

**E' possibile migliorare il controllo e la
governance delle imprese pubbliche?
L'esperienza del Comune di Roma**

Marco Causi

Facoltà di Economia "Federico Caffè"

Università degli Studi Roma Tre

L'argomento della presentazione

Fra il 2003 e il 2005 il Comune di Roma ha avviato una riorganizzazione volta a rendere più stringenti l'indirizzo e il controllo sulle strategie e la verifica dei risultati, nonché più trasparente e incisiva la gestione dei rapporti con le proprie partecipate e controllate.

Ciò è stato realizzato mediante l'adozione di specifici strumenti derivanti dal diritto societario, unitamente al rafforzamento della struttura interna deputata ad assistere gli organi di governo del Comune nelle funzioni di indirizzo e controllo.

Il contesto

In un recente Rapporto dell'Ufficio Studi di Mediobanca questa riforma è stata analizzata e valutata come una “buona pratica” per migliorare la capacità dei Comuni di esercitare le loro funzioni di “azionisti”.

Il Comune di Roma partecipa o controlla 31 fra Società, Aziende speciali, Istituzioni, Fondazioni e Consorzi (37 nel 2001).

L'esigenza di una rivisitazione delle regole di *governance* è nata da due novità del quadro normativo: il nuovo diritto societario e il nuovo diritto dei servizi pubblici locali.

Il nuovo diritto societario

L'introduzione della nuova disciplina giuridica dei "gruppi societari", con l'art. 2497 del Codice Civile, individua una responsabilità diretta nei confronti dei soci e dei creditori sociali della società o ente che esercita attività di direzione e coordinamento.

Tale nuova disciplina pone il Comune di Roma in una posizione effettiva di "Capogruppo", rendendo inderogabile il potenziamento della propria funzione di controllo.

Il nuovo diritto dei servizi pubblici locali

L'art. 113 del T.U.E.L., così come modificato dalla L. 350/2003, introduce in Italia il modello di gestione dei servizi pubblici locali cosiddetto “*in house providing*”, ampiamente utilizzato nei paesi del Nord Europa, in Germania e in Francia.

Tale modello prevede che la titolarità del servizio possa essere affidata direttamente a “società a capitale interamente pubbliche a condizione che l'Ente titolare del capitale sociale eserciti sulle società un **controllo analogo** a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'Ente che la controlla”

Il controllo analogo

Non è ancora chiaro quali elementi possano dare sostanza al “controllo analogo”: la giurisprudenza nazionale e comunitaria è già stata più volte chiamata in causa per dirimere la questione, e si può prevedere che sarà spesso coinvolta anche in futuro.

Il Comune di Roma ha fornito una possibile interpretazione del “controllo analogo”, basata su previsioni statutarie, sull’adozione di codici di *corporate governance* e di comportamento, sulla definizione di obblighi informativi, nonché sulle carte dei servizi e sui contratti di servizio.

Gli Statuti e i Codici

I nuovi Statuti delle società partecipate o controllate possono, in linea generale, essere interpretati in base all'obiettivo di estendere le regole Consob valide per le società quotate a tutte le società. Si prevede, in particolare, l'adozione:

- di un codice di *corporate governance* finalizzato alla regolamentazione dell'organizzazione interna della società, determinandone il sistema di direzione e controllo attraverso l'individuazione degli organi societari, del loro funzionamento e delle specifiche competenze ad essi attribuite;
- di un "codice di comportamento" che detta le linee guida del codice etico di cui si dovranno dotare le società (anche ai sensi del D.L. n. 231-2001), individua i flussi di informazione tra gli organi delle singole società e il socio Comune di Roma, tenendo anche conto delle particolarità connesse alla natura pubblicistica di tale socio, detta le regole di condotta per le nomine dei componenti dei Consigli di Amministrazione e dei Collegi Sindacali delle società controllate e partecipate di secondo livello.

Obblighi informativi e autorizzazioni

Le società *in house* sono tenute anche a:

- predisporre annualmente una Relazione Previsionale Aziendale (RPA) contenente la definizione dei piani strategici, finanziari, economici e patrimoniali e dei piani di investimento di breve e lungo periodo, il budget dettagliato relativo all'esercizio successivo, una relazione di *risk management* per l'anno a venire ed una relazione annuale di valutazione complessiva curate dall'ufficio di *internal auditing*.
- predisporre un sistema di periodico (trimestrale per le società di capitali e quadrimestrale per le Aziende Speciali) sul generale andamento della gestione economica, finanziaria e patrimoniale, nonché sulle operazioni di maggior rilievo da inviare all'Amministrazione Comunale.
- richiedere la preventiva autorizzazione dei Soci sulle più rilevanti operazioni che gli amministratori intendono compiere, quali ad esempio l'assunzione di nuovi servizi, l'acquisizione o la dismissione di partecipazioni, l'emissione di obbligazioni, il sistema tariffario.

Codice di *governance*

- Attribuzione al CdA di un ruolo di direzione e di controllo dell'attività sociale, con esclusione della gestione operativa, di pertinenza del solo AD, con lo scopo di evitare una gestione collegiale di tutti gli amministratori; si favorisce quindi una netta distinzione nei rapporti tra il CdA, l'AD, il Collegio Sindacale e la Società di Revisione (nota bene: il passo successivo sarebbe di adottare il modello “dualistico” di *governance*”).
- Creazione di una struttura di *internal audit*, che alle dirette dipendenze del Presidente del CdA, garantisca una corretta gestione attraverso l'affidabilità delle informazioni e la conformità degli adempimenti operativi alle leggi e alle procedure interne.
- Istituzione di una “Unità Organizzativa” con funzioni di valutazione e di gestione dei rischi aziendali alle dirette dipendenze dell'AD.
- Obbligo al Presidente di informazione del socio pubblico sull'andamento aziendale.
- Obbligo all'AD di un reporting trimestrale al CdA.
- Definizione del Collegio Sindacale quale “garante della legalità dell'amministrazione”, di cui “risponde direttamente al socio Comune di Roma”; inoltre il Collegio Sindacale è tenuto ad effettuare uno scambio periodico di informazioni con l'ufficio di *internal audit* e con la Società di Revisione, quando prevista.

Il Codice di comportamento include:

- il “Codice Etico” rivolto ad Amministratori, Sindaci e dipendenti della società, i quali sono vincolati alle norme e ai contenuti “nel rispetto dei principi etici generali, quali l’obbligo di diligenza, lealtà, imparzialità, trasparenza, correttezza ed efficienza”;
- il “Regolamento Gare” che disciplina le procedure da osservare sia per l’acquisizione di forniture di beni e servizi che per lo svolgimento di incarichi conferiti dall’Amministrazione comunale;
- gli obblighi informativi nei confronti del Comune di Roma che, come già detto, riguardano la Relazione Previsionale Aziendale (RPA) e la relazione di gestione trimestrale;
- le “Regole di Condotta” per le nomine dei CdA e dei Collegi Sindacali delle società controllate e partecipate di secondo livello, a cui vanno estesi i Codici della società madre.

Il rafforzamento della struttura interna

Sul fronte interno al Comune, è stato fortemente potenziato, con l'ingresso di 4 nuovi Dirigenti, di cui due con esperienza aziendale, un Dipartimento (il XV) a cui è stato attribuito il compito di assistere gli organi comunali:

- nel controllo del *reporting* trimestrale e strategico;
- nella verifica delle politiche e delle strategie del gruppo;
- nella verifica dei contratti di servizio, in collaborazione con gli altri Dipartimenti dell'Amministrazione intestatari degli stessi (e cioè "clienti" delle società)

Le funzioni di “holding”

Il Dipartimento XV ha avviato la produzione di due “collane” informative:

- reportistica a cadenza trimestrale nella quale vengono presentati e analizzati i risultati economico patrimoniali e finanziari delle società controllate;
- relazione annuale, allegata al bilancio di previsione del Comune, nella quale vengono presentati i risultati economico patrimoniali e finanziari dei soggetti controllati relativi all'anno precedente, al semestre dell'anno in corso, nonché i contenuti delle RPA per l'esercizio a venire.

Infine, per rendere il controllo sulle proprie partecipate rapido ed efficiente il Comune di Roma ha costituito una srl, denominata Servizi Azionista Roma, con funzioni di supporto tecnico al Dipartimento XV. In particolare la società, che si avvale di professionisti e di giovani stagisti, si occupa di analisi di bilancio e attività di *benchmarking*, di verifica dei principi contabili utilizzati nella redazione dei documenti economici, di valutazioni degli investimenti e affianca il Dipartimento XV nei rapporti con gli organi di controllo (Collegi Sindacali e Società di Revisione).

Uno degli obiettivi della Servizi Azionista Roma srl sarà anche la redazione del bilancio consolidato del Gruppo Comune di Roma.

L'investimento sulle “regole” produce qualche risultato?

Dall'analisi svolta emerge con evidenza che, accanto ai vincoli posti dal quadro giuridico, il Comune di Roma ha inteso perseguire anche obiettivi di efficienza e di efficacia. E' troppo presto, naturalmente, per valutarne il perseguimento. Tuttavia, secondo Mediobanca, nell'ultimo biennio il “Gruppo Comune di Roma” ha:

Migliorato il risultato netto di 43 milioni;

Migliorato il MON di 182,5 milioni;

Realizzato investimenti per 608 milioni.

I primi due dati sono, in base al *benchmarking* di Mediobanca, i migliori risultati dinamici fra i gruppi di aziende dei grandi Comuni italiani.

Il terzo dato rappresenta un massimo storico assoluto per le aziende del Comune di Roma.

Può (e deve) il Comune essere azionista?

Per i Comuni lo “strumento” delle partecipazioni societarie non coinvolge ormai solo i servizi pubblici locali tradizionali, ma anche una serie di altre missioni destinate comunque a restare a controllo pubblico, anche in una fase storica che dovesse, nel futuro, diventare più propensa alle liberalizzazioni rispetto a quella attuale.

Si pensi, ad esempio, alle società proprietarie di reti e infrastrutture collettive, oppure a organizzazioni d'impresa in settori no profit, come la cultura o il sociale.

Il “mestiere” dell’azionista pubblico

Ne segue che i Comuni devono in ogni caso impegnarsi a far bene il “mestiere dell’azionista”, superando i due tradizionali problemi che si pongono nei rapporti fra un socio pubblico e un’impresa pubblica (e che si producono in ogni caso in cui l’azionista sia un soggetto collettivo, non dotato di strumenti adeguati per esercitare il controllo, come avviene ad esempio nelle grandi società cooperative con basi sociali di massa):

- un’interpretazione delle funzioni di indirizzo e di controllo in chiave esclusivamente “politica”;
- un’eccessiva autoreferenzialità del management, basata su forti asimmetrie informative e su un’interpretazione totalmente “fiduciaria” del proprio mandato.

Conclusioni

L'esperienza del Comune di Roma può rappresentare un tentativo di fornire una risposta ai due problemi:

- da un lato, attraverso una trasparente regolamentazione delle funzioni di indirizzo e di controllo in capo al socio pubblico/collettivo;
- dall'altro lato, attraverso una moderna definizione dei meccanismi di governo aziendale, di *accountability* sull'evoluzione aziendale e di responsabilizzazione del management.