



# Il sistema di governo delle partecipate nelle Grandi Città

Stato dell'arte, punti di forza e aree di miglioramento

Rapporto di sintesi - Dicembre 2014

valutazione delle  
performance

[www.qualitapa.gov.it](http://www.qualitapa.gov.it)

# Progetto Valutazione delle performance

Fase di progetto C – Il sistema di governo delle aziende partecipate: stato dell'arte, punti di forza e aree di miglioramento

*Report di sintesi*

## Presentazione

Il Rapporto sul “Sistema di governo delle partecipate” sintetizza i risultati di un’analisi approfondita degli strumenti sviluppati e messi in atto dalle amministrazioni, nella prospettiva dell’efficace esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo delle attività delle partecipate, condotta su 12 città italiane: Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia.

Il Rapporto è un prodotto dell’**Iniziativa Grandi Città** del Progetto “Valutazione delle Performance”\* che si propone di individuare e definire strumenti utili al miglioramento dei sistemi di performance management nelle grandi città, tenendo conto anche della prospettiva che le porterà ad assumere il ruolo di città metropolitane.

L’**Iniziativa Grandi Città** propone un momento strutturato di confronto orientato a valorizzare le migliori esperienze, nonché a condividere possibili linee di sviluppo dei sistemi di pianificazione, misurazione, controllo e valutazione. L’iniziativa oltre al governo della performance delle aziende partecipate, ha affrontato i temi della definizione implementazione e valutazione della strategia e della performance dei servizi gestiti dalle città.

\* Il Progetto Valutazione delle Performance del Dipartimento della funzione pubblica è finanziato dal Fondo Sociale Europeo PON “Governance e Azioni di Sistema”, Programmazione 2007/2013, Asse E – Capacità istituzionale, Obiettivo specifico 5.3, ed è realizzato con la collaborazione di FormezPA.

# Agenda

- 1** Inquadramento
- 2 Il sistema delle partecipate nelle grandi città: tendenze comuni
- 3 I principali punti di forza
- 4 I principali elementi di miglioramento
- 5 Nodi critici e prospettive

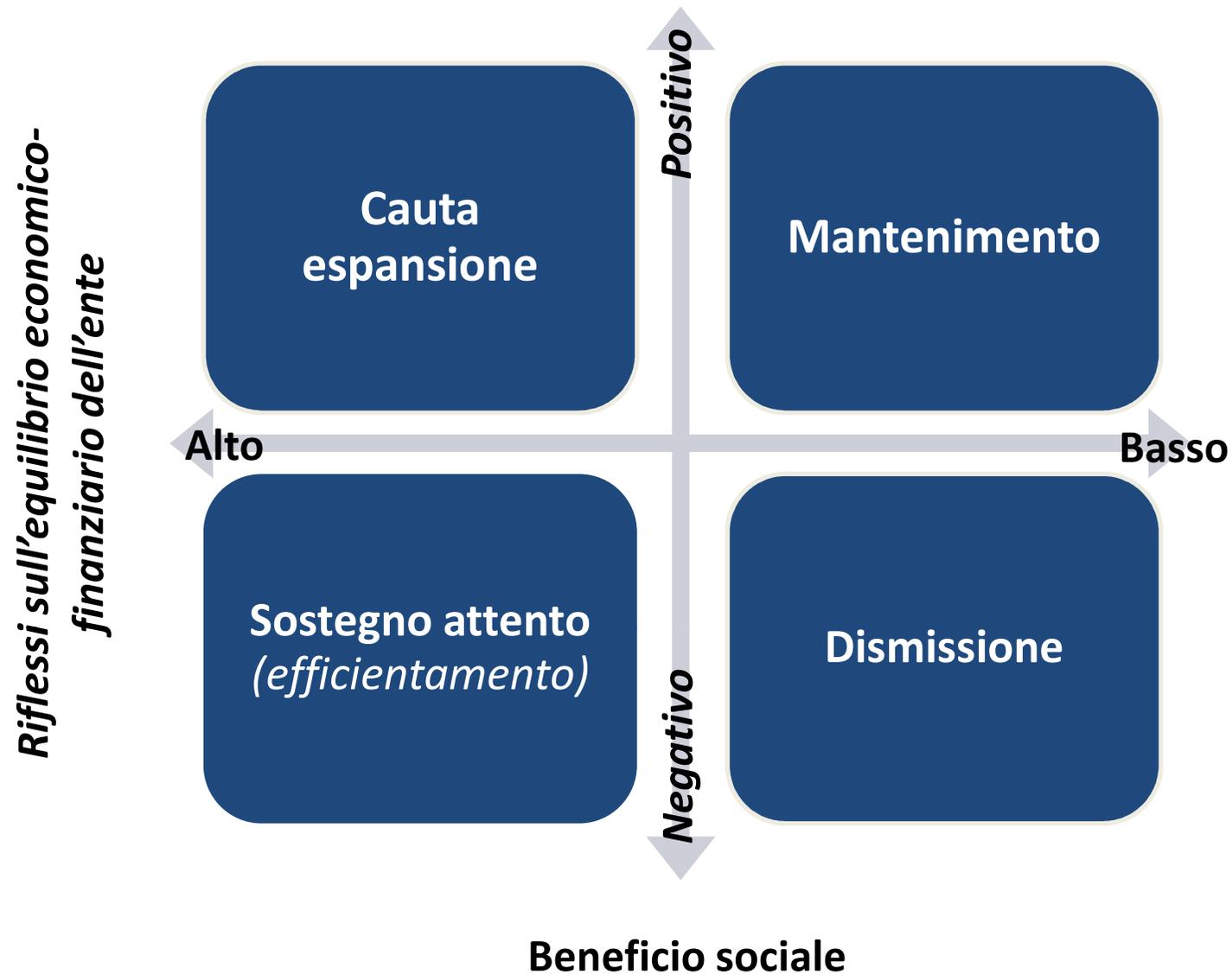
# 1. Inquadramento

Premessa: i limiti normativi al ricorso alle partecipazioni in organismi esterni

- L. 248/2006 (Decreto Bersani): **limitazione** all'utilizzo delle società partecipate alla sola produzione di beni e servizi strumentali all'attività degli Enti
- L. 244/2007 (Legge Finanziaria 2008): **divieto** per le Amministrazioni Pubbliche di costituire società, o assumere/mantenere partecipazioni in società, aventi per oggetto **attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali**
  - Termine originario per la dismissione: 31 dicembre 2010
  - Interpretazione estensiva (Corte dei Conti Sez. Reg. Lombardia, sentenza n.48/2008): 31 dicembre 2010 per l'avvio delle procedure di dismissione
  - Proroga del termine (L. 147/2013, Legge di Stabilità 2014): 30 aprile 2014 per l'effettiva dismissione e facoltà di recesso *ex lege*
  - Ulteriore proroga (art. 43 D.d.l. Stabilità 2015): 31 marzo 2015 per il piano operativo di razionalizzazione, 31 dicembre 2015 per l'effettiva dismissione

# 1. Inquadramento

I servizi “strettamente necessari” al perseguimento delle finalità istituzionali: quale perimetro?



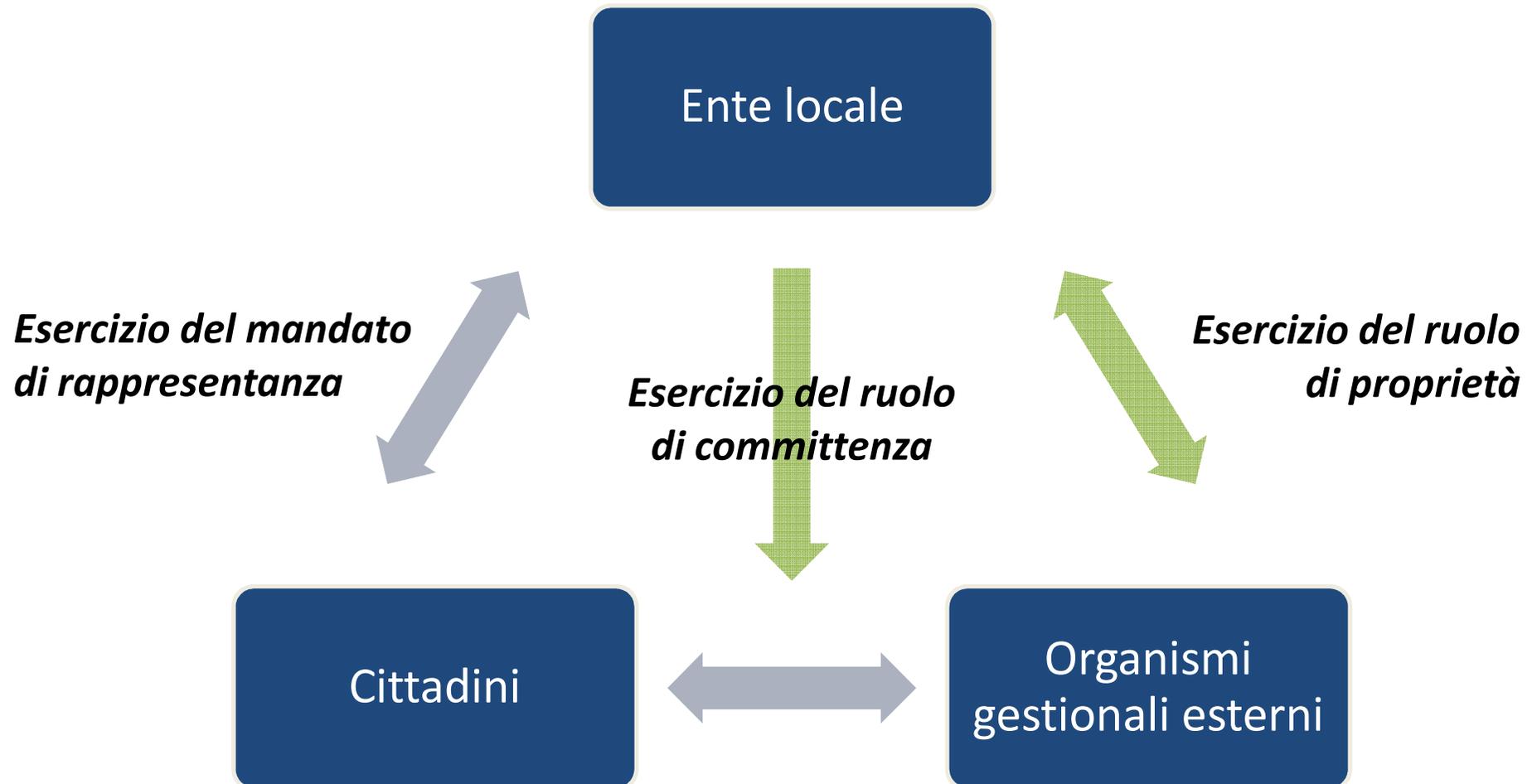
# 1. Inquadramento

L'individuazione dei servizi effettivamente affidati all'esterno:  
quali considerazioni di convenienza?

Opportunità sul piano...	Rischi sul piano...
Coerenza e strumentalità rispetto agli obiettivi strategici? <b>STRATEGICO</b>	Possibile dipendenza dai produttori nel medio termine?
Capacità produttiva adeguata a rispondere alla domanda? <b>TECNICO-PRODUTTIVO</b>	Costi e tempi della riconversione del modello produttivo?
Spinta alla "liberazione" di risorse e professionalità? <b>ORGANIZZATIVO</b>	Possibili resistenze? Costi e tempi del cambiamento organizzativo?
A parità di livelli qualitativi, recupero di risorse? <b>ECONOMICO</b>	Piena considerazione dei costi emergenti?

# 1. Inquadramento

Ruoli dell'ente e natura delle relazioni alla base del controllo



# 1. Inquadramento

## Il sistema integrato dei controlli interni dell'Ente

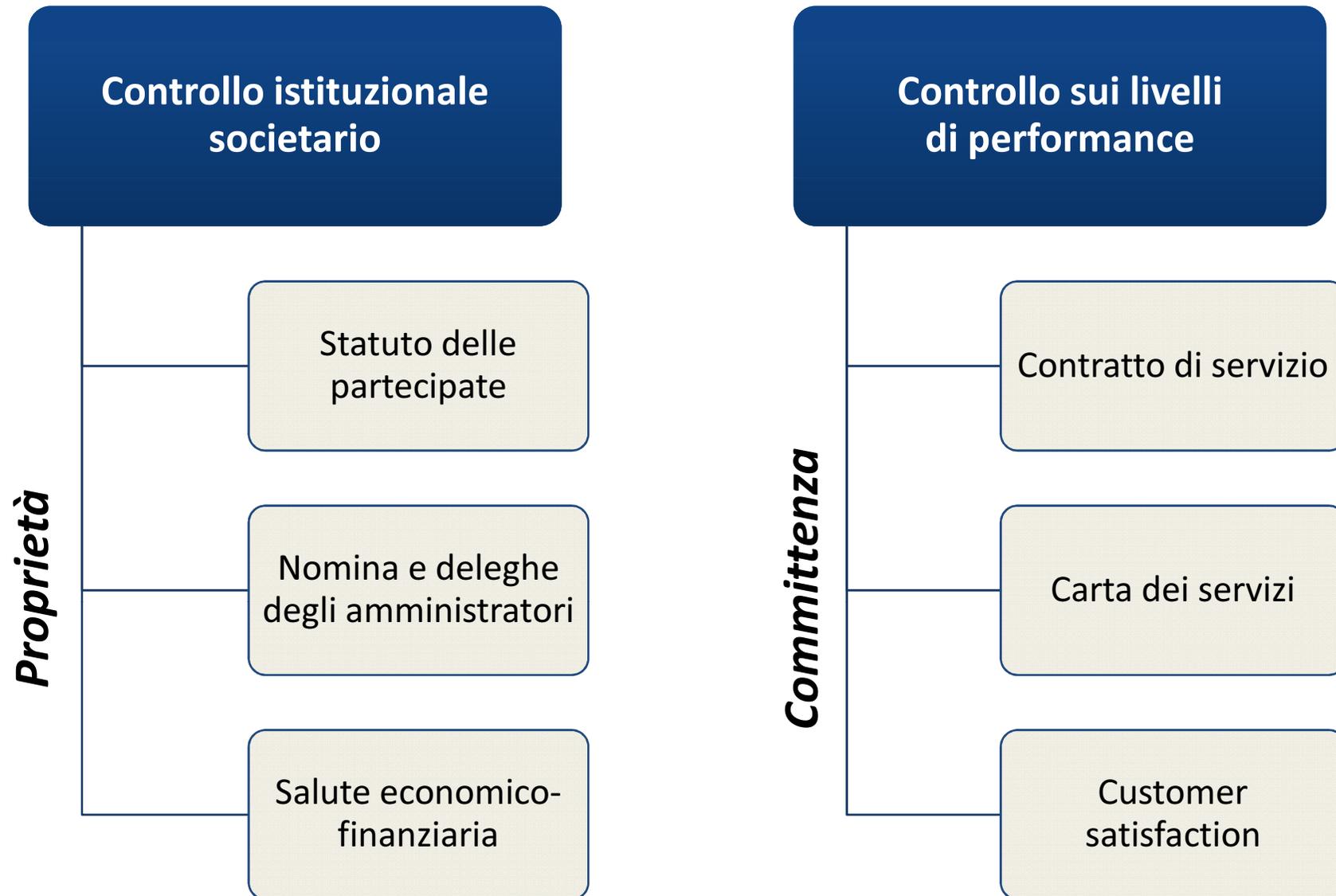
- Art. 147 TUEL e art. 3 D.L. 174/2012: obbligatorietà (con termine temporale differenziato per dimensione dell'Ente) dell'adozione di un **sistema dei controlli interni** che preveda, tra gli altri:
  - Controllo degli organismi gestionali esterni (non quotati): verifica dei livelli di performance organizzativa degli organismi gestionali esterni, in termini di congruenza dei risultati rispetto agli obiettivi affidati, sia tramite il bilancio consolidato che tramite parametri di efficienza, efficacia ed economicità,
  - Controllo di qualità: verifica dei livelli di qualità dei servizi erogati, sia direttamente che tramite organismi gestionali esterni.



(2013) Regolamento sui controlli interni

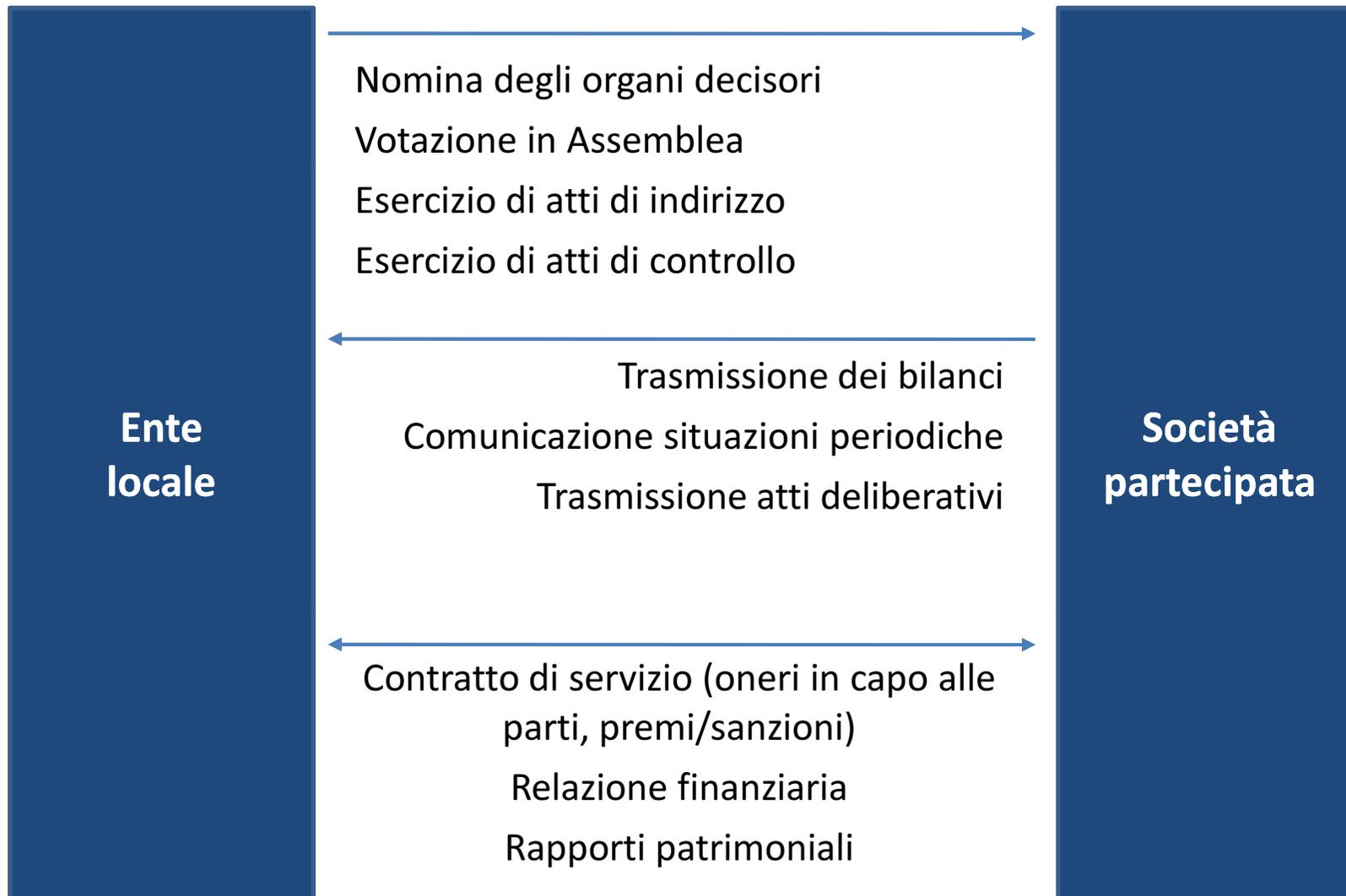
# 1. Inquadramento

Tipologia dei controlli sugli organismi gestionali esterni



# 1. Inquadramento

I flussi informativi necessari all'esercizio dei controlli



# Agenda

- 1 Inquadramento
- 2 Il sistema delle partecipate nelle grandi città**
- 3 I principali punti di forza
- 4 I principali elementi di miglioramento
- 5 Prospettive e nodi critici

## 2. Il sistema delle partecipate delle grandi città

Una fotografia della situazione esistente

	<b>N. società<sup>1</sup> partecipate (tra parentesi: "di cui in liquidazione")</b>	<b>N. società controllate / N. società partecipate</b>
Bari	11(2)	54,55%
Bologna	15(1)*	37,50%
Cagliari	5(1)	60,00%
Firenze	10	40,00%
Genova	25(1)	50,00%
Milano	16	50,00%
Napoli	18(3)	72,22%
Palermo	9	88,89%
Roma	16	62,50%
Torino	10	60,00%
Trieste	5(2)*	60,00%
Venezia	12	100,00%
<b>Totale</b>	<b>151</b>	<b>58,82%</b>

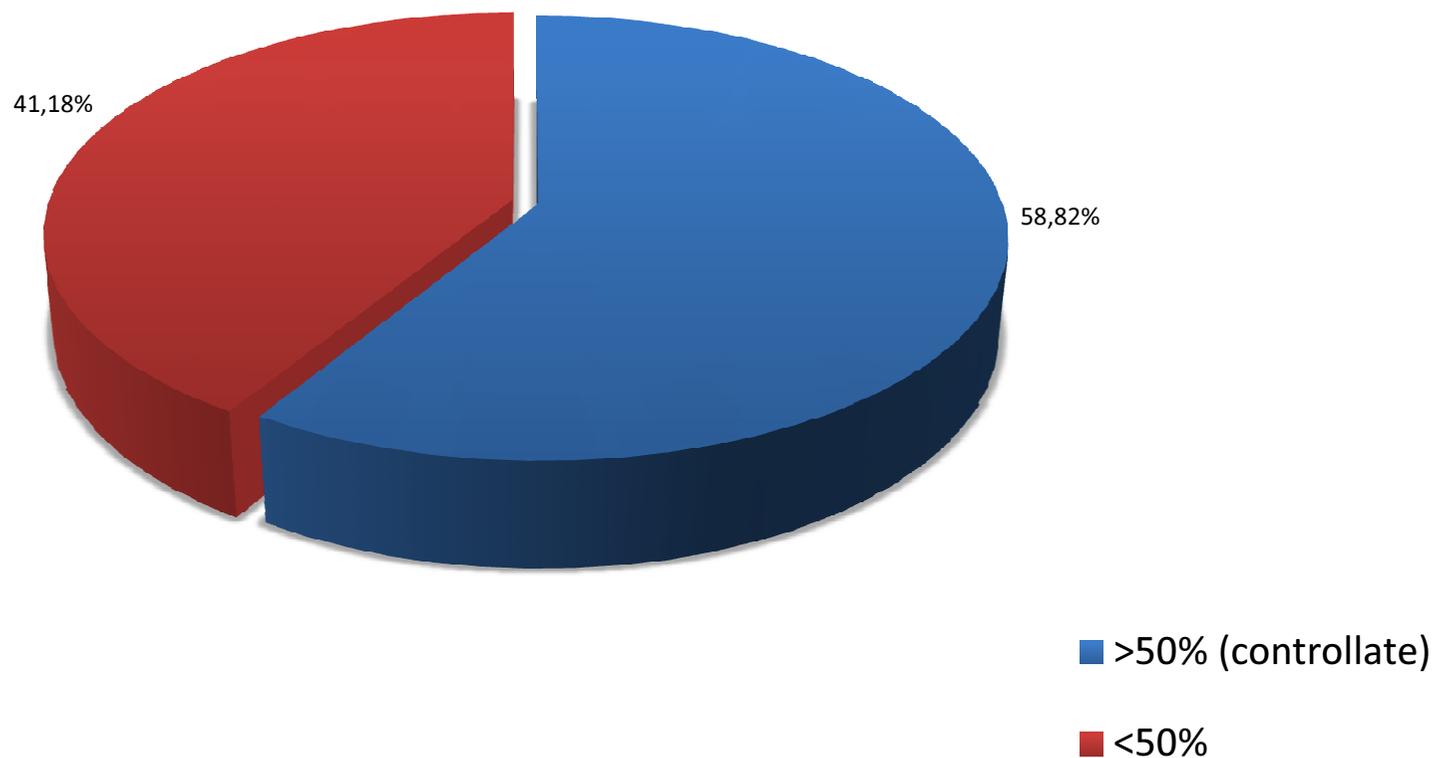
<sup>1</sup> Sono considerate, per omogeneità di dati disponibili, le sole società di capitali

\* Hera Spa è partecipata sia dal Comune di Bologna sia dal Comune di Trieste, motivo per il quale il totale è di una unità inferiore alla somma delle quantità riconducibili alle singole città

## 2. Il sistema delle partecipate delle grandi città

Una fotografia della situazione esistente

**Partecipazioni degli Enti per quota detenuta  
(di maggioranza o di minoranza)**



## 2. Il sistema delle partecipate delle grandi città

### Alcune tendenze comuni

- Processi di riorganizzazione del sistema delle partecipate *in divenire*, specialmente a seguito dell'adozione da parte degli Enti del Regolamento sui controlli interni
- Sviluppo di modelli di *governance* del gruppo pubblico locale strutturati, che prevedono normalmente:
  - Identificazione di una struttura specializzata, in staff alla Direzione Generale, incaricata dell'esercizio dei controlli tipici della funzione di **proprietà**;
  - Affidamento alle unità organizzative di linea, competenti per materia, dell'esercizio dei controlli collegati alla funzione di **committenza**.
- Tendenziale sbilanciamento a favore dell'esercizio del ruolo proprietario, e scarsa efficacia degli strumenti di controllo collegati al ruolo di committente (frammentazione dei contratti di servizio, mancanza di indicatori di performance, etc.).
- Casi di centralizzazione delle funzioni di controllo operativo tramite la creazione di una *holding* del gruppo pubblico locale.

# Agenda

- 1 Inquadramento
- 2 Il sistema delle partecipate nelle grandi città
- 3 I principali punti di forza**
- 4 I principali elementi di miglioramento
- 5 Prospettive e nodi critici

### 3. I principali punti di forza

#### Alcune esperienze significative

- Integrazione della programmazione delle società partecipate nel ciclo di gestione della performance dell'amministrazione (es. Bologna; Genova)
- Maturità degli strumenti di esercizio del ruolo proprietario, con casi particolarmente evoluti e strutturati (es. Milano; Roma)
- Alta specializzazione delle professionalità presenti nelle unità organizzative chiamate a esercitare il ruolo proprietario, e modelli di organizzazione improntati a logiche di responsabilizzazione, in cui la rigidità della gerarchia è attenuata (es. Milano, Trieste)
- Creazione di strutture di coordinamento strategico dell'attività delle diverse Direzioni chiamate, per ciascuna materia, a esercitare il ruolo di committente (es. Genova; Torino)
- Avvio di percorsi di standardizzazione degli strumenti di esercizio del ruolo di committente, anche se generalmente ancora a livello sperimentale (es. Genova; Torino)
- Lettura del vincolo normativo alla dismissione delle partecipazioni come opportunità per razionalizzare il portafoglio del gruppo pubblico locale (es. Napoli; Venezia)

# Agenda

- 1 Inquadramento
- 2 Il sistema delle partecipate nelle grandi città
- 3 I principali punti di forza
- 4 I principali elementi di miglioramento**
- 5 Prospettive e nodi critici

## 4. I principali elementi di miglioramento

### Alcune criticità ricorrenti

- Mancata sincronizzazione del ciclo di programmazione e controllo delle partecipate con quello dell'Ente comunale
- Mancanza di un approccio unitario e strutturato al *performance contracting* (standard per i contratti di servizio, premi e sanzioni, carta dei servizi, etc.)
- Asimmetria informativa tra Comune e soggetto gestore e sbilanciamento progressivo delle competenze, che nel medio termine può compromettere la capacità dell'Ente di programmare e controllare i livelli di performance dei servizi erogati
- Inadeguatezza dei sistemi informativi comunali, che dovrebbero garantire l'afflusso dei dati necessari al monitoraggio delle performance dei soggetti esterni
- Ostacoli oggettivi allo scioglimento delle società o alla dismissione delle partecipazioni (scarsa appetibilità delle società da dismettere e conseguente impossibilità di alleggerire il portafoglio delle partecipazioni “non necessarie al perseguimento dei fini istituzionali”)

# Agenda

- 1 Inquadramento
- 2 Il sistema delle partecipate nelle grandi città
- 3 I principali punti di forza
- 4 I principali elementi di miglioramento
- 5 Prospettive e nodi critici**

## 5. Nodi critici e prospettive

- Ipertrafia normativa e proliferare di nuovi termini di adempimento (disposizioni vs. complessità *de facto* e fattibilità concreta degli interventi di razionalizzazione)
- Rapporto tra esercizio del ruolo proprietario e del ruolo di committenza: polarizzazione verso due orientamenti possibili:
  - Limitazione dei controlli a livello istituzionale e societario, nella logica della tutela del ruolo di socio (controllo analogo),
  - Integrazione dei due livelli di controllo, e utilizzo del ruolo di socio come leva per la progressiva istituzionalizzazione di dinamiche informative biunivoche sui livelli di performance dei servizi erogati tramite soggetti esterni
- Ripensamento del campo di intervento dell'Ente, alla luce dell'attuazione della riforma delle città metropolitane e in coerenza con gli ambiti territoriali ottimali.