scostamento dagli indicatori, rilevanti la potenziale insolvenza. In merito ci soffermiamo sull'art.6 e 21 del TU per comprenderne la relativa portata. A dettare i principi fondamentali attinenti all'organizzazione e alla gestione delle società in "controllo" pubblico interviene l'art. 6 del TU. L'articolo indicato, in attesa di chiarimenti, è da riferire unicamente alle società in cui una delle Pubbliche Amministrazioni detenga una quota di partecipazione di controllo o sia in una delle condizioni di cui all'art. 11-*quater* del d.lgs. 118/2011¹⁰⁷, che fa propri i contenuti dell'art. 2359 cod. civ., tale da garantire un'influenza dominante.

In materia di organizzazione e gestione delle società pubbliche, per quelle in "controllo" pubblico il legislatore richiede alle stesse di offrire un'informazione contabile specifica delle attività oggetto di diritti speciali o esclusivi se condotte unitamente ad altre attività operanti in regime di mercato¹⁰⁸, prescrivendo l'adozione di sistemi di contabilità separata per ciascuna di esse¹⁰⁹. La contabilità

¹⁰⁶ Ziruolo A. (2016), *La riforma delle società pubbliche nel nuovo testo unico*. Società e contratti, bilancio e revisione, Eutekne, n. 7-8

¹⁰⁷ L'art. 11-*quater* (Società controllate) prevede:

1. Si definisce controllata da una Regione o da un Ente Locale la società nella quale la Regione o l'Ente Locale ha una delle seguenti condizioni:
 - a. il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali, della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria o dispone di voti sufficienti per esercitare una influenza dominante sull'assemblea ordinaria;
 - b. il diritto, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di esercitare un'influenza dominante, quando la legge consente tali contratti o clausole.
2. I contratti di servizio pubblico e gli atti di concessione stipulati con società che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti comportano l'esercizio di influenza dominante.
3. Le società controllate sono distinte nelle medesime tipologie previste per gli enti strumentali.
4. In fase di prima applicazione del presente Decreto, con riferimento agli esercizi 2015-2017, non sono considerate le società quotate e quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 del Codice civile. A tal fine, per società quotate dagli enti di cui al presente articolo si intendono le società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati.

¹⁰⁸ Art. 6 del d.lgs. 175/2016 comma 1: Le società a controllo pubblico, che svolgano attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato, in deroga all'obbligo di separazione societaria previsto dal comma 2-*bis* dell'articolo 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, adottano sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività.

¹⁰⁹ Sul punto si veda la legge 287/1990, "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato", Titolo I - Norme sulle intese, sull'abuso di posizione dominante e sulle operazioni di concentrazione, Art. 8. Imprese pubbliche e in monopolio legale.

1. Le disposizioni contenute nei precedenti articoli si applicano sia alle imprese private che a quelle pubbliche o a prevalente partecipazione statale.
2. Le disposizioni di cui ai precedenti articoli non si applicano alle imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, per tutto quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati.

separata è da imputare alla specialità del regime giuridico in cui l'impresa pubblica opera¹¹⁰. In tale ottica, emerge l'esigenza di offrire una corretta rappresentazione dei ricavi e dei costi da riferire ad attività operanti fuori dalle regole dell'economia di mercato, su cui si potrebbero verificare abusi di posizione¹¹¹, rispetto a quelli realmente sostenuti per l'attività oggetto del diritto speciale o esclusivo.

Qualche criticità può sorgere nell'imputazione dei ricavi e dei costi da attribuire indirettamente, ovvero non riferibili direttamente alla specifica attività, nella tenuta delle contabilità separate. In proposito, occorrerà individuare e applicare un criterio di imputazione dei costi indiretti¹¹² in cui sia dimostrabile il nesso funzionale tra i costi sostenuti e l'attività svolta in regime speciale, presupposto fondamentale è, dunque, dotare l'impresa di un sistema di contabilità analitica¹¹³.

2.5.1 La valutazione del rischio di crisi d'impresa

Le società in "controllo" pubblico predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi d'impresa, di cui devono informare l'assemblea mediante la relazione¹¹⁴ avente per oggetto la governance societaria¹¹⁵. Richiamando il lavoro di Guatri¹¹⁶, fatto proprio dalla Commissione del CNDCEC che ha definito le linee guida su "informativa e valutazione della crisi d'impresa", è possibile sintetizzare all'interno della (*Tabella n.9*), i quattro stadi precedenti quello dell'insolvenza irreversibile.

2-bis. Le imprese di cui al comma 2, qualora intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui agiscono ai sensi del medesimo comma 2, operano mediante società separate.

2-ter. La costituzione di società e l'acquisizione di posizioni di controllo in società operanti nei mercati diversi di cui al comma 2-bis sono soggette a preventiva comunicazione all'Autorità.

2-quater. Al fine di garantire pari opportunità di iniziativa economica, qualora le imprese di cui al comma 2 rendano disponibili a società da esse partecipate o controllate nei mercati diversi di cui al comma 2-bis beni o servizi, anche informativi, di cui abbiano la disponibilità esclusiva in dipendenza delle attività svolte ai sensi del medesimo comma 2, esse sono tenute a rendere accessibili tali beni o servizi, a condizioni equivalenti, alle altre imprese direttamente concorrenti.

2-quinquies. Nei casi di cui ai commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, l'Autorità esercita i poteri di cui all'art. 14. Nei casi di accertata infrazione agli artt. 2 e 3, le imprese sono soggette alle disposizioni e alle sanzioni di cui all'art. 15.

2-sexies. In caso di violazione degli obblighi di comunicazione di cui al comma 2-ter, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria fino a lire 100 milioni.

¹¹⁰ Ai sensi dell'art. 207, comma 2, del d. lgs. 50/2016, sono diritti speciali o esclusivi quei diritti "costituiti per legge, regolamento o in virtù di una concessione o altro provvedimento amministrativo avente l'effetto di riservare a uno o più soggetti l'esercizio di un'attività di cui agli articoli da 208 a 213 e di incidere sostanzialmente sulla capacità di altri soggetti di esercitare tale attività".

¹¹¹ Quali l'applicazione di tariffe o l'ottenimento di contributi pubblici a copertura di costi maggiori, volti a finanziare altre attività in perdita o al fine di beneficiarne fiscalmente, o minori, volti a realizzare politiche clientelari.

¹¹² Brusa L. (1995), *Contabilità dei costi. Contabilità per centri di costo e activity based costing*, Giuffrè, Milano.

¹¹³ Ziruolo A. (2016), *Riforma delle società a partecipazione pubblica*, in *Azienditalia*, 10/2016.

¹¹⁴ Art. 6 comma 4 del d. lgs. 175/2016: "Gli strumenti eventualmente adottati ai sensi del comma 3 sono indicati nella relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio".

¹¹⁵ Come previsto dal comma 2 dell'art. 6, d. lgs. 175/2016.

¹¹⁶ Guatri L. (1995), *Turnaround. Declino, crisi e ritorno al valore*, Egea, Milano.

Tabella n. 9 - Valutazione degli stadi di crisi aziendali

Stadio della crisi		Rilevanza ai fini di eventuali procedure di composizione della crisi	Elementi per l'informativa e la valutazione
1	Incubazione declino-crisi (fase ordinaria fisiologica)	Irrilevante ai fini delle procedure di concordato preventivo liquidatorio e rilevante per altri istituti o concordato preventivo con continuità	Rilevabile solo internamente e con strumenti prognostici di determinazione degli equilibri economici e finanziari in ottica di continuità es. <i>business plan</i>). Idonea verifica tenuta continuità aziendale secondo principio revisione (ISA Italia) 570
2	Maturazione declino-crisi (fase straordinaria fisiologica)	Irrilevante ai fini della procedura di concordato preventivo liquidatorio e rilevante su richiesta del solo imprenditore per altri istituti o concordato preventivo con continuità	Rilevabile solo internamente e con strumenti prognostici di determinazione degli equilibri economici e finanziari in ottica di continuità (es. <i>business plan</i>). Idonea verifica tenuta continuità aziendale secondo principio revisione (ISA Italia) 570
3	Crisi conclamata-reversibile (fase straordinaria)	Rilevante ai fini del concordato preventivo con continuità e dell'amministrazione straordinaria. Coincide con questa fase anche la difficoltà finanziaria conclamata	Rilevabile solo internamente e con strumenti prognostici di determinazione degli equilibri economici e finanziari in ottica di continuità (es. <i>business plan</i>) in caso di valutazione da parte di terzi occorre potere accedere a informazioni di dettaglio disponibili alla sola impresa. Idonea verifica tenuta continuità aziendale secondo principio revisione (ISA Italia) 570
4	Insolvenza reversibile (fase straordinaria)	Rilevante ai fini del concordato preventivo sia liquidatorio sia con continuità e dell'amministrazione straordinaria	Rilevabile lo stato di insolvenza con valutazioni di dettaglio preliminari sul bilancio ma con approfondimenti su dati aggiornati e prospettici economico, finanziari e patrimoniali. In caso di valutazione da parte di terzi dell'irreversibilità dell'insolvenza occorre potere accedere a informazioni di dettaglio disponibili alla sola impresa. Idonea verifica tenuta continuità aziendale secondo Principio revisione (ISA Italia) 570 con adozione strumento previsto dall'ordinamento per superamento crisi e recupero continuità aziendale.
5	Insolvenza (irreversibile)	Rilevante ai fini del concordato preventivo liquidatorio, dell'amministrazione straordinaria e del fallimento.	Rilevabile lo stato di insolvenza con valutazioni su dati di bilancio per evidenza degli equilibri patrimoniali. Per manifestazione esteriore l'inadempimento delle obbligazioni occorre ricorrere a informazioni presso terzi.

Fonte: Linee guida CNDCEC, Informativa e valutazione nella crisi d'impresa, 30 ottobre 2015

Ai fini della gestione del rischio di crisi aziendale, sono state emanate regole a uso professionale per cogliere i segnali della crisi anche prima che diventino irreversibili. I principi a cui fare riferimento sono i seguenti:

- il Principio internazionale di revisione (ISA Italia) 570, Continuità aziendale;
- il Principio 11 delle Norme di comportamento del Collegio sindacale di società non quotate del CNDCEC;
- l'OIC 6, Ristrutturazione del debito e informativa di bilancio.

I tre documenti, da cui non possono discostarsi i processi gestionali e decisionali delle società in “controllo” pubblico, sottolineano l'incertezza che caratterizza l'individuazione di un effettivo “stato di crisi” aziendale, soprattutto se lo si intende riferire a informazioni quantitative quali i dati di bilancio. Al fine di superare questa incertezza, i tre documenti evidenziano la necessità di affiancare sempre informazioni di natura qualitativa¹¹⁷ ai più immediati dati contabili e di accompagnare la semplice analisi storica dei risultati con un approfondito esame dei piani di azione futuri e dei relativi flussi finanziari ed economici previsionali. Ne consegue che va accordata preferenza alla pianificazione a medio termine, l'unica in grado di rilevare in modo efficace uno stato di crisi, confermandone la definitività o anticipandone gli esiti. A tal fine occorrerà fare ricorso a stress test in grado di disegnare scenari alternativi che, accanto all'ipotesi prudenziale di base, ipotizzino una potenziale evoluzione peggiorativa (analisi worst) delle principali variabili macroeconomiche di settore ed economico-finanziarie d'impresa. Pertanto, occorre che le società partecipate, a maggior ragione se controllate, alimentino il sistema informativo dei propri soci e in cui i dati quali-quantitativi richiedono una ragionata e complessa disamina endogena che, solo il revisore legale (laddove istituito) in primo luogo e subordinatamente il collegio sindacale (oggi obbligatorio in tutte le società a partecipazione pubblica) possono assicurare. I modelli di valutazione delle crisi di impresa maggiormente impiegati fanno, invece, ampio utilizzo di valori iscritti in bilancio (su tutti lo Z-Score) e, dunque, impostano sulla conoscenza contabile storica l'apprezzamento degli equilibri economici e finanziari della società¹¹⁸.

¹¹⁷Esempi: gli effetti e le prospettive dell'evoluzione normativa, il contenuto dei nuovi contratti di servizio delle concessioni, la puntualità nei pagamenti, il rispetto dei cronoprogrammi degli investimenti, ecc.

¹¹⁸Riprendendo il richiamato documento del CNDCEC, il ricorso a questo tipo di informazione può essere fuorviante. Infatti, gli indici di bilancio possono essere “troppo diversi per i vari settori e le classi dimensionali, ed estremamente connessi con le peculiarità del sistema economico-sociale in cui opera l'azienda oggetto di analisi. Inoltre, stanti gli ampi margini di discrezionalità presenti in materia di valutazioni di bilancio, l'introduzione di simili indicatori potrebbe favorire politiche di bilancio, estremamente pericolose per i soggetti a vario titolo coinvolti nell'attività aziendale”. In letteratura, infatti, sono ampiamente documentati fenomeni di earnings management o di financial leverage manipulation volti a mostrare situazioni economiche e patrimoniali in equilibrio e, in ogni caso, in grado di soddisfare le condizioni contrattuali minime previste nei contratti di servizio o negli strumenti di indirizzo.

Nella valutazione del rischio di crisi di impresa occorre dunque includere, privilegiandole, le prospettive aziendali. Pertanto, in linea con il documento del CNDCEC, occorre garantire l'informazione relativa a:

- la capacità di ripianare il debito finanziario con i riflessi operativi (che può essere rappresentata dal rapporto tra il MOL e la Posizione Finanziaria Netta aziendale)¹¹⁹;
- l'indebitamento potenziale, residuo e prospettico¹²⁰;
- confronto tra la struttura dei costi aziendali ed il punto di break-even con i ricavi attuali o attesi¹²¹.

2.5.2 Gli strumenti di governo societario e la relazione sul governo societario

Il provvedimento all'art. 6, comma 3, prevede di valutare la possibilità, per le società a controllo pubblico, di integrare gli ordinari strumenti di governo societario, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative, con altri specifici, fra cui si segnalano: regolamenti interni per garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza, un ufficio di controllo interno strutturato secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa medesima¹²².

Al comma 4, è richiamata la predisposizione, da parte della stessa società della relazione sul governo societario citata. In quest'ultima, si dà atto degli esiti dell'applicazione facoltativa degli strumenti di governo societario quali: i regolamenti interni, l'istituzione dell'ufficio di controllo interno, i codici di condotta e i programmi di responsabilità sociale rivolti a rafforzare l'efficienza e

¹¹⁹Non a caso, la letteratura sul tema ha evidenziato come gli indicatori di bilancio che mostrano una maggiore rilevanza nel sottolineare possibili stati di crisi ed eventuali evoluzioni negative verso condizioni di insolvenza appartengono alla categoria di *ratio* costruiti come rapporto tra autofinanziamento (cash flow, inteso come variazione del capitale circolante netto operativo) e posizione debitoria.

¹²⁰La Centrale rischi, ad esempio, può fornire prime indicazioni sul livello di utilizzo storico degli affidamenti, mentre eventuali accordi con istituti di credito o commitment dei soci o di terzi possono rafforzare le aspettative in termini di ulteriori risorse disponibili.

¹²¹L'analisi permette di cogliere l'esposizione a rischi di insoluto dei crediti che le società vantano verso un'utenza a cui, in molti casi, non possono cessare la fornitura del servizio (ad es.: la fornitura dell'acqua agli ospedali, la raccolta dei rifiuti, i collegamenti nei trasporti, ecc.), ma anche di cogliere altre criticità (ad es.: piani aziendali/industriali che prevedono il raggiungimento del pareggio economico e finanziario mediante incremento delle aliquote tariffarie non ancora deliberato dal socio, ecc.).

¹²²In merito l'art. 6 comma 3 del d.lgs. 175/2016 prevede: "Fatte salve le funzioni degli organi di controllo previsti a norma di legge e di statuto, le società a controllo pubblico valutano l'opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell'attività svolta, gli strumenti di governo societario con i seguenti:

- a) regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza, comprese quelle in materia di concorrenza sleale, nonché alle norme di tutela della proprietà industriale o intellettuale;
- b) un ufficio di controllo interno strutturato secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa sociale, che collabora con l'organo di controllo statutario, riscontrando tempestivamente le richieste da questo provenienti, e trasmette periodicamente all'organo di controllo statutario relazioni sulla regolarità e l'efficienza della gestione;
- c) codici di condotta propri, o adesione a codici di condotta collettivi aventi a oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società;
- d) programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea".

l'efficacia della gestione¹²³. Laddove la società non intenda avvalersi dei richiamati strumenti deve, però, darne motivazione sempre nella sopra richiamata relazione¹²⁴. Pertanto, dalla lettura del TU si evince che il contenuto minimo della relazione deve garantire la descrizione degli esiti dell'applicazione degli strumenti di governo societario sopra elencati o la motivazione del mancato ricorso agli stessi.

Individuati gli strumenti, il contenuto della relazione sul governo societario ricalca quanto in parte previsto per la relazione sul governo societario e gli assetti proprietari per le società quotate in borsa¹²⁵.

Questa analogia fornisce riferimenti metodologici in grado di far sì che i contenuti della relazione sul governo societario siano individuabili uniformemente nell'universo delle società in "controllo" pubblico anche al fine di salvaguardare un'informativa soddisfacente.

Dalla comparazione dei contenuti del comma 2 dell'art. 123-*bis* e del comma 3 dell'art. 6 del TU le similitudini sono immediate. Ne consegue che, poiché di ciò non è fatta menzione nell'art. 6 in analisi, ai sensi del comma 3 *ex art.* 123-*bis*, la relazione sul governo societario deve essere un documento redatto dall'organo di amministrazione distinto dalla relazione sulla gestione¹²⁶, che può essere pubblicato congiuntamente a quest'ultima. Sulla relazione relativa al governo societario deve esprimere il proprio giudizio l'organo di revisione legale. Sull'assunto normativo che nelle società quotate in borsa la relazione sul governo societario e gli assetti patrimoniali è un documento integrativo della relazione sulla gestione, emerge l'incongruenza secondo cui nelle società di capitali che presentano i requisiti del bilancio d'esercizio in forma abbreviata non è obbligatoria la relazione sulla gestione mentre lo è la relazione sul governo societario che di essa, come già scritto, è un addendum informativo.

¹²³Secondo l'art. 6 comma 4 del d.lgs. 175/2016: Gli strumenti eventualmente adottati ai sensi del comma 3 sono indicati nella relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio.

¹²⁴Secondo l'art. 6 comma 5 del d.lgs. 175/2016: Qualora le società a controllo pubblico non integrino gli strumenti di governo societario con quelli di cui al comma 3, danno conto delle ragioni all'interno della relazione di cui al comma 4.

¹²⁵Dalla lettura del comma 2 dell'art. 123-*bis* richiamato, emerge come nella relazione sul governo societario e gli assetti patrimoniali sono presenti anche "le informazioni riguardanti:

- a) l'adesione ad un codice di comportamento in materia di governo societario promosso da società di gestione di mercati regolamentati o da associazioni di categoria, motivando le ragioni dell'eventuale mancata adesione ad una o più disposizioni, nonché le pratiche di governo societario effettivamente applicate dalla società al di là degli obblighi previsti dalle norme legislative o regolamentari. La società indica altresì dove il codice di comportamento in materia di governo societario al quale aderisce è accessibile al pubblico;
- b) le principali caratteristiche dei sistemi di gestione dei rischi e di controllo interno esistenti in relazione al processo di informativa finanziaria, anche consolidata, ove applicabile;
- c) i meccanismi di funzionamento dell'assemblea degli azionisti, i suoi principali poteri, i diritti degli azionisti e le modalità del loro esercizio, se diversi da quelli previsti dalle disposizioni legislative e regolamentari applicabili in via suppletiva;
- d) la composizione e il funzionamento degli organi di amministrazione e controllo e dei loro comitati".

¹²⁶Come previsto dall'art. 2428 c.c.

2.5.3 I rapporti finanziari fra ente e partecipate: la gestione del fondo e dell'accantonamento per perdite delle società partecipate

Il tema dei rapporti finanziari tra l'ente locale socio e le società partecipate ex art. 21 TU non introduce particolari novità rispetto alla precedente normativa¹²⁷, avendone accolto il contenuto in modo pressoché integrale. L'art. 21 richiamato si rivolge alle amministrazioni pubbliche locali contenute nell'elenco ISTAT di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 196/2009 e prevede, nel rispetto del principio della "prudenza", un accantonamento da parte dell'amministrazione partecipante a copertura di un eventuale risultato economico negativo delle società partecipate in misura proporzionale alla partecipazione, distinguendone la registrazione contabile a seconda del tipo di contabilità tenuta dalle amministrazioni che le partecipano¹²⁸.

Tabella n.10 - Le registrazioni contabili

CONTABILITÀ FINANZIARIA	CONTABILITÀ CIVILISTICA
<p>Le amministrazioni pubbliche locali che adottano la contabilità finanziaria accantonano nell'anno successivo (anno X+1) in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo (anno X), non immediatamente ripianato, proporzionalmente alla quota di partecipazione¹²⁹.</p>	<p>Le amministrazioni pubbliche locali che adottano la contabilità civilistica, invece, adeguano il valore della partecipazione, nel corso dell'esercizio successivo (anno X+1), all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della società partecipata ove:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ il risultato negativo (anno X) non venga immediatamente ripianato e ✓ costituisca perdita durevole di valore.

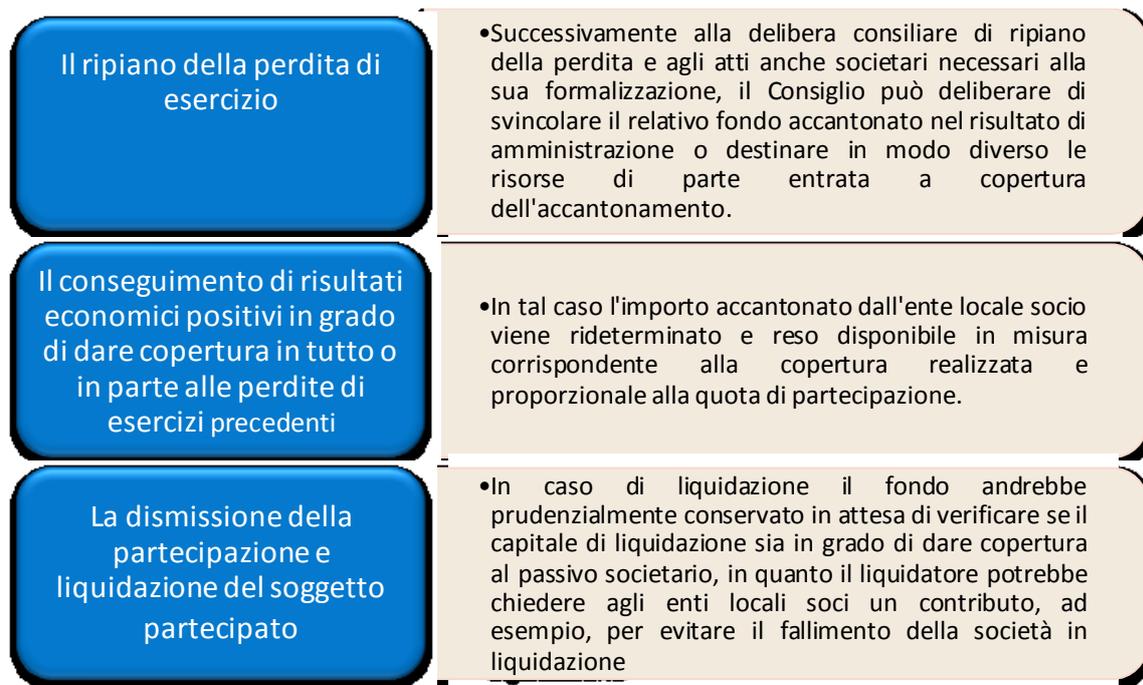
Di seguito, in *Figura n. 3*, si illustrano le modalità previste dall'art. 21, al comma 1, affinché l'accantonamento effettuato torni nella disponibilità dell'ente locale.

¹²⁷ Come previsto dall'art. 1, commi 550-552, Legge n. 147/2013 così come modificata dall'art. 27, comma 2, del d.lgs. 175/2016

¹²⁸ Come previsto dall'art. 21 del d. lgs. 175/2016 comma 1

¹²⁹ Per gli Enti Locali, che rientrano nella prima fattispecie, la norma prevede che l'ente partecipante la società, attraverso un apposito stanziamento (accantonamento) nel bilancio di previsione, vincoli nel proprio risultato di amministrazione un fondo tra quelli a copertura di passività potenziali (indicati nel principio applicato n. 4/3 e nel piano dei conti di cui all'allegato n. 6 al d.lgs. n. 118/2011) per la "copertura perdite di società partecipate". Infatti, qualora un Ente Locale abbia partecipazioni in società di capitali che registrano perdite non aventi natura durevole (in caso di durevolezza della perdita occorre svalutare direttamente le partecipazioni), indipendentemente dall'obbligo o dall'intenzione di coprire tali perdite per la quota di pertinenza, deve effettuare l'accantonamento su richiamato proporzionalmente alla partecipazione nella società.

Figura n. 3 - Modalità di svincolo del fondo accantonato



Elaborazione personale

Le tre condizioni su richiamate pongono un interrogativo sul perché non siano state incluse anche le società partecipate assoggettate a una procedura concorsuale¹³⁰. Anche in questa circostanza, sebbene, per analogia con l'istituto della liquidazione, si potrebbe, nei casi di concordato liquidatorio e fallimento, prevedere lo svincolo del fondo e il cambio di destinazione dell'accantonamento nel bilancio di previsione, sarebbe opportuno che prima si accertino la direzione e coordinamento sulla società partecipata cui consegue la responsabilità solidale dell'ente verso i creditori della società partecipata.

Gli accantonamenti richiamati si applicano a decorrere dall'anno 2015. In sede di prima applicazione, per gli anni 2015, 2016 e 2017:

- a) in caso di società che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo, accantonano nell'esercizio X, in proporzione alla quota di partecipazione, una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente (X-1) e il risultato medio 2011-2013 migliorato, rispettivamente, del 25% per il 2014, del 50% per il 2015 e del 75% per il 2016;

¹³⁰Si veda l'art. 14 del d. lgs. 175/2016

- b) laddove il risultato negativo dell'esercizio X-1 sia peggiore di quello medio registrato nel triennio 2011-2013, l'accantonamento nell'esercizio X è operato secondo le disposizioni della lett. c) seguente;
- c) in caso di società che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio non negativo, accantonano nell'esercizio X, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, una somma pari al 25% per il 2015, al 50% per il 2016 e al 75% per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente (X-1).

Tabella n. 11 - Gli accantonamenti, caso a)

Risultato di esercizio <i>migliore</i> del risultato medio negativo del triennio 2011-2013	Aliquote previste ai fini dell'accantonamento		
	2015	2016	2017
Accantonamento pari ad una percentuale del risultato dell'anno precedente	25% ⇒	50% ⇒	75%

Tabella n. 12 - Gli accantonamenti, caso b)

Risultato di esercizio <i>peggiore</i> del risultato medio negativo del triennio 2011-2013	Aliquote previste ai fini dell'accantonamento		
	2015	2016	2017
Differenza tra il risultato dell'esercizio precedente e il risultato medio 2011-2013 migliorato delle aliquote seguenti:	25% ⇒	50% ⇒	75%

Tabella n. 13 - Gli accantonamenti, caso c)

Risultato di esercizio <i>negativo</i> ma risultato medio del triennio 2011-2013 positivo	Aliquote previste ai fini dell'accantonamento		
	2015	2016	2017
Accantonamento pari ad una percentuale del risultato dell'anno precedente	25% ⇒	50% ⇒	75%

Il comma 3 dell'art. 21 prevede le sanzioni applicabili agli amministratori delle società a "partecipazione di maggioranza", diretta e indiretta, delle Pubbliche Amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80% del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo. La sanzione consiste nella riduzione del 30% del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Inoltre, il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni

consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. Ovviamente, quanto le due sanzioni descritte non si applicano agli amministratori delle società a “partecipazione di maggioranza” il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall’ente controllante¹³¹.

2.6 Crisi di impresa e insolvenza delle società a partecipazione pubblica

Il Testo Unico ha affermato la generale sottoposizione al fallimento e alle altre procedure concorsuali delle partecipate pubbliche come conseguenze dell’insolvenza delle stesse, tracciando anche la procedura per l’adozione preventiva di piani volti ad evitare l’insolvenza nei casi di difficoltà finanziarie.

In passato, prima dell’introduzione del TU, in materia di società a partecipazione pubblica, le società caratterizzate da tratti pubblici erano disciplinate da disposizioni disseminate in vari testi normativi. Lo stato dell’arte, in caso di insolvenza, era contraddistinto per le società partecipate da soggetti pubblici dalla sottoposizione allo statuto dell’imprenditore commerciale e pertanto al fallimento¹³², quali enti di diritto privato, mentre estranea all’area della fallibilità è la *species* delle società in house, trattandosi di mere articolazioni degli enti pubblici soci¹³³.

La norma¹³⁴ stabilisce espressamente che, le società partecipate sono soggette alla disciplina fallimentare e al concordato preventivo, e se vi sono le condizioni, all’amministrazione straordinaria¹³⁵. Il principio vale per tutte le partecipate, ossia, anche per le controllate e per le in house, rispetto alle quali il concetto è implicitamente ribadito¹³⁶ con l’introduzione, per il caso di

¹³¹ Come previsto dall’art. 21 del d.lgs. 175/2016 al comma 3

¹³² Cass., SS.UU., 27 settembre 2013, n. 22209: “la scelta del legislatore di consentire l’esercizio di determinate attività a società di capitali, e dunque di perseguire l’interesse pubblico attraverso lo strumento privatistico, comporta che queste assumano i rischi connessi alla loro insolvenza, pena la violazione dei principi di uguaglianza e di affidamento dei soggetti che con esse entrano in rapporto ed attesa la necessità del rispetto delle regole della concorrenza, che impone parità di trattamento tra quanti operano all’interno di uno stesso mercato con identiche forme e medesime modalità”.

¹³³ L’art. 1 della legge fallimentare, prevede l’esclusione degli enti pubblici dal perimetro dei soggetti fallibili. La qualificazione dell’in house come mera organizzazione interna della Pubblica Amministrazione titolare della partecipazione pubblica, e dunque come “organo” dell’ente, comporterebbe infatti l’applicazione del regime delle Pubbliche Amministrazioni, con conseguente estraneità al fallimento. Cfr. Cass., SS.UU., 25 novembre 2013, n. 26283, che ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti sull’azione di responsabilità esercitata dalla Procura presso detta Corte quando tale azione sia diretta a far valere la responsabilità degli organi sociali da essi cagionati al patrimonio di una società in house. Ciò in quanto le società in house non costituiscono un’entità al di fuori dell’ente pubblico, il quale infatti ne dispone come una propria articolazione interna, tanto che “la distinzione tra socio (pubblico) e società (in house) non si realizza più in termini di alterità soggettiva [...] L’uso del vocabolo società qui serve solo allora a significare che, ove manchino più specifiche disposizioni di segno contrario, il paradigma organizzativo va desunto dal modello societario. Di una società di capitali, intesa come persona giuridica autonoma cui corrisponda un autonomo centro decisionale e di cui sia possibile individuare un interesse suo proprio, non è più possibile parlarne [...] perché hanno della società solo forma esteriore ma costituiscono in realtà delle articolazioni della Pubblica Amministrazione da cui promanano e non dei soggetti giuridici a essa esterni e da essa autonomi”.

¹³⁴ Art. 14, del d.lgs. 175/2016 comma 1.

¹³⁵ Il riferimento è all’amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 e del decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39.

¹³⁶ All’Art. 14, del d.lgs. 175/2016 comma 6.

dissesto della società, di un limite per le amministrazioni socie ad operare nel settore della fallita. Difatti, il legislatore, ha previsto che nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una “società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti” (vale a dire, appunto, di una società in house)¹³⁷ le amministrazioni pubbliche controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società che gestiscono i medesimi servizi di quella dichiarata fallita. Il TU ha superato la nota bipartizione attinente alla sottoposizione delle società a partecipazione pubblica alle procedure concorsuali. A fronte di ciò è, tuttavia, prevedibile come la soggezione delle società in house al fallimento possa trasformarsi in un possibile escamotage per scaricare sui creditori sociali i debiti che, di fatto, sono di competenza dell’amministrazione pubblica socia¹³⁸, trattandosi le società in house di mere articolazioni degli enti pubblici soci senza alcuna alterità soggettiva. Il legislatore, una volta definito il principio generale, ha, da un lato, disciplinato per le società a controllo pubblico¹³⁹ le ipotesi di crisi aziendale, dettando specifiche

¹³⁷ Cfr. CdS, parere n. 968/2016, ove si sottolinea che l’espressione “società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici” è identificativa dell’in house. Tali società sono, come detto, una *longa manus* dell’amministrazione socia, ossia, la società si identifica sostanzialmente, con l’amministrazione, tanto che quest’ultima esercita sulla società un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e, a tal fine, gli amministratori della società sono privi di autonomia gestionale, posto che obiettivi strategici e decisioni significative spettano, per definizione, al socio pubblico, come esplicitato dal TU all’art. 2, lett. c). Il requisito del controllo analogo, infatti, postula la netta prevalenza del pubblico nel capitale e l’adozione di meccanismi tali da deformare l’assetto organizzativo della società disciplinata dal codice civile: il consiglio di amministrazione viene svuotato di significativi poteri gestionali, restando mero esecutore delle determinazioni della governance degli enti soci, cui devono spettare poteri più incisivi di quelli di norma riconosciuti dal diritto societario alla maggioranza sociale (così che le decisioni più importanti della società siano preventivamente sottoposte all’esame e all’approvazione del socio pubblico). La società in house deve inoltre essere immune da qualsiasi vocazione commerciale, perché *longa manus* dell’amministrazione socia, la quale reperisce prestazioni a contenuto negoziale non sul mercato, ma al proprio interno, servendosi di un proprio ente strumentale giuridicamente distinto sul solo piano formale, in deroga ai principi di concorrenza.

L’ammissibilità del ricorso all’in house providing è stata affermata per la prima volta dalla Corte di Giustizia Europea, con la sentenza del 18 novembre 1999, nota come Sentenza Teckal, che ha precisato i confini all’interno dei quali l’affidamento diretto può ritenersi consentito e non in contrasto con il libero mercato. Innanzitutto, tra i requisiti necessari ai fini della configurazione dell’in house vi sono:

- la partecipazione interamente pubblica;
- l’esercizio da parte dell’ente committente di un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi;
- lo svolgimento dell’attività prevalentemente a favore dell’amministrazione controllante, requisito questo da valutare sulla base del fatturato realizzato.

I lineamenti distintivi dell’in house rispetto alla giurisprudenza consolidata della Corte europea, sono stati in parte modificati, quando l’in house è stato positivizzato dall’art. 12, Direttiva 2014/24/UE, dall’art. 17, Direttiva 2014/23/UE e dall’art. 28, Direttiva 2014/25/UE:

- ammettendo, eccezionalmente, “forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata”;
- stabilendo nella misura superiore all’80% l’entità dell’attività che la società deve svolgere in favore dei soci pubblici.

¹³⁸ Il che, a sua volta, rischia di essere un boomerang per simili forme organizzative, posto che i terzi - che, escludendo la fallibilità, potevano fare affidamento sull’obbligo del socio pubblico di ripianare le perdite e quindi (implicitamente) soddisfare i creditori - potrebbero, venuta meno tale tutela, avere più di una remora a contrattare con le in house, tanto più se già fortemente indebitate. Di Russo D., *Crisi di impresa e insolvenza delle società a partecipazione pubblica*, in *Riforma delle società a partecipazione pubblica*, Azienditalia 10/2016.

Anche il CdS, nell’esprimere parere sullo schema di Testo Unico ha segnalato l’opportunità di qualche accorgimento, evidenziando che “la Commissione si limita a segnalare come l’art. 18, comma 1, lett. i) della legge delega preveda la possibilità di piani di rientro per le società con bilanci in disavanzo con eventuale commissariamento”. Si potrebbe, pertanto, introdurre un sistema diversificato per le società a controllo pubblico e soprattutto per le società in house”.

¹³⁹ Come previsto dall’art. 2, del d. lgs. 175/2016 lett. m)

procedure per prevenirne l'aggravamento, correggerne gli effetti ed eliminarne le cause¹⁴⁰, dall'altro ha ripreso la regola già fissata art. 6, comma 19, d.l. 78/2010, convertito in legge 122/2010¹⁴¹, riferita alle società partecipate, anche se non controllate, da amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 3, legge n. 196/2009, vale a dire le amministrazioni che rientrano nel consolidato pubblico.

Con riferimento a queste ultime, il TU ha previsto il divieto alle amministrazioni socie, salvo quanto previsto dagli artt. 2447 e 2482-ter del codice civile, di¹⁴²:

- effettuare aumenti di capitale;
- effettuare trasferimenti straordinari;
- concedere aperture di credito;
- rilasciare garanzie;

a favore delle società partecipate¹⁴³ che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite, anche infra-annuali. Come detto, la disposizione è rivolta non a tutte le amministrazioni pubbliche¹⁴⁴ ma solo a quelle suscettibili di rientrare nel consolidato pubblico¹⁴⁵; la *ratio* è impedire la copertura della perdita registrata dalla società partecipata mediante le modalità sopra elencate, suggerendo, all'opposto, l'adeguamento delle condizioni del contratto di servizio e la spesa virtuosa per investimenti, ferma la necessità che tali interventi siano funzionali al conseguimento dell'equilibrio finanziario nell'arco di un triennio¹⁴⁶.

L'applicazione della normativa civilistica in materia di riduzione obbligatoria del capitale per perdite, resta impregiudicata, ossia occorre ricostituire il capitale minimo, o porre in liquidazione la società, al fine di evitare una completa erosione del capitale sociale, a danno dei creditori¹⁴⁷, dovuto

¹⁴⁰Come previsto dall'art. 14 del d.lgs. 175/2016 comma 2, 3, 4.

¹⁴¹Nel contempo abrogato dall'art. 29, lett. I), del Testo Unico

¹⁴²Come previsto dall'art. 14, del d.lgs. 175/2016 comma 5

¹⁴³ La norma esclude espressamente gli istituti di credito e le società quotate; quanto a queste ultime, nel silenzio della disposizione, le quotate sarebbero state comunque escluse dal perimetro di applicazione, stante il principio generale per cui le disposizioni del TU si applicano anche alle società quotate solo se espressamente previsto (art. 1, comma 5).

¹⁴⁴Come indicate nell'art. 2, del d.lgs. 175/2016 lettera a).

¹⁴⁵ Ai sensi dell'art. 1, comma 3, legge 196/2009

¹⁴⁶ La copertura delle perdite della società partecipata costituisce per l'ente locale una spesa da iscriverne a bilancio nel Titolo I, relativo alle spese correnti, e non nel Titolo II, relativo alle spese in conto capitale/per investimenti. Di Russo D., *Crisi di impresa e insolvenza delle società a partecipazione pubblica*, in *Riforma delle società a partecipazione pubblica*, Azienditalia 10/2016.

¹⁴⁷ Pertanto deve concludersi che nelle società pubbliche partecipate da amministrazioni di cui all'art. 1, comma 3, legge 196/2009, non quotate, qualora si verifichi la fattispecie ivi descritta (per tre esercizi consecutivi perdite di esercizio ovvero utilizzazione di riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infra-annuali) e contestualmente la perdita per oltre un terzo del capitale con riduzione dello stesso al di sotto del limite legale, i divieti posti dalla nuova disciplina non escludono l'applicazione obbligatoria della normativa codicistica. Quindi, comunque si dovrà convocare senza indugio l'assemblea per deliberare la riduzione del capitale e il contemporaneo aumento del medesimo (fino all'importo minimo di capitale) o la trasformazione della società, altrimenti si dovrà procedere allo scioglimento della stessa. Cfr. Corte conti, Sez. contr. Piemonte, 21 ottobre 2010, n. 61. La Corte chiarisce che nel caso in cui "si opti per una riduzione ed un contestuale aumento del capitale sociale, per quanto l'art. 2447 faccia riferimento ad una

al proseguimento dell'attività. Il divieto sancito al comma 5 dell'art. 14 del TU può definirsi relativo in quanto gli interventi previsti possono essere consentiti, pre-autorizzazione, su richiesta dell'amministrazione interessata, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁴⁸, al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse¹⁴⁹, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità. In deroga a quanto esposto con riferimento al divieto, appena menzionato, sono consentiti i trasferimenti straordinari a fronte di:

- convenzioni;
- contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse;
- realizzazione di investimenti,

purché le misure¹⁵⁰ siano previste in un piano di risanamento approvato dall'Autorità di regolazione di settore (ove esistente) e comunicato alla Corte dei conti¹⁵¹ che preveda il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni.

Quanto alle società a controllo pubblico¹⁵², l'art. 6, al comma 2, introduce l'obbligo di predisporre specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e di informarne l'assemblea nell'ambito della relazione annuale sul governo societario¹⁵³, quest'ultima da predisporre annualmente a chiusura dell'esercizio sociale, dovrà essere pubblicata contestualmente al bilancio di esercizio. Qualora nell'ambito di tali programmi di valutazione del rischio¹⁵⁴ emergano uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società è chiamato ad adottare senza indugio un idoneo piano di risanamento, dal quale emergano i provvedimenti necessari a prevenire l'aggravamento della crisi, correggerne gli effetti ed eliminarne le cause¹⁵⁵. La mancata adozione di provvedimenti adeguati costituisce grave irregolarità ai sensi dell'art. 2409 del codice civile¹⁵⁶.

cifra 'non inferiore al minimo', in ossequio alla speciale nuova disciplina non si debba procedere ad un aumento del capitale superiore al minimo".

¹⁴⁸Adottato su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti. Il decreto è soggetto a registrazione della Corte dei conti.

¹⁴⁹Per i quali devono intendersi i "servizi di interesse generale" stante il combinato disposto degli artt. 4, comma 2, lett. a) e 2, lett. h) ed i), del Testo Unico.

¹⁵⁰Novità rispetto alla precedente formulazione di cui all'art. 6, comma 19, D.L. n. 78/2010

¹⁵¹La comunicazione - secondo la norma - va effettuata "con le modalità di cui all'art. 5". Si è in presenza però di un difetto di coordinamento, visto che l'art. 5, al comma 3 - nella versione uscita dal secondo passaggio in CdM - non contempla più il procedimento che prevedeva il potere della Corte di formulare rilievi entro 30 giorni e di chiedere chiarimenti.

¹⁵²Art 2 del d.lgs 175/2016 lettera m)

¹⁵³Art. 6 del d.lgs. 175/2016 comma 4

¹⁵⁴La norma fa riferimento a "programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6, comma 3", ma si tratta dell'ennesimo difetto di coordinamento, posto che i programmi in questione sono menzionati all'art. 6, comma 2.

¹⁵⁵Art. 14 del d.lgs. 175/2016 comma 2

¹⁵⁶L'art. 14, comma 3, in realtà recita: "Qualora si determini la situazione di cui al comma 1"; ma tratta di un evidente refuso, posto che il comma 1 fissa il principio della soggezione di tutte le società a partecipazione pubblica alle procedure concorsuali, nel cui ambito non è prospettabile l'applicazione dell'art. 2409 Cod. civ. Il rinvio del comma 3 deve intendersi quindi riferito alla situazione di cui al comma 2, che considera, appunto, l'emersione di uno o più indicatori di crisi aziendale nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio (che infatti l'art. 6, comma 3 prevede per le società a controllo pubblico).

Pertanto, il legislatore del Testo Unico esclude che possa considerarsi provvedimento adeguato¹⁵⁷ la previsione di un ripianamento delle perdite da parte delle amministrazioni socie, quand'anche, in concomitanza di un aumento di capitale o del trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, ad eccezione del caso in cui tale intervento sia accompagnata da un piano di ristrutturazione aziendale dal quale risulti la comprovata sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte. Il piano aziendale ricopre il ruolo di piano di risanamento di cui al comma 2¹⁵⁸, e può essere adottato anche in deroga ai limiti previsti dal comma 5, a carico delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 3, legge 196/2009.

¹⁵⁷ L'art. 14, comma 4. La norma dice "adeguato i sensi dei commi 1 e 2"; ma deve leggersi "ai sensi dei commi 2 e 3"; cfr. nota che precede.

¹⁵⁸ La norma prevede: "approvato ai sensi del comma 4"; ma trattasi di evidente refuso, posto che l'inciso è contenuto nello stesso comma 4. In esito all'interpretazione sistematica dell'articolo, il rinvio va inteso come riferito al piano approvato ai sensi del comma 2.

CAPITOLO 3

IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI NEGLI ENTI LOCALI

Introduzione

Il sistema dei controlli degli enti territoriali si fonda sul principio dell'*equiordinazione costituzionale*¹ di tali enti con gli altri livelli di governo. Tale principio fa sì che l'ente abbia capacità di verifica e di giudizio interno della propria attività.

Parallelamente, accanto al riconoscimento costituzionale dell'autonomia degli enti territoriali, si è venuto via via a ridurre il ruolo dei controlli esterni, sia con l'eliminazione dei controlli preventivi di legittimità, caratterizzati da un'impostazione di tipo gerarchico, e pertanto lesiva dell'autonomia dei vari enti territoriali, sia con il ridimensionamento del ruolo della Corte dei Conti, che ha conservato le proprie funzioni di controllore esterno attraverso un rapporto di tipo collaborativo.

L'attuale contesto dinamico e le successive evoluzioni normative comunitarie² hanno imposto al legislatore riflessioni sull'adeguatezza dei controlli in essere e sulla necessità di migliorarli o integrarli, anche in ragione del principio del coordinamento della finanza pubblica - ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali sulla base degli impegni comunitari - che ha determinato, da un lato, la previsione di vincoli sempre più stringenti alle politiche di bilancio (introduzione del principio costituzionale del pareggio di bilancio all'art. 81 della costituzione) degli enti territoriali e, dall'altro, l'intensificazione, in controtendenza

¹ Il principio di equiordinazione fra lo Stato e le altre istituzioni territoriali, enunciato dal primo comma dell'articolo 114 Cost. sancisce la pari dignità, o l'equiordinazione, non solo tra enti locali e Regioni, ma tra enti locali, Regioni e Stato, come istituzioni tutte costitutive della Repubblica. *“Tra le innovazioni più rilevanti introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 possiamo certamente annoverare il principio di sussidiarietà (articolo 118) e il principio di equiordinazione fra lo Stato e le altre istituzioni territoriali (articolo 114). Considerati congiuntamente, nel loro sinergico e combinato disposto, essi contribuiscono a ridefinire, in modo assai più netto e limpido, i caratteri “fondanti” della Repubblica italiana, come democrazia personalista e pluralista”*, Bassanini F.(2007), *La Repubblica della sussidiarietà Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in Astrid Rassegna n. 12

² In particolare la prima elaborazione completa in tema di nozione e struttura di controlli interni risale al 1992, con la pubblicazione del rapporto *“Internal Control: Integrated Framework”* da parte del *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (CoSO). Tale documento definisce il sistema di controllo interno come il processo formato da un insieme di meccanismi, procedure e strumenti, adottati dalla direzione, per assicurare una ragionevole garanzia nel conseguimento degli obiettivi, i quali possono essere suddivisi nelle seguenti categorie:

- efficacia ed efficienza delle attività operative (Operations)
- attendibilità del reporting finanziario (Reporting)
- rispetto del quadro normativo e regolamentare di riferimento (Compliance).

Il modello CoSO, sebbene nato e sviluppato con riferimento alle realtà aziendali privatistiche, ha ispirato anche l'evoluzione dei controlli interni nel settore pubblico, rappresentando il benchmark principale per le linee guida elaborate sul tema dagli *standard setter* internazionali: l'International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) e la European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIIA).

rispetto al passato, del sistema dei controlli esterni sulla gestione finanziaria degli enti, affidato alla Corte dei conti³.

3.1 Il percorso evolutivo del sistema dei controlli negli enti locali

Nell'attività di controllo degli enti territoriali interviene una pluralità di soggetti e organi, ciascuno con proprie attribuzioni e peculiarità, tale sistema non appare il frutto di un disegno organico e complessivo ma è il risultato di una produzione normativa stratificatasi nel tempo.

Diversi provvedimenti emanati a partire dagli anni Novanta hanno coinvolto in maniera incisiva gli enti locali, ridefinendone la struttura e il funzionamento sia secondo il profilo contabile, sia secondo il profilo organizzativo⁴. L'avvio al processo di rinnovamento dell'ente locale e della gestione dei servizi da esso gestiti è avvenuto nel 1990 con la legge 142, legge sull'ordinamento delle autonomie locali. All'art. 51 la legge rileva⁵, sulla scia delle teorie del New Public Management, il principio della separazione tra l'organo politico e quello amministrativo, il primo responsabile della fissazione degli obiettivi, il secondo del conseguimento di risultati. Tale principio di separazione, dapprima applicato all'ente locale è stato poi esteso a tutte le amministrazioni con il d.lgs 29/1993.

La divisione dei compiti tra l'organo politico e quello di direzione, implica l'adozione di modelli gestionali imperniati sulla responsabilizzazione e di rivedere i processi di programmazione e controllo in chiave aziendalistica. Di poco successiva è la legge 241/1990, sulla disciplina del procedimento amministrativo, la quale riafferma i principi di economicità, di efficacia e di pubblicità cui deve ispirarsi l'azione amministrativa⁵. La legge 241/1990 ha

³In proposito si rinvia a Cerulli Irelli V. (2009), *I controlli sulle autonomie locali nel nuovo quadro istituzionale*, Milano, in Atti del Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna 21- 23 Settembre 2006). Pozzoli S., Farneti G. (2007), *Enti locali e sistema dei controlli*, Giuffrè, Milano. In relazione alla Corte dei conti e alle sue competenze: D'Auria G.(2010), *I controlli e la corte dei conti alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in Rivista Corte dei conti n.5 pag. 214. Si veda anche Colombini G.(2012), *Corte dei conti e controlli interni*, in Atti del convegno su 150 anni della Corte dei conti", Roma. Corte dei conti, (2012), *Indagine sulla riorganizzazione dei controlli interni ai sensi del d.lgs. 150/2009: ritardi applicativi e difficoltà operative*, Roma; Patumi R.(2016), *Il ruolo dei controlli della Corte dei conti*, in Azienda Italia, n.10.

⁴Rebora G.(1999), *Un decennio di riforme*, Guerini e Associati, Milano

⁵L'art. 51 della legge 142/1990 sancisce il criterio fondamentale: "i Comuni e le Province disciplinano con appositi regolamenti la dotazione organica del personale e, in conformità allo statuto, l'organizzazione degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità. Il regolamento disciplina l'attribuzione ai dirigenti di responsabilità gestionali per l'attuazione degli obiettivi fissati dagli organi dell'ente e stabilisce le modalità dell'attività di coordinamento tra il segretario dell'ente e gli stessi.

⁵La legge 241/1990 all'art. 1 comma 1 prevedeva: "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti", (comma successivamente modificato dall'art.1, comma 1, legge n. 15 del 2005 poi dall'art.7, comma 1, legge n. 69 del 2009).

imposto alle amministrazioni pubbliche di individuare le strutture di controllo e i soggetti responsabili dei risultati da conseguire direttamente al proprio interno, inoltre, diffonde la cultura del controllo e della partecipazione all'azione pubblica, da parte dei cittadini.

Il successivo d.lgs. 29/1993, costituisce in chiave di controllo interno un pilastro fondamentale della riforma della PA⁶, ha disposto la privatizzazione del pubblico impiego e l'introduzione dei controlli interni in tutte le amministrazioni pubbliche, affidandoli ai Nuclei di Valutazione e ai servizi di controllo interno. In particolare, sono stati affidati compiti di verifica dei risultati della gestione delle risorse finanziarie, umane e strumentali rispetto agli obiettivi prefissati dagli organi di indirizzo, allo scopo di assicurare l'economicità e la correttezza dell'impiego delle risorse per il perseguimento dei fini istituzionali di ciascuna amministrazione⁷. Tale decreto prevedeva l'adozione di forme di controllo di tipo manageriale, capaci di valutare, indirizzare e correggere l'azione degli uffici, in funzione degli obiettivi e delle responsabilità assegnate. La funzionalità doveva divenire un valore intrinseco dell'amministrare e il suo mancato conseguimento avrebbe dovuto avere precisi referenti nei responsabili di ciascun procedimento, nei titolari delle unità organizzative e nei responsabili del controllo interno.

La legge 20/1994 ha, invece, previsto lo svolgimento del controllo successivo sulla gestione anche in corso di esercizio alle amministrazioni pubbliche⁸, rendendo in tal modo più incisiva l'attività di controllo della Corte dei Conti. Quest'ultima deve accertare, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti da legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, definendo annualmente i programmi e i criteri di riferimento e del controllo. Nell'ambito del complessivo processo di riforma della pubblica amministrazione rappresenta un provvedimento realizzatore dei principi che erano stati introdotti con la legge 142/1990, in riferimento all'adozione di strumenti contabili più evoluti, il d.lgs. 77/1995 intitolato "ordinamento finanziario e contabile degli enti locali"⁹ il quale ha stabilito con chiarezza i principi generali per

⁶Hinna L.(2002), *L'evoluzione dei controlli interni nella pubblica amministrazione con particolare riferimento al d.lgs 286/1999*, Cedam, Padova.

⁷E ciò si evince dall'art.3 del d.lgs 29/93, in particolare secondo Mongiello M. "Le distinzioni fra indirizzo e controllo, fra decisioni strategiche e operative non erano mai state previste dal legislatore in modo così esplicito", in Mongiello M. (2000), *Il controllo di gestione nelle aziende di servizi pubblici locali*, Cedam, Milano.

⁸ Allegretti U. (1995), *I controlli amministrativi*, Il Mulino, Bologna.

⁹ Tale decreto ha voluto porre rimedio ad ambiguità di carattere terminologico e ha regolato in modo migliore la realtà operativa sulla base di quanto il decreto 29/1993 disponeva. Agli articoli 39-40-41, ora confluiti negli articoli 196-197-198 del TUEL, ha introdotto in via obbligatoria il controllo di gestione. Per approfondimenti si vedano Battezzato P., Popolo P., *Lo stato di salute del 77: diagnosi e terapie possibili*, in Azienda Italia n. 11 del 1999 pag. 541; Borgonovi E. (2002), *Principi*

l'attuazione del controllo di gestione, indicandone le finalità e lasciando all'autonomia degli enti locali sia la definizione degli aspetti organizzativi sia l'ampiezza dell'analisi. Un passaggio estremamente significativo nell'ambito del processo di aziendalizzazione della pubblica amministrazione italiana è il d.lgs. 286/1999, poiché introduce un complesso e ampio modello di controllo che coinvolge in maniera più o meno diretta tutto il settore pubblico allargato sebbene con un diverso grado di obbligatorietà delle disposizioni¹⁰. Tale decreto attuativo della legge 59/1997, meglio noto come la 'Bassanini 1', costituisce il primo intervento organico nell'attuale architettura dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni, individuando quattro tipologie di controllo interno¹¹. Nel quadro di un riordino sistematico dell'amministrazione pubblica, si inserisce il Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) approvato con d.lgs 267/2000 il quale riprende i principi generali del controllo stabiliti per tutte le pubbliche amministrazioni e trasla il sistema dei controlli interni anche agli enti territoriali, ma con le dovute eccezioni dettate dal differente modello organizzativo di questi ultimi rispetto alle amministrazioni centrali dello Stato destinatarie del d.lgs 286/1999. In particolare l'articolo 147 del TUEL, la cui norma di riferimento rimane l'articolo 1, comma 1, del d.lgs. 286/1999, delinea la tipologia dei controlli interni per gli enti locali¹². Dopo un decennio, il d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009 (c.d. Decreto Brunetta) in attuazione della legge delega 15/2009, "in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni" da un lato lascia

e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, Egea, Milano pag. 256. Cammelli S., *Sistema contabile integrato e controllo di gestione: due proposte operative* in AziendaItalia n. 7 del 2002, pag. 428; Farneti G. (2000), *Gestione e contabilità dell'ente locale*. Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pag 531. Farneti G., *Un'ottima riforma ma ancora frenata*, in AziendaItalia n.2 del 1999, pag. 89.

¹⁰In questo provvedimento si riconosce l'influenza di ben quattro approcci culturali: quello giuridico riconducibile alla riorganizzazione della materia all'interno della categoria logica del controllo di gestione interno; quello aziendale riferibile al controllo di gestione e alla valutazione dei dirigenti; e quelli politologico e del New public management riferibili alla valutazione e al controllo strategico. Per approfondimenti si vedano: Borgonovi E. (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano pag. 314; Garlatti A., Pezzani F. (2000) *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*, Etas, Milano, pag. 29.

¹¹Art. 1 comma 1 del d.lgs n. 286/1999:

Le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, si dotano di strumenti adeguati a:

- a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);

- b) verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione);

- c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza);

- d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (valutazione e controllo strategico).

¹² L'art. 147 del TUEL introduce la previsione obbligatoria, anche per gli enti locali, dell'attuazione dei quattro tipi di controllo, introdotti dal d.lgs. 286/1999 fermo restando la propria autonomia normativa e organizzativa. L'ente locale attraverso statuti e regolamenti individua gli strumenti (contabilità finanziaria, economica, ed analitica, preventiva e consuntiva, report ed indicatori) e le metodologie (processi operativi e sequenze) per realizzare concretamente quanto disposto dalla normativa. Farneti G.(2000), *Gestione e contabilità dell'ente locale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pag. 533; Farneti G.(2000), *Il nuovo testo unico sull'ordinamento degli enti locali*, in AziendaItalia n. 11, pag. 570.

sostanzialmente invariate le quattro tipologie di attività previste dal precedente decreto del 1999, dall'altro, opera una distinzione tipologica tra controllo di conformità (nel quale rientra il controllo di regolarità amministrativa e contabile) e controlli gestionali (controllo strategico, di gestione e valutazione della dirigenza), facendo confluire questi ultimi all'interno di un processo unitario definito "ciclo di gestione della performance". Il decreto Brunetta introduce nel nuovo assetto il concetto di valutazione delle performance individuali e organizzative del personale della pubblica amministrazione (compresi dunque gli enti territoriali) da esercitarsi mediante Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) o strutture di controllo analogo, e si è andato poi sviluppando alla luce della riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e del potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa¹³ e dei meccanismi sanzionatori e premiali per regioni, province e comuni¹⁴. Oggi trova un'ulteriore evoluzione con il DPR n. 105 del 9 maggio 2016.

Nel 2011, con il d.lgs 118 si avvia il processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici diretto a rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili. L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche costituisce il cardine irrinunciabile della riforma della contabilità pubblica (legge 196/2009) e della riforma federale prevista dalla legge 42//2009.

Una rilevante riforma dei controlli esterni della Corte dei Conti sugli enti locali nonché sulla portata dei controlli interni degli stessi enti, è stata introdotta nel nostro ordinamento con il d.l. 174/2012 convertito nella legge 213/2012, con essa si è intervenuti a fronte dell'esigenza di rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e di garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea¹⁵. Il richiamato intervento legislativo trova le sue ragioni nella riforma della Costituzione (legge costituzionale 1/2012) che ha introdotto il principio di pareggio di bilancio, modificando l'art. 81 della Costituzione. Con riferimento ai controlli interni, il d.lgs 174/2012 ha ridisegnato l'assetto¹⁶ delineato dall'articolo 147 del TUEL, in particolare oltre ai controlli di regolarità

¹³ Ai sensi del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123

¹⁴ Il leitmotiv del decreto è stato quello della repressione della corruzione e di promozione dell'accountability esterna della PA, incentivando la trasparenza dell'agire amministrativo nei confronti dell'intera collettività, entrambi questi aspetti sono stati poi oggetto di specifiche disposizioni normative di portata più ampia (legge 190/2012 e d.lgs. 33/2013).

¹⁵ Precisamente, l'art. 2 della legge costituzionale n. 1/2012, nel riformulare l'art. 97, comma 1, della Costituzione, prevede che: "le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico" ed è stato introdotto analogo principio nell'art. 119, comma 1, della Costituzione secondo il quale: "gli enti locali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea".

¹⁶ Tale assetto era originariamente basato sulle seguenti tipologia di controllo:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- il controllo di gestione;

amministrativa contabile, di gestione e di controllo strategico, compaiono ora nuove attività, quali:

- *il controllo sugli equilibri finanziari dell'ente*, che è strumentale alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal Patto di stabilità interno, mediante il coordinamento e la vigilanza del responsabile del servizio finanziario, nonché dei responsabili dei servizi;
- *la verifica*, mediante il controllo sullo stato di attuazione di indirizzi ed obiettivi gestionali, *dell'efficacia ed economicità degli organismi gestionali esterni all'ente*;
- *la verifica della qualità dei servizi erogati*, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni.

L'assetto raggiunto in esito all'intervento legislativo del 2009 non appare privo di criticità residue. Per molti versi, in reazione al mancato sviluppo di un efficace sistema dei controlli interni, si è provveduto ad accentuare i profili formali delle attività di controllo, sempre più orientate al rispetto degli adempimenti documentali imposti dalla legge, piuttosto che all'effettiva valutazione dell'efficacia, efficienza ed economicità della gestione. Contribuiscono infine a minare l'efficacia dei controlli interni l'eccessiva numerosità degli adempimenti documentali richiesti alle strutture amministrative di controllo, la mancanza di uno stretto legame tra la funzione di pianificazione strategica e quella di programmazione finanziaria, le condizioni di operatività degli OIV. Tali elementi di criticità sono attualmente oggetto di attenzione da parte dello stesso legislatore il quale con decreto legge 90/2014 recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari" ha delegato il governo ad emanare uno specifico regolamento di riordino di alcune funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance. Il decreto ha trasferito le funzioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in materia di misurazione e valutazione della performance al Dipartimento della funzione pubblica. In applicazione dell'art.19 del d.l. 90/2014 è stato emanato il regolamento, con dpr 105/2016. Il regolamento persegue gli obiettivi¹⁷ di semplificazione degli adempimenti a carico delle amministrazioni pubbliche, di integrazione progressiva del ciclo della

-
- il controllo strategico;
 - la valutazione della dirigenza.

¹⁷ Gli obiettivi di potenziamento della valutazione della performance e quelli di razionalizzazione degli strumenti di valutazione e programmazione, nonché di una loro integrazione con il ciclo di bilancio e coordinamento con i controlli interni, sono stati oggetto di una nuova delega legislativa, ad opera dell'art. 17 della legge n. 124 del 2015, ampliando così le occasioni di riforma dell'assetto dei controlli a disposizione, tuttavia nelle more dell'adozione del decreto attuativo dell'art.17, comma 1, lett r), della Riforma Madia, trovano applicazione nei confronti degli enti locali le disposizioni del Regolamento, emanato con dpr 105/2016, nei limiti previsti dal decreto stesso e dal d. lgs.150/2009.

performance con la programmazione finanziaria, di revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione, di garantire il raccordo con il sistema dei controlli interni, realizzando il necessario nesso di strumentalità tra gli esiti dell'attività di controllo e la valutazione dell'andamento dell'azione amministrativa, oltre a regolamentare le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni¹⁸.

Più recentemente il decreto legislativo, attuativo della c.d. Riforma Madia¹⁹, del 25 maggio 2016, n. 97/2016, recante "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza", interviene, a meglio disciplinare le funzioni dei diversi soggetti chiamati a svolgere un ruolo di prevenzione della corruzione all'interno delle amministrazioni pubbliche, tra i quali gli Organismi Indipendenti di Valutazione.

Il profondo cambiamento atteso per gli organismi indipendenti di valutazione delle autonomie locali sarà compiutamente generato dalla piena attuazione dei principi contenuti nella riforma Madia.

3.2 La gerarchia dei controlli

Gli EELL stanno, ancora oggi, adeguando la propria organizzazione da modello burocratico in manageriale nonostante l'introduzione del tema dei controlli di gestione faccia riferimento agli anni novanta²⁰.

¹⁸ Art. 2 del dpr 150/2016: Promozione e coordinamento delle attività di misurazione e valutazione della performance:
1. Il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri (di seguito Dipartimento) promuove e coordina le attività di valutazione e misurazione della performance delle amministrazioni pubbliche in conformità con i seguenti criteri:

- a) ridurre gli oneri informativi a carico delle amministrazioni pubbliche;
- b) promuovere la progressiva integrazione del ciclo della performance e del ciclo di programmazione economico finanziaria;
- c) supportare l'uso di indicatori nei processi di misurazione e valutazione;
- d) garantire l'accessibilità e la comparabilità dei sistemi di misurazione;
- e) introdurre progressivamente elementi di valutazione anche su un orizzonte temporale pluriennale e promuovere il progressivo avvicinamento dei sistemi di misurazione per amministrazioni operanti nei medesimi settori;
- f) differenziare i requisiti relativi al ciclo della performance in ragione della dimensione, del tipo di amministrazione e della natura delle attività delle diverse amministrazioni ed introdurre regimi semplificati;
- g) migliorare il raccordo tra ciclo della performance e il sistema dei controlli interni, incluso il controllo di gestione, e gli indirizzi espressi dall'Autorità nazionale anticorruzione in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione;
- h) accrescere l'indipendenza della valutazione della performance.

¹⁹ La legge 124/2015 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" meglio conosciuta come riforma Madia contiene importanti deleghe legislative ad oggi in via di attuazione ed in alcuni punti in attesa di correttivo.

²⁰ Per approfondimenti si rinvia a: Borgonovi E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, pag. 205; Borgonovi E. (1984), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano; Borgonovi E. (1998), *Cambiare formando, formare cambiando*, in *Azienda Pubblica*, Vol. 11, pagg. 5-10. Borgonovi E. (1999), *Che fine hanno fatto le riforme?* in *Azienda Pubblica* Vol. 12, pagg. 185-190. Costa G. (1997b), *Il cambiamento organizzativo nelle pubbliche amministrazioni*, in *Economia e diritto del terziario*, Vol. 9, pagg. 527-543.

Indipendentemente dall'appartenenza al settore produttivo (per il mercato) o a quello non lucrativo (EELL), la conduzione di un'azienda "comporta essenzialmente la risoluzione di due fondamentali problemi:

- la definizione degli obiettivi o traguardi da conseguire nel tempo, in armonia con l'evoluzione dell'ambiente;
- la costante guida dell'azienda verso tali obiettivi"²¹.

In tale ottica, il controllo di gestione e il controllo strategico dovrebbero essere un meccanismo operativo fondamentale per il governo degli EELL. Numerose sono le enunciazioni sull'attività di controllo di gestione e sull'attività di controllo strategico, che di volta in volta intervengono nella materia²².

Nel corso degli anni, alla prima forma di controllo gestionale di tipo esecutivo (coerentemente con il periodo di studi sulla Bureaucratic Public Administration BPA)²³, il

Anselmi L. (1995), Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione: il percorso aziendale, Torino, Giappichelli. Meneguzzo M. (2001), *Managerialità, innovazione e governante*, Roma, Aracne. Pollitt C., Bouckaert G., *La riforma del management pubblico*, Milano, Università Bocconi, pag. 14; Caiden G.E. (1969), *Administrative reform*, Aldine Publishing Company, Chicago, pagg. 43-61. Olmeti S., Valotti G., *Organizzazione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2003. Vallotti G. (2000), *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Milano, Egea. Dunleavy P., Hood C. (1994), *From Old Public Administration to New Public Management*, in Public Money and Management, July/Sept, pagg. 9-16. Gow J.I., Dufor C. (2000), *Is the new public management a paradigm? Does matter?*, International Review of Administrative Sciences, pagg. 573-597. Gruening G. (1998), *Origini e basi teoriche del New public management*, Azienda Pubblica, Vol. 11, n.6, pagg. 669-691. Dunsire A. (1995), *Administration theory in the 1980s: a viewpoint*, in Public Administration, 73, pagg. 17-40. Hood C. (1991), *A Public Management for all Seasons?* in Public Administration, 69(1), pagg. 3-19. Keeling D. (1972), *Management in government*. Allean and Unwin, London. Alford J. (1993), *Towards a new public management model: beyond managerialism and its critics*, in American journal of public administration, pag. 52. Aucoin P. (1990), *Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums*, in Governance, pagg. 115-137. Allison G., Graham T. (1983), *Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?* In Perry J.L. Kraemer K.L., *Public Management, in Public and Private Perspectives*. CA, Mayfield, Palo Alto. Boyne G.A., (1996), *Competition and local governments: a public choice perspective*, in Urban Studies, 33, pagg. 703-721. Cheung A. B. L., (1997), *Understanding Public Sector reforms: global trends and diverse agendas*, in International reviews Administrative Science, 63 (4) pagg. 435-457. Overman E.S., Boyd K.J. (1994), *Best Practice Research and Postbureaucratic reform*, in Journal of Public Administration Research and Theory, 4, pagg. 67-83.

²¹ Brunetti G. (1992), *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, FrancoAngeli, Milano - pag. 9

²² Sul controllo di gestione si vedano: Amigoni F. (1979), *I sistemi di controllo direzionale. Criteri di progettazione di impiego*, Giuffrè, Milano. Anselmi L., Del Bene L., Donato F., Giovannelli L., Marinò L., Zuccardi Merli M. (1997), *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche: un approccio aziendale*, Maggioli, Rimini. Anthony R.N., D.W. Young (1982), *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit*, Mc Graw Hill, Italia, Milano. Zangrandi A. (1984), *Controlli esterni e controlli di gestione negli enti pubblici*, in Borgonovi E., *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano. D'Alessio L. (1997), *La funzione del controllo interno negli enti locali*, Giappichelli, Torino. Sul controllo strategico si vedano tra gli altri: Paolini A. (1993), *Il controllo strategico: uno schema di analisi*, Giuffrè, Milano. Calvosa P. (2001), *Gli strumenti per la sorveglianza strategica*, in Sicca L., *La gestione strategica dell'impresa*, Cedam, Padova. Mele R. (2006), *Aspetti strategici della gestione della aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova. Bach V., Ravaioli P. (2007), *Pianificazione strategica e balanced scorecard negli enti locali*, FrancoAngeli, Milano. Bergamin Barbato M. (1991), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino. Di Martino R., Cascone G. (2001), *Il nuovo sistema del controllo di gestione e del controllo strategico*, in Azienda Italia, n.4 pag 197. Coda V. (1998), *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet Torino. Mazzara L. (2009), *Il piano strategico dell'ente locale, progettazione, sviluppo, strumenti di monitoraggio*, Ipsosa, Milano. Paolini A., Marchi L., Quagli A. (1997), *strumenti di analisi gestionale, il profilo strategico*, Giappichelli, Torino.

²³ In particolare, il modello tradizionale-weberiano è uno schema ideale che postula precisione, continuità, disciplina, serietà ed affidabilità attraverso cui si può conseguire una gestione ottimale nella quale si realizza la corrispondenza da mezzi e fini stabiliti. L'impostazione weberiana postula una amministrazione neutrale ed apartitica attraverso una netta separazione tra i compiti e gli obiettivi della sfera politica e gli obblighi e le funzioni della burocrazia amministrativa, quest'ultima si orienta secondo criteri quasi scientifici, assimilabili, per quanto possibile, a quelli del settore privato, Rebori G. (1983)

legislatore con le leggi n. 142 e 241 ha introdotto un indirizzo su ciò che della gestione dovesse essere garantito e misurato, dopodiché ha previsto con il d.lgs. 77/1995 l'introduzione di strumenti direzionali (quali il PEG e il PDO) e ha formalizzato i contenuti dell'attività di controllo di gestione introducendo il *management by object*²⁴ (MBO) anche per gli EELL (coerentemente con il periodo di studi sul New Public Management), facendo leva soprattutto su aspetti tecnici e contabili, per poi, con l'intensificarsi della complessità del sistema sociale ed economico, integrarla con il d.lgs. del 31 luglio 1999, n. 286, con quella relativa al controllo strategico e al controllo organizzativo (coerentemente con il periodo di studi sul Public Performance Management and Measurement PPMM, Public Value Management and Measurement PVMM e la Public Governance PG²⁵). Quest'ultima norma è stata il riferimento del sistema dei controlli dell'intera PA fino a che non è intervenuta la riforma di cui al d.l. 174/2012 che ha fornito solo minime indicazioni in più rispetto al d.lgs 286/1999 che ha tracciato la linea di demarcazione rispetto al passato²⁶.

Esistono molte e autorevoli definizioni rintracciabili sul tema del controllo di gestione nell'abbondante letteratura, per tentare di chiarire l'oggetto del controllo di gestione, può essere utile partire dai due termini che compongono questa espressione.

Organizzazione e direzione dell'ente locale, Giuffrè, Milano pagg.38-40. Weber M. (1992), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr,Tubingen, (Trad it. 1961 in *Economia e società*, Comunità, Milano. Mayntz R. (1978), *Political control and societal problems.*, in Ellwein T. et al. in *Year Book of government and public administration*, Nomos, Baden. Crozier M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*. Seuil, Paris. (Trad. It. 1969, *Il fenomeno Burocratico*, Etas Milano). Marconi G. (2014), *Public Value Theory, in the contest of public sector modernization*, in Marcon G., Russo S., Farneti F. (2014), *Public Value Management, Measurement and reporting*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, pag.326. Lippi A. (2001), *Valutazione e controlli di gestione nei governi Locali Italiani*, Giappichelli, Torino.

²⁴ Esaminando le riforme degli anni Novanta da un punto di vista organizzativo, esse promuovono l'adozione di una forma organizzativa decentrata ponendo in secondo piano la tradizionale forma organizzativa burocratica. Il modello decentrato si basa sulla definizione di obiettivi e sul controllo dei risultati ottenuti (MBO) e prevede una struttura imperniata su un numero significativo di unità relativamente autonome, responsabilizzate, dotate di risorse, elasticità di assetto interno e capacità di manovra. I meccanismi operativi, non sono più procedure formali ma veri e propri sistemi di gestione. Per approfondimenti si veda Rebora G. (1999), *Un decennio di riforme*, Guerini Associati pag. 82. Aiuto G.(2004), *Gestire, retribuire, incentivare la performance*, FrancoAngeli, Milano. Salvemini S. (1992), *La gestione delle carriere*, in Costa G., *Manuale di gestione del personale*, Utet, Torino. Fontana F. (1992), *L'incentivazione per obiettivi*, in Costa G. in *Manuale di gestione del personale*, Utet, Torino. Deming W.E. (1982), *Out of crisis, quality, productivity and competitive position*, Cambridge, University Press. (trad. It., 1989, *L'impresa di qualità*, Isedi Torino).

²⁵ Bouckaert G.(1993), *Measurement and Meaningful Management*, in *Public Productivity & Management Review* 17, pagg 31-43; Rhodes R.A.W. (1992), *Beyond Whitehall: researching local governance*, in *Social science* n.13 November. Kickert W.J.M. (1993), *Complexity, Governance and Dynamics: conceptual explorations of public network management*, in Kooiman J. (1993), *Modern Governance: New government-society interactions*, Sage, London. Kooiman J., Van Vliet M., 1993, *Governance and Public Management*, in Eljassen K.A., Kooiman J., *Managing Public Organizations: Lessons from contemporary European experience*, Sage, London. Kloot L. E Martin J. (2002), *Strategic performance management: a balance approach to performance management issues in local government*, *Management Accounting Research*,2, pag 248. Rhodes R.A.W., Wanna J.(2007), *The limits of public value, or rescuing responsible government from platonic guardians*, *The Australian Journal of Public Administration* 66, pag. 416. O'Flunny J. (2009), *Making sense of Public Value: concepts, critiques and emergent meanings*, *International Journal of Public Administration*, 32 pag. 171. Cepiku D. (2005), *Governance:riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA*, *Azienda Pubblica*, saggi, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pag. 90. Deidda Gagliardo E. (2002), *La creazione del valore nell'ente locale, il nuovo modello di governo economico*, Giuffrè Milano, pagg.330. Rhodes R.A.W (1997), *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, *PA: Open University Press*, Bristol, pag.50

²⁶Ziruolo A.(2016), *Valore pubblico e società partecipate. Tendenze evolutive della performance*, FrancoAngeli, Milano, p. 247.

Anzitutto, la parola controllo assume il significato di guida e non quello di ispezione o verifica formale²⁷. Con il termine gestione si intende il complesso coordinato delle operazioni che vertono sulle risorse rese disponibili a livello di una singola azienda e che risultano compiute da organi che ne costituiscono la struttura, ognuno dei quali attende a specifici compiti o attività, onde permettere all'organismo economico di assolvere nel tempo, in modo razionale, efficace e responsabile, alle funzioni assunte e raggiungere, per conseguenza, nella misura più elevata possibile, il fine che ad esso è stato assegnato, nell'ambito di piani e programmi a breve, medio e lungo andare²⁸. Pertanto due sono i caratteri essenziali della gestione: la continuità nel tempo del suo manifestarsi e la coordinazione delle operazioni nelle quali si concretizza.

Nel suo insieme, l'espressione *management control* è utile a ricordare che il controllo di gestione deve sempre essere a supporto dell'attività del management, cioè al suo servizio. A tal fine, il sistema di controllo di gestione deve mettere a disposizione della dirigenza le informazioni necessarie per guidare il proprio comportamento, vale a dire per aiutarla ad assumere decisioni che permettano il conseguimento di obiettivi precedentemente individuati, mediante l'impiego efficiente delle risorse disponibili, quindi, non è mai concepibile come uno strumento di contrasto alla dirigenza ma sempre di ausilio in quanto ne supporta e facilita il lavoro fornendo informazioni utili anche a valutarla²⁹. Il controllo di gestione dovrebbe consentire, quindi, di dominare le dinamiche gestionali e governare razionalmente il cambiamento³⁰.

Il termine controllo, tuttavia, può essere riferito anche ad attività diverse compiute in ambito aziendale, la qualcosa induce a evidenziare gli elementi distintivi del controllo di

²⁷ Il concetto di controllo come strumento di orientamento e guida dell'impresa e non come mera attività ispettiva è ampiamente consolidato negli studi economico-aziendali. Per approfondimenti si veda Amigoni F.(1979), *I sistemi di controllo direzionale*, Giuffrè, Milano. Brunetti G. (1989), *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, FrancoAngeli, Milano.

²⁸ Secondo Onida la gestione dell'azienda è il sistema di operazioni simultanee e successive che dinamicamente si dispiega, finché l'azienda ha vita, per il raggiungimento dei fini della medesima. Onida P. (1971), *Economia d'azienda*, Utet, Torino. Sulla gestione si veda inoltre Airoldi G., Brunetti G., Coda V. (1994), *Economia Aziendale*, Il Mulino, Bologna pag.288. Ruffini R.(2004), *Fondamenti di economia delle aziende e amministrazioni pubbliche*, De Agostini professionale SpA. Zangrandi A.(2003), *Management pubblico e crisi finanziaria*, Egea, Milano. Buccellato A.(1992), *Il sistema informativo delle Aziende Pubbliche*, Cedam, Padova. Poddighe F. (1990), *La localizzazione. Aspetti e riflessi economico-aziendali*, Parini. Puddu L.(1984), *Il bilancio degli enti locali*, Giuffrè, Milano. Masini C.(1978), *Lavoro e risparmio*, Utet,Torino.

²⁹ Si veda: Borgonovi E. (1988), *Gli strumenti informativi contabili per le decisioni aziendali*, Clueb, Bologna. Azzoni G., Dente B., *Valutare per governare il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Etas, Milano. Bruni G.(1990), *Contabilità per l'alta direzione*, Etas, Milano. Brusa L., Zamprognà L. (1991), *Pianificazione e controllo di gestione, creazione di valore, cost accounting, reporting direzionale: tendenze evolutive*, Etas, Milano. Airoldi G. (1989), *Sistemi di pianificazione e controllo e sistemi di valutazione e ricompensa: integrare ma non confondere* in workshop SDA Bocconi, Milano. Invernizzi G., Molteni M.(1990), *Analisi di Bilancio e diagnosi strategica. Strumenti per valutare posizione competitiva, vulnerabilità, patrimonio intangibile*, Etas, Milano.

³⁰ Dipartimento della Funzione Pubblica, Riccardo Mussari (2001), *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Rubbettino, pp.27-28.

gestione rispetto alle altre forme di controllo. Senza avere la pretesa di fornire un elenco esaustivo delle forme di controllo, si può distinguere tra le tipologie di seguito elencate.

Il controllo di gestione, circoscritto alle attività di *controllo esecutivo e direzionale*, fa riferimento a due particolari aspetti dei controlli interni di gestione dell'ente locale. In esso, il controllo esecutivo ha per oggetto il comportamento dei collaboratori di grado inferiore ed è teso a promuovere, a tutti i livelli, la maggiore efficienza nell'esecuzione delle direttive³¹ mediante il confronto tra i valori programmati (dati stimati, standard, parametrici) e quelli realizzati (intermedi e finali)³².

Tale controllo, essendo focalizzato sullo svolgimento dei compiti affidati dai responsabili ai propri collaboratori, rende impossibile ricondurli al risultato aziendale se non per il contributo individuale in termini di efficienza e/o di efficacia offerto alla gestione³³.

Il controllo direzionale, invece, riprendendo la prima definizione di Anthony, tende ad ampliare il campo di osservazione poiché "lo scopo del processo di controllo manageriale consiste nel far sì che vengano attuate le strategie dell'organizzazione e di conseguenza che vengano raggiunti i suoi obiettivi"³⁴. Oggetto della rilevazione di quest'ultima attività di controllo sono i risultati assegnati ai singoli responsabili, la loro definizione è complementare all'unitario fine aziendale. Il controllo direzionale è spesso utilizzato quale sinonimo di controllo di gestione³⁵, talvolta denominato anche controllo manageriale o, più semplicemente, controllo interno. Il controllo direzionale è, dunque, una filosofia di gestione o metodo direttivo che ha nella verifica dei risultati il suo momento più pregnante, ma che, nell'accezione di più ampio significato contempla numerose fattispecie di controllo.

Al riguardo Ken Merchant³⁶ individua tre tipologie di controllo nell'ambito di un sistema di controllo manageriale che può assumere carattere di controllo antecedente, concomitante e susseguente.

³¹ Coda V. (1968), I costi di produzione, Giuffrè, Milano, 1968 p.51

³² Brusa L. (1995), Contabilità dei costi. Contabilità per centri di costo e activity based costing, Giuffrè, Milano

³³ Bergamin Barbato M. (1991), Programmazione e controllo in un'ottica strategica, UTET, Torino p.21

³⁴ Anthony R.N. (1975), Accounting for the cost of interest, Lexington Books, Lexington - pag. 33

³⁵ E' un problema definitorio, dunque convenzionale, in quanto il rapporto tra le due locuzioni dipende dal modo in cui esse sono definite, e in particolare dall'ampiezza dell'accezione di significato loro attribuita. Sicché ampliamenti o restrizioni di accezione determinano tanto sovrapposizione terminologica quanto diversificazione di contenuti, generando incertezza epistemologica e rendono sempre necessaria la nomenclatura dei termini utilizzati.

³⁶ La distinzione operata da Ken Merchant tra le tre tipologie di controllo è la seguente:

- a) il controllo dei risultati (results control);
- b) il controllo dell'azione (action control);
- c) il controllo delle persone (personel control).

Si tratta quindi di individuare in quale situazione ci si trovi nei diversi casi e di conseguenza quale tipologia di controllo sia opportuna privilegiare. Più in dettaglio, gli elementi da considerare a tal fine sono:

- a) la conoscenza che si ha dell'azione specifica desiderata;
- b) la capacità di misurare risultati su aspetti importanti della prestazione.

In particolar modo, per gli EELL di maggiori dimensioni, i due differenti momenti del controllo di gestione sono da imputare all'allungamento delle strutture organizzative e allo scivolamento verso il basso della base decisionale, facendo sì che la figura del soggetto decisore e quella del soggetto esecutore non coincidano con la stessa persona³⁷.

Altre forme di controllo di gestione, rispetto alle due appena commentate, si sono formate dall'evoluzione dei contesti operativi coinvolgendo soggetti e oggetti differenti, essendo mutati i fattori di competizione (controllo strategico) e le conoscenze sul funzionamento delle organizzazioni (controllo organizzativo). Anche questi elementi vanno a incidere in modo diretto sulla creazione del valore.

Originariamente, gli EELL operavano garantendo la regolarità amministrativa e l'efficienza interna, la presenza di un differente contesto politico sociale, a partire dagli anni Novanta del secolo breve, ha spinto il legislatore a fornire nuovi riferimenti operativi che, superando l'orizzonte del breve periodo (il d.lgs 77/2015 introdusse il piano generale di sviluppo, il d.lgs. 118/2011 ha migliorato la qualità degli strumenti di pianificazione sostituendolo con il DUP), si ponessero nell'ottica del medio-lungo termine per governare il percorso tracciato nelle linee di indirizzo politico e di mandato dell'amministrazione eletta.

Nei processi decisionali previsti dal legislatore³⁸ hanno acquistato sempre più importanza le relazioni tra l'ente locale e l'ambiente, quindi la necessità di individuare le variabili strategiche ed il loro successivo monitoraggio, affinché, definiti i fattori attraverso cui generare valore, se ne potesse osservare la realizzazione.

Il *controllo strategico*, a differenza del controllo di gestione nelle sue componenti esecutivo e direzionale, rappresenta la forma più alta del controllo interno in quanto ha la funzione di valutare l'adeguatezza delle scelte strategiche assunte in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico³⁹.

Dall'incrocio delle due variabili considerate derivano le condizioni di maggiore adeguatezza di un tipo di controllo piuttosto che di un altro.

³⁷ Anthony R.N. (1980), *Sistemi di pianificazione e controllo*, Schema di analisi. Etas, Milano. Pag. 57. Amigoni F. (1988), *I sistemi di controllo direzionale. Criteri di progettazione e impiego*, Giuffrè Milano. Mele R. (2005), *Il controllo delle scelte strategiche, direzionali ed operative nelle imprese pubbliche*, in Farneti G., Vagnoni E., *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini. Guerrini A. (2013), *Il sistema di controllo gestionale*, FrancoAngeli, Milano. Airoidi G. (1980), *I sistemi operativi*, Giuffrè Milano.

³⁸ Il costante riferimento alla norma vuole individuare l'evoluzione degli strumenti a disposizione degli EELL in quanto esprime il cambiamento che li riguarda tutti. Naturalmente alcuni comuni e province anche in assenza di costrizioni normative hanno operato riforme interne per dare risposte migliori alla propria comunità. Al riguardo, si pensi che l'osservatorio per la contabilità e la finanza degli enti locali, nella sua prima composizione accolse anche alcuni attori che si caratterizzano per le innovazioni apportate nei propri enti.

³⁹ Paolini A. (1993), *Il controllo strategico. Uno schema di analisi*, Giuffrè, Milano. D'Anna R. (1990), *I problemi di direzione strategica delle imprese di pubblici servizi*, Giappichelli, Torino. Calvosa P. (2001), *Gli strumenti per la sorveglianza strategica*, in Sicca L., *La gestione strategica dell'impresa*, Cedam, Padova. Mele R. (2006), *Aspetti strategici della gestione della aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova. Bach V., Ravaioi P. (2007), *Pianificazione*

Si tratta, in altri termini, di verificare sia preventivamente sia successivamente la congruenza logica e funzionale tra obiettivi strategici fissati e scelte strategiche assunte. Alcuni studiosi ritengono che il controllo strategico si debba esercitare anche mediante il monitoraggio delle condizioni di vincoli e di opportunità e delle condizioni dei punti di forza e di debolezza rispetto a quelli esistenti al momento della definizione delle scelte strategiche. Questo perché come è ovvio il loro cambiamento può influenzare gli obiettivi e le azioni da porre in essere così il controllo strategico assume il significato di un processo e di un'attività detta di "sorveglianza strategica"⁴⁰

L'ente locale potrebbe ritenere di realizzare valore per la propria comunità, mediante l'utilizzo di variabili strategiche che permettono di acquisire e/o conservare la propria superiorità competitiva rispetto ad altri EELL competitors⁴¹.

È frequente in letteratura rintracciare anche l'espressione controllo strategico di gestione⁴²; infatti, affinché sia monitorabile la realizzazione della strategia, il controllo strategico richiede la declinazione dell'oggetto di osservazione all'interno della gestione.

In tal senso, rispetto al controllo meramente strategico, il controllo strategico di gestione coinvolge anche il cosiddetto middle management (dirigenti non apicali e funzionari) nella sua applicazione. In tale ottica, al tradizionale oggetto del controllo direzionale si affiancano gli elementi in grado di rilevare e di guidare la dimensione applicativa della gestione verso il rispetto delle variabili strategiche che devono essere trasferite ai servizi erogati,⁴³ arrivando a essere una dimensione, quella strategica, del controllo direzionale e relativamente alla cosiddetta bottom line, del controllo esecutivo⁴⁴.

In linea con l'obiettivo di creazione del valore, il controllo *organizzativo* nasce dall'inadeguatezza dei controlli precedentemente commentati di ottenere da parte dei

strategica e balanced scorecard negli enti locali, FrancoAngeli, Milano. Bergamin Barbato M.(1991), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino. Di Martino R., Cascone G. (2001), *Il nuovo sistema del controllo di gestione e del controllo strategico*, in Aziendaitalia, n.4 pag 197. Coda V.(1998), *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet Torino. Mazzara L. (2009), *Il piano strategico dell'ente locale, progettazione, sviluppo, strumenti di monitoraggio*, Ipsoa, Milano. Paolini A., Marchi L., Quagli A.(1997), *strumenti di analisi gestionale, il profilo strategico*, Giappichelli, Torino.

⁴⁰ Secondo Sicca l'uso del termine di sorveglianza strategica è più adatto e corretto del termine di controllo strategico in quanto la sorveglianza strategica consente di esercitare un'azione diretta di vigilanza per assicurare il regolare svolgimento di un'attività, ma significa anche seguire con attenzione l'andamento di un fenomeno. Sicca L. (2001) *La gestione strategica dell'impresa*, Cedam, Padova,pg 358

⁴¹ Infatti, un ipotetico EL potrebbe presentare una maggiore attrattività nell'acquisizione di nuovi insediamenti produttivi o di finanziamenti, oppure potrebbe erogare servizi che se confrontati con i valori assunti a benchmark oppure rispetto a propri parametri (indicatori interni) indicano una migliore performance.

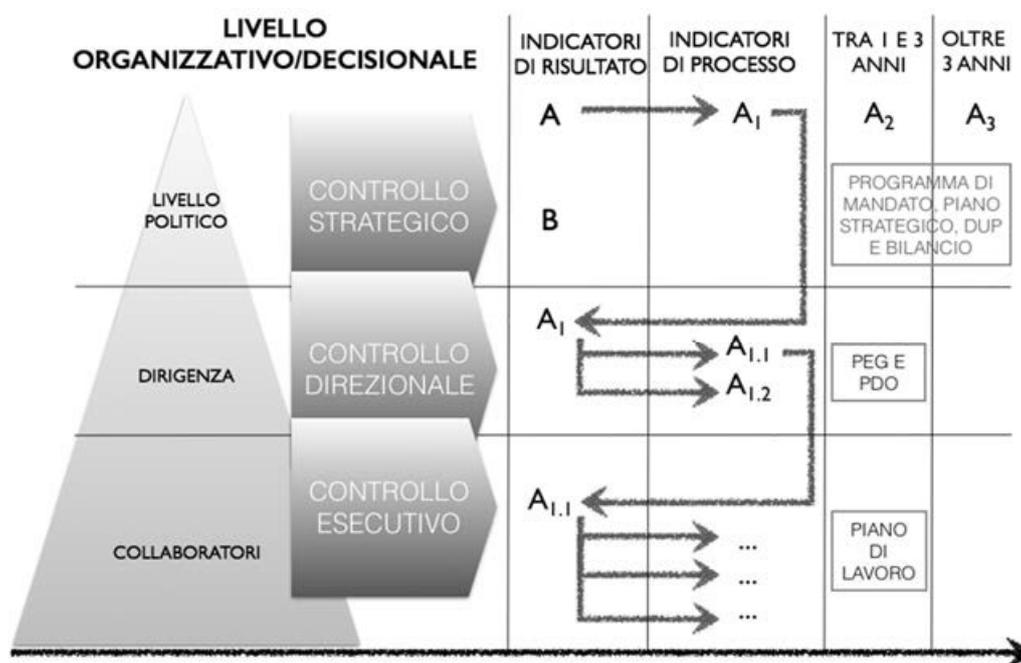
⁴² Lorino P.(1992), *Il controllo di strategico di gestione*, FrancoAngeli, Milano

⁴³ Mcnear C.J.(1994), *The potential profit. Taking high performance to the bottom line*, OMNEO, Vermont.

⁴⁴ Popoli P.(2002), *La dimensione strategica del controllo di gestione*, Giappichelli, Torino. Farneti F. (2004), *Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali*, FrancoAngeli, Milano. Rebora G., Meneguzzo M.(1990) *Strategie delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino. Hax A.C., Majluf N.S.(1991), *la gestione strategica di impresa*, Esi, Napoli.

lavoratori i comportamenti organizzativi orientati agli obiettivi aziendali. Sotto questo profilo, uno dei più autorevoli studiosi Flamholtz definisce il “controllo organizzativo come gli insiemi dei meccanismi volti ad aumentare la probabilità che le persone assumano comportamenti adeguati al raggiungimento degli obiettivi dell’azienda. Il suo scopo ultimo non è il controllo del comportamento delle persone ma quello di influenzarle affinché assumano decisioni e intraprendano azioni che, *ex-ante* vengano giudicate coerenti con gli obiettivi aziendali. (...) Idealmente lo scopo di un sistema di controllo è quello di promuovere l’identità fra gli obiettivi dei membri (persone e gruppi) dell’azienda e gli obiettivi dell’azienda nel suo complesso”⁴⁵.

Figura n.1 - La gerarchia dei controlli



Fonte: Ziruolo A.(2016), *Valore pubblico e società partecipate, tendenze evolutive della performance*, FrancoAngeli, Milano, pag. 250.

Pertanto, il controllo organizzativo concerne quegli strumenti che consentono di agire sull’intera struttura organizzativa, e richiede la capacità di formalizzare nei documenti di programmazione le responsabilità per il conseguimento dei risultati attesi (Figura 1) oltre ad un corretto sistema di valutazione⁴⁶.

⁴⁵Flamholtz E.G.(1988), *Il sistema di controllo come strumento di direzione*, in Amigoni F., (a cura di), *Misurazione d’azienda, Pianificazione e Controllo Vol.1*, Giuffrè, Milano.

⁴⁶ “Organizations use a variety of methods to gain control over peoples behavior including personal supervision, job descriptions, rules, budgets, and performance appraisal systems. These methods are all part of the organizational control

Gli studi organizzativi hanno avuto il merito di introdurre in particolare, le variabili rappresentate dall'uomo, dai suoi valori, dalle sue motivazioni e dalle dinamiche che si sviluppano nell'interazione con i suoi simili, arricchendo la visione dell'impresa quale luogo di azione di soggetti e di fenomeni da interpretare anche con chiavi di lettura di natura socio-psicologica⁴⁷.

Anche da questo punto di vista il termine controllo non assume l'accezione di verifica dei comportamenti ma piuttosto quella di predeterminazione della condotta coerente con gli scopi dell'organizzazione e di guida dei comportamenti nelle direzioni desiderate mediante l'uso di strumenti formali e informali⁴⁸.

“Accanto al controllo organizzativo si pongono il controllo sociale e il controllo individuale o autocontrollo. Pertanto qualsiasi comportamento assunto dai componenti l'organizzazione aziendale va (...) letto e interpretato come spinto e derivante da una di queste tre forme di controllo o, più frequentemente, dall'interazione di tutte e tre”⁴⁹.

Il *controllo sociale*, considerando le aziende come comunità di individui, evidenzia che il comportamento degli operatori aziendali risulta condizionato, oltre che da meccanismi formalizzati anche da un insieme di valori culturali condivisi all'interno del'organismo economico o di una sua sub unità organizzativa. In tal senso, si pone l'attenzione e sull'attitudine dell'individuo a rispettare i principi di comportamento e di funzionamento del collettivo. Quando ci si focalizza sul *controllo individuale*⁵⁰, si pone l'attenzione sugli obiettivi, sulle aspirazioni e sulle aspettative personali del singolo, che possono non coincidere con quelle dell'ente locale. Quanto appena richiamato, formulato per le imprese, è

system” Flamholtz E.G. (1987), *How to make the transition from an entrepreneurship to a professionally managed firm*, Jossey-Bass, San Francisco, pag. 157. Si veda anche Coda G., Nacamulli R.C.D. (1996), *Le teorie dell'organizzazione*, in Manuale di organizzazione aziendale vol. 1 Utet, Torino. Fontana F.(2001) *Il sistema organizzativo aziendale*, FrancoAngeli, Milano. Volpato G.(1996), *La Gestione d'Impresa*, Cedam, Padova.

⁴⁷ L'uomo non è più solo forza lavoro ma è un essere sociale, attivo e responsabile, al centro dell'analisi sociologica delle risorse umane che si concentra sui bisogni sociali e psicologici e sulla dinamica delle motivazioni. A questo filone di studi le teorie dei motivazionisti hanno dato il loro contributo: Mayo, Maslow, Argyris, Mcgregory, Herzberg, Vroom. Importante contributo è stato dato anche dalle teorie della scuola decisoria i cui esponenti, Barnard e Simon, hanno concentrato i loro studi sull'importanza della cooperazione del coordinamento degli sforzi verso l'obiettivo comune e della razionalità limitata del modello amministrativo. Sulla necessità di considerare gli aspetti di incentivazione motivazionale nella progettazione dei sistemi di controllo si veda Dermer J.,D., Lucas R.G. (1986), *The illusion of managerial control*, in Accounting Organization and Society n.6 (Trad. it. in Problemi di Gestione, Formez, n. 1, 1986).

⁴⁸ Flamholtz E.G., Das A.S., Tsui A.(1986), *Il controllo organizzativo uno schema unificato di analisi*, In Problemi di Gestione, n.6. Flamholtz E.G (1988), *I sistemi di controllo organizzativo come strumento di direzione*, in Amigoni F.(a cura di), *Misurazioni d'azienda*, Vol. 1 Giuffrè, Milano.

⁴⁹Bergamin Barbato M.(1991), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, UTET, Torino pp.35-36.

⁵⁰ Tra gli studiosi italiani Airoidi considera il controllo organizzativo non una forma di controllo che va ad aggiungersi a quelle più tradizionalmente inserite nel sistema di controllo di gestione, bensì lo ritiene costituire la valenza organizzativa di questi ultimi. Egli ritiene pertanto che il controllo è una variabile organizzativa e che il sistema di controllo consta di tre fattispecie: il controllo organizzativo formalizzato, il controllo sociale e il controllo individuale. Airoidi G.(1975), *Aspetti organizzativi dei sistemi di controllo di impresa*, in AA.VV. Scritti in onore di Caprara U., Vallardi, Milano. Airoidi G.(1979), *I sistemi operativi*, Giuffrè, Milano.

perfettamente adattabile alla PA; tuttavia, in quest'ultima, l'azione di pianificazione viene ad essere subordinata troppo spesso alla ricerca del consenso elettorale, confinandogli strumenti e le metodologie sopra indicati a mera progettualità. Inoltre, la mancata applicazione dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, in quanto non sanzionabile, non ha consentito l'emergere di logiche direzionali che avrebbero affermato una lettura aziendalistica del principio costituzionale di buon andamento (art. 97 Costituzione) della PA⁵¹.

A creare le condizioni per il superamento dell'attività meramente formali, sopra indicate, è la recente evoluzione normativa, in particolare, il d. lgs 150/2009 (decreto Brunetta), il d.l. 90/2014 insieme alla legge 124/2015 (riforma Madia), introducendo il ciclo della performance, la prima, e la validazione esterna delle valutazioni sulla performance, le successive.

Nel ciclo di gestione della performance, saranno ad esempio, i meccanismi di valutazione a far leva sui fattori di motivazione che spingono l'individuo a interiorizzare gli obiettivi aziendali e a orientare la propria azione verso il loro raggiungimento,⁵² presupponendo alla base un controllo organizzativo coerente con gli indirizzi strategici dell'ente locale.

3.3 La configurazione del sistema dei controlli interni negli Enti Locali dopo il d.l. 174/2012

La disciplina in vigore sul *sistema dei controlli interni* subentra alla precedentemente affidata al d.lgs. 286/1999 i cui principi, indicati all'art.1, comma 1, erano stati accolti nella prima stesura dell'art. 147 su richiamato.

L'attuale normativa è espressamente rivolta agli EELL, diversamente dalla precedente che era stata concepita per l'apparato centrale dello Stato ma estensibile, come altre norme di settore, ad altri comparti della PA tra cui le regioni e gli EELL.

Rispetto al quadro dei controlli appena descritto, l'art. 147, comma 2, del TUEL modificato dal d.l. 174/2012, individua il sistema dei controlli interni degli EELL nelle seguenti attività:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- controllo strategico;

⁵¹ Del Vecchio M. (2001), *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

⁵² Popoli P. (2002), *La dimensione strategica del controllo di gestione*, Giappichelli, Torino.

- controllo di gestione;
- controllo sugli organismi partecipati;
- controllo sulla qualità servizi erogati;
- controllo degli equilibri finanziari.

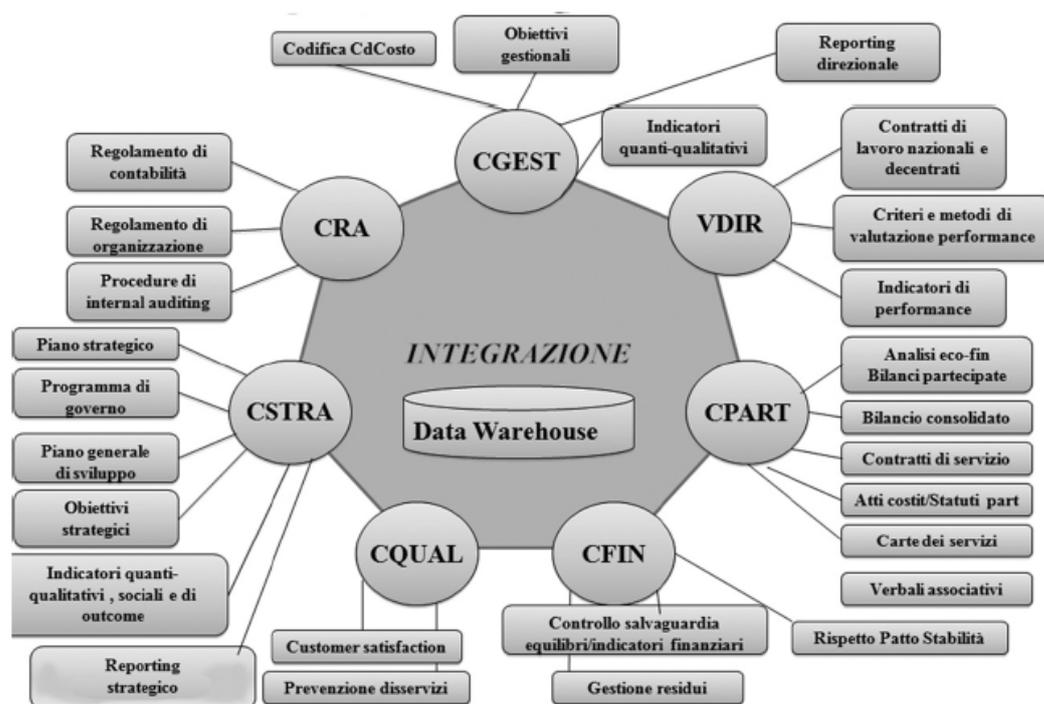
Sebbene la prima tipologia di controllo sovrintenda a tutte le altre dovendo garantire il contenuto minimo essenziale della complessiva azione amministrativa di una pubblica amministrazione rinvenibile nella *regolarità* e nella *correttezza* della stessa, le sei tipologie di controlli elencate devono essere condotte in modo integrato (*Figura n. 2*)⁵³.

⁵³ I vari controlli non possono non essere insiti nell'aspetto informativo gestionale dell'ente, ne devono far parte integrante e assumere connotati di linearità e circolarità rispetto alle dimensioni che gli stessi controlli devono misurare, ben sapendo che tutti gli aspetti gestionali devono passare attraverso la programmazione con l'esplicitazione a preventivo degli obiettivi e delle attività da svolgere e che a tali aspetti i vari controlli possono e devono contribuire alla loro misurazione con finalità principalmente di strumento di guida e di prevenzione di aspetti critici che possono minare gli equilibri economici, finanziari e patrimoniali dell'ente interessato, legittimando, così, i bilanci e la gestione dello stesso secondo i corretti principi di finanza pubblica. In tale ottica gli obiettivi e le finalità proprie di ciascuna tipologia di controllo dovranno passare attraverso la preventiva allocazione nei documenti programmatici dell'ente, quale ad esempio il Documento Unico di Programmazione (DUP) e il Piano Esecutivo di Gestione (PEG). L'organizzazione stessa dei controlli dovrà passare attraverso la Pianificazione-Programmazione dell'ente che ne terrà conto nei suddetti documenti. Ad esempio:

- per il controllo strategico sarà importante definire i valori target dell'outcome atteso;
- per il controllo di gestione gli elementi propedeutici di efficienza ed efficacia di uno specifico ambito (centri di costo, progetto) dovranno essere preventivamente definiti nel PEG
- per il controllo sugli organismi partecipati, gli obiettivi gestionali a cui gli organismi stessi dovranno tendere secondo i parametri quali-quantitativi, dovranno essere oggetto di apposita indicazione nel Documento Unico di Programmazione
- per il controllo sulla regolarità amministrativa, la tendenza programmatica dell'ente dovrà essere quella dell'assenza totale di irregolarità
- per il controllo degli equilibri finanziari, il mantenimento degli equilibri finanziari, è sicuramente un obiettivo che l'ente dovrà a priori assicurare già nella predisposizione ed approvazione dei documenti programmatici
- la qualità dei servizi gestiti direttamente
- per il controllo sulla qualità servizi erogati, la qualità dei servizi gestiti direttamente e mediante organismi esterni all'ente dovrà rispondere a specifici livelli predefiniti ed oggetto di programmazione dell'ente stesso.

In termini aziendali, un controllo che parta da quanto programmato potrà assicurare significatività al controllo stesso, rilasciando efficacia informativa nel momento in cui si dovranno confrontare i risultati in corso con quanto oggetto di attese. Per approfondimenti si veda: Astegiano G., D'aries C., Padovani E., (2014) *Il nuovo sistema dei controlli interni: dall'obbligo normativo ad un'impostazione manageriale della gestione della P.A.*, Wolters Kluwer, Milano pag 78.

Figura n. 2: Il sistema integrato dei controlli



Fonte: Mazzarra L., *Il sistema dei controlli interni degli Enti Locali. Progettare il sistema. Il controllo strategico e di qualità- AziendaItalia I Corsi 2013 – lezione 1.*

CRA = controllo di regolarità amministrativa e contabile

CGEST = controllo di gestione

CSTRA = controllo strategico

CPART = controllo sugli organismi partecipati

CFIN = controllo degli equilibri finanziari

CQUAL = controllo sulla qualità dei servizi erogati

VDIR = valutazione della dirigenza

3.3.1 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile

Il controllo di regolarità amministrativo-contabile è il controllo cornice all'interno del quale devono essere istituiti e gestiti gli altri controlli interni delle amministrazioni pubbliche e nel caso specifico degli enti locali⁵⁴.

Nella precedente normativa, la previsione di un'attività di controllo sulla regolarità amministrativa e contabile consentiva un'interpretazione restrittiva dell'oggetto del controllo da porre in essere. Infatti, era circoscritta alla vigilanza sulla regolarità dell'attività contrattuale, dell'amministrazione dei beni, della completezza della documentazione e degli adempimenti fiscali e non di regolarità amministrativa intesa di legittimità in senso ampio.

⁵⁴ Art. 147 Tuel comma 1 stabilisce che: gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

L'art. 147-bis TUEL, commi 1 e 2, prevede gli organi a cui sono appositamente affidati i controlli di regolarità amministrativa e contabile⁵⁵.

Ne consegue che il controllo contabile interno è, così, demandato all'organo di revisione e agli uffici di ragioneria per le rispettive competenze. Le PPAA, ove occorra, possono ricorrere anche a soggetti esterni specializzati nella certificazione dei bilanci (per esempio per l'emissione di buoni obbligazionari o per ripianare i disavanzi degli organismi gestionali esterni) o ricevere verifiche contabili e amministrative da parte di nuclei ispettivi incaricati da altri enti (ad esempio il MEF o la regione per verificare il corretto impiego di fondi vincolati), individuando il controllo contabile esterno.

A fronte dell'esigenza di rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e di garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea sono stati implementati e resi più stringenti dal D.L. 174/2012, i casi in cui è obbligatorio il parere di regolarità contabile del responsabile di ragioneria, stabilendosi che tale parere debba essere richiesto non solo per le proposte di delibere sottoposte alla Giunta e al Consiglio che comportino impegno di spesa o diminuzione di entrata, ma su ogni proposta di deliberazione che comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente⁵⁶.

L'operazione di rafforzamento del sistema dei controlli interni non poteva, inoltre, non coinvolgere il ruolo svolto dal revisore contabile dell'ente, in particolare ampliando la gamma degli atti che necessitano "obbligatoriamente" del parere dell'organo di revisione.

Mediante il controllo di regolarità amministrativa e contabile viene garantito il livello essenziale della performance dell'Ente locale.⁵⁷

⁵⁵ Art. 147-bis Tuel al comma 1,2,3 stabilisce che:

1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

2. Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

3. Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale.

⁵⁶ Art. 147-bis inserito dall'art. 3, co.1, lett. d), D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213.

⁵⁷ In merito l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) facendo propria la delibera CIVIT del 25 Febbraio 2010 n. 6 indica la trasparenza uno dei livelli di performance essenziali di una pubblica amministrazione.

3.3.2 Il controllo strategico

Accanto al controllo di regolarità amministrativa e contabile che abbiamo detto essere la cornice, nell'ambito del sistema dei controlli interni degli Enti Locali un ruolo determinante è quello svolto dal controllo strategico.

L'attività di controllo strategico⁵⁸ supporta l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo per verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal consiglio comunale.

La gradualità dell'obbligo di introduzione del controllo strategico, che in fase di prima applicazione era stata prevista per fasce demografiche, dal 2015 è effettiva per tutti gli EELL con più di 15.000 abitanti⁵⁹.

Il Documento Unico di Programmazione (DUP) che oggi prende il posto della Relazione Previsionale e programmatica all'art. 170 del TUEL sebbene con contenuti diversi, rappresenta lo strumento che permette la guida strategica e operativa dell'ente, nonché presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione⁶⁰. Negli enti locali la pianificazione strategica trova giustificazione normativa nel d.lgs.267/2000, art. 46, che recita: "entro il termine fissato dallo statuto, il sindaco o il presidente della provincia, sentita la Giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato". Nel DUP le linee strategiche dell'ente, coerentemente alle linee di indirizzo del mandato amministrativo, sono formalizzate e declinate nella sezione strategica in modo descrittivo, in termini di out-come, ossia di impatto sugli aspetti socioeconomici della collettività amministrata e in termini di valori contabili nella sezione operativa⁶¹.

⁵⁸ Paolini A.(1993), *Il controllo strategico. Uno schema d'analisi*, Giuffrè, Milano. Ziruolo A.(2005), *Il controllo delle leve di creazione del valore aziendale*, Giappichelli, Torino.

⁵⁹ Art. 147-ter TUEL comma 1 e 2 :

1 Per verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal Consiglio, l'ente locale con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015 definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, metodologie di controllo strategico finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici. L'ente locale con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015 può esercitare in forma associata la funzione di controllo strategico.

2. L'unità preposta al controllo strategico, che è posta sotto la direzione del direttore generale, laddove previsto, o del segretario comunale negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.

⁶⁰ Il Dup deve essere redatto ed approvato prima del Bilancio dettandone le linee guida. In merito l'art. 170 TUEL comma 1 prevede che ogni anno sia approvato e pubblicato entro il 31 Luglio.

⁶¹ La struttura e il contenuto del DUP sono precisamente indicati al punto 8 dell'allegato n. 4/1 del d.lgs. 118/2011.

La Sezione Strategica (SeS)⁶² ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo, mentre la Sezione Operativa (SeO)⁶³ con orizzonte temporale di riferimento pari a quello del bilancio di previsione, quantifica gli effetti economici-finanziari delle attività necessarie per conseguire gli obiettivi strategici.

Gli obiettivi strategici da perseguire entro la fine del mandato, sono definiti per ogni missione⁶⁴ di bilancio nel primo anno del mandato amministrativo, una volta individuati gli indirizzi strategici. Per ogni obiettivo strategico è individuato anche il contributo che il gruppo amministrazione pubblica può e deve fornire per il suo conseguimento.

L'individuazione degli obiettivi strategici consegue a un processo conoscitivo di analisi strategica delle condizioni esterne⁶⁵ all'ente e di quelle interne⁶⁶, sia in termini attuali sia prospettici e alla definizione di indirizzi generali di natura strategica.

⁶²Si riporta il contenuto generale della sezione strategica come indicato nel Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato n. 4/1 del d.lgs n. 118/2011, punto 8.1:

- La SeS sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato di cui all'art. 46 comma 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, gli indirizzi strategici dell'ente. Il quadro strategico di riferimento è definito anche in coerenza con le linee di indirizzo della programmazione regionale e tenendo conto del concorso al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione Europea.

- In particolare, la SeS individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e con gli obiettivi generali di finanza pubblica, le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e che possono avere un impatto di medio e lungo periodo, le politiche di mandato che l'ente vuole sviluppare nel raggiungimento delle proprie finalità istituzionali e nel governo delle proprie funzioni fondamentali e gli indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato.

- Nella SeS sono anche indicati gli strumenti attraverso i quali l'ente locale intende rendicontare il proprio operato nel corso del mandato in maniera sistematica e trasparente, per informare i cittadini del livello di realizzazione dei programmi, di raggiungimento degli obiettivi e delle collegate aree di responsabilità politica o amministrativa.

⁶³ Si riporta il contenuto generale della sezione Operativa come indicato nel Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato n. 4/1 del D.Lgs n. 118/2011 al punto 8.2 :

La Seo ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici fissati nella SeS del DuP. In particolare, la Seo contiene la programmazione operativa dell'ente avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale. Il contenuto della Seo, predisposto in base alle previsioni e agli obiettivi fissati nella SeS, costituisce guida e vincolo ai processi di redazione dei documenti contabili di previsione dell'Ente (Bilancio di Previsione, Piano esecutivo di Gestione e Piano degli Obiettivi).

⁶⁴ La definizione di Missione è fornita dalla normativa all'art. 165 c.4 TUEL:

- a) Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dagli enti locali, utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate;

Lo stesso articolo fornisce anche la definizione di programma al comma 4b):

- b) I programmi rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. I programmi sono ripartiti in titoli e sono raccordati alla relativa codificazione COFOG di secondo livello (Gruppi), secondo le corrispondenze individuate nel glossario, di cui al comma 3-ter dell'articolo 14 del d.lgs 118/2011 che costituisce parte integrante dell'allegato n. 14.

⁶⁵ Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato n. 4/1 del D.Lgs n. 118/2011 al punto 8.1:

Con riferimento alle condizioni esterne, l'analisi strategica richiede, almeno, l'approfondimento dei seguenti profili (negli enti locali con meno di 5.000 abitanti l'analisi delle condizioni esterne può essere limitata ai punti 2 e 3):

1. Gli obiettivi individuati dal Governo per il periodo considerato anche alla luce degli indirizzi e delle scelte contenute nei documenti di programmazione comunitari e nazionali;
2. La valutazione corrente e prospettica della situazione socio-economica del territorio di riferimento e della domanda di servizi pubblici locali anche in considerazione dei risultati e delle prospettive future di sviluppo socio-economico;
3. I parametri economici essenziali utilizzati per identificare, a legislazione vigente, l'evoluzione dei flussi finanziari e economici dell'ente e dei propri enti strumentali, segnalando le differenze rispetto ai parametri considerati nella Decisione di Economia e Finanza (DEF).

Al fine di offrire una lettura congiunta del processo di valutazione e controllo dell'azione amministrativa, altro documento preposto all'accoglimento degli obiettivi strategici è il piano delle performance (art. 10, d.lgs. 150/2009), il quale deve essere coerente con il DUP essendone una declinazione.

Nell'ordinamento finanziario e contabile, l'attività di controllo strategico è affidata in parte anche all'organo di revisione⁶⁷. Ad esso, difatti, competono funzioni quali pareri esprimenti giudizi di congruità e di coerenza oltretché di attendibilità contabile. Negli stessi pareri, inoltre, devono essere offerti suggerimenti sulle misure atte ad assicurare l'attendibilità delle previsioni. Nello specifico, nel proprio parere alla nota di aggiornamento del DUP attesta la sostenibilità finanziaria della programmazione accolta oltre ad un riscontro formale dei suoi contenuti rispetto a quanto richiesto dalla norma e dai principi contabili.

3.3.3 Il controllo di gestione

La necessità di orientare l'agire degli enti locali verso la produzione di risultati misurabili e valutabili è uno dei cardini sui quale si impernia il vasto processo di riforma in corso. In tale ottica, il controllo di gestione non può essere confinato alla strumentazione tecnico-contabile che lo supporta, ma deve accogliere profili organizzativi, comportamentali, sociali e culturali qualificandosi come vera e propria pratica sociale condivisa e ritenuta

⁶⁶ Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato n. 4/1 del D.Lgs n. 118/2011 al punto 8.1:

Con riferimento alle condizioni interne, l'analisi strategica richiede, almeno, l'approfondimento dei seguenti profili e la definizione dei seguenti principali contenuti della programmazione strategica e dei relativi indirizzi generali con riferimento al periodo di mandato:

1. organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali tenuto conto dei fabbisogni e dei costi standard. Saranno definiti gli indirizzi generali sul ruolo degli organismi ed enti strumentali e società controllate e partecipate con riferimento anche alla loro situazione economica e finanziaria, agli obiettivi di servizio e gestionali che devono perseguire e alle procedure di controllo di competenza dell'ente;
2. indirizzi generali di natura strategica relativi alle risorse e agli impieghi e sostenibilità economico finanziaria attuale e prospettica. A tal fine, devono essere oggetto di specifico approfondimento almeno i seguenti aspetti, relativamente ai quali saranno definiti appositi indirizzi generali con riferimento al periodo demandato:
 - gli investimenti e la realizzazione delle opere pubbliche con indicazione del fabbisogno in termini di spesa di investimento e dei riflessi per quanto riguarda la spesa corrente per ciascuno degli anni dell'arco temporale di riferimento della SeS;
 - i programmi ed i progetti di investimento in corso di esecuzione e non ancora conclusi;
 - i tributi e le tariffe dei servizi pubblici;
 - la spesa corrente con specifico riferimento alla gestione delle funzioni fondamentali anche con riferimento alla qualità dei servizi resi e agli obiettivi di servizio;
 - l'analisi delle necessità finanziarie e strutturali per l'espletamento dei programmi ricompresi nelle varie missioni;
 - la gestione del patrimonio;
 - il reperimento e l'impiego di risorse straordinarie e in conto capitale;

⁶⁷ All'art. 239 TUEL, sono previste le funzioni dell'organo di revisione.

meritevole di implementazione tanto dagli organi politici che dalla dirigenza⁶⁸. Auspicare che gli enti locali adottino logiche aziendali è in linea non solo con il dettato normativo (come la riforma dei controlli interni dimostra chiaramente), ma, soprattutto, è una soluzione per favorire un più efficace ed efficiente soddisfacimento dei bisogni pubblici. Anthony definisce, infatti, il controllo di gestione come il processo attraverso il quale i dirigenti influenzano gli altri membri di un'organizzazione al fine di rendere esecutive le strategie d'azienda⁶⁹, e non il regolare svolgimento delle procedure⁷⁰.

Il sistema di controllo, quindi, si compone di due elementi⁷¹:

- la struttura;
- il processo.

Per quanto riguarda la *struttura*, il sistema di controllo è efficace solo se vi è una chiara attribuzione di responsabilità a fronte di obiettivi economici, per il raggiungimento dei quali i soggetti responsabili devono disporre di leve economiche autonome⁷².

È opportuno che la progettazione del sistema di controllo si basi sulla struttura organizzativa dell'EL, e che i centri di responsabilità siano posti come riferimento dell'intero sistema, affinché la responsabilità gestionale si concili con la responsabilità organizzativa.

A innovare il previgente impianto normativo fu il d.lgs.77/1995, dando concreta attuazione alla cultura del risultato, processo di riforma che, oggi, relativamente agli enti locali è culminato nell'art. 147 del d.lgs. 267/2000, successivamente modificato dal d.l. n. 174/2012.

Tale norma⁷³ definisce l'attività di controllo di gestione nei suoi principi generali, poiché, dovendo rispondere alle esigenze specifiche di ogni amministrazione deve potersi adattare alla specifica realtà; pertanto, gli enti locali applicano il controllo di gestione secondo le modalità

⁶⁸D'Aries C., Nonini A., (2011), *Performance e controllo di gestione, il controllo di gestione a supporto della misurazione della performance negli Enti locali*, il Sole24ore. Donna G. (1981), *Controllo di gestione e variabili organizzative*, in AA.VV. (a cura di Favotto F.) Strumenti contabili e statistici per il controllo di gestione, Clueb, Bologna. Lebas M. (1981) *Verso una teoria del controllo di gestione: l'approccio del processo organizzativo dell'economia dell'informazione e comportamentistico*, in AA.VV., (a cura di Favotto F.) Strumenti contabili e statistici per il controllo di gestione, Clueb, Bologna.

⁶⁹Anthony R.N. (1975), *Accounting for the cost of interest*, Lexington Books, Lexington - pag.33

⁷⁰Definizione quella di Anthony, condivisa anche da Anselmiche ne estende il significato anche agli enti pubblici. Anselmi L., Miolo Vitali P., *L'azienda comune*, III Edizione, Maggioli, Rimini, 2001 – pag. 25

⁷¹ Si veda in merito: Brunetti G. (1992), *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, FrancoAngeli, Milano. Canaletti F., Morgese W., Napoli A., (1994), *Il controllo della gestione nell'azienda pubblica locale*, Cacucci, Bari, Mussari R. (2002), *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Dipartimento Funzione pubblica, Rubbettino, Roma 2002. Pozzali S. (2002), *Il controllo direzionale negli enti locali. Dall'analisi dei costi alla Balanced Scorecard*, FrancoAngeli, Milano.

⁷²Vancil R.F. (1973), *What kind of management control do you need?*, in Harvard Business Review, March-April.

⁷³ Art. 147, comma 2 lettera a) Tuel: il sistema del controllo interno è diretto a verificare attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;

stabilite anche dai propri statuti e regolamenti di contabilità⁷⁴. Diversamente dalle altre forme di controllo interno, il controllo di gestione, è compiutamente disciplinato nei suoi principi dagli articoli del TUEL, relativamente alla sua funzione (art.196), alle modalità applicative (art.197), al contenuto del referto dell'intera attività (art.198) ed alla comunicazione del referto (art.198 bis)⁷⁵.

L'articolo 196, comma 2, TUEL sancisce l'obbligo del controllo di gestione quale "procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e la qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi".

L'articolo 197, comma 2, modificato dal d.lgs. 118/2011 stabilisce le tre fasi in cui si articola il controllo di gestione:

- a) predisposizione del piano esecutivo di gestione⁷⁶;
- b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti;
- c) valutazione dei dati predetti in rapporto al *piano degli obiettivi* al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'azione intrapresa;

Alle quali se ne aggiunge una quarta⁷⁷, che rappresenta l'elemento qualificante l'attività del controllo di gestione rispetto ad una semplice attività di verifica, ovvero la retroazione ola

⁷⁴ - Il controllo di gestione - art. 196 Tuel comma 1 : Al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, gli enti locali applicano il controllo di gestione secondo le modalità stabilite dal presente titolo, dai propri statuti e regolamenti di contabilità.

⁷⁵ In realtà, ad eccezione dell'art. 198 bis, il contenuto degli altri tre articoli è precedente alla definizione del sistema di controlli interni di cui al d.lgs. n. 286/1999; infatti, salvo piccole modifiche ed integrazioni, il loro contenuto è quello degli artt. 39, 40 e 41 del d.lgs. n. 77/1995.

⁷⁶ Il piano esecutivo di gestione: art. 169 del d.lgs. 267/2000 comma 1: La giunta delibera il piano esecutivo di gestione (PEG) entro venti giorni dall'approvazione del bilancio di previsione, in termini di competenza. Con riferimento al primo esercizio il PEG è redatto anche in termini di cassa. Il PEG è riferito ai medesimi esercizi considerati nel bilancio, individua gli obiettivi della gestione ed affida gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi;

comma 2: Nel PEG le entrate sono articolate in titoli, tipologie, categorie, capitoli, ed eventualmente in articoli, secondo il rispettivo oggetto. Le spese sono articolate in missioni, programmi, titoli, macroaggregati, capitoli ed eventualmente in articoli. I capitoli costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione, e sono raccordati al quarto livello del piano dei conti finanziario di cui all'articolo 157;

3. L'applicazione dei commi 1 e 2 del presente articolo è facoltativa per gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, fermo restando l'obbligo di rilevare unitariamente i fatti gestionali secondo la struttura del piano dei conti di cui all'articolo 157, comma 1-bis;

3-bis. Il PEG è deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con il documento unico di programmazione. Al PEG è allegato il prospetto concernente la ripartizione delle tipologie in categorie e dei programmi in macroaggregati, secondo lo schema di cui all'allegato n. 8 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni. Il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel PEG.

⁷⁷ Prevista al comma 2 dell'art. 147 TUEL Tipologia dei controlli interni

realizzazione dell'azione correttiva e, quindi, la ridefinizione degli obiettivi se gli stessi non sono ritenuti più adeguati.

Le fasi appena indicate rappresentano il *processo* del sistema di controllo. Tale processo tende ad assicurare che le azioni svolte siano in linea con i risultati voluti. Nel definirlo non si può prescindere dagli elementi organizzativi e tecnico-contabili, tantomeno dai vincoli ambientali e di sviluppo che l'ente locale si pone.

Rispetto alla precedente stesura della norma, il punto a) richiama espressamente il Piano esecutivo di gestione PEG⁷⁸ quale strumento (autorizzatorio) da cui deve derivare il processo di controllo di gestione dell'EL. Pertanto, il PEG⁷⁹ nella sua sezione descrittiva deve contenere gli obiettivi che alimentano il Piano degli obiettivi dell'ente e su cui verrà svolta la valutazione dei dati al fine di verificare il loro stato di attuazione.

Al terzo e quarto comma del medesimo articolo⁸⁰ viene fornita indicazione sulla metodologia di svolgimento del controllo di gestione e viene richiamato l'oggetto del controllo quale supporto all'azione amministrativa.

⁷⁸ Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato n. 4/1 del D.Lgs n. 118/2011 al punto 10.1:

Il piano esecutivo di gestione (PEG) è il documento che permette di declinare in maggior dettaglio la programmazione operativa contenuta nell'apposita Sezione del Documento Unico di Programmazione (DUP).

I contenuti del PEG, fermi restando i vincoli posti con l'approvazione del bilancio di previsione, sono la risultante di un processo iterativo e partecipato che coinvolge la Giunta e la dirigenza dell'ente.

Il PEG rappresenta lo strumento attraverso il quale si guida la relazione tra organo esecutivo e responsabili dei servizi. Tale relazione è finalizzata alla definizione degli obiettivi di gestione, alla assegnazione delle risorse necessarie al loro raggiungimento e alla successiva valutazione.

Il PEG: ha un'estensione temporale pari a quella del bilancio di previsione; è redatto per competenza e per cassa con riferimento al primo esercizio considerato nel bilancio di previsione; è redatto per competenza con riferimento a tutti gli esercizi considerati nel bilancio di previsione successivi al primo; ha natura previsionale e finanziaria; ha contenuto programmatico e contabile; può contenere dati di natura extracontabile; ha carattere autorizzatorio, poiché definisce le linee guida espresse dagli amministratori rispetto all'attività di gestione dei responsabili dei servizi e poiché le previsioni finanziarie in esso contenute costituiscono limite agli impegni di spesa assunti dai responsabili dei servizi; ha rilevanza organizzativa, in quanto distingue le responsabilità di indirizzo, gestione e controllo ad esso connesse.

⁷⁹ Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato n. 4/1 del D.Lgs n. 118/2011 al punto 10.2:

Per gli enti locali in cui il PEG è redatto (per previsione normativa o regolamentare) esso diventa anche il fondamentale strumento di determinazione degli obiettivi di gestione e di affidamento degli stessi (sezione descrittiva/qualitativa), unitamente alle dotazioni necessarie (sezione contabile), ai responsabili dei programmi previsti nel bilancio.

Ne consegue che il PEG si compone di una sezione descrittiva/quantitativa e di una sezione contabile. Inoltre, come emerge dalla lettura dell'art. 10 del D.lgs. 150/2009, sebbene non espressamente previsto dalla norma che direttamente lo disciplina, del PEG occorre predisporre anche il relativo documento di rendicontazione necessario alla Relazione sulle performance.

Il PEG assicura un collegamento con: la struttura organizzativa dell'ente, tramite l'individuazione dei responsabili della realizzazione degli obiettivi di gestione; gli obiettivi di gestione, attraverso la definizione degli stessi e degli indicatori per il monitoraggio del loro raggiungimento; le entrate e le uscite del bilancio attraverso l'articolazione delle stesse al quarto livello del piano finanziario; le dotazioni di risorse umane e strumentali, mediante l'assegnazione del personale e delle risorse strumentali.

⁸⁰ Modalità del controllo di gestione Art. 197 d.lgs. 267/2000 – commi 3,4:

Il controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi. La verifica dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità dell'azione amministrativa è svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali di cui all'articolo 228, comma 7.

La funzione di controllo di gestione è coordinata, in assenza di specifica disposizione, dal direttore generale o dal segretario comunale in sua assenza, spesso è affidata a una specifica unità organizzativa⁸¹. La rilevazione dei dati, che può avere contenuti contabili ed extra-contabili, quantitativi e qualitativi, deve avvenire mediante il sistema di reporting che consente un ritorno informativo a tutti i soggetti interessati amministratori e responsabili dei servizi⁸². Oltre che agli amministratori e ai responsabili dei servizi la struttura operativa è tenuta a fornire la conclusione del predetto controllo anche alla Corte dei conti.⁸³

Sull'attuazione dei controlli interni la Corte dei conti, per ogni esercizio finanziario, pubblica le "linee guida" per il referto, divenuto annuale, sul funzionamento dei controlli interni, cui si accompagna lo schema di relazione. Questi referti mirano sostanzialmente a verificare che i controlli siano eseguiti e che emergano le eventuali situazioni di disequilibrio economico-finanziario, in quanto la Sezione di controllo della Corte dei conti svolge la sua funzione rivolta a garantire il rispetto "delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale"⁸⁴.

3.3.4 Primo controllo aggiunto: sugli equilibri finanziari

Il controllo sugli equilibri finanziari di cui all'art. 147-*quinquies* del d.lgs. 267/2000 è il primo dei controlli introdotti dal d.lgs. 174/2012, il quale ha ridisegnato l'assetto del sistema dei controlli interni con l'aggiunta della lettera c) all'art. 147 Tuel⁸⁵.

Controllo che è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione dei conti, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità. Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente locale ed è svolto nel rispetto delle disposizioni del TUEL e delle norme che regolano il concorso degli EELL alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'art. 81 della Costituzione. Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli

⁸¹ Art. 147 d.lgs. 267/2000 comma 4 e 5

⁸² Art. 198 d.lgs. 267/2000 Referto del controllo di gestione

⁸³ Art. 198-bis d.lgs. 267/2000 Comunicazione del referto

⁸⁴ Art. 148 d.lgs. 267/2000 Controllo della corte dei Conti

⁸⁵ Art. 147 d.lgs. 267/2000 lettera c): garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi della finanza pubblica delineati dal patto di stabilità interno, mediante attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi.

effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni⁸⁶.

Il controllo si articola in tre fasi temporali nelle quali occorre verificare che gli equilibri siano garantiti: previsione-programmazione, gestione e rendicontazione.

Dalla lettura dell'art. 153 TUEL un ruolo chiave nel controllo degli equilibri è assicurato dal responsabile del servizio finanziario, il quale è preposto alla verifica di veridicità, di compatibilità e alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica.⁸⁷

La legge prevede, altresì, le segnalazioni obbligatorie che il responsabile del servizio finanziario deve fare, ove si rilevi lo squilibrio di bilancio, agli organi politici dell'ente, all'organo di revisione e alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti allo scopo di consentire al consiglio dell'ente di provvedere al riequilibrio finanziario, ovvero ad adottare quelle misure di salvaguardia previste dallo stesso TUEL⁸⁸.

In merito, l'art. 193 stabilisce che, con periodicità stabilita dal regolamento dell'ente e almeno una volta entro il 31 luglio di ogni anno, l'organo consiliare provvede con delibera a dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o in caso di accertamento negativo ovvero situazione di squilibrio, mancato rispetto degli equilibri di bilancio, ad adottare contestualmente le misure indicate⁸⁹.

Per ripristinare gli equilibri di bilancio l'art.193 comma3: indica che possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione,

⁸⁶ Art. 147 quinquies del D.lgs 267/2000

⁸⁷ Art. 153, d.lgs. n. 267/2000, comma 4. Il responsabile del servizio finanziario, di ragioneria o qualificazione corrispondente, è preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio di previsione ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese alla regolare tenuta della contabilità economico-patrimoniale e più in generale alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica (...).

⁸⁸ Art. 153, d. lgs. n. 18 agosto 2000, n. 267 comma 6. Il regolamento di contabilità disciplina le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni del responsabile finanziario al legale rappresentante dell'ente, al consiglio dell'ente nella persona del suo presidente, al segretario ed all'organo di revisione, nonché alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti ove si rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio. In ogni caso la segnalazione è effettuata entro sette giorni dalla conoscenza dei fatti. Il consiglio provvede al riequilibrio a norma dell'art. 193, entro trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, anche su proposta della giunta (...).

⁸⁹ Art. 193, d. lgs. n. 18 agosto 2000, n. 267 comma 2. Con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente locale, e comunque almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera a dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo ad adottare, contestualmente:

- a) le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui;
- b) i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'art. 194;
- c) le iniziative necessarie ad adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui.
- d) La deliberazione è allegata al rendiconto dell'esercizio relativo.

nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in conto capitale con riferimento a squilibri di parte capitale. Ove non sia sufficiente è possibile impiegare la quota libera del risultato di amministrazione. Infine, per il ripristino degli equilibri di bilancio e in deroga alle norme vigenti, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza⁹⁰.

È significativa la conseguenza della mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio, da parte dell'ente, che è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione, con applicazione della procedura prevista in questo ultimo caso: lo scioglimento del consiglio comunale⁹¹.

Nell'ambito della salvaguardia degli equilibri di bilancio un ruolo rilevante è quello dell'organo di revisione che, oltre a segnalare eventuali situazioni di squilibrio che si sono manifestate nel corso della sua attività di revisione, è tenuto, obbligatoriamente, a rilasciare parere sulla verifica degli equilibri e sulle variazioni di bilancio, nonché verificare l'esistenza dei presupposti che hanno dato luogo alle medesime variazioni⁹².

3.3.5 Secondo controllo aggiunto: sulle società non quotate partecipate

Nell'ambito della riorganizzazione dei controlli interni, il legislatore con il d.l. 174/2012 ha stabilito che una delle tipologie di controllo deve essere dedicata e organizzata per verificare l'andamento della gestione delle società partecipate. La nuova disposizione è contenuta nell'art. 147-*quater* del TUEL che delinea la metodologia per l'effettuazione delle attività di verifica, fornendo alcune indicazioni generali che devono essere modulate da ciascun ente, secondo le specifiche particolarità che caratterizzano, in concreto, le relazioni con le partecipate. Anzitutto, occorre evidenziare che il nuovo sistema dei controlli sulle partecipate è imposto dal legislatore solo agli enti maggiori, restando esclusi quelli con meno di 15.000 abitanti⁹³.

⁹⁰ Art. 193, d. lgs. n. 18 agosto 2000, n. 267, comma 3.

⁹¹ Art. 193, d. lgs. n. 18 agosto 2000, n. 267 comma 4.

⁹² Art. 239, d. lgs. n. 18 agosto 2000, n. 267 l. L'organo di revisione svolge le seguenti funzioni: a) attività di collaborazione con l'organo consiliare secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento; b) pareri, con le modalità stabilite dal regolamento, in materia di: (...) 2) proposta di bilancio di previsione, verifica degli equilibri e variazioni di bilancio escluse quelle attribuite alla competenza della giunta, del responsabile finanziario e dei dirigenti, a meno che il parere dei revisori sia espressamente previsto dalle norme o dai principi contabili, fermo restando la necessità dell'organo di revisione di verificare, in sede di esame del rendiconto della gestione, dandone conto nella propria relazione, l'esistenza dei presupposti che hanno dato luogo alle variazioni di bilancio approvate nel corso dell'esercizio, comprese quelle approvate nel corso dell'esercizio provvisorio (...)

⁹³ Art. 147-*quater* comma 5: Le disposizioni del presente articolo si applicano, in fase di prima applicazione, agli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti, per l'anno 2014 agli enti locali con popolazione superiore a 50.000 abitanti e, a

La limitazione si giustifica, presumibilmente, con la difficoltà che può comportare la predisposizione di un complesso meccanismo di controllo da parte degli enti di minori dimensioni. È evidente, però, che la stessa giustificazione della gravosità degli adempimenti evidenzia, sotto differente profilo, la delicatezza del mantenimento di partecipazioni azionarie da parte degli enti minori, in assenza di adeguati strumenti di verifica. Il comma 1 dell'articolo citato delinea l'obbligo degli enti tenuti alla predisposizione del sistema di controllo sulle partecipate, specificando che ciascuno di essi deve procedere in base alla "propria autonomia organizzativa", così da poter definire autonomamente uno schema che tenga conto delle peculiarità organizzative degli uffici⁹⁴.

Da notare che dal sistema di controllo restano escluse le società quotate, proseguendo una linea adottata negli ultimi anni dal legislatore che dall'attuazione di numerosi obblighi ha sempre escluso le società quotate⁹⁵.

Nella Documento Unico di Programmazione, disciplinato dall'art. 170, comma 6, del TUEL, ciascun ente deve individuare gli "obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata" (comma 2 dell'art. 147-*quater* del TUEL). Ogni anno è, quindi, necessaria un'analisi specifica sugli obiettivi assegnati e da assegnare a ciascun organismo partecipato che devono essere indicati nel Documento Unico Programmatico, specificando sia quelli precedenti, indicando grado e modalità di raggiungimento, che quelli futuri. Dal sistema di controllo organizzato dall'ente devono risultare, in particolare, i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica⁹⁶.

Il legislatore ha individuato, quindi, alcuni degli elementi che devono essere considerati dall'Ente Locale in sede di controllo che, in sostanza, consistono nella verifica sull'andamento finanziario e sulle modalità di espletamento dei servizi. Per attuare la previsione legislativa è necessario che gli enti interessati organizzino un sistema di raccolta dei dati riferiti alla gestione finanziaria delle società e attivino autonome forme di verifica

decorrere dall'anno 2015, agli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti, ad eccezione del comma 4, che si applica a tutti gli enti locali a decorrere dall'anno 2015, secondo le disposizioni recate dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

⁹⁴Art. 147-*quater* comma 1: L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.

⁹⁵Art. 147-*quater* comma 5: Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle società quotate e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. A tal fine, per società quotate partecipate dagli enti di cui al presente articolo si intendono le società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati.

⁹⁶Art. 147-*quater* comma 2.

delle modalità di svolgimento del servizio (i contratti di servizio, la qualità dei servizi), non risultando sufficienti, a quest'ultimo proposito, le informazioni ed i dati forniti da ciascun organismo partecipato interessato al controllo. Al comma 3 della norma in esame è indicato il contenuto dell'attività di controllo ed evidenziate le conseguenze in caso di rilevazione di situazioni anomale. Anzitutto, è specificato che l'attività di controllo deve essere effettuata periodicamente e, quindi, non è sufficiente una verifica unica effettuata al termine dell'esercizio. In sede di organizzazione del sistema di controllo ogni ente dovrà, quindi, individuare la periodicità del monitoraggio in base alla complessità dell'organizzazione delle partecipate delle quali è socio e dell'attività delle medesime, tenendo conto che le verifiche devono essere finalizzate a evitare l'insorgenza di patologie, in sede di organismo societario o di Ente Locale, e che, pertanto, dovranno essere disposte con modalità che assicurino un flusso costante di dati, esaminati da parte dell'ente con continuità. In sede di controllo l'ente è tenuto ad analizzare "gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati" e a individuare "le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente".

Occorre, quindi, che gli obiettivi assegnati a ciascun soggetto partecipato siano delineati con chiarezza, sia per individuare "gli scostamenti" che per attivare "le opportune azioni correttive". Tuttavia, occorre osservare che il riferimento "ai possibili squilibri economico-finanziari per il bilancio dell'ente", contenuto nella norma, implica che la necessità di interventi correttivi da adottare da parte della partecipata non è riferita solo alle situazioni nelle quali vengano rilevati scostamenti rispetto agli obiettivi, ma a ogni situazione nella quale siano accertate anomalie e o problemi nella gestione finanziaria⁹⁷.

Da ultimo, il legislatore ha precisato che "i risultati complessivi della gestione dell'Ente Locale e delle aziende partecipate sono assoggettati a rilevazione mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica"⁹⁸. Si tratta di un'indicazione importante ma che rischia di essere una mera indicazione di principio. La disposizione, infatti, deve essere coordinata con il processo di riforma della contabilità delle Amministrazioni locali che è in corso da tempo e che non è ancora giunto a conclusioni definitive. Essa prevede, al suo interno, forme di consolidamento dei conti che non sembrano indirizzate a introdurre in linea

⁹⁷ Art. 147-quater comma 3: Sulla base delle informazioni di cui al comma 2, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

⁹⁸ Art. 147-quater comma 4: I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.

generale “la competenza economica” quale unità di riferimento. In sede di completamento del processo di riforma della contabilità degli Enti Locali, la norma in questione dovrà essere ripresa e coordinata con il complessivo disegno legislativo.

Inoltre, l’art. 147-*quater* del TUEL descrive i soli controlli sulle società partecipate non quotate, disciplinando così solo una parte del più ampio oggetto da controllare previsto dall’art. 147, comma 2 punto e), del TUEL negli “organismi gestionali esterni”, rinvenibili anche: nelle istituzioni, nelle aziende speciali, nei consorzi, nelle fondazioni, nelle associazioni e nelle cooperative. Comunque, anche in altri articoli del TUEL si fa riferimento talvolta agli organismi partecipati (art. 147-*quinqüies*) e talaltra a quelli societari addirittura non più solo partecipati, ma controllati (art. 148-*bis*), a evidenziare la non chiarezza normativa sul tema.

3.3.6 Terzo controllo aggiunto: sulla qualità dei servizi erogati

Il controllo sulla qualità dei servizi erogati è la terza tipologia dei controlli interni introdotta dal d.lgs n. 174/2012⁹⁹. Anche il controllo sulla qualità è imposto dal legislatore solo agli enti maggiori, restando esclusi quelli con meno di 15.000 abitanti.

Il valore creato dall’ente locale si estrinseca anche nella qualità del servizio erogato. Da ciò si può dedurre quanto diventi importante il recepimento di tutti i principi relativi alla qualità totale, e come questa debba essere considerata a livello sistemico e quindi pervasiva¹⁰⁰ dell’intera organizzazione. Il sistema di qualità, oltre ad essere un sistema di pianificazione e programmazione, è un sistema di controllo, cioè un complesso funzionale di attività finalizzato a controllare che i servizi erogati coincidano con le attese degli utenti.

Il controllo della qualità è attivato per innescare processi di miglioramento. Tale miglioramento può essere ottenuto, in linea generale, mediante una riorganizzazione dei processi o un incremento delle risorse utilizzate. Il sistema di controllo deve offrire informazioni che permettano valutazioni comparative tra tutte le possibili decisioni, considerando anche il loro impatto sul livello dei costi. Le singole dimensioni del processo di controllo, quindi, non possono essere dissociate dal sistema del controllo di gestione se si

⁹⁹Di cui all’art. 147 comma 2, lettera e) del d. lgs. n. 267/2000

¹⁰⁰Saita M. (1991), *Economia della qualità, strategia e costi*, Isedi, Torino, pg.20

vogliono avere informazioni che consentano un'analisi della sensibilità economica delle possibili decisioni¹⁰¹.

Il problema più significativo è proprio l'individuazione di quali sono i determinanti della qualità per poter identificare gli indicatori più adatti a misurarli e ad innescare, nell'organizzazione un processo di miglioramento.

Il controllo sulla qualità dei servizi erogati deve essere garantito, sia direttamente sia indirettamente, mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente. La ricerca della qualità, dal punto di vista esterno, si traduce nel raggiungimento dell'efficacia¹⁰²(qualità esterna), mentre la ricerca della qualità dal punto di vista interno all'ente si traduce nel raggiungimento dell'efficienza¹⁰³.

3.4 I controlli esterni

Negli anni più recenti, il legislatore si è mosso nella direzione di rafforzare il ruolo della Corte dei conti, considerando che la stessa è posta, istituzionalmente, in una posizione che è di presidio della sana gestione finanziaria, in particolare al fine di realizzare i necessari equilibri, anche derivanti dal quadro europeo e, più in generale, di tutela del buon andamento della pubblica amministrazione. In queste sue funzioni, a partire dal 1994, il suo ruolo si è sviluppato, mediante lo svolgimento di una sempre crescente attività di controllo di tipo collaborativo e mediante, anche, il rafforzamento della funzione giurisdizionale, connessa non solamente ai giudizi relativi al danno erariale, ma anche alle ipotesi via via individuate dal legislatore di sanzioni amministrative. Sta crescendo la consapevolezza che controllo e giurisdizione devono trovare forme fattive di coesistenza e che in questa direzione ci si può attendere un'attenzione crescente da parte della giurisdizione verso l'ampia gamma di danni che consegue, anche con riferimento alle partecipate, dal mancato rispetto dell'ordinamento, con riferimento sia all'ammontare della spesa pubblica e alle conseguenze sulla sana gestione e sull'equilibrio finanziario degli enti, sia all'efficacia dei servizi¹⁰⁴.

¹⁰¹ Mele R., Storlazzi A. (2006), *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova, pag. 322

¹⁰² Efficacia intesa come capacità di soddisfare i bisogni degli utenti', Gallo G, (1998), *Enti locali: alla ricerca della qualità*, in Azienda Pubblica, n.3 pag 312.

¹⁰³ Efficienza intesa come capacità di ottimizzare il rapporto tra risorse impiegate e servizio fornito', Gallo G, (1998), *Enti locali: alla ricerca della qualità*, in Azienda Pubblica, n. 3 pag 312.

¹⁰⁴ Farneti G. (2016), Introduzione alla lettura del Testo Unico: siamo alla vigilia di un concreto processo di cambiamento? In *Azienditalia* n.10 pag. 837

Per quanto concerne i controlli esterni sugli enti locali, il d.l. 174/2012 ha potenziato i poteri della Corte dei Conti, già da tempo operanti nell'ordinamento¹⁰⁵.

La funzione di controllo della Corte nei confronti degli enti locali, ne risulta ampliata venendo a comprendere la regolarità della gestione finanziaria, degli atti di programmazione e la verifica del funzionamento dei controlli interni di ciascun ente.

A tal fine l'art. 148 del d.lgs. 267/2000 prevede che le sezioni regionali della Corte verifichino, annualmente – tramite l'apposito referto ad esse inviato dall'ente - la regolarità della gestione e il funzionamento dei controlli interni adottati al fine del rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio di ciascun ente locale.

Sull'attuazione dei controlli interni la Corte dei conti, per ogni esercizio finanziario, pubblica le "linee guida", deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti, per il referto sul funzionamento dei controlli interni, a cui si accompagna lo schema di relazione (art. 198-bis TUEL). Questi referti mirano sostanzialmente a verificare che i controlli siano eseguiti e che emergano le principali criticità¹⁰⁶.

Oggetti dei controlli della Corte, al fine di intervenire e rimuovere le situazioni di squilibrio finanziario, sono:

- a) il ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;
- b) il disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;
- c) le anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi;
- d) l'aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali.

Tali controlli sono esercitati, oltre che dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, anche dal Ministero dell'economia e finanze – Ragioneria Generale dello Stato, per tramite dei Servizi ispettivi di finanza pubblica (SiFiP) - che, in via generale, ai sensi della disciplina sui poteri di monitoraggio attribuiti alla RGS dalla legge di contabilità nazionale (articolo 14, legge 196/2009), procede, in ogni caso, a effettuare verifiche circa gli eventuali

¹⁰⁵ La Corte dei Conti ha operato per molti anni a livello centrale senza alcuna articolazione regionale. Il momento di passaggio decisivo nell'organizzazione della Corte dei conti è avvenuto nel 2000 quando la magistratura contabile avvalendosi di una norma regolamentare di organizzazione, ha istituito le Sezioni regionali di controllo che hanno iniziato a operare in parallelo alla riforma costituzionale del 2001, Regolamento n. 14 del 16 giugno 2000. Il legislatore, successivamente, ha riconosciuto il valore e l'importanza di questa organizzazione regionale e, a partire dal 2003, con la legge 131/2003 ha incentrato il sistema dei controlli sulle autonomie locali sulle Sezioni regionali di controllo.

¹⁰⁶ Art. 148 del d.lgs n. 267/2000 comma 1 Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale.

scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica. In particolare, il Ministero può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, anche mediante le rilevazioni SIOPE, qualora un ente evidenzi situazioni di squilibrio finanziario riferibili alle situazioni sopra elencate. Alla Corte è affidato, inoltre, un potere sanzionatorio nei confronti degli amministratori dell'ente locale responsabili dell'assenza o dell'inadeguatezza degli strumenti e metodologie necessarie, con relativa condanna a precise sanzioni pecuniarie¹⁰⁷.

Il rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali, disciplinato dal nuovo articolo 148-*bis* del d.lgs. 267/2000, comporta, nello specifico, che le sezioni regionali di controllo sono tenute a esaminare i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119 della Costituzione nonché della sostenibilità dell'indebitamento degli enti territoriali, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Ai fini della verifica prevista, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente. Nell'ambito della verifica, l'accertamento di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

¹⁰⁷ Art. 148 del d.lgs n. 267/2000 comma 2 In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

3.5 Introduzione alla Performance

Nell'ambito del management pubblico la *performance* è definita come l'insieme di quei risultati di un'organizzazione/ente, o più organizzazioni qualora più enti partecipino alla realizzazione della medesima politica pubblica, parti di una organizzazione (singoli dipartimenti, settori, servizi o uffici), o singoli individui al suo interno, che risultano congrui rispetto alle finalità, in ultima analisi corrispondenti alla soddisfazione dei bisogni della comunità amministrata¹⁰⁸.

La performance è classificata in base all'aspetto oggetto di analisi, e quindi di misurazione, da cui ne deriva la sua caratteristica di multidimensionalità. È noto che diversamente dalle imprese che agiscono a scopo di lucro, negli Enti Locali, così come in qualsiasi Pubblica amministrazione (ed anche nelle altre organizzazioni pubbliche, private o pubblico-private non a scopo di lucro), non esiste analoga forma di misurazione sintetica della performance rappresentata dal profitto o risultato economico¹⁰⁹. Gli obiettivi, e dunque le performance attese, delle amministrazioni pubbliche locali non solo sono complessi, intangibili e spesso difficili da misurare, ma non sono sommabili fra loro, ovvero non sono fra loro alternativi¹¹⁰. In altri termini, la performance si qualifica in base ai diversi livelli di obiettivi stabiliti o risultati raggiunti nei vari ambiti di cui si compone.

In generale, la performance si suddivide nei macro-concetti di:

- efficienza, ossia il rapporto fra ciò che si produce (in estrema sintesi i servizi e gli effetti che questi e l'attività di regolamentazione provoca sulla comunità amministrata) e le risorse utilizzate;

- efficacia, ossia la capacità di soddisfare le esigenze, i bisogni, della comunità amministrata.

3.5.1 Gli ambiti di misurazione della performance

Per misurare i concetti di efficienza ed efficacia in cui si scompone la performance complessiva, sono necessari misuratori o indicatori. Per indicatore s'intende un'informazione espressa da uno o più numeri a rapporto fra loro tesa a rappresentare un fenomeno relativo

¹⁰⁸ Van Dooren W.-Bouckaert G.-Halligan J.(2010), *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, London.

¹⁰⁹ Farneti G., (1995) *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli Editore, Torino; Padovani E.-Young D.W. (2012), *Managing Local Governments. Designing Management Control Systems that Deliver Value*, Routledge, London.

¹¹⁰ In sostanza, il mancato raggiungimento di un obiettivo, come ad esempio il livello di qualità percepito dall'utenza, non è "colabile" da un risultato superiore alle attese di un altro obiettivo, per esempio il costo unitario del servizio reso. Ciò deriva dal concetto multidimensionale di performance, tale per cui essa si configura come la risultante di diverse combinazioni di obiettivi o risultati (a seconda che ci si riferisca alla performance attesa o a quella effettiva) in ambiti diversi.

alla *performance*, meritevole d'attenzione da parte di uno o più stakeholders (portatori di interessi) interni o esterni.

Le principali classi in cui si scompongono gli indicatori di performance seguono i quattro ambiti fondamentali riconosciuti sia dalla disciplina internazionale, sia dalla CIVIT, ora ANAC¹¹¹ (Autorità Nazionale AntiCorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche):

- indicatori di *input*, che misurano i fattori produttivi consumati;
- indicatori di *processo*, che misurano le attività o i servizi intermedi;
- indicatori di *output*, che misurano i prodotti-servizi realizzati per la comunità amministrata;
- indicatori di *outcome*, che misurano gli impatti socio-economici procurati.

Tali ambiti sono da considerarsi in rapporto di reciproca correlazione, lungo un continuum che li collega in rapporto di causa-effetto e, mentre il primo ambito relativo agli *input*, può essere misurato attraverso valori monetari, gli altri ambiti relativi ai *processi*, agli *output* e agli *outcome* sono misurati da indicatori non monetari.

Figura n. 3 - Ambiti di misurazione della performance



Fonte: Astegiano G., D'aries C., Padovani E., (2014) *Il nuovo sistema dei controlli interni: dall'obbligo normativo ad un'impostazione manageriale della gestione della P.A.*, Wolters Kluwer, Milano

¹¹¹Per approfondimenti, si vedano le delibere n. 89/2010 e n. 112/2010

3.5.2 La misurazione della performance nelle società partecipate

A seguito delle nuove esplicite previsioni normative, le società partecipate rientrano a pieno titolo all'interno del perimetro del sistema di misurazione, sia sotto il profilo dell'albero della performance sia, soprattutto, sotto quello della misurazione della salute finanziaria.

Si configura una sorta di “dominio condiviso” tra l'ente, responsabile degli obiettivi di carattere strategico, interessato all'outcome e all'output, e l'azienda esterna chiamata a svolgere attività o servizi specifici, interessata sia ai processi da svolgere che ai connessi output da erogare, pertanto l'albero della performance deve continuare a misurare *outcome* e *output* connessi all'attività della società partecipata.

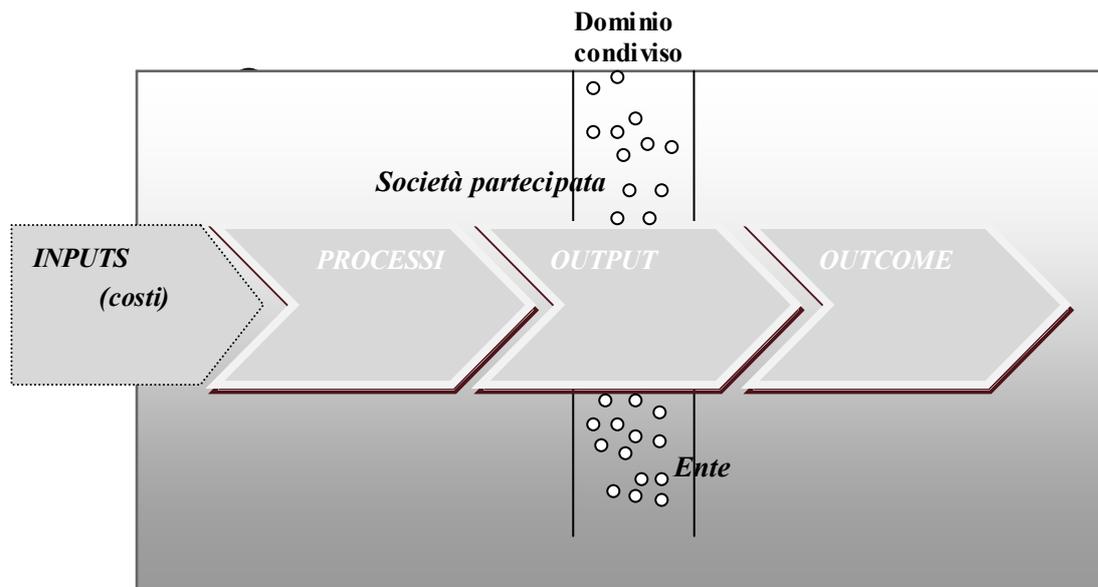
Il “dominio condiviso” coincide con l'ambito di misurazione dell'output e costituisce il punto di contatto dei due sistemi di misurazione non monetaria, mentre, relativamente alla misurazione monetaria ciascuna organizzazione adotterà il proprio sistema in funzione delle necessità di controllo di gestione, con una decisa semplificazione sul lato dell'ente locale.

Il “dominio condiviso” dovrebbe essere rappresentato, idealmente, dagli indicatori contenuti negli accordi fra ente locale e la *utility* partecipata¹¹², ossia contratto di servizio, piano industriale, accordo di programma (ecc..), oltre agli altri strumenti di gestione del rapporto fra ente locale e soggetto esterno (ad esempio, la carta dei servizi, comitati di gestione, ecc..)¹¹³.

¹¹²Come ad esempio accade, nelle amministrazioni comunali per la gestione dei rifiuti solidi urbani, in cui il sistema di misurazione include con le altre attività svolte dall'amministrazione comunale, le attività svolte da soggetti esterni partecipati e dove idealmente nel dominio condiviso si collocano indicatori di output come: raccolta rifiuti solidi urbani differenziata (RSU), raccolta (RSU) indifferenziata, utenze domestiche servite, utenze non domestiche servite, rifiuti urbani per abitante.

¹¹³ Si rinvia a Padovani (2008), *E.-Young, Toward a Framework for Managing High-Risk Government Outsourcing: Field Research in Three Italian Municipalities*, Journal of Public Procurement, vol. 8 (2) pagg.215-247, ISSN: 1535-0118

Figura n. 4 - I domini dei sistemi di misurazione dell'ente locale e della società partecipata



Fonte: Astegiano G., D'aries C., Padovani E., (2014) *Il nuovo sistema dei controlli interni: dall'obbligo normativo ad un'impostazione manageriale della gestione della P.A.*, Wolters Kluwer, Milano

Sotto il profilo finanziario, al fine di scongiurare improvvise derive finanziarie (come ad esempio è avvenuto nell'ormai famigerato caso del Comune di Parma), anche in considerazione dell'obbligatorietà al consolidamento dei conti delle partecipate con l'introduzione del nuovo sistema di contabilità a partire dal 2015, emerge chiaramente come sia indispensabile mantenere monitorato l'andamento economico-finanziario-patrimoniale delle partecipate comunali. E' necessario, inoltre, cogliere l'andamento economico-finanziario-patrimoniale delle partecipate attraverso i classici strumenti di analisi proposti dall'analisi di bilancio d'impresa, ovviamente rivisti in funzione delle specificità tipiche del contesto pubblico.

3.5.3 La scelta degli indicatori di performance non monetaria

(processo, output, outcome): caratteristiche, opportunità e limiti

Gli indicatori non finanziari sono considerati parte integrante di qualsiasi sistema di controllo, essendo ormai pacificamente accettato, tanto in dottrina quanto nella prassi operativa, che le organizzazioni hanno natura multidimensionale¹¹⁴. Nelle imprese è sempre

¹¹⁴ Popoli P.,(2002), *La dimensione strategica del controllo di gestione*, Giappichelli, Torino

più frequente l'implementazione di sistemi di misurazione delle performance ad ampio spettro, che integrano misurazioni economico-finanziarie con altre informazioni di diversa natura, per offrire una rappresentazione più equilibrata dei risultati raggiunti, per consentire un più efficace controllo strategico¹¹⁵ e, nelle pubbliche amministrazioni, per supportare il processo di controllo della legittimazione sociale.

La selezione degli indicatori di *performance* influisce sul tipo di informazioni sottoposte al *management*, agli organi di governo e ai portatori di interesse esterni e quindi, in ultima analisi, sulla percezione, e quindi capacità di controllo, che gli stessi avranno in termini di efficienza ed efficacia.

È dunque necessario porre attenzione su una serie di caratteristiche che pongono problemi di selezione degli indicatori¹¹⁶. Innanzitutto vanno distinti gli indicatori *sogettivi* da quelli *oggettivi*.

Nel primo caso, gli indicatori discendono da valutazioni soggettive di una o più persone, ad esempio il grado di bontà dei pasti espresso dagli utenti attraverso un questionario. Nel secondo caso, gli indicatori misurano grandezze univoche, cioè senza margini di interpretazione soggettiva, come ad esempio il numero di pasti erogati. Gli indicatori soggettivi sono meglio in grado di misurare quegli aspetti di *performance*, tipicamente di carattere qualitativo, che sarebbe difficile o, spesso, impossibile enumerare attraverso strumenti di misurazione¹¹⁷.

Una caratteristica essenziale dei sistemi di misurazione è, appunto, l'espressione della *performance* attraverso *grandezze quantitative*, cioè numeri¹¹⁸. Tuttavia vi sono casi in cui l'informazione non può essere sintetizzata con un numero.

Un esempio tipico di misure di carattere non quantitativo sono rappresentate dai rapporti scritti dagli assistenti sociali rispetto al miglioramento delle condizioni di vita dei singoli utenti. In essi si trovano valutazioni sui progressi (o arretramenti) effettuati dal cliente,

¹¹⁵ Otley D.(2001), *Extending the boundaries of management accounting research: developing system for performance management*, in British Accounting Review, n.33

¹¹⁶ Padovani E.-Young D.W. (2012), *Managing Local Governments. Designing Management Control Systems that Deliver Value*, Routledge, London., "Issues in Selecting Performance Measures" e "Implementing Performance Measures: Some General Principles", pgg 254 – 266.

¹¹⁷ Essi consentono di cogliere circostanze e sfumature che sfuggono totalmente ad indicatori oggettivi. Tuttavia gli indicatori soggettivi possono essere influenzati da pregiudizi, atteggiamenti e stati psichici dipendenti dal momento in cui viene espresso il giudizio. Il parametro oggettivo garantisce una maggiore obiettività, sicché è spesso preferito quando la sua valutazione possiede ripercussioni rilevanti, come nel caso in cui l'indicatore sia collegato alla corresponsione di incentivi economici o a rapporti contrattuali con aziende esterne.

¹¹⁸ Tale concetto di «misura quantitativa» non va confuso con quello di «misura oggettiva», in quanto le valutazioni soggettive possono essere – e ai fini dei sistemi di misurazione è necessario che siano – espresse attraverso misure quantitative, come ad esempio accade nelle valutazioni della qualità del servizio attraverso le c.d. "scale di Likert", che ricalcano i giudizi scolastici (es. 0 = qualità del pasto pessima, 6 = sufficiente, 10 = ottima).

che non possono essere sintetizzate efficacemente in forma quantitativa. Tali rapporti rientrano nel sistema informativo aziendale ma, non possedendo la caratteristica di quantificazione, esulano dal sistema di misurazione della *performance*.

In base alla scala di misurazione adottata, gli indicatori sono *discreti* o *scalari*¹¹⁹.

Questi ultimi, sono preferibili ai primi, in quanto consentono di graduare, specie con riferimento all'analisi consuntivo/preventivo, lo stato di realizzazione di determinati obiettivi, gli indicatori discreti sono meno appropriati per effettuare l'analisi degli scostamenti.

Generalmente per gli indicatori di *output* si distinguono le misure *effettive* dalle misure *sostitutive*.

Le misure sostitutive sono utilizzate allorché non sia possibile misurare direttamente l'*output*. È però necessario fare molta attenzione a non prestare troppa attenzione all'indicatore sostitutivo, finendo con l'oscurare l'*output* reale¹²⁰.

Gli indicatori sono quantitativi o qualitativi, se, rispettivamente, relativi ad aspetti fisico-tecnici, ad es. km di strade spazzati, o a valori che esprimono le caratteristiche qualitative del servizio, ad es. il grado di soddisfazione della cittadinanza rispetto alla pulizia delle strade¹²¹.

Esistono tre diversi approcci per misurare la qualità:

- a) valutazioni soggettive da parte degli utilizzatori del servizio, come ad esempio avviene nel caso dei sondaggi rispetto alla qualità del servizio;
- b) valutazioni soggettive da parte di professionisti dello stesso ambito, le c.d. «*peer review*», per valutare il livello qualitativo di prodotti ad alto contenuto professionale (come ad esempio il livello qualitativo di un piano urbanistico o di determinate metodologie adottate dai servizi sociali);

¹¹⁹ Sono discreti se sono espressi attraverso una dicotomia del tipo “soddisfacente/non soddisfacente”, “sì/no”, ad es. il grado di soddisfazione delle domande ottenute da un ufficio relazioni con il pubblico. Sono indicatori scalari se sono espressi da una scala di valori, ad es. lo stesso indicatore che assume valori su scala di Likert da 1 = insufficiente a 9 = ottimo.

¹²⁰ Un classico esempio è il numero di lamentele o segnalazioni. L'utilizzo di tali parametri sostitutivi per stimare la qualità del servizio, come ad esempio di raccolta dei rifiuti solidi urbani, potrebbe essere fuorviante ad esempio nel confronto fra due amministrazioni comunali differenti. Difatti, supponendo che il livello qualitativo effettivo (che andrebbe più adeguatamente misurato tramite la sottoposizione dei questionari all'utenza/cittadinanza e/o tramite valutazioni tecniche) sia simile, le differenze di senso civico delle popolazioni locali potrebbero portare a forti differenze nella valutazione, e quindi ad una informazione fuorviante. Problemi analoghi emergono nel momento in cui lo stesso parametro fosse utilizzato per il confronto nel tempo per la stessa amministrazione locale, laddove aumenti o diminuzioni del numero di segnalazioni potrebbero essere dovuti non tanto a deterioramenti o miglioramenti dei livelli di qualità del servizio, quanto ad altri fattori (es. incentivi ad utilizzare il servizio di segnalazioni telefoniche).

¹²¹ Tuttavia a causa delle intrinseche difficoltà e onerosità della misurazione degli aspetti qualitativi, molto spesso accade che vi sia molta più enfasi sull'aspetto quantitativo ma è pur sempre vero che lo stesso indicatore prescelto per misurare la quantità generalmente implica un qualche *standard* di qualità. Ad esempio, il numero di moduli compilati è un tipico indicatore di processo, espresso da una misura quantitativa, effettiva, scalare ed oggettiva, tesa a misurare una dimensione di per sé tipicamente quantitativa. Ciò nonostante implicitamente essa implica che il modulo debba essere stato compilato correttamente, ovvero privo di errori, il che concerne un aspetto tipicamente qualitativo.

- c) valutazioni oggettive da parte di tecnici esperti, come avviene nel caso dell'analisi strumentali (es. analisi microbiologica delle acque della piscina comunale o per il rilevamento degli inquinanti dell'aria);
- d) utilizzo di misure sostitutive, come ad esempio l'utilizzo del numero di segnalazioni lamentate, del numero di arretrati nell'evasione delle richieste di informazioni, del numero di assegni ritornati per errori di compilazione, del tempo medio necessario per evadere ad una domanda, del numero di pratiche evase entro 30 giorni.

Una sintesi delle principali caratteristiche e dei connessi problemi di selezione delle misure di *processo*, *output* ed *outcome* sono rappresentate nella *Tabella n. 1*

Tabella n. 1 - Principali caratteristiche delle misure di processo, output e outcome

<i>Tipologia di misura di performance</i>	<i>Pregi</i>	<i>Difetti</i>
Soggettive	Considerano molti fattori di contesto che non sono considerati da valutazioni oggettive	Dipendono anche da pregiudizi, atteggiamenti e stato psichico al momento del giudizio
Oggettive	Salvo manipolazione, non hanno i difetti tipici delle misure soggettive	Valutano una dimensione per volta
Quantitative	Possono essere sintetizzate e confrontate nel tempo e nello spazio	Alcuni output (come nel caso dei servizi sociali) danno luogo a valutazioni difficilmente sintetizzabili tramite valutazioni quantitative
Non quantitative	Vengono utilizzate qualora misure di carattere quantitativo non consentono di valutare adeguatamente l'output	Sono difficilmente comparabili e, pertanto, utilizzabili per il controllo di gestione
Discrete (si/no)	Vengono utilizzate in alcune situazioni in cui non interessa o non è possibile utilizzare misure scalari.	In alcuni casi possono nascondere situazioni molto diverse
Scalari	Consentono di graduare il livello di output raggiunto	Necessitano di rilevazioni più accurate
Effettive	E' la misura effettiva dell'output, quindi quella più idonea ad essere utilizzata	Nessuno
Sostitutive	E' utile qualora non sia possibile o economicamente conveniente misurare l'output effettivo	E' comunque una misura sostitutiva, quindi va considerata con le opportune cautele
Quantità	Come accade in qualsiasi azienda, la performance ha una dimensione sia quantitativa che qualitativa	
Qualità		

Fonte: Astegiano G., D'Aries C., Padovani E., (2014) *Il nuovo sistema dei controlli interni: dall'obbligo normativo ad un'impostazione manageriale della gestione della P.A.*, Wolters Kluwer, Milano.

3.5.4 Principi di fondo nella selezione degli indicatori

La selezione degli indicatori è quindi un compito estremamente complesso e fortemente influenzato dal contesto. Ciò implica che è alquanto difficile definire un sistema di indicatori valido per tutte le situazioni. Ciascun ente dovrà pertanto prestare un'attenzione particolare alla definizione degli indicatori senza cadere nell'inganno di indicatori "preconfezionati".

A tal fine, in questa attività può essere utile attenersi a semplici principi di fondo.

1) *Un indicatore imperfetto è sempre meglio di niente*

Generalmente si tende a sottolineare le imperfezioni degli indicatori, sminuendo il tentativo di rilevare e utilizzare qualsiasi informazione sull'*output*-risultato o *outcome*. È invece auspicabile utilizzare gli indicatori¹²² riconoscendone i limiti. In tal senso, essi vanno considerati non come criteri assoluti di valutazione, ma come indicatori di situazioni potenzialmente problematiche, che quindi richiedono indagini più approfondite ed in tal caso è meglio utilizzare misure sostitutive che nulla.

2) *Se possibile, confrontare gli indicatori con quelli resi disponibili da fonti esterne (confrontabilità)*

Qualora si vogliano effettuare confronti nello spazio (ovvero fra amministrazioni diverse) è necessario verificare che gli indicatori di *output* o di *outcome* siano effettivamente confrontabili.

Ciò è possibile solo se i criteri di costruzione degli indicatori¹²³ sono noti.

¹²² Un esempio è quello relativo agli indicatori per il servizio di ordine pubblico (ore di pattugliamento, numero di contravvenzioni) che, è vero, non sono in grado di cogliere l'*output* del servizio, ma consentono di delinearne l'attività al fine di controllarla. Altro esempio, è quello dell'utilizzo del numero di lamenti come parametro sostitutivo per valutare la qualità del servizio. Difatti, benché tale indicatore possa essere fuorviante nella comparazione fra enti diversi, potrebbe essere un valido ausilio qualora si volesse monitorare la qualità del servizio erogata nel tempo. Un suo peggioramento si tradurrebbe in un aumento automatico del numero di lamenti, misura che è può essere rilevata senza costi eccessivi. Al contrario la sottoposizione di questionari all'utenza o eventuali visite di tecnici esperti comporta costi molto più rilevanti che potrebbero ridurre il rapporto benefici/costi.

¹²³ Ad esempio, nel servizio di trasporto scolastico, un indicatore di *output*-processo può essere rappresentato dal numero dei chilometri percorsi. Se non ulteriormente specificato, tale misura può dare origine a diverse interpretazioni:

- può essere uguale al totale dei chilometri percorsi dai pullman addetti alle linee di trasporto scolastico (dato rilevato direttamente dal contachilometri); in questo caso, però, il numero di chilometri può comprendere anche i percorsi effettuati per le gite scolastiche (ovviamente senza considerare quelle svolte da altri operatori), per il trasporto dai plessi scolastici a quelli sportivi (per le ore di educazione fisica) o la mensa, o addirittura i percorsi tecnici, ad esempio quelli dal deposito al punto di inizio servizio o dalla fine servizio al deposito, oppure per il trasporto dei pasti dalla mensa scolastica ai diversi plessi, oppure ancora per raggiungere le officine per la manutenzione ordinaria;
- possono essere conteggiati i chilometri di linee presenti sul territorio e moltiplicati per il numero di giri effettuati in un giorno (generalmente due, andata e ritorno) e a loro volta moltiplicati per il numero di giorni di servizio (eventuali variazioni di tragitto devono essere considerate per non falsare il risultato);
- molto più accuratamente, il numero dei chilometri può essere rilevato dal conducente direttamente su una scheda nella quale viene specificato il numero di chilometri percorsi e la motivazione (percorso casa-scuola, percorso plesso scolastico-mensa, percorso plesso scolastico-strutture sportive, gita, percorso deposito-inizio servizio e viceversa, manutenzione).

Allargando la prospettiva agli indicatori di *input*, il problema della confrontabilità è ancor più rilevante quando si valutano indicatori di efficienza (rapporto *input/output*). In tal caso, il problema non riguarda solamente la omogeneità dell'*output*, ma anche quella della dell'*input*, sia quando non si dispone di un sistema di contabilità analitica e si utilizzano le risultanze della contabilità finanziaria, sia quando si utilizzano sistemi differenti di imputazione dei costi indiretti. Se strutturata, tale attività di confronto viene denominata *benchmarking*: in questo caso una delle fasi fondamentali è appunto la individuazione di criteri di valutazione omogenei degli indicatori.

3) *Usare indicatori disponibili tempestivamente.*

In linea generale, per i controlli manageriali è meglio una misura tempestiva¹²⁴, anche se meno accurata, di una accurata e non tempestiva. Fra i fattori che rendono il problema della tempestività nelle aziende pubbliche diverso rispetto a ciò che accade nelle imprese, ricordiamo che:

- può esistere un intervallo di tempo significativo tra l'impiego delle risorse e la manifestazione dei risultati, specialmente se trattasi di risultati relativi agli impatti sociali;
- può verificarsi che le informazioni relative alla misurazione di un determinato *output*-risultato passino per diversi livelli organizzativi prima di giungere i destinatari;
- alcuni dati, anche se non tempestivi, possono descrivere una situazione che non ha subito variazioni dal momento in cui i dati sono stati rilevati (essi sono quindi significativi come se fossero attuali), specie per quanto riguarda i fenomeni sociali.

4) *Identificare indicatori diversi per scopi diversi*

Gli indicatori impiegabili si distribuiscono lungo un continuum: alle estremità vi sono, da un lato, indicatori di *outcome* piuttosto approssimativi, strettamente correlati ai fini aziendali; dall'altro, misure di processo dettagliatamente formulate, ma soltanto lontanamente connesse alle finalità perseguite.

Pensare ad un "*continuum*" consente di comprendere meglio che:

¹²⁴ Ad esempio, nella elaborazione di un questionario per la misurazione della qualità di un servizio reso ad una determinata utenza, ad esempio il servizio di trasporto pubblico urbano, il responsabile potrebbe essere intenzionato ad inserire una miriade di domande per sondare i molteplici aspetti qualitativi del servizio: dalla comodità delle poltroncine dei bus, alla pulizia in prossimità delle fermate, dalla gentilezza del conducente, alla comprensibilità delle informazioni relative agli orari alla fermata oppure alla funzionalità del nuovo programma percorso/orario fornito sul sito internet. Oltre che aumentare notevolmente i costi relativi all'indagine, è molto probabile che per ottenere un numero adeguato di risposte sia necessario molto tempo, in quanto molti utenti (supponendo che sia un questionario sottoposto direttamente sull'autobus) si rifiuteranno di rispondere alle domande. Un questionario più mirato solo su alcune domande, al contrario, sarà maggiormente accettato, quindi le valutazioni si otterranno più velocemente. Ovviamente questa decisione comporterà la mancata conoscenza del giudizio degli utenti su alcuni aspetti.

- le misure appartenenti al livello superiore (*outcome*) sono indicatori più attendibili dell'efficacia di un programma rispetto alle misure di livello inferiore (processo) che possono non essere sufficientemente correlate alle finalità strategiche;

- gli indicatori di livello inferiore sono più semplici da dettagliare e quantificare di quelli del livello superiore;

- lo stesso “*continuum*” corrisponde al grado di utilità dei diversi tipi di indicatori ai vari livelli dell'organizzazione (Obiettivi strategici vs Obiettivi operativi): indicatori di *outcome* di dominio degli organi di governo, indicatori di *output* di dominio dei responsabili organizzativi di primo livello (dirigenti e posizioni organizzative), indicatori di processo di dominio dei responsabili di secondo livello e dei singoli dipendenti.

In tale ottica, va annoverato anche il problema degli indicatori di *output* e di *outcome* che vengono richiesti per stilare statistiche ufficiali. In qualche caso si tenta di utilizzare i medesimi indicatori anche per le finalità del Ciclo di gestione della *performance*. Da un lato questo consente di minimizzare i costi legati alla produzione delle informazioni, dall'altro lato, però, si può rischiare di utilizzare indicatori che possiedono una valenza informativa assai limitata, anche perché in alcuni casi questi possono essere addirittura fuorvianti.

5) *Sviluppare una gamma di indicatori.*

Il criterio da seguire per l'individuazione delle misure di *output* e di *outcome* è che ciascuna misura chiave deve rappresentare un aspetto diverso dell'*output* o *outcome* prodotto, ritenuto significativo. A volte si possono combinare i diversi indicatori di *output* ed *outcome*, integrandoli in un sistema in cui si specifica la qualità dell'*output*, dell'*outcome* e la *performance* organizzativa.

Tale approccio può essere molto costoso se fa uso di particolari tecniche, ma alcune sue semplificazioni possono rivelarsi particolarmente convenienti¹²⁵. Una di queste è rappresentata dalla *Balanced ScoreCard*.

6) *Non fornire più informazioni di quelle che probabilmente saranno utilizzate*

Quando si predispose un nuovo sistema di indicatori si tende a rilevare una grande quantità di dati per essere certi di poter soddisfare qualunque esigenza informativa. Ciò può comportare:

- un aumento dei costi dell'informazione senza un correlato aumento dei benefici;
- un aumento della complessità del sistema di rilevazione dei dati;
- distogliere l'attenzione dalle misure chiave;

¹²⁵ Una di queste è rappresentata dalla *Balanced ScoreCard*.

- la diminuzione della credibilità del sistema di misurazione in quanto tale.

È inoltre indispensabile rivedere continuamente il sistema di indicatori di *output* utilizzato e, qualora alcuni di essi non svolgano più alcuna funzione, proporre eliminazioni, di cui però dovrà essere mantenuta traccia e fornire motivazioni.

7) *Non dare eccessivo credito alle misure sostitutive.*

Come già segnalato, è necessario che non si dedichi troppa attenzione sulle misure sostitutive (o *proxy*) per non perdere di vista il reale obiettivo. In alcuni casi, qualora sia difficoltoso rilevare misure di *output* è possibile utilizzare anche misure di *input*¹²⁶, vale a dire misure che quantifichino i fattori produttivi impiegati.

3.6 L'Organismo Indipendente di Valutazione nel sistema dei controlli interni

Con riferimento alla valutazione della dirigenza, il d.lgs.150/2009 (c.d. Decreto Brunetta) è intervenuto attribuendo tale valutazione a nuovi soggetti, gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), i quali si sostituiscono, in tale attività, ai servizi di controllo interno. Tale riforma sostituisce la previgente valutazione della dirigenza, introducendo il concetto di valutazione delle performance individuali e organizzative, e si estende al personale amministrativo. Il controllo sulla dirigenza, ora disciplinato per tutte le pubbliche amministrazioni nel citato d.lgs.150/2009, è dunque fuoriuscito dal sistema dei controlli interni dell'ente locale delineati dal TUEL, pur restando strettamente legato alle verifiche attinenti al ciclo strategico dell'ente.

Nel nostro Paese, occorre ricordare che, la figura del valutatore delle performance delle Pubbliche Amministrazioni nasce alla fine degli anni '90 con la norma istitutiva dei Nuclei di Valutazione¹²⁷. Questi ultimi, composti in prevalenza da soggetti esterni alle amministrazioni, furono inizialmente tesi a valutare le prestazioni dei manager pubblici al fine dell'eventuale corresponsione della premialità correlata al raggiungimento di risultati di particolare rilevanza e qualità. L'esperienza dei nuclei di valutazione fallì, in quanto, a tali organismi non fu data la possibilità di operare in maniera indipendente, come soggetti terzi tra gli organi politici e le

¹²⁶ Un tipico esempio è quello dei servizi relativi al welfare dove, in mancanza di adeguati misuratori di *output*, si tende ad utilizzare come *proxy* le spese sostenute valutando che l'*output* cresca al crescere delle risorse utilizzate. È necessario però prestare molta cautela nel valutare l'*output* tramite misure di *input*. La ragione è ovvia: il ragionamento sottostante è rappresentato dalla proposizione "maggiori quantità di *input* maggiori quantità/qualità di *output*". Ma questa correlazione può, ovviamente, non essere valida.

¹²⁷ "Ad effettuare il controllo interno in ogni pubblica amministrazione doveva essere il nucleo di valutazione o il servizio di controllo interno, che avevano il compito di assistere l'organo di indirizzo politico in sede di verifica della rispondenza dei risultati dell'azione amministrativa rispetto ai programmi prefissati, ma in posizione di autonomia secondo quanto previsto dall'art. 20 del d. lgs. 29/93, comma 1 e 2". Hinna L.(2002), *L'evoluzione dei controlli interni nella pubblica amministrazione con particolare riferimento al d.lgs. 286/1999*, Cedam, Padova.

strutture operative, al contrario, essi subiscono sia con il d.lgs 29/93 che con il d.lgs.286/1999 l'interferenza ed il condizionamento degli organi politici¹²⁸. In queste condizioni si assisteva, spesso, ad un vero e proprio svilimento della funzione di controllo asservita alle logiche politiche che di buon grado accettavano sia la prassi della distribuzione a pioggia sia la consuetudine della massima elargizione dei premi di risultato¹²⁹.

Nel 2009 la Riforma Brunetta è venuta a rafforzare la funzione valutativa nella propria indipendenza¹³⁰ (istituzione degli Organismi Indipendenti di Valutazione), meglio precisandone la finalità (miglioramento della qualità dei servizi alla comunità e crescita professionale delle risorse umane), attribuendo ai nuovi OIV anche il compito di valutare le performance delle organizzazioni pubbliche nel loro complesso, e non più solo quelle individuali del management. Un importante cambiamento rispetto al d.lgs. 286/99 è rappresentato dall'art. 14 del d.lgs. 150/2009, in base al quale gli OIV non valutano la dirigenza, ma propongono al vertice politico-amministrativo una valutazione della dirigenza basata sulle risultanze del sistema di misurazione e valutazione. Tale sistema risulta articolato in modo da consentire ad ogni amministrazione di misurare e valutare la performance con riferimento a tre dimensioni:

- l'organizzazione nel suo complesso;
- le singole unità organizzative o le aree di responsabilità;
- i singoli dipendenti.

In tale ottica la riforma ha fatto proprio il principio della multidimensionalità¹³¹ della performance, sottolineando l'unitarietà dell'organizzazione e la finalizzazione della sua attività.

Il legislatore ha avuto, anche, ben presente la logica manageriale, delineando un sistema di misurazione e valutazione che ruota intorno al *ciclo della performance* i cui criteri premiali, sono correlati al livello di soddisfazione dei destinatari dei servizi.

¹²⁸In particolare l'art.20 del d.lgs. 29/93 non aveva fissato in nessun regolamento i criteri e le modalità per la nomina di membri che dovevano comporre gli organismi di controllo, lasciando tali elementi alla discrezionalità del vertice politico.

¹²⁹ Mele R., Adinolfi R. (2010), *Gestione e controllo delle pubbliche amministrazioni dopo la riforma Brunetta*, Aracne, Roma, pag. 151

¹³⁰ Sotto questo profilo la riforma Brunetta apporta importanti novità, in quanto prevede espressamente per i membri degli OIV l'incompatibilità con incarichi elettivi e con nomine per conto di partiti politici e di organizzazioni sindacali.

¹³¹All'interno della delibera n.112/10, la CIVIT (ora ANAC) ha individuato il concetto di "albero della performance", un modello logico che serve a rappresentare le varie dimensioni della performance e il loro rapporto causa-effetto, in particolare, i legami tra mandato istituzionale, missione, visione, aree strategiche, obiettivi strategici, e piani d'azione, tale modello fornisce una rappresentazione articolata, completa, sintetica ed integrata della performance dell'amministrazione, ma deve essere costruito su misura rispetto ai contenuti operativi e di contesto nel quale è calato e può, pertanto, assumere forme e strutture differenti.

Al fine di garantire l'omogeneità e la confrontabilità delle performance organizzative e delle relative modalità di valutazione dei dipendenti, l'art.4 del d.lgs. 150/2009 prevede per tutte le Pubbliche amministrazioni, un ciclo di gestione della performance da articolare, in coerenza con la programmazione finanziaria ed il bilancio, nelle seguenti fasi di processo¹³²:

1. definizione e assegnazione degli obiettivi (strategici e operativi) da raggiungere;
2. misurazione della performance organizzativa e individuale;
3. monitoraggi in corso di esercizio;
4. valutazione della performance organizzativa e individuale;
5. utilizzo sistemi premianti secondo criteri di valorizzazione del merito
6. rendicontazione dei risultati

Il ciclo della performance può essere riassunto in tre fasi¹³³:

- la pianificazione: in cui vengono individuati e assegnati gli obiettivi che si intendono raggiungere, corredati degli indicatori di risultato e delle risorse utilizzabili;

- la gestione: relativa all'implementazione delle misure operative per la realizzazione degli obiettivi;

- la rendicontazione, tesa a mettere in evidenza i risultati ottenuti sia nei confronti degli organi di indirizzo politico-amministrativo sia di tutti gli altri stakeholder.

A valle e a chiusura di questo ciclo si pone il processo di valutazione della dirigenza che traspone la misurazione della performance organizzativa¹³⁴ su quella individuale.

In questo quadro, i controlli interni di tipo gestionale dovrebbero fungere da supporto all'intero ciclo della performance, operando in modo integrato tra loro. In particolare, il controllo di gestione è chiamato a verificare il grado di efficienza, efficacia ed economicità raggiunto sia in itinere sia a consuntivo, fornendo altresì gli elementi informativi necessari per

¹³²Ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 150/2009, Ciclo di gestione della performance si ha: "1. Ai fini dell'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 3, le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance. 2. Il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti fasi: a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori; b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocatione delle risorse; c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi; d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale; e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito; f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi".

¹³³Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers, *I controlli interni della Pubblica Amministrazione: criticità e prospettive evolutive*, Febbraio 2016, pg 20.

¹³⁴La performance organizzativa attiene all'andamento della gestione dell'ente sotto molteplici angolature: la soddisfazione dei bisogni a livello di utente finale; la realizzazione dei programmi e dei piani; l'efficiente impiego delle risorse pubbliche; la qualità e la quantità dei servizi prestati; la promozione delle pari opportunità. La performance individuale, invece, attiene alla capacità dei singoli dirigenti di raggiungere gli obiettivi individuali loro assegnati, contribuendo così alla performance generale della struttura.

l'elaborazione per il controllo strategico e per la valutazione dei dirigenti. Sulla base di tali indicatori, infatti, il controllo strategico assicura la puntuale verifica dell'attuazione dei piani e programmi, evidenziando eventuali scostamenti tra risultati e obiettivi, al fine di innescare meccanismi correttivi nella gestione. In relazione alle risultanze del controllo strategico devono poi essere effettuate le valutazioni individuali del personale con qualifica dirigenziale in una prospettiva meritocratica che promuova l'efficienza e la produttività dell'ente.

Gli enti locali, tuttavia, pur sviluppando un ciclo della performance coerente in termini di principi e finalità con la riforma¹³⁵, nello stesso tempo, adottano modalità operative differenti da quelle definite per le amministrazioni centrali, e ciò consente loro di capitalizzare le esperienze in materia di misurazione e valutazione delle performance. Elemento cardine su cui si basa l'interpretazione normativa per gli enti locali è, dunque, che l'articolazione e l'applicazione dell'intero ciclo della performance, pur essendo rimessa all'autonomia dell'ente deve:

- contenere elementi di collegamento con gli obiettivi di breve e medio termine (fino a 3 anni) dell'ente stesso;
- consentire un maggiore livello di confrontabilità (quando utile e possibile) con enti analoghi;
- essere strettamente collegata a percorsi di miglioramento continuo.

Gli enti locali realizzano il ciclo di gestione della performance redigendo, secondo i principi¹³⁶ stabiliti dalla riforma, i documenti¹³⁷ previsti dal d.lgs. 267/2000, quest'ultimo disciplinando ampiamente la gestione di tali enti consente un'applicazione solo parziale del decreto Brunetta¹³⁸.

¹³⁵In linea con quanto previsto dall'art. 16 del d.lgs. 150/2009

¹³⁶di cui agli articoli 4 e 5 del d.lgs. 150/2009

¹³⁷Art. 151-Principi in materia di contabilità; Art. 169-Piano esecutivo di gestione; Art. 197-Modalità del controllo di gestione; Art. 227- Rendiconto della gestione; Art. 231-La relazione sulla gestione.

¹³⁸Tali enti, infatti, sono obbligati a recepire nei propri ordinamenti solamente i principi individuati negli articoli 3 (principi generali), 4(ciclo di gestione della performance), 5 comma 2 (modalità di definizione degli obiettivi), 7 (sistema di misurazione e valutazione della performance), 9 (ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale) e 15 comma 1 (promozione, da parte dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, della cultura della responsabilità, del merito, della trasparenza e dell'integrità). I contenuti del Piano della performance e della Relazione sulla performance, sono ampiamente assimilabili alle informazioni fornite nel bilancio di previsione, nel piano esecutivo di gestione, nel piano dettagliato degli obiettivi, nel rendiconto della gestione e nella relazione a rendiconto della gestione, che gli enti locali sono tenuti ad adottare ai sensi del d.lgs. 267/2000. Nicotra V., D'Amato A., Loretucci M., (2010), *L'applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 negli enti locali: le prime linee guide dell'Anci*, pagg. 1-25

Dall'analisi del d.lgs 150/2009 emerge come il legislatore si sia ispirato al management by objectives¹³⁹ per il modello di direzione ed al performance pay come schema di incentivazione¹⁴⁰.

Il legislatore ha condiviso il principio, sostenuto in letteratura, per il quale l'obiettivo deve essere SMART¹⁴¹, inserendo nella norma¹⁴² le seguenti caratteristiche:

- rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
- specifici e misurabili in termini concreti e chiari;
- tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;
- commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili

Successive deliberazioni del soggetto allora preposto a regolare il ciclo della performance, prima CIVIT poi ANAC, sono venute ad attribuire ai valutatori compiti di controllo via via più rilevanti, affiancando così all'originario ruolo di agente del cambiamento anche funzioni di natura ispettiva, non sempre facilmente conciliabili con l'originaria inclinazione manageriale/organizzativa dell'OIV presente nel d.lgs.150/2009.

¹³⁹Già all'inizio degli anni ottanta del secolo scorso vengono individuati diversi limiti nel MBO, Deming W.E. (1982), *Out of Crisis: Quality, Productivity and Competitive Position*, Cambridge University Press (trad. It. L'impresa di qualità, Iseidi:Torino,1989).In merito al management by objectives quello che è profondamente controverso è che questo sistema si concentra sul prodotto finale di una sequenza di attività, avvantaggia quindi le prestazioni a breve termine a discapito della pianificazione a lungo termine, introduce il timore di non farcela, alimenta la rivalità tra le persone ed ostacola il lavoro di gruppo; inoltre presuppone una grande sicurezza nella determinazione delle previsioni e ciò mette a rischio la sua efficacia quando viene utilizzata in un contesto ambientale dinamico.

¹⁴⁰Gli schemi di remunerazione performance pay, hanno una bassa capacità di valorizzare il lavoro di gruppo e la cooperazione per cui si rischia di rinforzare i comportamenti individualistici, Drago R.,Garvey G. (1998), *Incentives for helping on the job: theory and evidence. Journal of LaborEconomics*.

¹⁴¹*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-Specific*

¹⁴²Art.5 d.lgs. 150/2009, Obiettivi e indicatori: "1.Gli obiettivi sono programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. Gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa".

3.6.1 Le recenti evoluzioni normative degli Organismi di Valutazione

L'affermarsi dei principi del “new public management¹⁴³” in ambito europeo, ha elevato il grado di attenzione rivolto oltre ai concetti di efficacia ed efficienza nella gestione della “*res publica*”, alla qualità dei servizi forniti agli utenti-cittadini e al livello di trasparenza. In questo nuovo quadro di riferimento, i sistemi di controllo interno, nell'intenzione dei legislatori nazionali, devono divenire uno strumento a disposizione del management per valutare e migliorare la *performance* degli enti pubblici. Inoltre, valorizzando i concetti di trasparenza dell'azione amministrativa e di responsabilizzazione dei gestori, i controlli interni vengono considerati funzionali, oltre che ad obiettivi di efficienza ed efficacia gestionale, anche ad una finalità più ampia di prevenzione e repressione dei fenomeni di corruzione.

In tale ottica, la disciplina degli Organismi di Valutazione è stata recentemente oggetto di interventi normativi che hanno introdotto nuovi compiti in carico agli organismi stessi. Le innovazioni recenti fanno riferimento alle seguenti fonti:

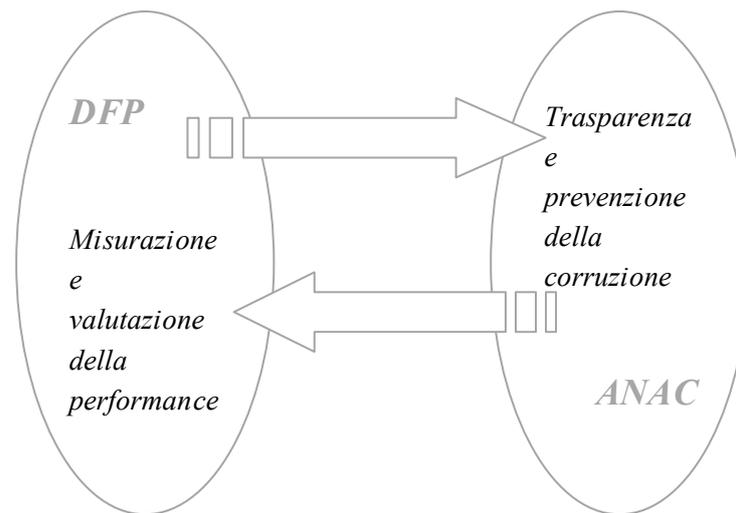
- d.p.r.105/2016 in applicazione dell'art. 19, comma 10, del d.l. 90/2014;
- d.lgs. 97/2016 in modifica e integrazione della legge 190/2012 e del d.lgs 33/2013;
- Piano Nazionale Anticorruzione ANAC 2016.

Il D.P.R. 105/2016 è il regolamento di riordino delle funzioni in materia di misurazione e valutazione della *performance*, trasferite¹⁴⁴, come si dimostra in Figura n. 6, dall' ANAC al Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) ai sensi di quanto previsto dal d.l. 90/2014, con conseguente revisione degli organismi di valutazione.

¹⁴³Locuzione elaborata agli inizi degli anni novanta per indicare il complesso delle politiche adottate per rendere il settore pubblico più efficiente, replicando tecniche gestionali di stampo aziendalistico, Hood(1995), *The New Public Management in the 1980s: variations on a theme*, in *Accounting organizations and society*, 20, 2/3, pagg.93-109.

¹⁴⁴ Come accennato, con il d.l. 90/2014 (convertito con modificazioni, dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114) le funzioni del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri (DFP) in materia della prevenzione della corruzione, sono state trasferite all'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC). Parallelamente, il medesimo decreto, al fine di concentrare l'attività dell'ANAC sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione, ha trasferito le funzioni della predetta Autorità in materia di misurazione e valutazione della performance al DFP.

Figura n. 5 - Il trasferimento di funzioni tra ANAC e DFP a seguito del d.lgs. 90/2014



Elaborazione personale

Con riguardo alle funzioni degli Organismi di Valutazione, il D.P.R. n. 105/2016, all'art. 6 nel revisionare la disciplina degli organismi indipendenti di valutazione, richiama ed integra le disposizioni dell'art. 14 del decreto Brunetta, articolo che, come è ben noto, non costituisce norma di diretta applicazione né norma di principio per le autonomie locali, tuttavia si considera che i compiti richiamati nell'art. 14 predetto, sono assolutamente rilevanti ed opportuni anche per l'OIV di un qualsivoglia ente locale, pur non costituendo tale articolo norma di principio per questi ultimi. In particolare all'interno dell'art. 6, risulta di specifico interesse il dettato del comma 2, che di seguito si riporta integralmente:

“L'organismo indipendente di valutazione svolge le funzioni e le attività di cui all'art. 14 del Decreto legislativo n. 150 del 2009 con l'obiettivo di supportare l'amministrazione sul piano metodologico e verificare la correttezza dei processi di misurazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione della performance organizzativa e individuale. Verifica, inoltre, che l'amministrazione realizzi nell'ambito del ciclo della performance un'integrazione sostanziale tra programmazione economico-finanziaria e pianificazione strategico-gestionale. Ai fini della valutazione della performance organizzativa, promuove l'utilizzo da parte dell'amministrazione dei risultati derivanti dalle attività di valutazione esterna delle amministrazioni e dei relativi impatti”.

A seguito delle novità introdotte dal d.l. 90/2014, il d.lgs. 97/2016 attuativo della c.d. Riforma Madia¹⁴⁵, recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza”, interviene, a meglio disciplinare le funzioni dei diversi soggetti chiamati a svolgere un ruolo di prevenzione della corruzione all’interno delle amministrazioni pubbliche, quali:

- l’organo di indirizzo,
- il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
- l’organismo di valutazione.

Il provvedimento normativo, da un lato, concretizza una significativa revisione delle disposizioni sulla trasparenza, anche adeguandosi agli standard internazionali¹⁴⁶, dall’altro introduce misure che consentono una più efficace azione di prevenzione e di contrasto delle condotte illecite nelle pubbliche amministrazioni. Di fatto, l’oggetto specifico dell’intervento normativo è la riscrittura del d.lgs.33/2013, il testo unico sulla trasparenza, nonché l’introduzione di alcune modifiche all’art.1 della legge 190/2012 in materia di prevenzione della corruzione.

Con riferimento alle nuove incombenze in capo agli OIV, il d.lgs. 97/2016¹⁴⁷ prevede che: “L’organismo indipendente di valutazione verifica, anche ai fini della validazione della relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all’anticorruzione e alla trasparenza. Esso verifica i contenuti della relazione di cui al comma 14 (cioè la relazione annuale del responsabile della prevenzione e della corruzione) in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. A tal fine,

¹⁴⁵ Legge delega 124/2015

¹⁴⁶ Sebbene la Commissione Europea non abbia competenza diretta in materia di organizzazione dei controlli interni al settore pubblico negli Stati Membri, essa è responsabile per la definizione degli *standard* rispetto ai quali valutare l’adeguatezza delle forme di controllo implementate dagli Stati nazionali per la gestione dei fondi comunitari. In particolare a partire dagli anni novanta ha iniziato a svolgere una funzione di supporto in favore dei paesi candidati all’adesione, sviluppando per questi ultimi un modello di riferimento per i sistemi di gestione e controllo. Tale modello noto come *Public Internal Financial Control (PIFC)* si ispira ai principi del *White Paper* della Commissione europea del 2000, concernente le prospettive di riforma dei controlli interni. Il sistema PIFC muove dal modello di controllo interno elaborato nei documenti CoSo e si rivolge all’intera area della finanza pubblica mirando a garantire la trasparenza e l’efficienza del settore pubblico. Si compone di tre parti: il sistema di gestione e controllo (*Financial Management and Control systems, FMC*), il servizio di *internal audit* (IA), l’unità centrale di armonizzazione (*Central Harmonization Unit, CHU*). Nelle amministrazioni pubbliche, il documento INTOSAI “*Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*” del 2004, prevede l’estensione, del modello integrato di controlli interni sviluppato dal CoSo, considerandolo adeguato e funzionale anche rispetto alle specificità dei soggetti appartenenti al settore pubblico (quali il perseguimento di obiettivi non esclusivamente economici, di carattere socio-politico, il maggior grado di difficoltà legato alla valutazione della performance che richiede giudizi basati sia sul parametro classico della legalità sia su quelli di derivazione aziendalistica, la particolare rilevanza che assumono i principi della trasparenza e della responsabilità in virtù della derivazione collettiva delle risorse gestite).

¹⁴⁷ L’Art. 41, comma h) del d.lgs. 97/2016, aggiunge all’art.1 della legge 190/2012, dopo il comma 8, il comma 8 *bis* sulle nuove incombenze in carico agli organismi di valutazione.

l'organismo medesimo può chiedere al Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti. L'organismo medesimo riferisce all'Autorità nazionale anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza”.

In linea con le modifiche legislative intervenute, nel nuovo Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (PNA 2016)¹⁴⁸, predisposto recentemente dall'Anac¹⁴⁹, gli organismi di valutazione sono chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della *performance* degli uffici e dei funzionari pubblici.

Con riferimento alle modalità di interazione fra gli OIV e l'ANAC, relativamente allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, il PNA 2016 prevede¹⁵⁰ che: “Nell'ambito dei poteri di vigilanza e controllo attribuiti all'ANAC, l'Autorità si riserva di chiedere informazioni tanto all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) quanto al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza (art. 1, comma 8-bis, Legge n. 190/2012), anche tenuto conto che l'OIV riceve dal RPCT le segnalazioni riguardanti eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (PTPC) (art. 1, comma 7, Legge n. 190/2012). Ciò in linea di continuità con quanto già disposto dall'art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, ove è prevista la possibilità

¹⁴⁸ Di cui le amministrazioni dovranno tener conto nei loro Piani triennali di prevenzione della corruzione (PTCP), in particolare dalla formazione dei PTCP, per il triennio 2017-2019. Tali piani, dopo la riforma del 2016, assurgono a strumento generale di programmazione con l'individuazione, da un lato, degli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo politico di ciascun ente e, dall'altro lato, delle misure organizzative per l'effettiva attuazione della trasparenza che non viene più tradotta in un separato documento ma che diviene, quindi, parte integrante dei PTCP come sezione specifica. Secondo il vademecum ANCI negli enti dotati dell'organo esecutivo (Giunta) e dell'organo di indirizzo generale (Consiglio) sarebbe opportuno che i criteri generali del PTPC siano varati dal secondo e poi dettagliati ed adottati in via definitiva dal primo, entro il 31 gennaio, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione, allo stato individuato nel segretario generale, salvo diversa opzione del Presidente della Giunta. Del pari l'organo consiliare di indirizzo dovrebbe fissare i criteri di modifica dell'assetto organizzativo per assicurare il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal PTPC laddove dalla Relazione annuale emergano significativi scostamenti e criticità.

¹⁴⁹ Dopo la fase di divulgazione pubblica con l'acquisizione dei pareri degli interessati, l'ANAC ha approvato in via definitiva il nuovo Piano Nazionale Anticorruzione con delibera 3 agosto 2016, n. 831, che, per la prima volta, risulta articolato e modulato su diverse categorie di amministrazioni, tenendo conto delle rispettive peculiarità e delle criticità rilevate per l'implementazione delle misure varate dal precedente. Sulla Sezione dedicata ai Comuni e alle Città Metropolitane si è di recente soffermata l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani che ha approntato lo scorso 4 ottobre 2016 un sintetico vademecum recante le principali direttrici operative, dopo aver sottolineato che: “il citato atto generale costituisce un modello destinato a contemperare l'esigenza di uniformità nel perseguimento di effettive misure di prevenzione della corruzione con l'autonomia organizzativa delle amministrazioni nel definire i caratteri delle proprie strutture e, all'interno di esse, le misure gestionali necessarie a prevenire i rischi di corruzione rilevati”, così come individuati in via principale dal medesimo PNA.

¹⁵⁰ Al terzultimo capoverso del paragrafo 5.3 del PNA 2016

per l'ANAC di coinvolgere l'OIV per acquisire ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza".

Con riferimento all'ambito applicativo soggettivo del PNA la novella recata dal d.lgs. n. 97/2016 amplia il novero dei soggetti tenuti al rispetto delle regole in materia di trasparenza, includendovi non solo tutte le Pubbliche Amministrazioni¹⁵¹, tradizionalmente intese, ma anche:

- le Autorità portuali e quelle indipendenti;
- gli Enti pubblici economici e gli ordini professionali;
- le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore ad euro 500.000,00, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da Pubbliche Amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da Pubbliche Amministrazioni;
- le società di controllo pubblico e quelle a partecipazione pubblica, così come definite dal d.lgs. n. 175/2016 (ossia, rispettivamente, quelle in cui una o più amministrazioni esercitano poteri di controllo di cui all'art. 2, lett. b del d.lgs. n. 175/2016; ovvero quelle in cui figurino soci pubblici o a controllo pubblico).

Duplice l'ordine delle misure contemplate dal Piano¹⁵²: quelle di carattere oggettivo che mirano, attraverso soluzioni organizzative, a ridurre ogni spazio possibile all'azione di interessi particolari volti all'improprio condizionamento delle decisioni pubbliche; e quelle di carattere soggettivo che mirano a garantire la posizione di imparzialità del funzionario pubblico che partecipa, nei diversi modi previsti dall'ordinamento (adozione di atti di indirizzo, di gestione, compimento di attività istruttorie), ad una decisione amministrativa.

Il nuovo piano ha il merito di aver tenuto presente, da un lato, le influenze comunitarie ed internazionali¹⁵³ in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e, dall'altro le

¹⁵¹ Di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165

¹⁵² Per approfondimenti si veda: Osservatorio Enti Locali (2016), *Focus sullo stato di attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, alla luce delle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016*, CNDCEC - FNC

¹⁵³ L'ANAC rammenta di partecipare attivamente alle attività svolte nelle sedi internazionali quali l'ONU, il G20, L'OCSE, il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea da cui emergono, a fianco dell'azione repressiva, importanti orientamenti e leve di tipo preventivo della corruzione di cui il PNA fa parte. Nell'ambito del G20 l'Anti Corruption Working Group lavora poi con l'OCSE e la Banca Mondiale per fornire indirizzi di policy nella definizione e attuazione delle misure contro la corruzione: gli High Level Principles sulla governante dell'anticorruzione mondiale vengono adottati dai Leader nel corso di summit che, di volta in volta, concludono l'esercizio multilaterale annuale.

peculiarità delle diverse categorie di amministrazioni, rendendo più agevole il compito dei responsabili per la predisposizione dei singoli PTPC.

Alla luce di quanto sopra, si evidenzia che secondo alcuni esperti¹⁵⁴, il rafforzamento dei compiti di controllo degli OIV rischia di sovrapporre questi ultimi ad alcune delle prerogative dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, al punto che pare opportuno raccomandare una sempre più stretta collaborazione preventiva tra i diversi soggetti sia per massimizzare l'efficacia dell'azione di controllo sia per evitare reciproche dannose interferenze e "invasioni di campo".

Infine altri studiosi¹⁵⁵ ritengono che: "la validazione esterna della valutazione, prevista nel d.l. n. 90/2014, possa essere una soluzione che dovrebbe essere affiancata dall'alleggerimento delle verifiche di regolarità amministrativa che per quanto *abilitanti* non sono *qualificanti* la funzione", inoltre potrebbero essere svolte dagli uffici di prefettura o dalla stessa ANAC, affinché gli organismi di valutazione possano riporre al centro della propria azione la performance gestionale in senso stretto e non di tipo amministrativo e possano realizzare la loro principale finalità normativa riferibile alla valutazione delle performance istituzionali, organizzative ed individuali.

3.6.2 Le competenze del valutatore di performance pubbliche

La finalità primaria della valutazione di performance è orientare costantemente al miglioramento l'agire dell'organizzazione pubblica e del suo management. La spinta al miglioramento costituita dalla valutazione è tanto più rilevante e preziosa in quanto, tipicamente, la Pubblica Amministrazione non è soggetta al mercato come determinante agente regolatore; il valutatore pubblico diventa quindi un insostituibile fautore di innovazione e cambiamento il cui apporto deve contribuire a generare valore per le comunità amministrate, in linea con quanto la competizione del mercato spinge le aziende private a evolvere e migliorare il proprio prodotto.

Per generare questa spinta innovativa il valutatore pubblico, oltre ai "ferri del mestiere" più tipici (strumenti di management, di pianificazione, di misurazione e valutazione di performance di varia tipologia), deve poter disporre di ampi elementi comparativi tra realtà

¹⁵⁴ Bevilacqua P. (12/2016), *Nuovi compiti degli Organismi di Valutazione a valle delle recenti evoluzioni normative*, Azienda Italia, pg 647.

¹⁵⁵ Ziruolo A.(2016), *Valore pubblico e società partecipate. Tendenze evolutive della performance*, FrancoAngeli, Milano, p. 245.

simili all'interno del contesto pubblico in cui opera, deve saper individuare, diffondere e rendere metabolizzabili le buone prassi, in sintesi deve saper seminare miglioramento. A tal fine risulta chiaro come l'esperienza di più realtà pubbliche omologhe che il valutatore può mettere in circolo nella vita dell'ente, sia un importante elemento di valore e, concretamente, significhi poter rendere disponibili metodologie diverse, casistica più ricca, nuovi strumenti, problemi già altrove qualificati e, auspicabilmente, risolti.

Per poter poi realizzare appieno le finalità anzidette il valutatore di performance pubbliche deve avere compiuta coscienza del proprio ruolo e delle complesse interazioni tra i diversi soggetti con cui si relaziona (amministratori pubblici, tecnostruttura, stakeholder, organi esterni di controllo,...), deve quindi possedere profilo ed approccio altamente consulenziale. Ciò significa essenzialmente:

- ✓ possedere un know-how spiccatamente multidisciplinare, saperlo contestualizzare e saperlo trasferire alla dirigenza pubblica orientandone i comportamenti ed i risultati mediante la leva della valutazione;
- ✓ presidiare le principali variabili di mix organizzativo sia delle organizzazioni complesse in generale, sia delle Pubbliche Amministrazioni in particolare.

Tra le prime variabili si evidenziano:

- la visione d'insieme dell'organizzazione; il controllo strategico e di gestione; la gestione e valorizzazione delle risorse umane; l'analisi e la revisione dei processi di produzione di valore; la comunicazione organizzativa;

Tra le seconde variabili si evidenziano:

- norma e prassi sui temi di maggiore rilievo per i compiti attribuiti;
- i fondamenti di finanza e contabilità pubblica nonché i loro riflessi sugli aspetti programmatori, anche con riferimento al contesto allargato in cui l'ente esprime le proprie funzioni ed eroga i servizi, e in particolare al mondo degli organismi partecipati;
- la contrattualistica di lavoro nazionale di settore e i contratti decentrati con i relativi orientamenti applicativi e la giurisprudenza aggiornata;
- norma e prassi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza

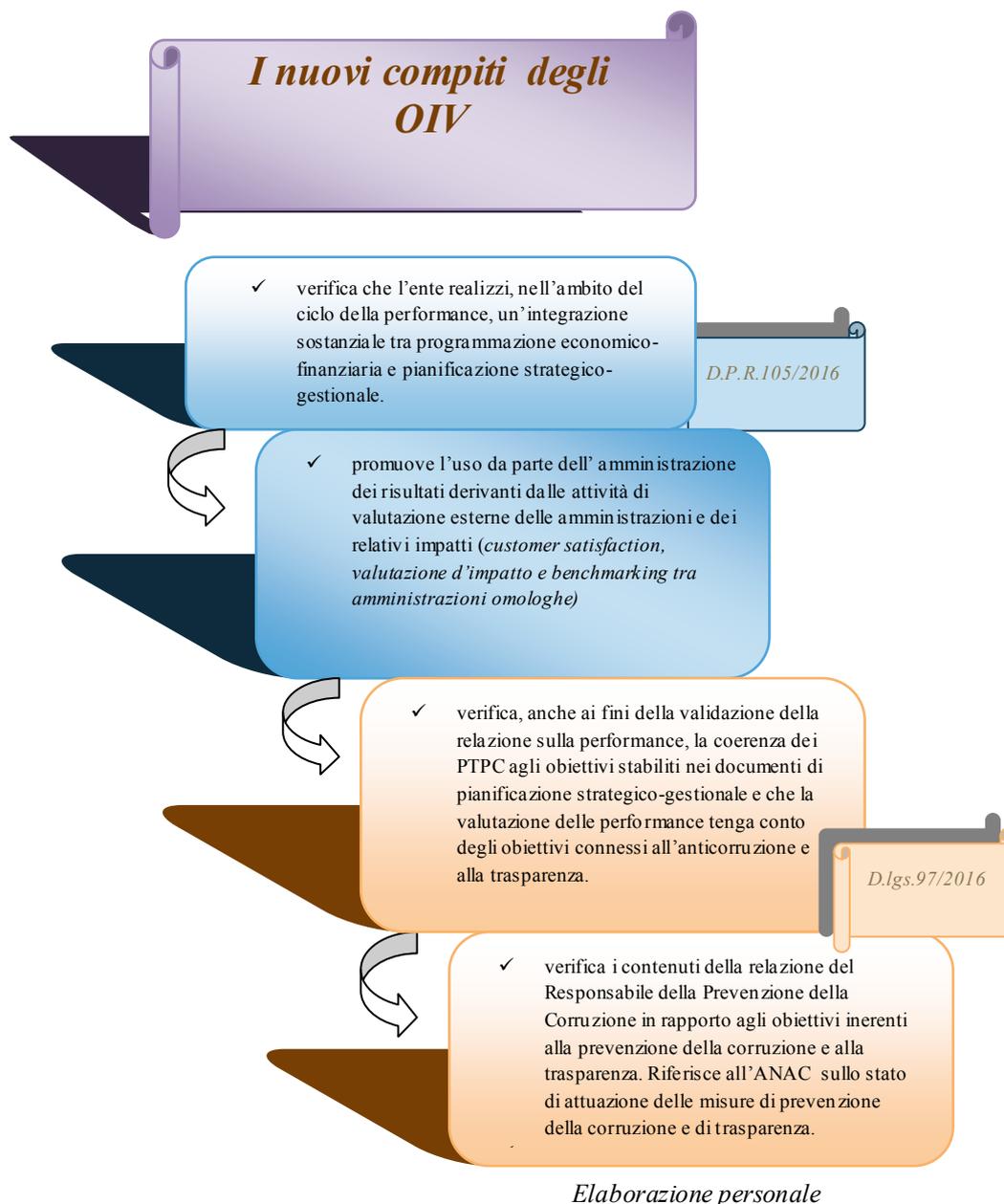
Fine ultimo del processo valutativo è il miglioramento: in un contesto complesso come quello in cui gli OIV sono chiamati ad agire, solo competenze¹⁵⁶ multidisciplinari ed

¹⁵⁶ Oggi, nella delibera CIVIT sulla composizione degli OIV (delibera n. 12/2013) si richiede che i componenti abbiano una laurea (non triennale) ricreando le condizioni *ante* riforma Brunetta (d.lgs n. 150/2009), nella precedente invece (delibera n.

interagenti possono fornire indicazioni adeguate al livello dei nuovi bisogni della comunità.

In attesa del riordino complessivo della disciplina della valutazione delle performance pubbliche, in completa attuazione della Riforma Madia, che detterà linea e prassi per il prossimo futuro, l'auspicio è che dette norme applicative valorizzino la professionalità dei valutatori e non ne limitino il ruolo a compiti ispettivi.

Figura n. 6 - Verso la semina del miglioramento: i nuovi compiti degli Oiv



7/2012), restringendo troppo la sfera della competenza, si richiedeva che i componenti fossero laureati in Economia o in Ingegneria gestionale.

3.7 Esempi di modelli di misurazione esistenti in letteratura

La finalità di questo capitolo non è quella di suggerire l'implementazione di uno specifico modello di misurazione, ma, attraverso un confronto tra alcuni di essi, indirizzare verso una scelta che rifletta le esigenze specifiche di ogni organizzazione.

I modelli¹⁵⁷ più diffusi sono:

1. *Balanced Scorecard* (BSC) - il più popolare, con un chiaro legame sia tra risultati, processi e risorse, che tra obiettivi, indicatori ed azioni¹⁵⁸;
2. *Performance Prism* - meno conosciuto della BSC, ma interessante per la prospettiva incentrata sugli *stakeholder*¹⁵⁹;
3. *Common Assessment Framework* (CAF) – ispirato all'EFQM, con radici nel *Total Quality Management*, più orientato all'autovalutazione, ma comunque diffuso in Italia (principalmente negli enti locali) e legato all'utilizzo di indicatori¹⁶⁰.

Sia la BSC che il *Performance Prism* sono modelli strutturati per aiutare i vertici organizzativi a costruire il consenso intorno alla visione e alla strategia dell'organizzazione. Attraverso entrambi i modelli, si possono legare indicatori e *target* ad obiettivi e risorse. La differenza principale tra BSC e *Prism* risiede nello sviluppo della strategia, che precede l'identificazione degli indicatori: la BSC si fonda su un paradigma *resourcebased*¹⁶¹, mentre il *Prism* parte da una concezione *stakeholderbased*¹⁶² dell'organizzazione.

A differenza di BSC e *Prism*, che sono primariamente dei sistemi di misurazione strategici, il CAF è uno strumento di gestione della qualità. Il CAF si fonda sul principio che risultati eccellenti per i diversi *stakeholder* si ottengono attraverso una *leadership* che guidi politiche e strategie, nonché un'efficace gestione di personale, *partnership*, risorse e processi.

La Tabella n. 2 confronta i tre modelli lungo le seguenti dimensioni:

1. scala: settore, organizzazione, gruppo/individuo;

¹⁵⁷ Delibera Civit n.89/2010 – Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance.

¹⁵⁸ Kaplan R. S. and Norton, D.P. (1992), "The Balanced Scorecard-Measures that drive performance", Harvard Business Review, Vol. 70, No.1, pag. 71-79.

¹⁵⁹ Neely A., Adams, C. and Kennerley, M. (2002), *The Performance Prism: The scorecard for measuring and managing business success*. London. Financial Times Prentice Hall.

¹⁶⁰ Riferimenti riguardo al CAF e ad esempi significativi del suo utilizzo possono essere trovati nel sito: www.qualitapa.gov.it

¹⁶¹ Barney J.B. (1991), "Firm resource and sustained competitive advantage", Journal of Management, Vol. 17 No. 1, pag. 99-120.

¹⁶² Freeman R.E. (1951), *Strategic management: A stakeholder approach*, Pitman Publishing Inc, Boston; Jawahar I.M. and McLaughlin G.L. (2001), "Toward a descriptive stakeholder theory: An organizational life cycle approach", *The Academy of Management Review*, Vol.26, No.3, pag.397-414.

2. gestione dei dati/supporto ICT richiesto, ad es. *software base, database sistema di business intelligence, Enterprise Performance Management, open source, etc.*;
3. risorse umane richieste;
4. scopo e risultati attesi: monitoraggio, *reportistica*, miglioramento, ricompense individuali, etc.;
5. utilizzo delle informazioni: riportate all'interno, all'esterno, utilizzabili da un osservatorio, etc.;
6. comparabilità dei dati o rappresentazione del contesto;
7. principali punti di forza e di debolezza;
8. possibile utilizzo congiunto con altri modelli.

Tabella n. 2 – Confronto tra *Balanced Scorecard, Performans Prism e Common Assessment*

<i>Aspetti/Modelli</i>	<i>Balanced Scorecard</i>	<i>Performance Prism</i>	<i>Common Assessment Framework</i>
Scala	Applicabile a livello organizzativo e, a cascata, anche a livello di dipartimento, gruppo e individuo	Applicabile a livello organizzativo e, a cascata, anche a livello di dipartimento, gruppo e individuo	Applicabile a singole organizzazioni secondo un approccio olistico; in organizzazioni di grandi dimensioni anche in servizi o dipartimenti
Gestione dei dati	Richiede software abbastanza avanzati, utili Business Intelligence ed EPM in organizzazioni complesse	Richiede software di diversa complessità, difficilmente reperibili sul mercato	Non richiede software sofisticati
Risorse	Consistenti, a tutti i livelli dell'organizzazione	Consistenti, soprattutto nella fase di sviluppo	Limitate, anche se coinvolgono soprattutto i vertici organizzativi
Scopo/Risultati attesi	Esecuzione della strategia, monitoraggio, valutazione risultati ottenuti vs. processi eseguiti e risorse impiegate, reportistica, miglioramento, premialità, etc.	Coinvolgimento degli stakeholder, monitoraggio, valutazione risultati ottenuti vs. processi eseguiti e risorse impiegati, reportistica, miglioramento, premialità, etc.	Autovalutazione in ottica di miglioramento continuo

<i>Aspetti/Modelli</i>	<i>Balanced Scorecard</i>	<i>Performance Prism</i>	<i>Common Assesment Framework</i>
Utilizzo informazioni	Sia interno che esterno	Sia interno che esterno, soprattutto verso gli stakeholder principali	Prevalentemente interno, in quanto basato sull'autovalutazione, a meno che il processo di sviluppo non preveda il coinvolgimento di certificatori esterni
Comparabilità /Contesto	Entrambi	Entrambi, anche se maggiormente legato al contesto	Legato al contesto, in quanto consente la comparabilità solo all'interno
Punti di forza e debolezza	Utilizzabile in vari modi e per diversi fini; può essere modificato a seconda delle esigenze; consente di introdurre indicatori generali e standard; ampiamente utilizzato all'estero sia nel privato che nel pubblico e anche nel contesto pubblico italiano; richiede adeguate competenze; comporta il rischio che si esaurisca in un mero sforzo di reporting.	Molto utile per coinvolgere gli stakeholder, nonché per comprenderne interessi e bisogni; lega esplicitamente gli indicatori alle fasi di definizione, esecuzione e revisione della strategia; richiede adeguate competenze; può enfatizzare eccessivamente il ruolo degli stakeholder	Facile da usare come profilo di partenza; utile per avviare e promuovere il miglioramento continuo; utilizzato molto in Italia negli enti locali; comporta il rischio che rimanga in una fase iniziale non si sviluppi in piani d'azione orientati all'outcome
Possibilità di utilizzo congiunto con altri approcci	Possibilità di considerare maggiormente la partecipazione degli stakeholder (in modo potenzialmente simile al Prism), spingendo la relativa prospettiva fino all'individuazione degli outcome	Possibilità di integrarsi con il CAF enfatizzando maggiormente il peso delle strategie basate sulle risorse interne	Possibilità di migrazione verso modelli più sofisticati che siano rivolti all'esterno

Fonte: Delibera n. 89/2010 Civit – Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6 lettera d) e 30, del d.lgs 150/2009.

CAPITOLO 4

GLI STRUMENTI DEL CONTROLLO DI GESTIONE PER DIAGNOSTICARE LE CONDIZIONI DI DISEQUILIBRIO.

Introduzione

In fase deduttiva si è messo in luce come sia necessario, per le società partecipate pubbliche, cambiare in modo radicale il *modus operandi* di gestione finora adottato, dovendo provvedere loro stesse a fronteggiare nel miglior modo possibile la situazione in caso di crisi. Il seguente capitolo illustra i principali strumenti del controllo di gestione tipici del settore privato a cui dovranno fare riferimento le società partecipate pubbliche al fine di prevenire i fenomeni patologici emersi con frequenza crescente in questi ultimi anni.

La contabilità direzionale¹ è generalmente intesa come il processo di produzione delle informazioni economico-finanziarie per il personale e i manager dell'azienda. Il processo deve essere finalizzato alle necessità informative degli individui interni all'organizzazione e deve guidare le loro decisioni operative e d'investimento². In questa prospettiva, quindi si potrebbe affermare che i destinatari della contabilità direzionale sono tutti coloro che sono chiamati ad assolvere funzioni di governo, accentrato o decentrato, del sistema aziendale, in ragione degli assetti istituzionali e organizzativi che in esso ci si dà. Poiché il fabbisogno informativo, è così complesso e articolato, gli strumenti e le tecniche che si rivelano utili per soddisfarlo sono numerosi e variabili nel tempo, secondo un approccio di tipo contingency³. In prospettiva dinamica si danno informazioni più consolidati e diffusi e altri decisamente nuovi dai contorni sfumati⁴. I fabbisogni informativi più consolidati trovano risposta in strumenti che possono convenzionalmente dirsi tradizionali.

¹ I principali significati di contabilità direzionale nella dottrina italiana: "La contabilità direzionale è un sistema che consente di elaborare informazioni in modo da rendere utili al processo decisionale e al controllo di gestione ai diversi livelli di organizzazione". Cinquini L.(2008), *Strumenti per l'analisi dei costi*. Volume I. Fondamenti di cost accounting, terza edizione, Giappichelli, Torino, pagg.3-5. La contabilità direzionale (management accounting) può, infatti, essere intesa come l'insieme delle rilevazioni e lo strumento, ancorché non unico, a supporto dell'attività di direzione, in particolare nei suoi momenti di pianificazione e di controllo". Bubbio A.(1989), "*La contabilità direzionale integrata nell'evoluzione del controllo di gestione*", in *Advanced management accounting. Gli strumenti del controllo di gestione*, Utet, Torino, pagg.17-18. "La struttura tecnico contabile è costituita da una contabilità direzionale non è riconducibile alla sola contabilità analitica e trova la sua espressione più elevata in sistemi integrati di contabilità generale e analitica finalizzati ad un controllo su budget". Marchi L.(1988), *I sistemi informativi aziendali*, Giuffrè, Milano, pagg.176-177

² A. A. Atrinkson – R.D.Banker – R.S.Kaplan – M.Young (1998), *Management Accounting. Una prospettiva fondata sulle attività*, trad.it., Utet, Torino, pag.3.

³ Weetman P.(2006), *Management accounting*, Prentice Hall Inc., Homewood III, pag.5.

⁴ Bubbio A.(1989), "*La contabilità direzionale integrata nell'evoluzione del controllo di gestione*", in *Advanced management accounting. Gli strumenti del controllo di gestione*, Utet, Torino, pagg. 26-31.

Tabella n. 1 - Gli strumenti tradizionali della contabilità direzionale.

SCOPO	STRUMENTO
Decisioni di volume produttivo	Analisi dei costi e break-even analysis
Decisioni di combinazione produttiva	Contabilità dei costi - direct costing
Decisioni di prezzo	Contabilità dei costi - full costing
Misurazione dell'efficienza	Costi standard
Valutazione delle rimanenze	Contabilità dei costi
Incentivazione del comportamento	Budget e analisi degli scostamenti
Decisioni di investimento	TIR - VAN - pay back period

Fonte: Antonelli V., D'Alessio R.(2014), *Controllo di gestione*, Maggioli Editore, Rimini, pag.23

In relazione alle dimensioni di mutamento della realtà aziendale, nuove tecniche si aggiungono a quelle già presenti in azienda senza che sia possibile definire un paniere stabile.

Tabella n. 2 – Le innovazioni negli strumenti e nelle tecniche di contabilità direzionale

<i>Dimensione della vita aziendale</i>	<i>Strumenti e tecniche della contabilità direzionale</i>
Ampliamento della dimensione tempo nella gestione aziendale	Backflushing costing Life-Cycle costing Target costing Value Based Management
Crescente complessità dei processi aziendali	Activity-Based Costing Activity-Based Budgeting Activity-Based Management Total Cost of Ownership
Controllo delle relazioni interorganizzative	Supply chain management Interorganizational cost management Open-book accounting Network management accounting
Aspetti non monetari della struttura e del funzionamento dell'azienda.	Non financial indicator Tableau de bord Balanced Scorecard Piramide della performance Intellectual Business Navigator Intangible Asset Monitor Calculated intangible value Skandia Navigator

Fonte Antonelli V., D'Alessio R.(2014), *Controllo di gestione*, Maggioli Editore, Rimini, pag.24

La contabilità direzionale non può essere confusa con il controllo di gestione, la letteratura più recente individua il secondo in un sistema di management a valenza decisionale e organizzativa che si inserisce nel processo di governo aziendale⁵. Il sistema di controllo di gestione è quindi una delle condizioni necessarie per un pieno ed efficace decentramento decisionale⁶, tanto in senso orizzontale, tra le unità organizzative, quanto in senso verticale, tra livelli gerarchici sopra e sotto ordinati⁷. Il processo di governo decentrato del sistema aziendale quando è volto prevalentemente ad assicurare l'efficienza e l'efficacia di breve andare – ha funzione diagnostica, di traduzione della strategia in azione – fa ricorso al meccanismo di feed-back⁸. Nel processo di governo decentrato del sistema aziendale, gli strumenti del controllo di gestione supportano la misurazione degli obiettivi assegnati e dei risultati ottenuti e la comparazione, scomposizione, interpretazione delle differenze tra gli uni e gli altri. I principali di tali strumenti, che approfondiremo nei paragrafi successivi, sono:

- la contabilità analitica;
- la contabilità generale;
- piani e budget;
- l'analisi degli scostamenti;
- il reporting;
- balanced scorecard.

⁵ Anthony R.N. – Macri D.M. (2006), *Management control system. Tecniche e processi per implementare le strategie*, Mc Graw Hill, Milano, pag. 3-11. Simons R. (2004), *Sistemi di controllo e misure di performance*, Egea, Milano, pagg. 261-290. “La dottrina italiana ha elaborato numerose concezioni di controllo di gestione, viene interpretato come funzione manageriale, collegata alla pianificazione strategica dalla quale gli derivano gli obiettivi da raggiungere, che allo scopo di formulare obiettivi e programmi di breve periodo, verificare sistematicamente mediante l'analisi degli scostamenti il grado di realizzazione dei programmi o l'adeguatezza degli obiettivi che li ispirano, prende provvedimenti correttivi se convenienti”, Ferrero G. 1987), *Imprese e management*, Giuffrè, Milano, pag. 189-192. Si veda inoltre, Ardemani E.(1984), *Pianificazione e controllo*, Giuffrè, Milano. Brusa L. (2000), *Sistemi di pianificazione e controllo*, Il Mulino, Bologna, 2001. Ferraris Franceschi R. (2010), *Sistemi di pianificazione e controllo*, Giappichelli, Torino.

⁶ Il processo di governo decentrato del sistema aziendale così concepito comprende, dunque, le fasi di:

- fissazione degli obiettivi;
- assunzione delle decisioni;
- svolgimento delle operazioni;
- misurazione dei risultati;
- comparazione tra obiettivi e risultati;
- interpretazione degli scostamenti, obiettivi-risultati;
- assunzioni di provvedimenti correttivi relativi alle decisioni, alle operazioni, o agli obiettivi.

Il processo, così declinato, si fonda sul meccanismo di retroazione o feedback, il quale valuta i risultati delle azioni passate per indirizzare le azioni future. Esso quindi, pare efficace, in contesti relativamente stabili. Il meccanismo di feed-forward, invece cerca di anticipare i risultati che possono derivare dalle decisioni che si stanno per assumere e quindi tende ad intervenire prima che l'azione sia posta in essere. Trova applicazione, in contesti fortemente dinamici. Brunetti G.(1979), *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, FrancoAngeli, Milano, Cap.1.

⁷ Cavalieri E. (1995), *Variabilità e strutture di impresa*, Cedam, Padova, *passim*.

⁸ Simons R. (2004), *Sistemi di controllo e misure di performance*, Egea, Milano, pag. 263-276.

4.1 L'analisi dei costi e la break-even analysis per le decisioni aziendali

La determinazione dei costi, consiste nei procedimenti contabili ed extracontabili per la misurazione preventiva e consuntiva di essi. La determinazione dei costi soddisfa numerosi fabbisogni informativi⁹ quali: il controllo di gestione, le scelte di volume produttivo, la fissazione del prezzo, le scelte di make or buy, l'eliminazione di linee produttive, la valutazione delle rimanenze di magazzino, le scelte strategiche di flessibilità, le scelte strategiche di innovazione e le scelte strategiche di reticolarizzazione.

L'entità intorno alla quale si aggregano uno o più elementi di costo si chiama oggetto di costo, in ragione degli scopi informativi perseguiti gli oggetti di costo variano, i principali elaborati dalla contabilità analitica sono: i fattori produttivi, i prodotti, i processi, i centri.

L'analisi dei costi si occupa di indagare le variabili dalle quali si può far dipendere l'andamento di singoli elementi di costo, di raggruppamenti di costi, o dei costi totali, in riferimento a specifici oggetti. Scopo dell'analisi dei costi è quello di indagare i riflessi delle decisioni aziendali sui costi. L'attenzione, quindi, si sposta sulle relazioni funzionali tra costi e leve decisionali¹⁰. Precisamente, gli scopi normativi¹¹ dell'analisi dei costi sono così, individuati:

- analisi del punto di pareggio (break-even analysis);
- analisi del punto di equilibrio economico;
- riclassificazione del conto economico secondo lo schema marginalistico¹²;
- costruzione del piano economico;
- decisioni di breve periodo.

L'analisi costi, volumi e risultati (CVR) è un modello normativo noto anche come break-even analysis¹³, che consente di evidenziare i legami esistenti in azienda tra costi, volumi e risultati, permettendo di quantificare il volume di attività che garantisce l'uguaglianza tra costi e ricavi concentrandosi sulle interazioni fra i cinque elementi seguenti:

⁹ Cavalieri E., Ferraris Franceschi R. (2008), *Economia aziendale, attività aziendale e processi produttivi*, Giappichelli, Torino, pagg. 11-15.

¹⁰ Tali relazioni funzionali sono il fondamento dell'analisi dei comportamenti dei costi con le specificità tecnologiche, organizzative, manageriali, in un certo contesto competitivo e sociale, Spranzi A. (1964), *Introduzione allo studio della variabilità dei costi di produzione*, Giuffrè, Milano, pagg. 31-34.

¹¹ Antonelli V., D'Alessio R. (2014), *Controllo di gestione*, Maggioli Editore, Rimini, pag. 99

¹² Sul conto economico marginalistico si vedano: Caramiello C. (1993), *Indici di bilancio. Strumenti per l'analisi della gestione aziendale*, Giuffrè, Milano, pagg. 145-148. Facchinetti I. (2005), *Analisi di Bilancio. Metodologie, procedure e casi di analisi per margini, indici e flussi*, IlSole24Ore, Milano, pagg. 78-79. Lizza F. (1989), *Le riclassificazioni di bilancio. Il conto economico*, Clua, Ancona. Mella P. (1993), *Contabilità e bilancio*, Utet, Torino, pagg. 1251-1255. Ranalli F. (1984), *Sulla capacità informativa delle strutture di bilancio*, Cedam, Padova, pagg. 52-65.

¹³ Sull'argomento si legga: Beretta S. (1995), *Misurazioni d'azienda, programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano, pagg. 157-190. Catturi G. (2000), *Teorie e prassi del costo di produzione*, Cedam, Padova, pagg. 169-208. Cavazzoni G. (1998), *Il controllo di gestione*, Giappichelli, Torino, pagg. 30-54. Lizza F. (1992), *Break even analysis e controllo di gestione*. Sella L. (1992), *Contabilità dei costi e contabilità analitica. Determinazioni quantitative e controllo di gestione*, Etaslibri, Milano.

- prezzi dei prodotti;
- volume o livello di attività;
- costi variabili unitari;
- costi fissi totali;
- mix delle vendite.

Poiché l'analisi (CVR) aiuta a comprendere la correlazione tra costo, volume e risultati, essa è uno strumento importante a supporto di molte decisioni aziendali¹⁴. La break-even analysis non è, però, la via di soluzione di tutti i problemi decisionali, né è strumento del tutto affidabile per la scelta dei volumi da produrre. Se le ipotesi a base del modello sono, infatti, molto distanti dalla realtà aziendale indagata, la tecnica offre informazioni distorte che possono indurre il management a prendere decisioni sbagliate¹⁵.

4.2 L'ABC come sistema di determinazione dei costi dell'azienda

Nel campo della contabilità dei costi, l'approccio più conosciuto, e forse, più solido sotto il profilo analitico, è noto come Activity Based Costing (ABC), ovvero, contabilità dei costi basata sulle attività¹⁶. L'ABC costituisce un modello di rilevazione dei costi nelle aziende caratterizzate da tecnologie avanzate, molteplici linee produttive, crescente complessità organizzativa, logistica, amministrativa, commerciale. In queste aziende, si osserva, il peso crescente dei costi di struttura e di politica aziendale e la riduzione dell'incidenza dei componenti direttamente attribuibili ai prodotti¹⁷. La struttura e i processi

¹⁴ A titolo esemplificativo: quali prodotti produrre o vendere, quale politica dei prezzi seguire, quale strategia di marketing impiegare e quale tipo di strutture produttive acquisire.

¹⁵ Il modello della break-even analysis si fonda su alcune ipotesi semplificatrici:

- linearità delle funzioni di costo e di ricavo e costanza dei costi fissi nell'intervallo temporale considerato. In realtà i costi variabili e i prezzi possono essere soggetti a fluttuazioni anche nel breve periodo, determinate da fattori di mercato oppure da esigenze di ottimizzazione o da inefficienze interne;
- possibilità di ritenere: fissi i costi che non variano nella loro entità globale per quel volume di attività e nell'arco di quel periodo di tempo, variabili tutti gli altri costi;
- attribuzioni di ampio rilievo al volume di output quale fattore di influenza dei costi di produzione;
- assenza di scorte di prodotti finiti, per cui la quantità prodotta coincide con quella venduta, ipotesi restrittiva difficilmente riscontrabile nella realtà.
- esclusione dal modello delle vie di formazione di costi quali gli interessi passivi e le imposte.

Nonostante i predetti limiti, la break-even analysis consente comunque la soluzione di problemi di statica comparata in quanto permette di studiare in un dato momento, il comportamento delle relazioni tra i costi totali, ricavi totali, risultati economici, Beretta S. (1995), *Misurazioni d'azienda, programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano, pag. 170.

¹⁶ Il tema della rilevazione dei costi, negli ultimi anni, è stato caratterizzato da un ampio processo di ripensamento avvenuto sia da parte della dottrina che della prassi. Queste ultime con riferimento all'Activity Based Costing (ABC), quale modalità di rilevazione dei costi, hanno espresso forti critiche e perplessità. Moisello A. (2008), *L'Activity Based Costing nelle decisioni di impresa di breve e di lungo periodo*, Giuffrè, Milano. Kaplan R.S., Johnson H.T. (1989), *Ascesa e declino della contabilità direzionale*, Isedi, Torino. Antonelli V. (1997), *Il costo delle strategie. Aspetti evolutivi della gestione e determinazioni quantitative*, Giuffrè, Milano. Brusa L. (2009), *Analisi e contabilità dei costi*, Giuffrè, Milano. Toscano, G. (1993), *Il calcolo dei costi per attività lungo la catena del valore*, Unicopli, Milano.

¹⁷ Azzone G., Bertelé U. (1992), *Nuove metodologie per gestire la complessità*, in *L'impresa*, n.4, pag.7.

aziendali, infatti, hanno subito un notevole cambiamento rispetto a quelli previsti nel modello della catena del valore di Porter, in particolare si è assistito:

- a una progressiva perdita di peso della manodopera diretta rispetto al totale dei costi aziendali¹⁸;
- alla diversificazione e alla differenziazione produttiva e dunque alla crescente importanza nell'ambito della funzione di produzione, dei costi dei servizi di supporto e dei costi commerciali, generali, amministrativi;
- al mutamento del contesto tecnologico, organizzativo, competitivo e sociale dell'azienda che ha inciso sugli strumenti di rilevazione e di informazione manageriale.

L'ABC rappresenta un'evoluzione del sistema di misurazione dei costi basato sui centri di costo, e permette di determinare un costo pieno di prodotto:

- evitando le imprecisioni provocate da una ripartizione spesso semplicistica dei costi indiretti;
- rilevando a livello di prodotto fenomeni di rilevanza manageriale ai fini del miglioramento della gestione;
- identificando le cosiddette attività richieste da un prodotto per il suo ottenimento;
- individuando opportuni parametri di costo definiti *cost driver* relativi alle suddette attività.

Le attività rappresentano il tratto distintivo dell'ABC poiché la realizzazione dei prodotti/servizi richiede determinate attività che, a loro volta, implicano il consumo di risorse, mentre la contabilità analitica per centri di costo si focalizza sul fatto che le sub-unità organizzative consumano i fattori produttivi e i prodotti ricevono servizi dai centri.

La letteratura sull'activity-based costing¹⁹ ha dato ampio rilievo alla trattazione delle fasi di implementazione del modello. Nel solco della migliore dottrina e della corretta prassi, le fasi possono essere sintetizzate nelle seguenti:

¹⁸ I servizi forniti dal fattore umano sono comuni a fasi sempre più estese del sistema produttivo e il carattere contabile del costo della manodopera diviene, a parità di oggetto di riferimento, il prodotto, in prevalenza, indiretto.

¹⁹ Cavalieri E.(2008), L'attività dell'impresa per processi e combinazioni produttive, in Economia aziendale, attività aziendale e processi produttivi, Giappichelli, Torino. Corticelli R.(1998), La crescita dell'azienda. Ordine ed equilibrio nell'unità produttiva, Giuffrè, Milano. Nati A.(1989), Costi di produzione e decisioni aziendali, Cedam, Padova. Kotler P., Armstrong G.(2010), Principi di marketing, Pearson Italia, Padova. Lambin J.J.(2008), Market-driven management. Marketing strategico e operativo, McGrawHill, Milano. Valdani E., Ancarani F.(2009), Marketing strategico. I risultati delle strategie di marketing, Egea, Milano. Kaplan R.S., Anderson S.R.(2005) Rethinking Activity-Based Costing, in Harvard Business School, Working Knowledge, January. Kaplan R.S., Anderson S.R.(2008), Time-driven Activity Based Costing, Isedi, Torino. Porter M.(1986), Il vantaggio competitivo, Ed. di Comunità, Milano. Morrow M.(1996), Gestire per attività, IlSole24Ore, Milano. Toscano G.(1993), Il calcolo dei costi per attività lungo la catena del valore, Unicopli, Milano. Brimson J.(1992), Contabilità per attività. Il nuovo approccio alla contabilità industriale, FrancoAngeli, Milano. Moisello A.(2008), L'Activity

- pianificare l'intervento e fissare una schedulazione temporale precisa;
- identificare gli oggetti di costo;
- analisi e definizione delle attività e degli eventuali activity cost pool;
- individuazione dei resource pool e dei resource driver;
- allocazione dei costi delle attività ai prodotti
- determinare il costo pieno e la redditività degli oggetti.

Punti di debolezza

Il problema contabile fondamentale resta la comunanza dei costi nel tempo e nello spazio, quindi le modalità con cui tradurre il principio funzionale in criteri di calcolo razionali e concretamente applicabili. La maggiore complessità dei sistemi produttivi e delle formule organizzative, adottate in molte classi di aziende moderne ha, infatti, sempre più esteso la comunanza dei costi nel tempo e nello spazio, allo stesso tempo la determinazione del costo pieno richiede la ripartizione, coerente dei costi indiretti, rispetto alle ipotesi d'interpretazione degli andamenti aziendali. Come evidenziato dalla dottrina economico-aziendale²⁰, il primo e forse più importante fattore limitante per la diffusione dell'ABC è il costo della sua implementazione. L'implementazione dell'ABC richiede:

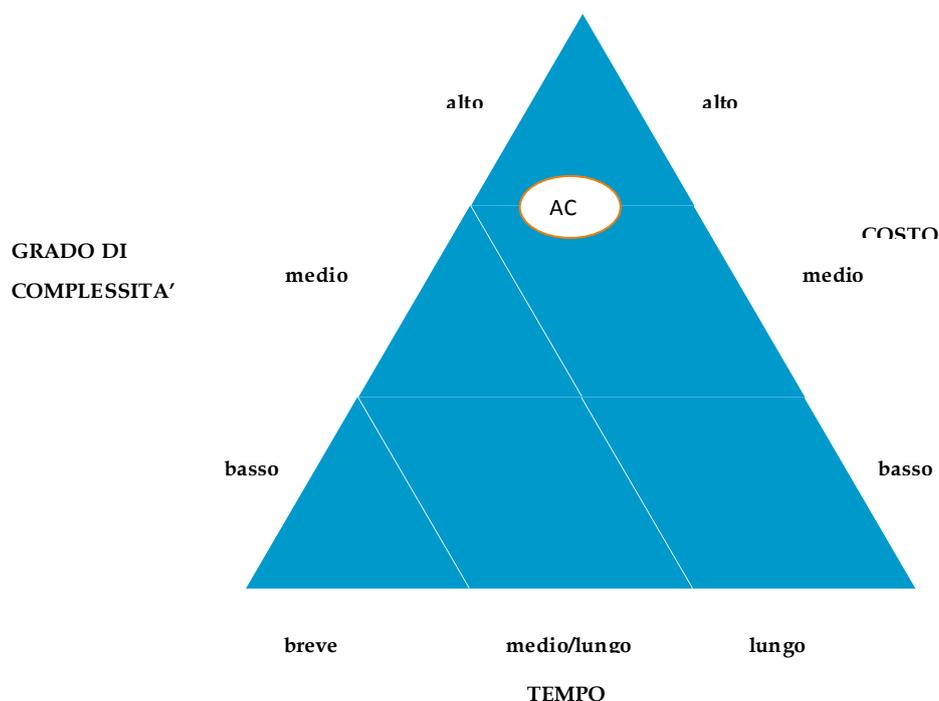
- elevati oneri diretti (consulenza, acquisto del software, training ai dipendenti) e indiretti (errori di calcolo, doppia imputazione, ecc.), tanto nella fase iniziale che in quelle successive alla prima installazione;
- elevata conoscenza del business e una certa dimestichezza con le logiche di definizione dei processi e delle attività, non richiesta per i sistemi tradizionali;
- una nuova cultura del controllo distribuito, basato sull'empowerment e sulla delega di responsabilità;
- un'estensione del nuovo approccio anche ai meccanismi di valutazione e incentivazione del personale;

Based Costing nelle decisioni di impresa di breve e di lungo periodo., Giuffrè, Milano. Mitchell F., Innes J.(1994), I costi di struttura: metodologie di analisi e di gestione, Egea, Milano. Kaplan R.S., Johnson H.T.(1989), Ascesa e declino della contabilità direzionale, Isedi, Torino. Antonelli V.(1997), Il costo delle strategie. Aspetti evolutivi della gestione e determinazioni quantitative, Giuffrè, Milano. Cooper R.(1990), Explicating the logico of ABC, in Management Accounting, November. Toscano G.(1994), Realizzare l'ABC, in amministrazione & Finanza Oro, n. 4.

²⁰ Corticelli R.(1998), La crescita dell'azienda. Ordine ed equilibrio nell'unità produttiva, Giuffrè, Milano. Nati A.(1989), Costi di produzione e decisioni aziendali, Cedam, Padova. Kotler P., Armstrong G.(2010), Principi di marketing, Pearson Italia, Padova. Lambin J.J(2008), Market-driven management. Marketing strategico e operativo, McGrawHill, Milano. Valdani E., Ancarani F.(2009), Marketing strategico. I risultati delle strategie di marketing, Egea, Milano. Kaplan R.S., Anderson S.R.(2005) Rethinking Activity-Based Costing, in Harvard Business School, Working Knowledge, January. Kaplan R.S., Anderson S.R.(2008), Time-driven Activity Based Costing, Isedi, Torino.

- la presenza di specifiche figure professionali interne all'azienda formate al fine di provvedere al mantenimento del sistema;
- l'aggiornamento del sistema informativo per il trattamento dei due nuovi oggetti aziendali (processi e attività) adeguatamente automatizzato e integrato con i restanti sotto-sistemi aziendali.

Figura n. 1 – La posizione dell'Analisi dei costi, della Break-even analysis e dell' Activity-based costing in relazione alle variabili tempo, costo, grado di complessità.



Legenda

AC: Analisi dei costi, Break-even analysis, Activity-based costing

Tabella n. 3 – L'Analisi dei costi, la Break-even analysis e l' Activity-based costing in relazione alle variabili tempo, costo, grado di complessità.

	Costo	Tempo	Grado di Complessità
<i>Analisi dei costi</i>	medio/alto	medio-lungo	medio-alto

Fonte: Elaborazione personale

4.3 Le analisi di bilancio come supporto al controllo di gestione

Introduzione

Le analisi di bilancio costituiscono un complesso di tecniche di lettura, rielaborazione e interpretazione dei dati economico-finanziari di sintesi di un'azienda e consentono di inferire una serie di indizi sulle condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale della medesima.

Le analisi di bilancio trovano applicazione in numerosi campi quali:

Tabella n. 4 – Campi di applicazione dell'analisi di bilancio

<i>Campi</i>	<i>Applicazioni</i>
Autodiagnosi aziendale	calcolo di valori segnaletici degli andamenti economici, finanziari e patrimoniali;
Decisioni di investimento e finanziamento	alimentazione di un flusso informativo utile per assumere decisioni d'investimento (soprattutto nel circolante, molto meno nell'attivo fisso, che domanda piani di lungo periodo) e di finanziamento
Controllo di gestione	sia per alimentare la costruzione del budget sia per fornire indicatori direttamente o indirettamente riepilogabili nei report interni;
Analytical review	secondo le procedure previste dall'ISA 520 in sede di revisione contabile;
Finalità particolari dei complessi operativi	l'apprezzamento della funzionalità economica dei complessi operativi in specie quando essi formano oggetto di valutazione in sede di cessione, fusione, scissione o si avviano alla fase terminale;
Affidamento bancario	nella valutazione della capacità di credito delle imprese che per la prima volta domandano credito o intendono rinnovare quello già goduto;
Previsione delle insolvenze	fa ricorso a modelli statistici basati sulla raccolta di vaste masse di dati economico-finanziari e che intende inferire le condizioni prospettiche di insolvenza o stimare la probabilità di fallimento mediante equazioni che associano un punteggio, graduato su una scala convenzionale, a un set di indici aziendali.

Fonte Antonelli V., D'Alessio R.(2014), *Il controllo di gestione Maggioli, Rimini*

Le analisi di bilancio hanno, in generale, il duplice scopo di identificare le posizioni assunte dal sistema d'azienda nella gestione trascorsa e di proiettare i risultati ottenuti nel futuro: si può così cogliere l'attitudine dell'azienda analizzata a raggiungere determinati obiettivi economici, finanziari e patrimoniali ovvero a verificare, a medio-lungo termine, se il moto aziendale volge, e con quale intensità, verso le zone di equilibrio, incertezza o disequilibrio.

Le analisi di bilancio forniscono elementi di conoscenza sulla gestione passata, presente e futura, utili a cogliere le tendenze di fondo che hanno animato e animeranno il divenire aziendale, anticipare i probabili andamenti generali o particolari futuri e/o formulare giudizi di efficienza ed efficacia aziendale. Per questo esse possono trovare applicazione nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione.

Rispetto alle consuete classificazioni operate in dottrina²¹ le analisi di bilancio condotte per scopi di pianificazione e controllo di gestione sono:

- *interne* quando sono condotte dalla direzione amministrativa o finanziaria (o da un consulente pienamente addentro alle vicende aziendali), trovano fondamento in dati provenienti da numerose fonti interne liberamente accessibili, quali la contabilità analitica, il budget, il piano, l'organigramma aziendale, i contratti in corso, sono precedute da una interpretazione a scopo revisionale, volta ad accertare l'attendibilità dei valori e a sterilizzare gli effetti delle eventuali politiche di bilancio, sono condotte in forma libera, hanno prevalentemente scopi di autodiagnosi o di pianificazione finanziaria e di supporto a specifiche decisioni operative e sono destinate al vertice aziendale o alle direzioni di funzione;

- *storiche e prospettiche* hanno per oggetto gli andamenti passati dell'azienda in esame e, quindi, i bilanci di una serie storica, normalmente da tre a cinque esercizi trascorsi, a partire dal più recente. In tal senso, si tratta di analisi storiche, le quali possono avere cadenza annuale e infrannuale. In certi casi, le analisi di bilancio sono impiegate per simulare gli andamenti futuri dell'azienda in esame, mediante estrapolazione dai dati storici o per autonoma costruzione delle relazioni tra i valori o tra questi e altre variabili, interne o esterne. In tal caso, si tratta di analisi prospettiche, più propriamente, di veri e propri piani.

²¹Caramello C.(1993), Indici di bilancio. Strumenti per l'analisi della gestione, Giuffrè, Milano, pagg.3-6, Facchinetti I.(2005), Analisi di Bilancio, metodologie, procedure e casi di analisi per margini, indice e flussi, Isole24ore, Milano, pagg. 4-12. Ferrero G., Dezzani F.(1979), Manuale delle analisi di bilancio,Giuffrè, Milano, pagg. 5-13. Ferrero G., Dezzani F. (1979), *Manuale delle analisi di Bilancio*, Giuffrè, Milano, Capitolo 1. Ferrero G., Dezzani F., Pisoni P.(2003), Le analisi di bilancio. Indici e flussi, Terza Edizione, Giuffrè, Milano. Invernizzi G, Molteni M. (1990), Analisi di bilancio e diagnosi strategica. Strumenti per valutare posizione competitiva, vulnerabilità, patrimonio intangibile, Etaslibri, Milano, capitoli 1 e 2. Marchi L., Paolini A., Quagli A. (1997), Strumenti di analisi gestionale. Il profilo strategico, Giappichelli, Torino, 1997. Caramiello C. (1993), Indici di bilancio. Strumenti di analisi gestionale, Giuffrè, Milano. Facchinetti I., (2005), Analisi di bilancio. Metodologie, procedure e casi di analisi per margini, indici, flussi, IISole24Ore, Milano. Galeotti M. (2007), La finanza nel governo dell'azienda, Apogeo, Milano. Brunetti G., Coda V., Favotto F.(1990), Analisi, previsioni e simulazioni economico finanziarie d'impresa, Etaslibri, Milano. Paganelli O.(1986), Analisi di bilancio. Indici e flussi, Utet , Torino. Poddighe F.(2004), Analisi di bilancio. Indici e flussi. Aspetti operativi, Cedam, Padova. Teodori C.(2008), Le analisi di bilancio, Giappichelli, Torino. Ferrero G.(1981), Finanza Aziendale, Giuffrè, Milano. Coda V.(1990), La valutazione della solvibilità a breve termine, in Analisi, previsioni, simulazione economiche-finanziarie d'impresa, Etaslibri, Milano. Fusa E.(1996), La solvibilità dell'impresa. L'analisi di bilancio come strumento per valutare la capacità delle aziende nel far fronte agli impegni finanziari, Giuffrè, Milano. Ranalli F.(1984), Sulla capacità informativa delle strutture di bilancio, Cedam, Padova. Vergara C.(1992), Le rielaborazioni del bilancio di esercizio per le analisi economico-finanziarie, Giuffrè, Milano. Simons R. (2005), La gestione delle performance aziendali. Ruoli, responsabilità e meccanismi di controllo, Egea, Milano. Riccaboni A.(1999), Performance ed incentivi. Il controllo dei risultati nella prospettiva economico-aziendale, Cedam, Padova.

- *focalizzate sull'azienda e sul settore* hanno comunemente per oggetto di osservazione la singola *azienda*, assumendo come primaria fonte dei dati il bilancio d'esercizio lungo una serie storica di almeno tre esercizi. Negli anni più recenti, grazie allo sviluppo dei supporti informatici, le tecniche delle analisi di bilancio sono state applicate anche al settore o a un cluster di aziende definito sulla base di diversi fattori inerenti l'osservazione.

Tabella n. 5 – Le analisi di bilancio interne per scopi di pianificazione e controllo di gestione.

<i>Campo di applicazione</i>	<i>Analista interno</i>	<i>Fonti dei dati</i>	<i>Affidabilità dei dati</i>	<i>Elaborazione dei dati</i>
Autodiagnosi aziendale	Direzione amministrativa Dottore commercialista	Sistema informativo aziendale	Elevata	Personalizzata
Analisi settoriali		Fonti ufficiali	Medio-bassa	Standard
Decisioni finanziarie	Direzione finanziaria	Sistema Informativo aziendale	Elevata	Standard
Analisi strategica	Direzione finanziaria Consiglio di amministrazione	Sistema Informativo aziendale	Media	Personalizzata
Controllo di gestione	Direzione amministrativa funzioni aziendali Consiglio di amministrazione	Sistema Informativo aziendale	Medio-alta	Standard

Fonte Antonelli V., D'Alessio R.(2014), Il controllo di gestione Maggioli, Rimini

4.4. Gli indici di bilancio quale supporto per le decisioni aziendali

Le analisi di bilancio sono un utile strumento di supporto alle decisioni aziendali, in particolare, possono trovare impiego:

- nell'analisi dei profili economico-finanziari della situazione di partenza;
- nell'ambito della pianificazione operativa, a supporto delle decisioni di finanziamento;
- nell'ambito della pianificazione operativa, a supporto delle decisioni di volume e di combinazione produttiva.

4.4.1 Gli indici di bilancio per l'analisi dei profili economico-finanziari della situazione di partenza

Il governo, accentrato o decentrato, del sistema aziendale prende sempre le mosse da una fase diagnostica che ha per oggetto l'azienda e l'ambiente.

Essa comprende attività di monitoraggio, di indagine su possibili circostanze di rilievo strategico, di individuazione di criticità aziendali; consente, inoltre, di esprimere giudizi sui comportamenti trascorsi e di formulare ipotesi sugli andamenti futuri: questi ultimi, infatti, devono essere governati in modo consapevole, prendendo in considerazione aspetti interni ed esterni all'azienda, operando valutazioni economico-finanziarie e non²².

Le analisi di bilancio possono trovare impiego nella fase di individuazione e di ricostruzione del complesso di cause che hanno portato l'azienda in una situazione specifica, ad esempio di crisi, di riconversione, di sviluppo. Si possono, così, indagare i fattori e le circostanze, interne ed esterne, che possono aver influenzato la redditività operativa e netta, la solidità patrimoniale e la liquidità, opportunamente ricondotti alle linee strategiche seguite.

Le tecniche di analisi di bilancio maggiormente impiegate per scopi d'indagine intorno alla situazione di partenza da cui si muove il processo di governo, accentrato e decentrato del sistema aziendale sono:

- l'analisi di serie storiche;
- l'interpretazione di indici di bilancio in prospettiva strategica;
- le comparazioni spaziali.

4.4.1.1 Analisi delle serie storiche

L'analisi delle serie storiche di bilanci si propone di intendere la natura, la direzione, l'intensità del moto che ha animato l'azienda negli ultimi anni e inferire, se possibile, in condizioni d'inerzia, se esso potrebbe continuare, con i caratteri individuati, anche nel tempo a venire. Tale procedimento d'indagine, poi, facendo esercitare i manager sugli andamenti passati, li costringe, poi, a una più ampia e profonda comprensione del funzionamento

²² Invernizzi G. - Molteni M. (1990) *Analisi di bilancio e diagnosi strategica. Strumenti per valutare posizione competitiva, vulnerabilità, patrimonio intangibile*, Etaslibri, Milano; Marchi L. - Quagli A. (2003) *Strumenti di analisi gestionale. Il profilo strategico*, Giappichelli, Torino, pagg. 13-84; Mazzola P. (1996) *La diagnosi strategica nella gestione dell'impresa*, Egea, Milano. inoltre Ferrero G., Dezzani F., Pisoni P., Puddu L. (2003), *Le analisi di bilancio. Indici e flussi*, Giuffrè, Milano. Buddio A. *Il sistema degli indici di bilancio e i flussi finanziari. Due strumenti a supporto dell'attività di direzione*, Isedi, Torino. Giunta F. (2004), *Analisi di Bilancio. Riclassificazioni, indici e flussi*, Centro Stampa il Prato, Firenze. Mella P. (2006), *Politica di magazzino e controllo delle scorte. Modelli di ottimizzazione delle scorte per il budgeting*, in Budget n. 46. Caramiello C. (1993), *Indici di bilancio. Strumenti per l'analisi della gestione aziendale*. Giuffrè, Milano. Facchinetti I. (2005), *Analisi di Bilancio. Metodologie, procedure e casi di analisi per margini, indici e flussi*, IISole24Ore, Milano. Mella P. (1993), *Contabilità e bilancio*, Utet, Torino. Ranalli F. (1984), *Sulla capacità informativa delle strutture di bilancio*, Cedam, Padova.

dell'azienda, delle variabili che maggiormente ne determinano la performance economico-finanziaria, facendo crescere non soltanto la consapevolezza ma anche la capacità di darsi una rappresentazione – mentale prima ancora che formale – della dinamica aziendale.

L'analisi delle serie storiche passa attraverso tre fasi:

- comparazioni temporali;
- interpretazione sistemica degli andamenti;
- estrapolazione di eventuali tendenze

Le comparazioni temporali:

- hanno per oggetto la stessa azienda;
- si basano su bilanci riclassificati relativi a due o più esercizi consecutivi;
- accostano ordinatamente ciascun quoziente calcolato nei vari esercizi presi in considerazione;
- culminano nella comparazione ragionata e complessiva del sistema dei quozienti calcolati nei vari esercizi presi in considerazione.

Le comparazioni temporali descrivono l'andamento, lungo gli esercizi considerati, di ogni profilo della dinamica economica-finanziaria, individuano il suo meccanismo generatore, nonché le eventuali relazioni con l'attività aziendale nel suo complesso, immaginando che si dia una sorta di componente tendenziale e profonda, che attraversa gli esercizi, e un'altra, residuale, influenzata da variabili cicliche, stagionali, ambientali.

Le comparazioni temporali hanno fondamento se valgono condizioni di²³:

²³ Proprio in ragione di questi fattori di disturbo, l'analisi di una serie storica di indici può essere operata su:

- valori calcolati dei quozienti di bilancio;
- valori deflazionati degli indici (il numeratore, il denominatore o entrambi sono ricalcolati per tenere conto della variazione del potere di acquisto della moneta intervenuta tra la data di ogni bilancio e l'istante di riferimento della comparazione);
- valori rettificati degli indici (il numeratore, il denominatore o entrambi sono ricalcolati per tenere conto dei differenti criteri di contabilizzazione, valutazione, rappresentazione in bilancio).

Ferrero G. – Dezzani F. – Pisoni P. – Puddu L. (2003) *Le analisi di bilancio. Indici e flussi*, Giuffrè, Milano, pag. 57.

Le comparazioni temporali possono essere svolte mediante:

- accostamento;
- analisi del senso di variazione;
- interpretazione del senso di variazione.

L'analisi per accostamento degli indici di bilancio dispone gli indici secondo una sequenza temporale (dal più lontano fino al più recente) e ne osserva la successione. Ferrero G. – Dezzani F. (1979) *Manuale delle analisi di bilancio*, Giuffrè, Milano, pagg. 102-104.

L'analisi del senso di variazione intende accertare se, da un esercizio all'altro, l'indice di volta in volta preso in considerazione:

- è aumentato;
- è rimasto sostanzialmente invariato;
- è diminuito.

Il quoziente dinamico può essere a base fissa (tutti gli indici sono rapportati allo stesso termine di riferimento, di solito il primo quoziente della serie) o a base mobile (ogni indice è diviso per quello dell'anno precedente).

- omogeneità di definizione e di costruzione degli indici di bilancio.
- invarianza sostanziale della strategia aziendale, della struttura operativa e organizzativa lungo tutto il periodo considerato;
- uniformità di criteri di contabilizzazione, valutazione, rappresentazione in bilancio delle operazioni di gestione;

Le analisi di bilancio, specialmente quando si fa ricorso alle comparazioni temporali, segnalano che appaiono manifestarsi lungo gli esercizi esaminati e indizi per come potranno andare le cose in futuro.

Le analisi di bilancio mostrano gli effetti delle strategie e delle politiche aziendali e lo fanno con un sensibile ritardo, dovuto sia ai tempi di redazione dei bilanci, sia allo sfasamento che sussiste tra i comportamenti strategici ed operativi e i loro riflessi sugli andamenti aziendali.

L'**interpretazione sistemica degli andamenti** si fonda su un modello di rappresentazione del funzionamento dell'attività aziendale, il quale, a sua volta, presuppone la sussistenza di:

- uno schema logico di riferimento;
- un complesso di variabili interne ed esterne;
- un insieme di risultati economici e finanziari.

Se dell'azienda si offre una rappresentazione di tipo input-output, i risultati, espressivi delle condizioni reddituali e finanziarie, sono ricondotti alle operazioni e queste alle decisioni che le hanno generate, fino a risalire ai fattori economici, settoriali e aziendali che, con tempi, intensità, direzione di manifestazione possono avere influito su quei risultati.

L'**estrapolazione di eventuali tendenze** è l'ultima (e del tutto eventuale) fase dell'analisi delle serie storiche. Essa consente di evidenziare, se sono omogenee determinate condizioni di struttura e di funzionamento aziendali e le circostanze esterne di mercato e di ambiente, le tendenze che le variabili prese in considerazione hanno dimostrato nel tempo

Ferrero G. – Dezzani F. *Manuale delle analisi di bilancio*, Giuffrè, Milano pag. 83; Mella P. (1994) *Indici di bilancio*, Pirola, Milano, pag. 96.

L'interpretazione del senso di variazione intende ricostruire le cause dirette che hanno provocato l'aumento o la diminuzione dell'indice considerato. Tale interpretazione può essere svolta lungo due direttrici:

- se l'indice aumentato o diminuito dipende da altri indici, si indaga sulla variazione di tali indici componenti;
- se l'indice aumentato o diminuito non dipende da altri indici, si indaga direttamente sulla variazione del suo numeratore e del suo denominatore.

Le variazioni degli indici componenti o del numeratore e del denominatore del quoziente inizialmente considerato, a loro volta, dovrebbero consentire di individuare le variabili che hanno influito su quelle variazioni. Accertate le variabili d'influsso, è possibile formulare un giudizio di sintesi sul miglioramento o sul peggioramento della situazione aziendale. Ferrero G. – Dezzani F. *Manuale delle analisi di bilancio*, Giuffrè, Milano pag. 104.

passato. Se le condizioni interne e le circostanze esterne tenderanno, anche per il futuro, a mantenere la propria azione, si può inferire, come dato di prima approssimazione, utile per ragionamenti ulteriori l'andamento delle variabili prese in considerazione.

4.4.1.2 Interpretazione di indici di bilancio in prospettiva strategica

L'interpretazione degli indici di bilancio in prospettiva strategica avviene collegando modelli di analisi strategica alla performance aziendale²⁴.

Tra questi si segnalano:

- le matrici di portafoglio;
- il ciclo di vita del prodotto;
- il modello integrato redditività-competitività-socialità.

Le *matrici di portafoglio* sono strumenti di rappresentazione grafica del posizionamento dei prodotti o delle aree strategiche d'affari rispetto a coppie di variabili espressive delle principali dimensioni della dinamica di mercato o della situazione aziendale.

La matrice di portafoglio più famosa è quella elaborata dalla società di consulenza Boston Consulting Group. Essa prende in considerazione due variabili:

- il tasso di crescita del settore, che misura l'attrattività dello stesso;
- la quota di mercato relativa, che esprime il grado di competitività dell'azienda.

Rispetto a tale matrice, e ai suoi quattro quadranti, è possibile offrire un'interpretazione più complessiva delle condizioni di redditività netta, ma, soprattutto, di redditività operativa²⁵ mediante l'analisi di tali indici ROI, ROS, ROE.

L'interpretazione della redditività operativa può essere arricchita, in modo complementare all'analisi del posizionamento competitivo, che è di tipo statico, se si tiene

²⁴ Bubbio A. (2000) *Il sistema degli indici di bilancio e i flussi finanziari. Due strumenti a supporto dell'attività di direzione*, Isedi, Torino, pagg. 77-81; inoltre Ferrero G., Dezzani F., Pisoni P., Puddu L. (2003), *Le analisi di bilancio. Indici e flussi*, Giuffrè, Milano. Buddio A. *Il sistema degli indici di bilancio e i flussi finanziari. Due strumenti a supporto dell'attività di direzione*, Isedi, Torino. Giunta F. (2004), *Analisi di Bilancio. Riclassificazioni, indici e flussi*, Centro Stampa il Prato, Firenze. Mella P. (2006), *Politica di magazzino e controllo delle scorte. Modelli di ottimizzazione delle scorte per il budgeting*, in Budget n. 46. Bubbio A. (1995), *Il Budget, Principi e evoluzioni tecnico-strutturali per tipi di imprese. Modelli e casi per affrontare la complessità gestionale*. *IlSole24Ore*, Milano. Caramiello C. (1993), *Indici di bilancio. Strumenti per l'analisi della gestione aziendale*. Giuffrè, Milano. Facchinetti I. (2005), *Analisi di Bilancio. Metodologie, procedure e casi di analisi per margini, indici e flussi*, *IlSole24Ore*, Milano. Mella P. (1993), *Contabilità e bilancio*, Utet, Torino. Ranalli F. (1984), *Sulla capacità informativa delle strutture di bilancio*, Cedam, Padova.

²⁵ Bubbio A. (2000) *Il sistema degli indici di bilancio e i flussi finanziari. Due strumenti a supporto dell'attività di direzione*, Isedi, Torino, pagg. 77-81. Bruni G. (1979), *Le strutture di bilancio*, Isedi, Milano. Quagli A., Marchi L., Paolini A. (2003), *Strumenti di analisi gestionale. Il profilo strategico*, Giappichelli, Torino. Coda V. (1998), *Le determinanti della redditività operativa*, in *scritti di economia aziendale per E. Giannessi, Pacini, Pisa*. Amigoni F., Miolo Vitali P. (2003), *Misure multiple di performance*, Egea, Milano. Galeotti M. (2006), *Governo dell'azienda e indicatori di performance*, Giappichelli, Torino. Simon R. (2004), *Sistemi di controllo e misure di performance*, Egea, Milano. Garrison R.H., Noreen W.E. (2004), *Programmazione e controllo. Managerial accounting per le decisioni aziendali*, McGrawHill, Milano. Anthony R.H., Macri D.M. (2006), *Management control systems. Tecniche e processi per implementare le strategie*, McGrawHill, Milano.

conto delle fasi del *ciclo di vita dei prodotti* aziendali, introducendo una prospettiva dinamica nell'analisi, in quanto s'immagina anche quali potranno essere, nel breve e nel medio-lungo andare, i possibili cambiamenti che interverranno nella strategia competitiva, il ciclo di vita del prodotto descrive le principali variabili, vendite e margini, che si manifestano in corrispondenza della comparsa, della diffusione e, infine, del ritiro di un prodotto sul mercato²⁶.

Il *modello integrato redditività – competitività – socialità* offre una rappresentazione sistemica dei risultati aziendali in funzione delle dimensioni dell'agire strategico²⁷.

Il modello individua “risultati specifici” considerati come strettamente interdipendenti, costitutivi di un sistema finalistico, a livello aziendale.

Essi sono²⁸:

- i risultati reddituali;
- i risultati competitivi;
- i risultati sociali;
- lo sviluppo.

In corrispondenza di tali risultati, dunque, si possono individuare altrettante condizioni che l'azienda può, nel suo concreto divenire, rispettare, o no, ovvero:

- le condizioni reddituali o redditività;
- le condizioni competitive o competitività;
- le condizioni sociali o socialità;
- le condizioni evolutive o sviluppo.

Si tenga conto, poi, che le condizioni reddituali si possono ritenere raggiungibili e soddisfacenti soltanto se, contestualmente o preliminarmente, sono soddisfatte condizioni di adeguatezza dei mezzi finanziari²⁹.

Le *condizioni competitive (competitività)* fanno riferimento alla capacità dell'azienda di soddisfare il cliente, di affermare e ampliare la propria posizione sul mercato, di resistere agli attacchi della concorrenza, consolidare le relazioni con i fornitori e i partner, di rendere

²⁶ Stanton W. J. – Varaldo R. (1984) *Marketing, il Mulino*, Bologna, pagg. 149-150, Lambin J.J (2008), *Market-driven management. Marketing strategic e operative*. McGraw Hill, Milano. Garrison R.H., Noreen E.W.(2007), *Programmazione e controllo. Managerial accounting per le decisioni aziendali*, McGraw Hill, Milano, 2007. Horngren C.T., Foster G., Datar S.M.(1998), *Contabilità per la direzione. Strumenti e processi per l'impresa competitiva*, Isedi, Torino. L'ambiente esterno: opportunità, minacce, competizione di settore ed analisi della concorrenza, in Hitt M.A. – Ireland R.D., Pisano V. (2007), *Strategic Management. Competitività e globalizzazione*, Giappichelli Editore, Torino.

²⁷ Coda V. (1988), *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino, pagg. 2-6 e 160-200.

²⁸ Coda V. (1988), *L'orientamento strategico d'impresa*, Utet, Torino.

²⁹ Cavalieri E. (2008) “L'attività dell'impresa per processi e combinazioni produttive”, in *Economia aziendale. L'attività aziendale e processi produttivi*, Giappichelli, Torino, pagg. 208-212; Corticelli R. (1998) *La crescita dell'azienda. Ordine ed equilibrio nell'unità produttiva*, Giuffrè, Milano.

difficilmente imitabili i propri prodotti, i processi che portano alla loro realizzazione, le competenze che presiedono alle attività di ricerca e sviluppo, produzione, commercializzazione.

Le condizioni competitive sono, di solito, espresse da indicatori con i quali si stima il grado di affermazione dell'azienda nel mercato in cui è impegnata, quali, ad esempio, la quota di mercato.

Le *condizioni sociali (socialità o consenso sociale)* sono rappresentate dalla soddisfazione, fiducia, coesione intorno all'azienda e ai suoi obiettivi espresse dagli interlocutori dei cui contributi e consensi l'unità produttiva necessita: lavoratori, esponenti del sindacato, azionisti, finanziatori, esponenti politici, opinion-leader e via discorrendo.

Le condizioni sociali non sono misurabili direttamente, ma possono essere stimate mediante indici di varia natura. Per esempio, i livelli di soddisfazione del personale si rispecchiano in minori tassi di assenteismo dal lavoro, di turnover, di conflittualità, gli attacchi all'azienda portati dai giornali sono indice del basso livello di stima dell'opinione pubblica, le multe ricevute sono segnali dei problemi di gestione dei rapporti con la pubblica amministrazione e così via.

Le *condizioni evolutive (o di sviluppo)* rappresentano la proiezione dinamica delle relazioni azienda-ambiente, della struttura operativa e organizzativa, dei processi e possono considerarsi come un vettore di cambiamento che investe la dimensione qualitativa e quantitativa della vita aziendale. In senso qualitativo, lo sviluppo esprime la crescita della professionalità del personale, dell'efficienza dei processi, dell'innovatività, della flessibilità della struttura aziendale. In termini quantitativi, si traduce nell'aumento delle dimensioni aziendali, operative (fatturato) e strutturali (numero dipendenti, investimenti, capitale azionario).

Redditività, competitività, socialità, sviluppo possono essere collegate tra loro da relazioni di tipo conflittuale o sinergico le quali esercitano effetti molteplici su ogni coppia di condizioni e su ogni altra.

Appare di particolare utilità analizzare:

- le relazioni tra condizioni reddituali e condizioni sociali;
- le relazioni tra condizioni reddituali e condizioni competitive

Rispetto alle due matrici, a quattro quadranti, sarà possibile offrire un'interpretazione complessiva delle diverse condizioni analizzate³⁰.

4.4.1.3 Comparazioni spaziali

Le comparazioni spaziali pongono in relazione il singolo indice, gruppi di quozienti o l'intero sistema di rapporti elaborati sul bilancio dell'azienda in esame con gli omologhi calcolati su altre aziende o universi di aziende³¹.

Le comparazioni spaziali si propongono di:

- analizzare la redditività di ogni azienda del settore e valutarne la variabilità;
- osservare la struttura economica/finanziaria e i comportamenti dei concorrenti;
- inferire *trend* di andamento del mercato e delle quote con cui esso si ripartisce tra i principali *competitor*.

Le comparazioni spaziali dei bilanci richiedono scelte in tema di:

- estensione dei dati elementari;
- disponibilità di fonti di dati.

L'estensione dei dati elementari dovrebbe garantire l'individuazione di un insieme di aziende da confrontare che sia coerente e funzionale rispetto agli scopi d'indagine perseguiti³²

Le comparazioni spaziali sono divenute, di recente, molto più frequenti e facili di quanto non avvenisse in passato per la disponibilità di fonti di dati accessibili anche a basso costo.

³⁰ Coda, "La valutazione della formula imprenditoriale" in Sviluppo e organizzazione, marzo-aprile pag. 4. Corticelli, *La crescita dell'azienda, Ordine ed equilibrio nell'unità produttiva*, Giuffrè, Milano, pag.172

³¹ Cassandro P.E. (1986) "Sulle comparazioni aziendali", in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia aziendale* n.1 – 2;; Riparbelli A. (1969) "Le comparazioni aziendali ed interaziendali", in *Rivista Italiana di Ragioneria* n. 7; Terzani S. (1978) *Le comparazioni di bilancio*, Cedam, Padova; Fazzini M. (2011), *Analisi di bilancio. Metodo e strumenti per l'interpretazione delle dinamiche aziendali*, Ipsoa, Milano,2011, pagg.319-349; Advance (2003), *Analisi di Bilancio. Valutazione, rating e simulazioni*, Ipsoa, Milano, pagg. 155-172;

³²I dati elementari possono essere raccolti con riferimento alle aziende

- di un settore;
- di un raggruppamento strategico;
- migliori del settore;
- in utile;
- in perdita;
- dirette concorrenti.

Per selezionare tali insiemi si possono applicare numerosi criteri, qualitativi e quantitativi, quali:

- le caratteristiche dal lato dell'offerta (materie prime e tecnologia impiegate, organizzazione adottata ecc.);
- le caratteristiche dal lato della domanda (percezioni del cliente, canali distributivi ecc.);
- le dimensioni (livello del fatturato, numero di dipendenti), tipicamente divise in fasce;
- il codice Ateco (il codice, elaborato dall'Istat, identifica le attività produttive ed è assegnato a ogni azienda).

La scelta dell'estensione dei dati elementari dipende dall'obiettivo conoscitivo perseguito, dalle risorse umane e finanziarie a disposizione, dall'applicabilità di tecniche campionarie in luogo di rivelazioni riferibili all'universo. *Invernizzi G, Molteni M. (1990), Analisi di bilancio e diagnosi strategica. Strumenti per valutare posizione competitiva, vulnerabilità, patrimonio intangibile*, Etaslibri, Milano, pag. 95.

Tabella n. 6 – I dati a disposizione

<i>Fonte</i>	<i>Vantaggi</i>	<i>Svantaggi</i>	<i>Costo</i>
Banche dati in commercio	Completezza; Possibilità di interrogazione in base a parametri.	Convenzioni sul calcolo degli indici; Mancano le imprese sorte nell'anno; Escludono le imprese morte in esercizi precedenti; Possibilità di errori.	Elevato
Volume di Mediobanca sugli andamenti delle maggiori società	Riferimento a benchmark.	Incompletezza (solo maggiori società); Pochi indici.	Basso
Volume di Centrale dei bilanci che pubblica annualmente un volume sull'economia e la finanza delle aziende italiane	Riferimento a benchmark.	Incompletezza (solo maggiori società); Pochi indici.	Basso
Ricerche condotte da studiosi e pubblicate in libri e riviste scientifiche o professionali	Interpretazione e commento.	Criteri campionari; Selezione di indici; Difficile reperibilità.	Basso
Singoli bilanci reperibili presso la CCIAA o consultabili/acquistabili su Internet presso varie banche dati (in tal caso, la comparazione richiede anche la fase preliminare di riclassificazione degli schemi dei bilanci delle singole aziende esaminate, il calcolo di margini, indici e flussi, l'aggregazione dei dati)	Scelta mirata delle imprese target.	Nessuna elaborazione preliminare.	Bassissimo
Dati statistici di settore (elaborati dall'Istat)	Trend di fondo.	Parzialità degli indici; Ritardo dei dati (elaborati dopo mesi o anni).	Nulla (scaricabile da Internet)

Fonte: Antonelli V., D'Alessio R.(2014), *Il controllo di gestione*, Maggioli, Rimini.

Gli indici di bilancio calcolati su un vasto numero di aziende, possono assumere, complessivamente considerati, le caratteristiche di una vera e propria distribuzione: a questa possono applicarsi i metodi statistici comunemente impiegati per rappresentare e analizzare le popolazioni³³

³³I metodi statistici utilizzati nelle comparazioni spaziali di bilancio possono consistere in:

- calcolo di medie, varianze, mode sui dati di bilancio del settore;

Tabella n. 7 – Procedimenti statistici per le analisi di bilancio

<i>Tecnica</i>	<i>Concetto</i>	<i>Fonte dei dati</i>	<i>Pro</i>	<i>Contro</i>
Media ponderata di indici	Valore medio degli indici con peso i denominatori	Distribuzione di indici	Rappresentatività robusta dell'universo	Molto sensibili all'andamento Dei quozienti delle aziende di maggiore dimensione (che, cioè, hanno maggiore peso)
Varianza Scostamento quadratico medio	Indice di dispersione (distanza media di ogni indice dalla media)	Distribuzione di indici	Migliore interpretazione della media Indipendenza dalla dimensione delle aziende maggiori	Complessità di calcolo
Moda	Valore dell'indice che mostra la frequenza più alta	Distribuzione di indici	Facilità di individuazione Indipendenza dalle aziende più grandi	Scarsa capacità segnaletica (manca il riferimento al resto dell'universo)
Indici su bilancio condensato	Indici calcolati sulla somma dei bilanci delle imprese di un settore	Bilanci	Immediatezza del calcolo dei quozienti Assenza di metodi statistici	Esigenza di procedere alla riclassificazione Difficoltà di eliminare tutte le operazioni (di acquisto/vendita, di finanziamento attinto/concesso, di partecipazione societaria) tra le aziende del campione/universo che vengono "condensate" onde rappresentare i flussi netti intervenuti con terze economie

Fonte: Antonelli V., D'Alessio R.(2014), *Il controllo di gestione*, Maggioli, Rimini

- calcolo dei quantili sulla distribuzione degli indici determinati per singoli bilanci delle aziende del settore.

Il calcolo di indicatori statistici di sintesi descrivono un insieme di dati con un solo valore numerico. Tale calcolo, nel nostro ambito, può avvenire in due modi:

1. si prendono i quozienti di bilancio già calcolati per un insieme di aziende (ad esempio, un settore identificato dall'apposito codice Ateco) e su di esso si calcola un indice statistico che li riassume tutti;
2. si costituisce un bilancio (pari alla somma dei bilanci) di tutte le aziende del settore (bilancio consedensato di settore) e su di esso si calcolano (una sola volta) i quozienti che interessano.

Nel primo caso, quindi, si parte da una base-dati di indici già calcolati e su di esse si opera con metodo statistico. Le grandezze di solito utilizzate sono:

- media semplice dei quozienti;
- media ponderata dei quozienti calcolati con riferimento alle singole aziende;
- varianza e scostamento quadratico medio dei quozienti rispetto alla loro media ponderata;
- moda dei quozienti

Nel secondo caso, la base-dati è rappresentata dai bilanci di tutte le aziende dell'universo, per i quali si procede all'aggregazione voce per voce (se tutti rispettano il medesimo schema di stato patrimoniale e di conto economico), senza fare ricorso a metodi statistici e, successivamente, alla riclassificazione e al calcolo degli indici su questa. Questa tecnica, per la complessità e il costo delle elaborazioni, nonché per l'impossibilità di eliminare gli effetti delle operazioni infra-aziendali, può considerarsi sostanzialmente marginale e, quindi, scarsamente applicata nella realtà italiana. Ferrero G.– Dezzani F., *manuale delle analisi di bilancio*, Giuffrè, Milano, pagg. 93-97.

La comparazione dei bilanci può essere condotta con i seguenti metodi non statistici:

- *common size method*;
- *position analysis*.

Il *common size method* consiste nel calcolo degli indici percentuali di struttura economica e patrimoniale sul bilancio dell'azienda e il suo accostamento a un termine di confronto (indici percentuali di struttura economica e patrimoniale calcolati su un'altra azienda, un campione ragionato, l'universo).

La *position analysis* consiste nel confronto ragionato degli indici calcolati sul bilancio dell'azienda presa in esame con una serie corrispondente di indici relativi al termine di confronto (altra azienda, raggruppamento di aziende, settore) e consente di valutare, ordinatamente, la posizione relativa³⁴.

4.4.2 Gli indici di bilancio a supporto delle decisioni di volume e di combinazione produttiva

Nell'ambito della pianificazione operativa, le decisioni di volume e di combinazione produttiva assumono importanza non secondaria³⁵:

- si fondano sulla distinzione tra costi fissi e costi variabili,
- fanno ricorso al conte economico marginalistico,
- simulano andamenti futuri sulla base di ipotesi, variamente congettrate, rispettivamente sui livelli di attività e di ricavo e sul peso delle combinazioni prodotto-mercato,
- richiedono il calcolo di indici aggiuntivi, come il grado di leva operativa.

4.4.3 Gli indici di bilancio a supporto delle decisioni di finanziamento

Gli indici di bilancio possono essere impiegati anche a supporto della pianificazione operativa e, più in particolare, delle decisioni di finanziamento. Normalmente, a tale scopo

³⁴ Riparbelli A. (1969) "Le comparazioni aziendali ed interaziendali", in *Rivista Italiana di Ragioneria* n. 7; Terzani S. (1978) *Le comparazioni di bilancio*, Cedam, Padova; Fazzini M. (2011), *Analisi di bilancio. Metodo e strumenti per l'interpretazione delle dinamiche aziendali*, Ipsoa, Milano, 2011, pagg. 319-349; Advance (2003), *Analisi di Bilancio. Valutazione, rating e simulazioni*, Ipsoa, Milano, pagg. 155-172;

³⁵ Brunetti G. (1990), *Schema di analisi della redditività netta a confronto*, in *Analisi, previsioni, simulazioni, economico-finanziarie d'impresa*, Etaslibri, Milano. Coda V. (1980), *Il concetto di reddito operativo nell'analisi economica d'impresa*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, n.1. Brunetti G. (1990), *La determinazione della redditività del capitale investito*, in *Analisi, previsioni, simulazioni, economico-finanziarie d'impresa*, Etaslibri, Milano.

trova impiego il modello della leva finanziaria³⁶. Esso dovrebbe segnalare all'imprenditore o al manager di quanto variare (in particolare aumentare) il livello di indebitamento, a parità di capitale proprio, in vista di un desiderato aumento della redditività netta³⁷.

La leva finanziaria esprime l'influsso esercitato da una determinata struttura finanziaria sul reddito di periodo. In particolare, si evidenziano gli effetti di una variazione del risultato operativo caratteristico sul reddito netto globale, nota la proporzione con cui si compongono, nel capitale acquisito, i mezzi propri e di terzi. Il fulcro della leva finanziaria è costituito dal volume degli oneri finanziari i quali, non dipendono dalla misura del risultato caratteristico, dovrebbero imprimere un effetto moltiplicativo sull'utile netto³⁸.

La leva finanziaria può essere indagata e rappresentata mediante:

- la scomposizione del ROE per fattori;
- la scomposizione del ROE per addendi.

4.4.3.1 La leva finanziaria nella scomposizione del ROE per fattori

Nella scomposizione del ROE per fattori, la redditività del capitale proprio è messa in relazione con la redditività operativa, la struttura finanziaria e il tasso di incidenza degli oneri e proventi extraoperativi.

L'azienda può migliorare il rendimento del capitale a pieno rischio manovrando il livello del quoziente di redditività del capitale investito che, a parità degli altri termini, all'altro si lega secondo un nesso di diretta proporzionalità.

A parità di ROA, il ROE è funzione della struttura finanziaria e del tasso di incidenza

³⁶ Bizzarro A. (1987) "L'effetto leverage nella strategia finanziaria", in *Amministrazione e Finanza* n. 4 pagg. 204-209; Caramiello – Di Lazzaro F. – Fiori G. (2003) *Indici di bilancio. Strumenti per l'analisi della gestione aziendale*, II ediz., Giuffrè, Milano, pagg.383-413 e pagg. 204-209. Ferrero G., Dezzani F. (1979), *Manuale delle analisi di Bilancio*, Giuffrè, Milano, Capitolo 1. Ferrero G., Dezzani F., Pisoni P.(2003), *Le analisi di bilancio. Indici e flussi*, Terza Edizione, Giuffrè, Milano. Invernizzi G, Molteni M. (1990), *Analisi di bilancio e diagnosi strategica. Strumenti per valutare posizione competitiva, vulnerabilità, patrimonio intangibile*, Etaslibri, Milano, capitoli 1 e 2. Marchi L., Paolini A., Quagli A. (1997), *Strumenti di analisi gestionale. Il profilo strategico*, Giappichelli, Torino, 1997. Caramiello C. (1993), *Indici di bilancio. Strumenti di analisi gestionale*, Giuffrè, Milano. Facchinetti I., (2005), *Analisi di bilancio. Metodologie, procedure e casi di analisi per margini, indici, flussi*, IlSole24Ore, Milano. Galeotti M. (2007), *La finanza nel governo dell'azienda*, Apogeo, Milano. Brunetti G., Coda V., Favotto F.(1990), *Analisi, previsioni e simulazioni economico finanziarie d'impresa*, Etaslibri, Milano. Paganelli O.(1986), *Analisi di bilancio. Indici e flussi*, Utet, Torino. Poddighe F.(2004), *Analisi di bilancio. Indici e flussi. Aspetti operativi*, Cedam, Padova. Teodori C.(2008), *Le analisi di bilancio*, Giappichelli, Torino. Ferrero G.(1981), *Finanza Aziendale*, Giuffrè, Milano.

³⁷ Brunetti G. (1990) "Schema di analisi della redditività netta a confronto", in *Analisi, previsioni, simulazioni, economico-finanziarie d'impresa*, Etaslibri, Milano; Coda V. (1980) "Il concetto di reddito operativo nell'analisi economica d'impresa", in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, n. 1; Giunta F. (2004) *Analisi di bilancio. Riclassificazioni, indici e flussi*, Centro Stampa Il Prato, Firenze, pagg. 250-255. Bruni G.(1979), *Le strutture di bilancio*, Isedi, Milano. Quagli A., Marchi L., Paolini A.(2003), *Strumenti di analisi gestionale. Il profilo strategico*, Giappichelli, Torino. Coda V.(1998), *Le determinanti della redditività operativa*, in scritti di economia aziendale per E.Giannessi, Pacini, Pisa.

³⁸ Brunetti G. (1974) *Le decisioni finanziarie nell'economie d'impresa*, Franco Angeli, Milano, pagg. 124-130.

della gestione extraoperativa. Un maggior ricorso al capitale di credito, da un lato, opera come fattore moltiplicatore del ROA sulla redditività dei mezzi propri, dall'altro comporta il sostenimento di maggiori oneri finanziari (impliciti o espliciti) i quali, in via mediata, tramite la diminuzione del quoziente di incidenza della gestione extracaratteristica, compensano, almeno in parte, l'effetto di leva esercitato dal rapporto di indebitamento.

4.4.3.2 La leva finanziaria nella scomposizione del ROE in addendi

Uno schema di analisi largamente diffuso nella dottrina e negli usi degli analisti finanziari è la scomposizione del ROE in addendi³⁹.

Il ROE è determinato sommando i quozienti riportati di seguito:

$$\text{ROE} = [\text{ROA} + (\text{ROA} - i) \times \text{GLF2}] \times (1 - t)$$

i = Tasso di onerosità delle fonti di finanziamento

t = Aliquota effettiva di imposta

GLF2 = Grado di leva finanziaria.

³⁹ Bizzarro A. (1987), *L'effetto leverage nella strategia finanziaria*, in *Amministrazione e Finanza*, n. 4, pagg. 204-209. Caramiello C., Di Lazzaro F., Fiori G.(2003), *Indici di bilancio. Strumenti per l'analisi della gestione aziendale*, Giuffrè, Milano, pagg.383-413. Brunetti G.(1974), *Le decisioni finanziarie nell'economia d'impresa*, FrancoAngeli, Milano, pagg. 124-130

4.5 L'analisi per flussi e il rendiconto finanziario

Il rendiconto finanziario è un prospetto indispensabile per fornire ai fruitori del bilancio informazioni importanti circa le dinamiche finanziarie d'azienda⁴⁰. La necessità di preparare uno schema di rendiconto finanziario si comprende bene evidenziando i limiti degli schemi di stato patrimoniale e di conto economico. In effetti, il primo confronta situazioni patrimoniali a date diverse, ma non evidenzia ciò che è successo nel corso dell'esercizio. Dall'altra parte, il conto economico, elaborato sulla base del principio di competenza dei costi e dei ricavi, non mette in evidenza una serie di operazioni e accadimenti che danno luogo a movimenti finanziari. Nell'analisi della situazione economico-finanziaria non sono considerati, quindi, fenomeni che evidenziano la capacità della gestione corrente di generare risorse finanziarie e la dimensione dei fabbisogni finanziari dell'impresa. Per rispondere a tali domande, occorre affiancare all'analisi per indici e margini quella per flussi.

La predisposizione del rendiconto finanziario prevede le seguenti fasi:

- l'individuazione di un fondo di valori (risorsa finanziaria) ritenuto significativo ed oggetto dell'analisi;

- la determinazione della variazione del fondo;

- l'individuazione delle cause che hanno generato tale variazione.

Con riferimento alla prima fase, la risorsa finanziaria oggetto di analisi può essere costituita dalla variazione subita da un particolare fondo o risorsa finanziaria. Naturalmente, i fondi di riferimento possono essere numerosissimi, tanti quante sono le possibili combinazioni delle poste componenti lo stato patrimoniale. In generale, può essere riferito infatti a:

- impieghi al netto delle fonti:

• Flussi globali o Risorse Finanziarie Totali

- liquidità netta:

• Cassa+ banca attiva – banca passiva

⁴⁰Il rendiconto finanziario detto anche "prospetto finanziario" o "prospetto delle fonti e degli impieghi", è un documento di sintesi e di raccordo tra le variazioni intervenute nel corso dell'esercizio (periodo di riferimento) nelle poste dello stato patrimoniale e la componente monetaria del risultato economico. Si veda: Caramiello C.(1993), *Il rendiconto finanziario*, Giuffrè, Milano, pag.12. Dell'Atti V.(2007), "Il rendiconto finanziario", in Antonelli, D'Alessio, Dell'atti, *Analisi di bilancio e Basilea 2*, Ipsoa, Milano. Ferrero G., Dezzani F. (1979), *Manuale delle analisi di bilancio*, Giuffrè, Milano. Matacena A., Pasi F. (1995), *Il rendiconto finanziario: metodiche di costruzione, contenuti e scopi*, Clueb, Bologna. Sostero U., Ferrarese P.(1995), *Il rendiconto finanziario. Logiche di costruzione e suo utilizzo per l'informativa esterna*, Giuffrè, Milano. Teodori C. (2002), *La costruzione e l'interpretazione del rendiconto finanziario*, Giappichelli, Torino. Facchinetti I.(1999), *Analisi dei flussi finanziari aziendali*, IlSole24Ore, Milano.

- Capitale circolante Netto:

• Attico Corrente – passivo corrente

- Posizione finanziaria Netta a Breve:

• Cassa + banca attiva – banca passiva + titoli a breve termine – passività finanziarie a breve termine.

La risorsa che spesso costituisce l'oggetto principale delle analisi finanziarie è la liquidità netta, cioè la disponibilità immediata di denaro. Per ogni risorsa finanziaria indagata corrisponde, ovviamente, un modello differente di rendiconto finanziario. Le diverse modalità, infatti, con cui sono aggregati i flussi elementari che concorrono alla formazione di una particolare grandezza fondo definiscono la struttura del modello di rendiconto.

Le tipiche configurazioni che assume un rendiconto sono finanziario sono quindi:

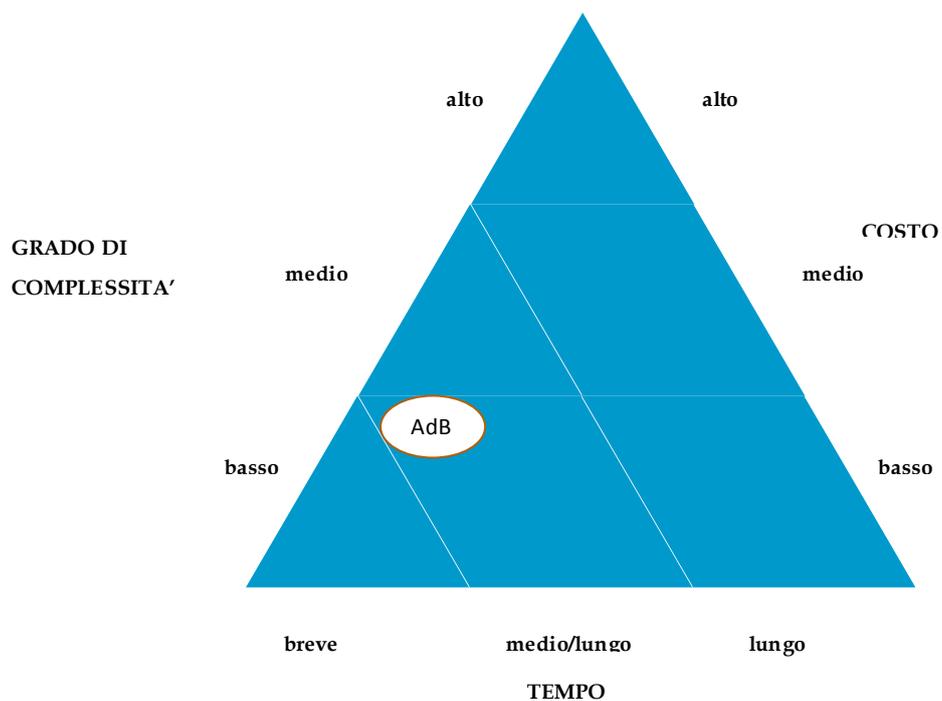
- 1) Variazioni di risorse finanziarie totali
- 2) Variazioni di capitale circolante netto
- 3) Variazioni di liquidità

Tabella n. 8 - Le configurazioni del rendiconto finanziario

<i>Configurazione</i>	<i>Valenza informativa</i>	<i>Uso</i>
Variazioni finanziarie totali	Evidenzia le relazioni tra fonti ed impieghi e permette l'analisi degli scostamenti rispetto al piano finanziario ed eventuali piani economici o budget.	Avendo a riferimento le fonti e gli impieghi nella loro interezza, rappresenta un valido modello di ausilio alle strategie e politiche finanziarie.
Variazioni capitale circolante netto	Evidenzia le vicende delle fonti e degli impieghi che influiscono sulla categoria dei valori finanziari della gestione corrente.	Aiuta a comprendere come l'andamento economico della gestione si ripercuota sulla dinamica finanziaria dell'impresa.
Variazione di liquidità	Espone le variazioni di disponibilità liquide nel periodo considerato e le operazioni che hanno determinato tali variazioni.	Evidenzia la capacità dell'azienda di remunerare e di rimborsare i finanziatori.

Fonte: Antonelli V., D'Alessio R., (2014), *Analisi di bilancio*, Maggioli, Rimini, pag.265

Figura n. 2 – La posizione dell' Analisi di Bilancio in relazione alle variabili tempo, costo, grado di complessità.



Legenda

AdB:Analisi di Bilancio

Tabella n. 9 - L' Analisi di Bilancio in relazione alle variabili tempo, costo, grado di complessità.

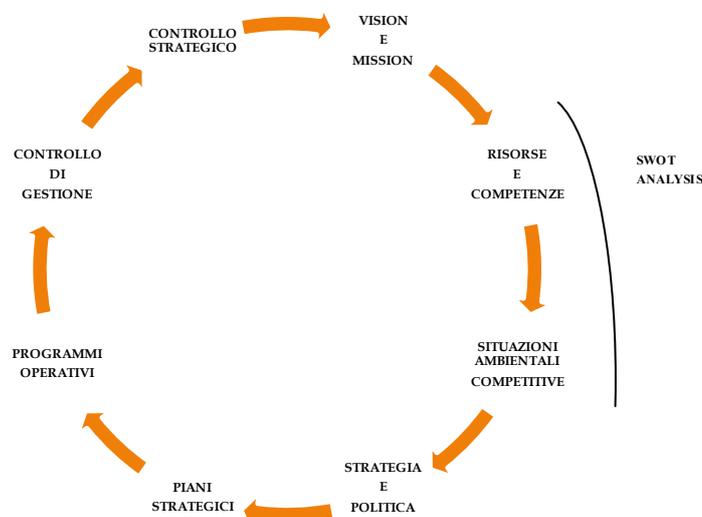
	Costo	Tempo	Grado di Complessità
<i>Analisi di Bilancio</i>	basso	breve	basso

Fonte: Elaborazione personale

4.6 Il piano di impresa e la pianificazione strategica aziendale

Il *piano di impresa*, o *business plan*, è il documento in cui trova sintetica rappresentazione la formulazione strategica aziendale. Pur nascendo essenzialmente ad uso interno, il *business plan* risulta oggi di fondamentale importanza per l'assetto relazionale e comunicativo dell'azienda verso tutti gli *stakeholders*.

Figura n. 3 – Strategia, piani e controlli direzionali.



Fonte: adattato da G. Bruni, (1990) *Contabilità per l'Alta Direzione*, Etas Libri, Milano.

Al piano di impresa, quindi, spetta il compito non soltanto di formalizzare la strategia aziendale, indicando gli obiettivi e le conseguenti vie di perseguimento, bensì anche di descrivere il *business model* aziendale, gli *stakeholders* coinvolti, il settore di appartenenza, la tipologia di domanda soddisfatta, rivelando i riflessi sulla situazione economica, sulla struttura patrimoniale e finanziaria attuale e prospettica, con specifico riferimento anche al valore. Il *business plan* è tutt'altro che un mero prospetto di numeri, bensì un sistema di informazioni quali-quantitative aziendali, che dal passato giungono ad interessare il presente ed il futuro dell'impresa¹.

Il piano d'impresa è il risultato del processo di *pianificazione strategica*, che considera la *mission* e la *vision* aziendale, le risorse e le competenze, il campo di esplicazione ed i vincoli all'attività e specifica le modalità di raggiungimento degli obiettivi strategici ed operativi, valutandone i relativi equilibri e compatibilità. Ciò può avvenire anche facendo

¹ Bruni G. (1990) *Contabilità per l'Alta Direzione*, Etas Libri, Milano.

ricorso ad un noto modello di supporto alla formulazione strategica, denominato SWOT , acronimo delle parole inglesi forza-debolezza-opportunità e minacce, ossia *strength, weakness, opportunities and threats*, con il quale si provvede ad individuare e rappresentare i punti di forza e di debolezza aziendali, assieme alle minacce ed opportunità derivanti dal contesto esterno. La formulazione della strategia aziendale dovrebbe correttamente considerare ciascuna delle quattro dimensioni poc'anzi accennate, ricercando coerenza fra punti di forza e di debolezza, fra minacce ed opportunità².

Una volta definiti gli obiettivi strategici e le connesse strategie aziendali, si procede con la stesura o la rielaborazione delle politiche aziendali. Esse sono la traduzione delle prime in una serie di regole di condotta, tattiche, specifiche per ciascuna funzione aziendale. Conseguono la fase denominata di pianificazione strategica, con cui si procede alla stesura e riformulazione del piano d'impresa, sia per la parte qualitativa, che quantitativa, con l'evidenziazione degli obiettivi di mercato e la stesura del piano economico, di quello finanziario e delle proiezioni di valore. Nell'ipotesi in cui si dovesse rilevare la mancanza di compatibilità economico-finanziaria si dovrà procedere a ritroso risalendo alla definizione degli obiettivi e delle strategie aziendali. Le fasi successive riguardano la direzione operativa dell'impresa, trattandosi della programmazione, ossia della fase che si conclude con la stesura del *budget* d'esercizio, e del controllo della gestione, quest'ultimo inteso come il processo atto ad assicurare un'efficace ed efficiente allocazione delle risorse aziendali verso gli obiettivi fissati dell'organizzazione, misurando ed analizzando gli scostamenti significativi, secondo un approccio per eccezioni. Chiude il *loop* il processo di controllo strategico, che ha come scopo la verifica del raggiungimento degli obiettivi generali e specifici dell'azienda, con eventuali riflessi sulla *mission* e la *vision* aziendale e la reiterazione dell'intero processo³.

4.6.1 I documenti del piano d'impresa

Il piano di impresa costituisce l'output formale del processo di pianificazione strategica aziendale. Conseguono i momenti dell'attuazione della strategia e quelli dell'eventuale

² In merito: Lambin J.J (2008), *Market- driven management. Marketing strategic e operative*. McGraw Hill, Milano. Garrison R.H., Noreen E.W.(2007), *Programmazione e controllo. Managerial accounting per le decisioni aziendali*, McGraw Hill, Milano, 2007. Horngren C.T., Foster G., Datar S.M.(1998) , *Contabilità per la direzione. Strumenti e processi per l'impresa competitiva*, Isedi, Torino. L'ambiente esterno: opportunità, minacce, competizione di settore ed analisi della concorrenza, in Hitt M.A. – Ireland R.D., Pisano V. (2007), *Strategic Management. Competitività e globalizzazione*, Giappichelli Editore, Torino.

³ Bruni G. (1990) *Contabilità per l'Alta Direzione*, Etas Libri, Milano.

traduzione degli obiettivi del *piano* in un sistema di obiettivi di secondo livello, funzionali ad un controllo strategico di tipo feed-forward.

Denominato anche *steering control*, o della direzione di marcia, quest'ultimo verifica il raggiungimento degli obiettivi aziendali pro-attivamente, anziché *ex-post* al termine del periodo considerato, con la misurazione periodica di una seconda serie di parametri, il cui andamento si suppone possa far apprezzare la bontà dell'azione amministrativa nel raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il piano d'impresa, pur nella varietà conseguente alla mancanza di precisi obblighi normativi, può essere articolato in una duplice serie di prospetti⁴:

1. a contenuto prevalentemente descrittivo (sezione descrittiva), sul tipo di attività svolta, sul settore e mercato di appartenenza, sugli obiettivi e le strategie perseguite, sul *management*, sugli *stakeholders*, sull'organizzazione e le *operations*;
2. a contenuto quantitativo prevalentemente di tipo economico-finanziario (sezione quantitativa), miranti alla verifica della convenienza economica dell'attività e della sostenibilità finanziaria e patrimoniale.

I documenti che compongono il piano di impresa si dividono in due categorie quelli descrittivi e quelli a contenuto prevalentemente quantitativo.

I documenti a contenuto prevalentemente descrittivo sono quelli⁵:

⁴ Alla base della redazione di tutti questi prospetti ci sono i cosiddetti *dossier* di pianificazione, ossia quell'insieme di informazioni raggruppate per tipologia, che svolgono la funzione di memoria storica, ma anche prospettica dell'azienda sui temi della pianificazione (ma non solo)⁴.

I *dossier* possono essere schematicamente accorpati in quattro tipologie, ossia:

1. *dossier* di mercato;
2. *dossier* di produzione;
3. *dossier* di finanza ed economia;
4. *dossier* di attese e valore.

Nel primo di essi, il *dossier* di mercato, sono raccolte informazioni inerenti gli obiettivi di mercato, in termini di volumi di vendita e ricavi conseguibili per prodotto, mercato, area geografica.

Nel *dossier* di produzione sono, invece, contenute le informazioni inerenti i processi produttivi e distributivi aziendali, specificando le risorse attivate, i rapporti con i fornitori di materie, servizi e lavoro, il concorso dei fattori produttivi pluriennali.

Il *dossier* di finanza ed economia tratta sia i temi dei rapporti con i finanziatori aziendali, tanto a titolo di capitale di debito che di rischio, sia quelli inerenti il fronteggiamento dei fabbisogni finanziari aziendali originatisi per effetto della gestione aziendale tanto negli elementi del capitale fisso che in quello circolante.

Chiude l'elenco dei *dossier* quello denominato delle attese e valore, che raccoglie le informazioni inerenti i rapporti fra l'impresa e gli *stakeholders* aziendali.

Per un'analisi dettagliata dei *dossier* di pianificazione cfr. B. Campedelli (2001), *Piano d'impresa*, Giappichelli, Torino.

⁵ Nella prima categoria troviamo riferimenti al settore in cui opera l'azienda, all'offerta e, quindi, ai *competitors* e *players* dell'azienda, alla domanda sul mercato interno ed estero.

Nella seconda categoria trovano evidenza degli obiettivi e delle strategie aziendali ai tre differenti livelli di prospezione, ossia quello di *corporate*, di *ASA* e di funzione. Nella terza categoria sono presenti informazioni sul modello di *governance* adottato, sulla composizione dei principali organi societari, sull'organizzazione aziendale, nonché precisi riferimenti alle

1. sul settore ed il mercato;
2. sulle aree strategiche di affari ASA, gli obiettivi strategici e la strategia aziendale;
3. sulla dimensione strutturale.

Oltre ai documenti a contenuto prevalentemente descrittivo, il piano d'impresa contiene una serie di prospetti costituiti prevalentemente da numeri atti a descrivere l'andamento delle vendite e della produzione ed a prefigurare i potenziali risultati economici, finanziari e patrimoniali oltre che in termini di proiezioni di valore. L'orizzonte temporale considerato per la stesura del *piano di impresa* è di 3-5 esercizi. Lungo tale periodo avviene la stesura dei prospetti di sintesi della sezione numerica, ossia⁶:

- il piano degli affari contiene una stima del livello di attività, ricavi o volume, nei differenti incroci prodotto e mercato in cui opera l'azienda, lungo il periodo di 3-5 esercizi di pianificazione;
- il piano economico riprende le informazioni di ricavo contenute nel piano degli affari e sviluppa il calcolo dei costi aziendali per giungere alla determinazione del reddito netto. Il modello, pur ricalcando lo schema a valore della produzione, deve distinguere fra fattori variabili e fattori costanti al variare del volume di vendita;
- il piano finanziario viene redatto a partire dal piano economico, con lo scopo precipuo di valutare la sostenibilità finanziaria del piano di impresa;
- le proiezioni di valore hanno lo scopo di fornire un apprezzamento del capitale, nelle sue componenti materiali ed immateriali, e del valore, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, creato dall'azienda nell'orizzonte di 3-5 anni considerato. Si tratta di valori sintetici, ma non per questo meno espressivi della bontà del sistema di obiettivi e di risultati confluiti nel piano pluriennale nel suo complesso.

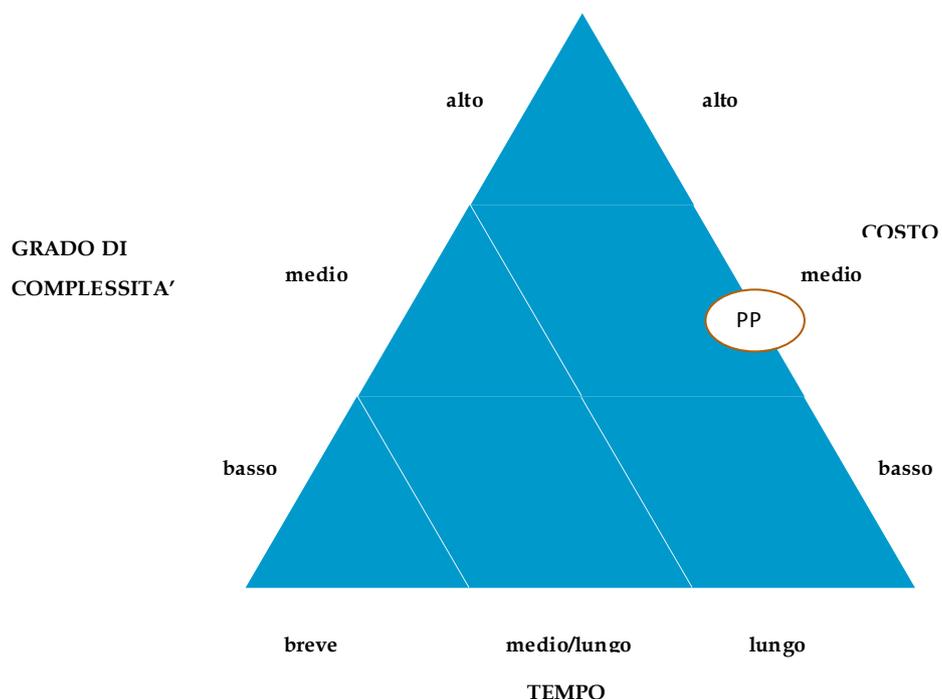
Il giudizio complessivo che si può formulare sul piano d'impresa nella sua interezza, come documento in cui trova sintetica rappresentazione la formulazione strategica aziendale è, quindi, positivo. Va, tuttavia, osservato come ciò non possa aprioristicamente escludere che altre opzioni strategiche possano dare pari o migliori risultati. In sostanza, con le informazioni disponibili, le ipotesi assunte e le opzioni strategiche deliberate il piano può risultare non

operations, quindi alle funzioni, ai processi ed alle attività aziendali. B. Campedelli, (2001), *Piano d'impresa*, Giappichelli, Torino.

⁶ Per la loro stesura è bene ricordare che si fa ricorso ai dati ed alle informazioni immagazzinate in una serie di documenti di supporto denominati *dossier* di pianificazione, articolabili in: 1. di mercato, 2. di produzione, 3. della finanza ed economia, 4. delle attese e valore. Vedi nota precedente B. Campedelli, (2001), *Piano d'impresa*, Giappichelli, Torino.

soltanto compatibile, ma anche auspicabile; tuttavia non è detto che non possa essere ulteriormente migliorato; nel qual caso, esso costituirebbe il *benchmark* di riferimento per una sua rivisitazione, ovviamente migliorativa degli equilibri in esso riflessi.

Figura n. 4 – La posizione dei Piani d'impresa pluriennali in relazione alle variabili tempo, costo, grado di complessità.



Legenda

PP : Piani d'impresa pluriennali

Tabella n. 10 – I Piani d'impresa pluriennali in relazione alle variabili costo, tempo, grado di complessità.

	Costo	Tempo	Grado di Complessità
<i>Piani Pluriennali</i>	medio/basso	lungo	medio

Fonte: Elaborazione personale

4.7 Il budget: funzioni e peculiarità

Per quanto riguarda la funzione di traduzione della strategia in azione, il budget si inserisce nella fitta maglia di strumenti di indagine, orientamento e decisione relativi al futuro¹. Una volta che la strategia è stata opportunamente codificata, si può procedere alla fase successiva, quella in cui le idee e le direttive di fondo che costituiscono il messaggio dell'alta direzione sono scomposte in una struttura, anche complessa, le linee strategiche, alle quali devono far seguito programmi ad hoc relativi agli obiettivi da conseguire. All'ultimo stadio della scomposizione vanno elaborati i piani d'azione specifici che, in pratica, spiegano nel dettaglio, chi deve fare cosa, per realizzare la strategia internazionale.

Dopo aver scomposto la strategia e averne delineato gli ambiti di intervento si deve passare alla loro effettiva implementazione. Si passa, così, a determinare obiettivi specifici, e si predispongono i budget a essi relativi. Il sistema di budget traduce, quindi, con riferimento ad un dato intervallo temporale, di solito l'anno, gli orientamenti della pianificazione strategica quale enunciato volto a comunicare la strategia deliberata al sistema organizzativo, esprime la programmazione operativa in termini reddituali, patrimoniali e finanziari, ed essendo articolato coerentemente con gli organi e con le aree di responsabilità presenti in azienda agevola l'attivazione del processo di controllo, in un circuito dinamico e integrato².

Il **programma** è il documento che comprende l'insieme delle operazioni necessarie per il raggiungimento di un determinato obiettivo. Il piano esprime la proiezione, in termini di valore, del contenuto del programma ovvero è lo strumento che permette di misurarne l'economicità. Programmi e piani sono due momenti di osservazione della dinamica aziendale, i primi investono il sistema delle decisioni e delle operazioni, i secondi riguardano la dinamica dei valori futuri, che procedono parallelamente giacché i secondi danno espressione quantitativo-monetaria agli effetti dei primi sugli andamenti aziendali³.

Da un certo punto di vista, quindi, la funzione di programmazione, così com'è stata qui descritta, appare alternativa a quella di traduzione della strategia in azione, o meglio, le

¹ Antonelli V., Cerbioni F. (2000), *Il budget nel sistema di controllo di gestione*, Giappichelli, Torino.

² Il sistema di budget può assolvere, in determinate condizioni, la funzione di programmazione della gestione. La programmazione, in quanto predeterminazione dell'attività da svolgere in ordine a dati obiettivi, consente di svolgere la gestione secondo linee operative prestabilite in una visione proiettata nelle future circostanze esterne e condizioni interne, opportunamente considerate; accresce, dunque, la conoscenza degli accadimenti futuri e facilita (senza eliminarli, poiché non consente di agire direttamente né sulla struttura aziendale né sulla dinamica ambientale) il fronteggiamento dei rischi e lo sfruttamento delle opportunità. Horngren C. T., Foster G., Datar S.M. (1998), *Contabilità per la direzione*, Isedi, Torino, pag. 138.

³ Quando l'organo di governo aziendale ricerca le possibilità e i limiti all'attività aziendale futura e li compone in molteplici corsi alternativi di azione dà luogo al programma di simulazione. Questo è quantificato mediante il piano di simulazione il quale consente di valutarne gli ipotizzati effetti sugli andamenti economici e finanziari futuri. Su tale base è possibile impostare un processo decisionale di tipo razionale. Caramiello C. (1993), *Programmi e piani aziendali. Introduzione allo studio della funzione di programmazione*, Giuffrè, Milano, pagg. 17-26.

aziende nelle quali il budget trova applicazione per tradurre la strategia in azione, secondo un processo formalizzato, appaiono diverse da quelle nelle quali il budget surroga gli altri strumenti della programmazione⁴.

Le funzioni attribuite al budget trovano, nella letteratura e nella pratica, declinazioni diverse⁵.

Le principali sono:

- la *funzione di indirizzo e coordinamento dei comportamenti* che attribuite al budget ineriscono strettamente alla sua natura di strumento a supporto del governo decentrato del sistema aziendale⁶;

- la *funzione di motivazione del personale* verso il raggiungimento degli obiettivi. La motivazione consiste nel pieno coinvolgimento del personale dell'atmosfera e nella tensione emotiva verso il successo che promana dall'organizzazione⁷;

- la *funzione di valutazione delle prestazioni manageriali* che determina opportuni incentivi, monetari e non, da erogare loro⁸;

⁴ "Se lo strumento etichettato come "budget" si basa su valori preventivi e non standard, non è articolato per unità organizzativa, ma per prodotti o non prevede alcuna articolazione, supporta le decisioni di produzione, di marketing, di investimento, di finanziamento a livello solo apicale imprenditore, allora si è in presenza di un vero e proprio piano di simulazione". Merchant K., Riccaboni A. (2001), *Il controllo di gestione*, McGrawHill, Milano, pag. 150.

⁵ Aloï F., Aloï A. (2002) *Il budget e il controllo di gestione per le PMI*, 2° ed., Ipsoa, Milano; B. Dei, F. Chiti, M. Parri, (2003), *Il controllo di gestione per le PMI. Budget e reporting per le piccole e medie imprese*, Il sole 24 ore, Milano; A. Bubbio (1995), *Il budget. Principi e soluzioni tecnico-strutturali per tipi di imprese. Modelli e casi per affrontare la complessità gestionale*, Il sole 24 ore, Milano; F. Buttignon, P. Ferrarese (2003) *Il budget*, in *Manuale di controllo di gestione*, Il sole 24 ore, Milano, pagg. 159-236; G. Gandini (2000), *Obiettivi e misure prospettive nel sistema di controllo della gestione*, Giappichelli, Torino; A. G. Quaglia (2000), *Il budget. Modalità pratiche, strumenti e controllo*, Angeli, Milano; M. Saita, *Manuale di contabilità, bilancio e controllo*, Il sole 24 ore, Milano, 1999, pagg. 1204-1302; C. Teodori, (2003), *Le tecniche di costruzione del budget*, in *I sistemi di pianificazione e controllo*, Giappichelli, Torino; G. Toscano (1998) *Il budget*, in *Manuale del direttore amministrativo*, Il sole 24 ore, Milano.

⁶ Il budget diventa, così, un vero e proprio strumento organizzativo che consente di far sedere intorno allo stesso tavolo i manager dell'azienda a discutere degli obiettivi aziendali e a ricevere vie di coordinamento dell'attività futura. Una volta costruito, infatti, nel budget si compongono gli obiettivi di tutte le unità organizzative, obiettivi che, oltre a essere opportunamente coordinati, sono stati anche sottoposti a verifiche di fattibilità interna, in tal modo si evita che, in fase di attuazione, insorgano problemi organizzativi imprevisti e difetti di coordinamento. Argyris C., "Human Problems with Budgets", in *Harvard Business Review*, January-February 1953;

⁷ "Affinché l'impiego del budget possa assolvere una qualche funzione motivazionale si deve agire sulla modalità di formazione del budget, alcuni approcci, quelli di top down, non producono motivazione, mentre altri quelli, bottom up con elevata partecipazione, vi riescono appieno: la partecipazione, infatti, valorizza il contributo di tutti e così partecipando alle riunioni del comitato di budget, ciascuno, con i propri interventi, i propri rapporti, le proprie iniziative e proposte, si sente soggetto attivo e competente, sviluppa autostima ed è incentivato ad acquisire nuove conoscenze. Il coinvolgimento, poi, favorisce l'interiorizzazione degli obiettivi in quanto chi deve raggiungerli sa esattamente quali informazioni sono state raccolte, come sono stati individuati quegli obiettivi, quali sono le ragioni della loro variazione rispetto all'esercizio precedente, quali sono i programmi di azione immaginati e discussi che potrebbero portare a raggiungerli". Brusa L., Dezzani F., (1983), *Budget e controllo di gestione*, Giuffrè, Milano, pagg. 349-350.

⁸ "Se l'azienda intende orientare il comportamento di tutti verso gli obiettivi programmati ed è adottato un sistema di incentivi, il sistema budgetario fornisce, infatti, le misure di performance assunte come termine di confronto per i risultati effettivamente conseguiti. Il sistema degli incentivi prevede i premi e le punizioni formalmente collegati ai risultati raggiunti dai membri dell'organizzazione coinvolti nel processo budgetario. Tanto maggiore è il grado di raggiungimento del risultato, quanto più elevata sarà la ricompensa, monetaria o non, riconosciuta. Occorre, pertanto, un meccanismo di analisi e valutazione degli scostamenti tra obiettivi e risultati". Brusa L., *Il sistema budgetario nel sistema organizzativo d'impresa cit.*, pagg. 53-54. Riccaboni A. (1999), *Performance ed incentivi. Il controllo dei risultati nella prospettiva economico-aziendale*, Cedam, Padova, pagg. 38-80.

- la *funzione di apprendimento organizzativo* riguarda tanto il processo di costruzione del budget quanto il suo impiego. Tale apprendimento ha per oggetto il funzionamento dell'azienda e la sua dinamica economica-finanziaria e come soggetti coinvolti praticamente tutti coloro che operano in azienda⁹;

- la *funzione di diffusione della cultura aziendale* è svolta dal budget in quanto strumento che comunica i valori aziendali; esso, inoltre, favorisce la condivisione di mete, aumenta il senso di appartenenza all'organizzazione, incoraggia il gioco di squadra, allentando le tensioni e favorendo gli scambi informativi trasversali e informali¹⁰.

Il budget, se implementato come prima tecnica manageriale – in assenza di decentramento organizzativo, sistema di piani, meccanismi operativi – pare opportuno attribuirgli, prima di ogni altra, la funzione di programmazione. Se lo si incarica di supportare il governo decentrato del sistema aziendale, in quanto vi sono tutte le condizioni organizzative affinché questo abbia successo, le funzioni di indirizzo e coordinamento, motivazione, valutazione, diffusione della cultura sono preminenti e, se in conflitto l'una con l'altra, devono essere opportunamente mediate¹¹.

4.7.1 Il budget come strumento del sistema di controllo di gestione

Chiarito come il budget possa essere considerato uno strumento al servizio del governo decentrato del sistema aziendale, è utile specificare ulteriormente le caratteristiche che esso dovrebbe assumere per svolgere al meglio le funzioni che gli sono attribuite in azienda. Tali caratteristiche, che ne qualificano la funzionalità come strumento del sistema di controllo di gestione, impongono al budget di essere¹²:

- a) orientato al futuro;
- b) a valori standard;

⁹«Esercitarsi nella difficile arte di formare e di impiegare il budget li allena a pensare in modo sistemico, a collegare le proprie decisioni a precisi effetti, a utilizzare il linguaggio dei numeri che a molti, altrimenti, sarebbe inaccessibile: così, parole come costo, scostamento, margine, equilibrio di breve, ecc. diventano di uso comune. L'apprendimento, a un livello più avanzato di conoscenza, riguarda, poi, la più profonda conoscenza dell'unità organizzativa che si dirige, delle caratteristiche dei fornitori o dei clienti, dei concorrenti e via discorrendo, ampliando le proprie conoscenze e rafforzando le proprie competenze». Mella P. (2004), *Le condizioni di successo del budgeting. Funzioni tradizionali e innovative del processo e innovative del processo di budgeting*, in Budget, n. 37. pagg. 43-57.

¹⁰ Bergamin Barbato M. (1991), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino, pag. 329.

¹¹ Barret M.E., Fraser III L. B. (1977), *Consulting roles in budgeting for operation*, in Harvard Business review. L. (1984), *Principi di contabilità industriale e per la direzione*, Etas, Milano, pagg. 428-431. Cerbioni F. (2000), *Il budget nel sistema di controllo di gestione. L'impiego del budget in contesti dinamici*, Giappichelli, Torino, pag. 84. Teodori C. (2003), *Le tecniche di costruzione del budget*, in *I sistemi di pianificazione e controllo*, Giappichelli, Torino, pagg. 298-303

¹² Agliati M. (1988), *Il sistema di budget: il modello di ottimizzazione delle relazioni di interdipendenza economica, finanziaria e organizzativa*, in *Misurazione d'azienda*, Giuffrè, Milano.

Berti F. (1995), *Il sistema dei budget aziendali*, Cedam, Padova; Bocchino U. (1990) *Il Budget*, Giuffrè, Milano; Saita M. (1990), *Il budget economico, finanziario, patrimoniale*, McGraw Hill, Milano; Selleri L. (1997), *Il budget d'esercizio. Strumenti di programmazione, controllo e motivazione*, Etas, Milano.

- c) riferito a un arco temporale di breve andare, sezionato in sottoperiodi;
 - d) avente per oggetto l'azienda, considerata nella sua architettura operativa e organizzativa;
 - e) espresso in termini economici (ma anche finanziari e patrimoniali).
- a) Il budget è, anzitutto, uno strumento orientato al futuro.

- I principali approcci per orientare al futuro i valori da inserire nel budget sono¹³:
- *l'approccio previsionale* basa la formulazione dei dati futuri su quelli passati¹⁴. Tale approccio presuppone, quindi, che le circostanze esterne, d'ambiente e di mercato, e le condizioni operative interne non si modifichino sostanzialmente rispetto al periodo precedente e, quindi, ritiene ragionevole proiettare gli andamenti passati in quelli futuri. Le tecniche di estrapolazione statistica dei trend costituiscono il principale strumento per la predisposizione di tali dati. L'approccio previsionale, vista la turbolenza dei mercati e dell'ambiente, impedisce al budget di svolgere le fondamentali funzioni che gli sono assegnate;
 - *l'approccio prospettico* si basa sulla formulazione di ipotesi di andamento futuro e cerca di conciliare, secondo convenienza, la variabilità ambientale con la tendenziale rigidità delle strutture aziendali. Quando si formulano gli scenari futuri, si costruiscono programmi, che definiscono i corsi di azione possibili e convenienti, e piani, che quantificano quei corsi di azione in valori economici e finanziari¹⁵. L'approccio prospettico consente al budget di assolvere la funzione di programmazione.
 - *l'approccio organizzativo* richiede al budget di formulare dati orientati al futuro che assumano la funzione di parametri-obiettivo, che siano, cioè, capaci di orientare le decisioni operative dei manager e dei capicentro in una direzione precisa e che siano misurabili, consentendo di valutare il grado di raggiungimento di tali obiettivi¹⁶. L'approccio organizzativo consente al budget di assolvere la funzione di controllo.

- b) L'approccio organizzativo, che dovrebbe caratterizzare sempre il budget quando è impiegato come strumento di controllo, impone il riferimento prevalente del budget a

¹³Giannessi E.(1981), *Possibilità e limiti della programmazione*, Seu, Pisa, pagg. 1-8; Caramiello C. (1993), *Programmi e piani aziendali*, Introduzione allo studio della funzione di programmazione, Giuffrè, Milano pagg. 19-23.

¹⁴ Giannessi E. (1979), *Appunti di economia aziendale*, Pacini, Pisa, pag. 276.

¹⁵ Caramiello C.(1993), *Programmi e piani aziendali. Introduzione allo studio della funzione di programmazione*, Giuffrè, Milano pagg. 3-23.

¹⁶ Bergamin Barbato M. (1991), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino, pagg. 282-309.

valori standard, cioè costruiti in base a ipotesi gestionali ben precise quanto a livelli di efficienza e/o di efficacia desiderati. Lo standard, quindi, definisce il livello di ogni obiettivo assegnato alla singola unità organizzativa e al suo responsabile. Scopo del ricorso agli standard è influenzare il comportamento dei manager e dei capireparto, incaricati di assumere le decisioni e controllare le operazioni, indicando loro opportuni termini di riferimento, raggiunti i quali si intende conseguito il livello di efficienza o di efficacia desiderato per le condizioni operative che manager e capireparto gestiscono¹⁷.

Dati di natura non standard inclusi talora nel budget sono:

- i valori incrementali basati su variazioni, normalmente incrementali, rispetto ai dati storici dell'esercizio precedente;
- i valori costruiti con la tecnica dello zero-base budgeting, che azzerava la logica di costruzione dei valori utilizzata nell'esercizio precedente, rimettendo in discussione i progetti;
- i valori probabilistici basati su stime ragionevoli o probabilistiche di andamenti futuri.
- i valori costruiti con la tecnica dell'activity based budgeting¹⁸ centrata sulle attività aziendali e non sulle unità organizzative e per questo mal si presta a supportare l'individuazione di responsabilità economico-finanziarie¹⁹. Essa consente di individuare, mediante il *bill of activity*, il volume di risorse necessarie per realizzare determinate attività. Il budget *activity-based*, una volta compiuta la

¹⁷ Ipotesi strampalate (troppo ottimistiche o troppo pessimistiche) potrebbero suscitare entusiasmo nell'organizzazione; altre, molto rigorose, indurre, invece, pessimismo: le prime possono migliorare i processi, le relazioni tra i membri dell'organizzazione, tra questi e l'ambiente, infine i risultati, consentendo di ottenere performance superiori a quelle attese o meno negative di quelle temute, le seconde possono far cadere tensione, etica, impegno; in effetti, la scelta degli standard di riferimento comporta una serie di scelte delicate in quanto essi influenzano fortemente il comportamento organizzativo. Coda V.(1970), *I costi standard nella programmazione e nel controllo della gestione*, Giuffrè, Milano; Marchini I. (1961), *Costi standard e controllo dei costi di produzione*, Giappichelli, Torino.

Infatti, il livello degli standard da raggiungere influenza non poco la motivazione. Gli obiettivi "larghi" sono poco stimolanti e la motivazione aumenta a mano a mano che essi diventano più stretti, almeno fino ad un certo limite. A livelli troppo severi degli standard corrisponde, di nuovo, un effetto demotivante. Ne consegue che un giusto livello di difficoltà produce una serie di effetti positivi.

Brusa L., Dezzani F. (1983), *Budget e controllo di gestione*, Giuffrè, Milano, pagg. 346-356.

Obiettivi raggiungibili:

- evitano di indurre i manager e i capicentro ad adottare politiche di corto respiro volte a massimizzare i risultati, solo per allinearsi al budget;
- non incoraggiano i manager e i capicentro a manipolare i dati;
- consentono di dimensionare in modo più efficiente le risorse, evitando investimenti a supporto di obiettivi irrealistici;
- una volta raggiunti, aumentano l'autostima dei manager e dei capicentro.

Non tutti i valori inseriti nel budget sono, in senso stretto, di tipo standard.

Anthony – Govindarajan – Macri, *Management control system*, pagg. 294-295.

¹⁸ P. Roffia,(2002), *Il controllo di gestione activity-based*, Giappichelli, Torino, pagg. 165 e segg.

¹⁹ G. Bruni, (1994), *Analisi del valore*, Giappichelli, Torino.

determinazione del costo unitario di ogni attività considerata rilevante, permette di monitorare i costi assorbiti da ogni attività, sulla base dei cost drivers.

c) Il budget è riferito a un arco temporale di breve andare, sezionato in sottoperiodi.

Della dimensione temporale del budget si devono definire:

- la durata in infrannuale, annuale e ultrannuale del periodo di riferimento del budget;
- l'articolazione del periodo di riferimento scomposto in intervalli di durata inferiore all'esercizio dove gli obiettivi annuali dovranno essere uguali alla somma di quelli riferibili ai singoli sottoperiodi²⁰.

d) Il budget ha per oggetto l'azienda, considerata nella sua architettura operativa e organizzativa. Il budget, quindi, non si riferisce soltanto al sistema aziendale, come fa la contabilità e il bilancio, ma espone i dati nei sottosistemi di quello²¹. Dal punto di vista dell'architettura organizzativa, il budget assegna gli obiettivi ai centri di responsabilità nei quali si è deciso di articolare quell'architettura.

e) Infine, il budget è espresso in termini economici ma anche finanziari e patrimoniali. Il budget traduce, infatti, gli andamenti aziendali attesi (quantità di fattori produttivi, unità di prodotto, ore di lavoro, ecc.) in termini economici: costi, ricavi, risultati. Ciò permette di valutare i riflessi delle ipotesi di comportamento futuro sulla redditività aziendale e di dare un denominatore comune alle scelte e ai linguaggi parlati in azienda²².

²⁰ Tale articolazione è un espediente tipico degli strumenti che si basano sui meccanismi di retroazione: per fornire i dati sui quali basare le operazioni correttive, infatti, occorrono periodi temporali abbastanza ristretti, in modo che eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi siano evidenziati tempestivamente e si possa procedere, di conseguenza, agli opportuni adattamenti. In tali casi, quindi, si deve coniugare la frequenza del dato preventivo (cioè l'ampiezza del periodo di riferimento – ad esempio, le vendite a budget del mese di gennaio) con la tempestività della rivelazione del dato consuntivo (per continuare l'esempio: il dato delle vendite effettive del mese di gennaio è disponibile il 5 febbraio). Amigoni F. (1979), *I sistemi di controllo direzionale. Criteri di progettazione e di impiego*, Giuffrè, Milano. P. Bastia, (2001) *Sistemi di pianificazione e controllo*, Il Mulino, Bologna; G. Brunetti (1988), *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, Franco Angeli, Milano. L. Brusa – L. Zampogna (1991), *Pianificazione e controllo di gestione*, Etas, Milano. G. Cavazzoni, (1988), *Il controllo di gestione*, Giappichelli, Torino. M. Saita, (1983), *Il controllo direzionale*, Ceiv, Verona. D. Salvioni (1977), *Il sistema di controllo della gestione*, Giappichelli, Torino. S. Terzani (1999), *Lineamenti di pianificazione e controllo*, Cedam, Padova.

²¹ Dal punto di vista dell'architettura operativa, il budget entra nel dettaglio dei prodotti, dei processi produttivi, dei mercati, dei clienti, componendo, secondo una logica sistematica, le parti nel tutto. Dal punto di vista dell'architettura operativa, il budget entra nel dettaglio dei prodotti, dei processi produttivi, dei mercati, dei clienti, componendo, secondo una logica sistematica, le parti nel tutto. Brusa – Dezzani, *Budget e controllo di gestione*, Giuffrè, Milano, pagg. 54-55.

²² La rappresentazione in termini monetari in un documento amministrativo permette di associare il comportamento dei vari responsabili a risultati economici, sottolineando la necessità di coordinare le varie azioni e decisioni e di operare in modo congiunto per la realizzazione degli obiettivi aziendali. Ciò è importante anche per la creazione, la diffusione e il rafforzamento di una mentalità economica nell'organizzazione e per sviluppare una conoscenza specifica della struttura e del funzionamento dell'azienda: il budget, quindi, diventa un modello formalizzato di rappresentazione dell'azienda stessa che affianca, integra, corregge i modelli mentali di chi vi opera.

Di contro rappresentare i fenomeni in termini monetari non consente di apprezzare, se non in via mediata e indiretta, gli aspetti qualitativi e di efficacia connessi all'operare dei vari responsabili. Può rendere, infatti, preminente l'aspetto quantitativo su quello qualitativo, con gli svantaggi che si possono immaginare. Il che costituisce una delle maggiori critiche.

4.7.2 Il budget, l'analisi degli scostamenti e il reporting.

Il budget, in quanto modello di rappresentazione della dinamica aziendale futura, elabora quantità fisiche, prezzi e valori relativi agli obiettivi da realizzare e ai mezzi impiegati per raggiungerli. In questo senso, con esso si tesse una trama di relazioni quantitative, funzionali o causali, tra fattori produttivi, processi aziendali e obiettivi.

Strettamente correlata al sistema di budget è l'analisi degli scostamenti, la tecnica di comparazione, scomposizione ed interpretazione delle differenze tra obiettivi, espressi nel budget, e risultati, determinati in termini globali dalla contabilità generale, in termini particolari dalla contabilità analitica, utile alla direzione aziendale, ai dirigenti di funzione o di divisione, ai capicentro, per assumere decisioni relative agli obiettivi da perseguire o le operazioni da realizzare²³.

Parimenti collegato al sistema di budget è il reporting, il processo di redazione dei prospetti e di comunicazione dei loro contenuti ai soggetti interessati. Il report è un

L'espressione economico-finanziaria propria del budget:

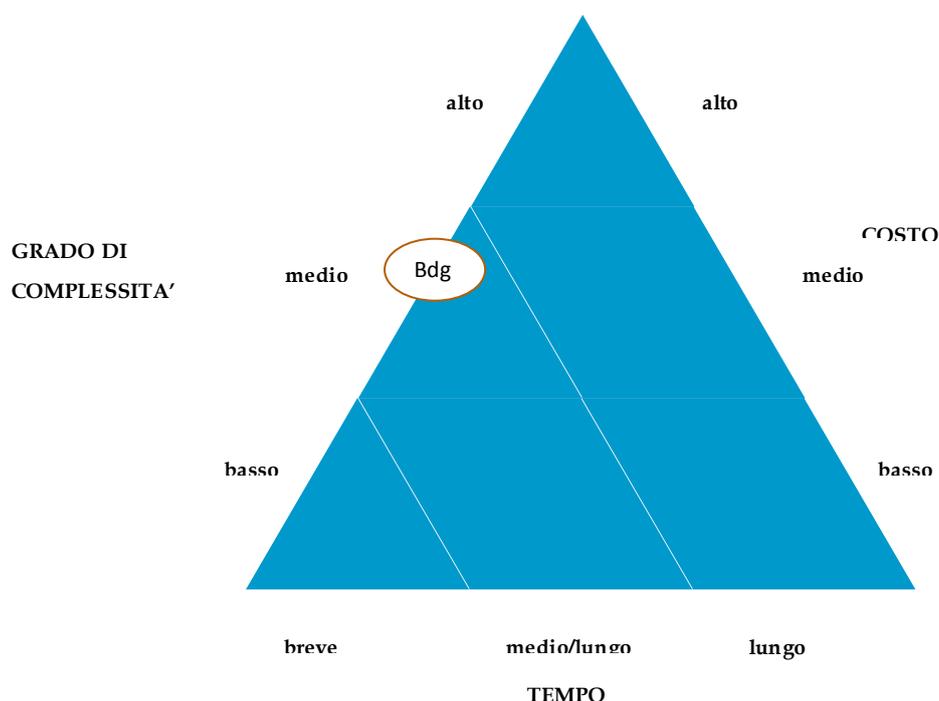
- impegna alla rappresentazione di tutto il sistema d'azienda, rafforzando il carattere di globalità dello strumento;
- richiede una costruzione integrata dei valori, secondo relazioni sistemiche tra aree aziendali, fattori produttivi, processi, risultati;
- conferisce una visione unitaria e di sintesi a tutti molteplici aspetti della vita aziendale;
- attribuisce importanza ai profili di redditività, di solidità patrimoniale e di liquidità.

Bruni G. (1979), *Le strutture di bilancio*, Milano, Isedi. O. Gabrovec Mei (1984), *Il valore aggiunto dell'impresa*, Goliardica, Trieste. F. Lizza (1989), *Le riclassificazioni di bilancio. Il conto economico*, Clua, Ancona. L. Marchi, A. Paolini, A. Quagli, (1997), *Strumenti di analisi gestionale*, Giappichelli, Torino. Ranalli F.(1984), *Sulla capacità informativa delle strutture di bilancio*, Cedam, Padova.

²³ "L'analisi degli scostamenti costituisce l'anello terminale del circuito di feedback. L'interpretazione delle cause degli scostamenti elementari, e di quello complessivo risultante, sposta l'indagine dal piano quantitativo a quello qualitativo, alla ricerca di condizioni e circostanze che possono aver determinato tali scostamenti", Roffia P.(2004), *Analisi degli scostamenti in Guida operativa alla contabilità direzionale*, IlSole24Ore, Milano, pag. 279. "L'analisi degli scostamenti assolve almeno a tre fondamentali funzioni del processo di controllo, ovvero, quella di misurazione dei risultati economici, quella di supporto all'attività decisionale e quella di valutazione delle prestazioni del manager e dirigenti", Santesso E.(1986), *La contabilità direzionale*, FrancoAngeli, Milano, pag.99. "Dal punto di vista tecnico-contabile, l'analisi degli scostamenti alimenta correnti continue di dati verso il sistema di reporting. Gli esiti dell'analisi vengono riportati in appositi schemi di rappresentazione, che vengono riepilogati in appositi report dove si evidenziano i valori confrontati", Amigoni F.(1995), *Le forme di reporting e l'analisi degli scostamenti*, in Misurazione d'azienda. Programmazione e controllo, Giuffrè, Milano, pag.566. "Le potenzialità informative dell'analisi degli scostamenti e la sua attitudine a favorire il ripensamento dei processi inefficienti o inefficaci, di riformulazione delle decisioni sbagliate, di revisione degli obiettivi inadeguati alle circostanze esterne o interne dipendono da numerosi fattori: l'adeguata ripartizione della responsabilità organizzativa, la tempestività e l'affidabilità dei calcoli, la rilevanza attribuita a determinati scostamenti e non ad altri, la controllabilità effettiva di quanto origina le differenze rilevate", Manfredi R., Testoni A.(1995), *Le tecniche di analisi degli scostamenti, in I sistemi di pianificazione, programmazione e controllo*, Giappichelli, Torino, pagg.223-224. La tecnica si rivela in certi casi poco selettiva e scarsamente orientata alle variabili critiche del sistema d'azienda. L'analisi degli scostamenti, fa riferimento agli standard perciò la sua validità dipende da quella degli standard, cresce in condizioni di stabilità dei mercati, diminuisce in caso contrario. Nella sua applicazione, la scissione della variazione complessiva in variazioni particolari, non è priva di arbitrio. Infine, non si considerano, almeno ad un primo livello di analisi, i possibili influssi combinati di fattori, quantificabili e non, su una certa variazione, Bergamin Barbato M.(1991), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino.

documento amministrativo diretto ai responsabili dei centri o alla direzione generale nel quale si espongono le informazioni rilevanti per scopi di controllo: contiene indicatori di andamento e di comportamento, passati o futuri, di interesse immediato per il suo destinatario. I report, pertanto, devono essere chiari, selettivi, rilevanti, frequenti, puntuali e si rivolgono a tutte le funzioni aziendali e alla direzione generale²⁴.

Figura n. 5 – La posizione del Budget in relazione alle variabili tempo, costo, grado di complessità.



Legenda
Bdg: Budget

Tabella n. 11 – Il Budget in relazione alle variabili tempo, costo, grado di complessità.

	Costo	Tempo	Grado di Complessità
Budget	medio/alto	breve/brevissimo	medio-alto

Fonte: Elaborazione personale

²⁴ Si veda in merito, Marelli A. (2000), Il sistema di reporting interno. Logiche di strutturazione delle informazioni aziendali, per le decisioni dell'alta direzione. Giuffrè, Milano; Pasini P.(2004), I sistemi informativi direzionali, Egea, Milano. Marchi L. (2008), Il processo di reporting, in controllo di gestione. Metodologie e strumenti. Knowita, Arezzo; Magliacani M.(2011), Il reporting direzionale, in Controllo di gestione. Metodi, strumenti ed esperienze. I fondamenti e le novità, Ipsoa, Milano. Amigoni F.(1995), Le forme di reporting e l'analisi degli scostamenti, in Misurazione d'azienda. Programmazione e controllo, Giuffrè, Milano.

4.8 La Balanced Scorecard

La Balanced Scorecard (BSC) è stata sviluppata da Robert Kaplan e da David Norton con l'obiettivo iniziale di trovare un nuovo modello per la valutazione delle performance nelle imprese private¹. Nel nostro paese, diffusa in molteplici aziende private², e successivamente anche in molte organizzazioni pubbliche³, nata come strumento di reporting ha nel tempo assunto un contenuto più ampio⁴. Ad oggi, è un modello di rappresentazione degli obiettivi e dei risultati aziendali, a contenuto monetario e non, a carattere multidimensionale, poiché considera numerose prospettive di osservazione della vita aziendale, bilanciato, poiché integra tali prospettive in una visione unitaria in cui ciascuna entra in relazione con le altre, aperto, poiché le prospettive individuabili e gli indicatori relativi possono essere integrati⁵ e adattati in base alle distinte esigenze dell'azienda.

Nell'impostazione attuale, più evoluta, la balanced scorecard assolve, una duplice funzione:

¹ Con l'utilizzo di questo strumento nei primi anni '90 i due studiosi si resero conto che, attraverso la scelta di indicatori e misure, i vertici dell'organizzazione comunicavano la propria strategia a tutto il personale. L'esplicitazione degli strumenti di misurazione del valore dell'impresa, infatti, costringeva ad una riflessione su quali fattori fossero strategici. Nel loro famoso libro "Balanced Scorecard" essi presentarono questo strumento proprio come un mezzo per tradurre la strategia in azione. Statistiche ricavate da varie fonti, infatti, indicavano che un'alta percentuale di coloro che per primi avevano adottato la BSC riuscivano ad attuare in modo efficace le loro nuove strategie e a realizzare ritorni positivi in un arco di tempo compreso tra il primo e il secondo anno.

² De Marco M., Salvo V., Lanzani W. (2004), *Balanced Scorecard: dalla teoria alla pratica*, FrancoAngeli, Milano. Bubbio A. (2000), *Balanced Scorecard*, in *Amministrazione e finanza Oro*, n.1. Kaplan R.S., Norton D.P. (1996), *The Balanced Scorecard*, Harvard Business School Press, Boston. Kaplan R.S.– Norton D.P. (2000), *Balanced scorecard. Tradurre la strategia in azione*, trad.it. Isedi, Milano. Amigoni F. Miolo Vitali P. (2003), *Misure multiple di performance*, Egea, Milano. Simons R. (2004), *Sistemi di controllo e misure di performance*, Egea, Milano. Kaplan Atkinson, *Advanced Management Accounting* (2002), *Advanced Management Accounting. Gli strumenti del controllo di gestione*, Isedi, Torino. AA.VV. (2008), *Governance, Strategia e Misurazione della Performance. Le nuove frontiere della Balanced Scorecard*, Knowita, Arezzo. Bregaglio L. (2001), *BSC, correlare strategie e performance per mezzo di un sistema informativo*, in *Amministrazione e finanza*, n.21. Datar S., Kulp S.C., Lambert R.A. (2001), *Balancing performance measures*, in *Journal of Accounting Research*, n.2.

³ Pavarani E., Tagliavini G. (2006), *Pianificazione finanziaria. La gestione della solvibilità e del valore*, McGraw Hill, Milano, pagg.343-358. Pozzoli S. (2002), *Il controllo direzionale negli enti locali: dall'analisi dei costi alla Balanced Scorecard*, FrancoAngeli, Milano. Ravioli P. e Bach V. (2007), *Pianificazione strategica e balanced scorecard negli enti locali*. FrancoAngeli, Milano. Vendramini E. (2003), *Il modello di balanced scorecard per la valutazione delle aziende pubbliche*, in *Azienda Pubblica*, n.4. Niven P. (2003), *Balanced Scorecard Step by Step for Government and Non-profit Agencies*, John Wiley and Sons, Hoboken, New Jersey. Bocci F. (2004), *Una nuova architettura di Balanced Scorecard per le organizzazioni della pubblica amministrazione italiana*, in *Balanced Scorecard Review*. Borgonovi E. (1996), *Principi e sistemi per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano. Bottari M. (2002), *Uno strumento di controllo strategico per le amministrazioni locali: la Balanced Scorecard*, in *Azienda Pubblica*, n.1,2. Farneti F. (2004), *Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali. Le implicazioni di tipo manageriali*, FrancoAngeli, Milano. Mele R. e Storlazzi A. (2006), *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova. Baraldi S. (2005), *Il Balanced Scorecard nelle aziende sanitarie*, McGraw Hill, Milano; Tedesco M. (2005), *I sistemi informativi a supporto della balanced scorecard negli enti locali*, FrancoAngeli, Milano.

⁴ Kaplan R.S.– Norton D.P. (2000), *Balanced scorecard. Tradurre la strategia in azione*, trad.it. Isedi, Milano, pag. 21.

⁵ L'integrazione degli indicatori intende rispondere sotto il profilo oggettivo degli andamenti, all'esigenza di rappresentare nel modo più efficace, completo e convincente possibile la complessità della struttura e della dinamica aziendale, sotto il profilo soggettivo dei comportamenti risponde all'esigenza di catturare le principali leve sulle quali i manager possono agire per raggiungere gli obiettivi assegnati e, dunque, misurarne e valutarne le modalità di azione. La scelta delle misure di performance dovrebbe, da un lato, supportare il processo di delega decisionale, dall'altro favorire il coordinamento "orizzontale" tra le varie unità e quello "verticale" con la strategia aziendale.

- in sede di analisi degli scostamenti tra obiettivi e risultati, fornisce report di risultati ottenuti espressivi della performance aziendale;
- in sede di pianificazione strategica, dettaglia una serie di obiettivi intermedi che orientano la pianificazione operativa e il budgeting. In altri termini, la BSC è un sistema di management strategico che indica, mediante quantità e valori orientati al futuro, gli obiettivi da raggiungere, le vie e le risorse da impiegare.

La misurazione degli indicatori, monetari e non, implica una pluralità di aspetti ritenuti rilevanti per scopi strategici. Le prospettive dalle quali si analizzano i risultati aziendali sono:

- clientela;
- processi interni;
- innovazione, apprendimento e crescita;
- economico-finanziaria.

La *prospettiva della clientela* si focalizza sui clienti di riferimento e sui segmenti di mercato per ogni area strategica d'affari. L'orientamento al cliente deve essere tradotto in indicatori specifici capaci di esprimere le variabili e le leve che interessano direttamente i clienti stessi e dalle quali dipendono le decisioni di acquisto di questi ultimi⁶.

La *prospettiva del processo* analizza la performance dei processi e delle azioni perseguite all'interno dell'unità produttiva, si focalizza sui processi interni critici per fornire ai clienti il valore aggiunto desiderato⁷. La *prospettiva innovazione, apprendimento e crescita* si riferisce alle attività di miglioramento e di cambiamento poste in essere con continuità in relazione ai processi e ai prodotti⁸.

⁶ Le misure maggiormente applicate si riferiscono alla quota di mercato, alla fedeltà del cliente, alla soddisfazione della clientela, alla redditività della clientela, ai caratteri qualitativi del prodotto/servizio, al rapporto con il cliente, all'immagine e alla reputazione. Kaplan R.S.– Norton D.P.(2000), *Balanced scorecard. Tradurre la strategia in azione*, trad.it. Isedi, Milano, pagg.75-80.

⁷ Tra gli indicatori più utilizzati vi sono: il tasso di vendita di nuovi prodotti, il tempo necessario per introdurre nuovi prodotti sul mercato, le consegne puntuali rispetto al totale delle consegne, il valore del magazzino semilavorati in rapporto ai ricavi di vendita, le varianze sfavorevoli dei costi standard, le unità prive di difetti rispetto alle unità totali, il tempo del ciclo di consegna, il tempo di attraversamento, i costi della qualità, i tempi di setup, i reclami del cliente risolti al primo contatto, il tempo necessario per risolvere il reclamo di un cliente. Kaplan R.S.– Norton D.P. (2000), *Balanced scorecard. Tradurre la strategia in azione*, trad.it. Isedi, Milano, pagg.100-114.

⁸ Gli indicatori orientati a segnalare le fasi dell'innovazione quali: la ricerca, lo sviluppo, la sperimentazione, l'introduzione e la messa a regime possono fare riferimento al numero e alle risorse destinate ai laboratori di ricerca e sviluppo, al numero di brevetti, al numero di nuovi prodotti e servizi sviluppati in un certo arco temporale, al *time-to-market* di nuovi prodotti confrontato con quello della concorrenza, alle ore di formazione per i dipendenti all'anno, al processo di invecchiamento di prodotto dal suo lancio e così via. L'apprendimento del personale può essere analizzato con riferimento al suo rendimento (in tal caso gli indicatori si riferiscono alla soddisfazione del dipendente, ricorrendo a strumenti quali sondaggi, o ad una loro valutazione in una scala di Linkert su alcuni aspetti scelti dai vertici aziendali, alla misurazione della fedeltà del personale, in base alla percentuale di turnover del personale –chiave, alla misurazione della produttività delle persone ricorrendo all'uso di indici che pongono al numeratore un output come il numero di prodotti, vendite realizzate, pratiche evase, ecc.) alla qualità dei sistemi informativi (se selettivo, rilevante, tempestivo, comprensibile di informazioni al personale), alla motivazione, all'empowerment e all'allineamento (il numero di suggerimenti per dipendente allo scopo di favorire la partecipazione attiva delle persone nelle organizzazioni, il numero di ore di formazione erogate al personale, il grado di assenteismo individuale e

La *prospettiva economico-finanziaria* rappresenta quella tradizionalmente considerata nei sistemi pianificazione e controllo e, soprattutto, nei sistemi di misurazione delle performance. Tale prospettiva trova sviluppo e integrazione con le tecniche di analisi di bilancio, per margini, indici e flussi, di supporto alle decisioni di investimento, di valutazione del capitale economico, tanto che si parla, proprio per scopi strategici, anche di contabilità del valore⁹.

Per ognuna delle aree presenti nella *balanced scorecard*, si identificano:

- gli obiettivi perseguiti;
- gli indicatori prescelti;
- i valori-obiettivo;
- le iniziative tese a migliorare la performance dell'azienda.

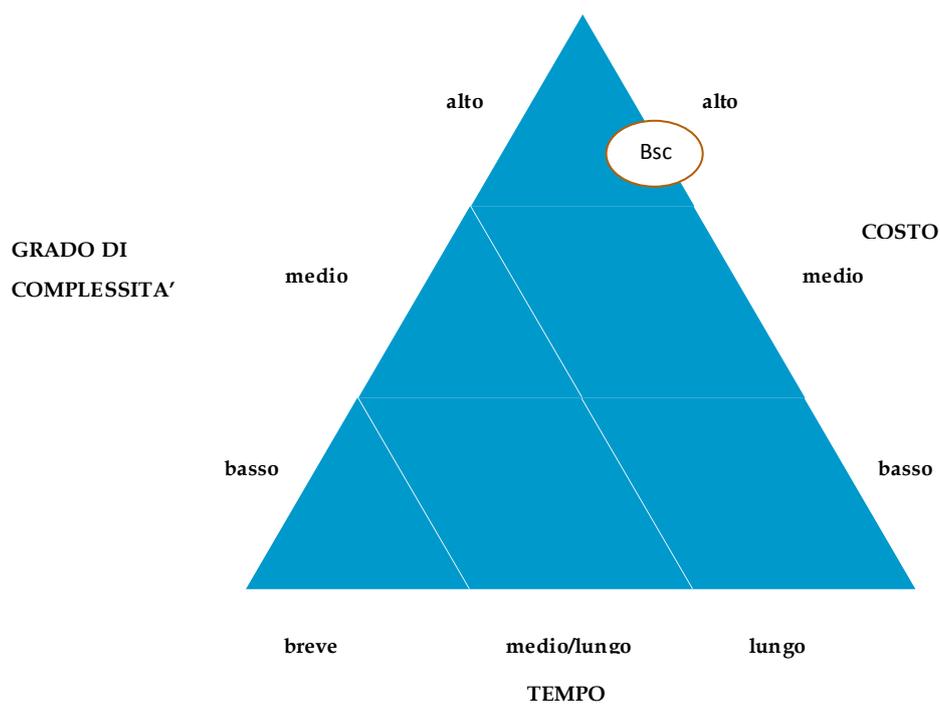
Nella progettazione delle misure di performance si propone l'applicazione di criteri razionali ovvero selettivi, sistematici e coerenti¹⁰ al fine di evitare di generare indicatori superflui, ridondanti, poco rilevanti, troppo numerosi, non aggiornati.

collettivo), Kaplan R.S.– Norton D.P. (2000), *Balanced scorecard. Tradurre la strategia in azione*, trad.it. Isedi, Milano, pagg. 136-151.

⁹ La contabilità del valore si prefigge di rilevare e rappresentare le grandezze fondamentali del valore economico dell'impresa, di individuarne le condizioni di variabilità e i termini di comparabilità per le scelte strategiche e per i calcoli di convenienza, Bruni G. (1999), *Contabilità del valore, per aree strategiche d'affari*, Giappichelli, Torino, pag.65. La prospettiva economico-finanziaria include indicatori relativi alla redditività globale e particolare (ROE, ROI, ROS), al valore economico creato (EVA, MVA, ecc.), all'andamento dei ricavi e dei mix prodotti, canali, clienti, al grado di sfruttamento della capacità produttiva, ai tassi di rotazione del capitale e i tassi di produttività, alla solidità patrimoniale e la liquidità.

¹⁰ Roffia P. (2001), *Strumenti di pianificazione e controllo e reporting direzionale*, Giappichelli, Torino, pag.434.

Figura n. 6 – La posizione della Balanced Scorecard in relazione alle variabili tempo, costo, grado di complessità.



Legenda

Bsc: Balanced Scorecard

Tabella n. 12 – Gli strumenti del controllo di gestione in relazione alle variabili costo, tempo, grado di complessità.

	<i>Costo</i>	<i>Tempo</i>	<i>Grado di Complessità</i>
<i>Balanced Scorecard</i>	medio-alto	lungo	alto

Fonte: Elaborazione personale

Tabella n. 13 – Potenzialità e limiti delle misure economiche-finanziarie

Potenzialità	Limiti
<p>L'orientamento al breve andare: le misure analitiche (ricavi di vendita e costi parametrici, discrezionali) e sintetiche (Roi, Reddito residuale, Eva) sono calcolate con riferimento ad un breve orizzonte temporale, nel quale si ipotizza che la struttura e la politica aziendale non siano modificabili.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>La capacità di sintesi: propria delle misure composte, ma per certi versi, riguarda anche quelle analitiche e dipende dalle proprietà segnaletiche del valore (ricavi, costi, margini).</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>La predisposizione a sviluppare una mentalità economica che coinvolge tutti i membri dell'organizzazione, anche chi non è portato naturalmente a farlo.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>La disponibilità di dati su base contabile, possibile anche con sistemi amministrativi meno evoluti, determinati, disaggregati anche dai software a più basso prezzo tipici delle PMI.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>La conoscenza diffusa del metodo di calcolo almeno a livello manageriale, degli indicatori utilizzati, dei concetti di costi, ricavi, margini.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>La facilità di aggregazione: riguarda la ricomposizione delle misure sintetiche e analitiche a livello aziendale, essendo espresse nella stessa unità di valore.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Scarso peso dato alla dimensione finanziaria della gestione, tipico delle misure economiche analitiche, senza preoccuparsi delle ricadute sui profili di liquidità e solidità patrimoniale. ➤ La mancanza di una vera focalizzazione sul cliente (scarsa attenzione alle esigenze dei segmenti serviti, ai profili del sistema prodotto, ai mutamenti nella composizione della clientela, ai costi legati alla gestione del rapporto con i clienti). ➤ L'incapacità di catturare profili della gestione rilevanti per scopi operativi e strategici (sintetizzano invece profili quantitativi e tecnici). ➤ L'enfasi sulla performance di centro e non di azienda, fattore di rischio del governo decentrato del sistema aziendale. ➤ I rischi di manipolazione emergono a causa di politiche contabili poste in atto, o in fase di impostazione del sistema volto a favorire determinate attività o unità organizzative.

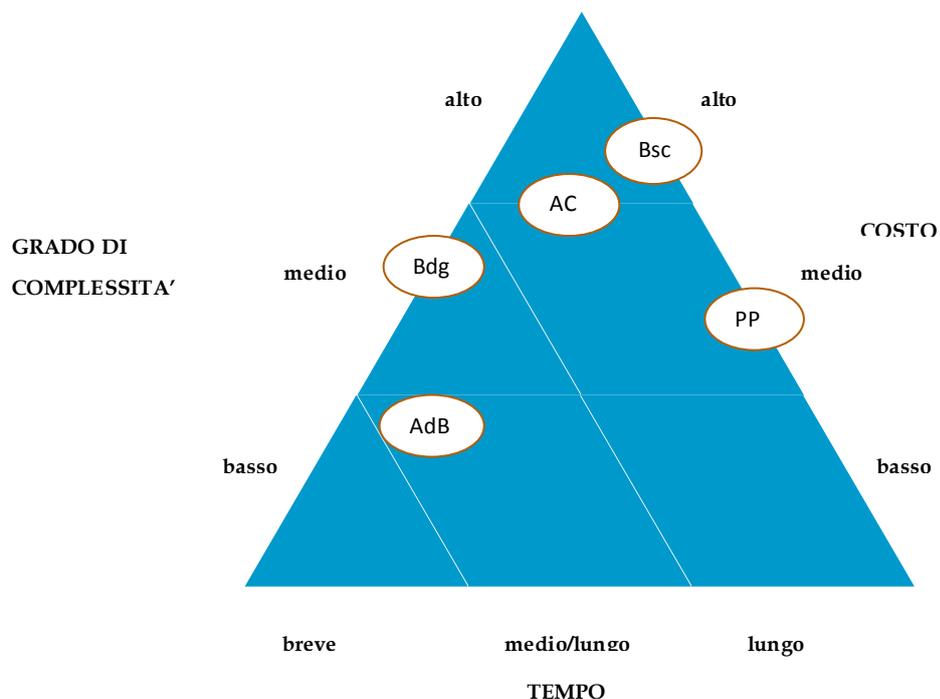
Fonte: Antonelli V., D'Alessio R. (2014), *Controllo di gestione, Manuale Operativo*, Maggioli, Rimini.

Tabella n. 14 - Potenzialità e limiti dei modelli sistemici di misurazione della performance

Potenzialità	Limiti
<p>Consentono di misurare e monitorare l'andamento di condizioni, fattori e variabili che sfuggono al modello contabile, in grado di richiamare l'attenzione sulle performance future, richiamando le azioni che rappresentano opportunità di sviluppo nel <i>lungo</i> termine. ↓</p> <p>Completano le funzioni segnaletiche delle misure economiche, focalizzate alternativamente sugli input o sugli output. ↓</p> <p>Permettono di considerare tutti i profili rilevanti, e non soltanto quelli misurabili in termini economici. ↓</p> <p>Permettono l'estensione simultaneamente a misure di input, processo, output e per ognuno di questi, a una pluralità di indicatori.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elevato onere in termini di tempo e di risorse che l'applicazione operativa può comportare. ➤ Distacco che, in molti casi, si avverte tra gli attori della fase tecnico-elaborativa e quelli della fase decisionale. ➤ La difficoltà di comunicazione fra i linguaggi di cui questi attori sono portatori. ➤ La natura probabilistica dei risultati che si ottengono e la loro instabilità rispetto ai repentini cambiamenti nel contesto sociale e competitivo. ➤ I tempi di implementazione del modello (<i>gap</i> tra il tradizionale modo di lavorare e le innovazioni derivanti dalla maggiore flessibilità e intraprendenza richiesta ai livelli manageriali intermedi.) ➤ La parzialità della scelta di un qualsiasi set assegnato di prospettive di osservazione della vita aziendale.

Fonte: Antonelli V., D'Alessio R. (2014), *Controllo di gestione, Manuale Operativo*, Maggioli, Rimini.

Figura n. 7 – La posizione degli strumenti del controllo di gestione in relazione alle variabili tempo, costo, grado di complessità



Legenda

Bsc: Balanced Scorecard

AC: Analisi dei costi, Break-even analysis, Activity-based costing

PP : Piani d'impresa pluriennali

Bdg: Budget

AdB: Analisi di Bilancio

Tabella n. 15 – Gli strumenti del controllo di gestione in relazione alle variabili costo, tempo, grado di complessità

	Costo	Tempo	Grado di Complessità
<i>Analisi di Bilancio</i>	basso	breve	basso
<i>Budget</i>	medio/alto	breve/brevissimo	medio-alto
<i>Analisi dei costi</i>	medio/alto	medio-lungo	medio-alto
<i>Piani Pluriennali</i>	medio/basso	lungo	medio
<i>Balanced Scorecard</i>	medio-alto	lungo	alto

Fonte: Elaborazione personale

CAPITOLO 5

LA CRISI NELLE SOCIETÀ PARTECIPATE PUBBLICHE

Introduzione

La letteratura sulla crisi è ricca di contributi volti ad enfatizzare l'importanza di cogliere con congruo anticipo i primi sintomi di malessere aziendale¹. L'analisi della crisi di impresa è stata oggetto di diversi studi finalizzati anche a definire la situazione e a proporre soluzioni strategiche ed operative per superarla, nell'ottica della tutela non solo dei creditori, ma anche di tutti i portatori di interesse (stakeholders).

Gli studi che focalizzano l'attenzione sull'azienda intendono essenzialmente la crisi d'azienda² come un venir meno delle circostanze che determinano in senso dinamico l'equilibrio economico e finanziario³. In questa prospettiva, la crisi identifica la negazione

¹In tema di diagnosi preventiva degli stati di dissesto, il Giannessi distingue tra diagnosi diretta e quella cosiddetta differenziale: "La diagnosi diretta viene fatta quando la sintomatologia del fenomeno è tale da permettere la formulazione di un giudizio; la diagnosi differenziale, quando non esiste una sintomatologia specifica ed è necessario giungere allo scopo diagnosticando l'inesistenza di fenomeni diversi da quello considerato, Giannessi E.(1960), *Le aziende di produzione originaria, vol. I, Le aziende agricole*, Cursi, Pisa, pag. 452. Anche il Caramiello si è soffermato sullo studio dei sintomi della crisi, introducendo la distinzione tra, sintomi intermedi e finali: "I sintomi intermedi presentano il vantaggio di servire come indici delle difficoltà in cui la dinamica aziendale si dibatte, in un tempo in cui è ancora possibile prendere i relativi provvedimenti. I sintomi terminali invece [...] manifestano la loro esistenza in un momento in cui le difficoltà si sono talmente accentuate che non è possibile attuarne un consapevole fronteggiamento", Caramiello C.(1968), *L'azienda nella fase terminale*, Cursi, Pisa, pag. 159. Riparbelli afferma come: "Il clinico [...] si sofferma prima sulla storia clinica del caso ed in base ai diversi sintomi [...] emette il suo parere, così il tecnico in materia amministrativa, prima di iniziare una diagnosi aziendale deve [...] formare un quadro clinico da paragonare alle nozioni esistenti sui fenomeni considerati", Riparbelli A. (1950), *Il contributo della ragioneria nell'analisi dei dissesti aziendali*, Stabilimenti Vallecchi, Firenze, pag.32.

² Per l'approfondimento della tematica concernente le crisi aziendali in generale si vedano: tra gli altri: Bastia P. (1987), *Crisi e risanamento d'impresa. Strumenti di pianificazione e controllo*, Clueb, Bologna. Guatri L. (1986), *Crisi e risanamento d'impresa*, Giuffrè, Milano. Masciocchi G.(1983), *Crisi di impresa*, Giuffrè, Milano. Vergara C.(1988), *Disfunzioni e crisi d'impresa. Introduzione ai processi di diagnosi, risanamento e prevenzione*, Giuffrè, Milano. Paolone G.(1997), *Il deterioramento del sistema delle condizioni di equilibrio dell'azienda: dalla disfunzione perturbatrice alla crisi irreversibile*, in AA. VV., *Scritti di Economia Aziendale in memoria di Raffaele D'Orlano*, Tomo II, Cedam, Padova. Prosperi S.(2003), *Il governo economico della crisi aziendale*, Giuffrè, Milano. Sciarelli S. (1995), *La crisi d'impresa. Il percorso gestionale di risanamento nelle piccole e medie imprese*, Cedam, Padova. Tedeschi Toschi A. (1993), *Crisi di impresa tra sistema e management. Per un approccio allo studio delle crisi aziendali*, Egea, Milano. Danovi A. (2003), *Crisi di impresa e risanamento finanziario*, Giuffrè, Milano. Danovi A., Quagli A., (2008), *Gestione della crisi aziendale*, Ipsoa, Milano. Guatri L., Sicca L. (2000), *Strategia e valutazione delle aziende*, Egea, Milano. Zito M. (1999), *Crisi d'impresa*, Giuffrè, Milano. Piciocchi P.(2005), *Crisi di impresa e monitoraggio di vitalità*, Giappichelli, Torino.

³ Condizione fondamentale affinché l'organismo produttivo possa essere considerato vitale è la verifica della sua equazione economica, il disequilibrio economico può determinare, invece, una crisi dai toni più o meno gravi. Sinonimo di vitalità economica è il termine economicità, utilizzato per esprimere la capacità della gestione di mantenersi in equilibrio economico, pertanto, come sinonimo anche di autosufficienza economica, di oggettiva durabilità, di capacità propria di esistenza. La redditività, intesa come attitudine a produrre redditi, invece, è un concetto meno ampio perché, per coincidere con l'economicità, deve essere equa e duratura. Secondo Sciarelli: "Un'azienda è in crisi quando non è più in condizioni di soddisfare il suo equilibrio economico", Sciarelli S. (1995), *La crisi d'impresa. Il percorso gestionale di risanamento nelle piccole e medie imprese*, Cedam, Padova, pag. 10. Sul punto si legga anche: Pezzani F.(1996), *Le crisi aziendali e le procedure concorsuali: il contributo all'analisi delle discipline economico-aziendali*, in AA.VV. *Crisi di impresa procedure concorsuali. Spunti critici emergenti da un'indagine empirica*, Giuffrè, Milano pag.11. Amaduzzi A.(1984), *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, III edizione, Utet, Torino, pagg. 198 e ss. Giannessi E.(1982), *L'equazione del fabbisogno di finanziamento nelle aziende di produzione e le possibili vie della sua soluzione*, Cursi, Pisa.

delle condizioni necessarie per garantire una prospettiva di continuità economica a valere nel tempo generando disordine nella dinamica della realtà aziendale⁴.

La dottrina è pressoché concorde sulla circostanza che le crisi finanziarie nella maggior parte dei casi, rappresentino la manifestazione ultima di patologie aventi altra origine, specialmente economica⁵. In sostanza, non sempre la crisi ha origine da uno squilibrio patrimoniale-finanziario, se così fosse, sarebbe sufficiente ristabilire tale tipo di equilibrio per dare favorevole soluzione allo stato di dissesto. Di norma, essa è ascrivibile a fattori di varia natura che determinano anzitutto un pregiudizio economico, il quale, a sua volta, si traduce in un'alterazione patrimoniale-finanziaria⁶. In conclusione, ciò che rileva è il grado di economicità della gestione, d'altra parte, lo stato di disequilibrio economico tende sempre a pregiudicare la dinamica finanziaria e la struttura patrimoniale. E' dunque vero che l'equilibrio economico presuppone quello finanziario e ne risulta influenzato ma quando l'equazione economica non è soddisfatta si verifica la crisi e l'esistenza di adeguati volumi di mezzi monetari non potrà consentire, automaticamente, di porvi rimedio.

E' stato anche autorevolmente rilevato in dottrina come una delle cause dei dissesti si ritrova nella circostanza che le imprese colpite avevano largamente abusato del credito a breve scadenza rinnovabile per costituire i loro impianti⁷. In merito al disequilibrio finanziario, dunque, la mancanza di armonia tra la struttura degli impieghi e delle fonti, può determinarlo e se non risolto può condurre l'azienda alla crisi⁸. Il rapporto che lega l'insolvenza al disequilibrio patrimoniale e finanziario⁹ emerge in quanto quest'ultimo tende sempre a pregiudicare il processo formativo del reddito, provocando una lievitazione dei costi

⁴Cestari G.(2009), *Diagnosi precoce della crisi aziendale, analisi del processo patologico e modelli predittivi*, Milano, Giuffrè, pagg. 6 e ss.

⁵ Si vedano Bastia P.(1996), *Pianificazione e controllo dei risanamenti aziendali*, Giappichelli, Torino, pag. 47 e pag. 134. Guatri L.(1995), *Turnaround: declino, crisi e ritorno al valore*, Egea, Milano, pag. 147. Sciarelli S. *La crisi d'impresa. Il percorso gestionale di risanamento nelle piccole e medie imprese*, Cedam, Padova, pag. 11.

⁶ In questo caso, il ripristino dell'equilibrio patrimoniale-finanziario non può risolvere la crisi, in quanto non elimina le cause delle perdite, che faranno riemergere, a più o meno breve termine, ulteriori squilibri patrimoniali e finanziari.

⁷ De Dominicis U.(1966), *Lezioni di Ragioneria Generale. Capitale, costi, ricavi e reddito*, volume III, Azzoguidi, Bologna, pag. 156

⁸ Il disequilibrio finanziario è spesso associato a quello patrimoniale, perché interdipendenti: quest'ultimo aggrava infatti le difficoltà finanziarie, per l'entità degli oneri finanziari connessi all'eccessivo indebitamento, i quali si ripercuotono negativamente sul reddito di periodo. La serie costante di perdite provoca, tra l'altro, un duplice effetto: uno squilibrio monetario, che tende a peggiorare la dinamica finanziaria ed un ulteriore depauperamento della solidità patrimoniale. Sul punto si veda: Andrei P.(1996), *La prevenzione dei dissesti aziendali:alcuni spunti di riflessione*, in AA.VV.,*Crisi di impresa e procedure concorsuali. Spunti critici emergenti da un'indagine empirica*, Giuffrè, Milano, pag. 165. Guatri L.(1986), *Crisi e risanamento delle imprese*, Giuffrè, Milano, pag.38. L'equilibrio finanziario presuppone anche la verifica del cosiddetto equilibrio monetario, cioè che i flussi delle entrate si distribuiscano in modo tale da rendere possibile la tempestiva alimentazione delle uscite, cosiddetto sincronismo tra entrate e uscite, Onida P.(1971), *Economia d'azienda*, Utet, Torino, pag. 461. In tal senso, occorre che i flussi e i deflussi di liquidità si manifestino in stretta e continua coordinazione, Caramiello C.(1993), *Programmi e piani aziendali*, Giuffrè, Milano, pag.68.

⁹ Si produce quando l'azienda non riesce a fronteggiare economicamente gli sfasamenti finanziari che caratterizzano la gestione e ricorre all'indebitamento, secondo quantità e forme pregiudizievoli per la proficua prosecuzione della propria attività.

ed un declino dei ricavi, quindi, un reddito negativo a più o meno breve termine. Il perdurare di tali risultati negativi determina da un lato uno squilibrio monetario, dovuto all'eccedenza dei costi rispetto ai ricavi e, dall'altro, un depauperamento patrimoniale, precludendo altresì la possibilità di colmare tale deficit attraverso il ricorso a fonti esterne aggiuntive, di rischio e/o di credito.

Taluni studiosi¹⁰ intravedono quale fenomeno pericoloso, la crisi operativa che determinando “rovinose perdite economiche e di valore del capitale, con conseguenti dissesti nei flussi finanziari, perdita della capacità di ottenere finanziamenti creditizi per un crollo di fiducia da parte della comunità finanziaria, ma anche da parte dei clienti e fornitori, innesca un pericoloso circolo vizioso¹¹”.

5.1 La crisi e l'insolvenza

Il fenomeno della crisi economica, può anticipare l'insolvenza¹², intesa come incapacità di far fronte a livello finanziario ai propri impegni.

Autorevole dottrina aziendalistica ha definito la crisi come una fase di disequilibrio che non rende possibile in modo sistematico adempiere in un'ottica prospettica tramite l'attività ordinaria le obbligazioni assunte¹³. Tuttavia, l'orientamento descritto, seppur identifichi uno stadio antecedente l'insolvenza, non identifica in un momento preciso l'insorgenza della crisi, focalizzando l'attenzione su una situazione irreversibile dell'attività aziendale. La fase della crisi sembrerebbe comprendere anche la manifestazione di quei molteplici eventi interni e/o esterni, che rendono alquanto probabile l'insorgere di una situazione di disequilibrio strutturale per la gestione economica futura¹⁴.

¹⁰ Guatri L. (1995), *Turnaround: declino, crisi e ritorno al valore*, Egea, Milano.

¹¹ Una forte perdita finanziaria dovuta ad un investimento speculativo, ad esempio, strumenti derivati, seppur rischi di rendere insolvente l'azienda non identifica una crisi economica, laddove tale realtà goda di buona salute economica. A questo scopo si tenga in considerazione che già da tempo esistono istituti giuridici, soprattutto nelle procedure concorsuali, in cui l'oggetto della valutazione è l'azienda legata dall'assetto societario come l'affitto d'azienda, art. 104-bis legge fallimentare, o dismissione dell'azienda di società fallite art. 105 legge fallimentare.

¹² In termini giuridici, si riporta l'art. 5 della legge fallimentare (R.D. 16 marzo 1942, n. 267), secondo il quale “[...] lo stato di insolvenza si manifesta con inadempimenti od altri fatti esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni?”. In senso economico-aziendale il termine, è sinonimo di tensione, difficoltà o punta finanziaria, ed è strettamente collegato a quello di disequilibrio patrimoniale-finanziario. In merito, Giannessi E. (1982), *L'equazione del fabbisogno di finanziamento nelle aziende di produzione e le possibili vie della sua soluzione*, Corsi, Pisa, pag. 63.

¹³ Buttignon F. (2008), *Il governo della crisi di impresa in Italia alla luce del nuovo quadro normativo: una riflessione introduttiva*, in Rivista dei dottori commercialisti, n.2 pagg. 243-281. Quagli A. (2014), *La definizione del concetto di crisi aziendale e la sua rilevanza giuridica*, in Amministrazione e finanza, n.2, pagg. 34-38.

¹⁴ Pacchi Peducci S. (1998), *Crisi di impresa e procedure concorsuali alternative*, in Rivista di Diritto Fallimentare, pagg. 996 e ss.

Autorevole dottrina¹⁵ individua ben quattro differenti momenti nell'evoluzione di una crisi, ponendo solo all'ultima fase l'eventuale insorgenza di una situazione di dissesto permanente ed irreversibile. Pertanto, l'insolvenza rappresenta di sicuro, una crisi, ma non è detto che una qualsiasi crisi conduca all'insolvenza, infatti, l'azienda può affrontare momenti di difficoltà, anche profondi, ma non necessariamente strutturali o definitivi, o tali da intaccare la solvibilità.

Anche nei casi in cui la crisi si riveli potenzialmente anticipatrice dell'insolvenza, vale a dire quando le due fasi manifestano ampie aree di sovrapposizione temporale e causale, le stesse non possono essere confuse o esaminate attraverso gli stessi strumenti di indagine. L'insolvenza, infatti può essere accertata prevalentemente *ex post* anche dall'esterno ed attraverso dati contabili e/o consuntivi, essa è documentata da ritardi e/o mancati pagamenti. Al contrario la crisi, che non si sia ancora fossilizzata originando dunque, insolvenza, presuppone una visione non più storica, ma prospettica, tesa ad individuare l'incapacità in futuro di adempiere non solo le obbligazioni già assunte, ma anche quelle prevedibili nel normale corso di attività.

In termini di teoria del valore¹⁶, la definizione di crisi proposta da Guatri è fondata sulla consapevolezza che l'impresa, inevitabilmente, nel corso del suo ciclo di vita dovrà affrontare momenti di crisi, da qui la necessità di sviluppare una dottrina del «risanamento

¹⁵ In particolare Guatri individua quattro stadi del percorso di crisi in cui è possibile intervenire al fine di evitare che l'impresa entri in situazioni di crisi irreversibili. Un primo stadio è quello dell'incubazione, in cui si manifestano iniziali fenomeni di inefficienza, un secondo stadio è quello della manifestazione della crisi, in cui si cominciano ad intaccare le risorse aziendali con un contestuale incremento dei livelli di indebitamento; nel terzo stadio si osservano gravi squilibri finanziari, con significative ripercussioni sulla fiducia nelle diverse categorie di stakeholder; l'ultimo stadio in cui si giunge solo in assenza di tempestive manovre di risanamento attuate nel corso delle precedenti fasi, consiste nell'insolvenza e nella condizione di dissesto, Guatri L.(1995), *Turnaround: declino, crisi e ritorno al valore*, Milano, Egea. A tal riguardo si rinvia anche a: Pencarelli T.(2013), *Le crisi di impresa. Diagnosi, previsione e procedura di risanamento*, FrancoAngeli, Milano. Ferro M. Di Carlo A.(2010), *L'istruttoria pre-fallimentare. Procedimento per la dichiarazione di fallimento: un'indagine giuridico-aziendalistica nella prassi dei tribunali italiani*, Milano.

¹⁶ Posta l'equazione fondamentale del valore: $W=R/i$, presentata nella semplificazione «continua» dove W è il valore dell'impresa, R sono i flussi reddituali (o finanziari) e (i) il coefficiente di attualizzazione che tiene conto del rischio, la crisi è correlata ad una variazione negativa in termini di valore, evidenziando come declino e crisi possano dipendere non solo da una diminuzione dei flussi, ma anche da un mutare delle condizioni di rischio. Queste ultime crisi, essendo meno facilmente identificabili, sarebbero le più pericolose. Per approfondimenti sulla teoria del valore si veda: L. Guatri (1992), *La diffusione del valore*, Egea Milano. Manifesto dell'impresa valore: appello ad un comune impegno per la definizione dell'impresa moderna (1992), in *Finanza, Marketing e Produzione*, X, 3. Fruhan W.E. (1979), *Financial Strategy*, Irwin. Guatri L. (1991), *La teoria di creazione del valore. Una via europea*, Egea Milano. La teoria di creazione del valore è stata oggetto ancora recentemente di ricerche e nuovi contributi, in particolare: James H. (2010), *The Creation and Destruction of Value: The Globalization Cycle*, Cambridge (MS), Harvard University Press. Rainey D. (2010), *Enterprise-Wide Strategic Management: Achieving Sustainable Success Through Leadership, Strategies, and Value Creation*, Cambridge University Press. Nel contesto italiano si vedano anche: Bertoli G. (2000), *Crisi d'impresa, ristrutturazione e ritorno al valore*, Milano, Egea. Mechelli A.(2005), *Creazione di valore e stima del risultato di periodo. Principi, modelli e metodologie*, Giuffrè, Milano. Pellicelli M.(2007), *Creazione di valore e value based management*, Giappichelli, Torino.

permanente¹⁷», e sulla comprensione che la crisi può essere correlata ad eventi aziendali ma anche al mutamento dell'ambiente esterno.

La crisi aziendale, dunque, si presenta come un processo cumulativo, le cui fasi sono¹⁸:

- ✓ lo squilibrio e la presenza di inefficienze;
- ✓ le perdite economiche;
- ✓ l'insolvenza;
- ✓ il dissesto.

Tale sequenza evidenzia anche come lo stato di crisi possa essere più facilmente risolto se viene fronteggiato inizialmente, mentre risulta di difficile risoluzione qualora esso abbia già raggiunto fasi più avanzate.

5.2 Crisi e risanamento

Nel corso degli anni la letteratura ha cercato di analizzare il fenomeno della crisi aziendale rapportandolo al tema del risanamento dell'impresa, il quale è definibile come un processo a fasi di ripresa della creazione del valore¹⁹.

La relazione tra crisi e risanamento è stata affrontata secondo tre principali prospettive²⁰:

- quella *macroeconomica*, si focalizza sulla dinamica di variabili strutturali, quali le materie prime, il costo dei fattori produttivi, la loro disponibilità, le evoluzioni tecnologiche ed i fattori ambientali, nonché la propensione al risparmio o al consumo della popolazione.
- quella *settoriale*, definisce gli elementi di cui al punto precedente in specifici ambiti settoriali;
- quella *aziendale*, rivolge l'attenzione alla misurazione dei segnali di crisi, all'analisi delle possibili cause, all'implementazione di una strategia di risanamento condivisa dai responsabili aziendali, dai dipendenti dell'impresa, nonché dagli altri stakeholders.

Anche il risanamento, come la crisi, segue un'evoluzione per fasi²¹:

¹⁷ Danovi A. (2003), *Crisi d'impresa e risanamento finanziario nel sistema italiano*, Giuffrè, Milano, pag. 12.

Più recentemente: Faccincani L. (2007), *Banche, imprese in crisi e accordi stragiudiziali di risanamento. Le novità introdotte dalla riforma del diritto fallimentare*, Giuffrè, Milano. Rutigliano M. (2010), *Superare la crisi con i piani di risanamento e gli accordi di ristrutturazione dei debiti*, Giuffrè, Milano.

¹⁸ Guatri L. (1986), *Crisi e risanamento delle imprese*, Giuffrè, Milano

¹⁹ Bianchi A. (2010), *Crisi di impresa e risanamento*, Wolters Kluwer, Milano, pag. 15.

²⁰ Danovi A., *Crisi d'impresa e risanamento finanziario nel sistema italiano*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 12 ss.

- ✓ quella dello squilibrio finanziario;
- ✓ quella delle perdite economiche;
- ✓ quella dell'insolvenza.

L'impresa, quindi, può superare la fase di crisi se dispone di possibilità finanziarie e di capacità manageriali in grado di recepire la situazione di crisi e adottare la strategia più adeguata per risolverla.

Il confine tra crisi e risanamento viene reso più labile da un nuovo paradigma per il quale ogni impresa, anche quelle di successo sono da considerare costantemente “in crisi”, per cui tutte le imprese necessitano di riformulare continuamente la propria strategia competitiva²² e dunque riesaminare regolarmente la propria catena del valore al fine di impostare un nuovo piano di risanamento.

Secondo un'impostazione ibrida che accoglie ed integra la definizione di crisi proposta da Guatri, il management non deve formalizzare e adottare in maniera standardizzata i modelli di misurazione e di previsione delle strategie di risanamento, ma conoscere lo stato dell'impresa, della concorrenza e del mercato, da cui poter trarre indicazioni utili in merito alla necessità o meno di adottare politiche di gestione della crisi. L'azione di risanamento di conseguenza non è una generica riformulazione della catena del valore oppure delle relazioni con i portatori d'interessi, ma un intervento mirato nel momento in cui si rileva che un elemento di successo dimostri sintomi di declino. Di recente, sulla base di tale impostazione è stata proposta una suddivisione delle tipologie di risanamento, la cui sequenza prospetta l'eventuale successione degli interventi²³:

- il risanamento interno che richiede l'impiego delle risorse dell'impresa o dei soli stakeholders interni (fase di declino);
- il risanamento che richiede il coinvolgimento degli stakeholder esterni, in particolare il sistema bancario (fase di crisi accentuata);
- il risanamento che coinvolge i vari portatori di interesse mediante le procedure giudiziali-concorsuali²⁴ (fase di crisi conclamata).

Quest'ultima tipologia di risanamento, non sarà oggetto del nostro lavoro di ricerca.

²¹ Guatri L., (1992), *La diffusione del valore*, Egea, Milano, p. 72 ss.

²² Normann R., Ramirez R. (1995), *Lavorare insieme per produrre valore*, in Harvard Espansione, p. 66 ss.

²³ Danovi A., (2003), *Crisi d'impresa e risanamento finanziario nel sistema italiano*, Giuffrè, Milano. Sciarelli S. (1995), *La crisi d'impresa. Il percorso gestionale di risanamento nelle piccole e medie imprese*, Cedam, Padova.

²⁴ Danovi A., (2003), *Crisi d'impresa e risanamento finanziario nel sistema italiano*, Giuffrè, Milano, p. 27 ss

5.3 Tipologie di crisi di impresa

Le fasi negative sono una costante della gestione d'impresa, tuttavia generalmente esse sono di breve durata e a carattere ciclico. In tal prospettiva, se l'impresa ha strutturato degli strumenti specifici per fronteggiare tali fasi esse non avranno conseguenze eccessivamente significative sull'impresa stessa. Spesso però le fasi negative hanno natura strutturale e danno vita ad una situazione di declino: per declino si intende una fase in cui l'impresa distrugge valore con una tendenza evolutiva che può incidere sulla sua stessa sopravvivenza, nel caso in cui non si intervenga in tempo tramite un processo di turn-around. In mancanza di interventi, il declino evolve in crisi, caratterizzata dal fatto che la distruzione di valore diventa evidente anche a livello reddituale e patrimoniale in quanto incide sulla liquidità dell'impresa e quindi sulle possibilità di intervento risolutivo da parte dei portatori di interessi. In tale situazione, infatti, l'impresa non riesce ad esempio a reperire risorse finanziarie dall'esterno tramite finanziatori o fornitori ed è soggetta anche a tensioni con i dipendenti. La crisi manifesta, se non viene affrontata adeguatamente, a sua volta evolve in dissesto, che è la situazione permanente di squilibrio patrimoniale²⁵.

La crisi a sua volta può svolgersi secondo quattro stadi:

- ✓ la fase preliminare;
- ✓ la fase acuta, nella quale è necessario intervenire attraverso un processo di turnaround;
- ✓ la fase cronica;
- ✓ la fase risolutiva, in cui diviene irreversibile²⁶.

5.4 Gli stadi della crisi aziendale secondo una prospettiva più ampia

In una prospettiva più ampia, in base alla relazione esistente tra la dinamica dei flussi di cassa operativi aziendali, il valore economico di funzionamento, debito e valore di liquidazione del capitale aziendale è possibile idealmente suddividere le fasi del percorso della crisi in: crisi potenziale, crisi governabile e crisi irreversibile²⁷.

²⁵ Come già evidenziato nei capitoli precedenti: la fase negativa vissuta dall'impresa dunque è di tipo evolutivo e può essere inquadrata in quattro fasi successive. Le prime due fasi conducono al declino, mentre le altre due alla crisi:

- l'incubazione, che evidenzia i primi segnali di squilibrio economico-finanziario;
- la maturazione, con perdite reddituali e diminuzione del valore del capitale economico;
- la ripercussione delle perdite sui flussi di cassa, i quali virano in negativo con riduzione della fiducia nell'impresa.
- l'esplosione della crisi, con uno stato di insolvenza, cioè l'incapacità dell'impresa di adempiere alle proprie obbligazioni, Guatri L.(1986), *Crisi e risanamento delle imprese*, Giuffrè, Milano.

²⁶ Corno F.(1988), *Prevenzione e terapia delle crisi d'impresa*, Cedam, Padova, pagg. 59 e ss.

²⁷ Buttignon F.(2008), *Il governo delle crisi d'impresa in Italia alla luce del nuovo quadro normativo: una riflessione introduttiva*, Rivista dei Dottori Commercialisti, 2, pagg. 243 e ss.

Tabella n.1 – Analisi del percorso evolutivo della crisi

	Crisi potenziale	Crisi governabile	Crisi irreversibile
<i>Flussi di cassa operativi</i>	In diminuzione fino a divenire negativi. ↓	Ulteriormente ridotti ↓	Non vi sono prospettive per il recupero dei flussi di cassa operativi ↓
<i>Valore economico di funzionamento</i>	Percepito superiore al face value del debito, ma decrescente tanto che potrebbe condurre, entro un breve arco temporale, al punto critico della crisi: quello in cui il valore economico di funzionamento eguaglia il <i>face value</i> del debito.	E' inferiore al valore del debito, ma sempre maggiore del valore di liquidazione	Il valore economico di funzionamento tende a deteriorarsi ulteriormente.
<i>Debito</i>	Concentrato su scadenze a lungo termine. Il valore economico del debito differisce dal suo valore nominale poiché si modificano i flussi di cassa previsti	Il valore del debito è assunto crescente avuto riguardo al suo valore nominale poiché la tendenziale diminuzione dei flussi di cassa operativi rende necessario un ulteriore indebitamento. Al superamento del “punto critico della crisi”, il valore economico del debito tende comunque a seguire l'EV.	Il valore del debito si posizionerà al di sotto rispetto al suo valore nominale e fluttuerà con il valore dell'impresa
<i>Valore di liquidazione del capitale</i>	Possibile conflitto di interesse tra azionisti e creditori, che potrebbe portare l'impresa a investire più per recuperare liquidità a breve che non per incrementare il valore.	Decrescente, ma minore del valore economico di funzionamento	Specularmente alla situazione di <i>going concern</i> , in cui il valore di liquidazione dovrebbe collocarsi al di sotto del valore di funzionamento, in questo stadio, invece, segue una dinamica ancora più decrescente, anche per effetto dell' aumento dei costi di liquidazione, per cui il valore di liquidazione risulta superiore a quello di funzionamento. Se gli asset dell'impresa sono specifici il valore di liquidazione sarà inferiore, e sarà ancora più basso se la crisi coinvolge l'intero settore.

5.5 La diagnosi della crisi aziendale: le possibili cause nelle società partecipate pubbliche

Nell'ottica di risanamento, nell'analisi della crisi aziendale di una società partecipata pubblica, diviene basilare indagare sulla natura delle cause sottostanti al fine di individuare e mettere in atto le iniziative risolutive più adeguate a seconda che le cause siano riconducibili alla sfera reddituale e/o finanziaria. In particolare, la crisi economica trae origine da circostanze che incidono direttamente sulle combinazioni produttive dell'impresa, come ad esempio le seguenti:

- l'obsolescenza del prodotto/servizio
- l'inefficienze gestionali
- la rigidità della struttura produttiva
- la carenza di programmazione/innovazione

La prima causa determina margini di vendita tali da non coprire nemmeno i costi fissi dell'azienda, mentre la seconda riguarda le funzioni aziendali i cui rendimenti si discostano in modo negativo da quelli del settore di riferimento, in genere l'area produttiva ma anche quella commerciale e amministrativa. La scarsa flessibilità della struttura produttiva rispetto ai cambiamenti del mercato, determina, invece, una crisi da sovracapacità produttiva dove i ricavi dell'impresa non consentono la copertura dei costi fissi di struttura. Infine, la carenza di programmazione e innovazione, da considerare come quella maggiormente prevalente nelle società partecipate pubbliche, determina l'incapacità di adeguare la gestione aziendale ai cambiamenti ambientali e di generare innovazioni senza le quali difficilmente l'impresa sopravvive nel tempo. La crisi economica se a carattere strutturale può portare alla cessazione dell'attività mentre se circoscritta a fenomeni interni all'azienda o di settore, è possibile adottare iniziative volte all'eliminazione dei fattori critici come ad esempio l'abbandono di produzioni non economiche, la sostituzione del management, l'isolamento dei rami aziendali vitali da quelli in perdita che saranno oggetto di processi liquidatori.

Le società partecipate pubbliche sebbene in condizioni di equilibrio economico possono avere difficoltà di natura prettamente finanziaria, le cui cause sono tipicamente:

- lo squilibrio tra la struttura delle fonti di finanziamento e la composizione degli impieghi;

- l'eccesso di indebitamento rispetto alla capacità dell'impresa di generare adeguati flussi finanziari.

In una condizione di crisi finanziaria-patrimoniale, al fine di tutelare la continuità aziendale dell'impresa in genere le misure attuabili sono quelle volte a rimodellare la struttura delle fonti di finanziamento mediante la rinegoziazione dei prestiti ottenuti dalle banche, e il congelamento delle posizioni già scadute nei confronti dei fornitori.

Le situazioni di declino e poi di crisi non sono mai riconducibili ad una causa specifica, essendo il risultato di complessi fattori sia interni che esterni all'impresa. Tra le cause esterne si ricordano quelle ambientali e settoriali.

Le motivazioni esterne, anche se importanti, di solito non rappresentano la causa primaria di una crisi, ma solo un fattore di amplificazione della stessa. Le motivazioni interne dunque sono quasi sempre quelle principali e possono derivare innanzitutto da un comportamento soggettivo, per cui la crisi può nascere da comportamenti inefficienti o, opportunistici da parte del management.

Le cause interne²⁸ si riferiscono principalmente a :

- a) errori nelle strategie;
- b) errori di natura organizzativa;
- c) errori nella produzione;
- d) errori nelle scelte finanziarie;
- e) errori nel sistema informativo.

Nella prima categoria rientrano: gli errori di previsione, nella definizione e nell'implementazione degli investimenti, gli squilibri durante la crescita dimensionale o relativi allo sviluppo qualitativo, la debolezza nella formazione e selezione del personale, la sproporzione tra investimenti e i relativi rendimenti, i ritardi negli investimenti e disinvestimenti, l'incapacità di decifrare i sintomi della crisi.

²⁸ Secondo Slatter e Lovett, le cause interne sono ricondotte a: a) management inadeguato; b) carente controllo della gestione finanziaria; c) incapacità a gestire le risorse aziendali; d) costi di funzionamento troppo elevati; e) politiche commerciali insufficienti; f) eccessivi carichi di attività; g) commesse di grandi dimensioni inesitate; h) politiche di acquisizioni inadeguate; i) errata politica degli investimenti; l) inerzia e confusione organizzativa. Mentre tra le cause esterne: a) modificazioni nella domanda; b) dinamiche concorrenziali; c) andamento sfavorevole dei prezzi di beni/servizi, Slatter S., Lovett D., (1999), *Corporate Turnaround*, Penguin. Guatri riconosce esplicitamente che: «mettere sotto accusa il management per il cattivo andamento dell'azienda è un approccio non molto adatto a descrivere la complessa realtà della crisi, in quanto essa può dipendere da forze che sfuggono al dominio degli uomini (i soggetti) dell'azienda»; Guatri L., (1986), *Crisi e risanamento delle imprese*, Giuffrè, Milano, pag. 14. Nel contesto italiano non sono mancate più recenti messe a punto, da ultimo si veda Cestari G. (2009), *La diagnosi precoce della crisi aziendale. Analisi del processo patologico e modelli predittivi*, Giuffrè, Milano.

La seconda categoria include: gli errori nell'assegnazione dei compiti, l'incapacità nel trovare nuove formule di governo, l'eccessivo accentramento, l'incompetenza di dirigenti e manager, la debolezza del management poco lungimirante, carente di innovazione.

La terza categoria comprende: l'errata combinazione di prodotti-servizi-tecnologie, le inefficienze tecniche ed economiche, il sovradimensionamento o sottodimensionamento degli impianti, la presenza di impianti logori o obsoleti, la mancanza di competenze tecniche ed economiche, gli errori di layout, la programmazione carente, la rigidità dei budget di produzione.

Gli errori nelle scelte finanziarie riguardano: le errate relazioni fonti/impieghi, l'insolvenza dei debitori, le eccessive dilazioni degli incassi, il flusso di cassa negativo, gli impieghi troppo costosi.

Gli errori nel sistema informativo riguardano principalmente: le carenze di previsione, pianificazione e controllo, l'incapacità di determinare il costo dei prodotti/servizi, l'appesantimento burocratico, gli errori di misurazione di squilibri e loro conseguenze, l'incompetenza professionale degli addetti, il disordine amministrativo, i sistemi di controllo incapaci di evidenziare i sintomi della crisi focalizzandosi, invece, sugli adempimenti.

5.6 Il governo della crisi nelle società partecipate pubbliche

L'analisi svolta in merito alla dinamica che subisce il valore del capitale durante il percorso evolutivo della crisi lascia intendere che la tempestività della conoscenza dei sintomi della crisi rappresenta il presupposto per arginare la diffusione delle varie disarmonie ed evitare il progressivo diffondersi della stessa. Di seguito, si esaminano gli strumenti per il governo della crisi alla luce dei principi di efficienza²⁹, tempestività³⁰ ed equità³¹, premesso che le

²⁹ L'efficienza deriva dal fatto che la gestione della crisi deve evitare ulteriori danneggiamenti al valore dell'impresa, ossia deve conservare il più possibile un saldo positivo tra il valore di funzionamento dell'impresa e il valore di liquidazione della stessa, minimizzando i costi della crisi medesima. In sostanza, l'efficienza economica presuppone che lo strumento di risoluzione della crisi debba essere scelto in base ai risultati che esso prospetta in merito alla migliore allocazione del patrimonio aziendale. L'evidenza dell'insolvenza, infatti, non comporta necessariamente che i creditori siano maggiormente favoriti se l'attività d'impresa viene fermata e il patrimonio liquidato, in quanto un risultato migliore potrebbe essere ottenuto, anche per i creditori, continuando l'attività. In altri termini, i flussi reddituali che l'impresa può generare continuando l'attività potrebbero essere superiori a quelli ricavabili dalla liquidazione, per cui anche i creditori potrebbero benissimo essere interessati all'ipotesi di continuità, piuttosto che a quella di fallimento. Stanghellini L.(2004), *Proprietà e controllo dell'impresa in crisi*, in Rivista delle società, pag. 16

³⁰ La tempestività è relativa alla necessità di rilevare in tempo la situazione di crisi per poter rendere maggiormente efficiente l'intervento risolutivo evitando la riduzione del valore economico della attività aziendali.

³¹ L'equità, invece, concerne la correttezza nella definizione della partecipazione al valore di funzionamento o di liquidazione dell'impresa, oltre che ai costi della soluzione scelta. Tale concetto richiama direttamente i principi basilari della "*par condicio creditorum*" e della "*absolute priority rule*" ossia richiedono la parità di trattamento tra tutti i creditori dell'impresa in crisi nel rispetto dell'ordine delle cause legittime di prelazione. Norsa L.(2009), *Risk, issue e crisis management*, Ipsoa, Milano, pagg. 15 e ss.

alternative possibili possono essere implementate sia per via stragiudiziale che giudiziale, quest'ultimo caso non è oggetto di studio nell'ambito del lavoro di tesi, quindi, nella prospettiva economico-aziendale ci soffermeremo sugli strumenti stragiudiziali, che intervengono nella gestione manageriale della società partecipata pubblica. A seconda dello stadio della crisi è possibile tracciare diversi strumenti utili a fronteggiare la stessa, sebbene una fondamentale scelta risiede nella possibilità di avviare un processo di risanamento finalizzato alla continuità aziendale, cosiddetto *turn-around*³², oppure procedere alla liquidazione dell'impresa³³.

Alla luce del principio di efficienza, se il valore attuale netto dei flussi monetari previsti dal funzionamento è superiore al valore di liquidazione, la scelta dovrebbe ricadere sulla strategia della ristrutturazione, meno efficiente è la soluzione della liquidazione. Tale strategia può essere intrapresa dal management della società partecipata pubblica, i quali dovranno tener conto sia dei benefici ma anche dei costi e dei rischi del progetto di ristrutturazione.

Nella fase di crisi definibile astrattamente come potenziale, diviene cruciale il riconoscimento tempestivo da parte dei soggetti cui è delegata la gestione aziendale degli elementi che hanno condotto la società partecipata pubblica alla crisi ed, essendo in tale fase il valore di funzionamento, ancora superiore al valore nominale del debito, anticipare la caduta del valore³⁴.

Sul piano strategico e operativo, le azioni da attuare al fine di recuperare la redditività e l'efficienza, nell'ottica della ricostituzione della creazione di valore, possono essere:

- la ristrutturazione, relativa al miglioramento dell'efficienza dei fattori produttivi, dell'incidenza dei costi fissi e dell'assetto finanziario e patrimoniale dell'impresa;
- la riconversione, riguardante la ricerca di nuove combinazioni tra prodotti/servizi basata sull'innovazione tecnologica;

³² Sulla base delle assunzioni dottrinali, a partire dai contributi degli anni '90 dediti alla modellizzazione dei processi di risanamento, il turnaround è inteso come "l'insieme di tutti i processi sistematici di risanamento e rilancio", Guatri L.(1995), *Turnaround: declino, crisi e ritorno al valore*, Egea, Milano pag. 8. Robbins D., Pearce J.(1992) «Turnaround: retrenchment and recovery», in Strategic Management Journal, IV; Barker V., Mone M.(1994),«Retrenchment: Cause of Turnaround or Consequence of Decline?», in Strategic Management Journal, XV ; Arogyaswamy et al.(1995), *Firm Turnarounds: an Integrative two-Stage Model*, in Journal of Management Studies, XXXII; Sciarelli S.(1995), *La crisi d'impresa. Il percorso gestionale di risanamento nelle PMI*, Cedam, Padova. Sicca L., Izzo F.(1995), *La gestione dei processi di turnaround*, ESI, Napoli, pag. 127. Nell'ottica di inquadrare il risanamento in una più generale teoria del cambiamento, si ha turn-around in presenza di due elementi distintivi: una forte cesura con il passato (c.d. salto quantico) e un ampio coinvolgimento di tutti gli stakeholders. In sostanza, si ha turn-around nella misura in cui il processo di risanamento investa tutti i portatori d'interesse dell'impresa e mostri una discontinuità con il passato, (in assenza di una netta linea di demarcazione bensì un ideale continuum). In merito: Gilardoni A., Danovi A.(2000), *Cambiamento, ristrutturazione e sviluppo dell'impresa*, Egea, Milano. Danovi A.(2003), *Crisi d'impresa e risanamento finanziario nel sistema italiano*, Giuffrè, Milano. Sui processi di turnaround si veda: Amadio A., Paparelli U.(2009), *Turnaround plus (+). Un metodo innovativo per la ristrutturazione, il risanamento e il rilancio delle aziende in crisi*, Egea, Milano.

³³ Cherubini G.(2011), *Crisi d'impresa. Strategie di risanamento*, Giuffrè, Milano, pag. 36

³⁴ Di Cagno P.(2002), *Il Sistema aziendale tra rischio di impresa e rischio economico generale*, Cacucci, Roma, pag. 23

- il ridimensionamento, cioè la modifica significativa delle dimensioni aziendali come strumento di contrapposizione alla sovracapacità produttiva;
- la riorganizzazione, che attiene gli elementi organizzativi dell'impresa, in termini di responsabilità, controllo e strategia.

Sul piano finanziario, inoltre, si può intervenire richiedendo una ristrutturazione del debito, per sostenere lo svolgimento dell'attività operativa ed i processi di miglioramento³⁵.

Qualora lo stadio di crisi potenziale non venga superato a causa di inerzie o di insuccesso degli interventi programmati dal management volti al recupero del valore, e quindi si è giunti allo stadio della crisi governabile, è opportuno intervenire sul funzionamento aziendale tramite una ristrutturazione e il risanamento finanziario, prima di orientarsi sull'opzione liquidatoria. In tale fase, infatti, il valore economico di funzionamento, anche se in netta decrescita, è inferiore al valore del debito ma superiore a quello di liquidazione. La ristrutturazione può riguardare:

- ✓ una diversa allocazione degli elementi patrimoniali (asset restructuring);
- ✓ una diversa configurazione delle passività (debt restructuring);
- ✓ vendita totale o parziale degli elementi dell'attivo, in modo da generare la liquidità necessaria per fronteggiare il debito³⁶.

Il processo di ristrutturazione dell'attivo quindi deve tener conto anche dei costi di liquidazione ad esso associati, infatti, la cessione anticipata di tali elementi potrebbe contribuire alla distruzione del valore aziendale e quindi diventare un costo di liquidazione. La ristrutturazione dell'assetto finanziario³⁷, invece, ha l'obiettivo di riorganizzare la struttura del capitale dell'impresa in modo da superare le difficoltà nel pagamento del debito e dei relativi interessi, contribuendo a generare ulteriori flussi di cassa a sostegno del debito stesso. Anche in questo caso è opportuno rilevare tempestivamente la situazione di crisi, implementando in tal modo al meglio gli strumenti a disposizione dell'impresa per salvaguardare il proprio valore³⁸.

Infine, nell'eventualità in cui, anche ipotizzando un piano di *turn-around*, il valore attuale di funzionamento risulta inferiore al valore di liquidazione, in quanto esso non

³⁵ Bianchi A. (2010), *Crisi di impresa e risanamento*, Wolters Kluwer, Milano, pag. 384

³⁶ Di Marzio F. (2010), *La crisi d'impresa*, Wolters Kluwer, Milano, pag. 17 e ss.

³⁷ Gilson, diversamente da altri ricercatori di strategia di corporate turn-around, sottolinea come la ristrutturazione finanziaria diviene un elemento chiave all'interno del quadro del processo di ristrutturazione aziendale. Occorre, infatti, rielaborare la struttura del capitale dell'impresa al fine di alleviare le difficoltà attuali nel pagamento degli interessi e delle quote capitale del debito, riadattandola in funzione della capacità futura dell'azienda di generare flussi di cassa finanziari, in seguito al nuovo progetto di risanamento industriale, al nuovo servizio del debito. S. C., K. John and L. H. P. Lang (1990), *Troubled debt Restructuring: An empirical study of private reorganization of firms in default*, Journal of Financial Economics

³⁸ Cherubini G. (2011), *Crisi d'impresa. Strategie di risanamento*, Giuffrè, Milano, pag. 5

consente di ripristinare i flussi di cassa necessari al sostegno del debito, per cui si configura lo stadio di crisi irreversibile e in tal caso, la soluzione più adeguata risulta essere la liquidazione. Tuttavia, per poter considerare quest'ultima l'ipotesi più efficiente, fondamentale è considerare il valore di cessione dell'impresa in funzionamento, il quale deve essere inferiore rispetto al ricavato che si otterrebbe dalla liquidazione³⁹. Nel prediligere la ristrutturazione interna o esterna (la cessione), alla liquidazione, fondamentale è basarsi, in virtù del principio di efficienza, su una stima del valore del capitale aziendale derivante dall'attuazione delle diverse alternative⁴⁰.

5.7 Le politiche di risanamento nelle società partecipate pubbliche

La scelta del risanamento avviene in ambito privato (turnaround in senso stretto) oppure tramite ricorso alle procedure pubbliche alternative al fallimento, non oggetto del nostro lavoro di tesi. Il turnaround in senso stretto definisce l'inversione di tendenza che la società partecipata pubblica si propone di attuare per ripristinare gli equilibri economici, finanziari, patrimoniali e operativi. Secondo alcuni, il turnaround è un processo che comporta un cambiamento radicale che investe anche altri aspetti della società partecipata pubblica, a livello di strategia, organizzazione, cultura e processi; il turnaround dunque non necessariamente è ricollegato ad una situazione di declino o di crisi, che rappresentano dunque solo degli eventi contingenti che danno vita ad un processo di turnaround⁴¹.

³⁹ Cherubini G.(2011), *Crisi d'impresa. Strategie di risanamento*, Giuffrè, Milano, pag. 6

⁴⁰ Quali:

- la ristrutturazione, da attuarsi con la rinegoziazione dei finanziamenti attraverso ad esempio la posticipazione delle scadenze di pagamento;
- la cessione del complesso aziendale in funzionamento, intesa come cessione dell'azienda, cessione di rami d'azienda.
- la liquidazione.

⁴¹ Sicca L., Izzo F.(1995), *La gestione dei processi di turn-around*, Esi,Napoli

Secondo un primo modello organico sulle strategie di risanamento la scelta degli interventi strategici e/o operativi dovrà basarsi sulla posizione del business confrontata con il punto di equilibrio, (cd. contingency approach). Se l'azienda si presenta debole sia in termini competitivi (current strategic health) che operativi (current operating health) allora, a meno di disporre di altri business in cui investire, la liquidazione sarebbe l'opzione preferibile, in alternativa occorre un turnaround sia strategico che operativo.

Tale contributo si completa con la prescrizione di utilizzare un turnaround strategico quanto più è forte la health strategica e debole quella operativa, un turnaround operativo nel caso opposto. La vocazione finanziaria di questo importante studio, elaborato in gran parte alla fine degli anni '70, è evidente nel momento in cui le azioni da intraprendere vengono prescelte in funzione di parametri quali il break-even point. Secondo Hofer, il turnaround strategico comporta un cambiamento di strategia sulla base di tre opzioni:

- a) spostamento verso un raggruppamento strategico più ampio;
- b) cambio delle «armi competitive» e delle competenze-chiave per meglio competere nel raggruppamento attuale;
- c) spostamento verso un raggruppamento strategico meno ampio.

Il turnaround operativo prevede, invece, le seguenti opzioni:

- a) riduzione delle attività per imprese molto al di sotto del break-even point (BEP);
- b) generazione di ricavi per imprese non distanti dal BEP;
- c) riduzione dei costi per imprese poco al di sotto del BEP.

Hofer C., (1980), *Turnaround strategies*, in *Journal of Business Strategy*, I.

Recenti studi⁴² riconoscono l'impostazione comune secondo la quale il processo di *turn-around* si compone di:

- *retrenchmen*, prima fase del processo di turn-around di un'impresa in declino, essa comprende le attività volte alla riduzione dei costi (cost retrenchment) e delle attività (asset retrenchment) quando sussiste un disequilibrio finanziario che indica il rischio di insolvenza. Tali interventi hanno una valenza operativa incidendo sull'efficienza e sui flussi di cassa a breve, e una valenza strategica, in quanto consentono di invertire la tendenza negativa in atto e gettare le basi per il successivo rilancio⁴³;
- *recovery*, la seconda fase di cambiamento strategico prende il via qualora l'impresa abbia raggiunto una sufficiente stabilità, potendosi dedicare all'implementazione di una strategia di lungo termine, attraverso nuovi investimenti volti a migliorare l'efficienza nelle attuali combinazioni prodotto/servizi⁴⁴.

Il processo di turnaround quindi si struttura in due fasi:

- il riequilibrio finanziario, attuato attraverso una riduzione dei costi e delle attività tale per cui si generano flussi di cassa positivi;
- la crescita tramite turnaround strategico o operativo⁴⁵

Secondo altri invece il processo di turnaround si differenzia in due classi di strategie, entrambe necessarie per contrastare il declino:

- strategie di contenimento e arresto del declino;
- strategie di risanamento e recupero⁴⁶.

Altri studi pongono invece l'accento sul fatto che la crisi sia la conseguenza dell'incapacità dell'impresa ad adeguarsi ai cambiamenti ambientali; in tale ottica il turnaround si struttura in tre fasi:

⁴² Sicca L., Izzo F. (1995), *La gestione dei processi di turn-around*, Esi, Napoli

⁴³ In conclusione, è plausibile che la diffusa convinzione circa la necessità di rapidi ed intensivi piani di retrenchment vada parzialmente temperata da considerazioni di opportunità sui modi del downsizing e sul ruolo delle politiche di sostegno alle vendite ed alla quota di mercato come propedeutici ad un miglioramento dei livelli di efficienza, pertanto, il retrenchment non determina di per sé il successo, Barker V., Mone M. (1994), «*Retrenchment: Cause of Turnaround or Consequence of Decline?*», in *Strategic Management Journal*, XV.

⁴⁴ Gli autori propongono cinque opzioni per il *retrenchment*: la liquidazione; il disinvestimento; il miglioramento dell'efficienza; l'eliminazione di prodotti; la riduzione del personale.

⁴⁵ Robinson R.B., Pearce J.A. (2009), *Strategic management*, McGraw Hill, New York

⁴⁶ Yasani-Ardekani M., Barker V.L., Arogyaswamy K. (1995), *Firm turnaround: an integrative two-stage model*, in *Journal of management studies*, vol. 32-4.

- l'avvio, che definisce gli interventi urgenti e la rilevazione delle motivazioni della crisi;
- la ristrutturazione, con interventi di mutamento produttivo;
- lo sviluppo, con la ripresa degli investimenti⁴⁷.

Infine, Guatri individua cinque fasi sostanziali del processo di turnaround:

- il riconoscimento del declino e il cambiamento della leadership;
- l'analisi-valutazione delle motivazioni del declino e la definizione dei relativi interventi;
- la trattativa con gli stakeholders per la definizione dei sacrifici da sostenere;
- la normalizzazione, con riequilibrio economico-finanziario;
- il ritorno alla creazione di valore⁴⁸.

Nel momento in cui dal confronto tra costi e benefici del risanamento e quelli della liquidazione nasce la decisione di scegliere il turnaround piuttosto che quest'ultima, è opportuno innanzitutto prendere dei provvedimenti di urgenza che favoriscono il successivo processo di turnaround. Essi riguardano:

- la quantificazione delle risorse manageriali e finanziarie necessarie per attuare il risanamento;
- il cambio del management, azione che viene attuata nella prassi sia per precise responsabilità dello stesso in merito alla crisi, sia quando esso non ha responsabilità, ma la sua sostituzione viene considerata necessaria per assicurare i portatori di interessi in relazione al cambiamento di rotta;
- l'analisi delle perdite subite dalla partecipata.

In seguito, vengono attuate le strategie di risanamento proprie di un processo di turnaround, quali la ristrutturazione, la riconversione, il ridimensionamento e la riorganizzazione.

5.8 La predisposizione del piano di risanamento nell'ambito della crisi delle società partecipate

Il progetto di risanamento delle partecipate in crisi in tale ambito viene strutturato in **un piano di turnaround**, che generalmente si struttura nel seguente modo:

⁴⁷Sciarelli S.(1995), *La crisi d'impresa. Il percorso gestionale di risanamento nelle piccole e medie imprese*, Cedam, Padova, p. 87

⁴⁸Guatri L.(1995), *Turnaround. Declino, crisi e ritorno al valore*, Egea, Milano, pag. 155

- **premessa:** definizione degli obiettivi, analisi delle motivazioni interne ed esterne del risanamento, l'analisi delle cause della crisi d'impresa, l'analisi del mercato e del posizionamento competitivo dell'impresa in crisi, definizione della situazione patrimoniale di partenza mediante l'analisi dei dati economici, finanziari e patrimoniali storici dell'impresa in crisi.
- **interventi da attuare:** operazioni gestionali, finalizzate all'implementazione delle capacità competitive e reddituali dell'impresa, vendita di asset non strategici, ristrutturazione dell'indebitamento tramite stralcio, dilazioni oppure approvvigionamento di nuove risorse finanziarie;
- **definizione delle previsioni economico-finanziarie:** redazione del business plan e dei flussi di cassa prospettici connessi all'implementazione delle strategie di risanamento definite. Infatti, il buon esito dell'attività di risanamento dipende dalla capacità di effettuare previsioni economico – patrimoniali precise ed attendibili, capaci di concretizzare i numeri, gli obiettivi e le strategie sottese al piano di risanamento, verificando che i flussi di liquidità previsionali scaturenti dal piano siano in grado e di soddisfare le attese.
- **definizione di meccanismi di gestione e di controllo del piano**⁴⁹

L'attuazione del piano poi prevede necessariamente la negoziazione con gli stakeholders che devono sostenerlo, quindi innanzitutto con i fornitori, per avere dilazioni di pagamento e la continuità della fornitura con le organizzazioni sindacali, in relazione ad eventuali riduzioni di personale, con il sistema bancario, per quanto riguarda la ristrutturazione dell'indebitamento. Il turnaround avrà successo, se la situazione verrà normalizzata, con il ritorno alla generazione di un livello di profitto adeguato a coprire le perdite, e successivamente con il ripristino della creazione di valore. In tal senso, diversi e molteplici sono gli elementi che incidono sul successo del processo di turnaround, tra i quali acquisiscono un'importanza fondamentale i seguenti:

- ✓ la tempestività degli interventi necessaria per fermare la distruzione di valore;
- ✓ la scelta di soggetti attuatori del piano che abbiano una leadership riconosciuta in grado di superare le resistenze al cambiamento. Nell'ambito del processo di risanamento, risulta di primaria importanza il ruolo del management della società partecipata, sull'individuazione dei flussi di cassa minimi atti a soddisfare le necessità

⁴⁹ Guatri L.(1995), *Turnaround. Declino, crisi e ritorno al valore*, Egea, Milano, 1995, p. 155

di stabilizzazione, alimentando i presupposti affinché l'azienda possa tornare alla redditività e ad autofinanziarsi.

- ✓ l'orientamento al lungo termine, tramite l'attuazione di una strategia condivisa e partecipata a tutti i livelli, assimilata all'interno della cultura aziendale, che rimanga anche successivamente al ripristino della situazione normale
- ✓ un'attività che sia ancora in grado di poter generare profitto e dare una posizione competitiva valida⁵⁰.

5.9 Il piano di risanamento: un primo inquadramento

Il piano di turnaround di seguito Piano si pone come core del processo di risanamento dell'impresa partecipata in crisi, finalizzato al riequilibrio della situazione economico-finanziaria e alla sua riorganizzazione. Il Piano si rivela come declinazione numerico-quantitativa delle strategie di risanamento da attuare.

Va rilevato che gli elementi informativi del Piano presenteranno peculiarità proprie del business plan utilizzati anche in situazioni fisiologiche e di ordinaria operatività⁵¹. Il Piano si compone generalmente di due parti distinte:

- una qualitativa-descrittiva, dove vengono presi in considerazione e illustrati tutti gli aspetti fondamentali che contraddistinguono un progetto imprenditoriale e/o le strategie di risanamento da definire;

- una quantitativa analitico-numerica, nella quale, attraverso proiezioni economico-finanziarie, si mira a individuare i risultati attesi dell'iniziativa, nonché l'impatto che questa potrà avere sulla struttura aziendale.

L'output deve consistere in un documento chiaro, completo, affidabile, attendibile, neutrale, trasparente e prudente⁵². Tuttavia, nel caso della crisi, la costruzione del Piano dovrà essere declinata in modo tale da tenere in dovuto conto di tale problematica situazione, pertanto, trattasi di un documento molto più ricco di informazioni.

Sul punto va precisato che la predisposizione del Piano di risanamento, come indicato all'art 14 comma 2 del d.lgs. 175/2016 Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, è di competenza dell'organo amministrativo della società partecipata, che si assume

⁵⁰ Sicca L., Izzo F.(1995), *La gestione dei processi di turnaround*, Esi, Napoli, pag. 56

⁵¹ CNDCEC a cura del Gruppo di Lavoro Area Finanza Aziendale (2011), *Linee guida alla redazione del business plan*, pag.6 e ss. In merito si veda inoltre Mazzola P.(2003), *Il Piano industriale. Progettare e comunicare le strategie di impresa*, Egea, Milano. In merito si veda anche Borello A.(2009), *Il business plan. Dalla valutazione dell'investimento alla misurazione dell'attività di impresa*, McGrawHill, Milano.

⁵² CNDCEC a cura del Gruppo di Lavoro Area Finanza Aziendale (2011), *Linee guida alla redazione del business plan*, in specie Documento n. 2 principi generali di redazione del business plan, pagg 12- 21

la responsabilità dei dati ivi indicati, delle ipotesi contenute, delle strategie e degli interventi di risanamento.

5.10 Struttura e contenuti del piano

Come anticipato, analogamente al business plan, di seguito sono riportate le parti che possono comporre il Piano di risanamento⁵³:

5.10.1 Essenziale descrizione, indicazione sintetica del piano che evidenzia i dati salienti, in modo tale da consentire di ottenere un immediato quadro di sintesi.

5.10.2 Presentazione dell'azienda in oggetto, le peculiarità della partecipata dovranno essere fornite nel piano con le indicazioni sull'attività esercitata negli ultimi anni.

A tal proposito, è possibile individuare diversi gruppi di informazioni come gli aspetti legali e societari la forma giuridica, la compagine societaria attuale e il suo avvicendamento negli ultimi esercizi. L'appartenenza della società partecipata ad un gruppo, rappresentando i principali rapporti con l'ente locale e le altre società del gruppo. Occorre fornire poi una descrizione dello stato reale dell'impresa, con riguardo all'organizzazione ed in particolare con riferimento agli organi amministrativi e al management interno e agli organi di direzione e controllo dell'ente locale. Infine è opportuno dare evidenza dei fatti rilevanti che possono aver condizionato la vita della partecipata negli ultimi anni.

5.10.3 Analisi del posizionamento e del settore di appartenenza dell'impresa

Il Piano di risanamento deve fornire una compiuta descrizione dell'impostazione strategica operante nell'impresa, che dia conto delle azioni poste in essere nel passato, che hanno determinato il posizionamento dell'impresa⁵⁴, fornendo informazioni sul settore e sul mercato di riferimento, per definirne sia la consistenza dimensionale che i limiti territoriali.

⁵³ CNDCEC a cura del Gruppo di Lavoro Area Finanza Aziendale (2011), Linee guida alla redazione del business plan, in Documento n. 3 Descrizione dell'azienda e della sua storia, pagg. 22 – 24. In merito si legga Mazzola P.(2003), Il Piano industriale. Progettare e comunicare le strategie di impresa, Egea, Milano. Campedelli B.(2001), *Il piano di impresa. Dall'ideazione strategica, all'impianto progettuale metodologico, all'implementazione dei processi direzionali di pianificazione e controllo*, Giappichelli, Torino. Molteni M., Invernizzi G.(1990), *I bilanci preventivi nella formazione delle strategie di impresa. Strumenti per la formulazione e la valutazione di alternative strategiche*, Etaslibri, Milano.

⁵⁴ CNDCEC a cura del Gruppo di Lavoro Area Finanza Aziendale (2011), Linee guida alla redazione del business plan, in Documento n. 3 Descrizione dell'azienda e della sua storia, pagg. 24 – 28. Si veda inoltre Invernizzi G, Molteni M. (1990), *Analisi di bilancio e diagnosi strategica. Strumenti per valutare posizione competitiva, vulnerabilità, patrimonio intangibile*, Etaslibri, Milano, capitolo 3. Carini C. (2011), *L'analisi di bilancio e la valutazione del posizionamento strategico. Dal settore ai segmenti di attività*, FrancoAngeli, Milano. Coda V.(1991), *Le analisi di bilancio ai fini di valutazione strategica dell'impresa*, in studi in onore di Ubaldo de Dominicis, Lint, Trieste. Bubbio A. (2002), *Analisi dei costi e gestione d'impresa*, Guerrini, Milano. Paganelli O.(1962), *La contabilità analitica d'esercizio svolta a costi primi variabili. Recenti sviluppi della rilevazione contabile dei costi, ricavi e margini parziali*. Esame critico, Steb, Bologna. Cinquini L.(2008), *Strumenti per l'analisi dei costi, fondamenti di cost accounting*, Giappichelli, Torino. Facchinetti I.(2001), *Contabilità*

Si analizzerà l'organizzazione generale dei fattori produttivi, in particolare, delle risorse umane. Ciò implica una descrizione del processo produttivo attuale, delle tecnologie utilizzate, delle risorse impiegate, del mercato di approvvigionamento delle materie prime, dei rapporti con i fornitori e del relativo potere contrattuale, dell'organizzazione del lavoro, e della struttura in genere.

In tale contesto si riuscirà a delineare il modello di business adottato in funzione della strategia sopra descritta. Precisamente esplicitando l'analisi dei nessi causali tra le principali scelte strategiche della società ed i risultati ottenuti in passato, il piano porrà in evidenza le leve gestionali e gli elementi che hanno avuto maggior impatto sulle performance aziendali sotto il profilo reddituale patrimoniale e finanziario della stessa⁵⁵ e successivamente determinerà gli indicatori operativi in grado di misurarne l'andamento⁵⁶.

5.10.4 Dati economici e finanziari storici

Al fine di completare il profilo qualitativo con quello quantitativo della parte descrittiva, occorre poi effettuare un'analisi degli ultimi bilanci approvati nonché di una situazione contabile aggiornata⁵⁷.

L'analisi dei dati storici consente:

analitica. Calcolo dei costi. Decisioni aziendali. Metodologie, soluzioni operative e casi, IlSole24Ore, Milano. Sella L.(1992), Contabilità dei costi e contabilità analitica. Determinazioni quantitative e controllo di gestione, Etaslibri, Milano.

⁵⁵ Bruni G.(1979), *Le strutture di bilancio*, Isedi, Milano. Quagli A., Marchi L., Paolini A.(2003), *Strumenti di analisi gestionale. Il profilo strategico*, Giappichelli, Torino. Coda V.(1998), *Le determinanti della redditività operativa*, in scritti di economia aziendale per E.Giannessi, Pacini, Pisa.

⁵⁶ Amigoni F., Miolo Vitali P.(2003), *Misure multiple di performance*, Egea, Milano. Galeotti M.(2006), *Governo dell'azienda e indicatori di performance*, Giappichelli, Torino. Simon R.(2004), *Sistemi di controllo e misure di performance*, Egea, Milano. Garrison R.H, Noreen W.E.(2004), *Programmazione e controllo. Managerial accounting per le decisioni aziendali*, McGrawHill, Milano. Anthony R.H., Macri D.M.(2006), *Management control systems. Tecniche e processi per implementare le strategie*, McGrawHill, Milano.

⁵⁷In merito si veda: Ferrero G., Dezzani F. (1979), *Manuale delle analisi di Bilancio*, Giuffrè, Milano, Capitolo 1. Ferrero G., Dezzani F., Pisoni P.(2003), *Le analisi di bilancio. Indici e flussi*, Terza Edizione, Giuffrè, Milano.

Invernizzi G, Molteni M. (1990), *Analisi di bilancio e diagnosi strategica. Strumenti per valutare posizione competitiva, vulnerabilità, patrimonio intangibile*, Etaslibri, Milano, capitoli 1 e 2. Marchi L., Paolini A., Quagli A. (1997), *Strumenti di analisi gestionale. Il profilo strategico*, Giappichelli, Torino, 1997. Caramiello C. (1993), *Indici di bilancio. Strumenti di analisi gestionale*, Giuffrè, Milano. Facchinetti I., (2005), *Analisi di bilancio. Metodologie, procedure e casi di analisi per margini, indici, flussi*, IlSole24Ore, Milano. Galeotti M. (2007), *La finanza nel governo dell'azienda*, Apogeo, Milano. Brunetti G., Coda V., Favotto F.(1990), *Analisi, previsioni e simulazioni economico finanziarie d'impresa*, Etaslibri, Milano. Paganelli O.(1986), *Analisi di bilancio. Indici e flussi*, Utet, Torino. Poddighe F.(2004), *Analisi di bilancio. Indici e flussi. Aspetti operativi*, Cedam, Padova. Teodori C.(2008), *Le analisi di bilancio*, Giappichelli, Torino. Ferrero G.(1981), *Finanza Aziendale*, Giuffrè, Milano. Coda V.(1990), *La valutazione della solvibilità a breve termine*, in *Analisi, previsioni, simulazione economiche-finanziarie d'impresa*, Etaslibri, Milano. Fusa E.(1996), *La solvibilità dell'impresa. L'analisi di bilancio come strumento per valutare la capacità delle aziende nel far fronte agli impegni finanziari*, Giuffrè, Milano. Ranalli F.(1984), *Sulla capacità informativa delle strutture di bilancio*, Cedam, Padova. Vergara C.(1992), *Le rielaborazioni del bilancio di esercizio per le analisi economico-finanziarie*, Giuffrè, Milano. Simons R. (2005), *La gestione delle performance aziendali. Ruoli, responsabilità e meccanismi di controllo*, Egea, Milano. Riccaboni A.(1999), *Performance ed incentivi. Il controllo dei risultati nella prospettiva economico-aziendale*, Cedam, Padova.

- di offrire un'illustrazione di causa ed effetto tra le scelte strategiche della società ed i risultati ottenuti, consentendo di verificare, anche da un punto di vista quantitativo, la qualità della strategia realizzata;
- di indicare le cause che hanno portato alla crisi aziendale. Tale analisi dovrebbe permettere di stabilire anche il momento in cui la capacità dell'impresa di generare flussi di cassa si è compromessa, portando successivamente ad uno squilibrio economico-finanziario;
- di ottenere una base da cui partire per l'elaborazione dei dati previsionali.

La dimensione storica influenza fortemente l'attendibilità del Piano, è opportuno verificare che le informazioni economico-finanziarie si basino su un sistema amministrativo e contabile adeguato dove le stime siano operate in modo corretto, pervenendo ad un'informazione attendibile e imparziale per fornire un quadro fedele della situazione patrimoniale, economica e finanziaria dell'impresa⁵⁸. Rilevante è l'esistenza di un sistema di internal audit, idoneo a contenere il rischio di errori rilevanti, che periodicamente ha verificato i dati contabili ed i fatti di gestione⁵⁹.

Fondamentale è una preliminare e puntuale analisi dei dati consuntivi per valutare l'affidabilità dei dati previsionali, in ogni pianificazione economico-finanziaria⁶⁰. Tuttavia, in contesti di profonda crisi, non sempre l'analisi dei dati consuntivi fornisce elementi utili o

⁵⁸ Franceschi Ferraris R., Cavalieri E.(2008), *Economia aziendale, Attività aziendale e processi produttivi*, Giappichelli, Torino. Coda V., Airoldi G., Brunetti G.(1994), *Economia aziendale*, il Mulino, Bologna. Franceschi Ferraris R.(1984), *Finalità dell'azienda e condizioni di funzionamento, introduzione agli studi economico-aziendali*, Seu,Pisa. Miolo Vitali P. (1993), *Il sistema delle decisioni aziendali*, Giappichelli, Torino. Antonelli V.(2002), *Introduzione allo studio del sistema d'azienda*, Giappichelli, Torino. Cavalieri E.(1993), *Appunti di economia delle imprese*, Kappa, Roma

⁵⁹ CNDCEC-SIDREA a cura del Gruppo di Lavoro multidisciplinare Standard di Valutazione nelle Crisi Aziendali – *Linee guida per la valutazione di aziende in crisi*, Dicembre 2016, pagg. 19 – 20.

⁶⁰Bastia P. (2001), *Sistemi di pianificazione e controllo*, Il Mulino, Bologna, capitolo IV. Bastia P. (1989), *Il budget d'impresa. Criteri di formazione e d'impiego*, Clueb, Bologna. Bergamin Barbato M.(1991), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino, capitolo I. Brunetti G. (1979), *Il controllo di gestione in condizione ambientali perturbate*, FrancoAngeli, capitolo I. Ferraris Franceschi R. (2010), *Sistemi di pianificazione e controllo*, Giappichelli, Torino, capitolo I. Antonelli V., Cerbioni F.(2000), *Il budget nel sistema di controllo di gestione*, Giappichelli, Torino. Saita M.(1996), *Programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano. Terzani S. (1999), *Lineamenti di pianificazione e controllo*, Cedam, Padova. Brusa L. (2000), *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano. Cheek L.M.(1980), trad. it. *Il budget a base zero. Un nuovo approccio alla pianificazione e al controllo*, Etaslibri, Milano. Bocchino U.(1994), *Controllo di gestione e budget*, Giuffrè, Milano. Pavarani E., Tagliavini G.(2006), *Pianificazione finanziaria. La gestione della solvibilità e del valore*, McGrawHill,Milano. Merchant K., Riccaboni A.(2001), *Il controllo di gestione*, McGrawHill, Milano. Agliati M.(1995), *Il sistema di budget: il modello di ottimizzazione delle relazioni di interdipendenza economica, finanziaria e organizzativa*, in *Misurazioni d'azienda. Programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano. Ferrero G.(1984), *Il controllo finanziario nelle imprese. Strumenti del controllo di sintesi*, Giuffrè, Milano. Amigoni F.(1985), *La dimensione finanziaria nei sistemi di controllo*, in *Sviluppo e organizzazione*, n. 87. Giannessi E.(1982), *L'equazione del fabbisogno di finanziamento nelle aziende di produzione e le possibili vie della sua soluzione*, Giuffrè, Milano. Bottani P.(2009), *Il budget di cassa ed il piano finanziario a breve termine*, in *PMI n. 2*. Caramello C.(1993), *Programmi e piani aziendali. Introduzione allo studio della funzione di programmazione*, Giuffrè, Milano. Selleri L.(1992), *Il Budget d'esercizio. Strumento di programmazione, controllo e motivazione*, Etaslibri, Milano. Farneti G.(2002), *I flussi monetari nei processi di programmazione-controllo*, Giappichelli,Torino. Gandini G.(2000), *Obiettivi e misure prospettive nel sistema di controllo della gestione*, Giappichelli, Torino. Berti F.(1995), *Il sistema dei budget aziendali*, Cedam, Padova. Antonelli V.(1997), *Il costo delle strategie. Aspetti evolutivi della gestione e determinazioni quantitative*, Giuffrè, Milano. Modena S.(1998), *Pianificazione, controllo e reporting nell'aspetto economico della gestione. Metodi e casi*. Giappichelli, Torino.

sufficienti a pianificare correttamente lo sviluppo economico-finanziario. Situazione che diventa ancor più evidente in aziende che operano in contesti non adeguatamente strutturati ad una buona qualità delle informazioni, in tali casi, i dati storici potrebbero rivelarsi scarsamente affidabili e conseguentemente l'analisi degli andamenti storici potrebbe risultare del tutto inutile, se non addirittura fuorviante⁶¹.

Conseguentemente, l'organo amministrativo della società partecipata incaricato di predisporre e controllare il piano, per poter basare le proprie valutazioni su assunzioni riscontrabili e non su mere congetture, dovrà essere in grado di monitorare, con dettaglio, l'andamento aziendale che si sviluppa proprio durante la fase della riorganizzazione e successivamente dopo, vagliando tutti gli elementi e analizzando dettagliatamente la nuova struttura economica e finanziaria aziendale, in modo da poter ottenere un valido riscontro alle assunzioni del piano.

A tal proposito, va notato che l'ISAE 3400⁶² distingue tra informazioni prospettiche basate su *best estimative assumption* ossia assunzioni normali relative a eventi futuri ragionevoli e desunti dall'analisi di elementi oggettivi quali gli ordini in essere o proiezioni di dati consuntivi aziendali giudicati attendibili e informazioni basate su *hypotetical assumption* ossia assunzioni ipotetiche in genere connesse con l'avvio di nuove attività o nuovi prodotti/servizi solitamente non supportati da dati storici dell'azienda e “*which are not necessarily expected to take place*”. Ne consegue che l'informativa prospettica finanziaria può assumere la forma di una previsione o *forecast* quanto è preparata a partire da *best estimate assumption* oppure la forma di una proiezione quanto è basata su *hypotetical assumption* oppure una combinazione di entrambi. L'attendibilità del piano è legata alla formulazione di fondate ipotesi e all'esaustiva illustrazione degli elementi a sostegno degli obiettivi proposti.

5.10.5 Analisi del management circa le relative cause della situazione di crisi

Nel caso delle imprese in crisi, nel redigere il Piano di risanamento è rilevante includere una compiuta descrizione della situazione di crisi e delle cause che l'hanno determinata⁶³. Nel dettaglio, occorre effettuare un'analisi delle cause della crisi, interne ed esterne, dello stato di solvibilità e liquidità della società, con riferimento alla monetizzazione delle componenti

⁶¹ CNDCEC-SIDREA a cura del Gruppo di Lavoro multidisciplinare Standard di Valutazione nelle Crisi Aziendali – *Linee guida per la valutazione di aziende in crisi*, Dicembre 2016, pagg. 34 – 36.

⁶² International Standard On Assurance Engagements 3400 - *The Examination Of Prospective Financial Information* - Ifac.

⁶³ *Il controllo della liquidità nelle strategie aziendali e nelle situazioni di crisi. Il contributo del business plan*. Quaderno n. 59 della S.A.F. Luigi Martino, ODCEC Milano, capitolo 2 pagg. 30 e ss.

La crisi di impresa, l'attestazione di ragionevolezza dei piani di ristrutturazione ex art. 67 comma 3, lettera d) L.F. capitolo 3 pg 23 e ss. Quagli A., Danovi A.(2015), *Gestire la crisi di impresa. Processi e strumenti di risanamento*, Ipsoa, Milano.

attive del patrimonio. Tale verifica ha lo scopo di individuare le criticità che hanno provocato la crisi stessa, determinando lo squilibrio economico, finanziario e patrimoniale della società che ha compromesso l'assetto gestionale e organizzativo.

La corretta comprensione delle cause della crisi consente di comprendere meglio i dati aziendali e di individuare gli opportuni interventi correttivi da attuare per rimuoverle. Per le società partecipate a controllo pubblico l'art. 6 del d.lgs. 175/2016 prevede l'obbligo della predisposizione di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale successivamente indicati nelle relazione sul governo societario predisposta annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicata contestualmente al bilancio d'esercizio⁶⁴.

5.10.6 Il Piano di risanamento definizioni e obiettivi

In questa parte occorre dare conto delle scelte strategiche che si intendono seguire, si tratta in sintesi di una definizione delle intenzioni strategiche che identificano il piano attraverso cui la società intende realizzare i propri obiettivi quali creare valore, svilupparsi, risanarsi⁶⁵. Necessaria sarà una descrizione sufficientemente dettagliata delle scelte strategiche, tale da poter cogliere i cambiamenti che queste comportano rispetto al passato, indicando le leve che si intendono utilizzare per raggiungere tali target.

Nel caso di risanamento, tali scelte non dovrebbero consistere in interventi di tipo solo finanziario, ma dovrebbero incidere altresì sull'assetto produttivo, commerciale e competitivo. In modo da evidenziare una vera e propria inversione di rotta e una significativa discontinuità rispetto ai fattori che hanno determinato la crisi.

È opportuno poi fornire, in coerenza con le scelte strategiche delineate, la stima delle dinamiche caratterizzanti il settore, dello scenario competitivo, dell'evoluzione della domanda del mercato dei principali prodotti e servizi dell'azienda e dei relativi prezzi di riferimento⁶⁶.

⁶⁴ Ai fini della gestione del rischio di crisi aziendale, sono state emanate regole ad uso professionale per cogliere i segnali della crisi prima che diventino irreversibili. I principi a cui fare riferimento sono:

- Il principio di revisione Isa Italia 570, Continuità aziendale;
- Il principio 11 delle norme di comportamento del collegio sindacale di società non quotate del CNDCEC;
- L'OIC 6, ristrutturazione del debito e informativa di bilancio.

⁶⁵ Invernizzi G, Molteni M. (1990), *Analisi di bilancio e diagnosi strategica. Strumenti per valutare posizione competitiva, vulnerabilità, patrimonio intangibile*, Etaslibri, Milano. Quagli A., Marchi L., Paolini A.(2003), *Strumenti di analisi gestionale. Il profilo strategico*, Giappichelli, Torino. Galeotti M.(2007), *La Finanza nel governo dell'azienda*, Apogeo, Milano. Bianchi C.(1996), *Modelli contabili e modelli dinamici per il controllo di gestione in un'ottica strategica*, Giuffrè, Milano. Corticelli R.(1998), *La crescita dell'azienda. Ordine ed equilibrio nell'unità produttiva*, Giuffrè, Milano. Amigoni F.(1995), *Le misure economiche nella gestione per obiettivi*, in *Misurazioni d'azienda. Programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano.

⁶⁶ CNDCEC a cura del Gruppo di Lavoro Area Finanza Aziendale (2011), *Linee guida alla redazione del business plan*, in Documento n. 4 *Analisi dei mercati di riferimento dell'iniziativa, formulazione del relativo piano di marketing e di vendita e posizionamento competitivo*, pagg.30-35. Si veda inoltre Carini C. (2011), *L'analisi di bilancio e la valutazione del posizionamento strategico. Dal settore ai segmenti di attività*, FrancoAngeli, Milano.

Occorre inoltre definire anche l'orizzonte del piano affinché le pianificazioni economiche e finanziarie possano essere affidabili. Nelle situazioni di crisi aziendale è tuttavia necessario sviluppare il piano per un periodo, che seppure non eccessivamente prolungato, sia sufficiente ad evidenziare flussi finanziari idonei a ripagare il debito dei finanziatori o a ritornare in una situazione di equilibrio finanziario, nel caso di risanamento aziendale. Infine, va ricordato che le iniziative di risanamento devono essere naturalmente compatibili con il quadro legislativo, giuridico e normativo, per le società partecipate il d.lgs. 175/2016 Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica.

5.10.7 Presentazione degli interventi da adottare nell'Action Plan

L'*Action Plan* deve enunciare in termini sintetici le principali direttive tramite cui attuare il progetto strategico⁶⁷. Esso deve includere:

- le azioni che consentono la realizzazione delle intenzioni strategiche, specificandone l'impatto in termini economico-finanziari e nonché la tempistica stimata per l'implementazione. Nell'ambito di tali azioni vanno ricondotte anche quelle che consentono di far fronte ai fattori esterni che sono stati alla base della crisi aziendale. Tali interventi devono portare alla focalizzazione delle aree strategiche profittevoli e, per contro, alla dismissione di quelle che non sono economicamente vantaggiose⁶⁸;
- la descrizione degli investimenti che saranno realizzati i quali, nelle ipotesi di crisi aziendale, dovranno essere necessariamente contenuti, evidenziandone l'ammontare, la tipologia, gli esercizi di riferimento e le voci patrimoniali su cui andranno ad impattare.

⁶⁷ CNDCEC a cura del Gruppo di Lavoro Area Finanza Aziendale (2011), Linee guida alla redazione del business plan, in Documento n. 5 - Formulazione del piano degli investimenti previsti e dei relativi costi pagg. 42-45. CNDCEC a cura di AIDEA, IRDCEC, ANDAF, APRI, OCRI di attestazione dei piani di risanamento - 6 giugno 2014, capitolo 6. Brunetti G.(1990), *La valutazione delle prestazioni di area strategica d'affari*, in Rivista dei Dottori Commercialisti, n.2. Si veda inoltre Campedelli B.(2001), *Il piano di impresa. Dall'ideazione strategica, all'impianto progettuale metodologico, all'implementazione dei processi direzionali di pianificazione e controllo*, Giappichelli, Torino. Mazzola P.(2003), *Il Piano industriale. Progettare e comunicare le strategie di impresa*, Egea, Milano. In merito si veda anche Borello A.(2009), *Il business plan. Dalla valutazione dell'investimento alla misurazione dell'attività di impresa*, McGrawHill, Milano. Amigoni F.(1985), *La dimensione finanziaria nei sistemi di controllo*, in *Sviluppo organizzazione*, n. 87. Bottani P.(2009), *Il budget di cassa ed il piano finanziario a breve termini*, in PMI n. 2. Farneti G.(2002), *I flussi monetari nei processi di programmazione-controllo*, Giappichelli,Torino. Brunetti G.(1990), *Verifica di fattibilità finanziaria di un programma d'esercizio, in analisi, previsioni, simulazioni economico-finanziaria d'impresa*, Etaslibri, Milano.

⁶⁸ In merito alle società partecipate si veda l'art. 24 del d.lgs. 175/2016 sulle diverse condizioni che obbligano all'alienazione di partecipazioni dirette o indirette detenute.

- l'impatto organizzativo delle singole azioni in termini di Business model, struttura manageriale, organico aziendale, processi, aree geografiche da coprire, canali distributivi e struttura commerciale;
- le condizioni ed i vincoli che possono influenzare la realizzabilità delle azioni.

In sintesi, le scelte strategiche devono essere declinate in azioni concrete e precise, stabilendo per ciascuna di esse gli investimenti correlati, la tempistica, le condizioni e i vincoli, l'impatto economico e finanziario. Naturalmente, l'*Action Plan* presenterà caratteristiche e approfondimenti diversi a seconda delle scelte strategiche individuate.

Va poi rilevato che l'*Action Plan* deve essere realizzabile, ciò implica che vi sia una compatibilità delle azioni pianificate con la tempistica proposta e con le risorse umane, organizzative, tecnologiche e soprattutto finanziarie attuali e prospettive di cui l'azienda dispone e si dotePrà.

5.10.8 Il recupero dei flussi finanziari a breve termine e della marginalità,

la prospettiva di medio termine

Definite le scelte strategiche da intraprendere e enunciate nel Piano, occorre porre riguardo alle concrete modalità di attuazione del programma di risanamento⁶⁹, in tale prospettiva, uno degli interventi immediati riguarda la stabilizzazione della cassa seguendo le successive fasi:

1. agire sul capitale circolante al fine di muovere le principali leve gestionali aziendali, ossia:
 - La qualità dei crediti raramente viene rispecchiata nel bilancio delle aziende in crisi. Parametro da studiare con notevole cura sono i giorni clienti sia come obiettivo realmente perseguibile sia per i riflessi in ordine alle previsioni di cassa.

⁶⁹ *Il controllo della liquidità nelle strategie aziendali e nelle situazioni di crisi. Il contributo del business plan.* Quaderno n. 59 della S.A.F. Luigi Martino, ODCEC Milano, capitolo 1 pag. 7, capitolo 2 pag. 52. Si veda inoltre Ferrero G., Dezzani F., Pisoni P., Puddu L.(2003), *Le analisi di bilancio. Indici e flussi*, Giuffrè, Milano. Giunta F.(2004), *Analisi di Bilancio. Riclassificazioni, indici e flussi*, Centro Stampa il Prato, Firenze. Mella P.(2006), *Politica di magazzino e controllo delle scorte. Modelli di ottimizzazione delle scorte per il budgeting*, in Budget n. 46. Bubbio A.(1995), *Il Budget, Principi e soluzioni tecnico-strutturali per tipi di imprese. Modelli e casi per affrontare la complessità gestionale.* IlSole24Ore, Milano. Caramiello C.(1993), *Indici di bilancio. Strumenti per l'analisi della gestione aziendale.* Giuffrè, Milano. Facchinetti I.(2005), *Analisi di Bilancio. Metodologie, procedure e casi di analisi per margini, indici e flussi*, IlSole24Ore, Milano. Mella P.(1993), *Contabilità e bilancio*, Utet, Torino. Ranalli F.(1984), *Sulla capacità informativa delle strutture di bilancio*, Cedam, Padova.

- I fornitori vanno esaminati in termini di concreta possibilità di rinegoziazione delle scadenze dei debiti. Il parametro di riferimento sarà i giorni fornitori spesso non ponderato in modo preciso, risultando sovrastimato.
 - Il controllo del valore delle rimanenze impatta sul reale costo del venduto. Il Piano deve identificare margini di riduzione sul magazzino per i connessi benefici sul circolante.
2. Analisi di redditività⁷⁰. In ogni piano l'analisi dei ricavi è sempre dettagliata, le considerazioni sullo sviluppo del fatturato dovranno essere prudenti e puntualmente descritte in quanto spesso le aziende in crisi perdono quote significative del proprio fatturato durante la crisi stessa, ovvero nei periodi maggiormente vicini all'avvio della ristrutturazione. Un positivo avvio della ristrutturazione, in tempi relativamente rapidi, potrebbe sanare le inefficienze e preparare il terreno per un riequilibrio economico-finanziario.
 3. Migliorare i margini industriali⁷¹. Concerne l'ottimizzazione nella composizione dei prodotti di produzione e vendita. A breve termine è più semplice intervenire sulla ricognizione dei costi variabili e fissi e sulle migliori condizioni di acquisto.
 4. Migliorare l'efficienza. Concerne l'ottimizzazione dei processi, oltre che la razionalizzazione dei costi. Nell'ottica del breve termine è più semplice intervenire sulla compressione dei costi anziché su recuperi dei processi produttivi.
 5. Analisi della struttura organizzativa⁷². I Piani di ristrutturazione spesso contemplan come principale fonte di risparmio, il ricorso a misure quali la cassa integrazione e la riduzione degli organici⁷³.
 6. Verifica di ulteriori indici economico-gestionali con riferimento a competitors⁷⁴.

⁷⁰ Brunetti G.(1990), *Schema di analisi della redditività netta a confronto*, in *Analisi, previsioni, simulazioni, economico-finanziarie d'impresa*, Etaslibri, Milano. Coda V.(1980), *Il concetto di reddito operativo nell'analisi economica d'impresa*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, n.1. Brunetti G.(1990), *La determinazione della redditività del capitale investito*, in *Analisi, previsioni, simulazioni, economico-finanziarie d'impresa*, Etaslibri, Milano.

⁷¹ Bastia P.(1992), *Analisi dei costi. Evoluzione degli scopi conoscitivi*, Clueb, Bologna. Cinquini L.(2008), *Strumenti per l'analisi dei costi. Fondamenti di cost accounting*, Giappichelli, Torino. Coda V.(1968), *I costi di produzione*, Giuffrè, Milano. Selleri L.(1992), *Contabilità dei costi e contabilità analitica*, Etaslibri, Milano. Giannessi E.(1982), *Il Kreislauf fra costi e prezzi come elemento determinante delle condizioni di equilibrio del sistema d'azienda*, Giuffrè, Milano. Amodeo D.(1987), *Le gestioni industriali produttrici di beni*, Utet, Torino. Lizza F.(1992), *Break-even Analysis e controllo di gestione*, Clua, Ancona. Antonelli V.(1997), *Il costo delle strategie. Aspetti evolutivi della gestione e determinazioni quantitative*, Giuffrè, Milano. Amaduzzi A.(1973), *Il controllo dei costi nel sistema informativo aziendale*, Kappa, Roma.

⁷² Bonati G., Bonati E.(2007), *Il costo del lavoro e il budget del personale*, IlSole24Ore., Milano, 2007. Bresciani M., Gheido M.R., Casotti A.(2007), *Il budget del personale*, Ipsoa, Milano. Berti F.(1995), *Il sistema dei budget aziendali*, Cedam, Padova.

⁷³ In merito alle società partecipate si veda l'art. 19, 25 e 27 del d.lgs. 175/2016 sulla gestione del personale nelle società a controllo pubblico

⁷⁴ Cassandro P.E.(1986), *Sulle comparazioni aziendali*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia aziendale*, n. 1 e 2. Riparbelli A.(1969), *Le comparazioni aziendali e interaziendali*, in *Rivista Italiana di Ragioneria* n. 7, Terzani S.(1978), *Le*

Il confronto con i competitors permette sia di comprendere le cause della crisi, ma anche di verificare la capacità di permanere nel settore di riferimento.

7. Analisi del grado di realizzabilità. Nel Piano vanno apprezzati in termini di effettiva realizzabilità distinguendo tra interventi realizzati, in corso e da realizzare.

Un diverso orientamento strategico volto al risanamento come appena descritto, che muove dai flussi di cassa nell'immediato, per rivelarsi veramente efficace deve altresì porre le basi per ristabilire le condizioni di creazione del valore nel medio/lungo termine, non solo, quindi, nell'ottica una ripresa immediata⁷⁵.

Nel Piano di risanamento sono inserite ipotesi strategiche anche di ampia prospettiva a titolo esemplificativo⁷⁶:

1. Interventi sul prodotto⁷⁷. Intervenire sui prodotti e sui servizi offerti per la riallocazione strategica implica sforzi nella ricerca e sviluppo, nell'innovazione come pure nel marketing e nell'area commerciale.
2. Integrazioni ed alleanze strategiche. Risanare la società attraverso le scelte strategiche declinate in azioni nel piano permetterà di rendere la società medesima agli occhi di terzi investitori. Il ritorno al valore significa anche possibilità di alleanza e partnership per aumentare le dimensioni competitive.
3. Efficientamento dei processi⁷⁸.

L'ottimizzazione dei processi produttivi parte dalla scomposizione della catena del valore all'interno del modello economico di riferimento. L'analisi è facilitata dall'adozione di metodologie come l'Activity based costing.

comparazioni di Bilancio, Cedam, Padova. Fazzini M.(2011), *Analisi di bilancio. Metodi e strumenti per l'interpretazione delle dinamiche aziendali*, Ipsoa, Milano.

⁷⁵ Giannetti R.(2001), *Dal reddito al valore. Analisi degli indicatori di creazione del valore basati sul reddito residuale*, Giuffrè, Milano. Donna G.(1999), *La creazione di valore nella gestione dell'impresa*, Carocci, Roma. Stewart G.B.(1998) trad.it. *La ricerca del valore*, Egea, Milano.

⁷⁶ *Il controllo della liquidità nelle strategie aziendali e nelle situazioni di crisi. Il contributo del business plan*. Quaderno n. 59 della S.A.F. Luigi Martino, ODCEC Milano, capitolo 2 pagg. 53 -55.

⁷⁷ Cavalieri E.(2008), *L'attività dell'impresa per processi e combinazioni produttive*, in *Economia aziendale, attività aziendale e processi produttivi*, Giappichelli, Torino. Corticelli R.(1998), *La crescita dell'azienda. Ordine ed equilibrio nell'unità produttiva*, Giuffrè, Milano. Nati A.(1989), *Costi di produzione e decisioni aziendali*, Cedam, Padova. Kotler P., Armstrong G.(2010), *Principi di marketing*, Pearson Italia, Padova. Lambin J.J.(2008), *Market-driven management. Marketing strategico e operativo*, McGrawHill, Milano. Valdani E., Ancarani F.(2009), *Marketing strategico. I risultati delle strategie di marketing*, Egea, Milano. Kaplan R.S., Anderson S.R.(2005) *Rethinking Activity-Based Costing*, in Harvard Business School, Working Knowledge, January. Kaplan R.S., Anderson S.R.(2008), *Time-driven Activity Based Costing*, Isedi, Torino.

⁷⁸ Porter M.(1986), *Il vantaggio competitivo*, Ed. di Comunità, Milano. Morrow M.(1996), *Gestire per attività*, IlSole24Ore, Milano. Toscano G.(1993), *Il calcolo dei costi per attività lungo la catena del valore*, Unicopli, Milano. Brimson J.(1992), *Contabilità per attività. Il nuovo approccio alla contabilità industriale*, FrancoAngeli, Milano. Moisello A.(2008), *L'Activity Based Costing nelle decisioni di impresa di breve e di lungo period.*, Giuffrè, Milano. Mitchell F., Innes J.(1994), *I costi di struttura: metodologie di analisi e di gestione*, Egea, Milano. Kaplan R.S., Johnson H.T.(1989), *Ascesa e declino della contabilità direzionale*, Isedi, Torino. Antonelli V.(1997), *Il costo delle strategie. Aspetti evolutivi della gestione e determinazioni quantitative*, Giuffrè, Milano. Cooper R.(1990), *Explicating the logico of ABC*, in *Management Accounting*, November. Toscano G.(1994), *Realizzare l'ABC*, in *amministrazione & Finanza Oro*, n. 4.

4. Investimenti nei sistemi e nella capacità produttiva. In una situazione di crisi, sono condizionati dalla disponibilità di risorse finanziarie.

5.10.9 Le ipotesi e i dati prospettici nel profilo economico, patrimoniale e finanziario

Nel Piano occorre dapprima indicare le ipotesi che stanno alla base dei dati previsionali, ovvero i criteri attraverso cui, partendo dalle intenzioni strategiche e dall'*Action Plan*, la società è arrivata a definire, sulla base di un metodo rappresentativo della logica economica aziendale, gli obiettivi quantitativi che intende raggiungere negli esercizi successivi.

La formulazione delle ipotesi rappresenta una delle fasi più importanti del processo di elaborazione di dati previsionali economico-finanziari⁷⁹. Questi ultimi assumono pieno significato solo se vengono chiariti puntualmente i presupposti alla loro base e se le assunzioni fatte sono fondate⁸⁰. Le ipotesi indicate nel piano devono essere elementari, cioè consentire di comprendere come dalle scelte strategiche e dalle azioni pianificate si giunge ad ottenere delle previsioni quantitative⁸¹.

La parte quantitativa del piano riporta l'elaborazione sintetica delle proiezioni economiche, patrimoniali e finanziarie per il periodo del piano, necessarie per indicare i risultati dello stesso e confermarne la fattibilità. In sintesi, la costruzione delle proiezioni parte da una analisi dei costi⁸², da stimarsi in modo certo e accurato, per poi definire i ricavi

⁷⁹ Massari M., Zanetti L., (2004), *Valutazione finanziaria*, McGraw-Hill, Milano, pagg. 5e ss., Damodaran A., *La valutazione delle aziende*, Apogeo, Milano 2002. Damodaran A., (1996), *Manuale di valutazione finanziaria*, McGrawHill, Milano. Grant R.M., (1994), *L'analisi strategica nella gestione aziendale. Concetti, Tecniche, Applicazioni*, Il Mulino, Bologna. Massari M., Frova S., (1992), *Cambiamento e rischio aziendale, Finanza Marketing e Produzione*, n. 4 Dicembre pagg. 102-110. Guatri L. (1997), *Verso una nuova sistemazione concettuale della varietà pratica dei metodi di valutazione delle imprese, La valutazione delle aziende*, n.7, pagg. 3-13. Cattaneo M., (1998), *Principi di valutazione del capitale d'impresa*, Il Mulino, Bologna. Guatri L., (1998) *Il metodo reddituale per la valutazione delle aziende*, Egea, Milano. Olivotto L., (1983), *La valutazione economica dell'impresa*, Cedam, Padova. Paganelli O., (1990), *Valutazione delle aziende. Principi e Procedimenti*, Utet, Torino. Renoldi A., (1997), *Valore dell'impresa. Creazione di valore e struttura del capitale*, Egea, Milano. Russo P., (2000), *Le determinanti del valore dell'impresa*, Egea, Milano. Jovenitti P., (1990), *Il valore dell'impresa*, Pirola, Milano. Massari M., (1998), *Finanza aziendale. Valutazione*, McGraw-Hill, Milano. Guatri L., Massari M., (1992), *La diffusione del valore*, Egea, Milano. Guatri L. (1998), *Trattato sulla valutazione delle aziende*, Egea, Milano.

⁸⁰ CNDCEC-SIDREA a cura del Gruppo di Lavoro multidisciplinare Standard di Valutazione nelle Crisi Aziendali – *Linee guida per la valutazione di aziende in crisi*, Dicembre 2016, pagg. 20 – 22.

⁸¹ CNDCEC a cura del Gruppo di Lavoro Area Finanza Aziendale (2011), *Linee guida alla redazione del business plan*, in specie Documento n. 8 Criticità nella elaborazione del business plan.

⁸² Bastia P. (1992), *Analisi dei costi. Evoluzione degli scopi conoscitivi*, Clueb, Bologna. Cinquini L. (2008), *Strumenti per l'analisi dei costi. Fondamenti di cost accounting*, Giappichelli, Torino. Coda V. (1968), *I costi di produzione*, Giuffrè, Milano. Selleri L. (1992), *Contabilità dei costi e contabilità analitica*, Etaslibri, Milano. Giannessi E. (1982), *Il Kreislauf fra costi e prezzi come elemento determinante delle condizioni di equilibrio del sistema d'azienda*, Giuffrè, Milano. Amodeo D. (1987), *Le gestioni industriali produttrici di beni*, Utet, Torino. Lizza F. (1992), *Break-even Analysis e controllo di gestione*, Clua, Ancona. Antonelli V. (1997), *Il costo delle strategie. Aspetti evolutivi della gestione e determinazioni quantitative*, Giuffrè, Milano. Amaduzza A. (1973), *Il controllo dei costi nel sistema informativo aziendale*, Kappa, Roma.

previsti con un approccio prudentiale⁸³ e quindi individuare il punto di pareggio e di equilibrio finanziario.

In pratica, mediante l'utilizzo di fogli di calcolo, occorre prevedere l'andamento di ciascuna delle poste del bilancio in funzione delle scelte strategiche, azioni, ipotesi e valutazioni effettuate, elaborando il conto economico previsionale, lo stato patrimoniale ed il prospetto del fabbisogno di cassa per il periodo del Piano⁸⁴. Una volta elaborate le proiezioni economiche, finanziarie e patrimoniali si procede con la loro riclassificazione, utile per effettuare la loro analisi ad esempio, tramite indici di struttura, di solidità, di liquidità, di flusso⁸⁵. Le elaborazioni dei dati del conto economico, dello stato patrimoniale e dello schema dei flussi di cassa previsionali può essere effettuato su base mensile, trimestrale, semestrale o annuale, in base alle esigenze di monitoraggio dei flussi di cassa. In alternativa, è possibile prevedere taluni milestones cioè obiettivi parziali e intermedi da raggiungere nell'arco del piano, in modo da agevolare il monitoraggio dello stesso. Nei piani di risanamento spesso sono gli interlocutori finanziari che impongono la definizione di appositi milestones, intesi come momenti di verifica della tenuta del piano.

Nell'elaborare i prospetti occorre che vi sia omogeneità, da un lato nella riclassificazione dei dati previsionali che deve essere analoga a quella utilizzata per i dati storici, e dall'altro nell'adozione dei medesimi principi contabili utilizzati per la redazione dei bilanci, differenziazioni significative nei principi contabili adottati dovranno essere adeguatamente specificate nella parte descrittiva.

⁸³ Brunetti G.(1990), *Schema di analisi della redditività netta a confronto*, in *Analisi, previsioni, simulazioni, economico-finanziarie d'impresa*, Etaslibri, Milano. Coda V.(1980), *Il concetto di reddito operativo nell'analisi economica d'impresa*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, n.1. Brunetti G.(1990), *La determinazione della redditività del capitale investito*, in *Analisi, previsioni, simulazioni, economico-finanziarie d'impresa*, Etaslibri, Milano.

⁸⁴ CNDCEC a cura del Gruppo di Lavoro Area Finanza Aziendale (2011), *Linee guida alla redazione del business plan* in specie Documento n. 6 Elementi per la redazione del Bilancio di Previsione, conto economico di previsione, stato patrimoniale di previsione, piano finanziario di previsione.

⁸⁵ Si veda inoltre Ferrero G., Dezzani F., Pisoni P., Puddu L.(2003), *Le analisi di bilancio. Indici e flussi*, Giuffrè, Milano. Buddio A. *Il sistema degli indici di bilancio e i flussi finanziari. Due strumenti a supporto dell'attività di direzione*, Isedi, Torino. Giunta F.(2004), *Analisi di Bilancio. Riclassificazioni, indici e flussi*, Centro Stampa il Prato, Firenze. Mella P.(2006), *Politica di magazzino e controllo delle scorte. Modelli di ottimizzazione delle scorte per il budgeting*, in *Budget* n. 46. Bubbio A.(1995), *Il Budget, Principi e soluzioni tecnico-strutturali per tipi di imprese. Modelli e casi per affrontare la complessità gestionale*. IlSole24Ore, Milano. Caramiello C.(1993), *Indici di bilancio. Strumenti per l'analisi della gestione aziendale*. Giuffrè, Milano. Facchinetti I.(2005), *Analisi di Bilancio. Metodologie, procedure e casi di analisi per margini, indici e flussi*, IlSole24Ore, Milano. Mella P.(1993), *Contabilità e bilancio*, Utet, Torino. Ranalli F.(1984), *Sulla capacità informativa delle strutture di bilancio*, Cedam, Padova.

5.10.10 Analisi di sensitività

Nelle aziende più strutturate che avviano dei piani di risanamento o di ristrutturazione, il Piano si conclude con un'analisi di sensitività⁸⁶ rispetto alle principali variabili quantitative e qualitative, che possono incidere in modo sostanziale sui risultati, ipotizzando scenari diversi cui dovrebbero essere associati tassi di probabilità. Considerato che le proiezioni contenute nei piani sono di regola legate allo scenario più verosimile, l'analisi di sensitività dovrebbe essere presentata rispetto a scenari più ottimistici e più pessimistici, palesando l'effetto sui principali dati economici, patrimoniali e finanziari. In particolare vanno individuate le variabili critiche competitive e gestionali che più sono in grado di esercitare un influsso sui risultati del Piano, verificando quindi gli effetti che eventuali modifiche delle stesse comportano sui risultati dello stesso. Le simulazioni dovranno essere supportate da ipotesi dettagliate e giustificabili e i risultati dovranno essere comparabili in termini di parametri e indici utilizzati.

5.11 I requisiti del piano

Una volta ultimato il Piano, va evidenziato che lo stesso dovrebbe presentare i seguenti requisiti minimi⁸⁷:

- sostenibilità finanziaria: in relazione alla quantità e qualità delle risorse di finanziamento che si intende utilizzare per fronteggiare i fabbisogni correlati alle strategie. A tal fine, durante l'arco temporale del Piano sarebbe opportuno che i *cash flow* coprissero almeno gli assorbimenti del capitale circolante e degli investimenti netti di sostituzione / mantenimento, mentre il ricorso ad ulteriore capitale di debito e/o di rischio dovrebbe avvenire per fronteggiare parzialmente o totalmente gli investimenti finalizzati alla crescita. Da non trascurare la reperibilità delle fonti di finanziamento, in quanto deve trattarsi di scelte di finanziamento fattibili alla luce della capacità di indebitamento e del potenziale profilo di rischio della società;
- coerenza: un piano può definirsi coerente se esistono i nessi causali tra le intenzioni strategiche, l'*Action Plan*, le ipotesi poste a fondamento delle proiezioni economico-finanziarie e i dati finanziari;

⁸⁶ Molteni M., Invernizzi G.(1990), *I bilanci preventivi nella formazione delle strategie di impresa. Strumenti per la formulazione e la valutazione di alternative strategiche*, Etaslibri, Milano. CNDCEC a cura del Gruppo di Lavoro Area Finanza Aziendale (2011), *Linee guida alla redazione del business plan*, in specie Documento n. 7 Valutazione complessiva del progetto d'impresa, rischio, rendimento, sensitività, scenari.

⁸⁷ Linee-guida per il finanziamento alle imprese in crisi, predisposte di concerto tra CNDCEC, l'Università di Firenze ed Assonime 2015 Parte I generale, Gli strumenti del risanamento pagg. 7 e ss.

- attendibilità: il piano va formulato sulla base di ipotesi realistiche e giustificabili e se riporta risultati attesi ragionevolmente conseguibili. Ciò implica che i contenuti del Piano devono risultare:
 - realistici rispetto alle dinamiche competitive del settore di riferimento (domanda, tendenze in atto, struttura, contesto normativo, tecnologico, ambientale e sociale);
 - confrontabili con i risultati storici, l'analisi del Piano deve necessariamente fondarsi anche sul confronto tra performance storiche e risultati del Piano: tanto più i risultati prospettici differiscono da quelli passati e quanto più sono ambiziosi gli obiettivi di Piano, tanto più sarà necessario proporre elementi a sostegno della loro credibilità;
 - visibilità dei dati previsionali: cioè l'elevata probabilità che le proiezioni hanno di manifestarsi realmente.

Per concludere l'illustrazione sui contenuti del piano appare utile riportare alcune raccomandazioni⁸⁸:

- Raccomandazione n. 6 (*Esplicitazione delle ipotesi e delle metodologie*). Il piano contiene l'esplicitazione delle ipotesi poste a base dell'analisi, delle fonti informative utilizzate nonché tutti i riferimenti metodologici che consentono al management e ai terzi di verificare la correttezza e la congruità dei calcoli posti in essere per l'elaborazione quantitativa del piano.
- Raccomandazione n. 7 (*Arco temporale del piano*). L'arco temporale del piano, entro il quale l'impresa deve raggiungere una condizione di equilibrio economico-finanziario, non deve estendersi oltre i 3/5 anni, anche se eventuali pagamenti ai creditori possono essere previsti in tempi più lunghi. Fermo che il raggiungimento dell'equilibrio non dovrebbe avvenire in un termine maggiore, il piano può avere durata più lunga, nel qual caso è però necessario motivare adeguatamente la scelta e porre particolare attenzione nel giustificare le ipotesi e le stime previsionali utilizzate; occorre comunque inserire nel piano cautele e misure di salvaguardia aggiuntive, tali da poter compensare o quanto meno attenuare i possibili effetti negativi di eventi originariamente imprevedibili.

⁸⁸ Linee-guida per il finanziamento alle imprese in crisi, predisposte di concerto tra CNDCEC, l'Università di Firenze ed Assonime 2015 Parte I generale, capitolo 3 Il piano di soluzione della crisi: struttura e contenuto pagg. 28 e ss.

- Raccomandazione n. 8 (*Esplicitazione del grado di solidità dei risultati*). Il piano contiene specifiche analisi di sensitività che permettono di valutare la solidità dei risultati economico-finanziari indicati.
- Raccomandazione n. 9 (*Esplicitazione degli obiettivi intermedi*). Il piano contiene un dettagliato diagramma di flusso con indicazioni esplicite di specifiche “milestones” qualitative e quantitative.

5.12 Gli scostamenti dal piano

Alla luce di quanto sempre più frequentemente riscontrato nella prassi, un tema di notevole importanza sta diventando, lo scostamento dei dati rivenienti dalla prosecuzione dell'attività aziendale, rispetto a quanto previsto nel Piano⁸⁹. Questione naturalmente collaterale è quella delle azioni che dovrà porre in essere il management aziendale nel momento in cui ravvisi, nella prosecuzione dell'attività aziendale, notevoli divergenze rispetto a quanto previsto nel piano, con il rischio di una notevole compromissione del piano medesimo.

Sottolineando che nel momento in cui viene predisposto e presentato il piano di risanamento, si delinea ad ogni modo un progetto di impresa, che è *ex se* mutevole, cangiante, insomma la realtà operativa non è e né mai sarà esattamente inquadrata all'interno di schemi preconfezionati, per quanto formulati con diligenza professionale, pur sempre sulla carta come business plan, piani di budget, ecc.

Rientra nell'ordinaria fisiologia che tra piano e realtà si riscontrino variazioni operative, l'evoluzione del contesto economico in cui opera l'impresa potrà comportare scostamenti tra i risultati attesi e quelli concretamente realizzati che non esprimono una deviazione rispetto al piano globalmente considerato. Allo stesso modo, in presenza di un piano che definisce le linee guida operative dell'attività, l'insorgenza di elementi che inducano ad operare scelte diverse rispetto a quelle rappresentate a piano, ma sempre in esecuzione della strategia

⁸⁹ Amigoni F. (1995), *Le forme di reporting e l'analisi degli scostamenti*, in Misurazioni d'azienda. Programmazione e controllo, Giuffrè, Milano. Barbato M.(1991), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino. Manfredi R., Testoni A.(1995), *Le tecniche di analisi degli scostamenti*, in I sistemi di pianificazione, programmazione e controllo, Giappichelli, Torino. Roffia P.(2001), *Strumenti di pianificazione, controllo e reporting direzionale*. Giappichelli, Torino. Roffia P.(2004), *Analisi degli scostamenti*, in guida operativa alla contabilità direzionale. IlSole24ore, Milano. Santesso E.(1986), *La contabilità direzionale*, FrancoAngeli, Milano. Brusa L. (2000), *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano. Kaplan R.S., Atkinson A.A.(2002), *Advanced Management Accounting. Gli strumenti del controllo di gestione*, Isedi, Milano, 2002. Marchi L.(2003), *I sistemi informative aziendali*, Giuffrè, Milano. Salvioni D.M(1997), *Il sistem di controllo della gestione*, Giappichelli, Torino. Terzani S.(1999), *Lineamenti di pianificazione e controllo*, Cedam, Padova. Seller L.(1968), *Informazione e controllo nell'impresa*, Giuffrè, Milano. Riccaboni A., Merchant K.A(2001), *Il controllo di gestione*, McGrawHill, Milano. Antonelli V., D'Alessio R.(2014), *Controllo di gestione. Manuale operativo*. Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).

complessiva sottesa allo stesso, non potrà essere considerata una variazione che inficia la realizzabilità del piano.

Società partecipata di servizi – CE riclassificato a margine di contribuzione.

Esercizio	Ipotesi di incidenza _____			
			Euro %	Euro %
RICAVI				
PREMI, RIMBORSI E RICAVI DIVERSI				
VALORE DELLA PRODUZIONE				
Costi variabili esterni				
Compensi collaborazione commerciale	% SU RICAVI			
Trasporti	% SU RICAVI			
Telefoniche e trasferite	% SU RICAVI			
Pubblicità	% SU RICAVI			
Materiale di consumo	% SU RICAVI			
Premi e contributi promozionali	% SU RICAVI			
Perdite su crediti stimate	% SU FATTURATO			
MARGINE DI CONTRIBUZIONE				
Costi fissi generali				
Locazioni e leasing				
Energia elettrica e riscaldamento				
Manutenzioni				
Carburante				
Spese amministrative				
Costi del personale				
Commerciali				
Amministrativi				
Soci ed Amministratori				
	MARGINE OPERATIVO LORDO (EBITDA)			
		MOL		
Ammortamenti				
Ammortamenti immateriali	% SU INVEST.			
Ammortamenti materiali	% SU INVEST.			
RISULTATO OPERATIVO (EBIT)				
FINANZIAMENTO DELLA PRODUZIONE				
Oneri finanziari pari al ____%FATTURATO				
Oneri finanziari su prestito				
RISULTATO LORDO				
Imposte sul reddito				
RISULTATO NETTO				

Società partecipata di servizi - Stato Patrimoniale Previsionale

Voci	Periodo 1	Periodo 2	Periodo 3
Immobilizzazioni materiali			
Immobilizzazioni immateriali			
Liquidità			
Altre attività			
TOTALE ATTIVO			
Mezzi propri			
Finanziamenti			
Altre passività			
TOTALE PASSIVO			

Società partecipata di servizi - Conto Economico Previsionale

Voci	Periodo 1	Periodo 2	Periodo 3
Valore della produzione			
Costi variabili			
Costi fissi			
MARGINE OPERATIVO LORDO			
Ammortamenti			
RISULTATO OPERATIVO			
Oneri finanziari			
RISULTATO LORDO			
Imposte			
RISULTATO NETTO			

Società partecipata di servizi - Cash Flow Previsionale

Voci	Periodo 1	Periodo 2	Periodo 3
Risultato netto			
Ammortamenti (-)			
AUTOFINANZIAMENTO (a)			
Investimenti (-)			
Disinvestimenti (+)			
FLUSSI FINANZIARI IMMOBILIZZAZIONI (b)			
Finanziamenti (+)			
Rimborsi (-)			
FLUSSI FINANZIARI FINANZIAMENTI (c)			
Variazione Capitale Circolante Netto (d)			
FLUSSI DI CASSA PREVISIONALI (a+b+c+d)			

Società partecipata di servizi - Indici Previsionali⁹⁰

Indicatori di redditività	Periodo 1	Periodo 2	Periodo 3
ROE (risultato netto/mezzi propri)			
ROI (risultato operativo/totale attività)			
ROS (reddito operativo/valore produzione)			
Indicatori patrimoniali/finanziari	Periodo 1	Periodo 2	Periodo 3
Liquidità (attività correnti/passività correnti)			
Indebitamento (finanziamento/attività)			

⁹⁰ I prospetti riportati sono stati adattati prendendo in considerazione gli allegati dell'ultima sezione delle Linee guida alla redazione del Business Plan, a cura del gruppo di lavoro Area Finanza Aziendale, CNDCEC (2011). Si precisa che i medesimi prospetti hanno caratteristiche minime e generali, pertanto destinati ad assumere forma e contenuti diversi in base a specifiche circostanze quali la dimensione e il settore di attività di riferimento delle società partecipate pubbliche.

Conclusioni

Il presente lavoro di ricerca ha come oggetto il processo di cambiamento che ha caratterizzato le società partecipate pubbliche negli ultimi anni, focalizzando precisamente la propria attenzione su quanto previsto dal decreto legislativo 175/2016 Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica emanato in attuazione della riforma Madia.

Il tema, come dimostrato nel corso della trattazione, appare di grande rilevanza ed attualità nel contesto socio-economico nazionale, che ha visto crescere sempre più situazioni patologiche e gravi aventi ad oggetto i processi di organizzazione e gestione delle società partecipate pubbliche.

Per indagare un tema così complesso, secondo un approccio economico aziendale, è stata adottata una metodologia deduttiva, che ha visto lo svolgimento di due fasi fondamentali.

Nella prima fase deduttiva è stata posta in essere un'analisi della copiosa produzione normativa che ha riguardato il settore dei servizi pubblici locali, partendo dalle riforme poste in essere all'inizio del XX secolo. Grazie a questo studio è stato possibile comprendere i profondi cambiamenti che la materia ha subito nel corso degli anni, al mutare dei contesti di riferimento. Il ricorso al mercato e l'affermarsi di nuove aziende di gestione dei servizi, hanno fatto sorgere nuove problematiche di governance per gli enti locali. Si è quindi provveduto a verificare, innanzitutto, se amministrazioni territoriali e soggetti gestori possedessero requisiti aziendali. Considerati come aziende, l'ente locale e i soggetti gestori nel loro insieme formano un gruppo, all'interno del quale il primo assume il ruolo di holding.

In tal senso, è stata analizzata la dottrina economico aziendale in tema di governance delle amministrazioni territoriali sulle proprie consociate, definendo i poteri di indirizzo e coordinamento dell'ente locale e l'attuale normativa sul tema del controllo sugli organismi partecipati introdotta dalla riforma dovuta al decreto legge 174/2012.

Sempre nella stessa fase deduttiva, ampio spazio è stato dato all'analisi della letteratura in tema di crisi di impresa, allo studio della normativa nel contesto italiano di riferimento e all'inerente letteratura economico-aziendale.

La seconda fase deduttiva ha visto l'analisi, tramite il pensiero degli studiosi di Economia Aziendale e alla luce della letteratura citata, delle caratteristiche, delle funzioni, dei contenuti, delle potenzialità e dei limiti degli strumenti di pianificazione e controllo a

supporto della governance delle partecipate pubbliche, ai fini delle decisioni indirizzate alle strategie del risanamento.

L'analisi condotta ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di ricerca, individuare gli strumenti che possano integrare quelli esistenti e supportare l'organo di governo e il management delle società partecipate nell'individuazione degli obiettivi strategici, nella loro definizione ed articolazione e nella verifica del grado di raggiungimento degli stessi ai fini del risanamento delle medesime, si pone in prospettiva futura, su propositi di auspicio nella promozione di strumenti di gestione della crisi e di rendere la loro implementazione ancor più rispondente ai criteri di efficienza di tempestività ed equità.

D'altronde il lavoro di ricerca condotto è riuscito a costruire un quadro chiaro e dettagliato sulla situazione futura, che si prospetta alle società partecipate pubbliche, definita dal nuovo Testo Unico entrato in vigore.

Una nuova situazione che concerne, in modo particolare, le società in house che saranno sottoposte a procedure concorsuali e che non potranno fare più affidamento sull'obbligo dell'ente socio di ripianare le loro perdite, tanto più se fortemente indebitate, con la conseguenza che, in definitiva, dovranno provvedere loro stesse a fronteggiare la situazione nel miglior dei modi possibili in caso di crisi, pertanto sarà necessario cambiare, in modo radicale, il modus operandi di gestione che finora hanno adottato, mediante anche la predisposizione di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale, in grado di prevenire la degenerazione in situazione patologiche gravi.

Risultati raggiunti

Quanto previsto dal d.lgs. 175/2016 esorta gli organi di governance delle partecipate pubbliche ad utilizzare i migliori e più adeguati strumenti di controllo e valutazione nell'ottica della tempestiva emersione della crisi di impresa. Sotto il profilo economico-aziendale, si evince come l'insolvenza può essere accertata prevalentemente ex-post anche dall'esterno ed attraverso dati contabili e/o consuntivi⁹¹ al contrario la crisi, che non si sia ancora cristallizzata originando l'insolvenza⁹², presuppone una visione non più storica ma

⁹¹Non a caso i numerosi modelli elaborati in letteratura per la previsione precoce dell'insolvenza assumono un carattere probabilistico e richiedono un'interpretazione dei dati che non può in alcun modo prescindere dal margine di errore che li accompagna (rappresentato dall'ampiezza della cosiddetta grey area, da cui possono discendere errori qualificati di primo tipo – errori che ricorrono quando un'azienda insolvente viene erroneamente classificata come sana – e di secondo tipo – riguardante l'errata inclusione di un'azienda sana tra i casi di insolvenza. Per una puntuale analisi si rinvia a Altman E. I., Hotchkiss, Corporate financial distress and Bankruptcy, John Wiley & Sons, Inc., 2006. Poddigue F., Madonna S. (2006), I modelli di previsioni delle crisi aziendali, possibilità e limiti, Giuffrè, Milano.

⁹²Ci si riferisce in particolare a Guatri L.(1995), Turnaround. Declino, crisi e ritorno al valore. Egea, Milano

prospettica, tesa ad individuare l'incapacità in futuro di adempiere non solo le obbligazioni già assunte, ma anche quelle prevedibili nel normale corso di attività.

Ciò suggerisce di considerare la possibilità di ricorrere anche a dati contabili e/o storici ma nella prospettiva della loro capacità di segnalare futuri squilibri, in quanto gli indicatori contabili esaminati singolarmente, sono poco significativi a tale scopo, ossia, senza un adeguato confronto spaziale-temporale ed un'analisi congiunta con *ratio* e risultati di gestione nelle molteplici dimensioni economico-finanziarie-patrimoniali della società partecipata.

Coerentemente, con quanto delineato dalla dottrina economico-aziendale sull'incertezza che contraddistingue l'individuazione di un effettivo stato di crisi si evidenzia la necessità di affiancare sempre informazioni di natura qualitativa, ai più immediati dati contabili-quantitativi e di accompagnare la semplice analisi storica dei risultati con un approfondito esame dei piani di azione futuri e dei relativi flussi finanziari ed economici previsionali.

Sebbene i modelli di valutazione delle crisi di impresa maggiormente impiegati facciano ampio utilizzo di valori iscritti in bilancio, deve essere adeguatamente valutato l'esclusivo riferimento a dati contabili storici o a *ratio* per l'apprezzamento degli equilibri finanziari, infatti, l'impostazione basata sull'esperienza passata, indicata nei prospetti contabili, risulta insufficiente poiché non consente di scontare le aspettative di evoluzione futura della società partecipata, pertanto, il ricorso a questo tipo di informazione può essere fuorviante. Indubbiamente, i margini di discrezionalità comunque insiti nelle regole contabili intaccano significativamente modelli di valutazione della crisi basati esclusivamente sui dati contabili.

Dall'analisi condotta si evince che va accordata preferenza ad un'ottica prospettica e di programmazione. In sostanza, solo una pianificazione a medio termine, può rilevare in modo efficace uno stato di crisi, confermandone la definitività o anticipandone gli esiti, dunque, l'introduzione di un simile approccio darebbe origine ad una logica programmatoria estremamente utile per le società partecipate pubbliche.

Vanno altresì privilegiati piani costruiti con rigore, accompagnati da un'accurata analisi di scenari alternativi stress-test che, accanto all'ipotesi prudenziale di base, ipotizzino una potenziale evoluzione peggiorativa (analisi worst) delle principali variabili economico-finanziarie della società.

Le conclusioni raggiunte impongono un'impostazione sistemica in grado di sintetizzare i dati disponibili e di esaminarli in una logica unitaria tipicamente aziendale. In quest'ottica, occorre partire dai dati storici, anche attraverso indicatori, per poi inquadrarli e collegarli con

la pianificazione aziendale per verificarne tanto la coerenza quanto la capacità delle future scelte aziendali di superare eventuali deficienze già individuate o previste.

La crisi di impresa che non è sfociata in stato di insolvenza, quale risultato finale di un processo di deterioramento degli equilibri economici e finanziari, lungo anche parecchi anni, non può essere accertata da documenti contabili che fotografano in un determinante momento la situazione patrimoniale della società. Per tale accertamento, occorre avvalersi di informazioni prospettiche, pertanto, l'informazione tratta da documenti di bilancio oltre a dover essere abbinata al calcolo ed interpretazione dei cash flow prospettici, andrà letta congiuntamente ad altri indicatori, di natura quantitativa, finanziaria e non, e di natura qualitativa, in una logica integrata di reporting di quelle informazioni ulteriori e necessarie all'esame.

In questa prospettiva, il lavoro si propone di fornire un utile strumento per le società di partecipazione pubblica, con l'intento seppur minimo di apportare contestualmente uno sviluppo agli studi sulla materia, ma al contempo, sottolineare che nel momento in cui viene predisposto e presentato un piano di risanamento, si delinea ad ogni modo un progetto di impresa, che è *ex se* mutevole, cangiante, in quanto la realtà operativa non è e né mai sarà esattamente inquadrata all'interno di schemi preconfezionati, per quanto formulati con diligenza professionale, pur sempre sulla carta come business plan, piani di budget.

La predisposizione, in contenuti minimi e in via generale, di un piano di risanamento, per le società partecipate pubbliche che versano in situazione di crisi, non ha altro scopo che esortare le stesse a cambiare il proprio *modus operandi*. I fenomeni patologici che si sono verificati, con frequenza crescente, in questi ultimi anni, non dovrebbero prodursi a fronte dell'osservanza delle norme del nuovo Testo Unico prese a riferimento nel lavoro di ricerca. Gli strumenti appena descritti possono fornire un rilevante contributo alla governance delle società partecipate pubbliche. Occorre osservare, tuttavia, che la realtà, ad oggi, appare arretrata e non ancora in grado di adottare efficacemente documenti complessi quali i piani d'impresa, appare quindi opportuno delineare un cammino che porti alla redazione di tali strumenti in modo graduale e senza fratture traumatiche con l'attuale operatività delle partecipate pubbliche.

Prendendo, in considerazione, il fatto che il Testo Unico è entrato in vigore a Settembre 2016, la ricerca pone in evidenza una serie di fattori frenanti che possono essere riassunti come segue:

- non perfetta compatibilità degli obiettivi e dei tempi di natura gestionale;

- inadeguata preparazione sia del livello gestionale sui temi della pianificazione e controllo strategico;
- normali resistenze al cambiamento;
- inadeguatezza dei sistemi informativi

Limiti della ricerca

Il seguente lavoro di tesi non analizza il fenomeno delle partecipate pubbliche mediante l'indagine dell'analisi empirica e di conseguenza non prevede nessuna fase induttiva. Non si fa ricorso a dati primari appositamente raccolti per gli specifici fini della ricerca che si sta conducendo, visto che il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica è in vigore da Settembre 2016.

Gli unici dati presenti nell'elaborato fanno riferimento a dati secondari utili per inquadrare il fenomeno delle partecipate pubbliche, in senso generale. In merito, si evidenzia che diverse sono le banche dati a cui si può fare riferimento sul tema delle partecipate pubbliche in Italia, infatti, al momento in Italia, diversi dipartimenti e organi, per legge, sono tenuti a raccogliere le informazioni sul fenomeno in oggetto, come la Consob, la Corte dei Conti, il Dipartimento del Tesoro (MEF), ed altri. Nel lavoro di tesi è stata presa in considerazione, al fine del recupero di informazioni aggiornate sul fenomeno in oggetto, la banca dati Istat e precisamente il Comunicato del 23 dicembre 2016.

Occorre, inoltre, fare due precisazioni importanti che riguardano il quinto capitolo sulla strategia di risanamento nelle società partecipate, precisamente il presupposto da cui parte l'analisi sul concetto di crisi e sugli strumenti introdotti al fine di preservare e conservare la continuità aziendale nonché il valore d'azienda, non rientrano nella visione del campo di indagine delle discipline e dottrine giuridiche. Quindi, l'analisi della predisposizione di un piano di risanamento delle società partecipate, non va confusa con il ricorso agli strumenti previsti dalle procedure pubbliche alternative al fallimento come i piani attestati di risanamento, gli accordi di ristrutturazione dei debiti, il concordato preventivo. L'obiettivo della continuità aziendale è raggiunto attraverso strategie propriamente aziendalistiche si tratta della scelta di risanamento, di turnaround in senso stretto, che definisce l'inversione di tendenza che l'impresa si propone di attuare per ripristinare gli equilibri economici, finanziari, patrimoniali, quando la crisi sia in fase reversibile, potenzialmente risanabile tramite l'attività svolta. La seconda precisazione, di cui sopra, riguarda la modalità di redazione di

quest'ultimo capitolo, fatta sulla base del presupposto di conoscenza approfondita di tutti gli strumenti che il controllo di gestione mette a disposizione per supportare le decisioni aziendali.

Sviluppi futuri della ricerca

Il presente lavoro, mettendo in luce alcune criticità proprie dei gruppi pubblici locali e proponendo alcune possibili soluzioni strumentali, lascia aperti spazi per ricerche future.

In particolare, potrebbe essere utile implementare ricerche quantitative sui temi trattati con l'ausilio di questionari e interviste per meglio comprendere le peculiarità e le problematiche che caratterizzano le società partecipate pubbliche, nella percezione degli operatori, in modo tale da mettere in luce i gap informativi maggiormente sentiti. Potrebbe essere interessante indagare in maniera approfondita, sempre con l'ausilio degli operatori, le esperienze degli enti più avanzati in tema di sistemi di programmazione e controllo a supporto della governance. In particolare, sarebbe possibile verificare le condizioni che hanno consentito l'adozione di tali sistemi, per poi focalizzarsi sulle metodologie utilizzate per introdurre i diversi processi e strumenti.

Infine sarebbe di sicura utilità il confronto con studiosi ed operatori di altri Paesi, in modo tale da dar vita ad una comparazione a livello internazionale sulle tematiche indagate, verificando le soluzioni adottate in altre realtà e valutandone l'applicabilità al contesto italiano.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2004), “Guida alla Valutazione”, Borsa di Italia, aprile
- AA.VV. (2008), “Le società pubbliche e il mercato. Il decreto Bersani e la legge Finanziaria”, Eutekne, ODCEC, Fondazione Piero Piccanti, MAP, Torino.
- Agliati M. (1988), *Il sistema di budget: il modello di ottimizzazione delle relazioni di interdipendenza economica, finanziaria e organizzativa*, in F. Amigoni (a cura di), *Misurazioni d'azienda. Programmazione e controllo*, vol. II, Giuffrè, Milano.
- Agranoff R., Mc Guire M. (2001), “Big questions in public network management research”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), pp. 295-326.
- Aguinis H., Joo H., Gottfredson R.K. (2011), “Why we hate performance management – And why we should love it”, *Business Horizons*, 54(6), pp. 503-507.
- Ahern P.M., Hanley F.J., Michelfelder R. A. (2011), “New approach to estimating the cost of common equity capital for public utilities”, *Springer Science, Business Media*, 26 August.
- Airoldi G. (1994), *L'assetto istituzionale delle aziende: uno schema generale*, in Ruffini R., Valotti G. (a cura di), *Assetti istituzionali e governo delle aziende pubbliche*, EGEA, Milano.
- Airoldi G., Brunetti G., Coda V. (1989), *Lezioni di economia aziendale*, il Mulino, Bologna.
- Albano P., Carapella B. (2003), *La valutazione della dirigenza: principi, valori, strumenti e percorsi nelle amministrazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano.
- Alfiero S. (2007), *Social accountability nella pubblica amministrazione, dal bilancio sociale al bilancio “partecipato”: un percorso innovativo per implementare la creazione di valore verso*
- Alford J. (2002), “Defining the Client in the Public Sector: a social exchange perspective”, *Public Administration Review*, 62(3), pp. 337-346.
- Allard-Poesi F., Drucker-Godard C., Ehlinger S. (2001), *Analyzing Representations and Discourse*, in Thietart R.A. et al. (2001), *Doing Management Research: A comprehensive Guide*, Sage, London.
- Alpa G., Chiassoni P., Pericu A., Pulitini F., Rodotà S., (1999), *Analisi economica del diritto*, UTET, Torino.
- Amadio A., Paparelli U.(2009), *Turnaround plus (+). Un metodo innovativo per la ristrutturazione, il risanamento e il rilancio delle aziende in crisi*, Egea, Milano.
- Amaduzzi A. (1936), *Aziende di erogazione. Primi problemi di organizzazione, gestione e rilevazione*, Principato, Messina.
- Amaduzzi A. (1963), *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, UTET, Torino.
- Amaduzzi A. (1972), “Il sistema aziendale e i suoi sottosistemi”, *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 1.
- Amaduzzi A. (1988), “Profili d'impresa”, *Rivista Italiana di Economia Aziendale*, n. 1-2.
- Amaduzzi A. (1988), *Il sistema d'impresa nelle condizioni del suo equilibrio e del suo andamento*, Signorelli, Roma.
- Amaduzzi A. (1990), “Il sistema degli studi aziendali sulla base dei principi”, *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 1-2.
- Amaduzzi A. (2003), *Storia della ragioneria e dell'economia aziendale del Novecento: osservazioni introduttive*, in Atti del VI Convegno nazionale della Società Italiana di Storia della Ragioneria, Caserta, 4-5 ottobre 2001, *Contabilità e cultura aziendale*, Istituti editoriali e poligrafici internazionali, Roma.
- Amaduzzi A.(1973), *Il controllo dei costi nel sistema informativo aziendale*, Kappa, Roma.

- Amato G. (1997), *Antitrust and the Bounds of Power: the dilemma of liberal democracy in the history of the market*, Oxford, Hart Publishing.
- Amigoni F. (1995), *Le forme di reporting e l'analisi degli scostamenti*, in Misurazioni d'azienda. Programmazione e controllo, Giuffrè, Milano.
- Amigoni F. (a cura di) (1995), *Misurazioni d'azienda. Programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano.
- Amigoni F. (1996), *I sistemi di controllo: criteri di progettazione*, in Amigoni (a cura di), *Misurazioni d'azienda. Programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano.
- Amigoni F. (1985), *La dimensione finanziaria nei sistemi di controllo*, in *Sviluppo e organizzazione*, n. 87.
- Amigoni F. (1995), *Le misure economiche nella gestione per obiettivi*, in *Misurazioni d'azienda. Programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano.
- Amigoni F., Miolo Vitali P., (2003), *Misure multiple di performance*, Egea, Milano.
- Amodeo D. (1950), *Ragioneria generale delle imprese* (II edizione), Giannini Editore, Napoli.
- Amodeo D. (1987), *Le gestioni industriali produttrici di beni*, Utet, Torino.
- Andrei P. (1996), *La prevenzione dei dissesti aziendali: alcuni spunti di riflessione*, in AA.VV., *Crisi di impresa e procedure concorsuali. Spunti critici emergenti da un'indagine empirica*, Giuffrè, Milano.
- Andrews K.R. (1971), *The concept of corporate strategy*, Irwin, Homewood, Illinois.
- Anessi Pessina E. (1998), "Il piano esecutivo di gestione: un'analisi critica della letteratura", in
- Anessi Pessina E. (2000), *La contabilità delle aziende pubbliche: contabilità finanziaria e contabilità generale negli enti locali*, EGEA, Milano.
- Anessi Pessina E., Borgonovi E., Cantù E., Sicilia M., Steccolini I. (2008), "Alcune proposte per una
- Anessi Pessina E., Sicilia M. (2015), *La contabilità finanziaria*, in Rota, Sicilia M., Steccolini I., *Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Angeletti S., Abbatino G. (2013), *Gestire e valutare le risorse intangibili delle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Angiola N. (2010), "La valutazione della dirigenza delle regioni e degli enti locali secondo l'approccio bottom-up: dalla progettazione alla concreta applicazione del modello", *RIREA*.
- Angiolelli D. (2012), *Il sistema informativo come matrice del controllo interno negli enti locali*, Aracne, Ariccia.
- Annessi Pessina E., Cantù E. (2003), *Contabilità e bilancio negli enti locali: teoria, casi ed esercizi risolti*, EGEA, Milano.
- Anselmi L. (1989), *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Anselmi L. (1995a), *Il processo di trasformazione della Pubblica Amministrazione*, Giappichelli, Torino.
- Anselmi L. (1995b), *Impresa Pubblica*, in Caselli L., *Le parole dell'impresa*, vol. 1 FrancoAngeli, Milano
- Anselmi L. (1995c), *Privatizzazioni: come e perché*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Anselmi L. (1995d), "Il controllo della gestione programmata", *Azienditalia*, n. 2.
- Anselmi L. (2001), *L'Ente locale diventa holding di un gruppo di aziende*, in Anselmi L. (a cura di), *L'azienda Comune, principi e metodologie economico aziendali per gli Enti locali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Anselmi L. (2014), *Percorsi aziendali per le Pubbliche Amministrazioni*, Giappichelli, Torino.

- Anselmi L. (a cura di) (2006), *Elementi di management e dinamica aziendale. Andamenti, decisioni, risultati*, Giappichelli, Torino.
- Anselmi L., (1989), *Esperienze di programmazione e controllo nelle Amministrazioni Pubbliche*, in Anselmi L., Miolo Vitali P., *La programmazione nelle Pubbliche Amministrazioni. Linee evolutive*, Giuffrè, Milano.
- Anselmi L., Del Bene L., Donato F., Giovanelli L., Marino L., Zuccardi Merli M. (1997), *Il controllo*
- Anselmi L., Donato F., Marinò L., Pavan A., Zuccardi Merli M., (2013), *Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni. Dal federalismo ai costi standard*, FrancoAngeli, Milano.
- Anselmi L., Morgese W., Nisio A., (2000), *Piani e programmi nell'azienda pubblica*, Cacucci, Bari.
- Anselmi L., Volpato O (a cura di) (1990), *Il management nell'area pubblica*, Giuffrè, Milano.
- Antonini L. (2000), *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano.
- Anthony R., Young D.W. (1984), *Management control in nonprofit organizations*, fourth edition, Irwin, Homewood (IL).
- Anselmi, L. (a cura di) (1995e), *L'azienda "comune"*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Ansoff I. H. (1979), *Management strategico*, ETAS Libri, Milano, 1980; ed. or. *Strategic management*, McMillan, London.
- Ansoff I. H. (1984), *Implanting Strategic management*, Prentice Hall International, London.
- Anthony R.H., Macri D.M.(2006), *Management control systems. Tecniche e processi per implementare le strategie*, McGrawHill, Milano.
- Anthony R.N. (1990), *Il controllo manageriale*, FrancoAngeli, Milano.
- Anthony R.N. (1990), *Principi di contabilità aziendale*, Etas, Milano.
- Anthony R.N. (1998), *Il controllo manageriale*, FrancoAngeli, Milano.
- Antonelli V.(1997), *Il costo delle strategie. Aspetti evolutivi della gestione e determinazioni quantitative*, Giuffrè, Milano.
- Antonelli V.(2002), *Introduzione allo studio del sistema d'azienda*, Giappichelli, Torino.
- Antonelli V., Cerbioni F.(2000), *Il budget nel sistema di controllo di gestione*, Giappichelli, Torino.
- Antonelli V., D'Alessio R.(2014), *Controllo di gestione. Manuale operativo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- Anzalone M., Macri I. (2014), "Il comune piano dei conti integrato per l'armonizzazione dei sistemi contabili", *Azienditalia Enti Locali Finanza e Tributi. applicazioni pratiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Aquino S. (2007), *Creare valore nelle imprese e nelle amministrazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano.
- Arcari A. (2010), *Programmazione e controllo*, McGraw-Hill, Milano.
- Arcidiacono S. (1997), "Progetto di scritture economiche semplificate per enti di piccole dimensioni", *La Finanza Locale*, n. 11.
- Ardemani E. (1986), *Studi e ricerche di ragioneria*, Giuffrè, Milano.
- Argirò G. (2002), *Il sistema dei controlli interni negli enti locali*, CEL, Bergamo.
- Arogyaswamy et al.(1995), *Firm Turnarounds: an Integrative two-Stage Model*, in *Journal of Management Studies*, XXXII.
- Arrowk., J., *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, 1951 2ND ed. 1963
- Assobat (1997) *Le obbligazioni degli enti territoriali. Guida operativa per intermediari finanziari ed enti locali*, Bologna.

- Associazione dei comuni bresciani e provincia di Brescia (1997), *I bilanci dei comuni bresciani dal 1991 al 1995. Economia, efficienza, efficacia*, Officine Grafiche Sta.G.Ed., Brescia.
- Astegiano G. (2014), *L'evoluzione del sistema dei controlli negli enti locali*”, in Astegiano G., D’Aries C., Padovani M. (2014), *Il nuovo sistema dei controlli interni: dall’obbligo normativo ad un’impostazione manageriale della gestione della P.A.*, Ipsoa, Milano.
- Astegiano G. (2015), *I controlli sulle società partecipate*, in Di russo D. (a cura di), *Manuale delle società pubbliche. Profili codicistici e di legislazione speciale*, Eutekne, Torino.
- Astegiano G. (a cura di) (2014), *Ordinamento e gestione contabile-finanziaria degli Enti Locali*, Ipsoa, Milano.
- Atkinson A.A., Banker R.D., Kaplan R.S., Young S.M. (1998), *Management Accounting*, Isedi, Torino.
- Aucoin P., “Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums”, *Governance*, 3(2), pp.115-197.
- Aveyard H. (2007), “ Doing a Literature Review”, *Health and Social Care*, McGraw Hill, New York, USA.
- Azzone G. (2008), *Controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche: decisioni e accountability per ministeri, enti locali e università*, ETAS, Milano.
- Azzone G., Dente B. (1999), *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle Pubbliche Amministrazioni*, ETAS, Milano.
- Bach V., Ravaioli P. (2007), *Pianificazione strategica e balanced scorecard negli enti locali: verso la democrazia partecipata*, FrancoAngeli, Milano.
- Baldarelli M. G. (1998), “L’osservatorio dei bilanci nel sistema informativo per il controllo politico-istituzionale strategico degli enti locali”, *Azienda Pubblica*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 5.
- Baldassarri M., Macchiati A., Piacentino D. (1997), *The privatization of public utilities. The case of Italy*, McMillan, London.
- Balducci M. (2014), *Valutazione e controllo: strumenti di valutazione per tenere sotto controllo pubbliche amministrazioni, organizzazioni no profit e banche*, FrancoAngeli, Milano.
- Balk W. (1991), “Public Productivity Measurement: Diseases and Cures”, in *Public Productivity & Management Review*, 15(2), *New approaches to productivity: proceedings of the fourth national public sector productivity conference* (Winter), pp. 229-235.
- Balk, W.L., Bouckaert, G., Bronner, K.M., (1989), “Notes on the Theory and Practice of Government Productivity Improvement”, *Public Productivity & Management Review*, 13(2) (Winter), pp. 117-131.
- Barbato M.(1991), *Programmazione e controllo in un’ottica strategica*, Utet, Torino. Manfredi R., Testoni A.(1995), *Le tecniche di analisi degli scostamenti*, in I sistemi di pianificazione, programmazione e controllo, Giappichelli, Torino.
- Barbera C., Borgonovi E., Steccolini I. (2014), “Bilancio pubblico e Public Governance: l’esperienza milanese del ‘Bilancio in Arancio’”, *Azienda pubblica*, 2, pp. 148-166.
- Barbieri A. (2007), *Le società patrimoniali degli enti locali. Strategie e strumenti per la costituzione di società per la gestione del patrimonio immobiliare*, Halley, Matelica.
- Barker V., Mone M.(1994),«*Retrenchment: Cause of Turnaround or Consequence of Decline?*», in *Strategic Management Journal*, XV .
- Baroni D. (2004), *Enti locali e aziende di servizi pubblici. Assetti e processi di governance*, Giuffrè, Milano.

- Bartocci L. (2000), *Gestione, programmazione e controllo nell'azienda dello Stato*, Giappichelli, Torino.
- Barusso E. (2000), *I controlli interni degli enti locali: aggiornato con il T.U. delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267)*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Barzeley, Michael (2010), *The comparative historical analysis of public management policy cycles in France, Italy, and Spain*. Governance, n. 23, pagg. 209-307.
- Barzeley, Michael and Thompson, Fred (2010), *Back to the future: making public administration a design science*. Public Administration, n. 70, pagg. 295-297
- Bassi G. (2009), Buon andamento e presupposti di economicità gestionale nel complesso rapporto tra ente locale e società partecipate, *Azienditalia*, n. 12.
- Bassi G., Capacci S., Massari A., Moretti F. (2006), *Le società a partecipazione pubblica locale. Nuovi aspetti di governance, organizzazione e gestione tra diritto comunitario e riforma nazionale dei servizi e del diritto societario*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Bassoli M. (1999), *L'analisi dei ruoli, valutazione dei ruoli, valutazione delle prestazioni*, RSO.
- Bastia P. (1987), *Crisi e risanamento d'impresa. Strumenti di pianificazione e controllo*, Clueb, Bologna.
- Bastia P. (1989), *Gli accordi tra imprese, fondamenti economici e strumenti informativi*, CLUEB, Bologna.
- Bastia P. (1989), *Il budget d'impresa. Criteri di formazione e d'impiego*, Clueb, Bologna.
- Bastia P. (2001), *Sistemi di pianificazione e controllo*, Il Mulino, Bologna, capitolo IV.
- Bastia P. (1992), *Analisi dei costi. Evoluzione degli scopi conoscitivi*, Clueb, Bologna.
- Bastia P. (1996), *Pianificazione e controllo dei risanamenti aziendali*, Giappichelli, Torino.
- Batter A., Palmer D.R. (1985), *Value for Money in the Public Sector. The decision maker's guide*, Blackwell, Oxford.
- Battini S. (1998), "La tutela dell'utente e la carta dei servizi pubblici", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1.
- Belelli D., Anello W. (1993), *Norme e strumenti per la nuova finanza locale: contabilità economica e controllo di gestione, programmazione e gestione dei risultati, revisione del sistema tributario, organizzazione degli uffici, predisposizione e stesura dei bilanci*, Edizioni delle autonomie, Roma.
- Bellesia M. (1993), *Il controllo finanziario di gestione negli enti locali*, Editrice CEL, Bergamo.
- Bellesia M. (1996), *Manuale di contabilità per gli enti locali*, Editrice CEL.
- Bellesia M. (1997), *Il controllo interno di gestione: un manuale per gli Enti locali: obiettivi, strumenti, sistema informativo-contabile, reporting, indicatori, valutazione dei risultati: aggiornato con il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali D. Lgs. 77/95 e con la Legge 127/97 "Bassanini"*, Editrice CEL, Bergamo.
- Bellesia M. (1998), *Enti locali. Analisi di bilancio*, IPSOA, Milano.
- Benington J., Moore M.H. (a cura di) (2011), *Public Value Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, New York.
- Berelson B. (1952), *Content Analysis in Communications Research*, Free Press, New York.
- Beretta S., Dossi A. (1995), "Vantaggio competitivo sostenibile", *Amministrazione & Finanza Oro*, febbraio.
- Bergamin Barbato M. (1991), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino.

- Bergamin Barbato M. (1992), *Il controllo di gestione nelle imprese italiane. Progettazione, funzionamento e processi adeguamento*, Etas, Milano.
- Bergamin Barbato M. (2005), *Genesi e sviluppo del controllo di gestione*, in *Atti del VII Convegno Nazionale della Società Italiana di Storia della Ragioneria*, Bari, 5-6 dicembre 2003, Cultura aziendale e professionale, tra passato e futuro, I tomo A-G, RIREA, Roma.
- Berti F. (1995), *Il sistema dei budget aziendali*, Cedam, Padova.
- Bertini U. (1990a), *Il sistema d'azienda. Schema d'analisi*, Giappichelli, Torino.
- Bertini U. (1990b), *Il governo dell'impresa tra "managerialità" ed "imprenditorialità"*, in *Scritti di politica aziendale*, Giappichelli, Torino.
- Bertinotti N. (2001), *Il nuovo sistema integrato di contabilità degli enti locali: programmazione, gestione, rendicontazione, controllo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Bertocchi M., Bisio L., Latella G. (2006), *Manuale di programmazione, contabilità e controllo negli enti locali: logiche e strumenti di innovazione*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Bertocchi M., Bisio L., Latella G. (2006), *Organismi indipendenti e nuclei di valutazione negli enti locali: guida operativa alla gestione del ciclo della performance*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Bertocchi M., Bisio L., Latella G. (2009), *Formulario di programmazione, contabilità e controllo negli enti locali*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Bertoli G. (2000), *Crisi d'impresa, ristrutturazione e ritorno al valore*, Milano, Egea.
- Berzano A. (1999), *La valutazione del personale: prestazioni, posizioni e sviluppo professionale negli enti locali*, ICA, Trento.
- Besta F. (1992), *La ragioneria*, Vol. I-II, Vallardi, Milano.
- Bianchi A. (2010), *Crisi di impresa e risanamento*, Wolters Kluwer, Milano
- Bianchi C. (2004), *Sistemi di programmazione e controllo per l'azienda regione*, Giuffrè, Milano.
- Bianchi C. (2013), "Alla ricerca dei fattori rilevanti nell'adozione dei sistemi di gestione della performance nelle amministrazioni pubbliche territoriali. L'analisi di due casi di studio", *Azienda pubblica*, n. 1.
- Bianchi M. (1996), *Introduzione*, in Bianchi M. (a cura di), *Le aziende degli Enti Locali fra Impresa e Stato*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Bianchi M. (2007), *Il controllo manageriale negli enti locali*, FrancoAngeli, Milano.
- Bianchi M., Tagliabue S. (1999), "I sistemi di valutazione", *Azienditalia i corsi*, n. 2.
- Bianchi Martini S. (2006), *Introduzione all'analisi strategica dell'azienda*, Il Borghetto, Pisa.
- Bianco A., Mastrogiuseppe P., Carmignani A. (2012), *Valutazione, performance e assunzioni*, Editrice CEL, Bergamo.
- Bigoni M. (2008), *Sistemi di programmazione e controllo degli Enti locali emilianoromagnoli: processi e strumenti di programmazione*, Quaderni del Dipartimento di Economia, Istituzioni e Territorio, Università di Ferrara.
- Bigoni M. (2012), "Il Piano della Performance nei comuni medi. La proposta di un nuovo modello per superare l'inadeguatezza delle prime applicazioni", *RIREA*, 5-6, pp. 228- 242.
- Bigoni M. (2013), *Il performance measurement negli enti locali: strumenti innovativi nella prospettiva economico-aziendale*, Giuffrè, Milano.
- Bigoni M., (2009), *La governance degli enti locali sulle aziende di gestione dei servizi pubblici. Strumenti di programmazione e controllo in ottica di gruppo*, Annali dell'Università di Ferrara, n. 1.

- Bigoni M., Deidda Gagliardo E. (2013), “Brunetta’s reform swan song? An assessment of its success in local governments through the analysis of its tools”, *European Scientific Journal*, 9, 29, pp. 403-428.460.
- Bisio L. (2004), “Mercati globali e pg in Europa”, *Symhonia, Emerging Issues in Management*, n. 1.
- Bisio L., Mastrogiuseppe P. (1996), “Esigenze di armonizzazione tra aspetti di programmazione e controllo e aspetti organizzativi negli enti locali”, *La Finanza Locale*, n. 9.
- Bisio L., Mastrogiuseppe P. (1996), *Il nuovo ordinamento finanziario e contabile*
- Bisio L., Mastrogiuseppe P. (1996), *Il piano esecutivo di gestione*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Black S., Briggs S., Keogh W. (2001), *Service quality performance measurement in public/private sectors*, in *Managerial Auditing Journal*, 16(7), pp. 400-405.
- Bocchino U. (1994), *Controllo di gestione e budget*, Giuffrè, Milano.
- Bocchino U. (1995), *Manuale di benchmarking*, Giuffrè, Milano..
- Bonati G., Bonati E.(2007), *Il costo del lavoro e il budget del personale*, IlSole24Ore, Milano.
- Bondonio I., Volpato O. (1991), *I bilanci programma, strumenti di governo razionale dell’ente locale*, Giappichelli, Torino.
- Bonetti S. (2010), “L’applicazione degli IPSAS agli enti locali nell’ambito del New Public Management Approach: alcune riflessioni”, *Azienda Pubblica*.
- Bonomolo A. (2010), *La programmazione strategica nelle amministrazioni pubbliche*, Aracne, Ariccia.
- Borello A.(2009), *Il business plan. Dalla valutazione dell’investimento alla misurazione dell’attività di impresa*, McGrawHill, Milano.
- Borghi A. (1996), “Il conto del patrimonio”, *Azienditalia*, n. 6.
- Borgonovi E. (1988), “I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione”, in *Azienda Pubblica*, Giuffrè, Milano, n. 1.
- Borgonovi E. (1996a), *Principi e sistemi per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano.
- Borgonovi E. (1996b), *Le nuove frontiere dei servizi pubblici tra soddisfazione dell’utente e tutela dell’interesse pubblico*, Sinergie, Milano, n. 41.
- Borgonovi E. (1996c), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano.
- Borgonovi E. (2006), *Principi e sistemi per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano.
- Borgonovi E. (2007), *Considerazioni per una teoria degli stakeholder nelle Amministrazioni Pubbliche*, in Freeman R.E., Rusconi G., Dorigatti M. (a cura di), *La teoria degli Stakeholder*, FrancoAngeli, Milano.
- Borgonovi E. (2009), *Il concetto di costo standard: valutazione sui possibili effetti derivanti dalla sua applicazione*, in Anselmi L. (a cura di), *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, www.sspa.it.
- Borgonovi E. (a cura di) (1984), *Introduzione all’economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano.
- Borgonovi E., Marsilio M., Musi’ F. (2006), *Relazioni pubblico privato. Condizioni per la competitività*, EGEA, Milano.
- Borgonovi E., Mussari R. (2011), “Pubblico e privato: armonizzare gli opposti”, in *Azienda Pubblica*, Santarcangelo di Romagna.
- Bottani P.(2009), *Il budget di cassa ed il piano finanziario a breve termine*, in *PMI* n. 2.
- Bouckaert G. (1993), “Measurement and Meaningful Management”, *Public Productivity & Management Review*, 17(1), pp. 31-43.

- Bourdeaux C., Chikoto G. (2008), "Legislative influences on Performance Management Re- form", *Public Administration Review*, 68(2), pp. 253-265.
- Bovaird T., Gregory D. (1996), *Performance indicators: The British experience*, in Halachmi A., Bouckaert G. (eds.), *Organizational performance and measurement in the public sector*, Quorum books, London.
- Boyne G. (2001), *Planning, Performance and Public Services*, *Public Administration*, 79(1).
- Bozeman B. (2007), *Public Values and Public Interest Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington DC.
- Bracci E., Deidda Gagliardo E., Bigoni M. (2014), *Performance Management Systems and Public Value Strategy: A Case Study*, in Guthrie J., Marcon G., Russo S., Farneti F. (eds.), *Public Value Management, Measurement and Reporting*, Third Volume of the new Emerald Series Studies in Public and Non-Profit Governance, Emerald Group Publishing Ltd, Bingley.
- Bracci E., Vagnoni E. (a cura di) (2011), *Sistemi di programmazione e controllo. Strumenti e processi per le decisioni in azienda*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Bresciani M., Gheido M.R., Casotti A. (2007), *Il budget del personale*, Ipsoa, Milano.
- Brignall S., Modell S. (2000), "An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'", *Management Accounting Research*, 3, pp. 281-306.
- Brimson J. (1992), *Contabilità per attività. Il nuovo approccio alla contabilità industriale*, FrancoAngeli, Milano.
- Brimson J.A. (1991), *Activity accounting. An activity based costing approach*, Wiley and Sons, Chichester, West Sussex.
- Brugger G. (1989), *La valutazione dei beni immateriali legati al marketing ed alla tecnologia*, in *Scritti in onore di Luigi Guatri*, Edizione Bocconi Comunicazione, Milano.
- Brunetti G. (1974), *Indici di bilancio e flussi finanziari*, ETAS Compass, Milano.
- Brunetti G. (1979), *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, FrancoAngeli, Milano.
- Brunetti G. (1990), *La determinazione della redditività del capitale investito*, in *Analisi, previsioni, simulazioni, economico-finanziarie d'impresa*, Etaslibri, Milano.
- Brunetti G. (1990), *La valutazione delle prestazioni di area strategica d'affari*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, n.2.
- Brunetti G. (1990), *Verifica di fattibilità finanziaria di un programma d'esercizio*, in *analisi, previsioni, simulazioni economico-finanziaria d'impresa*, Etaslibri, Milano.
- Brunetti G., Coda V., Favotto F. (1984), *Analisi, previsioni, simulazioni economicofinanziarie d'impresa*, ETAS, Milano.
- Brunetti G. (1990), *Schema di analisi della redditività netta a confronto*, in *Analisi, previsioni, simulazioni, economico-finanziarie d'impresa*, Etaslibri, Milano.
- Bruni G. (1968), *Le imprese pubbliche in economia d'azienda*, Libreria Dante Editrice, Verona.
- Bruni G. (1979), *Le strutture di bilancio*, Isedi, Milano.
- Bruno F. (2013), *Il controllo di regolarità e il ruolo del responsabile dei servizi finanziari*, in Gori E., Pozzoli S., *Il sistema dei controlli negli enti locali: attori e modalità operative (D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267)*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Bruno F., Bullano L. (2008), "Enti locali e aziende di servizi pubblici: assetti e processi di corporate governance", *La finanza locale*, n. 28.
- Bruno F., Delfino F., Farneti G., Principato L., Ravelli G., (1995), *La gestione economico finanziaria. Guida al nuovo ordinamento finanziario e contabile*, IPSOA, Milano.

- Brusa L. (1983), *L'organizzazione aziendale e controllo di gestione*, in AIDEA, *L'organizzazione nella economia aziendale*, Giuffrè, Milano.
- Brusa L. (1995), *Contabilità dei costi. Contabilità per centri di costo e activity based costing*, Giuffrè, Milano.
- Brusa L. (1999), *Contabilità dei costi. Contabilità per centri di costo e activity based costing*, Giuffrè, Milano.
- Brusa L. (2000), *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano.
- Brusa L., Dezzani F. (1983), *Budget e controllo di gestione*, Giuffrè, Milano.
- Brusa L., Zamprognà L. (1991), *Pianificazione e controllo di gestione. Creazione del valore, cost accounting e reporting direzionale: tendenza evolutive*, ETAS, Milano.
- Bryson J.M. (2004), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey- Bass, San Francisco.
- Bubbio A. (2002), *Analisi dei costi e gestione d'impresa*, Guerrini, Milano.
- Bubbio A. (1995), *Il Budget, Principi e soluzioni tecnico-strutturali per tipi di imprese. Modelli e casi per affrontare la complessità gestionale*. IlSole24Ore, Milano.
- Buccellato A. (1992), *Il sistema informativo delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova.
- Buccellato A. (1994), *Un modello di sistema contabile per le aziende pubbliche di erogazione*, in Mele R., Popoli P. (a cura di), *La gestione delle aziende pubbliche, principi e tecniche innovative*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Buccellato A. Asquer A., Spano A. (2004), *Il governo delle aziende pubbliche: la pianificazione ed il controllo*, Giuffrè, Milano.
- Buchanan, J.M., Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bulivant J.R.N. (1994), *Benchmarking for continuous improvement in the Public Sector*, Longman.
- Buscema S. (1987), *Trattato di contabilità pubblica*, vol. IV, Giuffrè, Milano.
- Busco C., Riccaboni A. (1993), *Dal controllo di gestione all'incentivazione dirigenziale. Il Nucleo di valutazione negli Enti locali*, CEDAM, Padova.
- Busco C., Riccaboni A. (1999), *Dal controllo di gestione all'incentivazione dirigenziale. Il nucleo di*
- Buttignon F. (2008), *Il governo della crisi di impresa in Italia alla luce del nuovo quadro normativo: una riflessione introduttiva*, in Rivista dei dottori commercialisti, n.2.
- Caccia L.M. (2005), "L'orientamento strategico dei sistemi di controllo nelle aziende pubbliche", *Azienda Pubblica*, Egea, Milano.
- Cafferata R. (2003), *Pubblico e privato nel sistema delle imprese*, FrancoAngeli, Milano.
- Caia G. (2002), *Le società con partecipazione maggioritaria di Comuni e Province per la gestione dei servizi pubblici locali dopo la legge finanziaria*, lezione Scuola di Notariato Bologna.
- Calciolari S. (2009), "Performance Management nelle Pubbliche Amministrazioni", *Economia e Management*, 1, pp. 105-119.
- Calzoni M. (2000), *Il bilancio nelle aziende dei servizi pubblici*, Giuffrè, Milano.
- Cammelli M. (1998), *Le gestioni comunali. L'azionariato pubblico*, in *Atti convegno Provincia Sicilia*, Catania.
- Cammelli M. (a cura di) (2001), *Il sistema dei controlli dopo il d.lgs. 286/1999*, Quaderni della SPISA, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Camp R. (1989), *Benchmarking the search for industry best practices that lead to superior performance*, ASQC Quality Press.

- Campedelli B. (1998), *Analisi aziendale. Strumenti concettuali, metodologici e di valutazione dell'impresa*, Giappichelli, Torino.
- Campedelli B. (2001), *Il piano d'impresa. Dall'ideazione strategica, all'impianto progettuale metodologico, all'implementazione dei processi direzionali di pianificazione e controllo*, Giappichelli, Torino.
- Canaletti F., Morgese W. (1998), "Nuove strutture contabili e controllo di gestione: i bilanci amministrativi nazionali e territoriali", in Bianchi M. (a cura di), *La Pubblica Amministrazione di fronte all'Europa. Tre culture dello Stato a confronto*, Il Ponte Vecchio, Cosenza.
- Cannada Bartoli E. (1996), "Servizi pubblici locali mediante società per azioni", *Giur. It.*, I, 1, p. 493.
- Cantù E. (2015), *Il sistema di contabilità economico-patrimoniale nel settore pubblico*, in Rota S., Sicilia M., Steccolini I., *Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Canziani A. (1984), *La strategia aziendale*, Giuffrè, Milano.
- Capaldo P. (1973), *Il bilancio dello Stato nel sistema della programmazione economica*, Giuffrè, Milano.
- Caperchione E. (2012), "L'armonizzazione contabile nella prospettiva internazionale", *Azienda Pubblica*.
- Caperchione E., Pezzani F. (a cura di), *Responsabilità e trasparenza nella gestione dell'ente locale*, EGEA, Milano, 2000.
- Caperchione E., Steccolini I. (2000), *L'impatto dell'introduzione della contabilità economico patrimoniale negli enti locali della Francia e del Belgio*, Egea, Milano.
- Capocchi A., Anselmi L., Stefani A. (2001), *Caratteri peculiari della Provincia e della comunità montana*, in Anselmi L. (a cura di), *L'azienda Comune. Principi e metodologie economico aziendali per gli Enti locali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Capozzo M. (2007), *Dare vita alle strategie aziendali*, FrancoAngeli, Milano.
- Cappellaro G., Cuccurullo C., Marsilio M. (2009), "Public private partnership: un'analisi bibliometrica", *Azienda Pubblica*, aprile-giugno, n. 2.
- Caramello C. (1993), *Programmi e piani aziendali. Introduzione allo studio della funzione di programmazione*, Giuffrè, Milano.
- Caramiello C. (1988), *Programmi e piani aziendali*, Ipsoa, Milano.
- Caramiello C. (1993), *Indici di bilancio. Strumenti per l'analisi della gestione aziendale*, Giuffrè, Milano.
- Caramiello C. (1993), *La valutazione dell'azienda. Prime riflessioni introduttive*, Giuffrè, Milano.
- Caramiello C. (1994), *L'indagine prospettiva nel campo aziendale*, Corsi, Pisa.
- Caramiello C. (1968), *L'azienda nella fase terminale*, Corsi, Pisa.
- Caratozzolo M. (2009), *I bilanci straordinari*, II ed., Giuffrè, Milano.
- Carini C. (2011), *L'analisi di bilancio e la valutazione del posizionamento strategico. Dal settore ai segmenti di attività*, FrancoAngeli, Milano.
- Carrà C. (a cura di) (2004), *I sistemi di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni: concetti, metodologie e analisi di valutazione*, CCIAA, Taranto.
- Casalini D. (2003), *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*, Jovene, Napoli.
- Cascioli S. (2004), *La gestione manageriale degli enti locali: il processo di programmazione e i relativi strumenti manageriali*, FrancoAngeli, Milano.
- Cassandro P. E. (1980), *Sul concetto di "economicità" aziendale*, *RIREA*, n. 5-6.

- Cassandro P.E. (1966), *Le gestioni erogatrici pubbliche*, UTET, Torino.
- Cassandro P.E.(1986), *Sulle comparazioni aziendali*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia aziendale*, n. 1 e 2.
- Cassese S. (1995), *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano.
- Cassese S. (2010), *Il diritto amministrativo. Storia e prospettiva*, Giuffrè, Milano.
- Cataldo, Molina, Di Dio, Ferrari, Caruso, Cardillo (2007), *Le attività immateriali, L'analisi degli effetti sul bilancio dell'introduzione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS*, RIREA, Roma, II, pp. 68 e ss.
- Cattaneo M., (1998), *Principi di valutazione del capitale d'impresa*, Il Mulino, Bologna.
- Catturi G. (1989), *Teorie contabili e scenari economico-aziendali*, CEDAM, Padova.
- Cavaliere E.(1993), *Appunti di economia delle imprese*, Kappa, Roma
- Cavaliere E.(2008), *L'attività dell'impresa per processi e combinazioni produttive*, in *Economia aziendale, attività aziendale e processi produttivi*, Giappichelli, Torino.
- Cavallini I., Conti G.P.R. (2008), "Il rapporto fra comuni e società partecipate: la ricerca di un modello di controllo, Sistemi di controllo", *Azienditalia*.
- Ceccherelli F. (1961), *Economia aziendale e Amministrazione delle imprese*, Firenze.
- Celentano F. (1936), *I controlli sulle amministrazioni degli enti territoriali locali secondo la vigente legislazione*, Arduini, Torino.
- Cepiku D. (2005), "Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA?", *Azienda Pubblica*, Saggi, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 85-110.
- Cepiku D. (2008), *Public governance: research and operational implications of a literature review*, in Cepiku C., Meneguzzo M., Senese M., *Innovations in public management and governance in Italy*, Aracne, Ariccia.
- Cepiku Denita (2006), "Governance e istituzioni internazionali: dalla definizione alla misurazione", *Azienda Pubblica*, 19.
- Cerboni F. (1866), *Sull'ordinamento della contabilità dello Stato*, IPSOA, Milano.
- Cerea G. et al. (1987), *Il controllo di gestione nella pubblica amministrazione: proposte per l'analisi delle politiche regionali*, FrancoAngeli, Milano.
- Cestari G.(2009), *Diagnosi precoce della crisi aziendale, analisi del processo patologico e modelli predittivi*, Milano, Giuffrè.
- Chandler Jr A.D (1978), *Strategia e struttura: storia della grande impresa americana*, FrancoAngeli, Milano.
- Chang H. (2006), "Development of performance measurement systems in quality management organisations", *The Service Industries Journal*, 26(7), pp. 765-786.
- Chartered Institute of Public Finance and accountancy (1982), *Local government value or money handbook*, CIPFA, London.
- Cheek L.M.(1980), trad. it. *Il budget a base zero. Un nuovo approccio alla pianificazione e al controllo*, Etaslibri, Milano.
- Cherubini G.(2011), *Crisi d'impresa. Strategie di risanamento*, Giuffrè, Milano.
- Chiappinelli C., Condemi L. (2004), *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano.
- Chiassoni P. (1999a), *Analisi economica del diritto e teorie economiche: un inventario di strumenti*, in Alpa G., Chiassoni P., Pericu A., Pulitini F., Rodotà S., *Analisi economica del diritto*, UTET, Torino.

- Chiassoni P. (1999b), *Richard Posner: pragmatismo e analisi economica*, in G. Zanetti (a cura di), *Filosofi del diritto contemporanei*, Cortina, Milano.
- Chieppa R., Giovagnoli R. (2009), *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- Chiocchi M.S. (2012), *Il metodo dello studio di caso nel Management Accounting*, Giappichelli, Torino.
- Cinquini L. (2008), *Strumenti per l'analisi dei costi, fondamenti di cost accounting*, Giappichelli, Torino.
- Cirò Candiano V. (2004), *L'azienda pubblica: gestione, rilevazione, programmazione, controllo*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Civetta E. (2009), *Controllo di gestione: guida alla redazione del referto*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Clemens E. W. (1957), *L'economia dei servizi di pubblica utilità*, UTET, Torino
- CNDCEC a cura del Gruppo di Lavoro Area Finanza Aziendale (2011), *Linee guida alla redazione del business plan*.
- CNDCEC a cura di AIDEA, IRDCEC, ANDAF, APRI, OCRI di attestazione dei piani di risanamento 6 giugno 2014.
- CNDCEC-SIDREA a cura del Gruppo di Lavoro multidisciplinare Standard di Valutazione nelle Crisi Aziendali – *Linee guida per la valutazione di aziende in crisi*, Dicembre 2016.
- Coda V. (1990), *L'orientamento strategico dell'impresa*, UTET, Torino.
- Coda V. (1991), *Prefazione*, in H. Mintzberg, *Management, mito e realtà*, Garzanti, Milano.
- Coda V. (1968), *I costi di produzione*, Giuffrè, Milano.
- Coda V. (1980), *Il concetto di reddito operativo nell'analisi economica d'impresa*, in Rivista dei Dottori Commercialisti, n.1.
- Coda V. (1990), *La valutazione della solvibilità a breve termine*, in *Analisi, previsioni, simulazione economiche-finanziarie d'impresa*, Etaslibri, Milano.
- Coda V. (1991), *Le analisi di bilancio ai fini di valutazione strategica dell'impresa*, in studi in onore di Ubaldo de Dominicis, Lint, Trieste.
- Coda V. (1998), *Le determinanti della redditività operativa*, in scritti di economia aziendale per E. Giannessi, Pacini, Pisa.
- Coda V., Airoidi G., Brunetti G. (1994), *Economia aziendale*, il Mulino, Bologna.
- Franceschi Ferraris R. (1984), *Finalità dell'azienda e condizioni di funzionamento, introduzione agli studi economico-aziendali*, Seu, Pisa.
- Codurri F. (2004), *Il controllo direzionale negli enti locali: il caso del Comune di Seregno*, FrancoAngeli, Milano.
- Cole M., Parston G. (2006), *Unlocking public value: a new model for achieving high performance*.
- Collecchio M. (a cura di) (1986), *La formazione dei primi bilanci pluriennali nei Comuni della Regione Abruzzo*, FORMEZ.
- Collins D., Maydew E., Weiss I. (1997), "Changes in the value relevance of earnings and book values over the past forty years", *Journal of Accounting and Economics*, n. 24, pp. 39-67.
- Colombari S. (1998), "La gestione dei servizi pubblici a mezzo di società partecipate dall'ente locale: situazione attuale e prospettive", *Rivista Trimestrale degli appalti*.
- Commissione Comunità Europee (2001), *Libro bianco sulla governance della Commissione delle Comunità europee*, p. 8, Bruxelles.
- Condrey S.E. (2005), *Handbook of Human Resource Management in Government*, JosseyBass, San Francisco.

- Considine M., Lewys (2008), J. M., “Bureaucracy, Network or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands and New Zealand”, *Public Administration Review*, 63(2).
- Consiglio Di Stato, II, 28 febbraio 1996, n. 366/96, in *Il Consiglio di Stato*, 1996, I, p. 1428
- Consiglio Di Stato, V, 3 settembre 2001, n. 4586, in *Il Consiglio di Stato*, 2001, I, p. 1949
- Consorti A. (1991), “Sulle correlazioni tra i sottosistemi componenti il sistema-ambiente”, *RIREA*, nn. 9-10.
- Consorti A. (1994), *Il successo dell'azienda*, Giappichelli, Torino.
- Cooper R. (1990), *Explicating the logic of ABC*, in *Management Accounting*, November.
- Cooter R. (1999), *Il mercato delle regole: analisi economica del diritto civile*, il Mulino, Bologna.
- Copeland T.E (1994), “Why Value Value”, in *McKinsey Quarterly*, n. 4, pp. 103 e ss.
- Corte Costituzionale, 27 luglio 2004, n. 272, *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, n. 1, p. 25.
- Corte di Giustizia CE, 10 novembre 1998, C-360/96, Gemeente Amhem. Gemeente Rheden c. BFI Holding BV, in *Racc.* 1998, I-06821 e in *Giur. It.*, 1999, p. 347, punti 47-53
- Corte di Giustizia CE, C-180-184/98, Pavel Pavlov and Others c. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, in *Racc.* 2000, I- 6451.
- Corticelli R. (1998), *La crescita dell'azienda. Ordine ed equilibrio nell'unità produttiva*, Giuffrè, Milano.
- Costa A. (2014), *Il sistema dei controlli a supporto della funzionalità degli enti locali*, Giappichelli, Torino.
- Costa G. (1997), *Economia e direzione delle risorse umane*, UTET, Torino.
- Cristiano E. (2006), *Il sistema dei controlli e la valutazione nella Pubblica Amministrazione*, Pellegrini, Cosenza.
- Cristofoli D., Zerbini F. (2002), “Network & Governance. Un'analisi del nuovo testo di legge sui servizi pubblici locali”, in *Azienda pubblica* n. 1-2.
- Cuganesan S., Jacobs K., Lacey D., (2014), *Beyond New Public Management: does performance management drive public value in networks?*, in Guthrie J., Marcon G., Russo S., Farneti F., *Public Value Management, Measurement and Reporting*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley. *D.Lgs. 77/95 e del regolamento di contabilità*, Il Sole 24 ore, Milano.
- D'Alberti M. (1992), *Diritto amministrativo comparato: trasformazioni dei sistemi amministrativi in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Italia*, il Mulino, Bologna.
- D'Alessio L. (1992), *La gestione delle aziende pubbliche: problemi di programmazione, controllo, coordinamento*, Giappichelli, Torino.
- D'Alessio L. (1997), *La funzione del controllo interno negli enti locali: riflessioni per un cambiamento direzionale*, Giappichelli, Torino.
- D'Alessio L. (2002), *Il budget nel sistema di bilancio dello Stato*, Giappichelli, Torino.
- D'Alessio L. (a cura di) (2008), *Le aziende pubbliche: management, programmazione, controllo*, Liguori, Napoli.
- D'Amico E. (2009), *Evoluzione della programmazione e dei controlli manageriali nelle amministrazioni centrali dello Stato*, CEDAM, Padova.
- D'Aries C. (2000), *Il controllo di gestione negli enti locali: aspetti logici, organizzativi*
- D'Aries C., D'Atri A., Mazzara L. (1998), *Il sistema informativo contabile. dalla programmazione alla rendicontazione dei risultati*, IPSOA, Milano.
- D'Aries C., Padovani M. (2014), *Il nuovo sistema dei controlli interni: dall'obbligo normativo ad un'impostazione manageriale della gestione della P.A.*, IPSOA, Milano.

- D'Atri A. (1995), "Le analisi di bilancio negli enti locali: il caso della provincia di Asti", *Azienda Pubblica*, n. 2.
- D'Atri A. (1997), *Il controllo economico negli enti locali: descrizione di un'analisi per centri di costo*, in Farneti G., Silvi R. (a cura di), *L'analisi e la determinazione dei costi nell'economia delle aziende*, Giappichelli, Torino.
- D'Atri A., Fracchia F. (1994), *Programmazione, contabilità e bilancio negli enti locali*, ISDAF, Pavia.
- D'Atri A., Mazzara L. (1998), *Enti locali: il sistema informativo contabile: dalla programmazione alla rendicontazione dei risultati*, IPSOA, Milano.
- D'Egidio F. (2001), *Il bilancio dell'intangibile*, FrancoAngeli, Milano
- D'Ippolito T. (1955), *I costi di produzione e di distribuzione*, Abbaco, Palermo-Roma.
- Damodaran A. (2006), *Finanza aziendale*, Apogeo, pp. 95-98.
- Damodaran A., (2002), *La valutazione delle aziende*, Apogeo, Milano.
- Damodaran A.,(1996), *Manuale di valutazione finanziaria*, McGrawHill, Milano.
- Daniel R.(1961), "Management information crisis", *Harvard Business Review*, September-October, n.5
- Danovi A., Quagli A., (2008), *Gestione della crisi aziendale*, Ipsoa, Milano.
- Danovi A.,(2003), *Crisi d'impresa e risanamento finanziario nel sistema italiano*, Giuffrè, Milano.
- Danzi M.A. (2000), *Sistemi di valutazione degli enti locali: Metodologie, criteri e procedure, schede e realizzazioni applicative negli Enti locali di piccole e medie dimensioni, alla luce del CNL 1998-2001*, Edizioni prime note, Livorno.
- David R. (1980), *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, CEDAM, Padova.
- De Dominicis U.(1966), *Lezioni di Ragioneria Generale. Capitale, costi, ricavi e reddito*.
- De Franchis F. (1984), *Dizionario Giuridico*, vol. I (inglese-italiano), Giuffrè, Milano.
- De Nicola M. (2003), *La valutazione dei dirigenti nel sistema dei controlli dell'ente locale*, Libreria dell'Università Editrice, Pescara.
- De Nictolis R., Cameriero L. (2008), *Le società pubbliche in house e miste*, Giuffrè, Milano.
- De Paolis M., Caloprisco A. (1998), *I servizi di controllo interno e i nuclei di valutazione delle pubbliche amministrazioni: fondamenti, compiti, tecniche, nodi problematici*, Cedam, Padova.
- Dei B., Benedetti L. (2001), *La contabilità economica, patrimoniale e finanziaria degli Enti locali*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Deidda Gagliardo E. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli, Torino.
- Deidda Gagliardo E. (2002), *La creazione del valore nell'ente locale. Il nuovo modello di governo economico*, Giuffrè, Milano.
- Deidda Gagliardo E. (2002), *La creazione del valore nell'ente locale*, Giuffrè, Milano.
- Deidda Gagliardo E. (2007), *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, Giuffrè, Milano.
- Deidda Gagliardo E. (2013), *L'armonizzazione del sistema contabile degli enti locali*, in Ziruolo A. (a cura di), *Contabilità e bilancio degli enti locali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Deidda Gagliardo E. (2014), *Il valore pubblico dei principali eventi turisticoculturali della città di Ferrara. Modello di misurazione ed evidenze empiriche*, in Fortezza F. (a cura di) *Marketing e creazione di valore per il territorio. Evidenze e spunti di riflessione dal caso Ferrara*, FrancoAngeli, Milano.

- Deidda Gagliardo E., Bigoni M. (2012), “Il Piano della Performance nei Comuni medi. La proposta di un nuovo modello per superare l’inadeguatezza delle prime applicazioni”, in *RIREA*, maggio-giugno.
- Del Bene L. (1989), *Gli strumenti del controllo di gestione*, in Anselmi, *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Del Bene L. (2008), *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino.
- Del Bene L. (2009), *Sistemi informativi per il management pubblico. La contabilità analitica e gli indicatori*, in Anselmi L., Donato F., Giovanelli L., Pavan A., Zuccardi Merli M., *I principi contabili internazionali per le amministrazioni pubbliche italiane*, Giuffrè, Milano.
- Del Bene L. (2013), *Forme di indirizzo e controllo nella prospettiva dello Stato*, in Anselmi L., Donato F., Marinò L., Pavan A., Zuccardi Merli M., *Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni. Dal federalismo ai costi standard*, FrancoAngeli, Milano.
- Del Bene L. (2014), “L’applicazione del d.lgs. 150/2009 negli enti locali tra opportunità e rischi. L’esperienza del Comune di Livorno”, *Azienda Pubblica*, n. 1.
- Del Gesso C. (2013), *I profili delle aziende pubbliche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Del Vecchio M. (2001), *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche: economicità, controllo e valutazione dei risultati*, Giappichelli, Torino.
- Delfino F., Fava R. (1997), *Schema di regolamento di contabilità*, CEL, Gorle (Bg).
- Delfino M. et al. (2000), *Sistemi di controllo e valutazione per la regolarità, la direzione e l’incentivazione: mansioni, risultati, responsabilità*, Giuffrè, Milano.
- Delia S. (2009), “In house e servizi pubblici locali: breve storia della capitolazione di un modello”, *Nuove autonomie*, n. 2-3.
- Della Rocca G., Veneziano V. (2004), *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche: casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Della Rosa E., Razzante R. (2010), *Il nuovo sistema dei controlli interni della banca*, FrancoAngeli, Milano.
- Dente B., Vecchi G. (1999), *La valutazione e il controllo strategico*, in Azzone G., Dente B., *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle Pubbliche Amministrazioni*, ETAS, Milano.
- Dezzani F. (1998), *Analisi di bilancio*, UTET, Torino.
- Dezzani F., Pisoni P., Puddu L. (1996), *Il bilancio* (II edizione), Giuffrè, Milano.
- Di Cagno N. (1993), *Il bilancio consolidato di gruppo*, Cacucci, Bari.
- Di Cagno P. (2002), *Il Sistema aziendale tra rischio di impresa e rischio economico generale*, Cacucci, Roma.
- Di Maggio P.J., Powell W. (1991), *The New Institutionalism in Organisational Analysis*, The University of Chicago Press.
- Di Marco R.A. (2002), *Pianificazione e controllo di gestione: la decisione come elemento strategico per una efficace gestione per l’impresa e la pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Di Marzio F. (2010), *La crisi d’impresa*, Wolters Kluwer, Milano.
- Di Plinio G. (1998), *Manuale di diritto pubblico dell’economia*, CEDAM, Padova.
- Di Russo D., Secinaro S. (2013), *Il sistema dei principi contabili di riferimento*, in *Il bilancio consolidato degli enti locali*, in Puddu L., Di Russo D., Falduto L., Secinaro S. (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, MAP, Torino.

- Donato F, Giovanelli L., Pavan A., Zuccardi Merli M. (2009), *I principi contabili internazionali per le amministrazioni pubbliche italiane*, Giuffrè, Milano.
- Donato F, Marinò L., Pavan A., Zuccardi Merli M. (a cura di) (2013), *Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni*, FrancoAngeli, Milano.
- Donna G. (1999), *La creazione di valore nella gestione dell'impresa*, Carocci, Roma.
- Donna G., Borsic D. (2000), *La sfida del valore*, Guerrini e Associati, Milano.
- Dossi A. (1999), *Il processo amministrativo di evasione dell'ordine*, in Beretta S., Dossi
- Dugato M. (2001), *Le società per la gestione dei servizi pubblici*, IPSOA, Milano.
- Dugato M. (2003), *I servizi pubblici locali*, in Cassese S. (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo*, Parte speciale, vol. II, Milano.
- Dugato M. (2013), "Le società a partecipazione pubblica", in *Giorn. dir. amm.*, nn. 8-9.
- Dunsire, A. (1995), "Administrative Theory in the 1980s – A Viewpoint", *Public Administration*, 73(1) pp. 17-40.
- Esposito P., Ricci, P. (2014), *Public (dis)Value: A Case Study*, in Guthrie J., Marcon G., Russo S., Farneti F., *Public Value Management, Measurement and Reporting*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley.
- Estrada J. (2006), *Finanza per i manager*, Prentice Hall, Pearson Education Italia, Milano.
- Facchinetti I.(2001), *Contabilità analitica. Calcolo dei costi. Decisioni aziendali. Metodologie, soluzioni operative e casi*, IlSole24Ore, Milano.
- Facchinetti I.(2005), *Analisi di Bilancio. Metodologie, procedure e casi di analisi per margini, indici e flussi*, IlSole24Ore, Milano.
- Faccincani L.(2007), *Banche, imprese in crisi e accordi stragiudiziali di risanamento. Le novità introdotte dalla riforma del diritto fallimentare*, Giuffrè, Milano.
- Fadda I. (2005), *Creazione di valore e accountability negli enti locali*, Cagliari.
- Falduto L. (2009), *Elementi di management e valutazione negli enti locali*, Giappichelli, Torino.
- Falleni N. (2014), *Il rendiconto di gestione: iter, competenze, schemi e allegati*, in Cavallini I. (a cura di), *Manuale di contabilità armonizzata*, IPSOA, Milano.
- Fama E.F., French K.R. (1996), "Multifactor explanation of asset pricing anomalies", *Journal of Finance*, 51, pp. 55-84.
- Fama E.F., K.R. French (1992), "The cross section of expected stock returns", in *Journal of Finance*, 47, pp. 427-465.
- Fanelli S., Ferretti M. (2014), "L'armonizzazione contabile negli Enti locali: primi risultati e considerazioni sulla sperimentazione nazionale", in *Azienda Pubblica*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, n. 2.
- Fanni M., Cossar L. (1994), *Il metodo contabile*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Farneti F. (2004), *Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali: le implicazioni di tipo manageriale*, FrancoAngeli, Milano.
- Farneti G. (1992), *Il controllo economico nell'ente locale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Farneti G. (1993), *I flussi monetari nell'indagine patrimoniale-finanziaria*, Giappichelli, Torino.
- Farneti G. (1994), *Il bilancio dell'ente locale*, Giappichelli, Torino.
- Farneti G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli, Torino.
- Farneti G. (1997), *Il bilancio dell'ente locale*, Giappichelli, Torino.
- Farneti G. (1999), "Verso una nuova definizione di azienda, con quali conseguenze sull'Economia Aziendale: prime riflessioni", *RIREA* n. 7-8.

- Farneti G. (2000), “Il controllo di gestione in rapporto alla regolarità amministrativa”, in *La Finanza Locale*, n. 3.
- Farneti G. (2000), *Gestione e contabilità dell'ente locale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Farneti G. (2008), “Le società partecipate. Problemi d'attualità”, *Azienditalia*, n. 9.
- Farneti G. (2011), “La nuova disciplina dei servizi pubblici locali dopo il referendum e la manovra estiva”, *Azienditalia*, n. 10.
- Farneti G. (2002), *I flussi monetari nei processi di programmazione-controllo*, Giappichelli, Torino.
- Farneti G., Marchi L., Maticena A. (1990), *Il controllo di gestione nelle aziende pubbliche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Farneti G., Mazzara L., Savioli G. (1996), *Il sistema degli indicatori negli enti locali*, Giappichelli, Torino.
- Farneti G., Padovani E. (2003), *Il check up dell'ente locale*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Farneti G., Silvi R. (a cura di) (1997), *L'analisi e la determinazione dei costi nell'economia delle aziende. Principi, metodi e strumenti*, Giappichelli, Torino.
- Farneti G., Vagnoni E. (1997), *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Farneti G., Ziruolo A. (1998), *Il piano esecutivo di gestione. Principi, metodologie e casi pratici*, Ipsoa, Milano.
- Fattore G. (2005), *Metodi di ricerca in economia aziendale*, EGEA, Milano.
- Fazzini M. (2011), *Analisi di bilancio. Metodi e strumenti per l'interpretazione delle dinamiche aziendali*, Ipsoa, Milano.
- Fedrigotti S., Marcantoni M. (2006), *La valutazione della dirigenza nella pubblica amministrazione: il caso della Provincia autonoma di Trento e uno sguardo all'esperienza delle regioni*, FrancoAngeli, Milano.
- Ferlie E., Pettigrew, A., Ashburner, L., Fitzgerald L. (1996), *The new public management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferraris Franceschi R. (1978), *L'indagine metodologica in economia aziendale*, Giuffrè, Milano.
- Ferraris Franceschi R. (1995), *Appunti di Economia Aziendale*, Kappa, Roma.
- Ferraris Franceschi R. (1998), *Problemi attuali dell'economia aziendale in prospettiva metodologica*, Ferraris R., Cavalieri E. (2008), *Economia aziendale, Attività aziendale e processi produttivi*, Giappichelli, Torino.
- Ferraris Franceschi R. (2010), *Sistemi di pianificazione e controllo*, Giappichelli, Torino.
- Ferrazzano A.G. (2005), *La valutazione dei dirigenti e dei funzionari degli enti locali*, Barbieri e Noccioli, Empoli.
- Ferrero G. (1954), *Contabilità e statistica aziendale nelle loro mutue relazioni*, Giuffrè, Milano.
- Ferrero G. (1980), *Impresa e management*, Giuffrè, Milano.
- Ferrero G. (1981), *Finanza Aziendale*, Giuffrè, Milano.
- Ferrero G. (1984), *Il controllo finanziario nelle imprese. Strumenti del controllo di sintesi*, Giuffrè, Milano.
- Ferrero G., Dezzani F. (1979), *Manuale delle analisi di bilancio*, Giuffrè, Milano.
- Ferrero G., Dezzani F., Pisoni P. (2003), *Le analisi di bilancio. Indici e flussi*, Terza Edizione, Giuffrè, Milano.
- Ferro M. Di Carlo A. (2010), *L'istruttoria pre-fallimentare. Procedimento per la dichiarazione di fallimento: un'indagine giuridico-aziendalistica nella prassi dei tribunali italiani*, Milano.
- Fiocca R. (1993), *Relazioni, valore e Comunicazione d'impresa*, Egea, Milano.
- Fisher I. (1896), *Appreciation and interest*, Macmillan, New York.

- Fissi S., Gori E. (2012), *Il dissesto finanziario negli enti locali. Un modello per l'analisi e la prevenzione dei default*, FrancoAngeli, Milano.
- Flamholtz E.G (1996), *Effective Management Control. Theory and Practice*, Kluwer Academic Publishers.
- Flamholtz E.G (2002), *Il controllo manageriale. Teoria e pratica*, Edizione italiana a cura di Spano A., Giuffrè, Milano.
- Fondazione Rosselli (2005), *Affidamento diretto ed in house contracts negli appalti pubblici di servizi delle amministrazioni centrali*, Roma, Studio commissionato dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Fontana F. (2008), *La contabilità integrata: metodi, strumenti e principi contabili nell'ente locale*, Giuffrè, Milano.
- Foschi S. (2002), *Il piano dettagliato degli obiettivi: metodologia, aspetti esplicativi e modelli pratici per la pianificazione e il controllo delle attività nell'ente locale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Foster G. (2002), *Management and Cost Accounting*, Prentice Hall.
- Francesconi A. (2003), *Misurare, programmare e controllare: applicazioni alla sanità e agli enti locali*, CEDAM, Padova.
- Francis J., Schipper K., "Have financial statements lost their relevance?", *Journal of Accounting Research*, V. 2, No. 37, pp. 319-352.
- Franzoni S. (2004), *La corporate governance nell'ente locale*, FrancoAngeli, Milano.
- Freeman R.E., Harrison J.S., Wicks A.C. (2010), *Stakeholder theory: the state of the art*, University Press, Cambridge.
- Friedberg E. (1995), *Il potere e la regola*, ETAS, Milano.
- Friedman J. (1987), *Planning in the Public Domain*, Princeton University Press.
- Fruhan W. (1979), *Financial strategy*, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, 1979
- Fusa E.(1996), *La solvibilità dell'impresa. L'analisi di bilancio come strumento per valutare la capacità delle aziende nel far fronte agli impegni finanziari*, Giuffrè, Milano.
- Gabassi P.G., Curzio P., Garzitto M.L. (2009), *Verso il merito: metodi di valutazione nelle pubbliche amministrazioni*, FrancoAngeli, Milano.
- Galatro V. (2001), *Il controllo interno nell'ente locale: controllo di gestione, verifica, effetti e responsabilità: problemi e casi pratici*, Giuffrè, Milano.
- Galeotti M. (2007), *La finanza nel governo dell'azienda*, Apogeo, Milano.
- Galeotti M.(2006), *Governo dell'azienda e indicatori di performance*, Giappichelli, Torino.
- Galgano A. (1999), *I sette strumenti manageriali della qualità totale. L'approccio qualitativo ai problemi*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Gambaro A. (1999), *L'analisi economica del diritto nel contesto della tradizione giuridica occidentale*, in Alpa G., Chiassoni P., Pericu A., Pulitini F., Rodotà S., Romani F. (a cura di), *Analisi economica del diritto privato*, Giuffrè, Milano.
- Gandini G.(2000), *Obiettivi e misure prospettive nel sistema di controllo della gestione*, Giappichelli, Torino.
- Garlatti A. (1996), *Bilancio e controllo economico nelle università degli studi*, EGEA, Milano.
- Garlatti A. (2001), *Enti locali e società miste. Teoria e tecnica delle partnership societarie*, ETAS, Milano.
- Garlatti A. (2005), *Scelte gestionali per i servizi pubblici locali. Criteri aziendali e quadro normativo*, CEDAM, Padova.

- Garlatti A., Lombrano A, Zanin L. (2013), *Relazioni interaziendali nel governo locale: temi istituzionali, di programmazione e controllo economico*, Forum, Udine.
- Garlatti A., Pezzani F. (2000), *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali. Progettazione, sviluppo, impiego*, ETAS, Milano.
- Garrison R.H, Noreen W.E.(2004), *Programmazione e controllo. Managerial accounting per le decisioni aziendali*, McGrawHill, Milano.
- Gay D., Sammartino M. (1999), *Controllo organizzativo e controllo di gestione negli enti locali: un percorso metodologico ed operativo*, FrancoAngeli, Milano.
- Giambagli R. (2014), *La valutazione delle performance nella pubblica amministrazione: novità e chiarimenti alla luce del blocco dei rinnovi contrattuali e della spending review*, Galassia arte, Pomezia.
- Gianakis G. (2002), “The promise of public sector performance measurement: anodyne or placebo?”, *Public Administration Quarterly*, 26(1/2), pp. 35-64.
- Giannelli R. (2006), *Governance e misurazione delle performance nell’azienda pubblica: un possibile approccio*, Aracne, Ariccia.
- Giannessi E. (1960), *Le aziende di produzione originaria*, Vol. I, *Le aziende agricole*, Corsi, Pisa.
- Giannessi E. (1961), *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, in AA.VV., *Saggi in memoria di Gino Zappa*, Giuffrè, Milano.
- Giannessi E. (1971), *Appunti di economia aziendale*, Pacini Editore, Pisa.
- Giannessi E.(1982), *Il Kreislauf fra costi e prezzi come elemento determinante delle condizioni di equilibrio del sistema d’azienda*, Giuffrè, Milano.
- Giannessi E.(1982), *L’equazione del fabbisogno di finanziamento nelle aziende di produzione e le possibili vie della sua soluzione*, Corsi, Pisa.
- Giannetti R.(2001), *Dal reddito al valore. Analisi degli indicatori di creazione del valore basati sul reddito residuale*, Giuffrè, Milano.
- Giannini M. S. (1993), *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- Gilardoni A., Danovi A.(2000), *Cambiamento, ristrutturazione e sviluppo dell’impresa*, Egea, Milano.
- Gilberti B., Perfetti L.R., Rizzo I. (2010), “La disciplina dei servizi pubblici locali alla luce del D.L. 135/2009”, *Urbanistica e appalti*, 3, p. 257.
- Giovanelli L. (1995), *Il nuovo sistema di bilancio strumento di guida del Comune*, in Anselmi L. (a cura di), *L’azienda comune. Seconda edizione riveduta e ampliata anche alla luce del D.Lgs. n. 77/95*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Giovanelli L. (1995), *La comunicazione economica nell’ente locale*, Giuffrè, Milano.
- Giunta F.(2004), *Analisi di Bilancio. Riclassificazioni, indici e flussi*, Centro Stampa il Prato, Firenze.
- Giusepponi K. (2009), *Gestione e controllo delle amministrazioni pubbliche: strumenti operativi e percorsi d’innovazione*, Giuffrè, Milano.
- Gordon M. (1974), *The cost of capital to a public utility*, East Lansing, MI: MSU Public Utility Studies.
- Gori E., Pozzoli S. (2013), *Il sistema dei controlli negli enti locali: attori e modalità operative* (D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267), Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Govindarayan V. (2001), *Management Control Systems*, McGraw-Hill, International Editions.
- Grandis F. G., Janneli R., Ricci P. (1992), *I documenti contabili degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino.
- Grandori A. (1995), *Organizzazione e comportamento economico*, il Mulino, Bologna.
- Grant R.M. (1994), *L’analisi strategica nella gestione aziendale*, il Mulino, Bologna.

- Gray, D., Micheli P., Pavlov A. (2015), *Measurement madness. Recognizing and avoing the pitfalls of performance measurement*, Wiley and Sons, Chichester, West Sussex.
- Grossi G. (2001), “Le funzioni del bilancio consolidato negli enti locali”, *RIREA*, Roma, n. 5-6.
- Grossi G. (2005), *La corporate governance delle società miste. L'esperienza in Italia e negli altri paesi europei*, CEDAM, Padova.
- Grossi G., Mussari R. (2008), *Verso un modello integrato di governance pubblica locale*, in: *Corporate governance: governo, controllo e strutture finanziaria*, Atti del XXXI Convegno Annuale dell'Accademia Italiana di Economia Aziendale, Napoli, 16 e 17 ottobre 2008, il Mulino, Bologna.
- Gruening G. (2001), “Origin and theoretical basis of New Public Management”, in *International Public Management Journal*.
- Guarrera G. (2007), *La misurazione della performance nella pubblica amministrazione locale*, Novagraf, Grezzana (VR).
- Guarrera G. (2007), *La pianificazione nella pubblica amministrazione locale*, Novagraf, Grezzana (VR).
- Guarrera G. (2007), *La programmazione gestionale nell'ente locale*, Novagraf, Grezzana (VR).
- Guatri L.(1995), *Turnaround: declino, crisi e ritorno al valore*, Egea, Milano.
- Guatri L. (1986), *Crisi e risanamento d'impresa*, Giuffrè, Milano.
- Guatri L. (1989), “Il differenziale fantasma”, *Finanza, Marketing e Produzione*, 1.
- Guatri L. (1991), *La teoria di creazione del valore. Una via europea*, Egea Milano.
- Guatri L. (2000), *Il giudizio integrato di valutazione*, Università Bocconi Editore, Milano, p. 9.
- Guatri L.(1997), *Verso una nuova sistemazione concettuale della varietà pratica dei metodi di valutazione delle imprese, La valutazione delle aziende*, n.7.
- Guatri L.(1998), *Trattato sulla valutazione delle aziende*, Egea, Milano.
- Guatri L., M. Bini (2005), *Nuovo trattato sulla Valutazione delle Aziende*, EGEEA, Milano.
- Guatri L., Massari M., (1992), *La diffusione del valore*, Egea, Milano.
- Guatri L., Sicca L. (2000), *Strategie, leve del valore, valutazione delle aziende*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Guatri L., Vicari S. (1994), *Sistemi d'impresa e capitalismi a confronto. Creazione di valore in diversi contesti*, EGEEA, Milano.
- Guatri L.,(1998) *Il metodo reddituale per la valutazione delle aziende*, Egea, Milano.
- Guatri L.,Sicca L. (2000), *Strategia e valutazione delle aziende*, Egea, Milano.
- Guthrie J., English L. (1997), “Performance information and programme evaluation in the Australian public sector”, *International Journal of Public Sector Management*, 10(3), pp. 154-164.
- Guthrie J., Olson O., Humphrey C. (1999), “Debating developments in New Public Financial Management: the limits of global theorizing and some new ways forward”, *Financial Accountability Management*, Vol 15, n. 3-4.
- Guthrie, J., Humphrey, C. (1996), “Public sector financial management developments in Australia and Britain: trends and contradictions”, *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, Vol. 9.
- Halligan J. (2008), *Managing Performance: International Comparisons*, London, Routledge.
- Han Chun Y., Rainey H.G. (2005), “Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), pp. 529-557.
- Harris M.M. (2008), *Handbook of Research in International Human Resource Management*, Lawrence Erlbaum Associates, New York.

- Hatry H.P. Fisk D. (1971), *Improving productivity and productivity measurement in local government*, The Urban Institute, Washington D.C.
- Hax A.C., Majluf N.S. (1991), *La gestione strategica dell'impresa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Hax A.C., N.S. Majluf (1987), *Direzione strategica*, IPSOA, Milano.
- Hefetz A., Walner, M. (2004), "Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), pp. 171-190.
- Hills D., Sullivan F. (2006), *A think piece on measurement of public value*, The Work Foundation, London.
- Hinna L. (1996), "Gli indicatori come strumento di misurazione della performance", *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 2.
- Hinna L. (2002), *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, CEDAM, Padova.
- Hinna L. (2004), *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano.
- Hinna L. (2010), *La riforma: una lettura in chiave manageriale*, in Hinna L., Valotti G. (2010), *Gestire e valutare le performance nella PA: guida per una lettura manageriale del D.Lgs. 150/2009*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri R. (2006), *Economia delle aziende pubbliche*, McGraw Hill, Milano.
- Hofer C., (1980), *Turnaround strategies*, in Journal of Business Strategy, I
- Hood C. (1991), "A public administration for all seasons?", *Public Administration Review*, 69, Spring.
- Hood c. (1995), "The New Public Management in the 1980s: variations on a theme", *Accounting Organizations and Society*, 20, 2/3, pp. 93-109.
- Horner L., Hutton W. (2011). *Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers*, in Benington J., Horngren C.T., Bimani A., Datar S.M.,
- Hotchkiss E. S., Mooradian R. (1997), *Vulture Investors and the Market for Control of Distressed Firms*, Journal of Financial Economics.
- Hunt V.D. (1996), *Process mapping. How to reengineer your business processes*, J.Wiley & Son. *i cittadini*, RIREA, Roma.
- Iezzi S. (2001), *Valutazione dell'efficienza nelle amministrazioni pubbliche locali*, Guaraldi, Modena.
- IFAC – Consiglio Nazionale Dei Dottori Commercialisti (2003), *Principi contabili internazionali nel settore pubblico*, EGEA, Milano.
- Ijiri Y. (1986), "A framework for triple-entry book-keeping", *The Accounting Review*, n. 4, ottobre.
- Imai, M. (1986), *Kaizen la strategia giapponese del miglioramento*, Il Sole 24 Ore Libri.
- Invernizzi G, Molteni M. (1990), *Analisi di bilancio e diagnosi strategica. Strumenti per valutare posizione competitiva, vulnerabilità, patrimonio intangibile*, Etaslibri, Milano.
- Invernizzi G. (1999), *Il sistema delle strategie a livello aziendale*, McGraw-Hill, Milano.
- Ippolito A. (2003), *La valutazione del personale negli enti locali e nelle aziende sanitarie*, CEDAM, Padova.
- Ippolito A. (2010), *Indicatori di performance e sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti nelle amministrazioni pubbliche secondo il decreto "Brunetta": principi metodologici e tecniche operative in Comuni, Province e Amministrazioni pubbliche*, Edizioni Libreria Cortina, Torino.
- Ishikawa K. (1992), *Che cos'è la qualità totale. Il modello giapponese*, Il Sole 24 Ore, Milano.

- Itami M. (1987), *Mobilizing invisible assets*, Harvard University Press, Boston.
- James H. (2010), *The Creation and Destruction of Value: The Globalization Cycle*, Cambridge (MS), Harvard University Press.
- Johnson H.T., Kaplan R.S. (1989), *Ascesa e declino della contabilità direzionale*, trad. it., Isedi, Torino.
- Jones L., Thompson F. (1997), "L'implementazione strategica del New Public Management", *Azienda Pubblica*, n. 6.
- Jong S. Jun (2009), "The limits of Post-New Public Management and beyond", *Public Administration Review*, January/February.
- Jovenitti P., (1990), *Il valore dell'impresa*, Pirola, Milano.
- Kaboolian L. (1998), "The new public management: challenging the boundaries of the management vs. Administration debate", *Public Administration Review*, may, june, vol 58. n.1.
- Kaplan S.N., R.S. Ruback (1996), "The market pricing of cash flow forecast: discounted cash flow vs. the method of comparables", *Journal of applied corporate finance*, Winter.
- Kaplan R.S., Atkinson A.A. (2002), *Advanced Management Accounting. Gli strumenti del controllo di gestione*, Isedi, Milano.
- Kaplan R.S., Johnson H.T. (1989), *Ascesa e declino della contabilità direzionale*, Isedi, Torino.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press, Boston, MA.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (2001), *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Survive in the New Business Environment*, Harvard Business School Publishing, Boston, MA.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (2004), *Strategy Maps. Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*, HBS Press, Boston, MA.
- Kaplan R.S., Anderson S.R. (2005), *Rethinking Activity-Based Costing*, in Harvard Business School, Working Knowledge, January. Kaplan R.S., Anderson S.R. (2008), *Time-driven Activity Based Costing*, Isedi, Torino.
- Kapucu Naim (2009), "New Public Management and governance perspectives in understanding public management", *Public Administration Review*, November/December.
- Karlow B., Ostblom S. (1993), *Benchmarking: a signpost to excellence in quality and productivity*, Ed. John Wiley & Sons, Sweden.
- Kelly, G., Mulgan, G., Muers S. (2002), *Creating Public Value: an analytical framework for public service reform*, Cabinet Office Strategy Unit, London.
- Keynes J.M. (2001), "Teoria generale dell'occupazione nell'interesse della moneta e altri scritti", UTET, Torino, Ristampa.
- Kickert W.J.M. (1993), *Complexity, Governance and Dynamics: conceptual explorations of public network management*, in Kooiman J. (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage, London.
- Kickert W.J.M. (1997), "Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-America, Managerialism", *Public Administration*, 75.
- Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (2000), "Public management and policy networks", *Public Management*, 2(2).
- Kloot L. E Martin J. (2000), "Strategic performance management: a balanced approach to performance management issues in local government", *Management Accounting Research*, 2.
- Kooiman J. (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage, London.

- Kooiman J. (1993), Van Vliet M. (1993), *Governance and Public Management*, in Eljassen K.A., Kooiman J., *Managing public organisations: lessons from contemporary European experience*, Sage, London.
- Kooiman J. (2010), *Governance and governability*, in Osborne S.P., *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London.
- Koolman G. (2003), *Governing as governance*, London, Sage publications
- Koontz. H. Weihrich H. (1990), *Essentials of management*, McGraw Hill, Milano.
- Kotler P., Armstrong G.(2010), *Principi di marketing*, Pearson Italia, Padova.
- Kotler P., Scott W. (1993), *Marketing management*, UTET, Torino.
- Krippendorff K. (traduzione italiana 1983), *Analisi del contenuto. Introduzione metodologica*, ERI, Torino.
- La Rocca P. (1997), *La responsabilità della pubblica amministrazione*, Comuni d'Italia, Maggioli, n. 2.
- Lacchini M. (1988), *Strategia aziendale. Elementi di teoria*, Giappichelli, Torino.
- Ladu G (1996), "Gli indicatori di efficienza", *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 2.
- Lambin J.J(2008), *Market-driven management. Marketing strategico e operativo*, McGrawHill, Milano.
- Lapperuta L. (2007), *Il Management Pubblico: organizzazione del lavoro e strategie della P.A. programmazione e pianificazione strategica, controllo strategico e di gestione, contabilità direzionale*, Simone, Napoli.
- Lazzini S. (2013), *Il sistema dei controlli delle regioni italiane nella prospettiva federale*, in Anselmi L., Donato F., Marinò L., Pavan A., Zuccardi Merli M., *Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni. Dal federalismo ai costi standard*, FrancoAngeli, Milano.
- Lefebvre C., Raspino G. (2002), *La valutazione e lo sviluppo delle risorse nelle pubbliche amministrazioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Leibfreid K.H.J., Mcnair C.J. (1995), *Benchmarking. Tecniche di confronto per essere migliori*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Lentz R.T. (1980), "Strategic capability: a concept and framework for analysis", *Academy of Management Review*, n. 2.
- Lev B. (2001), *Intangibles: Management, Measurement, and Reporting*, Brookings Inst Pr.
- Likert R. (1932), "A Technique for the Measurement of Attitudes", *Archives of Psychology*, 22, 140.
- Lindblom C.E. (1980), *The policy-Making Process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Lippi A. (2001), *Valutazione e controlli di gestione nei governi locali italiani: una teoria, molte pratiche*, Giappichelli, Torino.
- Lippi A. (2004), *Il controllo di gestione per l'analisi ed il miglioramento della performance aziendale*, Giuffrè, Milano.
- Lizza F.(1992), *Break-even Analysis e controllo di gestione*, Clua, Ancona.
- Lodetti L., Zangrandi A. (1995), *La gestione budgetaria nell'ente locale. Le possibilità aperte dal piano esecutivo di gestione*, La Finanza Locale, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Lodetti L., Zangrandi A. (1999), *Bilancio, programmazione e controllo negli enti pubblici locali*, Otto/Novecento Milano.
- Löffler E. (2003), *Governance and government. Networking with external stakeholders*, in Bovaird T., Löffler E. (eds.), *Public management and governance*, Routledge, London.

- Löffler E. (2009), *Public management and governance*, Routledge, New York..
- Lombrano A. (2001), *Il sistema contabile a supporto del controllo direzionale*, in Lombrano A. (2001), *Il controllo di gestione negli enti locali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna
- Lorange P. (1990), *Pianificazione strategica*, McGraw-Hill, Milano.
- Lorino P. (1992), *Il controllo strategico di gestione*, FrancoAngeli, Milano.
- Losito G. (2007), *L'analisi del contenuto nella ricerca sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- Lovecchio L., Ravelli G., Terraciano G. (2001), *La gestione delle entrate locali*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Lynch R. L., Cross K. F. (1992), *Migliorare la performance aziendale*, FrancoAngeli, Milano.
- Lynn L. E. (2001), "The old public management versus the new public management: where does public administration fit in?", in *Public Administration Review*, vol. 61, issue 2, pp. 172-175.
- Macrina A, Ravioli P. (2001), *Controllo di gestione e nuclei di valutazione: criteri, problemi pratici e soluzioni concrete: aggiornato con il Testo unico degli enti locali*, Giuffrè, Milano.
- Maggi M. (1977), *Organizzazione: teoria e metodo*, Isedi, Milano.
- Maizza A., Isceri P., Fait M. (1998), *I nuclei di valutazione e gli indici di bilancio nella gestione degli enti locali: un esame delle amministrazioni comunali della provincia di Lecce*, Adriatica, Lecce.
- Malkiel Burton G. (1970), "The valuation of public utility equities", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 1, No. 1. *Management*, 31(1), January.
- Manes Rossi F. (2010), *La ricerca, il controllo e la valutazione dell'equilibrio finanziario negli enti*, Giappichelli, Torino.
- Mangiarotti M. (2004), *Le politiche locali: pianificazione dello sviluppo, organizzazione delle strategie, valutazione dei risultati*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- manipulation and management myopia", in *Accounting, Organizations and Society*, 15, 4.
- Marasca S. (1998), *Il controllo di gestione negli enti locali: strumenti di analisi e di sintesi*, Giappichelli, Torino.
- Marasca S. (2001), *La valutazione delle prestazioni nelle amministrazioni pubbliche locali: teoria e best practices*, Giappichelli, Torino.
- Marasca S., Silvi R. (a cura di) (2004), *Sistemi di controllo e cost management tra teoria e prassi*, Giappichelli, Torino.
- Marasca S., Sotte F., Gordani G. (1996), "Efficienza gestionale dei comuni. Una metodologia di analisi comparata", *Azienda Pubblica*.
- Marcantoni M., Veneziano V. (2007), *Rapporto sui sistemi di valutazione della dirigenza nelle regioni e nelle provincie autonome: modelli, strumenti ed esperienze a confronto*, FrancoAngeli, Milano.
- Marcantoni M., Veneziano V. (2010), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le riforme Brunetta*, FrancoAngeli, Milano.
- Marchi L. (1995), *Introduzione alla contabilità d'impresa*, Giappichelli, Torino.
- Marchi L. (1997), *La revisione nelle aziende pubbliche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Marchi L.(2003), *I sistemi informative aziendali*, Giuffrè, Milano.
- Marchi L., Froli M. (1993), *Il bilancio consolidato*, EBC, Milano.
- Marchi L., Maticena A. (1990), *Il controllo di gestione nelle aziende pubbliche: situazioni e prospettive*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

- Marchi L., Paolini A., Quagli A. (1997), *Strumenti di analisi gestionale. Il profilo strategico*, Giappichelli, Torino.
- Marchi L., Paoloni M. (a cura di) (1998), *Il processo di trasformazione contabile e finanziaria dei comuni e delle province*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Marchi L., Quagli A. (1991), *Il bilancio gestionale*, EBC, Milano.
- Marchitto F. (2009), *Benchmarking nella pubblica amministrazione: una metodologia per il miglioramento continuo*, FrancoAngeli, Milano.
- Marchitto F. (2009), *Strategia del valore nella Pubblica Amministrazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Marcon G. (1986), *Bilancio, programmazione e razionalità delle decisioni pubbliche*, FrancoAngeli.
- Marcon G. (1990), *Il sistema contabile delle Regioni a statuto ordinario*, Giappichelli, Torino.
- Marcon G. (2011), “L’evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l’interpretazione della riforma della contabilità”, *Azienda Pubblica*, 3, pp. 207-221.
- Marcon G. (2014), *Public Value Theory in the context of public sector modernization*, in Guthrie, J., Marcon G., Russo, S., Farneti, F., (2014), *Public Value Management, Measurement and Reporting*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley.
- Martin S. (2009), *Engaging with citizens and other stakeholders*, in Bovaird, T., Löffler E. (2009), *Public management and governance*, Routledge, New York.
- Martin S., Downe J., (2014), *Performance Measurement of Local Public Service Networks*, In Guthrie J., Marcon G., Russo S., Farneti F., *Public Value Management, Measurement and Reporting*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley.
- Martini A. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Martini C.M. (1989), *Etica, politica, conversione*, Edizioni Dehoniane, Bologna.
- Masciocchi G. (1983), *Crisi di impresa*, Giuffrè, Milano.
- Masini C. (1970), *Lavoro e risparmio*, UTET, Torino.
- Maslow A. (1974), *Motivazione e personalità*, Armando, Roma.
- Massari M., Frova S., (1992), *Cambiamento e rischio aziendale*, *Finanza Marketing e Produzione*, n. 4 Dicembre.
- Massari M., Zanetti L. (2004), *Valutazione finanziaria*, Milano, McGraw-Hill, 2004
- Massari M., (1998), *Finanza aziendale. Valutazione*, McGraw-Hill, Milano.
- Massaroni E., Cervellini Q. (1994), *La valutazione del personale negli enti locali: principi e metodologie*, Aldo Primerano, Roma.
- Matacena A., Baldarelli M. G. (1998), “L’osservatorio sui bilanci dei comuni della Provincia di Santarcangelo di Romagna. Obiettivi, risultati ottenuti e prospettive future”, *Azienda Pubblica*, n. 5.
- Mattarella B.G. (2015), *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, pp. 621-625.
- Matteuzzi Mazzoni L., Paletta A. (2006), *Economia & Management dell’azienda pubblica: problemi storici ed evolutivi*, Clueb, Bologna.
- Maurini G. (2008), *Il controllo sulla gestione degli enti locali e la misurazione dell’attività*, Giuffrè, Milano.
- Mazzara L. (1997), *Il benchmarking negli Enti locali*, in Farneti G., Silvi R. (a cura di), *L’analisi e la determinazione dei costi nell’economia delle aziende. Principi, metodi e strumenti*, Giappichelli, Torino.

- Mazzara L. (2003), *Processi e strumenti di misurazione dei risultati negli enti locali. Profili e schemi di analisi*, Giappichelli, Torino.
- Mazzara L. (2009), *Il piano strategico nell'ente locale: progettazione, sviluppo e strumenti di monitoraggio*, Ipsoa, Milano.
- Mazzara L., Savioli G. (1996), *Il sistema degli indicatori negli enti locali*, Giappichelli, Torino.
- Mazzarelli M. (1987), *Le società per azioni con partecipazione comunale*, Milano.
- Mazzola P.(2003), *Il Piano industriale. Progettare e comunicare le strategie di impresa*, Egea, Milano.
- Mazzoleni M., “Analisi di bilancio tramite un sistema di indici”, in *Azienda pubblica*, Giuffrè, Milano, 1989, n.2.
- Mcdavid J.C., Hawthorn L.R. (2006), *Program evaluation and performance measurement: an introduction to practice*, Sage, Thousand Oaks.
- Mckinsey J.O. (1923), *Budgetary Control*, Ronald Press Company, New York.
- Mcnear C.J. (1994), *The potential profit. Taking high performance to the bottom line*, OMNEO, Vermont.
- Mechelli A.(2005), *Creazione di valore e stima del risultato di periodo. Principi, modelli e metodologie*, Giuffrè, Milano
- Megginson L.C., Mosley D.C., Pietri P.H. (1993), *Management*, FrancoAngeli, Milano.
- Mele R. (1994), *L'orientamento ai principi del “valore” nella produzione pubblica di beni: possibilità di applicazione e prime linee guida per il management*, in R.Mele ,P.Popoli (a cura di), *La gestione delle aziende pubbliche; principi e tecniche innovative*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, p. 226.
- Mele R.(1997)., *Il controllo delle scelte strategiche, direzionali ed operative nelle imprese pubbliche*, in Farneti G., Vagnoni E. (a cura di), *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Mele R. (1993), *Strategie e politiche di marketing delle imprese di pubblici servizi*, Cedam, Padova.
- Mele R. (2003), *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova.
- Mele R., Adinolfi R. (2010), *Gestione e controllo delle pubbliche amministrazioni: dopo la riforma Brunetta*, Aracne, Ariccia.
- Mella P.(1993), *Contabilità e bilancio*, Utet, Torino.
- Mella P.(2006), *Politica di magazzino e controllo delle scorte. Modelli di ottimizzazione delle scorte per il budgeting*, in Budget n. 46.
- Meloni G., Miroglio F. (1999), *Il benchmarking dei processi amministrativi*, EGEA, Milano.
- Meneguzzo M. (1984), *Modelli tradizionali e modelli strategici di pianificazione negli enti pubblici*, in Borgonovi E. (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano.
- Meneguzzo M. (1997), “Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New public management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale”, *Azienda Pubblica*, n. 6.
- Meneguzzo M. (2001), *Managerialità, Innovazione e Governance, la P.A. verso il 2000*, Aracne, Roma.
- Meneguzzo M. (2006), *La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche*, in Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M., *Economia delle aziende pubbliche*, McGraw- Hill, Milano.

- Meneguzzo M., Cepiku D. (2006), *La public governance: quadro concettuale di riferimento, confronto internazionale e specificità della situazione italiana* in Abatecola G., Poggessi S. (a cura di), *Studi sulla governance delle aziende*, Giappichelli, Torino.
- Meneguzzo M., Rebora G. (1990), *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, UTET, Torino.
- Meola A., Antonelli R. (2006), *Pianificazione strategica, controlli e PEG nella pubblica amministrazione locale: dal programma elettorale al bilancio sociale e di mandato: una guida operativa*, FrancoAngeli, Milano.
- Merchant K., Riccaboni A.(2001), *Il controllo di gestione*, McGrawHill, Milano.
- Merchant K.A. (1990), “Sistema di controllo e comportamento organizzativo”, in *Problemi di gestione*, X, p. 99, ed. or.: “The effects of financial controls on data
- Mercurio L. (2005), *E-government e sistemi di controllo nella pubblica amministrazione: la prospettiva aziendale*, Giappichelli, Torino.
- Merusi F. (1970), “Servizio pubblico”, voce del *Novissimo Digesto It.*, XVII, Torino.
- Merusi F. (2009), “Le modalità ordinarie di gestione dei servizi pubblici locali”, in *Nuove Autonomie*, n. 2/3.
- Metcalfé L., Richards S. (1987), *Improving public management*, Sage, London.
- Meyer H.D., Rowan B. (1991), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in Powell W., Di Maggio P. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Meynhardt T., Bartholomes S. (2011), “(De)Composing Public Value: In Search of Basic Dimensions and Common Ground”, *International Public Management Journal*, 14(3), pp. 284-308.
- Migliozzi D. (2000), *La valutazione del personale degli enti locali: prestazioni, risultati e contratto collettivo nazionale di lavoro*, FrancoAngeli, Milano.
- Milgrom P., Roberts J. (1994), *Economia, organizzazione e management*, il Mulino, Bologna.
- Minogue M. (1997), *The Principles and Practice of Good Governance. British Council Briefing*, Law and Governance, issue 4.
- Mintzberg H. (1991), *Management, mito e realtà*, Garzanti.
- Mintzberg H. (1996a), *Ascesa e declino della pianificazione strategica*, Isedi, Torino.
- Mintzberg H. (1996b), *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, il Mulino, Bologna.
- Miolo Vitali P. (1989a), *La programmazione nelle Pubbliche Amministrazioni. Linee evolutive*, Giuffrè, Milano.
- Miolo Vitali P. (1989b), *Bilanci pubblici di previsione: dalla concezione vincolistica a quella programmata*, in Anselmi L., Miolo Vitali P., *La programmazione nelle Pubbliche Amministrazioni. Linee evolutive*, Giuffrè, Milano.
- Miolo Vitali P. (1993), *Il sistema delle decisioni aziendali*, Giappichelli, Torino.
- Miraglia R. A. (1995), *Il controllo di gestione negli istituti pubblici*, Giappichelli, Torino.
- Mitchell F., Innes J.(1994), *I costi di struttura: metodologie di analisi e di gestione*, Egea, Milano.
- Modina S.(1998), *Pianificazione, controllo e reporting nell'aspetto economico della gestione. Metodi e casi*. Giappichelli, Torino.
- Modugno G. (2001), *Il sistema informativo per il controllo di gestione dell'ente locale. Linee di sviluppo e aspetti contabili*, FrancoAngeli, Milano.
- Moisello A.(2008), *L'Activity Based Costing nelle decisioni di impresa di breve e di lungo period.*, Giuffrè, Milano.
- Molteni M. (1997), *Le misure di performance nelle aziende non profit di servizi alla*

- Molteni M., Invernizzi G.(1990), *I bilanci preventivi nella formazione delle strategie di impresa. Strumenti per la formulazione e la valutazione di alternative strategiche*, Etaslibri, Milano.
- Monaco R. (2006), “La giurisprudenza sulle società a partecipazione pubblica”, *Dir. Soc.*, p. 7989.
- Monea A., Mordenti M. (a cura di) (2014), *Rapporto di lavoro e gestione del personale nelle Regioni e negli Enti locali: vincoli di spesa, selezione, inquadramento e progressioni, mobilità e lavoro flessibile, trattamento economico, dirigenza e misurazione degli obiettivi, performance e incentivi, codice di comportamento*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Monteduro F. (2010), *Il ciclo di gestione delle performance*, in Hinna L., Valotti G. (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA. Guida per una lettura manageriale del D.Lgs. 150/2009*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Monteduro F. (2012), *Evoluzione ed effetti dell’accountability nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Montrone S., Petruzzellis L. (1998), *La valutazione della performance nella pubblica amministrazione*, M. Adda, Bari.
- Mook L. (2013), *Accounting for social value*, University of Toronto Press, Toronto.
- Moore M.H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Moore M.H. (2005), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge.
- Moresi G., Tedesco M. (2005), *I sistemi informativi a supporto della balanced scorecard negli enti locali: il caso di Cardano al Campo*, FrancoAngeli, Milano.
- Morgese W. (1994), *Il controllo della gestione nell’azienda pubblica locale*, Cacucci, Bari.
- Morigi P. (2014), *Il nuovo controllo di gestione negli enti locali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Morri G. (2001), *Il piano esecutivo di gestione: principi, metodologie e procedure per la direzione dell’ente locale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Morri G. (2004), *Il piano esecutivo di gestione e il piano dettagliato degli obiettivi: principi e metodologie per la pianificazione e il controllo dell’ente locale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Morrow M.(1996), *Gestire per attività*, IlSole24Ore, Milano.
- Moynihan D.P., Lavertu S. (2012), “Does Involvement in Performance Reforms Encourage Performance Information Use? Evaluating GPRA and PART”, *Public Administration Review*, 72(4), pp. 592-602.
- Mulazzani M. (2001), *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche. Principi generali di gestione, di organizzazione e di rilevazione. Lo Stato. Lineamenti economico-aziendali*, Volume 1, Cedam, Padova.
- Mulazzani M. (2001), *Manuale operativo per il controllo di gestione / Dipartimento della funzione pubblica, Ufficio per l’innovazione delle pubbliche amministrazioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Mulazzani M. (2002), *Il controllo di gestione nell’amministrazione finanziaria dello Stato: l’esperienza dell’Agenzia delle entrate*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Mulazzani M. (2011), *Economia della Amministrazioni Pubbliche*, McGraw-Hill, Milano.
- Mulazzani M. (a cura di) (2015), *L’armonizzazione contabile delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

- Mulazzani M. Pozzoli S. (2005), *Le aziende dei servizi pubblici locali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Mulazzani M., Ceppatelli M.G. (2007), *La determinazione dei costi dei servizi negli enti locali ai fini del controllo interno di gestione: metodologie contabili e informatiche*, Aracne, Ariccia.
- Mulazzani M., Ruggiero P. (2010), "Public managers' performance evaluation systems and public value creation: behavioral and economic aspects", *International Journal of Public Administration*, 11, pp. 541-548.
- Mussari R. (1994), *Il management delle aziende pubbliche. Profili teorici*, Cedam, Padova.
- Mussari R. (1997), "L'attuazione della carta dei servizi pubblici in Italia: brevi considerazioni sullo stato dell'arte", *Azienda Pubblica*, n. 3-4.
- Mussari R. (1997), *La revisione gestionale negli Enti locali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Mussari R. (1999), *La valutazione dei programmi nelle aziende pubbliche*, Giappichelli, Torino.
- Mussari R. (2011), "Pubblico e privato: armonizzare gli opposti", *Azienda Pubblica*, n. 2, pp. 103-121.
- Mussari R. (2012), "Brevi considerazioni sui mutamenti in atto nei sistemi di contabilità pubblica", *Azienda Pubblica*.
- Nardo M.T. (2005), *Controllo e valutazione negli enti locali: un approccio economico aziendale*, FrancoAngeli, Milano.
- Nati A. (1989), *Costi di produzione e decisioni aziendali*, Cedam, Padova.
- Neely A., Adams C., Kennerley M. (2002), *The Performance Prism: The Scorecard for Measuring and Managing Business Success*, Financial Times-Prentice Hall, London.
- Nelson R.R. (1985), *Mercato, piano e sistemi misti*, in Nacamulli C.D., Rugiadini A. (a cura di), *Organizzazione e mercato*, il Mulino, Bologna.
- Neuendorf K.A. (2002), *The Content Analysis Guidebook*, Sage, Thousand Oaks (CA).
- Newman W.H. (1981), *Direzione e sistemi di controllo*, trad. it., ETAS, Milano.
- Newman W.H. (1975), *Constructive control*, Prentice Hall, Englewood Cliff, NJ.
- Nicolò D. (2005), *Sistemi di programmazione e controllo nella riforma dell'ordinamento contabile delle regioni*, Giappichelli, Torino.
- Nicolò R. (1956), "Riflessioni sul tema dell'impresa", *Rivista di Diritto Commerciale*.
- Nisio A., De Carolis R., Losurdo S., (2013), "L'introduzione del Performance Measurement, Management and Improvement: l'esperienza di alcune amministrazioni locali italiane", *Azienda pubblica*, n. 2, pp. 221-246.
- Nonini A. (2011), *Performance e controllo di gestione*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Nonini A. (2014), *L'evoluzione del sistema dei controlli negli enti locali*, in Astegiano G., D'Aries C., Padovani M. (2014), *Il nuovo sistema dei controlli interni: dall'obbligo normativo ad un'impostazione manageriale della gestione della P.A.*, IPSOA, Milano.
- Normann R. (1979), *Le condizioni di sviluppo dell'impresa*, ETAS Libri, Milano.
- Norsa L. (2009), *Risk, issue e crisis management*, Ipsoa, Milano.
- Novello P., Vitale M. (a cura di) (1997), *Reinventing government: reinterpretare la catena del valore tra cittadino, impresa e pubblica amministrazione*, EGEA, Milano.
- O'Flynn J. (2007), "From New Public Management to Public Value: paradigmatic change and managerial implications", *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), pp. 353-366.
- O'Flynn J. (2009), "Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings", *International Journal of Public Administration*, 32, 3/4, pp. 171-191.
- ODCEC Milano, *Il controllo della liquidità nelle strategie aziendali e nelle situazioni di crisi. Il contributo del business plan*. Quaderno n. 59 della S.A.F. Luigi Martino.

- Odiorne G.S. (1965), *Management by Objectives: a System of Managerial Leadership*, Pitman Publishing Co., New York.
- OECD (1994), *Performance management in government. Performance measurement and result oriented management*, PUMA/OECD, Paris.
- OECD (1995), *Governance in transition. Public management reforms*, PUMA/OECD, Paris.
- OECD (2011), *Typology and implementation of spending review*, PUMA/OECD, Paris.
- Offe C. (1985), *Disorganized Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Ogus A. (1994), *Regulations, legal form and economic theory*, Clarendon Press, Oxford.
- Olivotto L. (2000), *Valore e sistemi di controllo. Strumenti per la gestione della complessità*, McGraw-Hill, Milano.
- Olivotto L.,(1983), *La valutazione economica dell'impresa*, Cedam, Padova.
- Olson O., Umphrey C., Guthrie J. (2001), "Caught in an evaluation trap: a dilemma for public service under NPFM", *The European Accounting Review*, 10(3).
- Onesti T., Angiola N. (2009), *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano.
- Onida P. (1971), *Economia d'azienda*, Utet, Torino.
- Onida P. (1974), *Il bilancio straordinario nelle imprese*, Giuffrè, Milano.
- Orelli R.L., Visani F. (2005), *Analisi e gestione dei costi negli enti locali: stato dell'arte, modelli e applicazioni di cost management*, FrancoAngeli, Milano.
- Orlandini P. (2001), *La gestione efficiente del Comune*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Orlandini P. (2004), *Principi di economia aziendale per il settore pubblico*, Giappichelli, Torino.
- Ortino (1956), *Diritto costituzionale comparato*, il Mulino, Bologna.
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*,enguin, New York.
- Osborne S.P. (2006), "The new public governance?", *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-387.
- Osborne S.P., Strokosch K. (2013), "It takes Two to Tango? Understanding the Coproduction of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives", *British Journal of Management*, 24, S31-S47.
- Pacchi Peducci S.(1998),*Crisi di impresa e procedure concorsuali alternative*, in Rivista di Diritto Fallimentare.
- Pacifici L. (1977), *I controlli sugli Enti Locali Territoriali*, Nocchioli, Firenze.
- Padovani E. (2000), "Le prime esperienze di benchmarking nelle amministrazioni comunali: analisi di un caso concreto", *RIREA*, settembre/ottobre.
- Padovani M. (2014), *Il sistema di misurazione della performance*, in Astegiano G., D'Aries C., Padovani M. (2014), *Il nuovo sistema dei controlli interni: dall'obbligo normativo ad un'impostazione manageriale della gestione della P.A.*, IPSOA, Milano.
- Pagallo U. (2001), *Testi e contesti dell'ordinamento giuridico*, CEDAM, Padova.
- Paganelli O. (1976), *Il sistema aziendale*, CLUEB, Bologna.
- Paganelli O. (1991), *L'analisi di bilancio. Indici e flussi*, UTET, Torino.
- Paganelli O.(1962), *La contabilità analitica d'esercizio svolta a costi primi variabili. Recenti sviluppi della rilevazione contabile dei costi, ricavi e margini parziali*. Esame critico, Steb, Bologna.
- Paganelli O.,(1990), *Valutazione delle aziende. Principi e Procedimenti*, Utet, Torino.
- Palliggiano G. (2009), *L'evoluzione legislativa della gestione dei servizi pubblici locali dalla legge Giolitti al Testo unico degli enti locali*, in *La Riforma dei servizi pubblici di rilevanza economica* atti del Convegno, Valle della Lucania, 26giugno 2009.

- Paolini A. (1993), *Il controllo strategico. Uno schema d'analisi*, Giuffrè, Milano.
- Paolini A. (2003), *L'azienda*, in Marchi L. (a cura di), *Introduzione all'economia aziendale. Il sistema delle operazioni e le condizioni di equilibrio aziendale*, Giappichelli, Torino.
- Paolone G. (1990), *L'economia dell'impresa agricola. Profili e condizioni di equilibrio*, Giappichelli, Torino.
- Paolone G. (1994), *Il bilancio d'esercizio delle imprese in funzionamento e dei gruppi societari*, Giappichelli, Torino.
- Paolone G. (1995), *Amaduzzi e il sistema dei principi*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 11-12, p. 582.
- Paolone G. (1998), *Il bilancio consolidato nell'ambito del gruppo pubblico*, in Anselmi L. (a cura di), *Le aziende degli Enti locali tra indirizzo pubblico e mercato*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Paolone G. (2000), *La cessazione aziendale nelle sue tipiche forme di manifestazione*, Giappichelli, Torino.
- Paolone G. (1997), *Il deterioramento del sistema delle condizioni di equilibrio dell'azienda: dalla disfunzione perturbatrice alla crisi irreversibile*, in AA. VV., *Scritti di Economia Aziendale in memoria di Raffaele D'Orlando*, Tomo II, Cedam, Padova.
- Paolone G., D'Amico L. (1994), *L'economia aziendale; nei suoi principi parametrici e modelli applicativi*, Giappichelli, Torino.
- Paolone G., D'Amico L. (a cura di) (2002), *La ragioneria*, Giappichelli, Torino.
- Paolone G., D'Amico L., Consorti A. (2000), *La revisione aziendale, fondamenti, principi e procedure*, Giappichelli, Torino.
- Paolone G., D'Amico L., Palumbo R. (2001), *Le analisi di bilancio*, Cacucci, Bari.
- Paolone G., *Il bilancio d'esercizio delle imprese in funzionamento e dei gruppi societari*, Giappichelli, Torino.
- Paoloni M. (1994), *L'azienda del comune e della provincia, caratteristiche strutturali, gestionali, contabili e di bilancio*, Giappichelli, Torino.
- Pavan A. (1996), *Pianificazione e controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 2.
- Pavan A. (a cura di) (2005), *Prospettive di accountability ed efficienza nello Stato italiano*, Giuffrè, Milano.
- Pavan A. Reginato E. (2012), *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche. Gestione per obiettivi e contabilità integrata*, Giuffrè, Milano.
- Pavan A., Reginato E. (2004), *Programmazione e controllo nello Stato e nelle altre amministrazioni pubbliche. Gestione per obiettivi e contabilità economica*, Giuffrè, Milano.
- Pavarani E., Tagliavini G. (2006), *Pianificazione finanziaria. La gestione della solvibilità e del valore*, McGrawHill, Milano.
- Peck C.A. (1984), "Pay and performance: the interaction of compensation and performance appraisal", in *Research Bulletin*, n. 155, Conference Board, New York.
- Peck L.G., *Evaluation of electric utility stock prices, unpublished manuscript*, Goldman, Sachs & Company.
- Pedaci V. (2010), *Il management pubblico: organizzazione del lavoro e strategie della P.A., programmazione e pianificazione strategica, controllo strategico e di gestione*, Simone, Napoli.
- Pelizzoli L., Vitiello A. (1988), *Strategie aziendali e profili di management*, Kybernetes, n. 11.

- Pellicano M. (1994), *La valorizzazione della dirigenza per il miglioramento del processo decisionale nella pubblica amministrazione* in Mele R., Popoli P. (a cura di), *La gestione delle aziende pubbliche principi e tecniche innovative*, in Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Pellicelli A., Pellicelli G. (2006), *Introduzione al marketing*, Sperling & Kupfer, Milano.
- Pellicelli M. (2007), *Creazione di valore e value based management*, Giappichelli, Torino.
- Pencarelli T. (2013), *Le crisi di impresa. Diagnosi, previsione e procedura di risanamento*, FrancoAngeli, Milano.
- Penman S.H. (2003), *Value end prices of intangibile assets: an american point of view*, relazione tenuta al Convegno, *Valore e prezzi delle azioni nell'era degli intangibili*, Università Bocconi, Milano, 25 ottobre 2003.
- Perrin B. (2003), *Implementing the Vision: Addressing Challenges to Result-Focused Management and Budgeting*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Persiani N. (2002), *Modelli di programmazione e sistemi di controllo interno nella pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano.
- persona. Implicazioni per la direzione aziendale e per gli enti erogatori*, Cedam, Padova.
- Pestoff V., Brandsen T. (2010), *Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation?* in Osborne S.P., *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London.
- Pezzani F. (2003), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Pezzani F. (1996), *Le crisi aziendali e le procedure concorsuali: il contributo all'analisi delle discipline economico-aziendali*, in AA.VV. *Crisi di impresa procedure concorsuali. Spunti critici emergenti da un'indagine empirica*, Giuffrè, Milano
- Pezzani F., Maggi D. (1999), *Lecture di programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche e nelle aziende non-profit*, Egea, Milano.
- Pezzani F., Maggi D., Guarini E. (2004), *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche: lecture ed esercizi: analisi e contabilità dei costi*, Egea, Milano.
- Pfeffer J. (1994), *Competitive advantage through people*, Harvard Business School Press, Boston.
- Pica F., D'Alessio L., Giudicepietro N. (1997), *L'ordinamento contabile degli enti locali (D.Lgs. n. 77 del 1995)*, Giappichelli, Torino.
- Piocchi P. (2005), *Crisi di impresa e monitoraggio di vitalità*, Giappichelli, Torino.
- Pierantozzi D. (1998), *La gestione dei processi nell'ottica del valore. Miglioramento graduale e reengineering: criteri, metodi, esperienze*, EGEA, Milano.
- Pillitu D. (2009), *La partecipazione civica alla creazione del valore pubblico*, FrancoAngeli, Milano.
- Pintus E. (2009), *La creazione di valore nelle relazioni impresa-p.a.. Le scelte di gestione per il governo del contratto*, Egea, Milano.
- Piscione P. (1994), *Enti Locali Territoriali*, Libreria forense, Roma.
- Pisoni P. (1995), *Il bilancio consolidato*, Giuffrè, Milano.
- Pisoni P., Puddu L. (1983), *Analisi di bilancio. Casi ed esercizi*, Giappichelli, Torino.
- Pitts D.V., Fernandez S. (2009), "The state of public management research: an analysis of scope and methodology", *International Public Management Journal*, 12(4), pp. 399-420.
- Poddighe F. (1993), *Le possibilità e i limiti dell'azione sull'effetto di leva, in condizioni economiche stabili o perturbate* in *Scritti in onore di Carlo Masini, tomo IV, Finanza credito e assicurazione*, Egea, Milano.
- Poddighe F. (2004), *Analisi di bilancio. Indici e flussi. Aspetti operativi*, Cedam, Padova.
- Poddighe F., Deidda Gagliardo E. (2011), *Il sistema di creazione e misurazione del valore pubblico locale. Evidenze empiriche e profili di supporto alla governance del territorio*, in Borgonovi

- E., Mussari R. (a cura di), *Collaborare e competere per un mercato responsabile e solidale. Amministrazioni pubbliche, enti non profit, fondazioni, imprese cooperative, imprese sociali*, il Mulino, Bologna.
- Poddighe F., Deidda Gagliardo E., Bigoni M (2013), “Il Piano della Performance 2011-2013 dei Comuni italiani di medie e grandi dimensioni: allineamento normativo e adeguatezza programmatica in ottica economico-aziendale”, in *Azienda Pubblica*, n. 4, pp. 451-475.
- Poggesi S. (2005), *I servizi pubblici locali italiani alla luce del Network Management in AA PP*. The Ninth International Research symposium on Public Management IRSPM IX Bocconi, 6-8 aprile 2005. Atti del Convegno.
- Poister T.H., Streib G. (1999), “Performance measurement in municipal government: assessing the state of practice”, in *Public Administration Review*, 59(4).
- Poli A. (1997), *Il costo del capitale. Teoria della finanza e mercati finanziari*, ETAS, Milano, pp. 67 e ss.
- Politi F. (2011), *Diritto Pubblico*, Giappichelli, Torino.
- Pollit C. (1993), *Managerialism and the public services: cuts or cultural change in the 1990s*, Blackwell Business, Oxford.
- Pollit C., Bouckaert G. (2000), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, New York.
- Ponzo S. (2009), *Il sistema delle informazioni per la pianificazione e il controllo nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano.
- Popoli P. (2005), *Il controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, Albano, Napoli.
- Porter M. (1986), *Il vantaggio competitivo*, Ed. di Comunità, Milano.
- Porter M.E. (2001), *Strategia e competizione. Come creare, sostenere e difendere il vantaggio competitivo di imprese e nazioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Posner A. (1992), *Economic analysis of law*, Little, Brown, (4th ed.).
- Pozzoli S. (2001), *Il controllo direzionale negli enti locali, dall'analisi dei costi alla balanced scorecard*, FrancoAngeli, Milano.
- Pozzoli S. (2008), *Valutazione d'azienda. Tecniche operative di misurazione del valore*, Finanza Aziendale.
- Pozzoli S. (2011), *Sui servizi torna il freno a nuove società partecipate*, Il Sole 24 Ore, 4 luglio 2011.
- Pozzoli S. (a cura di) (2007), *Enti locali e sistema dei controlli: riflessioni e proposte*, Giuffrè, Milano.
- Pozzoli S., Mazzotta R. (2012), “Un processo di armonizzazione che mortifica la contabilità pubblica”, *Azienda Pubblica*.
- Preite D. (2011), *Misurare la performance nelle amministrazioni pubbliche: logiche, metodi, strumenti ed esperienze*, EGEA, Milano.
- Preite D., De Matteis F. (2014), *Il ciclo di gestione della performance: fra programmazione e controllo strategico*, in Costa A. (a cura di), *Il sistema dei controlli a supporto della funzionalità degli enti locali*, Giappichelli, Torino.
- Propersi A. (1996), *Contabilità e bilanci degli Enti Locali: programmazione, controllo di gestione e revisione nel nuovo ordinamento finanziario contabile*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Propersi A. (2001), *Manuale di contabilità e bilanci degli Enti locali*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Prosperi S. (2003), *Il governo economico della crisi aziendale*, Giuffrè, Milano.

- Provan K., Milward H. (1995), "A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: a comparative study of four community mental health systems", in *Administrative science quarterly*, 40(1).
- Provenzano M. (1999), *La valutazione dei dirigenti*, in Azzone G., Dente B., *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle Pubbliche Amministrazioni*, ETAS, Milano.
- pubblica amministrazione*, edizione italiana a cura di Sinatra A., Guerini, Milano.
- Pulejo L. (2005), *Comunicazione e accountability nell'azienda Comune*, Giappichelli, Torino.
- Pullano L., Bruno F. (2008), "Enti locali e aziende di servizi pubblici: assetti e processi di corporate governance", *La finanza locale*, 7/8.
- Pun K.F., White A.S. (2005), "A performance measurement paradigm for integratin gstrategy formulation: a review of systems and frameworks", *International Journal of Management Review*, 7(1), pp. 49-71.
- Quagli A. (2014), *La definizione del concetto di crisi aziendale e la sua rilevanza giuridica*, in *Amministrazione e finanza*, n.2.
- Quagli A., Marchi L., Paolini A.(2003), *Strumenti di analisi gestionale. Il profilo strategico*, Giappichelli, Torino.
- Rainey D. (2010), *Enterprise-Wide Strategic Management: Achieving Sustainable Success Through Leadership, Strategies, and Value Creation*, Cambridge University Press.
- Ranalli F.(1984), *Sulla capacità informativa delle strutture di bilancio*, Cedam, Padova.
- Ravaioli P, Tagliabue S. (2003), *Il controllo strategico e il controllo di gestione negli enti locali: strumenti e condizioni operative*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Rebora G. (1984), *L'efficacia amministrativa nelle pubbliche amministrazioni*, in *Pubblica Amministrazione: prospettive aziendali di analisi e di intervento*, Giuffrè, Milano.
- Rebora G. (1987), "La produttività degli enti pubblici: problema di misurazione o problema di management?", *Il nuovo governo locale*, n. 3.
- Rebora G. (1999) *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, Guerini e Associati, Milano.
- Rebora G. (1999), *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche: proposte operative e di metodo*, Giappichelli, Torino.
- Rebora G., Meneguzzo (1990), *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, UTET, Torino.
- Rebora G., Meneguzzo M. (1988), *Gli incentivi di produttività negli enti locali*, FrancoAngeli, Milano.
- Rebora G., Meneguzzo M. (1990), *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, UTET, Torino.
- Reginato E. (2010), "Norme e prassi contabili negli enti locali italiani: un approccio istituzionale", in *Azienda Pubblica*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Renoldi A.(1997), *Valore dell'impresa. Creazione di valore e struttura del capitale*, Egea, Milano.
- Rhodes R.A.W. (1992), "Beyond Whitehall: researching local governance", *Social science*, n. 13, November.
- Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexity and Accountability*, PA: Open University Press, Bristol.
- Rhodes R.A.W., Wanna J. (2007), "The limits of Public Value, or rescuing responsible government from platonic guardians", *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), pp. 406-421.
- Riccaboni A. (1999), *La valutazione*, in Busco C., Riccaboni A., *Dal controllo di gestione all'incentivazione dirigenziale. Il nucleo di valutazione negli enti locali*, CEDAM, Padova.

- Riccaboni A. (1999), *Performance ed incentivi. Il controllo dei risultati nella prospettiva economico-aziendale*, Cedam, Padova.
- Riccaboni A. (2001), *L'incentivazione dei dirigenti negli Enti Locali: un'analisi economico-aziendale*, in Marasca S. (a cura di), *La valutazione delle prestazioni nelle Amministrazioni Pubbliche Locali*, Giappichelli, Torino.
- Riccaboni A. et al. (2008), *La balanced scorecard per l'attuazione della strategia nelle pubbliche amministrazioni: teorie, casi ed esperienze: mappe strategiche, misurazione delle performance, controllo di gestione, sistemi di qualità, rendicontazione sociale, sistemi incentivanti, benchmarking*, Knowità, Arezzo.
- Riccaboni A., Merchant K.A. (2001), *Il controllo di gestione*, McGrawHill, Milano.
- Ricci P. (1999), "Il fondo svalutazione crediti nell'ordinamento contabile e finanziario degli enti locali: alcuni aspetti contabili", *La finanza locale*, Maggioli, Santarcangelo, n. 7/8.
- Ricci P. (2000), "L'inesigibilità dei crediti e il vincolo di destinazione del fondo svalutazione crediti negli enti locali", *La finanza locale*, Maggioli, Santarcangelo, n. 2.
- Ricci P. (2012a), *Riformite. La retorica e la persuasione nella pubblica amministrazione attraverso 50 domande su democrazia, economia e politica*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Ricci P. (2012b), "Il potenziale impatto delle nuove disposizioni contabili sui comportamenti aziendali e sul sistema economico", *Azienda Pubblica*.
- Ricci P., Landi T. (2009), "La governance delle società per azioni dei servizi pubblici locali: attualità e prospettive", *Azienda Pubblica*, aprile/giugno.
- Ricci P., Siboni B., Nardo M.T. (2014), "Rendicontazione di sostenibilità: evoluzione, linee guida ed esperienze in imprese, amministrazioni pubbliche e aziende non profit", *RIREA*.
- Ricotta G. (2005), *Organizzazione pubblica e potere: controllo di gestione e managerializzazione negli enti locali*, FrancoAngeli, Milano.
- Ridley C.E. Simon H.A. (1943), *Measuring municipal activities: a survey of suggested criteria for appraising administration*, The International City Management Association, Chicago.
- riforma dell'ordinamento contabile degli enti locali", *Azienda Pubblica*.
- Riparbelli A.(1950), *Il contributo della ragioneria nell'analisi dei dissesti aziendali*, Stabilimenti Vallecchi, Firenze.
- Riparbelli A.(1969), *Le comparazioni aziendali e interaziendali*, in Rivista Italiana di Ragioneria n. 7.
- Robbins D., Pearce J.(1992) «Turnaround: retrenchment and recovery», in Strategic Management Journal, IV.
- Roberts J., Scapens R. (1985), "Accounting systems and systems of accountability", in *Accounting, organizations and society*, volume n. 10, issue n., 4, Elsevier, Amsterdam.
- Robinson R.B., Pearce J.A.(2009), *Strategic management*, McGraw Hill, New York
- Rockart A.J.F. (1979), "Chief executive define their own data needs", *Harvard Business Review*, March-April.Roma.
- Roffia P.(2001), *Strumenti di pianificazione, controllo e reporting direzionale*. Giappichelli, Torino.
- Roffia P.(2004), *Analisi degli scostamenti*, in guida operativa alla contabilità direzionale, IISole24ore, Milano.
- Romanazzi S. (2008), *Riforme manageriali e creazione di valore in ambito pubblico*, Aracne, Ariccia.
- Romolini A. (2007), *Accountability e bilancio sociale negli enti locali*, FrancoAngeli, Milano.
- Romolini A. (2009), *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano.
- Rossi M. (2005), *Il controllo interno: metodi e strumenti per il controllo-guida: indicatori di performance e modelli di referto: schemi e casi pratici*, Giuffrè, Milano.

- Rossi M. (2014), “Società partecipate, la legge di stabilità rafforza l’obbligo di dismissione di cui alla L. 244/2007 tra luci e ombre”, *LexItalia*, n. 1.
- Rossi N. (1950), *Le previsioni di impresa*, Giuffrè, Milano.
- Rossi N. (1965), *Le gestioni erogatrici private*, UTET, Torino.
- Rota S., Sicilia M., Steccolini I. (2015), *Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Rotondo F. (2013), “Lo sviluppo dei network turistici nella prospettiva della public governance”, *Azienda pubblica*, n. 3, pp. 333-356.
- Ruffini R. (1999), *La carta dei servizi. Valutazione e miglioramento della qualità nella Pubblica Amministrazione*, Guerini e Associati, Milano.
- Ruffini R. (2010a), *Fondamenti di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano.
- Ruffini R. (2010b), *L’evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione. Linee operative per lo sviluppo dell’audit e della gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, FrancoAngeli, Milano.
- Ruffini R. (2013), *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, FrancoAngeli, Milano.
- Ruffini R., Bottone L., Giovannetti R. (2011), *Il performance management negli enti locali: logiche e metodologie in applicazione della Riforma Brunetta*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Rusconi G., Dorigatti M. (a cura di) (2004), *Teoria generale del bilancio sociale e*
- Rusconi G., Dorigatti M. (a cura di) (2005), *Modelli di rendicontazione etico-sociale e applicazioni pratiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Russo P., (2000), *Le determinanti del valore dell’impresa*, Egea, Milano.
- Russo S. (2013), “Public governance e partecipazione dei cittadini al processo allocativo dei Comuni”, *Azienda pubblica*, n. 1, pp. 61-88.
- Rutigliano M. (2010), *Superare la crisi con i piani di risanamento e gli accordi di ristrutturazione dei debiti*, Giuffrè, Milano.
- S. C., K. John and L. H. P. Lang (1990), *Troubled debt Restructuring: An empirical study of private reorganization of firms in default*, *Journal of Financial Economics*.
- Saita M. (1983), *Il controllo direzionale: principi e relazioni con il sistema organizzativo e informativo*, Libreria universitaria Editrice, Verona.
- Saita M. (1996), *Programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano.
- Salvioni D.M.(1997), *Il sistem di controllo della gestione*, Giappichelli, Torino.
- Sancino A. (2010), “L’attuazione del paradigma della public governance negli enti locali: implicazioni per il management”, *Economia Aziendale Online*, 1(1).
- Santesso E. (1982), *Contabilità dei costi*, Cedam, Padova.
- Santesso E.(1986), *La contabilità direzionale*, FrancoAngeli, Milano.
- Saracino P. (2003), *Evoluzione del controllo di gestione nel comune*, Giuffrè, Milano.
- Sarcone S. (1999), *I gruppi aziendali. Strutture e bilanci consolidati*, Giappichelli, Torino.
- Sargiacomo M. (1998), “Benchmarking competitivo e benchmarking interno: dall’azienda di produzione all’Ente locale”, *Azienda Pubblica*.
- Sargiacomo M. (2000), *Il benchmarking nell’azienda Comune*, Giappichelli, Torino.
- Say J.B., *Corso completo di economia e politica pratica – Cours complet d’economie politique*, Pratique, ristampa anostatica dell’edizione 1843 a cura di O. Nuccio.

- Scalia R. (2007), *I controlli di performance: strutture e metodi per valutare la produttività della Pubblica Amministrazione. Schede di lettura*, Istituto Max Weber, Roma.
- Scholten P., Nicholls J., Olsen S., Galimidi B. (2006), SROI. *A Guide to Social Return on Investment*, Lenthe Publishers, Amstelveen.
- Sciarelli S. (1995), *La crisi d'impresa. Il percorso gestionale di risanamento nelle piccole e medie imprese*, Cedam, Padova.
- Scognamiglio G. (1998), *Valutazioni, controlli interni e nuova organizzazione nella pubblica amministrazione locale*, CEL, Bergamo.
- Scognamiglio G. (2000), *Pianificazione, controlli e valutazioni nel nuovo modello di governo locale: esperienze e prospettive di reale innovazione dopo il D.Lgs. 286/99*, FrancoAngeli, Milano.
- Scognamiglio G. (a cura di) (2010), *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance: programmazione, valutazione e controllo dopo la riforma Brunetta (L. 15/2009 e D.Lgs. 150/2009*, Fondazione PromoPA, Roma.
- Seller L.(1968), *Informazione e controllo nell'impresa*, Giuffrè, Milano.
- Selleri L.(1992), *Contabilità dei costi e contabilità analitica. Determinazioni quantitative e controllo di gestione*, Etaslibri, Milano.
- Selleri L.(1992), *Il Budget d'esercizio. Strumento di programmazione, controllo e motivazione*, Etaslibri, Milano.
- Senge P.M. (1992), *La quinta disciplina; l'arte e la pratica dell'apprendimento organizzativo*, Sperling & Kupfer, Milano.
- Shank J.K., Govindarajan V. (1996), *La gestione strategica dei costi. Contabilità direzionale e vantaggio competitivo*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Shapiro G., Markoff J. (1997), *A matter of definition*, in Roberts C.W., *Text Analysis for the Social Sciences: Methods for Drawing Statistical Inferences from texts and Transcripts*, Lawrence Erlbaum, Mahwah (NJ).
- Siboni B. (2007), *La rendicontazione sociale negli enti locali: analisi dello stato dell'arte*, FrancoAngeli, Milano.
- Sicca L. (2001), *La gestione strategica dell'impresa. Concetti e strumenti*, Cedam, Padova.
- Sicca L., Izzo F.(1995), *La gestione dei processi di turnaround*, Esi, Napoli.
- Sicilia M. (2015), *La contabilità finanziaria*, in Rota S., Sicilia M., Steccolini I., *Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Sicilia M., (2012), *Il bilancio preventivo nelle amministrazioni pubbliche: funzioni, processi decisionali, aspetti contabili e di performance*, EGEA, Milano.
- Sicilia M., Steccolini I. (2015), *Contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale: pro e contro, criteri di scelta, prospettive evolutive*, in Rota S., Sicilia M., Steccolini I., *Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Signori S., Rusconi G., Dorigatti M. (a cura di) (2005), *Etica e finanza*, FrancoAngeli, Milano.
- Simon H.A. (1967), *Il comportamento amministrativo*, il Mulino, Bologna.
- Simon H.A. (1985), *Causalità, razionalità, organizzazione*, il Mulino, Bologna
- Simon R.(2004), *Sistemi di controllo e misure di performance*, Egea, Milano.
- Simons R. (2005), *La gestione delle performance aziendali. Ruoli, responsabilità e meccanismi di controllo*, Egea, Milano.
- Slatter S., Lovett D.,(1999), *Corporate Turnaround*, Penguin.

- Smith P. (1990), "The use of Performance Indicators in the Public Sector", *Journal of the Royal Statistical Society*, 153(1), pp. 53-72.
- Smith R.F.I. (2004), *Focusing on public value: Something new and something old*, in *Australian Journal of Public Administration*, 63, December, pp. 68-79.
- Sotte F., Giordani G. (1998), *Efficienza gestionale dei Comuni. Metodologie e strumenti per l'analisi comparata*, in S. Marasca (a cura di), *Il controllo di gestione negli Enti locali. Strumenti di analisi e di sintesi*, Giappichelli, Torino.
- Spano A. (2002), *Prefazione all'edizione italiana*, in Flamholtz E.G (2002), *Il controllo manageriale. Teoria e pratica*, Edizione italiana a cura di Spano A., Giuffrè, Milano.
- Spano A. (2009), *Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano.
- Spano A. (2014), *How do we measure Public Value? From theory to practice*, in Guthrie J., Marcon G., Russo S., Farneti F., *Public Value Management, Measurement and Reporting*. Emerald Group Publishing Limited, Bingley.
- Spencer A.M. (1973), *Market signaling: information transfer in hiring and related processes*, Harvard University Press, Cambridge.
- Stake R.E. (1998), *Case Studies*, in Denzin N.K., Lincoln Y.S., *Strategies of qualitative inquiry*, Sage, Thousand Oaks (CA).
- Stallone M. (1999), *Il controllo di gestione negli enti pubblici*, Aracne, Ariccia.
- Stame N. (1998), *L'esperienza della valutazione*, Seam, Roma.
- Stame N. (2001), *Valutazione 2001: lo sviluppo della valutazione in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Stame N. (2006), "Public value management: A new narrative for networked governance?", *The American Review of Public Administration*, 39(1), pp. 41-57.
- Stanghellini L. (2004), *Proprietà e controllo dell'impresa in crisi*, in Rivista delle società.
- Steccolini I. (2004), *Accountability e sistemi informativi negli enti locali: dal rendiconto al bilancio sociale*, Giappichelli, Torino.
- Stevens S.S. (1946), "On the Theory of Scales of Measurement", *Science*, 103(2684).
- Stewart G.B. (1998) trad. it. *La ricerca del valore*, Egea, Milano.
- Stigler G.J., Stigler S.M., Friedland C. (1995), "The journal of economics", *Journal of Political Economy*, 103 (2).
- Stoker G. (1998), "Governance as theory: five propositions", *International Social Science Journal*,
- Streib G.D., Poister T.H. (1999), "Assessing the validity, legitimacy, and functionality of performance measurement systems in municipal governments", *American Review of Public Administration*, 29(2), pp. 107-123.
- Superti Furga F. (1971), *Osservazioni sulla logica operativa dei sistemi aziendali integrati*, Giuffrè, Milano.
- Talbot C. (2010), *Theories of Performance. Organizational and service improvement in the public domain*, Oxford University Press, New York.
- Talbot C. (2011), "Paradoxes and prospects of 'public value'", *Public Money &*
- Tanaka H. (2011), "Review of 'Program Review', in Japan", presentazione alla conferenza "Controlling Public Spending in Advanced Economies", Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma.
- TAR. Parma, 2 maggio 2002, n 240, in Foro Amministrativo, T.A.R., 2002, n. 5, p. 1565 ss.
- Taylor F.W. (1911), *The principles of scientific management*, Harper & Brothers, New York and London.

- Tedeschi Toschi A. (1993), *Crisi di impresa tra sistema e management. Per un approccio allo studio delle crisi aziendali*, Egea, Milano.
- Tedesco M. (2003), *Pianificare e controllare le attività nei comuni*, FrancoAngeli, Milano.
- Teodori C.(2008), *Le analisi di bilancio*, Giappichelli, Torino.
- Terzani S. (1999), *Lineamenti di pianificazione e controllo*, Cedam, Padova.
- Terzani S.(1978), *Le comparazioni di Bilancio*, Cedam, Padova.
- Tessitore A. (1974), *I costi nelle aziende di produzione*, in *Manuale di amministrazione aziendale*, Isedi, Milano.
- Thompson H.E. (1979), “Estimating the cost of equity capital for electric utilities: 1958-1976”, *The Bell Journal of Economics*, 10(2), pp. 619-635.
- Thompson H.E., Tatcher L.G. (1973), “Required rate of return for equity capital under conditions of growth and consideration of regulatory lag”, *Land Economics*, 49(2), May, pp. 148-162.
- Toscano G.(1993), *Il calcolo dei costi per attività lungo la catena del valore*, Unicopli, Milano.
- Toscano G.(1994), *Realizzare l'ABC*, in *amministrazione & Finanza Oro*, n. 4.
- Traversa G. (2004), *Pianificazione e controllo in una amministrazione pubblica: metodi e strumenti per la pianificazione strategica e il controllo direzionale*, Aracne, Ariccia.
- Trombetta C., Trombetta S. (2010), *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante. Come applicare la Riforma Brunetta al Pubblico Impiego*, FrancoAngeli, Milano.
- Urbani G. (2000), *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, EGEA, Milano.
- Urbani G. (2005), *Management pubblico*, EGEA, Milano.
- Urbani G. (2010), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo: visioni dei valutatori italiani per performance e competitività*, FrancoAngeli, Milano.
- Urbani G., Tria G., Galli D., Tantardini M., Orlandi A (2012), *Quale performance? Indicatori e sistemi di misurazione in uso nei Ministeri di sette paesi OCSE. Proposte le amministrazioni centrali italiane*, EGEA, Milano.
- Vacca S. (1989), *Scienza e tecnologia nell'economia delle imprese*, FrancoAngeli, Milano.
- Vagnoni E (2000), *Il bilancio dell'ente locale*, Giappichelli, Torino.
- Vagnoni E. (1997), *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Vagnoni E. (1999), *Gestione e contabilità dell'ente locale. Il nuovo bilancio, il PEG*,
- Valdani E., Ancarani F.(2009), *Marketing strategico. I risultati delle strategie di marketing*, Egea, Milano.
- Vallejo N., Hauselman P. (2004), *Governance and Multi-stakeholder Processes*, International Institute for Sustainable Development, Switzerland.
- Valotti G. (1996), *La valutazione delle prestazioni negli enti locali*, FrancoAngeli, Milano.
- Valotti G. (2010), *Gestire e valutare le performance nella PA: guida per una lettura manageriale del D.Lgs. 150/2009*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- valutazione negli enti locali, CEDAM, Padova.
- Van Dooren W., Bouckaert G.E Halligan J. (2010), *Performance management in the public sector*, Routledge, London-New York.
- Van Eijck K., Lindemann B. (2014), *Strategic Practices of Creating Public Value: How managers of housing associations create Public Value*, in Guthrie J., Marcon G., Russo S., Farneti F. (eds.), *Public Value Management, Measurement and Reporting, Third Volume of the new Emerald Series Studies in Public and Non-Profit Governance*, Emerald Group Publishing Ltd, Bingley.
- Van Gunsteren H. (1976), *The Quest for Control*, Wiley, London.

- Van Helden G., Johnsen A., Vakkuri J. (2008), “Distinctive research patterns on public sector performance measurement of public administration and accounting disciplines”, *Public Management Review*, 10(5).
- Vancil R.F. (1973), “What kind of management control do you need?”, in *Harvard Business Review*, march-april.
- Venturi S. (2006), *L’evoluzione del concetto dell’in house providing, dalla sentenza Teckal c- 107/98 alla sentenza c 410/04 della corte di giustizia* in Contratti di Stato ed Enti Pubblici.
- Vergara C.(1988), *Disfunzioni e crisi d’impresa. Introduzione ai processi di diagnosi*, volume III, Azzoguidi, Bologna.
- Vergara C.(1992), *Le rielaborazioni del bilancio di esercizio per le analisi economico-finanziarie*, Giuffrè, Milano.
- Vicari S. (1983), *Imprese di servizi e politiche di mercato: le dimensioni del processo competitivo*, Giuffrè, Milano.
- Vicari S. (1991), *L’impresa vivente. Itinerario in una diversa concezione*, ETAS, Milano.
- Viganò E. (1997), *Appunti per una ricerca sul concetto di azienda*, in AA.VV., *Scritti di Economia Aziendale in memoria di Raffaele D’Orlando*, CEDAM, Serie Ricerche, Padova.
- Viganò E. (1997), *Il concetto generale di azienda*, in E. Viganò (a cura di), *Azienda, primi contributi di una ricerca sistematica per un rinnovato concetto generale*, CEDAM, Padova.
- Vigneri A., De Vincenti C. (2011), *I servizi pubblici locali tra riforma e referendum*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Villa F. (1867), *Nozioni e pensieri sulla Pubblica Amministrazione*, Tipografia in ditta Eredi Bizzoni, Milano, 1867.
- Villata R. (2008), *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, V Edizione, Giuffrè, Milano.
- Volpatto O. (1987), *Il controllo direzionale nell’ente locale*, Giuffrè, Milano.
- Von Bertalanffy L. (1951), *Problems of General Systems Theory*, in *General System Theory: a new approach to unity of science*, Human Biology, december.
- Von Bertalanffy L. (1956), *General System Theory*, “*General System: yearbook of the Society for the Advancement of General System Theory*”, trad. it. (1971), *Teoria generale dei sistemi*, ILI, Milano.
- Walker R., Boyne G. (2006), “Public management reform and organizational performance: an empirical assessment of the UK Labour Government’s public service improvement strategy”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(2), pp. 371-393.
- Walsh C. (2005), *Gli indici per la gestione dell’impresa*, Pearson, Milano.
- Watzlawick P., Beavin J.H., Jackson D.D. (1971), *Pragmatica della comunicazione umana*, Astrolabio, Roma.
- Weber M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, trad. (1961) in *Economia e Società*, Comunità, Milano.
- Whitbeck V., Kisor M. (1963), “A new tool in investment decision making”, in *Financial Analysts Journal*, Vol. 19, May-June.
- Wholey J.S. (1983), *Evaluation and effective public management*, Little-Brown, Boston.
- Wildavsky A. (1969), “Rescuing policy analysis from PPBS”, *Public Administration Review*, 29, 2, March/April.
- Wilson W. (1887), “The study of administration”, *Political science quarterly*, 3, pp. 197-222.

- Yasani-Ardekani M., Barker V.L., Arogyaswamy K. (1995), *Firm turnaround: an integrative two-stage model*, in *Journal of management studies*.
- YIN R. (1994), *Case study research: Design and methods* (2nd Ed.), Sage Publishing, Beverly Hills, CA.
- Young W. (1988), *Controllo di gestione per il settore non profit*, McGraw-Hill, Milano.
- Zaccaria F. (1993), *Il bilancio dello Stato*, in AA.VV., *Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, Giappichelli, Torino.
- Zaccaria F. (1997), “La recente riforma del bilancio dello Stato: prime notazioni e prospettive”, *Azienda Pubblica*, n. 5.
- Zan L. (1985), *Strategia d'impresa. Problemi di teoria e di metodo*, CEDAM, Padova.
- Zan L. (a cura di) (1992), *Strategic management. Metodi critici*, UTET, Torino.
- Zanda G, M. Lacchini, T. Onesti (1994), *La valutazione delle aziende*, Giappichelli, Torino.
- Zanda G. (1987), *Direzione per obiettivi e razionalizzazione del governo d'impresa*, in *Saggi di ragioneria e di economia aziendale. Scritti in onore di D. Amodeo*, CEDAM, Padova.
- Zappa G. (1927), *Tendenze nuove negli studi di Ragioneria. Discorso inaugurale dell'anno accademico 1926/27 nel R. Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali di Venezia*, Istituto Editoriale Scientifico, Milano.
- Zappa G. (1937), *Il reddito di impresa*, Giuffrè, Milano.
- Zappa G. (1957), *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Giuffrè, Milano.
- Zappa G. (1962), *L'economia delle aziende di consumo*, Giuffrè, Milano.
- Zara C. (2005), *Valutazione finanziaria per le decisioni di investimento*, EGEA, Milano.
- Zenti D. (2000), *Il principio contabile applicato della contabilità finanziaria*, in Mulazzani M. (a cura di) (2015), *L'armonizzazione contabile delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Zingarelli N. (1987), *Vocabolario della lingua italiana*, Zanichelli, Bologna.
- Ziruolo A. (1996), “Bilancio e responsabilità nel nuovo ordinamento finanziario e contabile”, *La Finanza Locale*, n. 12.
- Ziruolo A. (1998), “Rendiconto di gestione: strumenti e metodi. La misurazione della situazione patrimoniale”, *Azienditalia i corsi*, n. 3.
- Ziruolo A. (1999), “Strumenti e logiche di controllo dell'ente locale. I risultati patrimoniali”, *Azienditalia i corsi*, n. 5.
- Ziruolo A. (2000), *Il supporto informativo contabile nel processo di programmazione e controllo degli enti locali*, Giappichelli, Torino.
- Ziruolo A. (2001), “Il sistema dei controlli interni: nucleo di valutazione e controllo di gestione”, *Azienditalia*, n. 8.
- Ziruolo A. (2001), “Veridicità e correttezza dei documenti contabili degli Enti locali”, *Azienditalia*, n. 1.
- Ziruolo A. (2001), *Il sistema azienda pubblica ed i sub sistemi di supposta scomponibilità*, in Paolone G., D'Amico (a cura di), *L'economia aziendale*, Giappichelli, Torino.
- Ziruolo A. (2003), *Le rilevazioni contabile nelle aziende Pubbliche non lucrative*, Libreria dell'Università, Pescara.
- Ziruolo A. (2005), *Il controllo delle leve di creazione del valore aziendale*, Giappichelli, Torino.
- Ziruolo A. (2006), *Il sistema di bilancio degli enti locali*, Edizioni Simone, Napoli.

- Ziruolo A. (2008), “*La multidimensionalità delle variabili da monitorare nella creazione di valore pubblico*”, in Gruppo di Studio e Attenzione AIDEA, *Innovazione e accountability nella Pubblica Amministrazione. I drivers del cambiamento*, Rirea, Roma.
- Ziruolo A. (2009), *Il controllo analogo delle società in house providing*, in Russo D., Falduto L. (a cura di), *Governo, controllo e valutazione delle società partecipate dagli enti locali*, MAP, Torino.
- Ziruolo A. (2012), *Valutazione delle società di Servizi Pubblici Locali, Premessa metodologica*, Sezione P.A.-Enti Locali, <http://www.solmap.it>
- Ziruolo A. (2013a), *Contabilità e bilancio degli enti locali: tendenze evolutive e applicative*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Ziruolo A. (2013b), *Accounting and Management Practices in Italian Local Governments*, in Massimo Sargiacomo (a cura di), *Public Sector Management in Italy*, McGraw-Hill International, London.
- Ziruolo A. (2013c), *L'organo di revisione: controllo sugli organismi partecipati*, in Mulazzani M. (a cura di), *La revisione degli enti locali*, Maggioli, Rimini.
- Ziruolo A. (2015a), “L’armonizzazione contabile negli enti locali: il riaccertamento straordinari dei residui”, in *Società e Contratti, Bilancio e Revisione*, Eutekne, Torino.
- Ziruolo A. (2015b), *L’indebitamento degli enti locali tra crisi economica e riforma continua delle regole del sistema amministrativo-contabile*, in Uricchio A., Aulenta M. (a cura di), *Dalla finanza pubblica europea al governo degli enti territoriali*, Wolters Kluwer CEDAM, Milano.
- Ziruolo A., Barberio A. (2014), “L’assoggettamento alle procedure concorsuali delle società pubbliche”, in *Società e Contratti, Bilancio e Revisione*, Eutekne, Torino.
- Ziruolo A. (2016), *Valore pubblico e società partecipate, tendenze evolutive della performance*, FrancoAngeli, Milano.
- Zito M. (1999), *Crisi d’impresa*, Giuffrè, Milano.
- Zuffada E. (1994), *Le aziende di servizi. Caratteristiche dei processi, politiche di gestione ed economicità*, Giappichelli, Torino.
- Zuliani A., Mancini A., Filacchione G. (1993), *Sistemi di controllo e valutazioni di efficienza negli enti locali italiani*, il Mulino, Bologna.