



**DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E
MANAGEMENT**

Corso di laurea in Strategia, Management & Controllo

TESI DI LAUREA MAGISTRALE

*I riflessi del dissesto comunale sulla società partecipata:
Il caso Azienda Speciale Pluriservizi Viareggio*

**Relatore:
Prof. Luca Nannini**

**Candidato:
Luca Cricchio**

ANNO ACCADEMICO 2014/2015

Ai miei genitori, a cui devo tutto.

Introduzione.....	5
Cap 1 Aziende Speciali: Profili Giuridici	7
1.1 Cenni sul servizio pubblico locale	7
1.2 Il modello azienda speciale	12
1.2.1 L'azienda speciale (Art 114 T.U.E.L.).....	17
1.2.2 Indirizzi, finalità e vigilanza	18
1.2.3 Governance e atti fondamentali.....	19
1.2.4 Complessità radicamento territoriale e poliformismo organizzativo	23
Cap 2 Crisi e risanamento	27
2.1 Crisi, cause della crisi e risorse distintive : un approccio “diverso”	27
2.2 Successo e crisi : caratteristiche comuni	28
2.3 Cause della crisi : come ripartire?.....	30
2.4 I caratteri delle risorse distintive	32
2.5 Da cosa ripartire	33
2.6 Opzioni reali come “Potenzialità sinergiche”	34
2.7 Vantaggio competitivo nell’ottica delle strategie di risanamento	36
2.8 I processi organizzativi e le strategie di risanamento.....	39
2.8.1 Il nuovo contesto degli enti pubblici	39
2.8.2 I processi organizzativi	40
2.8.3 I valori organizzativi nel rilancio dell’azienda.....	42
2.8.4 Riqualficazione del soggetto umano	45
2.8.5 Ristrutturazione organizzativa nelle strategie di risanamento.....	46
2.8.6 La struttura organizzativa.....	49
2.8.7 Vincoli assunzionali a carico delle aziende speciali	52
2.8.8 Spending review : vincoli per le società partecipate	55
2.9 Ristrutturazione finanziaria e strategie di risanamento	57
2.9.1 Ristrutturazione finanziaria nelle Aziende Speciali.	59
2.9.2 Responsabilità del socio per le perdite.....	68
2.10 Il controllo nelle aziende speciali: il controllo analogo	73
2.11 Il controllo nelle società partecipate e nell’azienda speciale	77
2.12 Il controllo delle performance nella PA	83
2.13 Il controllo di qualità nelle amministrazioni pubbliche	93
2.14 Fallibilità delle società pubbliche e enti strumentali.....	96
Cap 3 Dissesto Enti Locali e analisi del caso.....	105
3.1. La recente evoluzione e l’istituto del dissesto.....	105
3.1.1 Presupposti per la deliberazione del dissesto finanziario.....	107

3.1.2	Conseguenze della dichiarazione di dissesto	110
3.1.3	L'organo straordinario di liquidazione.....	111
3.1.4	Compiti dell'organo straordinario di liquidazione	113
3.1.5	L'attività di liquidazione	116
3.1.6	L'obiettivo della gestione stabilmente riequilibrata.....	117
3.2	Analisi del caso: Azienda Speciale Pluriservizi	126
3.2.1	Azienda Speciale Pluriservizi Viareggio: organizzazione e statuto	126
3.2.2	Analisi economico - finanziaria	142
3.2.3	Analisi per Aree strategiche d'affari	162
3.2.4	Interventi strategici, organizzativi e finanziari.....	202
	Conclusioni	209
	Bibliografia e sitografia	215
	Ringraziamenti	217

Introduzione

Introduzione

La presente tesi ha come obiettivo quello di indagare gli effetti che il dissesto finanziario dell'Ente Locale Comune ha sulle aziende partecipate, ovvero valutare gli effetti indotti di una crisi aziendale. La complessa situazione economica-finanziaria dell'Ente come vedremo si ripercuoterà sulle sue società partecipate, in special modo su quelle che hanno in gestione servizi strumentali all'Ente stesso, o che svolgono servizi pubblici locali e i cui rapporti finanziari con il Comune sono disciplinati da un contratto di servizio.

In particolar modo prenderemo ad esempio un'azienda partecipata dal Comune di Viareggio, la Azienda Speciale Pluriservizi che sarà oggetto della nostra analisi.

Dopo aver inquadrato giuridicamente l'Azienda Speciale, tratteremo le cause della crisi, le azioni e quali siano gli aspetti su cui focalizzarsi e che devono comporre un risanamento aziendale, e le peculiarità per le aziende in questione.

Successivamente abbiamo approfondito il controllo di qualità ma anche il controllo delle società partecipate e il controllo analogo per quanto riguarda le aziende speciali, come strumenti di prevenzione e fronteggiamento della crisi stessa. Sempre per quanto concerne le aziende pubbliche, abbiamo tracciato un profilo sull'assoggettamento o meno degli enti pubblici, in special modo gli enti strumentali, alle procedure concorsuali.

Successivamente, dopo aver analizzato da un punto di vista giuridico la disciplina del dissesto e le sue conseguenze, passeremo come detto allo studio del caso specifico, verificando la situazione economico finanziaria dell'Azienda e ai vari interventi anche in prospettiva che l'azienda ha messo o vorrebbe mettere in atto e i riflessi del dissesto sull'ente partecipato.

L'azienda oggetto del nostro caso come detto è l'Azienda Speciale Pluriservizi Viareggio che si occupa della gestione delle farmacie comunali, dei cimiteri comunali, delle mense scolastiche e servizi ausiliari, gestione di una RSA e eroga i servizi socio assistenziali nel Comune di Viareggio.

Cap 1 Aziende Speciali: Profili Giuridici

1.1 Cenni sul servizio pubblico locale

L'art. 112 del TUEL¹ stabilisce che “Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività volte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”.

Il servizio pubblico, prende la denominazione di locale quando è caratterizzato da :

- Imputabilità all'ente locale del servizio ;
- Oggetto del servizio consistente nella produzione di beni ed attività destinati e rivolti alla comunità locale ;
- Scopo consistente nella realizzazione di fini sociali e nella promozione e sviluppo delle comunità locali.

La riformulazione dell'art 113 e 113 bis del TUEL, per effetto della nuova riforma del 2004 dei servizi pubblici locali, ha introdotto la distinzione tra servizi pubblici a rilevanza economica e servizi pubblici privi di tale rilevanza; non risultano però chiari i confini della distinzione, e lo stesso legislatore non ha provveduto a renderli più chiari. A tal fine, possiamo richiamare il contenuto del “Libro Verde sui servizi di interesse generale” della Commissione Europea che definisce i servizi privi di rilevanza economica come quelli riconducibili nell'ambito dei servizi sociali. La distinzione non sarebbe riconducibile alla natura (industriale o meno) delle attività relative ai servizi da affidare, ma alla complessità e alla remuneratività delle stesse.

¹ Art. 112 Decreto Legislativo 267 del 2000

La distinzione operata dal legislatore incide soprattutto sulle diverse modalità di affidamento e di gestione dei servizi dettata appunto dagli art 113 e 113 bis del TUEL.

L'erogazione dei servizi pubblici è storicamente riconducibile agli Enti Locali ed in particolare ai comuni. Da oltre un secolo in Italia, le strutture municipali hanno sempre provveduto direttamente a soddisfare i bisogni delle proprie comunità, ma a partire dagli anni 90, questa struttura organizzativa ha cominciato a rivelarsi inadeguata rispetto al mutato quadro della realtà italiana. Le più significative ragioni della crisi del modello municipale della gestione diretta dei servizi possono essere così sintetizzate :

- Il crescere della complessità del sistema dei servizi per l'emergere di nuovi e più articolati bisogni ;
- L'insostenibilità dei costi
- L'esigenza di strutture di gestione dei servizi più agili e snelle
- Il processo di integrazione europeo e la pressione comunitaria per l'apertura del mercato dei servizi, associato all'azione di liberalizzazione a livello nazionale di alcuni settori dei servizi pubblici e articolazione su base sovracomunale di molti servizi
- Generale crisi del modello dell'intervento pubblico in economia, aggravata da fenomeni degenerativi quale quello della corruzione

Quindi all'inizio degli anni 90, abbiamo un processo di esternalizzazione che ha investito il settore dei servizi pubblici , che ha assunto diverse connotazioni :

- Privatizzazioni formali , cioè creazione di società a totale partecipazione pubblica, cui affidare direttamente la gestione del servizio
- Privatizzazioni sostanziali , cioè cessione a soggetti privati della società affidataria del servizio o del controllo di essa
- Ricorso al mercato , cioè servizio affidato a soggetti terzi (a capitale pubblico, privato o misto) scelti a seguito di gara pubblica

Il processo di esternalizzazione ha comportato la trasformazione dell'Amministrazione pubblica in interprete dei bisogni dei cittadini utenti e responsabile del loro soddisfacimento attraverso idonei operatori, con il graduale superamento del suo ruolo di erogatore diretto del servizio. L'affidamento ad un soggetto esterno quindi ha determinato la necessità di una netta definizione dei rispettivi ruoli. A tal fine, si distinguono due differenti posizioni che svolgono alcune fondamentali e diverse funzioni: da un lato l'Ente locale con la sua attività di indirizzo e controllo, dall'altro il soggetto erogatore, che si occupa dell'organizzazione materiale del servizio. Vediamolo nello specifico.

Il Ruolo dell'ente locale

• *Indirizzo*

La scelta delle soluzioni che, compatibilmente con la disponibilità di risorse dell'ente affidante o dell'utenza (sopportabilità della tariffa), possono meglio soddisfare le legittime aspettative dei cittadini, non termina con l'affidamento dell'esecuzione del servizio. Spetta, infatti, all'Amministrazione la valutazione della bontà e/o attualità e adeguatezza dei servizi previsti nei contratti di affidamento. Ogni soluzione adottata, tanto più se innovativa (come nel caso di settori ad alta innovazione tecnologica o nei quali la variabilità socio-culturale sia alta) contiene elementi di previsione di fatti futuri che sono da verificare.

È compito dell'ente affidante, pertanto, la costante verifica della bontà delle soluzioni adottate e l'iniziativa di adeguare il servizio alle mutate esigenze dei cittadini.

Esso si avvarrà del supporto tecnico-operativo dell'erogatore, poiché dovrà operare scelte che si riferiscono non solo al servizio vero e proprio, ma anche ai servizi connessi ed alle politiche generali o intersettoriali; non dovrà né delegare al gestore né rendere vacante questa funzione.

• *Controllo*

L'ente locale dovrà esercitare, limitandosi esclusivamente agli aspetti prestazionali e non a quelli organizzativi interni del gestore, l'effettiva e corretta erogazione di quanto previsto contrattualmente. Tale attività, che assume particolare importanza in una visione temporale pari a quella della durata dell'affidamento, dovrà essere svolta attraverso una

serie di strumenti di rilevamento e controllo che garantiscano un reale e costante monitoraggio delle prestazioni erogate e dei loro risultati.

L'ente locale potrà avvalersi del gestore per ottenere, contrattualmente, dati relativi alla gestione, che insieme ad altri sistemi di informazione, permette di attivare la fase di valutazione e controllo dei risultati e di indirizzo

Il Ruolo del soggetto gestore

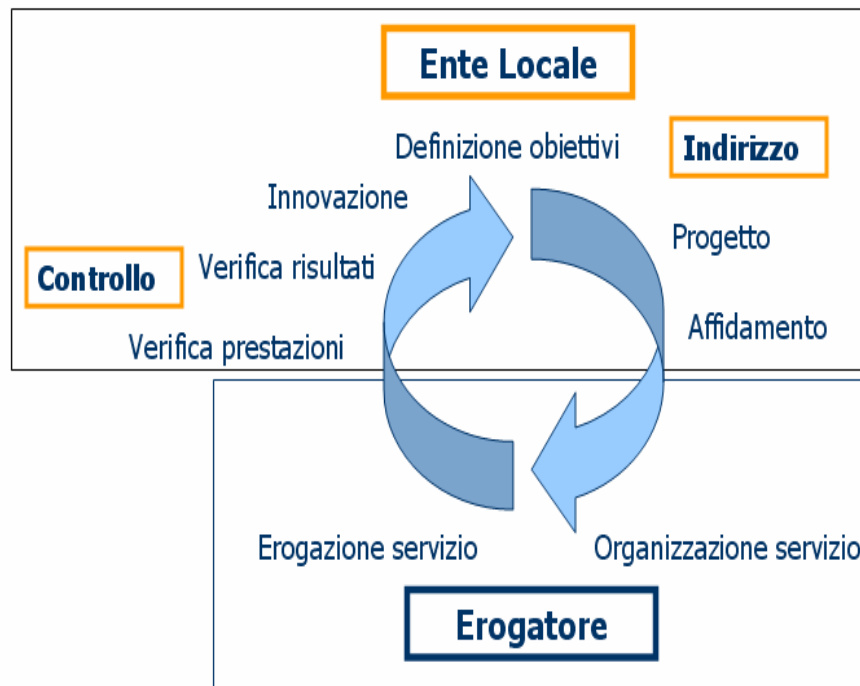
- Organizzazione servizio

L'affidatario individuato dall'ente locale organizza l'erogazione del servizio seguendo gli indirizzi dell'amministrazione affidante, ma mantenendo piena autonomia nella gestione. Pertanto, il soggetto affidatario organizza le risorse strumentali ed umane disponibili secondo modalità di cui assume la responsabilità ed al di fuori delle ingerenze della P.A. affidante

- Erogazione servizio

L'affidatario, sulla base della propria autonomia organizzativa e seguendo gli indirizzi ed obiettivi fissati dall'Amministrazione affidante, eroga il servizio, garantendo il conseguimento degli standard prestazionali pattuiti.

Nuovo ruolo degli Enti Locali



I contratti di affidamento dei servizi

Gli aspetti rilevanti di un contratto di concessione sono caratterizzati dalle seguenti categorie di problematiche economiche:

- **Durata:** usualmente un contratto di concessione ha sempre una scadenza contrattualmente predeterminata; la durata ottimale di una concessione dipende dal grado di instabilità del settore e dal grado di specificità degli investimenti. Le convenzioni tra Pa e imprese spesso contengono pure disposizioni sulla rinnovabilità della concessione ed altre sulla possibilità di revoca; le prime possono servire come incentivi alle imprese sia ad effettuare maggiori investimenti, sia a conservare una buona reputazione agli occhi dell'ente concedente; le altre sono forme di minaccia che la Pa può utilizzare se sorgesse qualche problema circa la gestione del servizio.
- **Aspetti economici:** un rapporto di concessione è caratterizzato sotto il profilo economico dalle prestazioni reciproche contrattate tra Pa e imprese, quali il corrispettivo per l'esclusiva, il canone di concessione, gli eventuali sussidi

pubblici alla produzione, dal tipo di regolazione tariffaria e dagli impegni assunti dall'impresa in termini di investimenti. L'autorità pubblica può stabilire che la remunerazione del concessionario dipenda esclusivamente dalla riscossione delle tariffe pagate dagli utenti o che sia in parte basata su sussidi annuali a carico dell'ente concedente. Gli investimenti possono essere di natura ordinaria, cioè inerenti alla manutenzione degli impianti, o straordinaria, cioè miranti ad estendere la capacità di fornitura del servizio, a migliorare la qualità della performance o a ridurre i costi operativi mediante tecnologie più avanzate. Questi ultimi sono decisi di comune accordo fra le parti e possono essere finanziati o dall'autorità pubblica o direttamente dal concessionario.

- Risoluzione delle controversie: le concessioni sono inevitabilmente dei contratti incompleti ma le parti possono scegliere di definire subito come affrontare le eventualità future prevedibili al momento dell'affidamento, o di lasciare aspetti del contratto da definire ogni volta in modo flessibile.
- Proprietà e trasferibilità degli impianti: la proprietà sugli impianti necessari alla fornitura di un Spl può essere attribuita sia alla Pa che al concessionario. nel primo caso risultano affidati in gestione al concessionario, e al termine del contratto di servizio ritornano nella piena disponibilità della Pa; un tale assetto riduce gli oneri finanziari a carico dell'impresa, ma indebolisce i suoi incentivi alla manutenzione delle strutture. Nell'altro caso invece l'impresa sarà interessata sia all'efficienza operativa degli impianti che alla loro estensione ed innovazione, poiché, anche in caso di cessazione del rapporto di concessione, potrà richiedere un congruo rimborso per il loro trasferimento al nuovo gestore².

1.2 Il modello azienda speciale

L'azienda speciale rappresenta una forma giuridica di diritto pubblico “pensata” per la gestione dei servizi di rilevanza imprenditoriale. L'azienda è considerata l'evoluzione della cosiddetta “Azienda Municipalizzata”, disciplinata dalla legge Giolitti del 1903 e dal successivo testo unico n. 2578/1925. La legge 103/1903 interveniva a colmare un

² Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali ,a cura di L.Robotti. Gare e contratti nei servizi pubblici locali, L. Bardelli N. Doni

vuoto normativo, disciplinando una materia di importanza fondamentale, ossia la gestione diretta di servizi di primaria necessità in alternativa alla concessione all'industria privata. La situazione infatti era divenuta insostenibile, in quanto era caratterizzata dalla diffusa presenza di gestori privati operanti in regime di monopolio a cui i Comuni concedevano gli impianti e l'esercizio di questi servizi, per sottrarsi ai notevoli investimenti che l'erogazione dei servizi pubblici comportavano, soprattutto nelle grandi città. Questo quadro va visto all'interno del panorama italiano di fine 800, che vedeva il continuo e accentuato processo di industrializzazione e urbanizzazione delle città.

La legge 103/1903, confluita poi nel T.U. rimasto in vigore fino al 1990, istituiva così la figura delle "aziende municipalizzate". Stabiliva di fatto la possibilità dell'Ente di amministrare questi servizi in via diretta (a cura degli stessi organi comunali), affidarli in concessione a privati, o dare la gestione dei suddetti servizi ad aziende speciali, prive di personalità giuridica, ma dotate di ampia autonomia amministrativa.

La finalità originaria, legata all'intento di migliorare i servizi e di collettivizzare gli utili, era però spesso fuorviata dallo scopo di offrire agli utenti servizi sottocosto, accollando l'onere dei maggiori costi alle amministrazioni comunali in primis, e dopo allo Stato, che era costretto ad intervenire per risanare i bilanci dei comuni dissestati, creando una crescente diffidenza verso la municipalizzazione.

L'ordinamento delle aziende speciali ha trovato poi cittadinanza giuridica nel D.P.R. n. 902/1986, che riguardava le aziende speciali dipendenti dagli enti locali.

Le aziende speciali trovano in epoca più vicina a noi, una collocazione sistemica all'interno della riforma delle autonomie locali, approvata con la legge 142/1990, che oltre a ridefinire la gestione mediante azienda speciale, ha previsto la gestione per mezzo di un consorzio.

La suddetta legge disponeva che i comuni e le province potevano gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme :

- a) In economia, quando per le modeste dimensioni e le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire un'azienda
- b) In concessione a terzi
- c) A mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica (c.d. pluriservizi)

- d) A mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale
- e) A mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione al servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati

Dal disposto normativo emergeva che l'azienda speciale fosse la modalità con la quale gli enti locali possano erogare quei servizi a rilevanza economica ed imprenditoriale.

Il contenuto normativo della legge 142/1990 divenne, 10 anni più tardi, l'art 113 del dlgs 18 agosto 2000, recante la dicitura "Testo Unico degli Enti Locali".

In questo contesto l'azienda speciale si caratterizza per essere "ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale e strumentale" (art 114 comma 1, dlgs n.267/2000 – TUEL)³.

Tre sono le caratteristiche maggiormente degne di nota, sulle quali pare opportuno soffermarci :

- È dotata di personalità giuridica : nella sua natura di ente pubblico economico, l'Azienda Speciale è iscritta al registro delle imprese, è assoggettata al regime fiscale e alla disciplina di diritto privato per quanto attiene all'impresa e ai rapporti di lavoro dei dipendenti e gode di autonomia patrimoniale rispetto all'ente di appartenenza (da notare la diversità con le aziende municipalizzate, che non avevano personalità giuridica)
- È ente strumentale dell'ente locale : l'azienda e le sue attività devono essere orientate al medesimo scopo dell'ente locale, vale a dire il benessere e lo sviluppo della collettività locale; malgrado la sua autonomia, l'azienda mantiene un forte carattere pubblico in termini di fini sociali
- Gode di autonomia imprenditoriale : l'autonomia dell'azienda speciale comprende tutto quanto non spetti espressamente all'ente locale (comma 6 e 8 art 114). È imposto ad essa l'obbligo dell'osservanza del criterio di economicità oltre che di efficacia e efficienza e del pareggio di bilancio. Bisogna tener presente comunque come l'azienda speciale resti soggetta al

³ Le aziende speciali : un modello ancora vivo? ; A. Santuari, www.osservatorioappalti.unitn.it

diritto pubblico e la negoziazione privatistica che la riguarda è regolata da procedure di diritto pubblico, da atti amministrativi e deliberazioni che esprimano la volontà dei Comuni da cui è istituita

La normativa contempla due forme di azienda speciale, differenziate in ragione della compagine sociale : l'azienda speciale monocomunale (unico ente locale costituente) e azienda speciale consortile (partecipazione di più comuni in forma associativa).

La personalità giuridica e l'autonomia imprenditoriale, rispetto all'ente locale conferente, evidenziano come la scelta del legislatore sia ricaduta, per quanto riguarda il modello di gestione, sul cosiddetto "modello aziendale" rispetto al più arcaico sistema delle "municipalizzate".

Ancora più recenti, e di portata significativa, sono le disposizioni contenute nella legge finanziaria del 2002. In particolare l'art. 35 sostituisce e riforma l'art. 113 del T.U. relativo alle forme di gestione, introducendo un nuovo art. 113 e 113 bis.

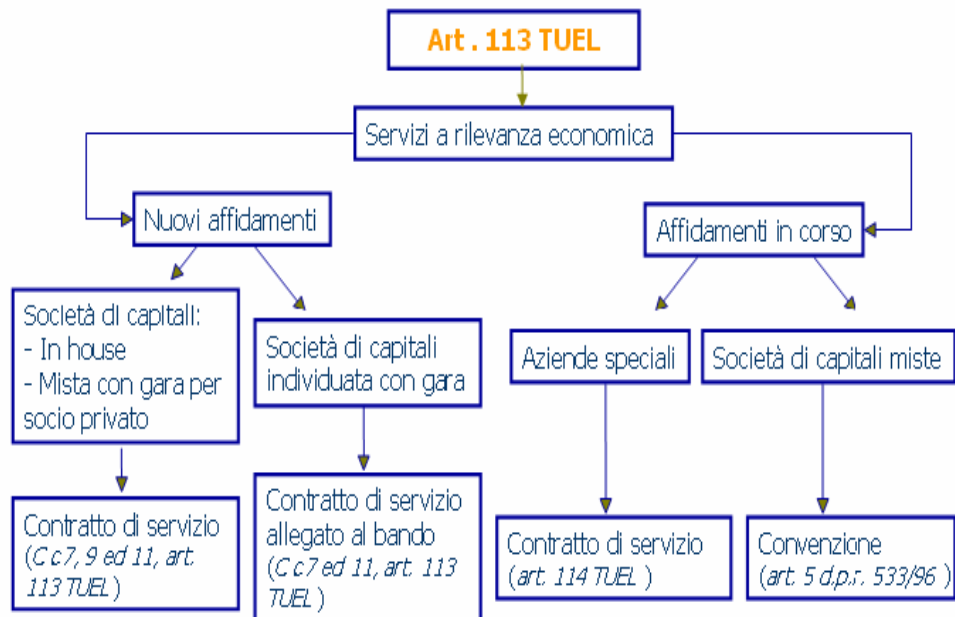
Sostituisce anche il concetto da servizi, "aventi rilevanza economica", a servizi "aventi rilevanza economica industriale".

In particolare l'art. 113 bis prevede che i servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale sono gestiti mediante affidamento diretto a :

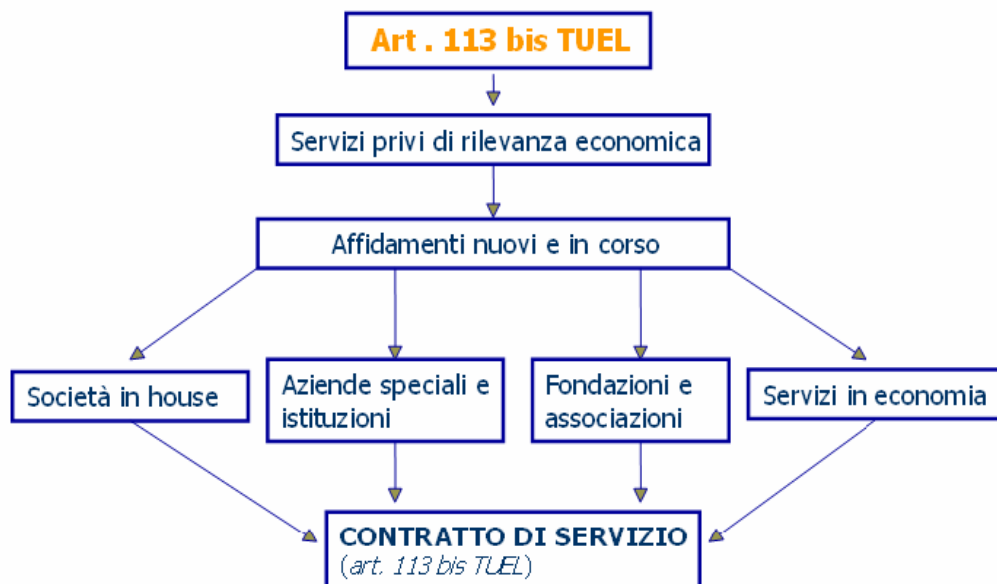
- Istituzioni ;
- Aziende speciali, anche consortili ;
- Società di capitali costituite o partecipate dagli EE.LL regolate dal codice civile art. 31 comma 8

Il cambiamento normativo che istituisce l'art. 113 e 113 bis, dovuto alla legge finanziaria del 2002, è di seguito illustrato.

Quadro normativo



Quadro normativo



1.2.1 L'azienda speciale (Art 114 T.U.E.L.)

L'azienda speciale è definita come “ un ente strumentale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto. Informa la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità e ha l'obbligo di pareggio del bilancio. Nell'ambito della legge l'ordinamento e il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinate dal proprio statuto e dai regolamenti. Ha un apposito organo di revisione e autonome forme di verifica della gestione. L'attività di vigilanza e controllo spetta all'ente locale anche attraverso l'approvazione degli atti fondamentali: il piano programma , i bilanci economici di previsione (pluriennali e annuali), il conto consuntivo e il bilancio di esercizio”⁴.

Il Comune :

- Conferisce il capitale di dotazione ;
- Designa i membri del Consiglio d'Amministrazione ;
- Determina le finalità e gli indirizzi ;
- Approva gli atti fondamentali dell'Azienda ;
- Esercita la vigilanza e la verifica dei risultati di gestione ;
- Copre le eventuali perdite di bilancio.

Il Consiglio Comunale, con la deliberazione di costituzione indica gli indirizzi e gli obiettivi generali che l'azienda deve perseguire, i trasferimenti patrimoniali e finanziari del comune ed il personale che eventualmente deve ad essa essere trasferito.

Il capitale di dotazione dell'azienda può essere costituito da beni immobili e mobili, compresi i fondi liquidi assegnati (in proprietà, in locazione, in comodato, a mutuo, ecc) dall'ente territoriale all'atto della costituzione, o acquisito in tempi successivi, ad esclusione dei trasferimenti a copertura degli eventuali costi sociali. Il capitale di dotazione deve essere determinato dall'atto costitutivo (deve essere presente anche nello statuto) secondo consistenze quantitative e qualitative adeguate al raggiungimento delle

⁴ Art. 114 Decreto Legge 18 agosto 2000

finalità stabilite dal Comune per l'azienda. La proprietà e il trasferimento di beni destinati al pubblico servizio sono limitati da norme speciali (sub art 113 e sub art 118)

Con la stessa maggioranza richiesta per la deliberazione di costituzione vengono adottati eventuali aggiornamenti e modifiche e se necessario lo scioglimento dell'azienda.

Lo statuto dell'azienda speciale, nel rispetto degli indirizzi stabiliti dal Consiglio Comunale, indica le attività svolte e i fini perseguiti (tra i quali ad esempio fini sociali, di promozione della salute dell'individuo e delle collettività attraverso il servizio farmaceutico etch) e, laddove l'azienda svolga una molteplicità di servizi, reca un oggetto sociale "multiservizi". L'Azienda può esercitare le attività sopra richiamate anche al di fuori del territorio comunale, purchè il comune di appartenenza stabilisca specifiche convenzioni con gli Enti locali interessati, i quali dispongono l'affidamento di taluni servizi all'azienda in questione. L'azienda speciale può inoltre costituire o partecipare ad enti, associazioni, consorzi, società a capitale pubblico, privato o misto aventi finalità analoghe a quelle dell'Azienda stessa

1.2.2 Indirizzi, finalità e vigilanza

La legge attribuisce all'ente locale il potere di determinare "le finalità e gli indirizzi" degli enti strumentali, unendo due enunciati che tuttavia devono essere tra loro distinti.

Uno è l'individuazione dell'oggetto sociale (finalità), l'altro è riferito al potere di indirizzo dell'ente territoriale per l'attuazione del programma di servizio pubblico, ad integrazione o precisazione di esso davanti a casi concreti. L'obbligo di procedere alla definizione della finalità dell'ente strumentale è posto dalla legge come norma imperativa, la cui violazione vale nullità dell'atto costitutivo. Comuni e province sono limitati, per quanto riguarda la definizione della finalità, dal legislatore che prevede la costituzione di aziende e istituzioni unicamente per la gestione di servizi pubblici locali (sub art 112 e sub art 113 bis) salvo norme speciali (sub art 19) e salve le attività complementari o strumentali necessarie o utili al raggiungimento della finalità sociale. La finalità può contemplare l'affidamento di una pluralità di servizi tra di essi compatibili (dicitura nello statuto di "pluriservizi")

Il potere di indirizzo spetta alla competenza del consiglio comunale, può avere ad oggetto determinazioni generali o che riguardano un solo caso, sia con direttive che atti di

coordinamento; non può contenere ordini in virtù dell'autonomia gestionale dell'ente strumentale salva l'approvazione degli atti fondamentali. Il potere di indirizzo può essere esercitato d'ufficio o su richiesta degli organi delle aziende in ragione di una ricorrente o eccezionale esigenza di specificazione delle modalità di attuazione del programma di servizio pubblico; la richiesta è dovuta ogniqualvolta ci siano dubbi sulle modalità di soddisfazione dei bisogni sociali che il consiglio comunale ha individuato.

Il potere di vigilanza ha ad oggetto la verifica dell'applicazione da parte degli organi dell'azienda del programma di servizio pubblico (sub art 112); spetta al consiglio comunale che può in ogni momento esaminare l'andamento della gestione. Lo statuto dell'azienda o il regolamento dell'ente locale per l'istituzione possono prevedere altre forme di vigilanza, come le ispezioni sull'andamento della gestione, la nomina di commissari per singoli atti di vigilanza, la richiesta di informazioni, le modalità di liquidazione dell'azienda. Si distingue dal controllo dei risultati di gestione, perché quest'ultimo a differenza del primo non interessa un giudizio di conformità ai compiti assunti dall'ente territoriale verso gli utenti con il programma di servizio pubblico, ma ha ad oggetto la valutazione dei risultati offerti dal controllo di gestione sull'efficacia efficienza ed economicità dell'organizzazione dell'azienda, in ragione dell'obiettivo del pareggio di bilancio (operato dal collegio dei revisori dei conti, che è indicato dallo statuto).⁵

1.2.3 Governance e atti fondamentali

La governance dell'azienda è articolata come segue :

1. L'Assemblea degli enti consorziati (solo nel caso di azienda speciale consortile)
2. Il Consiglio d'Amministrazione
3. Il Presidente
4. Il Direttore
5. Il Collegio dei Revisori dei Conti

⁵ Aziende Speciali e istituzioni, servizi e interventi pubblici locali.

Il Consiglio d'Amministrazione è chiamato ad attuare gli indirizzi del Consiglio Comunale, agendo con criteri di efficacia, efficienza ed economicità. È responsabile nei confronti del Consiglio Comunale del raggiungimento degli obiettivi e della realizzazione dei programmi e dei progetti indicati nel piano programma e nel bilancio pluriennale di previsione. Il vincolo di strumentalità si apprezza dal fatto che il Consiglio Comunale deve approvare i seguenti atti fondamentali adottati dal CDA :

- Il piano programma
- Il bilancio pluriennale di previsione
- Il bilancio preventivo economico annuale
- Il bilancio d'esercizio
- Il contratto di servizio
- La costituzione e la partecipazione ad enti o a società
- Le modifiche statutarie
- I regolamenti aziendali previsti dallo statuto comunale

Ci sembra necessario analizzare due documenti cardine dell'azienda speciale. Il primo regola i rapporti tra le due istituzioni, il secondo è un piano triennale in cui sono elencati gli investimenti e le scelte gestionali e organizzative che verranno proposti dall'azienda e eventualmente realizzati, nei successivi anni ; stiamo parlando del Contratto di Servizio e del Piano Programma

Il Contratto di Servizio

Il rapporto tra affidatario e ente locale è regolato da un contratto di servizio. Il legislatore ha introdotto il concetto di contratto di servizi nell'art 4 L. 95/95 (art. 114 TUEL)

Successivamente, l'art 35 L. 448/01 (riformando gli art 113 e 113 bis del TUEL) ha introdotto l'obbligo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti tra P.A. e soggetto erogatore del servizio pubblico in relazione ad ogni ipotesi di affidamento di servizio pubblico locale ; inoltre ha previsto che il suddetto contratto vada allegato al bando di gara, nella fase di scelta del soggetto gestore.

Il contratto di servizio quindi ha acquisito una certa rilevanza e centralità nel sistema dei servizi pubblici locali.

Il contratto di servizio è una particolare tipologia negoziale rientrante nell'ambito dei contratti conclusi dalla P.A. che trova una definizione nelle norme di diritto pubblico (contratti ad evidenza pubblica). Si può definire il contratto in questione come il contratto mediante il quale un Ente Pubblico affida ad un erogatore lo svolgimento di determinati servizi pubblici, con eventuale trasferimento di pubbliche funzioni, nonché di beni pubblici strumentali allo svolgimento del servizio affidato.

L'amministrazione pubblica deve sempre perseguire un interesse pubblico ed ogni sua azione deve essere giustificata dal perseguimento di tale interesse che consiste proprio nel soddisfacimento di un interesse generale di una determinata platea di utenti. In tale ottica, gli utenti sono tutelati in quanto collettività e portatori di un interesse comune.

Rientrano nel contratto di servizio la definizione degli "oneri di servizio pubblico" e quant'altro l'ente locale debba sopportare in ragione del dovere di copertura degli eventuali costi sociali, che la disciplina comunitaria vuole individuati e non confusi nella gestione complessiva del pubblico servizio; sono voci attive che contribuiscono all'osservanza dell'indicato obbligo di pareggio di bilancio. Per l'azienda tale possibilità significa limitare le sue pretese finanziarie verso l'ente territoriale alla differenza tra il valore delle tariffe e i prezzi di mercato o i costi di produzione. Sono appunto costi sociali in quanto calmierano i prezzi che gli utenti finali devono pagare per poter usufruire del servizio. Il contenuto del contratto di servizio è legato alla natura del servizio svolto, e nella parte generale normalmente possiamo trovare:

- a) La natura delle prestazioni che ne formano l'oggetto e l'ambito territoriale;
- b) Gli obblighi del gestore con particolare riferimento alla "Carta dei Servizi" che può costituire un allegato al contratto di servizio;
- c) Obbligo di prestare garanzie e coperture assicurative;
- d) Le decorrenza e la scadenza con tempi e modalità della revisione periodica;
- e) Modalità di esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo da parte dell'Ente locale;
- f) Tempi e modalità di rendicontazione dell'attività;
- g) Modalità di determinazione delle tariffe all'utenza;
- h) Materie in tema di costi sociali;
- i) Eventuali corrispettivi o canoni a favore dell'Ente locale;
- j) Obblighi dell'Ente Locale (ad esempio messa a disposizione di infrastrutture e informativa dei programmi di sviluppo)

- k) Cause di decadenza e di risoluzione anticipata del rapporto;
- l) Sanzioni per inadempimenti contrattuali; aspetti fiscali



Il Piano Programma

Il piano programma, è un atto fondamentale dell'ente strumentale che non deve essere confuso con il programma di erogazione del servizio pubblico idoneo a definire gli standards minimi che l'ente territoriale vuole garantire agli utenti.

È un piano tecnico (organizzativo, economico e finanziario) di programmazione dell'attività gestionale; viene elaborato dagli organi dell'azienda in ragione dell'autonomia (gestionale e imprenditoriale) ad essi riconosciuta. È tuttavia sottoposto all'approvazione dell'ente territoriale, per verificare la congruità dell'attività di gestione al programma di erogazione del servizio pubblico definito dal Comune al tempo dell'assunzione del servizio stesso. L'approvazione di questo atto attribuisce all'ente locale il potere di verifica ex ante della compatibilità gestionale con il programma di servizio pubblico deliberato dal consiglio comunale.

All'interno del piano programma, vengono esplicitati i vari investimenti, con la loro relativa copertura finanziaria, migliorie straordinarie e implementazioni, disposizioni e eventuali cambiamenti organizzativi e anche le scelte strategiche che l'azienda, qualora abbia intravisto opportunità favorevoli per poter migliorare e aumentare sia l'erogazione dei servizi che la situazione finanziaria e economica dell'azienda, o saputo anche solo

individuare i nuovi bisogni latenti e non degli utenti finali (sempre nei limiti dell'autonomia gestionale), vuole porre dinanzi all'attenzione del Consiglio Comunale.

Il Consiglio d'Amministrazione si occupa inoltre della determinazione della struttura organizzativa, su proposta del Direttore, con specifico riguardo alle finalità e ai vari servizi gestiti

Il Presidente è il rappresentante legale dell'Azienda, e se lo statuto lo prevede, spetta la funzione di supervisione e di coordinamento generale dell'attività complessiva dell'Azienda, tra cui il monitoraggio sull'operato del Direttore e il raccordo/collegamento con altre pubbliche amministrazioni, soggetti privati e gli utenti dei servizi erogati

Il management dell'Azienda fa capo alla figura del Direttore, il quale è nominato per concorso ad evidenza pubblica ovvero per chiamata. Al Direttore è affidata la responsabilità gestionale dell'azienda ed esegue le direttive del consiglio di amministrazione; è sottoposto alla vigilanza del Presidente. La carica del Direttore, salvo casi eccezionali di volta in volta sottoposti all'autorizzazione del Consiglio di Amministrazione, è incompatibile con altro impiego, commercio, industria o professione che sia.

La funzione di vigilanza e di controllo che come detto spetta al Comune, è esercitata a mezzo dell'ufficio preposto, che può essere la Ragioneria o la Segreteria generale; sulla base del contratto di servizio, verifica che l'attività dell'Azienda sia correttamente impostata e finalizzata ad implementare gli indirizzi e le direttive formulate dal Consiglio Comunale. Per quanto concerne gli stretti rapporti tra l'Azienda Speciale e il Comune, tra l'operatività gestionale e gli indirizzi che provengono dall'Ente, è previsto che Presidente e Direttore, annualmente o ogni volta che vi sia una richiesta (da ambo le parti), presentino alla giunta comunale una relazione sull'andamento dell'Azienda contenente i dati della gestione

1.2.4 Complessità radicamento territoriale e poliformismo organizzativo

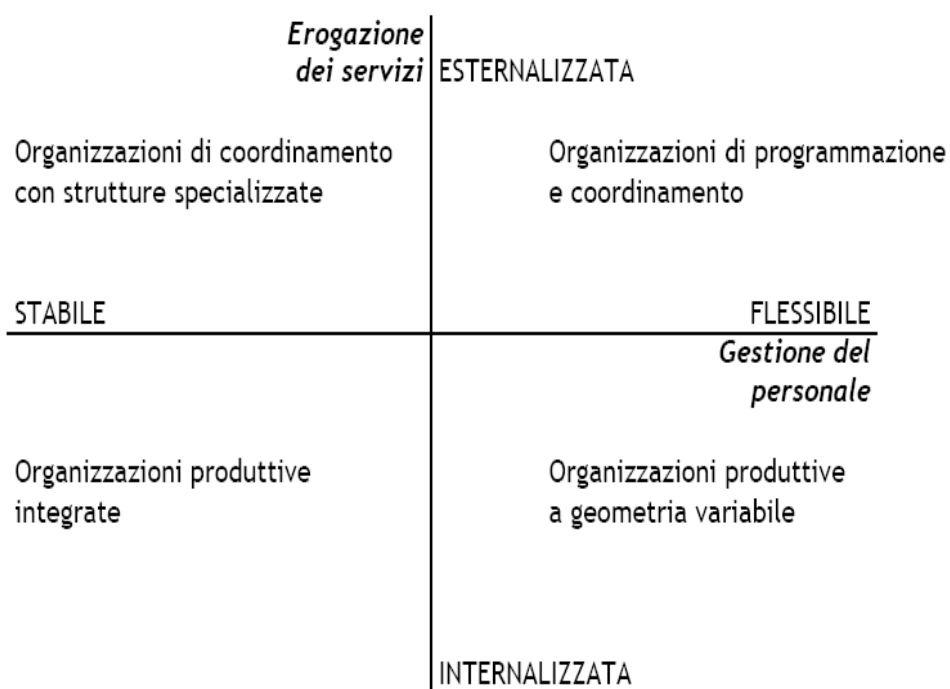
L' "Azienda Speciale" rappresenta un modello a cui i Comuni hanno fatto ricorso per la gestione ed erogazione dei servizi pubblici a rilevanza economica-industriale e non. Tale

formula gestionale, anche se poco conosciuta, sembra rappresentare un efficace strumento di intervento pubblico a livello locale, in forza dello stretto legame che esiste tra questa e il Comune di riferimento. Infatti l'Ente locale, non solo da in gestione i suoi servizi sociali, ma li organizza tramite un efficiente modello gestionale che si propone di finanziare i servizi strettamente sociali, con quelli a rilevanza economica ; in modo da poter gravare il meno possibile sulle casse comunali, ad esclusione dei cosiddetti "costi sociali" cui il comune si fa carico.

Le Aziende Speciali hanno spesso portato ad un potenziamento complessivo dell'offerta di servizi, per effetto della condivisione di servizi tra i Comuni membri. Le Aziende Speciali possono infatti farsi gestrici di: servizi complessi che fanno fronte ad ampi bacini di utenza potenziale (ad es. Comunità Alloggio, Tutela Minori), servizi a forte valenza territoriale in collaborazione con altri enti (ad es. il servizio di inserimento lavorativo o gli interventi domiciliari), servizi e progetti innovativi (ad es. interventi sull'immigrazione, servizi psico-pedagogici, servizi per patologie specifiche); servizi che richiedono continuità territoriale e specializzazione (ad es. servizio sociale professionale). La flessibilità operativa e l'utilizzo di logiche di economia di scala permettono di garantire ai cittadini una diffusione omogenea dei servizi a livello territoriale, ai Comuni di offrire servizi in modo continuativo e con personale competente; agli operatori di stabilizzare o comunque migliorare i contratti di lavoro. È però opportuno presidiare con cura questa funzione di "contenitore" svolta dall'Azienda speciale, al fine di evitare che la logica strumentale si trasformi in mera supplenza dell'Ente Locale. Per non limitare le potenzialità esistenti, non è sufficiente che gli Enti locali percepiscano l'Azienda solo come un'opportunità di delega dei propri compiti: si tratta invece di un sistema in cui investire, per promuovere il sistema di welfare e valorizzarne le potenzialità del territorio. Se si analizzano più Aziende speciali, si rimarrà colpiti dalle loro diversità, in termini di quantità e tipologia di servizi offerti, professionalità utilizzate e soluzioni organizzative. Tale plasticità ha permesso alle Aziende di accogliere bisogni e caratteristiche del territorio di riferimento e di mettere in campo risposte efficaci e spesso innovative per la gestione ed erogazione dei servizi. Il radicamento territoriale può consentire di evitare sovrapposizioni o ridondanze, valorizzare le esperienze esistenti, migliorare o estendere i servizi in una logica di omogeneità ed equità territoriale, far convergere energie e risorse per l'individuazione di nuove risposte a bisogni emergenti. La mancanza di indicazioni normative, l'adesione al territorio e l'autonomia imprenditoriale hanno permesso alle

Aziende Speciali un forte polimorfismo organizzativo. Una ricerca effettuata nel 2010 presso oltre 20 Aziende Speciali lombarde aderenti al network NeASS6, ha mostrato come tali Aziende si differenzino, sul piano organizzativo, primariamente per le modalità di gestione dei servizi e del personale. Ragionando a partire dai fattori diversificanti, la gestione dei servizi vede ai due opposti le seguenti soluzioni: da un lato la produzione interna dei servizi, attraverso strutture e personale proprio; dall'altro l'appalto dei servizi a soggetti del privato sociale, delegando all'esterno l'erogazione dei servizi. Le soluzioni scelte si collegano alle modalità di gestione del personale, che può essere numeroso e prevalentemente a carattere dipendente, oppure caratterizzato da maggiore flessibilità, con contratti a progetto o collaborazioni professionali. L'intreccio di queste soluzioni gestionali, sintetizzato nello schema raffigurato in figura 2, consente di definire dei modelli descrittivi delle diverse tipologie di aziende. Partendo dal quadrante in basso a sinistra, troviamo quelle che possono essere definite "organizzazioni produttive integrate", in quanto si tratta di Aziende che ricorrono prevalentemente a personale dipendente e producono internamente la maggior parte dei servizi che offrono agli utenti. A questo modello si contrappone quello delle cosiddette "organizzazioni di programmazione e coordinamento", che si trova nel quadrante in alto a destra dello schema. Queste organizzazioni hanno ridotto al minimo la propria dimensione strutturale, sia nella produzione dei servizi (che vengono prevalentemente esternalizzati), sia nella gestione del personale (rispetto al quale si fanno scelte che prediligono la flessibilità contrattuale). Tali Aziende svolgono quindi un ruolo di coordinamento dei servizi, la cui erogazione è demandata all'esterno, e partecipano alle attività di programmazione dei servizi sociali (spesso essendo direttamente deputate alla gestione dell'Ufficio di Piano di Zona). A questi due modelli, che per molti versi rappresentano due poli opposti in termini gestionali, si affiancano le "organizzazioni produttive a geometria variabile" e le "organizzazioni di coordinamento con strutture specializzate". Le prime sono essenzialmente organizzazioni che, pur mantenendo al proprio interno la produzione dei servizi, optano per soluzioni orientate alla flessibilità nella gestione del personale. Le "organizzazioni di coordinamento con strutture specializzate" sono invece quelle Aziende che, pur delegando all'esterno la maggior parte dei servizi che offrono all'utenza, mantengono e gestiscono direttamente alcune strutture specializzate (case di riposo, centri diurni ecc.). Se si parla di aziende speciali quindi non è possibile definire un'unica tipologia di organizzazione; dipende dagli enti promotori dell'azienda e ad i suoi dirigenti

la scelta di modalità e soluzioni coerenti e rispondenti alle specifiche esigenze del territorio⁶



⁶ L'azienda speciale: una forma di gestione associata dei servizi alla persona; D. Gatti, P. Rossi, rivista Welfare Oggi n. 6/2011

Cap 2 Crisi e risanamento

2.1 Crisi, cause della crisi e risorse distintive : un approccio “diverso”

Quando si parla di analisi di una crisi aziendale e di studiarne le relative cause e fattori scatenanti, trovo molto interessante e proficua l'approccio usato nel mio percorso di studi di risanamento aziendale; un approccio diverso utilizzato anche da Drucker, il cui pensiero è così sintetizzato : “L'ultimo dei peccati mortali è quello di correre dietro ai problemi e trascurare le opportunità”.

Riteniamo utile proporre un approccio diverso, indiretto, alla crisi aziendale. L'analisi e la comprensione della gravità e dell'entità di una crisi può essere studiata in relazione alla “distanza” che separa l'azienda dalle condizioni di equilibrio prima e di successo poi. Studiare i risanamenti, non implica solo l'analisi delle cause che lo hanno scatenato, ma significa comprendere come poterne uscire e riavviare il processo di sviluppo; il processo di risanamento deve essere un processo orientato al futuro. Ne deriva quindi che l'analisi deve essere rivolta più allo studio delle risorse e competenze che consentiranno il rilancio ed alla comprensione delle loro potenzialità, che alla ricerca spasmodica e testarda degli errori passati e delle cause della crisi. Questo approccio proattivo allo studio della crisi aziendale e l'approccio strategico al risanamento spostano l'attenzione dalla domanda “Perché oggi siamo in crisi ?” alla domanda “Come potremo avere successo in futuro?”

La crisi come andremo a definire, costituisce una situazione pervasiva che interessa l'intera azienda e si espande quanto più l'azienda ha carattere sistemico e che tende infine a comprometterne l'esistenza. Quindi in una situazione di crisi non è rilevante risolvere uno specifico problema o rimuoverne una causa, quanto individuare risorse strategicamente rilevanti all'interno della combinazione produttiva o, nel caso di Ente Locale all'interno del suo patrimonio, anche geografico.

Ci preme appunto sottolineare quanto questo approccio e questa analisi valgono in particolar modo per le aziende pubbliche o private che siano, ma sono utili anche per affrontare e analizzare una situazione di profonda crisi di un Comune (Ente locale).

Anche se hanno risvolti e peculiarità differenti, possiamo ben vedere che le cause che ne possono decretare la crisi sono del tutto simili e accomunabili, così come i presupposti per uscirne e intraprendere un percorso di sviluppo e risanamento.

Di fatto nella gestione della crisi, la riuscita del processo di risanamento è assai più probabile se invece di limitare gli sforzi verso il raggiungimento di un obiettivo “in negativo”, evitare la crisi, si focalizzano le risorse nel perseguimento di un obiettivo in positivo, come un percorso di crescita e sviluppo.

Conoscere le cause della crisi è importante, anche solo per diminuire le probabilità di commettere gli stessi errori in futuro, ma ci pare di vitale importanza un risanamento strategico, fondato su solide basi, sulle quali costruire nuove situazioni di vantaggio competitivo : ricercare il successo più che la semplice speranza di sopravvivere⁷.

2.2 Successo e crisi : caratteristiche comuni

Successo e crisi, sono due facce della stessa medaglia e mostrano più di un elemento in comune : sono due percorsi simili, ma che si sviluppano in direzioni opposte : una virtuosa, l'altra patologica.

Il successo può essere studiato come “un fenomeno interfunzionale ad azione progressiva e con capacità di crescita direttamente proporzionata al grado di sistematicità della combinazione produttiva”. Analizzando le due caratteristiche del successo così definito, partiamo dalla “azione progressiva”. Il successo raramente coinvolge in modo simultaneo tutte le funzioni aziendali. Esso nasce prima in una specifica area (produttiva, marketing, ricerca...) e solo tramite il progressivo diffondersi alle altre aree può concretizzarsi in reali situazioni di successo aziendale.

Ma non basta. Il successo deve essere anche identificato come un fenomeno a valere nel tempo e non momentaneo. La capacità e la possibilità di diffondere l'eccellenza conquistata in alcune aree dell'azienda, dipende proprio dalla seconda caratteristica del

⁷ Il sistema d'azienda e la valorizzazione delle “potenzialità inespresse”, una visione strategica per il risanamento; S. Garzella

successo, ovvero dalla sistematicità; più le aree aziendali sono sinergicamente legate le une alle altre e più sarà facile e meno ostacolata la diffusione del successo all'interno dell'organizzazione.

Così come il successo, anche la crisi si origina in specifiche aree aziendali e quasi per metastasi, si diffonde in maniera più o meno repentina all'interno del sistema. Quindi l'elevato grado di sistematicità sinergica, che abbiamo visto essere una leva positiva per il successo, in questo caso rappresenta una leva negativa, in quanto acceleratore delle situazioni di crisi. Diventa quindi indispensabile una gestione attenta delle situazioni di rischio e quindi un riconoscimento repentino dei segnali della crisi, per fare in modo di bloccarla sul nascere o comunque il prima possibile.

Il concetto di risanamento richiama immediatamente al lettore un organismo malato ma guaribile, altrimenti si parlerebbe di liquidazione o di soluzioni giudiziali.

Il risanamento si lega alla continuità dell'azienda che prosegue la vita e ritrova le condizioni di equilibrio economico-finanziario, passando dalla semplice rimozione delle cause della crisi, fino ad arrivare (se ve ne sono i presupposti) ad un riorientamento strategico affiancato ad una ristrutturazione organizzativa, che funge da trampolino per lo sviluppo. Ritorna così il concetto di ottica duale: capire e risolvere i problemi impellenti e nel frattempo costruire le basi per una florida situazione futura. In alcuni casi l'esigenza di dare una risposta rapida ai vari stakeholders fa sembrare come se sia il breve termine a guidare le azioni e non il medio-lungo. In realtà questo scollamento è soltanto apparente; è opportuno armonizzare e bilanciare il breve e il medio lungo termine, pensando sin da subito non solo al presente, ma anche al futuro.

Per capire questa affermazione, diviene importante prima di tutto, analizzare lo stadio di sviluppo della crisi

La crisi si evolve dapprima da una fase latente o potenziale verso una fase acuta, conclamata. Gli interventi che vanno posti in essere sono caratterizzati da un grado di impellenza crescente man mano che ci si avvicina al momento acuto della crisi. Va da sé che più l'azienda è in grado di anticipare e di percepire i segnali della crisi, più sarà in grado di evitarla o di affrontare il processo di risanamento con minor affanno. Non neghiamo la necessità di individuare due fasi all'interno del risanamento aziendale, quella del risanamento in senso stretto e quella dello sviluppo; bensì crediamo che queste due fasi si possano e si debbano sviluppare in modo sovrapposto e sinergico. Si pensi al differente impatto sul futuro dell'azienda di scelte come la ricerca di un nuovo partner ed

aumento del capitale di rischio, oppure la scelta di cercare di rendere il più efficiente possibile la gestione tagliando numerosi costi come quello del lavoro. Entrambe sono scelte che incidono sì sul breve termine dell'azienda ma sembrano essere destinate a produrre effetti differenti sul futuro aziendale⁸.

2.3 Cause della crisi : come ripartire?

Alla luce di quanto detto fino ad ora, proprio la volontà di individuare i principali fattori caratterizzanti una strategia di risanamento di successo ci porta a soffermarci sugli elementi soggettivi dell'azienda, a nostro avviso più importanti e critici.

La crisi, in fondo, altro non è se non la manifestazione di una grave disfunzionalità operativa dovuta, in ultima analisi e per la maggior parte dei casi, alla carenza di valori e idee, alla squilibrata e asistemica combinazione degli elementi del governo-imprenditorialità e managerialità- e alla carenza di managerialità riscontrata nella difficoltà di conferire contenuti operativi alle idee imprenditoriali.

Non che i fenomeni di natura esterna non meritino attenzione e non causano ripercussioni su intere economie, ma tuttavia si osserva che seppure in una situazione generale di contrazione, alcune aziende riescono a superare brillantemente le difficoltà senza che le loro circostanze si trasformino in drammatiche.

Il riferimento principale in questo contesto è rappresentato dal soggetto economico, che con le sue idee guida, il suo esempio, i suoi comportamenti, rappresenta il primo responsabile tanto della crisi quanto del successo dell'azienda.

E non solo il soggetto economico. La vera forza di un'azienda sta nelle idee, nei comportamenti, negli atteggiamenti, nel rimuovere gli ostacoli al cambiamento, nella competizione costruttiva, nella collaborazione reciproca; valori che si riconducono ai soggetti operanti all'interno dell'azienda (in primis) ma anche ai vari stakeholder che lavorano intorno all'azienda (clienti, fornitori etc..). Sono questi attori che determinano il successo dell'azienda e il suo protrarsi negli anni.

Un'azienda di successo è caratterizzata da una buona immagine, reputazione e affidabilità agli occhi dell'ambiente esterno; i diversi elementi del sistema si alimentano e si rafforzano a vicenda.

⁸ Ibidem

Ci sembra dunque necessario che qualunque piano di successo debba fondarsi prima di tutto sui valori immateriali dell'azienda.

È necessario quindi che il risanamento tenda verso la valorizzazione delle risorse aziendali ,da un lato, ma che si sviluppi lungo i molteplici percorsi che legano l'azienda ai diversi gruppi di stakeholder, in modo da consentire il recupero della loro fiducia riaffermando anche un'immagine positiva del sistema aziendale.

I principali gruppi di stakeholder a cui l'azienda deve fare riferimento per poter risanare le proprie prospettive economico-finanziarie possono essere classificati nel seguente modo :

- Sul fronte competitivo : clienti, concorrenti e fornitori
- Sul fronte produttivo : lavoratori
- Sul fronte finanziario : banche, altri finanziatori e proprietà di risparmio
- Sul fronte del governo : management e proprietà di comando
- Sul fronte sociale : la comunità e gli altri interlocutori sociali

È necessario quindi riavviare un circuito virtuoso nel quale risorse distintive e immagine dell'azienda si alimentino vicendevolmente. Una strategia vincente su un fronte relazionale può essere in grado di alimentare lo sviluppo su altri fronti relazionali ; proviamo a tal fine a pensare a come un miglioramento della strategia sul fronte competitivo dovuto ad una migliore qualità percepita del prodotto, si manifesti in un aumento del fatturato e quindi anche ad un miglioramento della situazione finanziaria dell'azienda.

L'intervento in questione non deve svilupparsi per fasi privilegiando un aspetto rispetto ad un altro, ma deve mostrarsi come un piano di insieme integrato; sono proprio la combinazione armonica e sinergica dell'azione sui diversi fronti relazionali a conferire alla strategia di risanamento la capacità di autoalimentarsi in modo progressivo e a consentire quindi un recupero di consenso nei confronti dei vari gruppi.

In quest'ottica gli strumenti utilizzati per il risanamento, le promesse fatte e le azioni fin da subito intraprese trovano fondamento e giustificazioni in reali potenzialità di ripresa, che si riconducono al possesso di risorse economicamente critiche e distintive. È difficile

riconquistare consenso e affidabilità senza la necessaria coerenza delle promesse e degli atteggiamenti con le reali risorse aziendali⁹.

2.4 I caratteri delle risorse distintive

Ci sembra indispensabile accertare se nella combinazione produttiva e nel patrimonio anche immateriale dell'azienda sono presenti risorse potenzialmente in grado di generare valore, oppure risorse accertate che creino valore ma che per qualche motivo non sono "libere" di sprigionare a pieno le loro potenzialità. L'analisi appunto di queste potenzialità e di queste risorse, deve essere il primo passo per poter mettere in atto una strategia di risanamento stabile, duratura, e in grado di dare uno sviluppo all'azienda. La possibilità di ottenere posizioni di vantaggio competitivo infatti risiedono nel possesso di risorse distintive in grado di garantire all'azienda flussi economico-finanziari attuali e prospettici superiori.

Possiamo dunque individuare i valori di una risorsa che la distingue dalle altre e che la renda preziosa, studiando in modo combinato le seguenti caratteristiche :

- Il valore per il mercato
- Il grado di unicità
- La durevolezza
- L'estensibilità

La strategicità di una risorsa deriva dal contributo che essa è in grado di dare al processo di creazione di valore per il cliente, una risorsa quindi è tanto più di valore quanto più è percepita come vitale dai clienti.

Una risorsa può considerarsi distintiva quando è relativamente unica. Una risorsa critica per il processo tecnico, ma in possesso della gran parte delle imprese operanti nel settore,

⁹ Ibidem

o facilmente replicabile, non può considerarsi critica e distintiva sotto il profilo economico.

L'attributo della durevolezza invece esprime il processo di decadimento degli altri due requisiti sopra richiamati. Da un lato si fonda sull'estensione del periodo di tempo nel quale fornisce un determinante contributo al valore per il cliente e dall'altro sintetizza il periodo di tempo che occorre ai concorrenti per riprodurre la risorsa stessa. Vengono implicitamente richiamati concetti come difesa e camuffamento di una risorsa. Sta anche alla bravura di un'impresa saper mascherare e nascondere una risorsa strategica per il mercato, anche dal punto di vista legale con marchi o brevetti, ma anche rinnovarla e migliorarla nelle sue caratteristiche di modo da renderla difficilmente replicabile

L'estensibilità invece, si esprime nella capacità della risorsa di incorporare e liberare opzioni reali, cioè nella possibilità di consentire lo sviluppo in altri settori magari combinandosi in modo sinergico con altre risorse; in questo caso non si parla dell'oggi ma di potenzialità che potranno essere espresse in futuro, legate ad una precisa scelta. Si richiama un concetto di "sinergia", uno dei concetti cardine delle teorie sul risanamento, che verrà studiato nel prosieguo dell'elaborato¹⁰.

2.5 Da cosa ripartire

Prima di intraprendere il turnaround quindi è necessario procedere ad un approfondito e curato esame del patrimonio di risorse presenti nell'azienda per capire le reali possibilità di conseguire nuovamente situazioni di vantaggio competitivo derivante da un loro utilizzo e sfruttamento.

Come detto in precedenza, l'opzione del risanamento si fonda sulla convinzione che le risorse aziendali abbiano delle capacità di creare valore, ma che fino ad oggi non lo hanno espresso appieno. E questo per una serie di fattori, tra i quali :

- Carenza di imprenditorialità e managerialità
- Carenza di mezzi finanziari
- Fattori di natura esogena e congiunturale

¹⁰ Ibidem

Ai fini del nostro lavoro l'analisi delle determinanti del valore di una strategia di risanamento, può essere ricondotta a tre fondamentali aree di intervento:

- Riposizionamento competitivo
- Realizzazione di un nuovo modello organizzativo
- Ridefinizione delle fonti e del costo del capitale

La ricerca di nuovi mercati e di nuove opportunità competitive, unite alla realizzazione di un nuovo modello organizzativo che sappia valorizzare le risorse possedute e alla possibilità di dare nuova linfa in termini qualitativi e quantitativi al capitale di rischio, costituiscono le determinanti del processo di risanamento e della sua riuscita. Quest'ultimo punto non è il meno importante all'interno del processo di turnaround. Richiede infatti l'ottenimento di nuove risorse finanziarie e il consolidamento delle vecchie, ma soprattutto, spesso richiede la ridefinizione degli assetti proprietari. È il soggetto economico infatti che stabilisce la strategia di portafoglio dell'azienda ; che pianifica e gestisce la ristrutturazione, che si occupa della dismissione delle aree non più strategiche, che si fa garante verso i finanziatori, i clienti, i fornitori, i lavoratori; è il soggetto economico che guida e consente il rilancio. Ancora una volta emerge l'elemento immateriale, le idee e i comportamenti che stanno dietro i soggetti deputati alla rinascita dell'azienda, i loro valori morali e aziendali, la loro capacità di vedere nel "lungo termine" e di anticipare, la loro lungimiranza; senza queste solide basi la strategia di risanamento è destinata se non a fallire, a dare all'azienda "soltanto tempo" prima di una nuova crisi e non reali percorsi di sviluppo¹¹.

2.6 Opzioni reali come "Potenzialità sinergiche"

La globalizzazione dei mercati, lo sviluppo della concorrenza e delle tecnologie dell'informazione rendono sempre più complicata la difesa di posizioni di vantaggio competitivo; al giorno d'oggi sembra che il successo dipenda più dalla capacità di generare con continuità nuove situazioni di superiorità. È in questo senso che, come abbiamo anticipato, le strategie di risanamento devono dedicare particolare attenzione al

¹¹ Ibidem

requisito dell'estensibilità delle risorse distintive, ossia alla loro capacità di sviluppo e alla loro attitudine a generare nuove risorse e opportunità in via autonoma o combinandosi con altri sistemi economici.

In riferimento alla direzione dell'estensione delle potenzialità presenti all'interno del sistema aziendale è possibile individuare quattro traiettorie di sviluppo:

- Estensione in nuove aree geografiche degli stessi prodotti servizi offerti
- Estensione in nuovi settori
- Estensione in senso verticale attraverso l'ingresso in aree di business collocate a monte o a valle
- Estensione della quota competitiva nel tradizionale settore di appartenenza attraverso lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi

È in questo modo che individuando nuovi mercati, nuove modalità produttive, nuovi prodotti servizi, rendiamo la nostra risorsa critica ancora più critica in quanto difficilmente replicabile e in grado di generare valore e innovazione, caratteristiche di un vincente processo di risanamento. In questo contesto si inserisce il requisito dell'estensibilità; occorre quindi svolgere una approfondita analisi a riguardo per poter apprezzare la capacità della risorsa di creare valore.

Il concetto di opzione sottintende tre aspetti caratterizzanti :

- Il carattere potenziale
- La correlazione ad una decisione futura o ad un futuro investimento
- Il contenuto di incertezza

L'opzione è una possibilità che si delinea in un periodo futuro e diviene efficace soltanto a seguito di processi strategico-decisionali. In ogni caso si tratta della possibilità di sfruttare le interrelazioni positive che legano i modelli competitivi attuali e futuri. Richiama il concetto di sinergia in quanto l'opzione rappresenta la potenzialità di realizzare "sinergie nel tempo", cioè la possibilità che si realizzino interrelazioni positive tra eventi, oggetti e situazioni attuali con eventi, oggetti e situazioni attese future.

Affinché si possa parlare di sinergie, è necessario che si verifichino due requisiti sostanziali : presenza di interrelazioni tra due o più aree strategiche

E l'effetto incrementativo di queste interrelazioni sul valore del sistema.

La sinergia esprime quindi il maggior valore che scaturisce dalla combinazione armonica di due o più aree di business che isolatamente sviluppate non sarebbero state in grado di generare lo stesso valore.

Le sinergie hanno come effetto :

- La possibilità di aumentare i ricavi complessivi
- La possibilità di ridurre i costi complessivi
- La possibilità di ridurre il rischio, l'indebitamento e il capitale investito complessivo

In base alle aree gestionali in cui vanno ad agire si differenziano in sinergie operative, finanziarie e fiscali¹²

2.7 Vantaggio competitivo nell'ottica delle strategie di risanamento

Abbiamo già parlato di come in situazioni di crisi il fronteggiamento dell'emergenza attuale si intreccia con lo studio delle risorse e la predisposizione delle basi sulle quali poter fondare il "vantaggio competitivo del domani". Si ha quindi l'esigenza di dedicare una particolare attenzione alla gestione del portafoglio con l'obiettivo di migliorare le risorse esistenti, aggiungere risorse complementari, sviluppare risorse completamente nuove ; gestire la crisi attraverso lo studio delle risorse e del loro legame per il mercato richiede prima di tutto la loro valorizzazione in termine economico-finanziario.

Le azioni che consentono di beneficiare delle risorse in termini di posizionamento competitivo attuale sono volte a :

- Indirizzare le risorse
- Difendere e rigenerare risorse

¹² Ibidem

Per quanto riguarda il primo aspetto, è necessario individuare gli obiettivi maggiormente strategici in termini di vantaggio competitivo e di generazione di valore. È necessario focalizzarsi su quelle aree di operatività caratterizzate da un elevato differenziale tra il valore percepito dal cliente ed i costi e gli sforzi da sostenere per creare tale valore. Sarà necessario tener presente anche del tempo di ritorno degli investimenti compiuti, che in una situazione di crisi rappresenta sempre un elemento in grado mettere “fretta” alle azioni. Bisogna rifuggire da situazioni in cui si sceglie di intraprendere azioni che ci sembrano più rapide in termini di ritorno finanziario, rinunciando ad operazioni che possono rappresentare migliori opzioni di sviluppo per un'azienda, ma capaci di generare valore in un orizzonte più lungo.

Le azioni devono essere predisposte in ordine di importanza, in modo da dare priorità a quelle di maggiore effetto sulle dinamiche finanziarie dell'azienda accostando ad essa però il fattore tempo quale aspetto qualificante nella definizione delle azioni. Il risultato finale dell'intero processo è quello di individuare gli obiettivi principali e su di essi focalizzare e indirizzare le risorse, evitando così gli sprechi e aumentando gli stimoli, e il coinvolgimento del personale; si pongono così le basi per la predisposizione di un piano di ristrutturazione organizzativa che prevede la dismissione di attività non strategiche.

Le moderne teorie aziendali e di marketing propongono con forza il concetto che poiché si produce per il mercato, è da questo che bisogna ripartire. In questo senso le risorse sono distintive se sono in grado realmente di generare valore per il cliente, e quindi di essere alla base di un vantaggio competitivo. Ma come può un'azienda tornare ad acquisire credibilità nei confronti dei propri stakeholder, clienti in primis in questo caso, dopo un periodo di crisi? Come si fa a proporre una formula competitiva di successo?

È innanzitutto il “sistema prodotto” il mezzo con il quale l'azienda si interfaccia con i clienti e che ingloba i valori più intimi della combinazione produttiva e deve essere in grado di dare valore alla forza di un marchio, di un nome, di una storia di impresa. L'azienda cattura nuovamente l'attenzione del cliente quando riesce a ad offrire un prodotto dotato di una superiorità competitiva e in grado di ridare uno slancio dal punto di vista della penetrazione commerciale, e quindi dell'immagine che il cliente si fa dell'azienda. Addirittura, in alcuni casi, possiamo “rompere le regole del gioco”¹³; esiste la possibilità di presentarsi sul mercato con un prodotto o un marchio completamente

¹³ cit. Strategic innovations; C. Markides

nuovo e innovativo che potrebbe consentire una più rapida conquista di quote competitive ed una più veloce rigenerazione delle risorse. Il risanamento effettuato attraverso le innovazioni radicali presuppone una sostanziale riconfigurazione dell'intero sistema relazionale che unisce e avvince l'azienda ad altre unità organizzative. La capacità di rilanciare l'azienda nell'ambito competitivo sta proprio nell'atteggiamento strategico che si materializza nella propensione all'innovazione e nella ricerca di sempre nuove modalità.

Questo processo di trasformazione, nella sua incessante dinamicità, si sviluppa attraverso :

1. analisi delle risorse strategiche
2. individuazione del cliente
3. specificazione dei bisogni
4. realizzazione del prodotto/servizio e rottura degli schemi competitivi
5. verifica del grado di soddisfacimento del cliente

È necessario quindi che questo processo sia coadiuvato dalla funzione del marketing; in tempi scanditi da una così alta e qualitatevole concorrenza, accurate ricerche sulle caratteristiche del cliente quali bisogni latenti e bisogni percepiti, possono rappresentare davvero un vantaggio notevole. Per fare ciò è richiesto uno sforzo ancora più grande in termine di creatività innovativa. Il processo innovativo può trovare la sua origine sia internamente all'azienda, sia esternamente. Nel primo caso infatti deriva dalle conoscenze e dalle caratteristiche interne all'azienda, ricavabili essenzialmente da elementi soggettivi. Nel secondo caso è invece il mercato ad indicare con le sue esigenze la strada da percorrere verso l'innovazione. Per sviluppare e lanciare con successo un'idea realmente innovativa per il mercato è necessario presentare un progetto credibile nella sua interezza e sistematicità coinvolgendo tutti gli stakeholder nella fase di sviluppo dell'azienda. Si rafforza quindi che un processo di risanamento debba coinvolgere tutte le dimensioni e le aree funzionali dell'azienda, affiancando al riposizionamento competitivo la definizione di un nuovo modello organizzativo e la riqualificazione dell'area del soggetto economico. Emerge peraltro che nell'ambito di un processo di risanamento, una strategia innovativa legata ad azioni e processi credibili è in grado di generare rapidamente consensi e a sua volta, riattivare il processo di autofinanziamento e rigenerazione di risorse immateriali, così da alimentare i circuiti relazionali dell'azienda

stessa con le altre categorie di soggetti che le gravitano intorno avviando un circuito senza soluzione di continuità; la capacità di autofinanziarsi infatti, tra le varie forme di finanziamento aziendale, costituisce infatti il principale indicatore del recupero del grado di efficacia e efficienza della combinazione produttiva, premessa per un equilibrio economico durevole¹⁴.

2.8 I processi organizzativi e le strategie di risanamento

Prima di iniziare a parlare della ristrutturazione organizzativa all'interno di una strategia di risanamento di un ente pubblico, vediamo qual è il contesto organizzativo in cui sono inseriti oggi tali enti.

2.8.1 Il nuovo contesto degli enti pubblici

Fino agli anni '80 l'organizzazione dello stato era caratterizzata da forte centralizzazione e gli enti locali erano impostati come strutture decentrate con compiti di controllo e di regolazione. Nei rapporti con i lavoratori era tollerata la bassa produttività correlata ad una bassa retribuzione.

Già negli anni '80 però si registravano le prime spinte di cambiamento: usciva il “rapporto Giannini” che denunciava i mali della pubblica amministrazione.

Ma è negli anni '90 che gli enti cominciano ad essere degli erogatori diretti di servizio: dalle scuole dell'infanzia ai servizi sociali. Nasce la sensibilità alla qualità e primo tra tutti il Comune di Bologna introduce la customer satisfaction e il marketing pubblico. Si attiva infine la grande stagione delle riforme con la separazione dei ruoli tra struttura politica e struttura funzionale e il decentramento delle funzioni dello Stato agli enti locali¹⁵.

Cresce l'attenzione ai risultati e al recupero di produttività e efficienza sotto la spinta della contrazione delle risorse e del rispetto dei parametri comunitari.

Con il terzo millennio gli enti si alleggeriscono, più orientati al governo dello sviluppo, e demandano l'erogazione dei servizi a realtà operative autonome ed efficienti. L'ente

¹⁴ Il sistema d'azienda e la valorizzazione delle “potenzialità inespresse”, una visione strategica per il risanamento; S. Garzella

¹⁵ Si vedano in merito le Leggi Bassanini

locale assume un ruolo di coordinatore dei soggetti che concorrono all'erogazione dei servizi. Lo sforzo è volto ad alleggerire le strutture a favore del trasferimento delle attività all'esterno per attenuare la pressione sulle risorse pubbliche e a portare l'intervento vicino ai soggetti che hanno la conoscenza, la competenza e la possibilità di agire al meglio.

La sfida è quella di fornire sempre nuovi e migliori servizi con sempre meno risorse e non ci sono altre soluzioni per gli enti se non recuperare produttività e efficienza; riguardo a quest'ultima occorre ridurre le attività che non generano valore per il cliente-cittadino stando però attenti al fatto che ci sono alcune attività che devono essere sostenute da una struttura pubblica anche se non portano benefici all'utente finale (si pensi alla gestione delibere/determine, gestione gare e altre).

I livelli di qualità dei servizi erogati, l'efficacia delle politiche adottate, i livelli di efficienza espressi dagli enti, sono sempre più spesso tenuti sotto controllo dall'opinione pubblica. E non è da trascurare la crescente attenzione degli operatori socio-economici allo sviluppo economico del territorio e alla qualità della vita della comunità, fattori che sono condizionati e influenzati dalle prestazioni degli enti pubblici; il contatto sempre più forte con il mondo esterno circostante spinge gli enti ad essere più snelli e agili per poter gestire meglio le esigenze e i cambiamenti dell'ambiente esterno.

Non da ultimo, si rileva la maggior importanza (data anche dallo sviluppo) delle tecnologie dell'informazione che offrono l'opportunità agli enti di migliorare le proprie politiche e favoriscono il cittadino nella risposta ai propri bisogni e la comunicazione con l'ente¹⁶.

2.8.2 I processi organizzativi

La capacità di cogliere le esigenze di cambiamento e di attuare le indispensabili azioni competitive rappresenta il requisito essenziale per garantire all'azienda la giusta rotta pur in situazioni turbolente e difficili¹⁷.

Tuttavia la percezione di che cosa serve, delle esigenze del mercato e dell'ambiente non è sufficiente a sviluppare situazioni di vantaggio competitivo e garantire l'economicità; è infatti necessario predisporre un adeguato assetto organizzativo. È importante non solo sapere che cosa fare, ma riuscire a farlo in condizioni di efficienza e, nel contempo

¹⁶ L'organizzazione snella nella pubblica amministrazione, cap 1; G.Negro

¹⁷ cit. L'impresa proattiva; V. Valdani

sviluppare nuove opzioni per il futuro. Abbiamo visto come il vantaggio competitivo si conquista attraverso l'offerta di un prodotto "superiore" in termini di economicità o qualità ; ma un siffatto prodotto è il risultato di una complessa serie di attività che nel loro concatenarsi in processi, qualificano la gestione operativa che si incarna nel modello organizzativo. Il posizionamento competitivo, nella sua più ampia configurazione, esprime i valori, le idee e le capacità della struttura aziendale che è fatta di uomini e capitale, e dal loro combinarsi sinergicamente a sistema. Le diverse funzioni infatti interagiscono senza soluzione di continuità determinando ed imprimendo nel loro insieme la direzione di marcia all'azienda.

Il modello organizzativo che presidia lo svolgimento della gestione deve essere radicalmente ridiscusso quando i risultati da esso prodotti sono stati così negativi da pregiudicare il futuro dell'azienda e la sua esistenza. Risulta perciò evidente come un processo di risanamento non possa prescindere da radicali cambiamenti nel sistema di governo e nel modello organizzativo che ha contribuito a portare il sistema in questa critica situazione.

Il processo di risanamento quindi accanto all'individuazione delle risorse critiche sulle quali basare una nuova strategia competitiva vincente, comprende anche una ridefinizione di un nuovo assetto organizzativo.

Il cambiamento organizzativo può essere analizzato con riferimento alle modificazioni che avvengono :

- nella cultura
- nella struttura
- negli uomini e nel sistema delle risorse umane

Un cambiamento in una di queste dimensioni influenza inevitabilmente gli altri due e ne modifica le potenzialità¹⁸.

Un processo di risanamento che possa portare l'azienda verso nuovi orizzonti di sviluppo deve assolutamente partire dal fattore umano creativo rappresentato dalla componente soggettiva. Il cambiamento degli uomini chiave dell'azienda finisce per modificarne la cultura, e allora bisogna appunto ripartire da questi caratteri ; innovazione, creatività, spirito critico, capacità di rompere gli schemi e di vedere le cose in modo diverso, capacità

¹⁸ cit. Appunti di economia aziendale; E. Giannessi

di “remare nella stessa direzione”, immedesimazione nell’azienda e sapersi riconoscere in essa, abbandono di posizioni legate a concetti che in passato erano validi ma che ora non lo sono più dato il crescente sviluppo del mercato e nel modo di porsi verso il cliente; ma anche sani valori etici e morali. L’aspetto essenziale da cui muovere riguarda la già citata capacità di “far leva” sulle risorse distintive, ma questa chiave di lettura fa ricomprendere appunto l’aspetto soggettivo e delle risorse umane dell’azienda nei fattori da cui poter ripartire.

2.8.3 I valori organizzativi nel rilancio dell’azienda

In una situazione di crisi spesso si verifica la circostanza di un sostanziale pessimismo vissuto all’interno dell’organizzazione che finisce spesso per determinare una emorragia verso altre aziende delle risorse umane di maggior valore e la caduta di entusiasmo e di produttività di chi decide di rimanere. È importante riuscire ad invertire la tendenza e riuscire a creare una visione condivisa che riesca, anche attraverso il senso della sfida, a rigenerare l’entusiasmo e focalizzare l’intero sistema delle risorse umane nel perseguimento di un nuovo disegno strategico¹⁹. Dalla collettività e dalle organizzazioni è sempre più forte la richiesta di soggettività, ovvero l’orientamento verso le persone e i loro bisogni, le loro attese, le loro aspirazioni le loro passioni, le loro emozioni e le loro attitudini. La persona è riportata al centro delle scelte dell’ente (che sia personale interno o utente finale) nella progettazione dei sistemi di erogazione dei servizi e nella impostazione delle scelte organizzative e gestionali dell’ente²⁰. Il fattore lavoro con il suo entusiasmo e la sua partecipazione oltreché con le sue competenze, può essere in grado di alimentare lo sviluppo dell’azienda favorendo una cultura orientata alla qualità ed alla qualità. Ma in una situazione di carenza di risorse finanziarie, diventa difficile se non impossibile riuscire a trattenere o a reperire, senza la prospettiva di un sicuro e adeguato salario, valide risorse manageriali e operative. In effetti in situazioni di crisi la ristrutturazione spesso può identificarsi in un programma di tagli alle spese che se non gestito con la dovuta attenzione può causare la perdita di risorse critiche.

Quindi come facciamo a porre in essere un piano di risanamento senza la spinta, la motivazione e l’intelligenza delle più valide persone che abbiamo in azienda?

¹⁹ cit. Alla conquista del futuro ; G. Hamel, C.Prahalad

²⁰ L’organizzazione snella nella pubblica amministrazione, cap 2; G.Negro

È necessaria un'azione decisa per creare una nuova visione condivisa che avvicina le persone impegnate ai vari livelli nella gestione dell'impresa. La forza di una visione condivisa appunto, si esprime proprio nella sua capacità di dare unione di energie e di ideali, che permetta di unire gli individui gli uni agli altri e soprattutto unendoli insieme verso un percorso comune²¹. Si tratta di favorire una imprenditorialità diffusa e di valorizzare le intuizioni creative che possono svilupparsi ad ogni livello organizzativo. La realizzazione di un modello organizzativo così coeso sembra diventare un requisito indispensabile per garantire impegno e coerenza affinché si possa recuperare dalla difficile situazione creatasi ed assicurare lo sviluppo futuro. Come già detto, il vantaggio competitivo al giorno d'oggi deriva sempre di più da risorse immateriali e conoscenze, che sono incorporate nelle risorse umani e nelle routine organizzative²². Ma come un'azienda in crisi può fornire nuove motivazioni ed ottenere un attivo coinvolgimento ed entusiasmo dai propri uomini? Quali fattori motivanti può utilizzare? In questo senso sarebbe molto importante valorizzare il processo di identificazione dei lavoratori con l'impresa, sviluppando la loro identità sociale di appartenenza. Ci vengono in aiuto teorie di psicologia sociale, che definiscono l'identità sociale come la consapevolezza che una persona ha di appartenere ad alcuni gruppi sociali, consapevolezza legata a significati emotivi e valoriali derivanti dall'appartenere a questi gruppi²³.

L'identificazione nell'organizzazione assume un ruolo centrale nella definizione delle motivazioni e dei comportamenti dei lavoratori, condizionando favorevolmente ed in modo eccezionale le loro performance e il loro rendimento²⁴. Nel progressivo confronto con la propria organizzazione di appartenenza, l'individuo generalmente attraversa un iter che lo porta dapprima all'integrazione nell'azienda, per poi culminare con una completa identificazione. Quando l'individuo si dedica ad attività lavorative spontanee con rilevanti contenuti innovativi non esplicitamente previste nel ruolo, significa che il processo è terminato, e il lavoratore ha sviluppato una forte identificazione con l'impresa. L'essenza massima dell'identità organizzativa è una completa e progressiva identificazione, per cui la valorizzazione dell'organizzazione tende a coincidere con la valorizzazione dell'individuo operante in essa. Il processo in questione sublima la convinzione che il successo dell'individuo coincide con il successo dell'azienda. La

²¹ cit. La quinta disciplina; P.M. Senge

²² cit. Le risorse invisibili; H. Itami

²³ cit. Introduzione alla psicologia sociale; H. Taifel

²⁴ cit. L'identificazione con l'impresa; M. Bergami

sopravvivenza e lo sviluppo dell'organizzazione sono quindi i requisiti minimi necessari per consentire la possibilità di soddisfare con successo gli interessi e gli obiettivi specifici e personali del fattore umano presente all'interno di essa; da notare quindi quanto questo aspetto sia importante all'interno di una strategia di risanamento.

Il processo di identificazione può svolgere anche una funzione ulteriore, ovvero una funzione preventiva dei dissesti aziendali. Infatti il lavoratore, profondamente identificato con la sua azienda può sviluppare una reazione forte e decisa di fronte alla presa di coscienza del progressivo peggiorare delle situazioni economiche ma anche funzionali della combinazione produttiva. Tornando all'identificazione con l'azienda, e al processo da quale si origina, sembra accreditata la considerazione che le organizzazioni riescono a sviluppare l'identificazione dei loro membri attraverso lo sviluppo di "immagini organizzative, sentimenti, senso di appartenenza e autostima".

In linea con i filoni dottrinali socio-economici, possiamo dire che gli individui entrano e rimangono all'interno di una organizzazione per tre motivazioni principali:

- perché ne hanno bisogno
- perché lo ritengono giusto
- perché lo vogliono

Ed è soltanto quando si verifica quest'ultima situazione che il processo di identificazione può considerarsi intrapreso nel modo migliore. È necessario quindi che i lavoratori si sentano fortemente motivati nel sentirsi parte dell'organizzazione e siano messi in condizione di trasformare tale volontà e senso di appartenenza in idee e comportamenti innovativi e funzionalità produttiva.

Appare quindi evidente la difficoltà di riuscire a dare entusiasmo ed energia al fattore umano in situazioni di crisi, dove generalmente l'attrattività interna è pregiudicata dalla forte sensazione di precarietà e da forti meccanismi di tipo conflittuale che non fanno altro che peggiorare anche l'immagine che l'azienda riflette esternamente. Ed è proprio per questo che diventa fondamentale la capacità di costruire una nuova visione del futuro che rafforzi la fedeltà e la lealtà dei singoli lavoratori verso l'istituzione aziendale, il sentirsi gruppo e parte integrante e che faccia leva sul loro orgoglio per massimizzare le loro capacità. Se sviluppati in modo adeguato, il "senso della sfida" e la reale possibilità di sentirsi protagonisti del recupero di economicità, efficienza e immagine aziendale,

rappresentano uno dei principali fattori motivanti sui quali poter basare un recupero prima e uno sviluppo poi dell'organizzazione²⁵

Anche l'etica, caratteristica e valore dell'azienda, può essere elemento che tiene avvinte all'ente le risorse umane. Soprattutto nel pubblico, l'etica, quella vera e trasparente, è un obiettivo da perseguire e da massimizzare, anche se troppo spesso troviamo casi di natura opposta (si pensi a Tangentopoli). L'etica può essere considerata uno strumento che consente di attrarre le risorse migliori, siano esse clienti, lavoratori, azionisti, fornitori, investitori o partner. L'etica supporta la stipula di un vero e proprio patto di fiducia tra l'organizzazione e a tutti i soggetti che sono coinvolti nella sua operatività; inoltre rafforza i rapporti in quanto il cliente viene messo al sicuro da forme di opportunismo e di scorrettezza. L'attenzione è posta quindi sul "come" l'azienda intende agire per svolgere il ruolo istituzionale e su queste basi costruisce la propria reputazione, che sempre più costituisce una risorsa ad alto valore come un asset intangibile. Nei servizi l'etica svolge un ruolo ancora più forte in quanto fornisce e sollecita la partecipazione dei clienti generando un vero e proprio "effetto collaborazione" dall'adesione ideale ai programmi proposti e alle modalità con le quali vengono messi in pratica²⁶.

2.8.4 Riqualificazione del soggetto umano

La necessità di favorire il cambiamento impone un ripensamento dell'area del soggetto economico, mostrando spesso l'esigenza di rilevanti modifiche nei rapporti di potere al suo interno e l'opportunità di inserirvi nuovi soggetti e figure, appositamente incaricati dell'attivazione e della gestione del processo di cambiamento. Specialmente nella Pubblica Amministrazione, è opportuno infatti un cambiamento di rottura, saper staccare la spina con il passato e con le varie componenti che hanno contribuito a portare l'organizzazione in questa situazione di crisi, rimuovere le risorse umane di comando che con i loro comportamenti e la loro mancanza di competenza, di managerialità, di lungimiranza e spesso anche di valori etici e morali, hanno determinato questo stato di dissesto. È improponibile, se non impossibile e deleterio riuscire a convincere i diversi interlocutori aziendali che proprio coloro che hanno guidato l'azienda verso il declino siano adesso in grado di invertire la rotta. D'altro canto è importante sottolineare come la

²⁵ Il sistema d'azienda e la valorizzazione delle "potenzialità inespresse", una visione strategica per il risanamento; S. Garzella

²⁶ L'organizzazione snella nella pubblica amministrazione, cap 2; G.Negro

spinta verso il cambiamento debba rappresentare soltanto un tassello nell'ambito delle strategie di risanamento, da inserirsi nel più complesso piano di recupero che trova il suo punto focale nell'analisi delle risorse. Non sono rari infatti i casi in cui la volontà di cambiare ad ogni costo finisce per disorientare l'azienda e pregiudicarne il futuro. Occorre infatti mitigare la frenesia del cambiamento; non è sufficiente voler cambiare ad ogni costo, mentre appare necessario pianificare e gestire il cambiamento indicando il percorso che si vuole seguire, e definire le risorse a disposizione o da reperire²⁷.

2.8.5 Ristrutturazione organizzativa nelle strategie di risanamento

Il cambiamento della cultura dell'impresa così come dell'organico e dei ruoli dei lavoratori, finisce per dare vita ad un nuovo modello organizzativo. Il nuovo assetto complessivo non può prescindere dalla realizzazione di radicali cambiamenti sul fronte della struttura organizzativa formale. Come si diceva prima, anche il vecchio modello organizzativo è messo in discussione dalla precarietà della situazione che ha concorso a determinare²⁸. Esistono alcuni principi e spunti, derivanti dall'ottica di un'azienda privata strutturata con organizzazione snella, che possono guidare anche enti pubblici verso una riqualificazione della loro organizzazione. Abbiamo anche esempi tangibili di Comuni che hanno applicato tali logiche e che hanno aperto il campo ad un nuovo modo di organizzare i propri servizi ai cittadini (si veda il Comune di Correggio). I principi che devono guidare lo snellimento della struttura pubblica sono:

1. Definire il valore per il cittadino
2. Identificare il flusso di creazione del valore
3. Far scorrere il flusso del valore
4. Permettere al cittadino di "tirare" il processo (logica pull)
5. Ricercare la perfezione

Il "valore" è il punto di riferimento vero che deve guidare l'ente e la sua prestazione di servizi. Il valore è il rapporto tra prestazioni fornite e risorse assorbite e può essere interpretato nell'ottica del cittadino che usufruisce del servizio o nell'ottica dell'ente che

²⁷ cit. Le condizioni di sviluppo; R. Norman

²⁸ Cit. Cambiamento e ristrutturazione ; A. Gilardoni, A. Danovi

lo eroga. Per il cittadino il valore è la percezione della qualità del servizio ricevuto in rapporto alle incombenze anche di natura economica che deve sostenere. Indica la capacità dell'ente di rispondere ai bisogni alle attese e ai desideri dei cittadini sotto tutti gli aspetti. L'orientamento al valore spinge così le organizzazioni a guardare al mondo esterno per concentrare i loro sforzi sulla ricerca di benefici e vantaggi per il cittadino (che deve essere la mission di una struttura pubblica) e contemporaneamente guardare all'interno per eliminare gli sprechi. Il valore è quindi costruito all'interno dell'ente ma ha significato solo in funzione del cittadino che lo apprezza. Naturalmente quando si parla di valore lo si fa in funzione di un unico servizio in un unico contesto (servizi sociali, servizio mensa, asili nido etc.). Se guardiamo al funzionamento reale degli enti, spesso si riscontra che essi frappongono molti ostacoli al valore a cominciare dall'assetto istituzionale e organizzativo. L'assetto organizzativo tradizionale prevede l'intervento sequenziale di più soggetti che rallenta il processo decisionale e i tempi operativi. Anche se l'intervento normativo ha cercato di ridurre le criticità e di mettere il cittadino nelle condizioni di avere un unico interlocutore (URP, sportelli unici), molto rimane ancora da fare. Un altro ostacolo al perseguimento del valore sono dati dal limitato ascolto dei cittadini. Da non sottovalutare vincoli interni come quelli normativi e regolamentari che purtroppo sono di difficile se non impossibile rimozione²⁹.

Identificare il flusso di creazione del valore è dato dall'insieme delle attività necessarie per trasformare le risorse in un prodotto/servizio finito per il cittadino.

Le attività si dividono tra attività che creano valore per il cittadino, attività che non creano valore per il cittadino ma visti i vincoli sopraccitati non possono essere eliminate, attività che non creano valore e possono essere eliminate.

Le prime sono attività utili in quanto aggiungono qualcosa alle risorse iniziali, creano condizioni di sviluppo, risolvono dei problemi.

Le seconde sono attività tipiche delle strutture pubbliche; alcuni enti snelli hanno trasformato in aziende le strutture più operative per ridurre l'incidenza di questi costi che variano dal 15% al 30% del totale delle attività.

Le ultime sono attività che non creano valore, come controlli inutili, passaggi di pratiche da un ufficio all'altro, elaborazione di documenti che non supportano alcuna decisione. Il tutto appesantisce l'operatività, rallenta i tempi e scarica sul cittadino incombenze e costi.

²⁹ L'organizzazione snella nella pubblica amministrazione, cap 3; G.Negro

Dopo che gli enti hanno definito il valore dei loro servizi ed hanno strutturato i flussi di creazione del valore, riprogettato i sistemi di erogazione dei servizi e identificato le attività che non servono, sono chiamati a far scorrere le attività che creano valore. L'elaborazione di un prodotto/servizio deve scorrere dall'inizio alla fine senza interruzioni e passaggi intermedi (fatti salvi i casi visti in precedenza) anche se in realtà la nostra cultura organizzativa è fatta di divisioni, di funzioni di uffici. Si è sempre cercato di massimizzare il volume di lavoro per singoli uffici, perdendo di vista l'efficienza complessiva. L'ottica snella supera l'organizzazione per uffici in quanto afferma che le prestazioni sono superiori se il servizio è lavorato dall'inizio alla fine senza interruzioni; la necessità di concentrare l'attenzione sul prodotto/servizio ci porta ad analizzarlo meglio sotto un'ottica di valore aggiunto e quindi ad eliminare tutte le attività inutili, sviluppando il processo in un flusso continuo; è chiaro quindi come una gestione per uffici appare lenta, contorta, pesante e diametralmente opposta ai nostri obiettivi.

Altro principio dell'organizzazione snella, che è anche quello più difficile da realizzare nei servizi pubblici, ma che una volta implementato può evidenziare benefici enormi, è quello di "far tirare" il processo dai cittadini, ovvero attivare il processo solamente nel momento in cui c'è un fruitore che lo richiede ed esprime le specifiche. Anche se per definizione il servizio non ha scorte, per cui l'applicabilità del principio sembra venir meno, l'organizzazione per uffici aumenta la lentezza dei tempi di erogazione dei servizi; la trasformazione da uffici a lotti di pratiche a team riduce i tempi dall'ideazione alla realizzazione e dalla richiesta alla risposta. Un aspetto molto importante è la flessibilità che i sistemi snelli assicurano in quanto erogano il servizio in qualsiasi combinazione; l'organizzazione a flusso è in grado di adattarsi perfettamente alle diverse richieste dei cittadini. Un esempio significativo sono gli enti che hanno organizzato a flusso l'attività dello sportello unico alle imprese; seguendo il prodotto/servizio hanno integrato le attività autorizzative con quelle edilizie e quelle ambientali.

L'applicazione di questi principi fa in modo che non esiste fine al percorso di riduzione dei tempi degli spazi degli sprechi dei disservizi per offrire un servizio sempre più efficace ma anche efficiente. Ogni ostacolo che si può eliminare è eliminabile come i passaggi da un ufficio all'altro o nascosti nelle giacenze di pratiche in attesa di lavorazione, è un percorso di miglioramento continuo.

Quel che più sorprende è che si possono mettere in atto grandi miglioramenti anche non ricorrendo a grandi investimenti, ma (soprattutto nel pubblico) cercando di cambiare la mentalità e la cultura che indubbiamente deve essere alla base di una strategia di risanamento.

Il frazionamento istituzionale della nostra Pubblica Amministrazione spesso vede coinvolti enti diversi per l'erogazione di un servizio finito e così aumentano i tempi e i costi finali. Il lean thinking richiede di superare i confini delle posizioni di lavoro, degli uffici, delle funzioni per allineare l'attività alla creazione del valore. Si deve andare quindi oltre il singolo ente per considerare tutte le attività coinvolte dalla progettazione all'erogazione di un servizio. Il modello organizzativo che si viene a realizzare è chiamato organizzazione a rete e prevede un'integrazione sistematica e organizzata di tutte le parti coinvolte per far scorrere l'intero flusso del valore. questo modello sarà sempre più utilizzato dal momento in cui gli enti portano fuori le attività di erogazione per mantenere all'interno quelle di governo³⁰.

2.8.6 La struttura organizzativa

Parliamo di sistema organizzativo in quanto costituito da elementi, tangibili o meno, che interagiscono tra loro e si condizionano reciprocamente e dalla loro relazione dipendono le prestazioni complessive dell'ente, espresse come si è detto in qualità del servizio e livelli d'efficienza. La nuova struttura dovrà adottare i seguenti criteri.

1. *Responsabilità totale sul prodotto/servizio.* Le responsabilità devono essere assegnate su prodotti/servizi finiti destinati a soddisfare i bisogni del cliente. Questo indica che sotto un punto di responsabilità unico si collocano tutte le fasi di creazione del valore per il cittadino. Nella pubblica amministrazione i prodotti/servizi sono molto più numerosi rispetto alle aziende private dato che esse si rivolgono a mercati molto più eterogenei e differenziati. È quindi legittimo pensare che ci sia un livello di coordinamento intermedio costituito dall'ambito a cui sono rivolti i servizi. Questo non esclude la gestione per progetti, che sono

³⁰ ibidem

strutture temporanee, volte alla realizzazione di prodotti/servizi nuovi, accanto alla gestione per progetti.

2. *Team di processo.* La struttura dedicata al prodotto/servizio lavora con la logica a team che ha un modo di lavorare non gerarchico, esiste solo un coordinatore; l'obiettivo di tutti è il valore per il cittadino.
3. *Ruoli ricchi alla base.* L'attenzione è posta nel trasferire alle persone operative tutte le competenze necessarie per renderle autonome e per assicurare al cittadino risposte eccellenti. Esse devono essere in grado di fermare il flusso e di gestire il disservizio nel caso si presenti. L'allargamento e l'arricchimento delle mansioni è massimizzato in modo da facilitare autonomia e decisionalità; dalla polivalenza deriva la vera flessibilità organizzativa la cui importanza è cruciale.
4. *Riduzione di livelli gerarchici.* Il fatto di aver creato team su processi che rispondono di prodotti/servizi compiuti e di aver ampliato i ruoli alla base favorisce lo snellimento e la riduzione dei livelli gerarchici. In alcune strutture pubbliche si contano fino a 5-6 livelli gerarchici; l'alleggerimento dei livelli migliora l'ascolto e la comunicazione all'interno dell'organizzazione, si velocizzano le decisioni e cosa ancor più importante le persone si sentono coinvolte perché all'interno di un team. In un'organizzazione snella si contano 2 massimo 3 livelli gerarchici.
5. *Accorciamento della struttura.* La semplificazione della struttura avviene non solo in verticale ma anche in orizzontale ovvero accorpendo unità che intervengono sullo stesso prodotto/servizio. La struttura corta agevola il controllo e agevola il coordinamento.
6. *Alleggerimento e nuovo ruolo per le funzioni di staff.* Le funzioni di staff che nelle strutture agiscono principalmente con il ruolo di supporto, assistenza, indirizzo e controllo, vengono ridotte al minimo. Esse vengono ricomposte all'interno delle linee di prodotto/servizio al fine di individuare meglio le responsabilità e di portare le leve gestionali vicino ai problemi. Nelle strutture pubbliche le principali funzioni di staff riguardano principalmente la ragioneria, la gestione del personale e degli atti amministrativi e altre. Queste funzioni non vengono solo alleggerite, ma diventano dei veri e propri centri di eccellenza, orientati al miglioramento e a produrre valore per i colleghi di linea e nuove conoscenze e tecnologie e soprattutto ad organizzarle.

La trasformazione da una struttura tradizionale ad una struttura snella richiede anche la presenza di leader adeguati in grado di condurre e gestire il cambiamento. Il leader deve essere anche sponsor della ricerca del miglioramento continuo e del pensiero snello e deve creare intorno a sé un pensiero strategico condiviso e perseguibile. Esso guida con sicurezza il cammino e il cambiamento, coinvolto psicologicamente e determinato, consapevole che i nuovi parametri di misura della propria importanza e del successo non sono più il numero di persone coordinate e i budget di spesa assegnati, ma l'incremento del valore erogato ai clienti/cittadini³¹.

Ogni cambiamento interno ad un'organizzazione, deve attivare una comunicazione verso l'ambiente esterno al fine di informare su ciò che si è modificato. L'attività di comunicazione mira a provocare un idoneo cambiamento nelle persone che devono mettersi in contatto con l'ente al fine di stimolare ed adeguare i loro comportamenti alle mutate condizioni operative. Quando un ente comunica trasferisce la sua immagine che è composta dalla somma della qualità delle sue strutture e delle sue risorse umane: si comunica ciò che si è. Quello che deve essere comunicato è il cambio di passo rispetto al passato e i punti forti e i miglioramenti intervenuti nella nuova organizzazione.

Parliamo di comunicazione esterna ma anche interna, quando i destinatari sono i membri stessi dell'ente. In un processo di cambiamento, la comunicazione interna mira a sviluppare il senso di appartenenza, condividere la mission, accrescere la cultura aziendale, migliorare il clima, favorire il cambiamento, formare i dipendenti e così via³².

Il bisogno di "sburocratizzare per poter guadagnare", sia in termini di efficacia che di efficienza, ha acquisito maggiore importanza con la legge 127/97, meglio nota come legge Bassanini. Tra le nuove disposizioni della legge troviamo il maggior utilizzo di tecnologie informatiche all'interno del settore pubblico ed è stata riconosciuta validità legale ai documenti e alle firme digitali. Un passo avanti nell'era dell'informatica; il cittadino entrerà sempre meno in comune dato il comune entrerà sempre più nelle case dei cittadini. Si persegua uno scopo ben preciso: perseguire e raggiungere l'obiettivo della trasparenza e del diritto di accesso senza barriere.

³¹ ibidem, cap 5

³² Il marketing degli enti locali : criticità, strategie, operatività, cap 8 ; Cavallone, Colleoni

2.8.7 Vincoli assunzionali a carico delle aziende speciali

Abbiamo visto che in un ottica di risanamento aziendale, è opportuno se non necessario concentrarci sulla componente del fattore umano; occorre infatti tenere legate all'azienda le risorse migliori, comprese le risorse umane; o cercare di reperire dall'esterno le migliori opportunità che servono per ripartire. Ma nel panorama "pubblico" abbiamo dei vincoli per quanto riguarda il contenimento della spesa di personale. E nel nostro caso, parlando di aziende speciali come ente strumentale dell'Ente Locale, la legge stabilisce alcuni vincoli.

Prima della disciplina della legge 89/2014, i vincoli all'assunzione di personale erano disciplinati dalle seguenti fonti normative:

- a) D.L. 112/2008 art 18 comma 2 bis : “ Le disposizioni che stabiliscono a carico delle amministrazioni di cui all'art 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n 165 e successive modificazioni, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale si applicano in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, anche alle aziende speciali [...]. Fermo restando quanto previsto dall'art 76 comma 7 del presente decreto, gli enti locali di riferimento possono escludere, con propria deliberata motivazione, dal regime limitativo le assunzioni di personale per le singole aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona e le farmacie, fermo restando l'obbligo di garantire il raggiungimento degli obiettivi di risparmio e di contenimento della spesa di personale”
- b) D.L. 112/2008 art 76 comma 7 : “Fino all'emanazione del decreto di cui al comma 2 è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo con qualsivoglia tipologia contrattuale”
- c) D.L. 1/2012 art 25 comma 2 : “Alle aziende speciali ed alle istituzioni si applicano le disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006 n 163, nonché le disposizioni che stabiliscono, a carico degli enti locali: divieto o limitazione alle assunzioni di personale [...]. Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente comma aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie”.

Le norme suddette sono norme di carattere generale. Per quanto riguarda specificatamente quelle sul contratto a tempo determinato troviamo il D.L. 95/2012 art 4 comma 10 : “ A decorrere dall’anno 2013 le società di cui al comma 1 possono avvalersi di personale a tempo determinato ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50% della spesa sostenuta per le rispettive finalità nell’anno 2009”.

Da riflettere, circa il fatto che la fonte normativa indicata non pone vincoli né diretti né indiretti in materia di spesa di personale a tempo determinato a carico del singolo organismo partecipato dall’ Ente, considerato che il soggetto giuridico destinatario dei vincoli finanziari in tema di contratti a tempo determinato è obbligato alle verifiche sul rispetto del tetto complessivo di spesa previsto dall’art 9 comma 28 D.L. 78/2010 (50%) è sempre l’Ente locale e non l’ente strumentale.

Come detto, la legge 89/2014 e la legge 90/2014 hanno introdotto delle novità riguardanti i limiti di spesa all’assunzione del personale e le assunzioni di personale. Più specificatamente :

- i. Il comma 5 dell’art 3 del D.L. 90/2014 prevede l’abrogazione del comma 7 dell’art 76 D.L. 112/2008 contenente i limiti di assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, da parte degli enti locali.
- ii. Il comma 12 bis dell’art 4 della legge 89/2014 è intervenuto sulla disciplina concernente i vincoli alle assunzioni e alle spese di personale delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società partecipate dalle amministrazioni locali. In particolare viene interamente sostituito l’art 18 comma 2 bis del D.L. 112/2008.

La nuova previsione normativa indica che : “ 12-bis. Le aziende speciali, [...] si attengono al principio di riduzione dei costi del personale attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l’ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto conto delle disposizioni che stabiliscono a suo carico divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e nel caso di contenimento degli

oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello fermo restando il contratto nazionale in vigore al 1 gennaio 2014. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità dei servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette pluriservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50% del totale del valore della produzione”.

Le modifiche apportate per ciò che principalmente riguarda le aziende speciali prevedono:

- a. L'obbligo dell'ente controllante con proprio atto di indirizzo, tenuto conto delle disposizioni che stabiliscono a suo carico divieti o limitazioni all'assunzione di personale, di definire per le aziende speciali, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore operativo
- b. L'obbligo per le aziende speciali di attenersi al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e di adottare gli indirizzi dell'ente controllante con propri provvedimenti che vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello, fermo restando il contratto nazionale
- c. L'esclusione dai limiti precedentemente descritti, delle aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali e educativi, scolastici e per l'infanzia culturali e alla persona e delle farmacie, fermo restando comunque l'obbligo di mantenere un livello di costi del personale coerente rispetto alla quantità dei servizi erogati e l'applicazione delle disposizioni da parte delle aziende speciali pluriservizi qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50% del totale del valore della produzione.

La legge Poletti (78/2014) ha modificato la disciplina in tema di contratto a termine di cui al Dlgs 368/2001 prevedendo la totale acausalità del contratto a termine nei suoi primi 36 mesi, cioè il tempo massimo della durata consentita. Il Dlgs 368/2001 stabilisce altresì che “il numero complessivo di contratti a tempo determinato stipulati da ciascun datore

di lavoro ai sensi del presente articolo non può eccedere il limite del 20% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1 gennaio dell'anno di assunzione”.

Norma fondamentale in materia di utilizzo di forme di lavoro flessibili nel pubblico impiego è l'art 36 T.U. 165/2001 che stabilisce : “ comma 2. per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego di personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti [...] i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, [...] in applicazione di quanto previsto dal dlgs 368/2001, [...] nonchè da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina con riferimento alla individuazione dei contingenti di personale utilizzabile [...]”³³.

2.8.8 Spending review : vincoli per le società partecipate

Il D.L. 6 luglio 2012, n. 95 del (meglio conosciuto come spending review), convertito con legge agosto 2012, n. 135, rappresenta l'ennesima norma del legislatore diretta a limitare l'utilizzo di società partecipate per la gestione di servizi (in questo caso strumentali) da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare l'art. 4 della citata normativa, il cui titolo è “tutto un programma” (Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche) prevede nuovi limiti al mantenimento di partecipazioni societarie per gli enti locali. Questa volta si fa riferimento alle c.d. “società strumentali”, cioè quelle che producono beni e servizi a favore della pubblica amministrazione e che sono regolamentati generalmente attraverso un contratto di appalto o di fornitura (distinguendosi dalle società che erogano servizi pubblici locali, che sono finalizzate a soddisfare direttamente un bisogno del cittadino, regolamentate con contratti di concessione).

Nel nostro caso si analizza un'azienda speciale, definita come “ente strumentale dell'Ente locale” ma che eroga servizi pubblici socio-assistenziali, farmacie e servizi ausiliari scolastici; quindi è sì un ente strumentale, ma allo stesso tempo eroga servizi pubblici locali. La definizione di strumentalità può essere recepita dal contenuto da alcune

³³ www.diritto24.ilsole24ore.com ; vincoli assunzionali a carico delle aziende speciali alla luce delle novità introdotte dalla legge 78/2014 (c.d. riforma Poletti)

sentenze del giudice amministrativo : “allorquando l’attività che le società sono chiamate a svolgere sia rivolta agli stessi enti promotori o comunque azionisti della società per svolgere funzioni di supporto di tali amministrazioni pubbliche” (Consiglio di Stato, sez. V, 12 giugno 2009, n. 3766).

Il nuovo vincolo introdotto dalla spending review per le società strumentali va ad aggiungersi a una serie di limitazioni già previste dalla legislazione:

art. 3, c. 27, della legge n. 244/2007 (c.d. Finanziaria 2008) che prevede che le pubbliche amministrazioni non possono costituire, ovvero mantenere, la partecipazione in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È comunque, ammessa la costituzione e il mantenimento di partecipazioni in società che producono servizi di interesse generale (intesi come servizi pubblici); art. 14, c. 32, del D.L. n. 78/2010 che dispone, per i comuni che hanno una popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, un divieto alla costituzione di nuove società e dei limiti al mantenimento delle partecipazioni in società che abbiano, al 31 dicembre 2012, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi. Tali limitazioni non si applicano alle partecipazioni paritarie ovvero proporzionali al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società.

Ritornando alla spending review, in base al comma 1 dell’art. 4, sono destinatarie del vincolo solo le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, c. 2, del D.Lgs. n. 165/2001 che, nell’anno 2011, abbiano conseguito un fatturato da prestazioni di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiori al 90%, con eccezione di quelle quotate in Borsa. Per determinare se la società rientra nel suddetto vincolo è necessario scomporre il valore della produzione dell’esercizio 2011 prima per natura economica (in particolare servizi strumentali e altri servizi) e poi articolare la voce relativa ai servizi strumentali per destinatario (pubblica amministrazione e altri soggetti). Nel caso in cui la sottovoce “servizi strumentali a favore di pubblica amministrazione” sia superiore al 90%, per la società, si prospettano due alternative:

- a) scioglimento della società entro il 31 dicembre 2012;
- b) privatizzazione totale della società attraverso l'alienazione, con procedure di evidenza pubblica, delle partecipazioni detenute ed alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni, non rinnovabili, a decorrere dal 1° gennaio 2014 (si tratta di una particolare fattispecie di “gara a doppio oggetto”, dove la cessione delle quote è a titolo definitivo e riguarda l'intero capitale sociale). In questo caso nel bando di gara si devono considerare tra gli elementi di valutazione dell'offerta, l'adozione di strumenti di tutela dei livelli occupazionali³⁴.

2.9 Ristrutturazione finanziaria e strategie di risanamento

Pur nella consapevolezza che le aziende devono trovare nei propri business le principali fonti finanziarie nel medio e lungo periodo, è evidente che le tensioni di liquidità che si generano nelle crisi aziendali e le asincronie tra investimenti e rigenerazione delle risorse finanziarie nell'implementazione del piano di risanamento richiedono di dedicare la dovuta attenzione al rapporto con i diversi finanziatori. Nonostante la necessità di reperire risorse finanziarie rappresenti una variabile importante dei processi di risanamento, la distinzione tra le diverse fonti di capitale assume un ruolo meno rilevante dal punto di vista prettamente finanziario; più che altro esprime la sua influenza principalmente perché in grado di condizionare i fattori soggettivi dell'azienda ed il processo decisionale e quindi di governo³⁵.

È necessario chiarire che il capitale impiegato ha un costo, sia che sia reperito a titolo di rischio sia a titolo di credito; in questo senso l'azienda può ritenersi in equilibrio economico se è in grado di soddisfare le aspettative di tutti i soggetti finanziatori, ovvero quelli che hanno investito i loro capitali, compensando anche il rischio accettato. Per garantire una buona riuscita dell'opera di risanamento non basta partire dal fatto che il capitale di credito costa, perché la sua remunerazione è prevista e tutelata contrattualmente, mentre il capitale di rischio no. Così come si deve porre in atto iniziative per fronteggiare il capitale di debito conseguito e i relativi oneri, così occorre predisporre piani programmi e azioni per far fruttare il capitale di rischio. Infatti anche

³⁴ Spending review : nuovi vincoli per le società partecipate; S.Foschi, S. Tagliabue ; Azienditalia 11/2012

³⁵ Il sistema d'azienda e la valorizzazione delle “potenzialità inesprese”: una visione “strategica” per il risanamento, S. Garzella

questo tipo di capitale ha un costo, rappresentato dalla sua remunerazione. Se non viene adeguatamente remunerato infatti si perde ed emigra verso altre destinazioni che gli consentono di ottenere rendimenti maggiori (c.d. costo opportunità)³⁶. Giannessi scrive che la finalità istituzionale dell'azienda è l'equilibrio a valere nel tempo, equilibrio che si può considerare raggiunto solo quando vengono verificate le seguenti condizioni :

1. I risultati devono permettere una remunerazione adeguata di tutti i fattori che hanno preso parte alla combinazione d'azienda
2. I risultati devono permettere l'assegnazione di un compenso proporzionale ai risultati stessi, al soggetto economico
3. La remunerazione dei fattori, e il compenso al soggetto economico devono essere garantiti per un intervallo di tempo ritenuto soddisfacente³⁷.

Giannessi precisa il significato della "condizione di adeguatezza": "Questa condizione può considerarsi soddisfatta quando la remunerazione non si scosta molto, per i compensi esterni, dal livello dei prezzi di mercato, per i compensi interni, dai criteri di valutazione funzionale adottati dall'azienda nella formazione delle congetture di periodo"³⁸.

È di tutta evidenza che finita la spinta emotiva che lega la proprietà alla propria organizzazione, l'incapacità di prospettare un'adeguata remunerazione al capitale di rischio finirà con il distogliere gli investimenti dall'azienda per una loro ricollocazione verso impieghi più redditizi.

Proprio nelle situazioni di dissesto diviene assai arduo reperire nuove fonti finanziarie e soprattutto dare vitalità qualitativa e quantitativa al capitale di rischio. La possibilità di attrarre nuovo capitale di rischio si associa infatti alla possibilità di dare nuova linfa alle capacità imprenditoriali e manageriali e di prospettare una nuova opportunità strategica e di business. Ecco che di nuovo si fa luce sulla capacità che uno sviluppo sinergico di un piano di mercato basato su risorse critiche e sinergie tra aree e un riassetto del modello organizzativo, ha per poter sviluppare un piano di risanamento con reali potenzialità di

³⁶ cit. La ricerca del valore, A. Black, P. Wright, J.E. Bachman

³⁷ cit. Appunti ; E. Giannessi

³⁸ cit. Appunti ; E. Giannessi, cit.

sviluppo; occorre che questi processi di rinnovamento si avvicano e si stimolino vicendevolmente per determinare una strategia comune e rafforzata.

Bertini scrive che i fattori di successo dell'azienda sono cinque e sono così individuati :

- a) la lungimiranza del soggetto economico
- b) la vitalità del capitale di rischio
- c) la qualità del management
- d) la sistematicità e la flessibilità dell'organizzazione
- e) l'orientamento strategico della gestione³⁹

In ogni istante quindi anche l'azienda in crisi deve sforzarsi di prospettare, seppur rivolta verso orizzonti temporali non brevi, una remunerazione adeguata al capitale; è solo su tale prospettiva che si sostanzia il fisiologico consenso, in ottica economico-aziendale, dei soci e dei soggetti finanziatori. Come anticipato quindi l'azienda deve remunerare adeguatamente tutti i fattori produttivi, quindi deve essere in grado di produrre un flusso operativo al netto delle imposte superiore al costo del capitale impiegato.

In ogni caso, il successo di una strategia di risanamento sembra risiedere più nella capacità di generare nuove intuizioni imprenditoriali così da reinventare il business e riconfigurare l'intera costellazione del valore, piuttosto che nel semplice reperimento di risorse finanziarie. Esse infatti, se non sono associate ad un radicale ripensamento del modo di fare azienda, finirebbero unicamente per allungare l'agonia dell'impresa, ma difficilmente riuscirebbero a svolgere un ruolo strategico ed a ricostituire i presupposti fondamentali dell'economicità.

2.9.1 Ristrutturazione finanziaria nelle Aziende Speciali.

Le Aziende Speciali sono definite dal Testo Unico Enti Locali (TUEL)⁴⁰ il quale disciplina anche l'ordinamento finanziario e contabile a cui devono sottostare le suddette aziende che sono definite come “ ente strumentale dell' Ente locale”.

³⁹ cit. Scritti ; U. Bertini

⁴⁰ Art. 114 Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 Tuel

Le Aziende Speciali (così come gli EE.LL.) sono fortemente vincolati nel ricorso all'indebitamento come fonte finanziaria di sviluppo e/o risanamento, esistendo comunque interlocutori pubblici che potrebbero comunque svolgere tale funzione di supporto.

I testi di riferimento per la disciplina sull'indebitamento delle Aziende Speciali sono il Tuel e l'art. 119 della Costituzione.

Altre precisazioni in merito sono state individuate dalla Legge 24 dicembre 2003 n. 350 art. 3⁴¹ nella quale si riportano i soggetti interessati dalla disciplina, la vincolazione dell'indebitamento agli investimenti effettuati, le attività che costituiscono indebitamento, la tipologia di investimenti finanziabile con l'indebitamento e altri vincoli all'indebitamento.

L'art 3 comma 16 della legge n. 350/2003 definisce i soggetti interessati:

“Ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento”

Quando si parla di Ente Locale, parliamo anche di Istituzioni a Aziende Speciali, enti strumentali e comprensivi nel rendiconto dell'Ente Locale⁴².

Il Decreto Legislativo 18 agosto 2000, num. 267, agli articoli 202 e 203, disciplina i casi in cui è ammesso il ricorso all'indebitamento e le condizioni che devono ricorrere per l'attivazione delle fonti di finanziamento, sia che l'ente si rivolga alla Cassa Depositi e Prestiti sia che ci si rivolga al sistema bancario. I principi fondamentali sono i seguenti:

- a) Il ricorso all'indebitamento è ammesso esclusivamente nelle forme previste dalle leggi vigenti in materia e per la realizzazione degli investimenti⁴³.

⁴¹ Legge 24 dicembre 2003 n. 350 art. 3 comma 16-21 (Finanziaria 2004)

⁴² Ibidem, comma 16

⁴³ vedi art. 202, comma 1, TUEL

La regola in base alla quale l'indebitamento è esclusivamente finalizzato alla realizzazione degli investimenti, è stata trasformata in principio costituzionale dalla legge Costituzionale n.3 del 2001 che ha riscritto l'articolo 119 della Costituzione.

Come conseguenza di questo principio c'è stata l'eliminazione dell'unica eccezione prevista dal Tuel secondo la quale il ricorso all'indebitamento poteva essere effettuato anche per il finanziamento di debiti fuori bilancio che scaturivano da spese correnti. Si trattava della possibilità di coprire spese correnti con l'attivazione di mutui, al fine di favorire l'avvio della procedura di risanamento dell'ente locale che si trovava in situazione di dissesto economico.

In realtà dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, con l'assunzione di prestiti è possibile finanziare i soli debiti fuori bilancio che scaturiscono da spese di investimento.

b) Le entrate relative al ricorso all'indebitamento hanno destinazione vincolata⁴⁴.

Il vincolo di destinazione impresso ad un'entrata comporta semplicemente che questa non può essere distolta dall'impiego cui è destinata: per ciascuna entrata vincolata è necessario iscrivere in bilancio uno stanziamento di spesa corrispondente, sia per ammontare che per destinazione. Vi può essere il divieto di attivare la spesa prima che sia stata realizzata l'entrata, oppure l'obbligo di utilizzare la liquidità prodotta da tali entrate soltanto per effettuare il pagamento. Il secondo vincolo, pur non essendo espressamente previsto, viene presupposto dal Tuel allorché l'articolo 195 consente, a certe condizioni di derogarlo. In particolare consente agli enti locali, ad eccezione di quelli in stato di dissesto, l'utilizzo in termini di cassa delle entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento delle spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile e con l'obbligo della loro immediata integrazione con i primi introiti non soggetti a particolari destinazioni.

c) È possibile ricorrere all'indebitamento soltanto se sussistono le seguenti condizioni :

⁴⁴ ibidem, comma 2, TUEL

- Avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente quello in cui si intende deliberare il ricorso a forme di indebitamento
- Avvenuta deliberazione del bilancio di previsione nel quale sono iscritti i relativi stanziamenti⁴⁵

Le motivazioni alla base del provvedimento sono che attraverso il rendiconto è possibile da un lato determinare la capacità di indebitamento dell'ente locale⁴⁶ e dall'altro lato di poter constatare la possibilità di emettere mutui o prestiti obbligazionari sulla base del risultato di amministrazione accertato⁴⁷. Attraverso il bilancio di previsione invece l'ente formalizza non solo la previsione delle spese di investimento e delle relative fonti di finanziamento, ma ne autorizza la gestione a favore dei dirigenti.

- d) Nell'eventualità che si vogliano attuare nuovi investimenti, diversi da quelli previsti, è reso obbligatorio per l'organo consiliare variare il bilancio annuale, il bilancio pluriennale e la relazione previsionale⁴⁸.
- e) L'ente locale non deve trovarsi in condizione di dissesto.
- f) Il rispetto dell'equilibrio tra interessi ed entrate correnti (c.d. vincolo all'indebitamento) stabilito dall' ex D.M. n. 22 del 1999, che sentenzia che gli interessi passivi su mutui non possono superare il 12%, il 13% e l'8% delle entrate correnti, rispettivamente per Comuni, Province e Comunità Montane.

La tipologia di spese di investimento e le risorse necessarie alla realizzazione

Gli enti, al pari delle aziende private, per poter offrire alla comunità servizi qualificati, innovativi e veloci, devono periodicamente sostituire e integrare gli elementi del proprio patrimonio e quindi devono riservare una parte delle proprie risorse all'attività di investimento. Ai fini del ricorso all'indebitamento, ai sensi dell' art. 3, comma 18 della legge 350 /2003 costituiscono spese di investimento:

⁴⁵ vedi art. 203 comma 1, TUEL

⁴⁶ vedi art. 204, comma 1, TUEL

⁴⁷ vedi art. 191, comma 5, TUEL e art. 35 legge 724/1994

⁴⁸ vedi art 203, comma 2 , TUEL

- L'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione, la manutenzione straordinaria di beni immobili costituiti da fabbricati residenziali e non;
- La costruzione, la demolizione, la ristrutturazione il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti;
- L'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili a utilizzo pluriennale;
- Gli oneri per beni immateriali a utilizzo pluriennale;
- L'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose;
- Le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; sono tuttavia espressamente esclusi, dal comma 19, i conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite e, più in generale, i conferimenti destinati a società che nel periodo amministrativo precedente abbiano subito una perdita d'esercizio;
- I trasferimenti in conto capitale destinati specificatamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente o organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni;
- I trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietarie/o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata (compresi quelli connessi a operazioni di project financing);
- Gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale, con finalità pubblica di recupero e valorizzazione del territorio.

All' articolo 3, comma 20 della legge numero 350 del 2003 stato previsto che con Decreto ministeriale possono essere disposte modifiche delle predette tipologie di investimento.

Le risorse necessarie per attivare gli investimenti possono essere reperite (art. 199 TUEL) attraverso l'autofinanziamento o tramite il ricorso al credito.

Fanno parte dell'autofinanziamento:

- Le entrate correnti destinate per legge agli investimenti;
- L'avanzo di bilancio, costituito da eccedenze di entrate correnti rispetto alle spese correnti aumentate delle quote capitale di ammortamento dei prestiti;
- Le entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali, riscossione di crediti, proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni;
- Le entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale dello Stato, delle Regioni, da altri interventi pubblici e privati finalizzati agli investimenti, da interventi finalizzati da parte di organismi comunitari e internazionali;
- L'avanzo di amministrazione pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi (art 186 TUEL)

Ricadono invece nell'area del finanziamento esterno gli strumenti individuati dal DPR 194/1996:

- Anticipazioni di cassa;
- Finanziamenti a breve termine;
- Assunzione di mutui e prestiti;
- Emissione di prestiti obbligazionari (non per le Aziende Speciali)

Ai sensi dell'art 119, sesto comma, della Costituzione , non costituiscono indebitamento le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio⁴⁹. Si tratta proprio delle anticipazioni di tesoreria che analizzeremo nel prosieguo.

Il D.L. 112/2008 (art 62) ha decretato che la durata di ogni singola operazione di indebitamento, anche se consistente nella rinegoziazione di una passività esistente, non può essere superiore a trenta anni né inferiore a cinque anni.

⁴⁹ Legge 24 dicembre 2003 n. 350 art. 3 comma 17

Nel caso dei mutui, il legislatore ha posto ulteriori vincoli rispetto a quelli generali indicati dagli art. 202-203 del TUEL. In particolare quello che prevede che l'ente può deliberare nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari emessi e a quello derivante da garanzie fideiussorie, prestate per operazioni di indebitamento di aziende, società, consorzi o Comunità montane di cui l'ente fa parte, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 12% per il 2011, l'8% per il 2012, il 6% per il 2013 e il 4% a decorrere dal 2014, delle entrate relative ai primi tre titoli del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene deliberata l'assunzione (art. 204 TUEL, come modificato dalla Legge 183/2011).

Gli enti locali (nonchè i loro consorzi e aziende) possono assumere mutui con i seguenti enti:

- La Cassa Depositi e Prestiti;
- L'Istituto per il Credito Sportivo;
- Istituti assicurativi e previdenziali;
- Imprese bancarie;
- Istituzioni comunitarie (la Banca Europea per gli Investimenti)

Per gli enti locali, già dal 1990 (D.L. 310/1990 convertito in L 403/1990) non sussiste più l'obbligo di rivolgersi in via preventiva alla C.D.P. per la concessione di mutui; è sufficiente che l'ente indica una gara di evidenza pubblica e che al termine di essa, confronti i risultati della gara con le condizioni praticate dalla Cassa.

Particolari prescrizioni sono richieste per la contrazioni di mutui con istituti diversi dalla C.D.P. l' INPDAP e l' Istituto Credito Sportivo. Infatti l'art. 204 del TUEL, comma 2 stabilisce che il contratto di assunzione di un mutuo (con enti diversi dalla C.D.P.⁵⁰) deve

⁵⁰ si veda D.M. 6 ottobre 2004

essere stipulato in forma pubblica, a pena di nullità, e deve contenere alcune clausole, tra le quali :

- a) L'ammortamento non può aver durata inferiore a 5 anni;
- b) La rata di ammortamento deve essere complessiva, sin dal primo anno, della quota capitale e della quota interessi;
- c) Deve essere indicata la natura della spesa da finanziare;
- d) Deve essere rispettata la misura massima del tasso di interesse applicabile ai mutui, determinato periodicamente dal Ministero del Tesoro con proprio decreto.

Il comma 3 dell'art. 204 del TUEL stabilisce inoltre che l'ente mutuatario deve utilizzare il ricavato del mutuo sulla base dei documenti giustificativi della spesa ovvero sulla base di stati di avanzamento dei lavori.

Aperture di credito

L'art. 1 comma 68 della Finanziaria 2005 (L.311 /2004) introduce l'art. 205 bis del Testo Unico che autorizza gli enti locali a contrarre aperture di credito; con tale contratto una banca si obbliga a tenere a disposizione dell'altra parte una somma di denaro per un certo periodo di tempo verso il corrispettivo di una provvigione. Per gli enti locali il ricorso a questo tipo di finanziamento è possibile solo se sussistono le condizioni fissate dal TUEL per l'indebitamento: approvazione del conto consuntivo del penultimo esercizio, approvazione del preventivo dell'esercizio in corso e le altre previste dall'art 203 comma 1 e nel rispetto dei limiti di cui all'art. 204 comma 1 dello stesso TUEL calcolati con riferimento all'importo complessivo dell'apertura di credito stipulata.

Anche i contratti di apertura di credito devono, a pena di nullità, essere stipulati in forma pubblica e contenere le seguenti clausole e condizioni:

- a) La banca è tenuta ad effettuare erogazioni, totali o parziali, dell'importo del contratto in base alle richieste di volta in volta inoltrate dall'ente e previo rilascio da parte di quest'ultimo delle relative delegazioni di pagamento ai sensi dell'art. 206. l'erogazione dell'intero importo messo a disposizione al momento della contrazione dell'apertura di

credito ha luogo nel termine massimo di tre anni ferma restando la possibilità per l'ente locale di disciplinare contrattualmente le condizioni economiche di un eventuale utilizzo parziale;

Le delegazioni di pagamento sono disciplinate dall'art 206 del TUEL; gli enti locali a garanzia del pagamento delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti, possono rilasciare una delegazione di pagamento a valere sulle entrate relative ai tre titoli del bilancio. Si tratta di un atto mediante il quale l'ente stabilisce un vincolo di destinazione nei confronti di una determinata entrata che va a costituire garanzia per il prestito concesso dalla CDP.

- b) Gli interessi delle aperture di credito devono riferirsi ai soli importi erogati;
- c) Le rate di ammortamento devono essere comprensive sin dal primo anno della quota capitale e delle quota interessi;
- d) Deve essere rispettata la misura massima di tasso applicabile alle aperture di credito i cui criteri di determinazione sono demandati ad apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'Interno.

Le aperture di credito sono soggette al pari di tutte le altre forme di indebitamento al monitoraggio da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze di cui all'art. 41 della L. 448/2001, nei termini e nelle modalità previsti dal D.M. 389/2003.

Anticipazioni di tesoreria

L'anticipazione di tesoreria è una forma di finanziamento a breve termine con cui l'ente fronteggia momentanei problemi di liquidità e può essere ottenuta previa richiesta dell'ente corredata da una deliberazione di Giunta. L'importo erogabile a questo titolo non può essere superiore a tre dodicesimi delle entrate "accertate" nel penultimo anno precedente, afferenti ai primi tre titoli del bilancio (art. 222 TUEL).

2.9.2 Responsabilità del socio per le perdite

Ai sensi della legge 147/2013⁵¹, nel caso in cui l'organismo partecipato presenti un risultato negativo, a decorrere dal 2015 gli Enti locali debbono accantonare nel bilancio dell'anno successivo, in apposito fondo vincolato (una sorta di "fondo rischi", dunque), un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. Tale importo è poi reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione, nel caso in cui l'Ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione.

È prevista una gradualità dell'obbligo di accantonamento, con un regime transitorio che dura fino al 2018.

Decurtazione dei compensi e revoca degli amministratori

La perdita gestionale in capo all'organismo partecipato è poi suscettibile di ingenerare ulteriori, delicate conseguenze, secondo il quale, a decorrere dall'esercizio 2015, le aziende speciali che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione.

Accanto alla decurtazione del compenso, il medesimo comma dispone poi che il risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori.

Entrambe le sanzioni previste (decurtazione dei compensi e revoca degli amministratori) non si applicano, tuttavia, agli organismi partecipati "il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'Ente controllante"⁵².

Si deve aggiungere che, a decorrere dall'esercizio 2017, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, gli organismi partecipati diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali – tra cui le aziende speciali, anche in forma consortile – sono posti in liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio. In caso di mancato avvio della procedura di

⁵¹ Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di Stabilità 2014)

⁵² Ibidem, comma 554

liquidazione entro il predetto termine, i successivi atti di gestione sono nulli e la loro adozione comporta responsabilità erariale dei soci.

Le limitazioni operative

C'è poi da ricordare che le gestioni in perdita restano drasticamente penalizzate nei termini previsti dalla normativa antecedente alla legge di stabilità 2014 e, segnatamente, dall'articolo 6, comma 19, del DL 78/2010 convertito dalla legge 122/2010, ai sensi del quale è fatto divieto agli Enti locali di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio (salvo la possibilità di effettuare trasferimenti alle società che operano in virtù di contratti di servizio o convenzioni, relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse, nonché alla realizzazione di investimenti).

Discende da ciò, al contrario, che ogni ricapitalizzazione deve rispondere a criteri di razionalità economica, per una gestione avveduta dei servizi a favore della collettività⁵³ (delibere Corte dei Conti Lombardia n. 19/2012/PAR e n. 220/2012/PAR).

Si osserva, che i 3 esercizi finanziari da considerare siano l'ultimo triennio e ciò per rendere attuale e attendibile la valutazione del mantenimento della partecipazione da parte dei soci. Infatti, la perdita di esercizio reiterata nell'ultimo triennio rivela una criticità sotto il profilo dell'efficienza,

Ambito soggettivo

Per quanto riguarda la sfera di applicazione soggettiva, stando al tenore letterale, l'articolo 6, comma 19, del DL 78/2010 si applica soltanto alle società e non anche agli altri organismi partecipati come ad esempio gli organismi strumentali come le aziende speciali.

Tuttavia, non può revocarsi in dubbio che la disposizione indichi un principio generale, volto a impedire che gli Enti locali procedano al ripiano di perdite di organismi partecipati a vario titolo, disperdendo risorse finanziarie e senza valutare la convenienza della gestione.

⁵³ Delibere Corte dei Conti Lombardia n. 19/2012/PAR e n. 220/2012/PAR

Conseguenze operative

Azienda speciale quindi, in ragione della sua peculiare natura giuridica di matrice pubblicistica, per l'obbligo di chiudere il bilancio in pareggio e in ragione della sopracitata disciplina legislativa in materia di gestione in perdita, è tenuta ad amministrare le risorse pubbliche a propria disposizione secondo logiche di sana e prudente gestione, evitando investimenti speculativi "a rischio" che, in quanto tali, si ispirano a logiche incompatibili con i principi di buona amministrazione.

Il concetto di buon andamento della Pubblica amministrazione è stato, infatti, costantemente definito dalla dottrina come sintesi dei principi di "efficacia" e "efficienza", rispettivamente intese come raggiungimento dello scopo prefisso di interesse pubblico e migliore impiego possibile delle risorse al fine di raggiungere lo scopo medesimo.

Doveri di gestione

È certamente possibile che, in un determinato periodo della sua gestione, l'Azienda speciale riscontri in sede di bilancio una differenza tra i costi e i ricavi di competenza dell'esercizio che produca un risultato negativo. In tale caso, sarà compito dell'Ente proprietario provvedere al ripiano delle perdite, nell'osservanza delle avvertenze e cautele che saranno in seguito illustrate.

Come si è già avuto modo di evidenziare, la gestione in perdita del soggetto partecipato si configura quale evento patologico, cui l'ordinamento giuridico ricollega una serie di sanzioni sia in capo agli Enti soci, sia in capo all'organismo strumentale. Tutto ciò ha radici nel fatto che il risultato economico finale della gestione degli Enti comprende anche il risultato della gestione operativa, che include i costi ed i ricavi derivanti anche dall'esercizio di attività svolte attraverso gli organismi partecipati. Ne deriva che i risultati degli organismi partecipati incidono direttamente sugli equilibri di bilancio degli Enti locali, per cui il legislatore si è attivato drasticamente per evitare l'insorgenza di tali riflessi negativi.

Nel caso di specie, la perdita gestionale dell'azienda speciale comporta, quindi, riflessi negativi suscettibili di ingenerare una diminuzione del valore e della redditività delle partecipazioni iscritte nel bilancio dell'Ente locale.

Il danno erariale

Al riguardo, preme rammentare che la Corte dei Conti ha più volte messo in guardia le Amministrazioni locali sul fatto che reiterate operazioni di ripianamento di perdite e di ricapitalizzazione costituiscono un rischio per gli equilibri di bilancio dell'Ente.

Da questo angolo visuale, il reiterarsi delle perdite di un soggetto partecipato rivela un'insufficiente produttività ed utilità per l'Ente socio, di cui quest'ultimo, nell'esercizio delle proprie autonome scelte gestionali, non può non tener conto.

Si deve assumere, in ogni caso, che per configurarsi un danno erariale occorre la contestuale presenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave⁵⁴. Tale presupposto, inoltre, va a sua volta inquadrato nella nozione di colpa professionale⁵⁵ di cui all'articolo 1176, comma 2, del Cc e va inteso come osservanza non già della normale diligenza del buon pater familias, bensì di quella particolare diligenza occorrente con riguardo alla natura e alle caratteristiche di una specifica attività esercitata.

In questo senso, è dovere degli amministratori dell'Azienda sovrintendere all'andamento del servizio erogato, in modo tale da rilevare prontamente eventuali perdite, monitorando gli squilibri di bilancio individuandone le cause, e mantenendo in definitiva un grado di diligenza consono alle circostanze.

La responsabilità dell'ente

A fronte di una siffatta condotta di vigilanza e monitoraggio sull'andamento dell'organismo partecipato da parte degli amministratori, si ritiene che nessuna censura possa essere mossa nei confronti dell'azienda speciale per quanto riguarda l'insorgenza di perdite gestionali.

Sotto questo profilo, si rileva che la Corte dei conti ha per esempio affermato che, "quale sia la modalità di gestione di un servizio pubblico, l'Ente locale che intenda stabilire una tariffa non in grado di coprire completamente i costi del servizio, trasferendone parte a spesa sociale, deve individuare nel momento in cui assume detta determinazione i mezzi di bilancio con i quali far fronte ad una spesa di sua natura a carattere continuativo. Le modalità di resa del servizio non possono essere strumento per eludere la copertura, trasferendo al soggetto esterno la spesa e determinandone perdite di bilancio. Inoltre, dovendo comunque il comune ripianare le perdite di bilancio, si determinerebbe una

⁵⁴ Art. 1 della legge 4 gennaio 1994 n. 20 e articolo 93 del Tuel

⁵⁵ Art. 1176, comma 2, del Codice Civile

evidente distorsione dei principi di sana gestione e di equilibrio di bilancio ai quali l'ente deve complessivamente attenersi"⁵⁶.

In definitiva, un obbligo oggettivo d'intervento da parte dell'Ente proprietario nei termini sopra esposti ha fondamento, in ultima analisi, nell'esigenza che le risorse poste a disposizione dal Socio a favore del proprio ente strumentale siano compatibili con la funzione (o il servizio) da svolgere, non potendo escludersi, in caso contrario, un'ipotesi di responsabilità degli amministratori comunali sotto il profilo del danno derivante all'Ente pubblico, per l'impiego delle risorse necessarie a ripianare disavanzi dell'organismo partecipato, ove il fatto sia stato causato da un'analisi gravemente carente delle necessità dell'organismo stesso.

La responsabilità dell'Ente locale, nella veste giuridica di socio, e le correlative funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza che competono all'Ente stesso in ragione di tale ruolo sono state ulteriormente accentuate dalla legge di stabilità 2014, con le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 552 e seguenti, che già in precedenza sono state viste. Con tale disciplina il legislatore ha optato per la drastica soluzione di penalizzare gli Enti soci dal punto di vista finanziario, con l'obbligo di accantonare risorse in bilancio nell'ipotesi di un risultato economico negativo in capo all'organismo partecipato.

Si rammenta che la costituzione di un organismo partecipato (o la permanenza in esso) da parte dell'Ente socio, per motivazioni non adeguatamente suffragate, sia in termini di efficienza del servizio gestito e di economicità della gestione, sia di efficacia dei ritorni nei confronti della collettività amministrata, integra una forma potenzialmente elusiva dei vincoli di finanza pubblica ed è, pertanto, foriera di possibile danno erariale per il Socio pubblico, anche in rapporto ai costi generali, di costituzione e di gestione complessiva che, inevitabilmente, debbono essere sostenuti⁵⁷.

Operazioni di ripiano

In quest'ottica, dunque, è utile ricordare che le risorse poste a disposizione da parte dei comuni a favore del proprio ente strumentale devono essere compatibili in relazione alla funzione da esercitare, salvo eventuale responsabilità degli amministratori sotto il profilo del danno derivante all'ente pubblico (Comune) per l'impiego delle risorse necessarie a

⁵⁶ Corte dei Conti, Sezione di controllo della Lombardia, delibera n. 82/2008

⁵⁷ Corte dei Conti, Umbria, sentenza n. 354/2006 e Corte dei Conti, sezione di controllo Lombardia, parere n. 49/2006

ripianare disavanzi dell'organismo partecipato, ove il fatto sia stato causato da un'analisi gravemente carente delle necessità dell'organismo.

Le considerazioni che precedono comportano, dunque, la necessità per l'Ente locale di eseguire le operazioni di ripiano, ove consentite dall'articolo 6, comma 19 del DI 78/2010, avendo cura di operare:

a) sulla base di un'analisi dei costi, che accerti le cause dell'andamento negativo dell'organismo partecipato;

b) in presenza di un business plan volto a riportare in equilibrio tale organismo, indicando le misure correttive della gestione.

In altri termini, per deliberare e operare un aumento di capitale, tanto più se riferito a una partecipazione in perdita, l'Ente locale deve provvedere sulla base di "un programma industriale o una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo"⁵⁸. Il giudice contabile ha altresì affermato che "non è ammissibile il soccorso finanziario "a fondo perduto" in favore di organismi strumentali che hanno generato e che continuano a generare cospicue perdite di gestione dalla data della costituzione sino all'ultimo bilancio approvato"⁵⁹. Conseguenza da ciò che "i trasferimenti agli organismi partecipati sono consentiti solo se vi sarà un ritorno in termini di corrispettività della prestazione a fronte dell'erogazione pubblica, ovvero la realizzazione di un programma d'investimento" (Corte dei Conti, sezione di Lombardia n. 42/2014). Per altro verso, "se una partecipazione dell'Ente locale si rivela inutile o dannosa, essa è fonte di responsabilità erariale per gli amministratori dell'Ente socio che non hanno assunto provvedimenti, finalizzati a evitare un nocumento patrimoniale per l'Ente"⁶⁰⁶¹.

2.10 Il controllo nelle aziende speciali: il controllo analogo

L'azienda speciale, in quanto è definita dal Tuel "Ente strumentale dell'Ente locale" è sottoposta al cosiddetto controllo analogo.

⁵⁸ Corte dei Conti, sezione di controllo Lombardia n. 220/2012 e sezione di controllo Piemonte n. 61/2010

⁵⁹ Corte dei Conti, sezione di Lombardia n. 274/2012/PAR

⁶⁰ Corte dei Conti, sezione giurisdizionale appello, sentenza n. 402/2013)

⁶¹ www.ilsole24ore.com, Enti locali e PA, Azienda speciale e perdite d'esercizio: che fare?

Il controllo analogo è una delle condizioni che secondo le norme comunitarie legittimano comuni e provincie ad affidare direttamente la gestione di un servizio pubblico locale anche ad una società a capitale interamente pubblico e partecipata.

L'articolo 113-bis, Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica del TUEL, al comma 1 prevede che: «Ferme restando le disposizioni previste per i singoli settori, i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica sono gestiti mediante affidamento diretto a:

- a) istituzioni;
- b) aziende speciali, anche consortili;
- c) società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla 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 o gli enti pubblici che la controllano»

Il “controllo analogo” è un controllo effettivo e strutturale sui soggetti da parte dell'ente pubblico; modello che è configurabile in mancanza di “un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante e affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la *longa manus* del primo.

L'impossibilità di scindere le due entità (ente proprietario e società partecipata), prevista dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale fa propendere per l'inclusione delle società in questione nella finanza pubblica allargata.

La giurisprudenza amministrativa ha posto l'accento sulla particolare intensità dei controlli; controlli che devono essere al tempo stesso sugli organi e, quindi, strutturali, e sugli atti, ovvero sulle azioni e sui comportamenti dell'azienda. Trattasi dell'esercizio di poteri pubblicistici più intensi di quelli spettanti al socio in base al regime civilistico, al punto che tutte le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante⁶².

Un'altra definizione di controllo analogo è data dal Tar Sardegna:

⁶² Corte dei Conti, sezione delle autonomie; osservatorio su gli organismi partecipati dagli enti territoriali

“Per controllo analogo si intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica; tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell’ente pubblico sull’ente societario”⁶³.

In cosa consiste il controllo analogo

- L’Ente locale esercita sull’azienda o società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi interni;
- L’azienda o società realizza la parte più importante della propria attività con l’Ente;
- L’Ente controllante esercita un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell’attività svolta nei confronti dell’organismo partecipato;
- La società o azienda non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti o fatti di gestione;
- La società o azienda è un’entità solo formalmente distinta dall’Ente, ma in concreto costituisce parte dell’Ente stesso⁶⁴.

Sugli organi l’ente locale deve avere il potere di nomina e revoca quanto meno della maggioranza dei componenti degli organi di gestione, di amministrazione e di controllo. Sull’attività gestionale l’ente locale territoriale, in aggiunta al potere di direttiva e di indirizzo, deve poter autorizzare o annullare gli atti più importanti della società, come il bilancio, i contratti che superino un determinato importo ed in generale gli atti più qualificanti della gestione che non si risolvano in meri atti ordinari e burocratici

L’ente locale esercita controllo analogo sull’azienda quando abbiamo le seguenti condizioni:

⁶³ Tar Sardegna, sentenza. n. 1729 del 2005

⁶⁴ www.comuneseriate.it, Il controllo analogo dei comuni sulle società interamente partecipate

- a) lo statuto della società non deve consentire che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati;
- b) il consiglio di amministrazione della società non deve avere rilevanti poteri gestionali e all'ente pubblico controllante deve essere permesso di esercitare poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario assegna alla maggioranza sociale;
- c) l'impresa non deve avere acquisito una tipologia commerciale che rende incerto il controllo societario da parte dell'ente pubblico;
- d) le decisioni più importanti devono essere sottoposte all'esame preventivo dell'ente affidante⁶⁵.

Ad avviso dei giudici amministrativi della regione Sicilia⁶⁶, in aggiunta alla necessaria totale proprietà del capitale da parte del soggetto pubblico, è stato ritenuto essenziale il concorso di ulteriori fattori, idonei a realizzare una forma di controllo effettiva e non solo formale, come:

- il controllo del bilancio;
- il controllo sulla qualità della amministrazione;
- il diritto di esercitare poteri ispettivi diretti e concreti;
- la totale dipendenza dell'affidatario diretto concernente le strategie e le politiche aziendali.

Nella sostanza, lo si ribadisce, il controllo analogo si articola nel controllo sugli obiettivi gestionali; nel controllo strutturale nei confronti degli organismi societari; nel controllo sull'attività della società partecipata, le cui modalità di esercizio sono contemplate nel contratto di servizio stipulato.

⁶⁵ Il controllo analogo del Comune sulle società interamente partecipate da soggetti pubblici. La posizione della Corte dei Conti ; www.StudioCataldi.it

⁶⁶ Cons. Giust. amm. Reg. Sicilia, 4 settembre 2007, n. 719

L'ente affidante ha il dovere di assegnare gli obiettivi strategici all'azienda e una volta che essi sono stati affidati ha il conseguente obbligo di monitorarli, al fine della loro verifica e delle eventuali azioni correttive, in relazione agli eventuali squilibri di natura economico-finanziaria riscontrati che hanno ripercussione nel bilancio proprio dell'ente affidante

Le società a totale partecipazione pubblica e le aziende hanno, conseguentemente, l'obbligo di organizzare le complessive risorse aziendali, rispettando gli obiettivi ad esse assegnati ed allestendo al loro interno un sistema di controllo, finalizzato al perseguimento degli obiettivi strategici e di gestione di propria competenza e realizzando le condizioni perché tra l'ente affidante e la società affidataria dei servizi pubblici vi sia una sorta di feedback, di scambio d'informazioni verso l'ente locale, con il fine di rilevazione degli scostamenti; della valutazione del percorso aziendale e dell'attivazione di eventuali azioni correttive.

2.11 Il controllo nelle società partecipate e nell'azienda speciale

Abbiamo già parlato del potere di determinazione delle finalità e degli indirizzi degli enti strumentali che la legge attribuisce agli Enti Locali.

Accanto a questi poteri, abbiamo anche il controllo di vigilanza esercitata dall'ente locale sulle società partecipate, in particolare dall'organo di revisione dell'ente stesso. L'organo di revisione ha assunto negli ultimi anni una importanza sempre maggiore ricollegabile ad un maggior supporto collaborativi qualificato e competente alle decisioni del Comune. La funzione di collaborazione è esercitata attraverso pareri resi in merito alla costituzione di società e alle loro modifiche statutarie ed è dovere dei revisori esprimersi anche sulle modalità di affidamento dei servizi, a prescindere da quali siano. L'organo deve altresì esprimere un parere di coerenza, attendibilità e congruità sul bilancio e gli altri allegati delle società partecipate dall'Ente Locale.

Il controllo dell'organo di revisione deve essere finalizzato in particolare:

- al rispetto dei vincoli normativi sull'organizzazione, costituzione, organizzazione degli organismi partecipati;

- al rispetto del contratto di servizio e degli obiettivi fissati a motivazione dell'esternalizzazione;
- al rispetto delle regole contabili nei rapporti tra ente e società partecipate;
- alla circostanza che le operazioni con gli organismi partecipati non siano elusive del patto di stabilità.

L'organo di revisione si deve esprimere anche sul modello organizzativo e sul sistema di controllo interno che l'ente ha adottato per la gestione e le verifiche delle proprie società partecipate. L'ente deve essere dotato di una struttura e di un'organizzazione che consenta il monitoraggio periodico sull'andamento della gestione dei propri organismi partecipati verificando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati. L'ente deve altresì avere al proprio interno una unità di controllo delle "partecipazioni" preposta a creare un collegamento e un flusso di informazioni con le società partecipate che svolga anche un ruolo di supporto nella definizione degli obiettivi strategici e un riferimento costante per le società nella fase di implementazione degli obiettivi individuati dall'Ente.

Ai sensi dell'art. 42 comma 2 lettera e) del Tuel, è compito dell'Organo consiliare dell'ente locale l'autorizzazione alla costituzione di società, istituzioni e aziende speciali; il suddetto organo deve anche specificare le motivazioni e indicazioni degli interessi pubblici che si vuole perseguire nel rispetto dell'art. 3 comma 27 della legge 24 dicembre 2007.

La delibera di autorizzazione deve contenere l'atto costitutivo e lo statuto della costituenda società e il piano industriale, in modo da permettere un giudizio circa la convenienza economica della costituzione societaria. L'organo di revisione deve esprimere il proprio parere su ogni delibera consiliare che riguardi la modalità di gestione dei servizi pubblici. I revisori devono vigilare anche sul mantenimento delle partecipazioni ed in particolare sul rispetto dell'art. 4 dell'art. 9 del decreto sulla spendine review.

L'ente locale deve richiedere ai propri organismi partecipati e tenere conto nella propria contabilità della seguente documentazione:

- budget annuale e i rapporti finanziari con l'ente locale;

- i contratti di servizio in modo da verificare l'inquadramento dei rapporti finanziari;
- una relazione sulla gestione entro il 30 settembre di ogni anno;
- la relazione dell'organo di revisione o del collegio sindacale dell'azienda partecipata.

L'organo di revisione verifica la natura delle erogazioni effettuate dal Comune in favore degli organismi partecipati, la relativa copertura e la corretta imputazione contabile.

Al termine dell'esercizio è necessario effettuare la conciliazione fra i crediti e i debiti riportati nel rendiconto dell'ente locale con quelli rilevati nel bilancio d'esercizio della società partecipata.

In particolare, per quanto riguarda l'azienda speciale come società partecipata dall'ente locale, l'organo di revisione del Comune dovrebbe attivare le seguenti attività :

1. esaminare gli indirizzi che l'ente locale ha impartito o intende impartire;
2. esaminare il piano programma, i bilanci preventivi e il contratto di servizio, con speciale riguardo alle poste che interessano il bilancio dell'ente locale, come contributi e corrispettivi riguardo ad esempio alla copertura dei cosiddetti costi sociali (tariffe o servizi non remunerativi);
3. incontrare periodicamente i revisori dell'azienda al fine di scambiarsi ogni utile informazione;
4. esaminare il conto consuntivo, con particolare riguardo ai principi contabili applicati e a tutte le voci dello stato patrimoniale e conto economico che interessano l'ente locale;
5. giudizio circa il risultato economico dell'azienda tenuto conto dell'obbligo del pareggio di bilancio;
6. dare un parere circa la nomina di società o gruppo di esperti che affianchino l'organo di revisione dell'azienda per la stesura della relazione triennale di cui all'art. 27 della legge n.51/1982;
7. qualora esista una funzione di internal auditing all'interno dell'azienda speciale, è opportuno che i revisori dell'ente locale chiedano agli amministratori le informazioni che lo stesso ha trasmesso al Cda o alla direzione o al collegio dei revisori dell'azienda.

Riguardo a tutte le aziende partecipate, nel caso di perdita d'esercizio, il collegio dei revisori dell'Ente locale acquisisce tutte le informazioni necessarie sulle motivazioni della perdita, sia nel caso di rinvio o copertura con riserva, sia nel caso di richiesta di acollo al bilancio comunale sotto forma di ripiano o sotto forma di ricapitalizzazione, e ne da comunicazione alla giunta e al consiglio comunale con apposita relazione⁶⁷

Rafforzamento dei controlli tra ente locale e società partecipate

L'art. 6, c. 4, D.L. n. 95/2012, ha introdotto dal prossimo rendiconto dell'anno 2012 un nuovo adempimento nell'ambito del rafforzamento dei controlli tra ente locale e proprie società partecipate. Trattasi dell'obbligo di allegare al prossimo rendiconto dell'anno 2012 (per la prima volta) una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate. Tale nota, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze fornendone le motivazioni. In quest'ultimo caso scatta l'obbligo di riconciliazione delle partite debitorie/creditorie entro l'anno 2013⁶⁸.

Il sistema dei controlli interni negli enti locali ha subito una profonda innovazione, determinata dal *D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150* e, in particolare, dall'articolo 3 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, provvedimento quest'ultimo che ha completamente ridisegnato l'assetto delineato dall'articolo 147 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Tale assetto era originariamente basato sulle seguenti tipologie di controlli:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- controllo di gestione;
- controllo strategico;
- valutazione della dirigenza.

⁶⁷ I controlli sulle società partecipate, il revisore degli enti locali; IPSOA

⁶⁸ I rapporti contabili tra l'ente locale e le proprie società partecipate, M. Bellesia ; rivista Azienditalia n. 3/2013

Con riferimento alla valutazione della dirigenza, il D.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009 (c.d. Decreto Brunetta) è intervenuto attribuendo tale valutazione a nuovi soggetti, gli Organismi indipendenti di valutazione, i quali si sostituiscono, in tale attività, ai servizi di controllo interno. La misurazione della performance organizzativa e individuale si è sostituita alla previgente valutazione della dirigenza, estendendosi al personale amministrativo.

Il controllo sulla dirigenza, ora disciplinato per tutte le pubbliche amministrazioni, 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.

Con riferimento alle altre tipologie di controlli, l'articolo 3 del D.L. n. 174/2012 ha definito diversi spunti al fine di implementare il sistema preesistente. In particolare, oltre ai controlli di regolarità 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 attraverso il controllo sullo stato di attuazione degli 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.

In parallelo alle suddette due attività di verifica dell'efficacia degli organismi gestionali esterni all'ente e della qualità dei servizi erogati, le quali sono inquadrati nell'alveo dei controlli gestionali estesi agli enti facenti parte del bilancio consolidato dell'ente, viene specificamente introdotta una nuova tipologia di controllo interno, il controllo sulle società partecipate dagli enti locali, il quale dovrà essere periodico e prevedere l'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, anche con riferimento ai possibili squilibri economico finanziari rilevati per il bilancio dell'ente locale. Il controllo sulle partecipate riguarda sia aspetti di regolarità amministrativa e contabile (ricomprendendo anche la verifica dell'andamento economico finanziario della società al fine di rilevare

possibili ripercussioni sull'ente locale) che aspetti tipici del controllo di gestione e del controllo strategico.

Il sistema di controlli sulle società partecipate, che deve essere definito secondo l'autonomia organizzativa dell'ente, riguarda gli enti locali 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 2015⁶⁹.

L'introduzione del controllo sulle società partecipate rappresenta uno degli elementi più innovativi della riforma del sistema dei controlli, quale momento indispensabile alla governance dell'ente locale come "gruppo".

Negli ultimi anni, infatti, si è registrata una crescente attenzione del legislatore sul tema delle società controllate dagli enti locali che discende dalla effettiva necessità di controllare con sempre maggiore attenzione la spesa complessiva delle amministrazioni locali, dato che non di rado le situazioni di dissesto o comunque di serio squilibrio economico finanziario dell'ente locale possono essere connesse a circostanze che vedono coinvolti gli enti partecipati.

Altro aspetto importante del controllo sulle società partecipate è previsto dal nuovo articolo 147-quater del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL), il quale ribadisce l'obbligo di redazione del bilancio consolidato, già previsto nell'ambito del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 in tema di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali e dei loro organismi.

Per ciò che concerne i controlli pre-esistenti, quali, in particolare, il controllo sulla regolarità amministrativo contabile sono stati implementati e resi più stringenti dal D.L. n. 174/2012 i casi in cui in cui è obbligatorio il parere di regolarità contabile del responsabile di ragioneria, stabilendo 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'ente.

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

⁶⁹ si veda D.L. n.174/2012

gamma degli atti che necessitano "obbligatoriamente" del parere dell'organo di revisione come abbiamo visto in precedenza.

2.12 Il controllo delle performance nella PA

Il decreto legislativo n. 150 del 2009 ha inteso disciplinare e riformare il sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche al fine di assicurare elevati standard qualitativi economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e delle performance organizzative e individuali⁷⁰. La riforma ha posto enfasi, tra gli altri, su tre concetti, ponendoli in stretta relazione l'uno con l'altro: la misurazione, la meritocrazia e la trasparenza. I tre concetti ne sottintendono un quarto che rappresenta al tempo stesso il punto di partenza e il punto d'arrivo del percorso di riforma che le amministrazioni pubbliche italiane devono contribuire ad attuare in questi anni; si tratta del concetto di performance. La riforma si inserisce in un momento storico in cui le performance della pubblica amministrazione sono talvolta percepite come insufficienti. Tale percezione deriva non da informazioni tratte da sistemi di misurazione e valutazione dei risultati ma da una condizione di opacità, di conoscenza parziale o scorretta della natura e del livello di risultati che le amministrazioni pubbliche producono. A questo dato si aggiunge quindi anche la difficoltà di riconoscere e premiare il merito di quei manager pubblici che contribuiscono più di altri a raggiungere risultati importanti, anche quando questi risultati si producono e sono evidenti.

L'aspetto forse più innovativo del citato D.Lgs. 150, rispetto ai tre concetti prima richiamati, risiede dunque nell'aver posto l'enfasi anzitutto sul concetto di performance, ponendolo al centro del disegno complessivo della riforma. Si tratta di un concetto ampio, di derivazione anglosassone, e che per la prima volta trova espressione compiuta in un testo normativo. Performance richiama al tempo stesso il potenziale, l'azione e il risultato ottenuto da un soggetto.

La performance è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato stesso) che una entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzative etc..) apporta attraverso

⁷⁰ Decreto legislativo n. 150 del 2009, art. 2

la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed in ultima istanza alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita⁷¹.

La performance è il risultato che si consegue svolgendo una determinata attività. Costituiscono elementi di definizione della performance il risultato, espresso ex ante come obiettivo ed ex post come esito, il soggetto cui tale risultato è riconducibile e l'attività che viene posta in essere dal soggetto per raggiungere il risultato. L'insieme di questi elementi consente di distinguere tra: performance organizzativa (cioè dell'amministrazione considerata nel suo complesso o in riferimento ad una sua unità organizzativa) e performance individuale (cioè di un singolo soggetto). I medesimi elementi consentono anche di distinguere tra performance programmata, cioè misurata ex ante, e performance realizzata, cioè valutata ex post. Infine, il richiamo all'attività svolgendo la quale si realizza una performance induce a riflettere sulla multidimensionalità di tale concetto. Un risultato infatti si realizza per l'effetto congiunto di attività che si svolgono lungo diverse dimensioni: dall'organizzazione del lavoro, all'impiego di risorse economiche e finanziarie o strumentali, dall'acquisto di beni e servizi al trasferimento di informazioni e risorse. Questo elemento rende la performance, la sua misurazione e la sua valutazione, concetti multidimensionali.

Nel riferire tale concetto alla pubblica amministrazione emerge tutta la complessità del fenomeno a cui ci si può riferire attraverso il termine performance.

La complessità del concetto di performance, si accompagna alla complessità di collegare concretamente tale concetto agli altri prima richiamati: misurazione, trasparenza e meritocrazia. Le amministrazioni pubbliche sono chiamate dalla riforma a realizzare un sistema che consenta loro di misurare e valutare la performance, a premiare il merito al proprio interno ed ad assicurare la trasparenza all'esterno nei confronti di utenti ed altre categorie di stakeholder. In tal senso la riforma definisce una traiettoria che trova le amministrazioni pubbliche italiane di oggi ad uno stato piuttosto differenziato ed eterogeneo e le orienta verso la possibilità di realizzare livelli di performance migliori.

La riforma citata fornisce in linea teorica un forte impulso al cambiamento perché impone alle amministrazioni di progettare un cambiamento che richiede nuovi strumenti e nuovi approcci manageriali. Come detto in precedenza, le amministrazioni pubbliche italiane

⁷¹ Il ciclo di gestione delle performance, F. Monteduro

versano in uno stato differenziato ed eterogeneo e livelli di performance non coincidenti; per questo, sebbene siamo di fronte ad un obiettivo omogeneo e legato alla generalità delle pubbliche amministrazioni, i percorsi di attuazione tramite i quali produrre effettiva innovazione devono tenere conto di queste diversità.

Le amministrazioni interessate utilizzano a tale fine le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente ma da ciò non devono derivare nuovi oneri per la finanza pubblica⁷².

Il decreto legislativo 150 del 2009 definisce elementi come il ciclo di gestione della performance (art. 4), inteso come la sequenza logica e temporale delle fasi che contraddistinguono la realizzazione di una performance, i livelli di performance (art. 3), di ente, di gruppo e individuale, gli ambiti della performance organizzativa (art. 8), dall'impatto delle politiche all'efficienza, e gli ambiti della performance individuale (art. 9), dal contributo alla performance organizzativa alle competenze⁷³.

Misurazione e valutazione delle performance nella pubblica amministrazione

Il ciclo della gestione della performance non è altro che la sequenza delle fasi che identificano l'ottenimento di una data performance; esso si compone essenzialmente di tre fasi logiche:

1. La misurazione intesa come definizione dei risultati che si intendono misurare e del valore target che essi assumeranno per effetto della gestione;
2. La gestione intesa come monitoraggio del valore assunto in itinere dagli indicatori e comprensione del significato gestionale, delle cause e delle conseguenze, che determinati valori comportano;
3. La valutazione, infine, intesa come fase di giudizio circa l'adeguatezza del livello di performance raggiunto rispetto a quanto programmato e alle circostanze organizzative e di contesto determinatesi.

La misurazione della performance è il processo che ha per esito l'identificazione e la quantificazione, tramite indicatori, dei risultati ottenuti. La misurazione concerne i

⁷² Decreto legislativo n. 150 del 2009, art 3 comma 6

⁷³ Il ciclo di gestione delle performance negli Enti locali, esperienze leading practice e valutazione delle performance, www.qualitapa.gov.it

risultati ottenuti dall'amministrazione in termini di prodotti (output) e impatti (outcome). Ma la misurazione riguarda anche le attività da svolgere per conseguire tali risultati e le risorse (input) che rendono possibili tali attività. Risorse (input), attività, prodotti (output) e impatti (outcome) rappresentano gli oggetti di misurazione. Efficienza, efficacia, qualità, soddisfazione dell'utente, economicità, equità rappresentano alcune delle dimensioni di misurazione della performance. La misurazione è dunque un processo di selezione ed impiego di indicatori che si collega in modo stretto all'analisi della performance, cioè alla comprensione delle condizioni alle quali un determinato livello di performance si determina. L'analisi colloca la performance nel suo contesto, individua standard e parametri di riferimento, collega la misurazione con quanto previsto in fase di programmazione.

La valutazione della performance si realizza nel momento in cui le informazioni relative a risorse, attività, prodotti e impatti vengono interpretate alla luce degli obiettivi che l'amministrazione aveva il compito di raggiungere. Il processo di valutazione è tipicamente un processo comparativo, di raffronto cioè tra il valore che gli indicatori definiti in fase di misurazione hanno assunto e il valore obiettivo che era stato definito. Dal momento che tali obiettivi si collocano tipicamente su più livelli, correlati ma differenti, e ciascuno di tali livelli ha interlocutori, orizzonti temporali, variabili ambientali differenti, se non viene chiarito in relazione a quale tipo di obiettivi avviene la valutazione e, soprattutto, quale finalità la valutazione ha, cioè quali conseguenze possono derivare dal processo valutativo, il rischio di confondere i piani e di trasferire giudizi da un livello all'altro si fa molto alto.

Strettamente correlato alla valutazione è la gestione, ovvero il monitoraggio della performance. Se la valutazione si colloca al termine del periodo cui un determinato obiettivo si riferisce, il monitoraggio consiste nel confronto periodico e sistematico dei dati rilevati e degli obiettivi definiti. Tale confronto è finalizzato ad incorporare le informazioni nel processo decisionale, ancorando quest'ultimo alla realtà. Il monitoraggio comprende il concetto di controllo in itinere dell'azione dell'amministrazione ma anche l'intervento correttivo. Se gli strumenti di monitoraggio presenti in un sistema non danno enfasi a questa dimensione e pertanto non vengono definiti in maniera tale da supportare i processi decisionali, l'azione di controllo conseguente risulta meno efficace.

Per quanto riguarda invece l'ampiezza e la profondità della performance, la Civit⁷⁴ identifica vari livelli.

Per la profondità si può parlare di performance dell'intera organizzazione, o scendendo sempre più di livello, unità organizzative, dirigenti, gruppi di dipendenti, singoli dipendenti.

In considerazione del livello di eterogeneità dei modelli organizzativi delle amministrazioni stesse, la definizione di quale sia il livello interno che corrisponde alla unità organizzativa, è rimessa all'autonoma valutazione dell'amministrazione. Nelle amministrazioni di dimensioni ridotte, l'unità organizzativa può di fatto coincidere con le singole persone, in tal caso la valutazione dell'unità organizzativa coincide con (parte della) valutazione della performance individuale.

Per l'ampiezza si parla di input, intesi come qualità e quantità, output (qualità e quantità), avanzamento piani, outcome, inteso come conseguenza di una attività o un processo dal punto di vista dell'utente del servizio e degli stakeholder più in generale, soddisfazione utente, integrità e trasparenza, miglioramento continuo e avanzamento piani

Dal momento che gli esiti della valutazione devono fornire elementi utili allo svolgimento di analisi comparate nel tempo e con altre organizzazioni (benchmarking) la valutazione deve essere svolta secondo criteri che siano almeno in parte omogenei. Omogeneo può essere il modello complessivo del sistema di misurazione che identifica ambiti e dimensioni di misurazione, omogenei possono essere i singoli servizi la cui performance si misura, omogenei possono essere gli indicatori impiegati per misurare.

Uno dei principi ispiratori della riforma è infine la trasparenza e la confrontabilità dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse utilizzate per il loro perseguimento.

Le performance si misurano al fine di:

- Formulare e riformulare gli obiettivi strategici e verificare che questi siano stati conseguiti;
- Informare e guidare i processi decisionali;

⁷⁴ Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche

- Gestire più efficacemente le risorse e i processi organizzativi;
- Influenzare e valutare i comportamenti di gruppi e individui;
- Rafforzare accountability e responsabilità ai diversi livelli gerarchici;
- Incoraggiare il miglioramento continuo

La misurazione e valutazione delle performance non crea valore se non è legata agli obiettivi e non supporta decisioni o azioni; cos' come se è percepita come un dovere e il personale non ne comprende l'utilità.

Gli attori e i soggetti previsti dalla riforma

Nel processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa delle amministrazioni pubbliche intervengono :

- un organismo centrale, denominato: «Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche»
- gli Organismi indipendenti di valutazione della performance;
- l'organo di indirizzo politico amministrativo di ciascuna amministrazione;
- i dirigenti di ciascuna amministrazione⁷⁵.

L'art. 4, comma 2, lettera f), della legge 4 marzo 2009, n. 15, istituisce la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, che opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed eventualmente in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche. Ha il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta.

⁷⁵ Decreto legislativo n. 150 del 2009, art. 12

La Commissione è organo collegiale composto da cinque componenti scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato in tema di servizi pubblici, management, misurazione della performance, nonché di gestione e valutazione del personale.

La Commissione indirizza, coordina e sovrintende all'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti e delle altre Agenzie di valutazione; a tale fine:

- a) promuove sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche;
- b) assicura la trasparenza dei risultati conseguiti;
- c) confronta le performance rispetto a standard ed esperienze, nazionali e internazionali;
- d) favorisce, nella pubblica amministrazione, la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione;
- e) favorisce la cultura delle pari opportunità con relativi criteri e prassi applicative.

La Commissione nel rispetto dell'esercizio e delle responsabilità autonome di valutazione proprie di ogni amministrazione:

- a) fornisce supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della performance;
- b) definisce la struttura e le modalità di redazione del Piano e della Relazione di cui all'articolo 10;
- c) verifica la corretta predisposizione del Piano e della Relazione sulla Performance delle amministrazioni centrali e, a campione, analizza quelli degli Enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi;
- d) definisce i parametri e i modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance in termini di efficienza e produttività;
- e) adotta le linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità;
- f) adotta le linee guida per la definizione degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici;

- g) definisce i requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione;
- h) promuove analisi comparate della performance delle amministrazioni pubbliche sulla base di indicatori di andamento gestionale e la loro diffusione attraverso la pubblicazione nei siti istituzionali ed altre modalità ed iniziative ritenute utili;
- i) redige la graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali di cui all'articolo 40, comma 3-quater, del decreto legislativo n. 165 del 2001; a tale fine svolge adeguata attività istruttoria e può richiedere alle amministrazioni dati, informazioni e chiarimenti;
- l) promuove iniziative di confronto con i cittadini, le imprese e le relative associazioni rappresentative; le organizzazioni sindacali e le associazioni professionali; le associazioni rappresentative delle amministrazioni pubbliche; gli organismi di valutazione e quelli di controllo interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche;
- m) definisce un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della performance attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo;
- n) predisporre una relazione annuale sulla performance delle amministrazioni centrali e ne garantisce la diffusione attraverso la pubblicazione sul proprio sito istituzionale ed altre modalità ed iniziative ritenute utili;
- o) sviluppa ed intrattiene rapporti di collaborazione con analoghe strutture a livello europeo ed internazionale;
- p) realizza e gestisce, in collaborazione con il CNIPA il portale della trasparenza che contiene i piani e le relazioni di performance delle amministrazioni pubbliche.

I risultati dell'attività della Commissione sono pubblici⁷⁶.

L'organismo indipendente della valutazione delle performance è nominato, sentita la CIVIT, dall'organo di indirizzo politico-amministrativo per un periodo di tre anni. Ogni amministrazione si deve dotare del suddetto organismo.

L'Organismo indipendente di valutazione è costituito da un organo monocratico ovvero collegiale composto da 3 componenti dotati dei requisiti stabiliti dalla Commissione e di

⁷⁶ Decreto legislativo n. 150 del 2009, art. 13

elevata professionalità ed esperienza, nel campo del management, della valutazione della performance e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche.

L'organismo:

- a) monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso;
- b) comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla Commissione;
- c) valida la Relazione sulla performance e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione;
- d) garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi, secondo quanto previsto dal presente decreto, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;
- e) è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione;
- f) promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità;
- g) verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità⁷⁷.

Il piano delle performance e la relazione sulla performance sono due documenti che devono essere redatti annualmente dall'organo di indirizzo politico-amministrativo

Il piano della performance è un documento programmatico triennale che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori.

⁷⁷ Decreto legislativo n. 150 del 2009, art. 14

La relazione sulla performance è un documento che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

I due documenti sono trasmessi alla CIVIT e al Ministero dell'Economia e delle Finanze⁷⁸.

L'organo di indirizzo politico-amministrativo promuove la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità.

L'organo di ciascuna amministrazione:

- a) emana le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici;
- b) definisce in collaborazione con i vertici dell'amministrazione il Piano e la Relazione;
- c) verifica il conseguimento effettivo degli obiettivi strategici;
- d) definisce il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità indica le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza sulla base delle linee guida elaborate dalla CIVIT e la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità. Le amministrazioni pubbliche devono garantire la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance⁷⁹.

Il rispetto di queste disposizioni, è condizione necessaria ma non sufficiente per l'erogazione dei premi legati al merito e alla performance.

Qualora le amministrazioni registrino il raggiungimento degli obiettivi preposti in base alle linee guida della CIVIT in merito e garantiscano standard di qualità e trasparenza, gli strumenti per premiare il merito e le professionalità sono:

- a) il bonus annuale delle eccellenze;
- b) il premio annuale per l'innovazione;

⁷⁸ Decreto legislativo n. 150 del 2009, art. 10

⁷⁹ Decreto legislativo n. 150 del 2009, art. 11

- c) le progressioni economiche;
- d) le progressioni di carriera;
- e) l'attribuzione di incarichi e responsabilità;
- f) l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale.⁸⁰

2.13 Il controllo di qualità nelle amministrazioni pubbliche

Nel settore pubblico non sempre la concorrenza ha una valenza forte, per cui bisogna attivare le tecniche e le strategie più corrette perché l'ente realizzi un livello di soddisfazione in linea con le attese dei cittadini. Nell'attuazione di un piano di marketing pubblico l'enfasi non è posta sulla conquista e sulla fidelizzazione della clientela, ma va spostata sulla soddisfazione della stessa, come sinonimo della qualità della vita. Per raggiungere tale obiettivo trova spazio anche un concetto di "conquista del cittadino" ; si intende con tale termine la capacità della città di attrarre persone oppure di disincentivare l'emigrazione. La qualità della città è fatta in primis dalla qualità delle persone che la popolano. In questo senso parlando di fidelizzazione si intende l'attività per legare al territorio quelle persone che possono contribuire ad un miglioramento della qualità della vita.

Se invece parliamo del personale operante all'interno dell'ente, dobbiamo operare affinché si crei un clima positivo dove, coniugando efficacia, efficienza, flessibilità e attenzione alla mission si riuscirà ad avere cittadini soddisfatti e responsabilizzati che dimostrano interesse verso il comune e che riescano ad attivare quindi un circolo virtuoso nei confronti dei cittadini-utenti.⁸¹

Tre elementi permettono ad un ente di coinvolgere la propria risorsa umana erogatrice: la visione, il clima e il marketing interno.

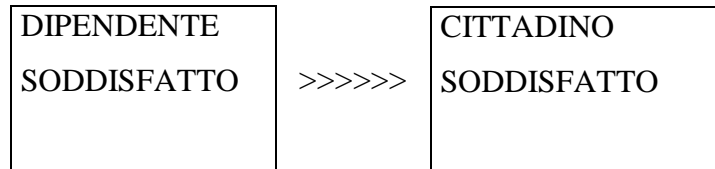
L'importanza della visione è fondamentale, in quanto permette a chi lavora di conoscere la direzione da seguire e i valori la strategia e gli obiettivi di cui essa si compone. Per far sì che la visione sia effettivamente calata nella realtà operativa si devono coinvolgere

⁸⁰ Si veda in merito Decreto legislativo n. 150 del 2009, art. 21-26

⁸¹ Il marketing degli enti locali : criticità, strategie, operatività, cap 1 ; Cavallone, Colleoni

le persone. La visione deve essere chiara ma anche condivisibile e coinvolgente. Il personale che opera all'interno di un ente pubblico deve essere entusiasta di quello che fa e pronto ad assumersi le responsabilità del suo operato. Chi non riesce a comprendere la qualità del servizio che offre, ha problemi a rendersi conto di ciò che è importante per il cliente.

Il clima aziendale è la misura del "benessere" all'interno della struttura lavorativa. È un elemento invisibile ma anche facilmente trasmissibile e percepibile all'utenza. Specialmente nelle imprese di servizi, dove il contatto tra azienda e utenza è diretto, il cittadino percepisce subito il clima che si vive all'interno dell'organizzazione. Perciò un clima favorevole, disteso, di collaborazione e di reciproca stima rappresenta terreno fertile su cui far crescere personale pronto a realizzare servizi che vadano oltre le aspettative dell'utenza. In questo tipo di frangente infatti il cittadino finale presta attenzione a componenti come gentilezza, educazione e premura di chi gli rilascia il servizio; caratteristiche che sono influenzate dal clima.



Il marketing interno infine si occupa di studiare i dipendenti interni dell'azienda e attivare processi per spronare i propri dipendenti a collaborare attivamente; in poche parole l'ente si adopera per la soddisfazione del proprio personale⁸².

La customer satisfaction nel mondo pubblico : la citizen satisfaction

Gli aspetti della qualità assumono una particolare valenza quando vengono inseriti in un contesto come quello pubblico. Spesso emergono esigenze non solo di efficacia e efficienza delle prestazioni ma anche in termini di socialità visto che il cliente per prima cosa è un cittadino⁸³.

⁸² ibidem, cap 2

⁸³ Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche, cap. 5 ; Anselmi,Del bene,Donato,Giovanelli,Marinò Zaccardi merli

Nel servizio pubblico il livello della qualità della prestazione può essere analizzato lungo tre direttrici⁸⁴:

- La validità tecnica delle prestazioni di servizio
- Il tempo di intervento
- L'orientamento intersoggettivo

Quindi oltre alla tempestività del servizio, e alla capacità del servizio di risolvere il problema, si parla (come detto precedentemente) dell'importanza del rapporto tra cittadino-cliente e personale di front-line.

Per ottenere l'obiettivo di servizi e comportamenti in linea con i principi della qualità totale, uno degli strumenti più utilizzati nella pratica consiste in una coerente e strutturata sequenza di azioni di seguito elencate⁸⁵ :

1. identificazione della tipologia di cittadini-clienti
2. identificazione dei bisogni dei cittadini-clienti
3. definizione delle caratteristiche del servizio
4. progettazione del servizio
5. definizione del processo di produzione del servizio

Anche nel settore pubblico si avverte con urgenza la necessità di adottare metodologie e strumenti in grado di garantire un efficace controllo della qualità delle prestazioni fornite. Appare necessario procedere verso l'abbattimento delle barriere soprattutto di tipo culturale che si frappongono all'introduzione di strumenti di programmazione e controllo della qualità. Può esserci all'interno delle amministrazioni di una sorta di "timore del cambiamento" che blocca i tentativi di innovazione. Di cruciale importanza il ruolo dell'alta direzione che deve riuscire a creare un clima favorevole all'innovazione di qualità in un'ottica di orientamento al cittadino. In questo senso deve essere introdotto anche all'interno dell'Amministrazione Pubblica una filosofia di gestione customer driven, che pone al centro dell'attenzione il cliente, inteso sia come utente finale e sia come dipendente.

⁸⁴ Cfr. La qualità dei servizi pubblici , Rebora ; in Azienda Pubblica, n. 1/91

⁸⁵ Cfr. Juran on planning for quality , Juran

Il concetto di qualità è cambiato negli anni, da perfetta rispondenza alle specifiche a completa soddisfazione del cliente. È opportuno quindi monitorare continuamente i bisogni dei cittadini: bisogni impliciti, bisogni espressi e bisogni latenti. In un ottica di orientamento al cliente da parte delle amministrazioni pubbliche, si avverte quindi l'esigenza di operare un riavvicinamento tra gli Enti e i cittadini che consenta una migliore definizione delle necessità di questi; il cittadino non è solo un fruitore del servizio ma è anche "proprietario" dell'Ente⁸⁶.

Curare gli interessi della comunità significa comprendere quali sono le sue necessità e mettere in atto azioni per soddisfarle. Procedere in questo senso è un dovere per chi, avendo accettato un mandato elettorale, si è fatto carico di amministrare la città determinandone la crescita e lo sviluppo con scelte di tipo economico e politico. Il dovere nasce da un senso etico, sociale e civico che deve essere alla base della cultura di un pubblico amministratore.

Così come nell'azienda privata la cattiva amministrazione produce la perdita dei propri clienti, nel settore pubblico succede la stessa cosa e la cattiva amministrazione si traduce in malcontento, irritazione e si verifica l'abbandono da parte dei cittadini; in questo caso il pubblico amministratore non ha realizzato la missione dell'ente di soddisfacimento degli interessi della comunità e soprattutto non c'è stato sviluppo⁸⁷.

2.14 Fallibilità delle società pubbliche e enti strumentali

Secondo l'orientamento tradizionale⁸⁸, la società in controllo pubblico resta una società di capitali ai sensi degli artt. 2325 e ss., c.c., e in quanto tale deve seguire le disposizioni previste dalla disciplina privatistica, con integrale adozione dello statuto dell'imprenditore commerciale, ivi incluso l'assoggettamento alle procedure concorsuali,

⁸⁶ Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche, cap. 5 ; Anselmi, Del bene, Donato, Giovannelli, Marinò Zaccardi merli

⁸⁷ Il marketing degli enti locali : criticità, strategie, operatività, cap 9 ; Cavallone, Colleoni

⁸⁸ Inaugurato da Cass. , 10 gennaio 1979, n. 58, in *Fall.* , 1979, 593; più di recente sintetizzato da App. Napoli, 15 luglio 2009, in *Fall.* , 2010, 69: "Il rilievo pubblico di alcune società di diritto privato permette l'applicazione di determinati istituti di natura pubblicistica, in presenza di specifiche disposizioni di legge, ma non consente di qualificare l'ente come pubblico e di sottrarlo alla ordinaria disciplina codicistica ; ne consegue che se, in ambito concorsuale, manca una specifica disciplina che preveda l'applicabilità alle società in mano pubblica dell'esenzione dal fallimento propria degli enti pubblici, le stesse rimangono assoggettate a tale procedura, al pari delle altre società di diritto privato".

senza che possa incidere la natura pubblica del capitale, del patrimonio e dello scopo sociale (salvo per l'applicazione di disposizioni di legge speciale).

Tale indirizzo è venuto progressivamente a incrinarsi, sotto l'influsso dell'evoluzione normativa che ha portato all'affermazione della nozione di impresa pubblica⁸⁹; nozione che valorizza gli aspetti sostanziali a discapito della veste formale sotto la quale l'impresa viene esercitata.

Approccio tipologico

Di qui, ha preso piede un diverso orientamento secondo il quale occorre indagare l'effettiva natura del soggetto e dell'oggetto delle attività esercitate, rilevando, in tale ottica, al di là della formale qualificazione in termini di persona giuridica privata, tanto il carattere strumentale o meno dell'ente societario rispetto al perseguimento di finalità pubblicistiche, quanto l'esistenza o meno di una disciplina derogatoria rispetto a quella propria dello schema societario, sintomatica della strumentalità della società rispetto al conseguimento di finalità pubblicistiche⁹⁰.

In particolare, gli indici della natura sostanzialmente pubblica della società vengono ravvisati nello svolgimento della maggior parte dell'attività in favore (o per conto) dell'ente pubblico, nella mancata vocazione commerciale, nella limitazione dei poteri gestionali dell'organo amministrativo con contestuale attribuzione all'ente pubblico di poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce al socio, nella sottoposizione delle decisioni di maggior rilievo all'ente pubblico, nell'erogazione, da parte dell'ente pubblico di controllo o di altri enti pubblici, di risorse finanziarie ulteriori e diverse rispetto al conferimento del capitale sociale (semplicemente sembrerebbero ricondurre la questione alle c.d. società in house e/o società strumentali)

Pertanto - in applicazione del principio di prevalenza della sostanza sulla forma – si afferma che, coesistendo una pluralità dei predetti elementi sintomatici (da accertarsi caso

⁸⁹ art. 2, Direttiva n. 80/723/CEE del 25 giugno 1980, per il quale si intende per impresa pubblica ogni impresa nei cui confronti i poteri pubblici (*id est*: Stato e altri enti territoriali) possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante.

⁹⁰ Cons. Stato, 31 gennaio 2006, n. 308; Cass. pen., 30 ottobre 2012, n. 42408.

per caso), la società non può considerarsi un soggetto di diritto privato, bensì *tout-court* un ente pubblico e, per tale via, soggetto all'intero statuto degli enti pubblici e dunque riconducibile ai soggetti esclusi ai sensi dell'art. 1, l. fall.⁹¹, a mente del quale “*sono soggetti alle disposizioni sul fallimento [...] gli imprenditori che esercitano una attività commerciale, esclusi gli enti pubblici*”.

Si tratta di un orientamento che ha tratto conforto dal diritto comunitario e dalla nozione di “organismo di diritto pubblico” in tale ambito elaborata⁹², e recepita all'art. 3, comma 26, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, ove si specifica che per organismo di diritto pubblico deve intendersi “qualsiasi organismo, anche in forma societaria:

- istituito per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;
- dotato di personalità giuridica;
- la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico⁹³.

Dunque, una nozione del tutto svincolata da qualificazioni formali, tanto da richiedere la personalità giuridica indifferentemente di diritto pubblico o di diritto privato; esigendo, nel contempo, elementi che facciano ritenere che le decisioni dell'organismo siano sotto l'influenza dominante determinante di un soggetto pubblico (così da ritenersi assunte secondo logiche diverse da quelle dell'imprenditore privato⁹⁴); e che la persona giuridica sia istituita per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale⁹⁵.

⁹¹ Trib. S. Maria Capua Vetere [decr.], 9 gennaio 2009, in *Fall.*, 2009, 713

⁹² art. 1, direttive 92/50/CEE (servizi), 93/36/CEE (forniture) e 93/37/CEE (lavori).

⁹³ I tre requisiti devono essere soddisfatti cumulativamente; cfr. Corte di giustizia CE, 15 gennaio 1998, causa C-44/96; 16 ottobre 2003, causa C-283/00; 15 maggio 2003, causa C-214/00.

⁹⁴ Corte di giustizia CE, 1 febbraio 2001, causa C-237-99

⁹⁵ Non è necessario che l'ente abbia in via esclusiva o prevalente lo scopo di soddisfare bisogni di interesse generale non aventi carattere commerciale o industriale, ben potendo perseguire, oltre che tale scopo anche (se del caso in via prevalente) quello di soddisfare interessi con carattere commerciale o industriale (“*lo status di organismo di diritto pubblico non dipende dall'importanza relativa, nell'attività*”

Approccio funzionale

Così argomentando, l'esclusione dalle procedure concorsuali di una società in mano pubblica non dipende dalla possibilità di equipararla a un ente pubblico (in forza della concreta ricorrenza degli indici sostanziali sopra richiamati): ciò che occorre verificare è se, rispetto alla società in concreto considerata, sussistono interessi analoghi a quelli a protezione dei quali l'art. 1, l.fall. norma la non applicabilità del fallimento (e gli altri istituti contenuti nel RD) agli enti pubblici.

L'art. 1, l. fall., esclude gli enti pubblici dal perimetro dei soggetti fallibili in ragione della incompatibilità tra procedura concorsuale (governata unicamente da valutazioni di convenienza del ceto creditorio) e gli interessi e i bisogni pubblici che l'ente pubblico è chiamato a tutelare senza soluzione di continuità, che invece verrebbero pregiudicati proprio dalla paralisi dell'ordinaria attività dell'ente che deriverebbe dal fallimento; incompatibilità che è ancor più intensa rispetto agli enti locali, per i quali è in radice inammissibile la sostituzione degli organi della procedura concorsuale a quelli politici di gestione (ciò che comporterebbe un altrettanto inammissibile interferenza giudiziaria sulla sovranità dell'ente e dei suoi organi eletti)⁹⁶.

Dunque, facendo applicazione del metodo funzionale, la società in controllo pubblico viene esclusa dalla procedura concorsuale – nonostante la forma privata - ogniqualvolta svolga un'attività necessaria all'ente pubblico che la partecipa rispetto alle finalità pubbliche del medesimo; diversamente, la società pubblica è assoggettabile al fallimento, non essendo ipotizzabile alcuna lesione agli interessi pubblici che l'art. 1, l.fall., intende tutelare⁹⁷.

Non tutte le società partecipate da enti pubblici (ancorché totalitariamente) e che svolgono servizi in favore degli enti soci sono esenti, in questa prospettiva, dalle procedure concorsuali, ma solo quelle che svolgono, in concreto e nell'attualità, un servizio pubblico avente carattere esclusivo, perché “attualmente” esercitato nell'ambito territoriale dell'ente pubblico di riferimento in totale assenza di concorrenza, oltre che essenziale e

dell'organismo medesimo, del soddisfacimento di bisogni di interesse generale aventi carattere industriale o commerciale”; Corte di giustizia CE, 22 maggio 2003, causa C-18/2001)

⁹⁶ App. Torino, 15 febbraio 2010

⁹⁷ Relazione: Le società in mano pubblica sono soggette alle procedure concorsuali in caso di insolvenza?; D. Di Russo

necessario, perché non suscettibile di interruzione alcuna in quanto destinato al soddisfacimento dei bisogni primari della collettività⁹⁸.

Mentre ben potrebbero applicarsi le disposizioni concorsuali alla società in mano pubblica che agisca nel libero mercato, in presenza di imprese terze in grado di subentrare prontamente alla società fallita o in caso di servizio non più in atto; o, correlativamente, a un ente sostanzialmente pubblico (una società a capitale pubblico con limitazioni all'autonomia funzionale degli amministratori) o addirittura a un ente formalmente pubblico, rispetto al quale non si verifichi la lesione degli interessi tutelati dall'art. 1, l.fall., e che quindi non svolga un'attività necessaria alla tutela delle finalità pubbliche⁹⁹.

Un altro approccio

Dunque, secondo l'insegnamento della giurisprudenza comunitaria, l'operatività della società in un ambito estraneo al regime di concorrenza (in concomitanza con altri sintomi appena esaminati) vale a escluderne il carattere industriale o commerciale e dunque a sottrarla alle procedure concorsuali, giusta il disposto dell'art. 1, l.fall..

Quali sono, allora, le società in controllo pubblico per le quali può astrattamente ipotizzarsi l'esenzione delle procedure concorsuali perché estranee al perimetro degli imprenditori commerciali?

L'identikit tratteggiato pare attagliarsi alle c.d. società strumentali agli enti locali: *“strutture costituite per svolgere attività rivolte essenzialmente alla p.a. e non al pubblico”*¹⁰⁰, di natura strumentale agli enti locali, ossia beni e servizi erogati a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'ente di riferimento e attraverso i quali l'ente stesso provvede al perseguimento dei propri fini istituzionali; società che, in forza dell'art. 13, del decreto legge n. 223/2006 (c.d. “Decreto Bersani”), sono dotate di capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali, e che possono operare unicamente a favore degli enti soci, senza che sia consentito loro di partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale.

⁹⁸ Trib. La Spezia, 21 marzo 2013

⁹⁹ App. Torino [decr.] 15 febbraio 2010

¹⁰⁰ TAR Veneto, 31 marzo 2008, n. 788, TAR Lazio, 5 giugno 2007, n. 5192, TAR Lombardia, 27 dicembre 2007, n. 1373

Non sarà però sufficiente il mero dato statutario: occorrerà verificare, in concreto, che la società rispetti il divieto di svolgere prestazioni a favore di soggetti diversi dagli enti pubblici soci e che un'attività imprenditoriale vera e propria non sia stata svolta in via di fatto, anche in passato, nei confronti di terzi (mediante partecipazione a gare d'appalto o con acquisizione di commesse da parte di soggetti diversi dall'ente socio o a questo connessi).

Ma l'estraneità alle procedure concorsuali opera, più in generale, per tutte le società in house (quindi anche quelle che gestiscono servizi pubblici locali mediante affidamento diretto da parte dell'ente pubblico che le partecipa).

Per definizione, infatti, tali società hanno capitale interamente pubblico¹⁰¹, sono soggette a un controllo dell'ente partecipante analogo a quello che questo esercita sui propri servizi (il che comporta che il consiglio di amministrazione della società sia svuotato di significativi poteri gestionali in modo da risultare mero esecutore delle determinazioni della governance degli enti partecipanti, cui devono spettare poteri più incisivi di quelli normalmente riconosciuti dal diritto societario alla maggioranza sociale¹⁰²; che la società sia immune da qualsiasi vocazione commerciale; che le decisioni più importanti della società siano preventivamente sottoposte all'esame e all'approvazione dell'ente pubblico)¹⁰³; e soprattutto che costituiscono una longa manus dell'amministrazione, la quale reperisce prestazioni a contenuto negoziale non sul mercato, ma al proprio interno, proprio perché si serve di un proprio ente strumentale (la società in house) giuridicamente distinto sul solo piano formale, in deroga ai principi di concorrenza¹⁰⁴.

Anche in tal caso, peraltro, sarà imprescindibile verificare l'effettiva sussistenza di tali caratteristiche: quindi, che il servizio gestito in house abbia natura esclusiva, nell'ambito territoriale dell'ente di riferimento in totale assenza di concorrenza; e che, a monte, l'oggetto sociale definito nello statuto non consenta alcuna attività imprenditoriale¹⁰⁵, la

¹⁰¹ Corte Giustizia CE, 18 novembre 1999, causa C-107/98 (*Teckal*); Corte di Giustizia CE, 11 maggio 2006, causa C-340/04 (*Carbotermo*); Corte Giustizia CE, 11/1/2005, causa C-29/04 (*Stadt Halle*); Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 3 marzo 2008, n. 1.

¹⁰² Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 3 marzo 2008, n. 1; Corte di Giustizia CE, 13 ottobre 2005, causa C-458/03 (*Parking-Brixen*); come affermato dalla Commissione Europea con comunicazione del 26/6/2002,

¹⁰³ *La giurisprudenza (vd. CdS, sez. V, 22 aprile 2004, n. 2316) richiede ai fini del controllo analogo la sussistenza di una struttura interna all'ente, ad hoc, che costituisca l'interfaccia con l'impresa partecipata e che eserciti i poteri "di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo"*

¹⁰⁴ Corte di Giustizia CE, sentenza 18 novembre 1999, causa C-107/98 (*Teckal*).

¹⁰⁵ Trib. Palermo, 11 febbraio 2010,

cui previsione astratta varrebbe di per sé (a prescindere dallo svolgimento in concreto) a esporre la società alla declaratoria di insolvenza¹⁰⁶.

Che le società *in house* non possano fallire lo si potrebbe dedurre anche da un altro recentissimo intervento della Cassazione che – nel riconoscere la giurisdizione della Corte dei conti sull’azione di responsabilità esercitata dalla Procura della Repubblica presso detta Corte quando tale azione sia diretta a far valere la responsabilità degli organi sociali per danni da essi cagionati al patrimonio di una società *in house* - ha ribadito che tali società non costituiscono un’entità al di fuori dell’ente pubblico, il quale ne dispone come una propria articolazione interna, di modo che “*la distinzione tra socio (pubblico) e società (in house) non si realizza più in termini di alterità soggettiva*”¹⁰⁷.

È evidente, insomma, che le società *in house*, quale che sia la prospettiva che si voglia adottare, comunque ricadrebbero nelle esenzioni previste dall’art. 1, l.f., sia perché, per usare ancora le parole della Cassazione, “*hanno della società solo la forma esteriore ma, come si è visto, costituiscono in realtà delle articolazioni della pubblica amministrazione da cui promanano e non dei soggetti giuridici ad essa esterni e da essa autonomi*”¹⁰⁸ e, dunque, si identificano con l’ente pubblico socio; sia perché, nel contempo, si caratterizzano per non essere destinate (se non in via del tutto marginale e strumentale) allo svolgimento di attività imprenditoriali a fine di lucro, così da dover operare necessariamente al di fuori del mercato¹⁰⁹ e, dunque, sfuggono alla definizione di imprenditore commerciale.

Tale conclusione suggerisce ulteriori riflessioni.

¹⁰⁶ Stante il principio per cui le società costituite nelle forme previste dal codice civile e aventi a oggetto un’attività commerciale sono assoggettabili al fallimento indipendentemente dall’effettivo esercizio di una siffatta attività, in quanto esse acquistano la qualità di imprenditore commerciale dal momento della loro costituzione, non dall’inizio del concreto esercizio dell’attività d’impresa, al contrario di quel che avviene per l’imprenditore commerciale individuale; cfr. Cass., 6 dicembre 2012, n. 21991, in *Foro it., Mass.*, 2012, 842,

¹⁰⁷ Trib. Palermo, 11 febbraio 2010, per la quale è la costituzione in forma societaria con uno scopo anche commerciale (e quindi la manifestazione in via definitiva dell’intenzione di svolgere un’attività economica organizzata per la produzione e lo scambio di beni e servizi) che fa acquisire alla società lo *status* di imprenditore commerciale, senza necessità di dimostrare che l’attività (statutariamente prevista) ulteriore a quella di gestione di un servizio pubblico sia stata effettivamente espletata ed essendo irrilevante la semplice cessione di fatto del relativo esercizio.

¹⁰⁸ Cass. 25 novembre 2013, n. 26283

¹⁰⁹ *idem*

È all'ente socio che, nella pratica, va imputato il verificarsi della crisi societaria (in conseguenza, come nella fattispecie concreta all'esame del Tribunale di Palermo, del mancato adeguamento delle tariffe corrisposte a fronte dei servizi effettivamente erogati, con fisiologico squilibrio della gestione caratteristica e/o del mancato esercizio della dovuta attività di indirizzo e controllo); e, sempre l'ente socio – si osserva – è di fatto l'unico beneficiario delle prestazioni fornite dalla società¹¹⁰ (il che, occorre precisare, è senz'altro vero per le società strumentali ex art. 13, Decreto Bersani, mentre nel caso delle società che gestiscono servizi pubblici in house, che si caratterizzano per rivolgere le proprie prestazioni direttamente alla generalità dei cittadini, trattasi piuttosto di beneficio mediato).

Risponde dunque a un principio di giustizia sostanziale impedire che il soggetto esclusivo beneficiario delle prestazioni della società possa poi sgravarsi dell'esposizione debitoria, pretendendo di scaricarla sulla generalità dei terzi creditori attraverso il ricorso a una procedura concorsuale (e alla relativa falcidia).

Va poi considerato che la società in house è un ente solo formalmente distinto dall'ente pubblico che la partecipa e che, più in generale, si assiste a una tendenza legislativa decisamente incline a definire un'area di consolidamento tra ente locale e le società dal medesimo partecipate.

¹¹⁰ Trib. Palermo, 8 gennaio 2013.

Cap 3 Dissesto Enti Locali e analisi del caso

3.1. La recente evoluzione e l'istituto del dissesto

Alla fine degli anni ottanta, emerse con prepotenza il diffondersi del problema riguardante gli squilibri dei bilanci degli enti locali, contraddistinti da una consistente massa di debiti fuori bilancio che comuni e province, oramai non riuscivano più a gestire con gli ordinari strumenti di bilancio.

Il primo intervento legislativo si deve all'articolo 1-bis del decreto legge 1 luglio 1986, n. 318, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 1986, n. 488, mediante il quale si consentiva agli enti locali di riconoscere i debiti fuori bilancio e di finanziarli, anche attraverso il riparto in tre anni, con le risorse proprie del bilancio. Questa nuova opportunità si rivelò insufficiente, poiché agiva esclusivamente sulle conseguenze di certe situazioni e comportamenti, senza incidere, piuttosto, sulle cause strutturali che determinavano il deficit. Conseguentemente risultava impraticabile il raggiungimento, di un reale e rapido ripiano dei disavanzi e per nulla garantito il non riproporsi del fenomeno. Si rese, quindi, necessario, un secondo e risolutivo intervento legislativo, attraverso il decreto legge 2 marzo 1989 n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144, (in particolare gli articoli 23, 24 e 25) che introduce nell'ordinamento degli enti locali l'istituto del dissesto finanziario, destinato a quelle situazioni non rimediabili con strumenti ordinari. Esso affronta sistematicamente il problema, individuando un articolato percorso di risanamento. Nello stesso tempo, per impedire il riformarsi dell'indebitamento, e le connesse situazioni di difficoltà, ripete, rafforzandolo, il complesso sistema organizzatorio che sostiene la regolarità dell'effettuazione delle spese, limitando le possibilità d'azione per quegli enti che, dai documenti ufficiali, dimostrino di non avere autonomia finanziaria complessiva e disciplinando, con particolari conseguenze, le responsabilità di chi viola la norma regolamentare. Dopo i numerosi interventi sulla legislazione di base, costituita dai richiamati decreto-legge n. 66 del 1989,

decreto legislativo n. 504 del 1992 e dal decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, si è arrivati infine all'emanazione del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (Tuoe) che comprende, tra l'altro, tutta la legislazione in materia di deficitarietà e di dissesto finanziario ed alla quale, di recente si è aggiunta la disciplina, introdotta dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, sul riequilibrio finanziario degli enti locali che si trovano sulla soglia del dissesto ma che ancora possono evitarlo.

L'istituto del dissesto finanziario, introdotto inizialmente dall'articolo 25 del decreto legge n. 66 del 1989 e più volte integrato e modificato, fino a pervenire all'attuale contenuto del Tuoe, articolo 244 e seguenti, si rivolge a quelle situazioni in cui, nonostante l'esistenza di una normativa per l'effettuazione delle spese, molto stringente, tutta improntata a favorire l'esistenza ed il permanere degli equilibri, l'ente locale si trovi in condizioni finanziarie talmente pessime da impedire il regolare funzionamento dello stesso. Questo istituto è riferito solamente a province e comuni, ne restano fuori le comunità montane. Le varie modifiche apportate, nel corso degli anni alla procedura del risanamento finanziario degli enti locali, sono state inoltre indirizzate ad avvicinare il dissesto alle procedure concorsuali di natura civilistica, anche se le finalità sono diverse, essendo privilegiata nel fallimento l'esigenza di attuare la parità di trattamento fra i creditori.

Nel caso del dissesto, infatti, la tutela dei creditori dell'Ente, principio non eludibile in assoluto, è comunque temperata dalla necessità di assicurare all'ente locale la continuità di esercizio, indipendentemente dal grave stato di crisi riscontrato. Infatti, gli squilibri economico-finanziari che l'hanno causato non possono comportare la cessazione dell'attività dell'Ente. L'Ente locale non può cessare di esistere, al pari di una semplice impresa privata e, per garantire la continuità amministrativa, la dichiarazione di dissesto crea una frattura tra il passato e il futuro. L'ente divide le sue sorti secondo una doppia configurazione, da un lato la gestione straordinaria della situazione pregressa alla dichiarazione dello stato di dissesto, dall'altra la gestione ordinaria dell'ente che riparte senza il peso di obbligazioni giuridiche debitorie, ma anche senza crediti. Infatti, tutto ciò che concerne il pregresso, compresi i residui attivi e passivi non vincolati, viene estrapolato dal bilancio comunale, o provinciale, e trasferito alla gestione straordinaria della liquidazione, la quale ha competenza relativamente a tutti i debiti correlati ad atti e

fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati successivamente, anche con provvedimento giurisdizionale.

In definitiva questa procedura consiste nel bloccare la situazione creditoria e debitoria dell'ente ad una certa data, sottraendola alla responsabilità giuridica dello stesso e affidandone la competenza alla gestione esclusiva ad una commissione esterna all'ente, nonché a far ripartire l'ente libero da alcun vincolo, quindi senza debiti e con un bilancio riequilibrato, grazie all'aumento obbligatorio delle entrate proprie (specie da servizi e tributi), alla riduzione della spesa di personale, alla limitazione dei servizi offerti a solo quelli obbligatori per legge, in modo da impedire il ripetersi di situazioni di difficoltà finanziaria

Mentre la procedura sugli enti strutturalmente deficitari, si apre con la verifica del mancato rispetto dei parametri sopramenzionati e si conclude con la fine dell'assoggettamento ai controlli centrali, una volta che siano state rimosse le cause del deficit o l'adempimento delle pratiche omesse, il percorso degli enti dissestati è molto più complesso e articolato.

3.1.1 Presupposti per la deliberazione del dissesto finanziario

L'articolo 244 del Tuoeel stabilisce i presupposti per la dichiarazione del dissesto, seguendo l'impostazione originariamente stabilita dai decreti legge n. 66/1989, n. 8/1993 e dal decreto legislativo n. 77/1995. Esso prevede che si ha stato di dissesto finanziario se l'ente, comune o provincia, non possa garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, (definiti, originariamente, "primari", nell'articolo 25 del decreto legge n. 66/1989 e divenuti "indispensabili" nel nuovo testo riproposto dall'articolo 21 del decreto legge n. 8/1993), ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non sia stato fatto validamente fronte né con il mezzo ordinario del ripristino del riequilibrio del bilancio (articolo 193), né con lo straordinario riconoscimento del debito fuori bilancio (articolo 194).

I presupposti di cui si fa menzione nel suddetto articolo 244 che, possono operare anche disgiuntamente, trovano specificazione anche nell'ambito del D.P.R. 24 agosto 1993, n. 378 (i cui contenuti vengono ampiamente commentati e integrati dalla Circolare del Ministro dell'Interno), che è ancora l'unico regolamento adottato in materia.

Il D.P.R., all'articolo 1, comma 2, specifica che "il mancato assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili" ricorre qualora l'ente "pur riducendo tutte le spese relative ai servizi non indispensabili", non è in condizione "di assicurare il pareggio economico del bilancio di competenza", "a causa di elementi strutturali". Questi elementi strutturali devono inoltre essere tali da non essere eliminabili senza "il ricorso alla procedura di dissesto di cui all'articolo 25 del decreto legge n. 66/89.

La situazione d'insolvenza ricorre invece, sempre ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del D.P.R. citato, nel momento in cui l'ente si trova ad avere debiti "liquidi ed esigibili" i quali "non trovino valida copertura finanziaria, con i mezzi di finanziamento autonomi dell'ente, senza compromettere lo svolgimento delle funzioni e dei servizi indispensabili".

La prima delle due condizioni pone il problema di individuare le funzioni e i servizi indispensabili, nonché quello di definire in maniera precisa il contenuto di queste funzioni e di questi servizi, al fine di poterne riscontrare il mancato assolvimento. In realtà essi non possono formare oggetto di un'elencazione tassativa, e in tal senso soccorre anche la giurisprudenza formatasi sull'argomento, giacché il Comune è un ente a fini generali, la cui competenza non può essere circoscritta a funzioni e materie rigidamente elencate, e che può, assumere tutte le iniziative che ritiene di utilità per la popolazione amministrata, sempre che si tratti di attività riconducibili agli interessi della Comunità stessa. I "servizi indispensabili" comunque sono stati oggetto di definizione in alcune leggi e decreti legislativi per altre specifiche situazioni, si veda ad esempio il Decreto del Ministro dell'interno 28 maggio 1993, nel quale s'individuano, attraverso tre elenchi tassativi, i servizi locali indispensabili dei comuni, delle province e delle comunità montane.

La seconda condizione di dissesto consiste nello stato d'insolvenza dell'ente, ossia nell'esistenza di crediti liquidi ed esigibili di terzi, cui non sia stato fatto validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con quelle di cui all'articolo 194, per le fattispecie ivi previste. Si tratta pertanto di debiti che devono presentare determinate caratteristiche: deve trattarsi di debiti legittimamente imputabili all'ente, di debiti liquidi ed esigibili, cui non sia stato fatto validamente fronte. L'articolo 1, comma 1, del D.P.R. 1993, n. 378 precisa che deve trattarsi di crediti vantati nei confronti degli enti locali, per i quali non vi sia una valida copertura finanziaria, garantita dai mezzi di finanziamento autonomi dell'ente, senza che questo comporti la compressione dello sviluppo delle funzioni e dei servizi indispensabili. I debiti da prendere in considerazione non sono

soltanto quelli da riconoscere o da coprire, ma anche quelli che, pur già riconosciuti e contabilizzati, non sono stati ancora estinti.

Quando ricorrano i descritti presupposti, l'articolo 246 prevede che sia l'organo consiliare ad adottare l'apposita deliberazione, "formale ed esplicita", valutando le cause che hanno determinato il dissesto. All'atto deve essere allegata (quindi non si va oltre l'espressione del parere) una dettagliata relazione dell'organo di revisione che analizza le cause che hanno provocato il dissesto. Pertanto non è richiesto solo un parere ma un coinvolgimento pieno dei revisori, che interviene come un'essenziale componente dell'atto e sostiene, con la doverosa pubblicità, l'azione intrapresa. In pratica trattandosi di una situazione grave e dalle pesanti conseguenze per i cittadini amministrati e per tutti soggetti che sono in relazione professionale, commerciale e imprenditoriale con il comune, l'atto va assunto con modalità canoniche e supportato adeguatamente per dimostrare la fondatezza dei presupposti, a garanzia delle numerose parti coinvolte. La deliberazione dello stato di dissesto è obbligatoria e non è revocabile, in quanto atto che non ammette valutazioni discrezionali. Nel caso vi siano i presupposti del dissesto e l'amministrazione rimanga inerte, l'articolo 247 prevede il controllo sostitutivo dell'organo regionale di controllo. Questa disposizione, formalmente vigente, però, non è più applicabile, in relazione ai nuovi principi costituzionali contenuti nel titolo V della Costituzione, nel testo modificato dalla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Essendo necessaria una misura sostitutiva, il recente decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 all'articolo 6, comma 2, ha previsto che, nel caso in cui, dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte dai servizi ispettivi del Ministero dell'economia e delle finanze, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale, in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e perdurando l'inadempienza, in presenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del TuoeL, il Prefetto assegna al Consiglio, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e da' corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del TuoeL.

3.1.2 Conseguenze della dichiarazione di dissesto

Le conseguenze che la dichiarazione di dissesto comporta sono numerose, specie per i creditori dell'ente, e sono tutte strumentali dell'operazione di risanamento avviata.

L'articolo 248 sospende il termine per deliberare il bilancio, poiché questo dovrà basarsi sulla manovra di riequilibrio che fa carico all'ente. A tutela del delicato compito dell'organo di liquidazione viene introdotto, altresì il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente e dichiarate estinte le procedure pendenti, salvo l'inserimento in massa passiva di capitale, accessori e spese². Dalla data della deliberazione del dissesto e sino all'approvazione del rendiconto i debiti insoluti e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate, non producono interessi né sono soggetti a rivalutazione automatica.

La norma presenta contenuti indubbiamente forti, e, non a caso, sono stati sollevati dubbi di costituzionalità che, però, possono considerarsi superati in quanto tali principi, sostanzialmente, sono quelli già contenuti nell'articolo 21 del decreto legge n. 8/1993, sui quali è intervenuta più volte la Corte Costituzionale che si è espressa con le Sentenze n. 149 del 14 aprile 1994, n. 155 del 21 aprile 1994 e n. 242 del 16 giugno 1994, nelle quali ha ritenuto infondata la questione, affermando che il blocco della rivalutazione e degli interessi nel corso di una procedura concorsuale trova giustificazione nello specifico delle procedure concorsuali, con lo scopo di impedire un ulteriore deterioramento della condizione patrimoniale del debitore e di realizzare il principio della par condicio creditorum.

L'articolo 249 pone il divieto, dal momento della deliberazione del dissesto, di contrarre nuovi mutui, con eccezione di quelli previsti all'articolo 255, (a copertura della massa passiva, oggi solo nei ristretti casi ancora consentiti) e dei mutui con oneri a totale carico dello Stato o delle regioni. Il nuovo indebitamento è quindi consentito solo se non porta alcun aggravio al bilancio dell'ente.

L'articolo 250 si fa invece carico di disciplinare le facoltà gestionali durante il periodo che va dalla deliberazione e fino all'approvazione del bilancio riequilibrato, una zona grigia che se non ben gestita può generare negatività incidenti sull'ente risanato. Sostanzialmente è permessa una gestione limitata nell'entità alle grandezze dell'ultimo bilancio approvato, con pagamenti in dodicesimi.

Infine l'articolo 251 impone, per un periodo di almeno 5 anni, l'adeguamento al massimo delle aliquote e delle tariffe delle imposte e tasse locali, ad eccezione della tassa rifiuti solidi urbani. Per questa ultima devono essere applicate misure tariffarie che assicurino complessivamente la copertura integrale dei costi di gestione del servizio, mentre per la copertura dei servizi a domanda individuale, il costo di gestione deve essere garantito nella misura prevista dalle leggi vigenti, quindi non inferiore al 36% (a tal fine i costi degli asili nido sono calcolati al 50% del loro ammontare). Per i servizi produttivi e i canoni patrimoniali, le tariffe devono essere applicate nella misura massima consentita dalle disposizioni vigenti.

Tutte queste limitazioni e imposizioni, trovano una loro sintesi nel precetto contenuto nell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 250, ove si prevede che l'ente applica principi di buona amministrazione al fine di non aggravare la posizione debitoria e mantenere la coerenza con l'ipotesi di bilancio riequilibrato. Esse sono ovviamente mirate alla riuscita del risanamento e trovano fondamento nelle cause del dissesto finanziario che sono riconducibili essenzialmente al disordine contabile e gestionale, alla scarsità di entrate proprie, alle ingenti spese ed al contenzioso. Inoltre mirano a superare anche problematiche politico-gestionali, quale l'aumento dei tributi locali che, per ovvia tradizione è poco gradito agli amministratori e vissuta molto male dai cittadini. Con l'obbligo di legge, la responsabilità politica specifica si affievolisce e non costituisce impedimento all'operazione di massimo utilizzo della leva tributaria, assolutamente necessaria a garantire un reale equilibrio del bilancio, posto che le spese sono, quasi sempre, scarsamente comprimibili.

In tema di responsabilità politica, il presidente di provincia e il sindaco sono inibiti per dieci anni da cariche elettive, se la Corte dei conti accerti una loro responsabilità per il dissesto. Interessante è anche la possibile estensione delle sanzioni per i componenti degli organi di revisione.

3.1.3 L'organo straordinario di liquidazione

Con le modifiche apportate dall'articolo 21 del decreto legge n. 8/1993, il legislatore ha scisso il percorso del risanamento in due momenti distinti e in parte paralleli: il primo, l'estinzione delle passività pregresse, viene affidato alla competenza di un organo straordinario mentre, il secondo, che racchiude la gestione ordinaria durante il periodo di

risanamento e la predisposizione del bilancio stabilmente riequilibrato, viene conservato alla competenza degli organi istituzionali dell'ente.

L'esigenza di creare questi due ambiti distinti di amministrazione, ma univoci nello scopo ultimo, è derivata dalla necessità di facilitare la rapidità del risanamento strutturale della gestione e del bilancio, sottraendo agli amministratori il gravoso onere costituito dall'impegno di gestire l'estinzione delle passività. Appare evidente che tale attività risulta, infatti, piuttosto difficoltosa nei rapporti a livello locale, e confliggente con la contemporanea necessità di dedicarsi alla riorganizzazione dell'ente.

L'articolo 252 prevede che l'organo straordinario di liquidazione sia costituito da tre componenti, eccetto che per i comuni fino a 5.000 abitanti, dove il Commissario è unico, per evidenti questioni di economicità. I commissari sono scelti tra i funzionari, dotati di idonea esperienza in campo finanziario e contabile, in servizio o in quiescenza degli uffici centrali e locali del Ministero dell'interno, del Ministero dell'economia e delle Finanze e di altre amministrazioni dello Stato, tra i segretari e ragionieri comunali e provinciali particolarmente esperti, tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili, dei commercialisti e dei ragionieri, tra i magistrati a riposo della Corte dei Conti, della magistratura ordinaria e del Consiglio di Stato. La nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno.

Il ruolo riconosciuto al commissario liquidatore è molto delicato e oneroso: a lui compete, nei limiti delle risorse che riuscirà a recuperare, chiudere anni di gestione contraddistinti da errori burocratici, amministrativi e politici, con interventi risolutivi che non generino strascichi sull'ente rimesso in bonis. Per esercitare al meglio la funzione, all'organo della liquidazione sono richieste specifiche conoscenze in diversi campi. Di conseguenza la scelta dello stesso è legata dalla particolarità della contingenza, poiché il Comune e la Provincia non sono un'azienda privata ed hanno come fine istituzionale la cura degli interessi pubblici. Per questo motivo, la massima parte dei commissari liquidatori è scelta tra i funzionari dei Ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze e tra i segretari comunali, tutte categorie caratterizzate non solo da una specifica professionalità, ma dotate anche di una particolare sensibilità istituzionale.

L'organo straordinario di liquidazione, esercita la propria competenza sui fatti e atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato. Schematicamente, deve provvedere a rilevare la massa passiva, acquisire e gestire i mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, anche mediante alienazione dei beni patrimoniali ed a liquidare e pagare la massa passiva.

Per esercitare compiutamente le proprie funzioni, l'organo di liquidazione gode di poteri di auto organizzazione, riconosciuti dall'articolo 253 del Tuel, tra cui il diritto di accesso a tutti gli atti dell'ente locale e di impiego del personale e dei mezzi operativi, a tal fine può anche retribuire eventuali prestazioni straordinarie rese dal personale dell'ente sino ad un massimo di 30 ore complessive mensili, oppure, laddove siano assenti le professionalità necessarie, assumere professionisti o funzionari pubblici con contratti di lavoro a tempo determinato, della durata massima di un anno, facendo gravare l'onere sulla liquidazione; può emanare direttive burocratiche, avvalersi di consulenze esterne ed acquisire attrezzature che al termine dell'attività di ripiano dei debiti entreranno a far parte del patrimonio dell'ente. Il compenso spettante al commissario, o ai componenti della commissione di liquidazione, è stabilito con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica (quello in vigore è stato emanato il 9 novembre 1995). Esso prevede, un minimo comunque garantito, al quale si aggiunge un compenso, in relazione alla situazione demografica dell'ente, al numero dei creditori e al valore dei debiti liquidati. Sono inoltre riconosciuti agli organi della liquidazione i rimborsi di spesa che le leggi vigenti prevedono per i dirigenti dello Stato.

L'organo della liquidazione, la struttura burocratica e politica, sono i diversi elementi, che separati nella funzione, ma uniti nello scopo ultimo, concorrono all'esito positivo del procedimento di risanamento finanziario dell'ente. Pertanto il collegamento e la collaborazione tra loro diventano basilare per la riuscita di tutta l'operazione. Infatti, si è dovuto constatare che laddove è mancata la collaborazione fra le diverse componenti si sono registrati notevoli ritardi nella predisposizione del piano di rilevazione delle passività pregresse e conseguentemente nel pagamento dei debiti.

3.1.4 Compiti dell'organo straordinario di liquidazione

All'organo straordinario della liquidazione compete, essenzialmente la determinazione della massa passiva e di quella attiva, la riscossione dei crediti ed il conseguente pagamento dei debiti. Allo stesso sono assegnati, ex articolo 254, 180 giorni dall'insediamento per accertare la massa passiva e predisporre un piano di rilevazione. Al fine di facilitare l'emersione di tutte le eventuali passività esistenti, e poter procedere alla loro valutazione per l'ammissibilità alla massa passiva, è prevista una particolare

pubblicità attraverso comunicazioni, non solo all'albo pretorio ma anche tramite la stampa locale e nazionale. Con la stessa s'invita chiunque ritenga di averne diritto a presentare, entro un termine perentorio, la domanda in carta libera, corredata da idonea documentazione, che dimostri la sussistenza del debito dell'ente, il relativo importo ed eventuali cause di prelazione, ai fini dell'inserimento nel piano di rilevazione.

Questo è solo un ulteriore mezzo per formare la massa passiva di cui dispone l'organo di liquidazione, in aggiunta a quello ordinario di acquisire dagli uffici le diverse situazioni di sofferenza. In entrambi i casi può richiedere ai responsabili dei servizi un'attestazione dalla quale risulti che la prestazione è stata effettivamente resa e che la stessa rientra nell'ambito dell'espletamento delle pubbliche funzioni e dei servizi di competenza dell'ente locale. Ulteriore attestazione deve essere resa al fine di dare atto che non è avvenuto, neppure parzialmente, il pagamento del corrispettivo e che il debito non è caduto in prescrizione al momento della dichiarazione del dissesto. Con queste modalità l'organo di liquidazione acquisisce i presupposti per ammettere i debiti alla massa passiva e approvare il piano di rilevazione.

I debiti che possono essere inseriti nella massa passiva sono quelli di bilancio e fuori bilancio di cui all'articolo 194, verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e quelli derivanti dalle procedure esecutive estinte, ai sensi dell'articolo 248, comma 2 e da transazioni compiute dall'organo straordinario di liquidazione, il quale, come previsto dal comma 7 dell'articolo 254, deve impegnarsi nella composizione bonaria di tutte le vertenze esistenti presso l'ente. I debiti di bilancio sono inclusi nel piano di rilevazione sulla base dei residui rideterminati risultanti, alla chiusura dell'esercizio precedente a quello di dichiarazione del dissesto, dal conto consuntivo o dal verbale di chiusura dell'esercizio stesso, se il termine per l'approvazione del conto consuntivo non è ancora scaduto. Al riguardo, l'articolo 5 del decreto legge 29 marzo 2004, n. 80, convertito dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del TuoeL, precisa che possono essere inseriti nella massa passiva tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre a quella di approvazione del rendiconto della liquidazione di cui all'articolo 256, comma 11 del medesimo TuoeL.

La procedura del dissesto, ed in particolare la formazione della massa attiva, specie per gli enti che lo abbiano deliberato dopo l'8 novembre 2001, ha particolarmente risentito

dei nuovi principi costituzionali introdotti con la più volte richiamata modifica del Titolo V. Particolari conseguenze sono state generate dal divieto previsto a carico di regioni, province, comuni e città metropolitane di ricorso all'indebitamento per coprire spese che non siano d'investimento (Costituzione, articolo 120, ultimo comma), che ha fatto venire meno la principale risorsa che alimentava la massa attiva, il mutuo finanziato dallo Stato, previsto dall'articolo 255, comma 2, non più concedibile.

D conseguenza, la massa attiva, destinata alla copertura della massa passiva come precedentemente definita, può essere così composta:

a) fondo di cassa disponibile al 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, risultante dal conto consuntivo, oppure dal verbale di chiusura approvato dall'ente; esso rappresenta l'insieme dei mezzi monetari di cui dispone l'ente alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui viene deliberato il dissesto;

b) residui risultanti dalla revisione straordinaria effettuata dall'ente, nonché quelli derivanti da entrate tributarie, comprese quelle per le quali non siano stati predisposti i ruoli o i titoli di entrata;

c) quote residue di mutui, non concessi dalla Cassa depositi e prestiti, disponibili grazie ad economie accertate sulle spese preventivate;

d) proventi derivanti dall'alienazione di beni del patrimonio disponibile dell'ente. Circa tale categoria si evidenzia che l'articolo 6 del D.P.R. n. 378/1993 fa rientrare nella massa attiva sia il ricavato della vendita di beni mobili, non strettamente indispensabili per il disimpegno dei servizi d'istituto, sia il ricavato della vendita di beni immobili disponibili;

e) eventuali somme assegnate dal Ministro dell'interno o ricavate a seguito delle misure straordinarie stabilite per il pagamento integrale della massa passiva, anche in deroga alle norme vigenti ma senza imputare oneri a carico dello Stato;

f) quota di avanzo di amministrazione non vincolato eventualmente destinato dall'ente;

g) interessi attivi maturati sul conto bancario di cassa della gestione di liquidazione.

L'articolo 255, comma 12, mette la massa attiva al riparo da interventi pregiudiziali di terzi, sancendo che sulla stessa non sono ammessi sequestri o procedure esecutive e che le procedure esecutive eventualmente intraprese non determinano vincoli sulle somme.

La formazione della massa attiva deve essere attentamente curata da parte dell'organo di liquidazione, cui compete la verifica puntuale dei residui attivi, che devono essere oggetto di revisione straordinaria da parte dell'ente; predisporre efficacemente e immediatamente l'accertamento delle entrate tributarie; attivare concretamente la vendita del patrimonio disponibile, nonché richiedere all'ente la destinazione degli avanzi di amministrazione e di ogni altra possibile fonte di bilancio.

3.1.5 L'attività di liquidazione

Attualmente, la gestione di liquidazione viene curata attraverso una procedura ordinaria o, in subordine, ricorrendo ad una procedura semplificata. Quest'ultima è quella adottata con maggior frequenza.

Per quanto riguarda la procedura ordinaria, una volta definito l'accertamento della massa passiva e dei mezzi finanziari disponibili, l'organo di liquidazione, nel termine massimo di 24 mesi dall'insediamento, predispone il piano di estinzione delle passività, includendo le passività accertate successivamente all'esecutività del piano di rilevazione dei debiti e solo dopo l'approvazione da parte del Ministro dell'interno di detto documento giuridico-contabile provvede alla liquidazione ed al pagamento delle residue passività, sino alla concorrenza della massa attiva realizzata.

Nel caso in cui la massa attiva sia superiore a quella passiva, la relativa economia deve essere restituita all'ente, se questi ha destinato alla liquidazione proventi derivanti dall'alienazione del patrimonio disponibile e quote degli avanzi di amministrazione non vincolati, ovvero deve essere restituita allo Stato o accantonata in apposito conto vincolato se il dissesto viene chiuso in presenza di debiti soggetti a contenzioso.

Laddove la massa attiva risulti insufficiente a coprire quella passiva, non interviene l'estinzione delle passività residue ed i creditori rimasti parzialmente insoddisfatti potranno, limitatamente al residuo credito, cercare di soddisfarsi dall'ente quando questi tornerà in bonis, ma dovranno confrontarsi con tutti gli impedimenti previsti dall'articolo 159 del Tuol, per le esecuzioni nei confronti degli enti locali.

La procedura semplificata è tra le novità più importanti e di maggior efficacia rilevabili dal Tuol, il quale all'articolo 258 prevede un istituto analogo a quello del concordato preventivo privatistico, conferendo all'organo straordinario di liquidazione la facoltà di

definire transattivamente le pretese creditorie, offrendo in pagamento una somma variabile tra il 40 ed il 60 per cento dell'intero debito.

Il procedimento è così articolato. Preventivamente, l'organo straordinario di liquidazione, valutato l'importo complessivo di tutti i debiti censiti, può proporre l'adozione della modalità semplificata di liquidazione all'ente locale dissestato il quale, nel caso di accettazione, è tenuto a mettere a disposizione della liquidazione le risorse necessarie a garantire il pagamento delle transazioni nella percentuale consentita dalla norma.

A tal fine, propone, individualmente ai creditori, compresi quelli che vantano crediti privilegiati, fatta eccezione per i debiti riguardanti le retribuzioni per prestazioni di lavoro subordinato che sono liquidate per intero, la transazione da accettare, entro un termine prefissato. Ricevuta l'accettazione, provvede al pagamento nei trenta giorni successivi, decorrenti dalla conoscenza dell'accettazione, e contestualmente accantona almeno l'importo del 50 per cento dei debiti per i quali non sia stata accettata la transazione. Detto accantonamento è elevato al 100 per cento per i debiti assistiti da privilegio. Il creditore, accettando la transazione, ha la certezza di ricevere il pagamento di quanto pattuito in tempi brevi, uscendo così dalla procedura della liquidazione straordinaria, che dovrebbe pertanto risultare alleggerita. In caso di presenza d'ulteriori debiti non già inseriti nella prima transazione, è prevista anche la possibilità di procedere ad una ulteriore semplificata se l'ente è disposto a cedere alla liquidazione ulteriori risorse.

Il ricorso alla procedura semplificata è oramai prevalente, giacché consegue notevoli risparmi e risolve rapidamente problematiche che diversamente sarebbero destinate a trascinarsi per anni e peraltro solleva l'ente dal peso degli interessi e delle rivalutazioni monetarie che, dopo il rendiconto finale, i creditori, se non ne hanno rilasciata espressa rinuncia, possono ancora richiedere nei modi consentiti, quindi anche aggredendo direttamente le casse comunali.

3.1.6 L'obiettivo della gestione stabilmente riequilibrata

Nell'ambito della complessa procedura del risanamento finanziario di comuni e province, all'ente, privato del problema dei debiti e della riscossione dei crediti, compete occuparsi

della gestione corrente sulla base di un bilancio risanato che deve possedere tutti i requisiti di una reale stabilità ed equilibrio finanziario. Infatti, l'ente deve attivare una nuova gestione realmente riequilibrata, dimostrata attraverso la redazione di un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, che evidenzia l'avvenuta eliminazione di tutte le cause strutturali che hanno determinato la situazione del dissesto.

A seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, gli enti che dichiarano il dissesto dopo la data dell' 8 novembre 2001, non potendo più beneficiare dei mutui con oneri a carico dello Stato per il risanamento, devono preoccuparsi anche di reperire le risorse da destinare al finanziamento della situazione debitoria pregressa, che, in definitiva, è posto interamente a loro carico, salvi gli interventi occasionali a favore delle masse attive richiamati in precedenza.

Entro il termine di tre mesi dalla data d'emanazione del D.P.R. di nomina dell'Organo straordinario di liquidazione, secondo quanto previsto dall'articolo 259 del Tuoe, il Consiglio dell'ente è tenuto a deliberare e presentare al Ministro dell'interno, una ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato.

L'ipotesi di bilancio deve riferirsi all'esercizio finanziario successivo a quello nel corso del quale è stato dichiarato il dissesto qualora, per tale anno, sia stato validamente approvato il bilancio di previsione. Ove sia stato già approvato il bilancio di previsione per l'esercizio successivo, la relativa deliberazione deve essere revocata. Nel caso in cui, invece, alla data della dichiarazione del dissesto, non sia stato ancora validamente approvato il bilancio di previsione per l'esercizio in corso, l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato dovrà riferirsi all'esercizio finanziario in corso. In tal caso, a seguito della dichiarazione del dissesto, e sino all'emanazione del decreto d'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, sono sospesi i termini per la deliberazione del bilancio.

L'esatta individuazione dell'esercizio finanziario di riferimento dell'ipotesi di bilancio, risulta molto importante essendo questo il termine di riferimento per la definizione delle competenze attribuite all'organo straordinario della liquidazione, che, come noto, si riferiscono ai fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Dall'anno dell'ipotesi di bilancio decorre, inoltre, il periodo di cinque anni di durata del risanamento dell'ente dissestato, fissato dall'articolo 265, comma 1, del Tuoe.

L'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, deve essere redatta sulla base dei modelli del bilancio di previsione, nel rispetto degli stessi principi e corredata dagli stessi allegati

previsti per il bilancio di previsione e deve poter dimostrare che la manovra adottata sul fronte delle entrate e su quello delle spese, realizza un effettivo riequilibrio del bilancio ed in tal senso deve superare la valutazione ministeriale.

Sulla base dell'ipotesi definitivamente approvata con decreto ministeriale, l'ente dovrà poi approvare formalmente il bilancio di previsione.

L'ipotesi di bilancio basa il riequilibrio principalmente sull'attivazione di entrate proprie e la riduzione delle spese correnti. Quale altro fattore di consolidamento finanziario della gestione, gli enti i cui trasferimenti erariali siano sottomeia, richiedono, con la presentazione dell'ipotesi di bilancio, ai sensi dell'articolo 259, comma 4, l'adeguamento dei contributi statali alla media.

Le misure indirizzate all'attivazione delle entrate proprie che l'ente dissestato è obbligato ad adottare, sono quelle riportate all'articolo 251.

A tal fine, nella prima seduta successiva alla dichiarazione del dissesto e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla data d'esecutività della delibera di dichiarazione del dissesto, il Consiglio dell'ente è tenuto a deliberare, relativamente alle imposte e tasse locali di propria spettanza, le aliquote e le tariffe di base nella misura massima consentita. Dai tributi di propria spettanza è esclusa la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, per la quale è prevista la determinazione delle tariffe con provvedimento da adottare annualmente sulla base dei costi di gestione del servizio.

Fermo restando l'obbligo di deliberare, per i tributi di propria spettanza, le tariffe o aliquote di base nella misura massima, l'ente può applicare, secondo le proprie competenze e nei limiti stabiliti dalla legge, eventuali maggiorazioni, riduzioni, graduazioni e agevolazioni previste dalle disposizioni vigenti. La delibera di determinazione delle tariffe e aliquote che si riferiscono ai tributi non è revocabile ed ha efficacia per tutto il periodo di durata del risanamento.

Durante tutto il periodo di durata del risanamento l'ente è, inoltre, tenuto a deliberare, per eventuali imposte e tasse d'istituzione successiva alla deliberazione del dissesto, le aliquote e le tariffe di base nella misura massima consentita.

Entro lo stesso termine di trenta giorni dalla deliberazione del dissesto, l'Ente deve adottare, per l'anno cui si riferisce l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, le delibere relative:

- alla determinazione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, in misura tale da assicurare complessivamente la copertura integrale dei costi di gestione del servizio;

- alla determinazione delle tariffe relative al servizio acquedotto, in modo da assicurare la copertura del costo complessivo di gestione, con la relativa tariffa, in misura non inferiore all'80 per cento, come previsto dall'articolo 243, comma 2, TuoeI;
- alla determinazione dei canoni dei servizi di fognatura e depurazione, nella misura massima consentita dalle disposizioni vigenti;
- alla determinazione delle tariffe di altri servizi produttivi, nella misura massima consentita dalle disposizioni vigenti;
- alla determinazione dei canoni patrimoniali, nella misura massima consentita dalle disposizioni vigenti;
- alla determinazione delle tariffe per i servizi a domanda individuale, in modo da assicurare la copertura del costo complessivo di gestione, con i proventi tariffari e con i contributi finalizzati, almeno nella misura del 36%, come previsto dall'articolo 243, comma 2,;
- alla determinazione dei servizi di segreteria di cui all'articolo 10, comma 10 del D.L. n. 8/93, in modo da garantire che, per ciascuna categoria, sia previsto, per almeno uno degli atti nelle stesse ricomprese, l'applicazione del livello massimo.

Per tutto il periodo di durata del risanamento sussiste l'obbligo di determinare le tariffe della tassa smaltimento rifiuti solidi urbani, dei servizi produttivi e dei servizi a domanda individuale, con gli stessi obblighi di copertura previsti per l'anno dell'ipotesi di bilancio, sulla base dei costi di gestione dei rispettivi servizi previsti per l'esercizio di riferimento, nonché i canoni patrimoniali nella misura massima prevista dalla legge. Le relative delibere, per gli anni successivi al primo, devono essere adottate nei termini ordinari fissati dalla normativa vigente.

Le delibere di determinazione delle aliquote, tariffe o contributi, relative alle entrate tributarie ed extratributarie, adottate ai sensi dei commi 1, 3 e 5 del citato articolo 251, devono essere comunicate al Ministero dell'interno entro 30 giorni dalla data di adozione; la mancata adozione comporta la sospensione dei trasferimenti erariali.

La manovra d'attivazione delle entrate proprie non può limitarsi solo alla determinazione delle tariffe, aliquote, diritti e canoni nella misura massima di legge, ma deve riferirsi

anche alle successive fasi dell'entrata, d'accertamento e riscossione. L'ente, infatti, a norma dell'articolo 259, comma 3, deve riorganizzare i servizi di acquisizione delle entrate, adottando i relativi provvedimenti, al fine di eliminare l'evasione contributiva e di assicurare il reale accertamento e l'effettiva riscossione delle entrate previste.

Per quanto riguarda la spesa, l'Ente è tenuto a compiere una rigorosa rivisitazione delle spese correnti, procedendo preliminarmente alla riorganizzazione dei servizi con criteri di efficienza, eliminando sprechi, inefficienze e diseconomie. Pertanto, deve rivedere le dotazioni finanziarie normalmente stanziare, eliminando o, quantomeno riducendo, ogni previsione di spesa che non abbia per fine l'esercizio di servizi pubblici indispensabili, nello stesso tempo dovrà poi verificare accuratamente la situazione economico-finanziaria degli enti partecipati, istituzioni e organismi dipendenti, nonché delle aziende speciali, ed adottare i provvedimenti necessari per l'eventuale risanamento, nel rispetto della specifica normativa in materia.

Anche le spese di personale sono oggetto di particolare valutazione critica. Sussiste, infatti, l'obbligo di rideterminare la dotazione organica, dichiarando in eccesso e collocando in disponibilità il personale comunque in servizio che risulti in soprannumero rispetto al rapporto medio dipendenti/popolazione, fermo restando l'obbligo di accertare le compatibilità di queste spese con le risorse di bilancio. L'altro obbligo in materia di spesa di personale è quello di ridurre la spesa per il personale a tempo determinato a non oltre il 50% della spesa media sostenuta a tale titolo per l'ultimo triennio antecedente l'anno cui l'ipotesi si riferisce.

L'osservanza di questi vincoli e prescrizioni non esonera dalla scrupolosa osservanza delle disposizioni vigenti in materia di spesa, valide per tutti gli enti locali.

E', quindi, indispensabile che, già nella fase della predisposizione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, siano valutate adeguatamente le modalità del reperimento delle risorse, ordinarie o straordinarie, da destinare al risanamento, individuando gli eventuali beni patrimoniali non indispensabili da alienare o verificando la capacità e la possibilità di indebitamento.

Ai fini della riduzione delle spese correnti, l'ente, ai sensi dell'articolo 259, comma 6, prima di deliberare l'ipotesi di bilancio, deve procedere alla rideterminazione della dotazione organica del personale dipendente, dichiarando eccedente il personale comunque in servizio che risulti in soprannumero rispetto ai rapporti medi dipendenti-popolazione, definiti ai sensi dell'articolo 263 del Tuoe, assumendo come popolazione di riferimento per individuare la fascia demografica di appartenenza quella ufficialmente

pubblicata dall'ISTAT. L'elevato costo per il personale è stato una presenza costante di tutti i dissesti e per tale motivo il legislatore ha curato con attenzione e puntigliosità gli aspetti riguardanti l'obbligatoria riduzione. All'adempimento previsto dal citato articolo 259, comma 6, è conferito, infatti, carattere di obbligatorietà e il mancato rispetto comporta la denuncia dei fatti alla procura regionale della Corte dei Conti da parte del Ministero dell'interno.

I dipendenti dichiarati in eccedenza ai sensi dell'articolo 259, comma 6, devono essere obbligatoriamente collocati in disponibilità, con oneri a carico dello Stato, fermo restando l'espletamento di tutte le procedure previste dalle disposizioni normative e contrattuali vigenti in materia di eccedenza di personale e di mobilità collettiva o individuale

L'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato è redatta sulla base dei modelli ufficiali relativi al bilancio di previsione, approvati con il D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194 osservando i principi del bilancio previsti dall'articolo 162 del TuoeL.

L'ipotesi è quindi, deliberata in pareggio finanziario complessivo e la situazione corrente, come definita dal comma 6 dello stesso articolo 262, non può presentare un disavanzo. Essa è approvata dal Consiglio dell'ente ed è corredata dei documenti previsti dal testo unico come allegati al bilancio di previsione.

La presentazione al Ministero dell'interno si sostanzia nel deposito dell'atto e della relativa delibera di approvazione presso la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali operante presso il Ministero, cui devono allegarsi i seguenti documenti:

a) relazione revisionale e programmatica, nella quale dovrà essere dato conto, oltre che dei dati normalmente richiesti per tutti gli enti, anche dell'effettiva realizzabilità degli obiettivi di risanamento e dimostrazione della razionalizzazione dei servizi e della maggiore economicità ed efficienza che si vuole raggiungere;

b) relazione dell'organo di revisione sull'ipotesi di bilancio, nella quale, oltre agli elementi di valutazione previsti per tutti gli enti in situazione ordinaria, dovrà essere espressa anche una valutazione complessiva sulla validità delle misure adottate dall'ente per il riequilibrio del bilancio;

c) ipotesi di bilancio pluriennale, redatto in conformità al modello ufficiale approvato ai sensi dell'articolo 160 del TuoeL;

d) documentazione prevista come allegati al bilancio di previsione dall'articolo 172;

e) rapporto dell'ente ai fini dell'istruttoria dell'ipotesi di bilancio, redatto in conformità al modello F allegato alla Circolare F.L. n. 16/2002;

- f) deliberazioni riguardanti la riorganizzazione dei servizi;
- g) deliberazione di rideterminazione della pianta organica e collocamento in disponibilità del personale in eccesso
- h) attestazione del responsabile del servizio finanziario dell'ente circa il rispetto della riduzione della spesa per il personale a tempo determinato nella misura prevista dall'articolo 259, comma 6, ultimo periodo.

L'istruttoria dell'ipotesi di bilancio, secondo quanto previsto dall'articolo 261, è affidata alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, chiamata ad esprimere, nel termine di quattro mesi dal ricevimento, un parere sulla validità delle misure disposte dall'ente per consolidare la propria situazione finanziaria e sulla capacità delle misure stesse di assicurare la stabilità della gestione finanziaria dell'ente.

Il Ministro dell'interno, in caso di esito positivo dell'esame da parte della Commissione, approva con decreto l'ipotesi e formula eventuali prescrizioni alle quali l'ente locale è tenuto ad adeguarsi. In caso di esito negativo emana un provvedimento di diniego dell'approvazione prescrivendo all'ente locale di presentare entro il successivo termine perentorio di 45 giorni decorrenti dalla data di notifica del provvedimento una nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che non hanno consentito il parere favorevole.

La mancata approvazione della nuova ipotesi ha carattere definitivo. Il decreto ministeriale che nega l'approvazione comporta l'applicazione della procedura prevista dall'articolo 141, comma 1, lettera a) del testo unico, di scioglimento del Consiglio dell'Ente.

Con l'approvazione ministeriale dell'ipotesi di bilancio, l'ente è tenuto a deliberare, nel termine di trenta giorni dalla data di notifica del decreto, il bilancio di previsione dell'esercizio cui l'ipotesi si riferisce, nonché, entro il termine di 120 giorni dalla stessa data, gli eventuali altri bilanci di previsione o rendiconti non deliberati.

La manovra di riequilibrio adottata con l'ipotesi di bilancio deve essere effettiva e durevole, tale da consolidarsi negli esercizi successivi, in modo da assicurare all'ente un equilibrio stabile e strutturale, che eviti il ripetersi di situazioni debitorie o di disavanzo. Non è quindi casuale che il periodo di risanamento dell'ente dissestato è fissato in cinque anni decorrenti da quello per il quale è approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Durante tale periodo vigono gli obblighi che si riferiscono all'applicazione delle aliquote, tariffe e canoni nella misura massima, non può essere variata in aumento

la dotazione organica rideterminata, valgono le eventuali prescrizioni per la corretta ed equilibrata gestione dell'ente fissate con il decreto di approvazione dell'ipotesi, è garantito il mantenimento dei contributi erariali.

Il controllo del rispetto degli obblighi vigenti per tutta la durata del periodo di risanamento è affidato all'organo di revisione dell'ente, il quale è tenuto a riferire trimestralmente al consiglio dell'ente circa l'avvenuta esecuzione delle prescrizioni fissate con decreto di approvazione dell'ipotesi. Per lo stesso periodo permane il controllo centrale in materia di dotazione organica e di assunzione di personale e l'ente è tenuto a presentare le certificazioni relative alla copertura dei servizi a domanda individuale, del servizio acquedotto e del servizio di smaltimento rifiuti solidi urbani.

Nonostante la completezza e in alcuni casi minuziosità della descritta normativa, non sempre la procedura di risanamento scorre agevole e spedita e, pertanto, sono intervenuti nuovi interventi legislativi che offrono nuovi strumenti correttivi, quale la procedura straordinaria di cui agli articoli 268 bis e ter del TuoeL.

Esso consente di attivare una particolare procedura, quando si riscontri che quella ordinariamente applicata non possa essere portata a conclusione entro i termini previsti dalla normativa ovvero, l'Organo straordinario della liquidazione abbia approvato il rendiconto senza che l'ente abbia raggiunto un reale risanamento.

Nel primo caso è prevista una chiusura anticipata e semplificata della procedura di dissesto, perché gli adempimenti, connessi alla compiuta determinazione della massa attiva e passiva dei debiti pregressi, sono risultati così onerosi da impedire il rispetto dei termini di legge. Alla chiusura del dissesto si provvede con specifico decreto del Ministro dell'interno, d'intesa con il sindaco del comune interessato, sentita la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali. Secondo tale disposizione, che si attiva d'intesa con il sindaco dell'ente interessato e attraverso l'approvazione di piani d'impegno annuali o pluriennali, l'eventuale massa debitoria che non ha trovato copertura nella liquidazione straordinaria, è inserita nel bilancio comunale nel quale, onde evitare la determinazione di uno squilibrio, devono essere parimenti indicate le poste in entrata per la relativa copertura finanziaria (accensione di un mutuo, applicazione dell'avanzo di amministrazione, ecc.).

La prosecuzione della procedura del dissesto, inevitabilmente, comporta una compressione delle legittime attese dei creditori che nuovamente vedono limitato il

proprio diritto alla liquidazione. Di conseguenza, la richiesta formulata in tal senso dall'Ente deve essere particolarmente motivata e documentata, sia nella dimostrazione dell'effettivo mancato raggiungimento del reale risanamento finanziario che nelle modalità che l'Ente intende attivare con i piani di impegno previsti dal comma 5 dell'articolo 268 bis.

In definitiva, la novità introdotta dalla norma consiste nella possibilità concessa all'ente locale di destinare al ripiano dell'indebitamento, ulteriori risorse che si rendano disponibili nel futuro, mentre nell'ordinaria procedura di risanamento si fa fronte esclusivamente con quelle esistenti al momento della gestione del dissesto.

Ove le somme messe a disposizione da parte dell'ente, attraverso i così detti piani di impegno, non risultino idonee e congrue al ripiano dell'indebitamento il Ministro dell'interno, previo parere della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, dichiara la chiusura del dissesto. In questo caso i debiti non sono più soggetti ai limiti previsti dall'articolo 248 del testo delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e possono essere nuovamente intraprese o proseguite le azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza del dissesto e possono essere richiesti gli interessi e le rivalutazioni monetarie sui debiti insoluti e sulle anticipazioni di cassa sospesi dalla data di dichiarazione di dissesto.

Una volta decretata la chiusura della procedura ordinaria di dissesto e la prosecuzione dello stesso, la procedura straordinaria del risanamento dell'ente locale è affidata a un'apposita commissione composta da tre membri, anche per i comuni inferiori a 5.000 abitanti, soggetti alle incompatibilità previste dall'articolo 236 del TuoeL, e nominata con decreto del Presidente della Repubblica. La Commissione per la prosecuzione del dissesto dura in carica un anno, prorogabile per un altro anno, solo in casi eccezionali, su richiesta motivata dell'ente, può essere consentita un'ulteriore proroga di un anno¹¹¹.

¹¹¹ Relazione: Lo squilibrio finanziario degli Enti Locali; G. Verde

3.2 Analisi del caso: Azienda Speciale Pluriservizi

3.2.1 Azienda Speciale Pluriservizi Viareggio: organizzazione e statuto

L'azienda nasce nel 1947 come "Azienda Farmaceutica Municipalizzata" per volontà del Comune di Viareggio per la gestione delle Farmacie Comunali.

Nel 1995 l'Azienda viene trasformata dal Comune di Viareggio - ai sensi della legge 142/1990 - in "Azienda Speciale Pluriservizi" (A.S.P.) e nel 1999 il Comune affida ad ASP anche la Gestione del Servizio di Refezione Scolastica.

Nel 2000 il Comune di Viareggio modifica l'oggetto del Servizio di Gestione delle Farmacie in Servizio Sanitario Socio Assistenziale, affidando all'Azienda la gestione di Servizi Sociali alla persona, quali l'Assistenza Domiciliare e consegna pasti a domicilio rivolto ai residenti nel comune in condizione di disagio; l'assistenza scolastica e il servizio di trasporto rivolto a soggetti in condizione di disabilità.

Nel 2004 il Comune affida ad ASP il servizio di Educativa Territoriale. Negli anni successivi l'Azienda sviluppa anche il servizio Spazio neutro per il diritto di visita.

Nell'anno 2006 viene affidato all'Azienda il compito di ristrutturare il IV° padiglione dell'ex Ospedale Tabarracci destinato a Residenza Sanitaria Assistita e di provvedere alla relativa gestione.

Nel 2005 il Comune di Viareggio affida all'Azienda la Gestione dei Servizi Cimiteriali con l'incarico di procedere a tutti i lavori di ampliamento e manutenzione straordinaria.

Nel 2006 Il Comune di Viareggio affida all'Azienda la Gestione dei Servizi Ausiliari presso le scuole Materne e Asili Nido Comunali e il Servizio di Fornitura delle Derrate Alimentari e dei Prodotti Sanitari agli Asili Nido. Negli anni successivi è stato affidato anche il Servizio di Assistenza sugli scuolabus.

Nel Settembre 2012 apre la struttura 'G. Tabarracci' residenza sanitaria assistenziale per anziani non autosufficienti.

Al termine del 2014, a dire il vero negli ultimissimi giorni di dicembre, l'Azienda acquisisce due ulteriori servizi dal Comune commissariato: la gestione completa degli asili nido comunali (in pratica a carico dell'Asp prima di questa data c'era solo il servizio di assistenza ausiliario e di trasporto derrate alimentari) e la pulizia degli immobili comunali. Asp è in grado di gestire questi servizi con un minor utilizzo di risorse comunali ma lasciando inalterata la qualità della prestazione affidatagli; questo senza dubbio è inserito in un'ottica di miglior efficienza e di riduzione dei costi comunali che va necessariamente ricercato all'interno di un percorso di risanamento che l'Azienda in virtù della sua organizzazione e della sua serietà è in grado di favorire.

L'Azienda Speciale Pluriservizi Viareggio (A.S.P.) è un ente strumentale del Comune di Viareggio, costituita nella forma di "Azienda Speciale" ai sensi dell'art. 114 del Tuel. Ha propria personalità giuridica e soggettività tributaria ed è classificata come ente pubblico economico. Come tale, sviluppa la sua attività su indirizzo dell'Amministrazione Comunale e contribuisce al raggiungimento delle finalità di pubblica utilità dell'Ente Locale, gestendo i servizi che lo stesso deve erogare alla propria comunità, organizzandoli con efficienza, efficacia e economicità. L'Azienda è regolata da uno statuto approvato dall'Amministrazione comunale. Gli organi dell'azienda previsti dall'art. 16 dello statuto sono:

- Il Consiglio d'Amministrazione
- Il Presidente
- Il Direttore Generale
- Il Collegio dei revisori

Sotto l'aspetto gestionale il modello organizzativo di Asp è finalizzato ad investire direttamente le risorse prodotte dai servizi a più alta redditività in favore dei servizi primari sociali gestiti direttamente dall'Azienda per conto dell'Ente Locale: l'obiettivo economico è il pareggio di bilancio. Tale modello consente di redistribuire direttamente le risorse prodotte dallo stesso cittadino, per il cittadino. La trasparenza dell'azione amministrativa dell'azienda è la garanzia per il cittadino della buona gestione dei servizi. L'Azienda, nata nel 1948 come "Azienda Municipalizzata", è una delle tre storiche aziende partecipate del Comune prima della continua e grande proliferazione avvenuta intorno agli anni 2000 voluta dalle amministrazioni del tempo. Fin dagli albori ha operato con le regole del mercato, cioè in regime di concorrenza, ed è anche per questo che ha acquisito la competenza e la cultura di gestione economica del servizio caratteristica fondamentale se si vuole operare in tale mercato: solo rispettando criteri di efficienza, efficacia e economicità un'azienda (in questo caso pubblica, e in questi periodi caratterizzati da mala gestione di aziende pubbliche, a maggior ragione) trova la sua legittimazione di esistere nel tempo. Questo concetto è alla base del modello di gestione e permea tutta l'azienda e i vari comparti, a partire dalle risorse umane interne deputate

all'amministrazione e alla gestione, e permette di sviluppare con etica e professionalità i servizi che producono reddito (farmacie e cimiteri), in supporto di quei servizi che per la loro natura e valenza esclusivamente sociale non sono accompagnati da remunerazione, diminuendo in questo modo il carico economico per il Comune e per la collettività.

Il sistema di costituire un'attività pubblica di "pluriservizi", consente sia di applicare economie di scala per contenere tutti i costi di gestione e generali comuni a tutti i servizi gestiti, in particolare i costi di sistema indispensabili al funzionamento di un'azienda quali Direzione Generale, CDA, Collegio dei Revisori, sicurezza etc.. , sia di ottenere delle sinergie tra le diverse aree dell'azienda tale da migliorare il servizio offerto e la diminuzione di costi.

Per quanto riguarda il livello qualitativo e quantitativo dei singoli servizi da erogare e il rapporto economico che vige tra l'Azienda e il Comune di riferimento, sono evidenziati e regolati dal Contratto di Servizio stipulato con l'amministrazione comunale; da tener presente che i costi sociali, conseguenza delle azioni politiche degli Enti, non possono essere caricati sulla gestione di un servizio. Pertanto, tenuto conto che l'obiettivo da raggiungere è il pareggio di bilancio, la logica economica adottata per l'Asp è che i servizi sono erogati con le risorse prodotte direttamente dall'Azienda (con i servizi più remunerativi) e se queste sono insufficienti perché ad esempio il Comune di riferimento ha deciso per un aumento dell'erogazione di servizi o di una erogazione qualitativamente superiore, l'Azienda fatturerà al Comune l'importo necessario per il raggiungimento dell'obiettivo di bilancio. In ogni caso, l'azienda e i suoi servizi sono tenuti sempre sotto controllo da parte del Comune di riferimento, che ne valuta l'erogazione e il raggiungimento dei limiti qualitativi e quantitativi previsti. L'azienda deve rendicontare la sua attività in merito, e tiene rapporti continui con il proprio Ente.

Per quanto riguarda il campo di attività dell'azienda, di seguito sono elencati i vari ambiti e le varie strutture con le quali l'azienda opera.

Attività di gestione Farmacie Comunali e di una parafarmacia nel Comune di Viareggio:

Farmacia Comunale Centro - Via Mazzini n.14 - Aperta 24 ore su 24

Farmacia Comunale Marco Polo - Via M. Polo n. 32

Farmacia Comunale Torre del Lago - Via Marconi n. 242

Farmacia Comunale Darsena - Via Coppino n. 205

Farmacia Comunale Migliarina - Via Monte Cavallo 8/10

Farmacia Comunale Ex Aviazione - Via F. Filzi n. 124

Parafarmacia Comunale Via Santa Maria Goretti snc

Deposito medicinali presso centro di cottura – loc. Le Bocchette Via Dei Carpentieri 53
- Camaiore

Attività socio assistenziale con la gestione per conto del Comune di Viareggio di:

Servizi Sociali Territoriali alla persona: assistenza domiciliare e aiuto alla persona, servizio di trasporto di portatori di handicap, servizio di educativa territoriale, sostegno scolastico e servizio pasti a domicilio.

Servizi Sociali Residenziali: attività di gestione della Residenza Sanitaria Assistita “G. Tabarracci” per persone non autosufficienti.

Refezione Scolastica per il Comune di Viareggio

Attività di produzione pasti presso Centro di Cottura – Via dei Carpentieri Loc. Le Bocchette-Camaiore (LU)

Attività di sporzionamento pasti nei refettori delle Scuole Materne Comunali e Statali, Scuole primarie del Comune di Viareggio e Torre del Lago.

Servizi Ausiliari alle scuole Materne Comunali e Nidi da 0 – 3 anni.

Attività di supporto agli educatori, assistenza all’infanzia e tenuta igienica dei locali – Asili nido e scuole materne comunali del Comune di Viareggio.

Gestione Servizi Cimiteriali del Comune di Viareggio.

Attività di gestione e cura dei Cimiteri Comunali di Viareggio e Torre del Lago

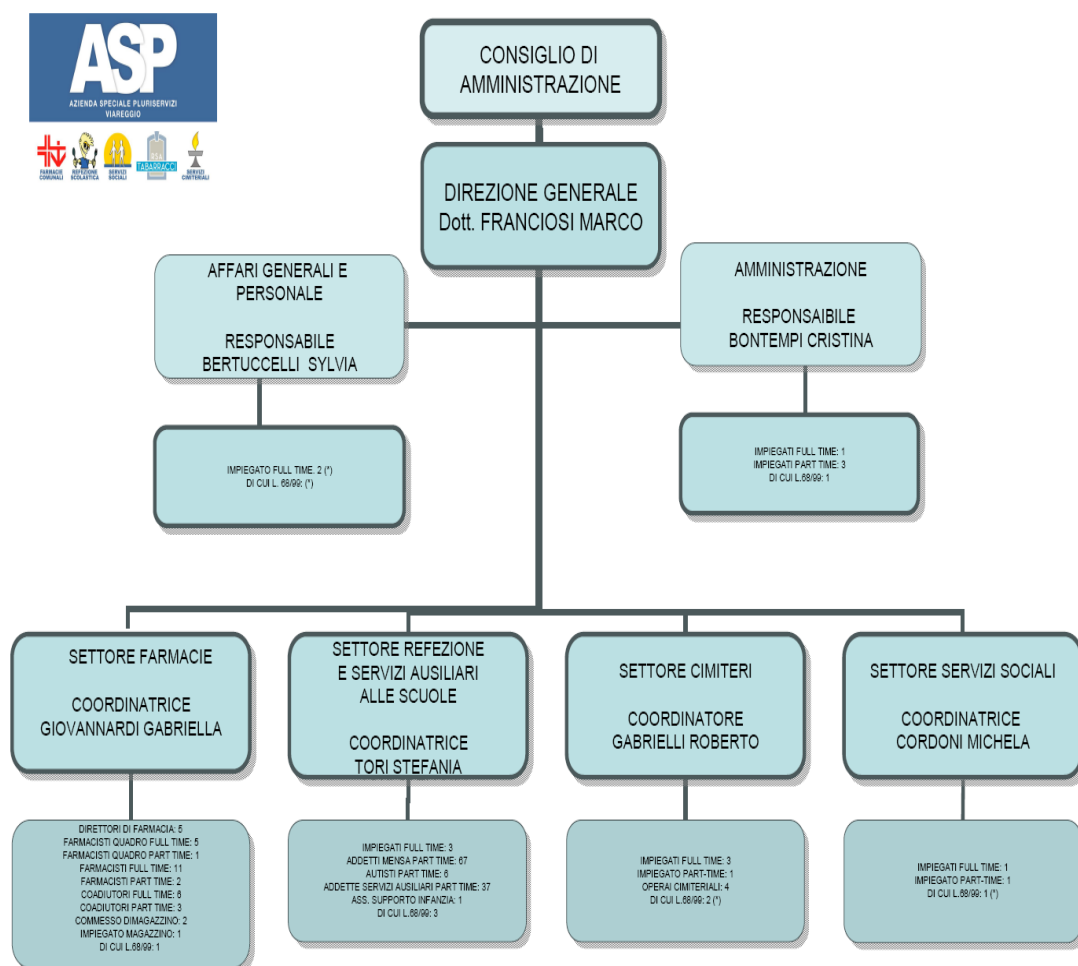
Come accennato in precedenza, l’Azienda ha acquisito due ulteriori servizi:

Pulizia degli immobili comunali: a tal proposito in questi giorni l’Azienda sta valutando l’idea di affidarsi ad una nuova cooperativa reperita tramite bando pubblico e per espletare il tempo necessario per indire una gara si procede con una proroga contrattuale con la vecchia ditta che se ne occupava prima.

Gestione dei nidi da gennaio a giugno 2015: non più gestione e organizzazione dei servizi ausiliari riguardanti i nidi comunali e trasporto derrate alimentari, ma gestione tout

court, comprendente anche la preparazione del pasto per i nidi che prevedono il tempo lungo e servizi educativi.

Queste nuove attività che il Commissario prefettizio Valerio Massimo Romeo e la sua squadra di subcommissari e collaboratori, chiamati per intraprendere un percorso di risanamento del Comune di Viareggio, ha deciso di affidare ad ASP legittimano oltremodo l’Azienda, che è ritenuta capace in virtù della sua organizzazione, efficacia ed efficienza di assicurare un risparmio effettivo e una maggiore oculatezza di gestione delle risorse a disposizione senza tuttavia influire negativamente sul risultato finale del servizio.



Organizzazione aziendale

STATUTO

Si riportano brevemente alcuni punti salienti dello statuto dell'Azienda Speciale Pluriservizi Viareggio; si evidenziano in particolare l'oggetto dell'attività dell'Azienda, i rapporti finanziari con il Comune di Viareggio, le attività di indirizzo e controllo (ad opera del Comune), gli atti fondamentali e gli organi dell'azienda, i rapporti con il personale dipendente, la disciplina in merito ai contratti e alle spese in economia, i principi che reggono l'attività di gestione, l'oggetto dei regolamenti interni.

TITOLO I - ELEMENTI COSTITUTIVI _DELL'AZIENDA -

ART. 1 (Costituzione dell'Azienda Speciale e Sede)

1. Ai sensi degli articoli. 22 e 23 della L. 142/90. è costituita l'Azienda Speciale Pluriservizi (A.S.P.) per la gestione dei servizi pubblici locali indicati al successivo art.2.
2. L'Azienda Speciale è dotata di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale, patrimoniale, finanziaria, gestionale e negoziale, secondo quanto stabilito dalle normative statali, dalle norme statutarie dell'Ente Locale e dal presente Statuto.
3. Il Comune determina gli indirizzi generali, controlla i risultati, esercita la vigilanza, conferisce il capitale di dotazione e provvede alla copertura dei costi sociali eventualmente imposti all'Azienda.
4. L'Azienda ha sede a Viareggio in Via Aurelia Sud n. 278.
5. Il Consiglio di Amministrazione potrà deliberare la variazione della sede sociale, l'istituzione o la chiusura di sedi secondarie, amministrative, stabilimenti, agenzie e quant'altro necessario, in relazione alle esigenze di servizio.

ART. 2 (Oggetto dell'Attività)

1. L'A.S.P. ha per oggetto l'impianto e l'esercizio dei seguenti servizi:

A) Gestione di servizi di carattere Sanitario, sociale ed assistenziale:

1. Acquisto e distribuzione specialità medicinali, articoli sanitari e vari.
2. Promozione, partecipazione e collaborazione a programmi di medicina preventiva , di informazione ed educazione sanitaria. Nell'ambito della sua attività l'Azienda può assumere e partecipare ad iniziative atte a conseguire scopi di pubblico interesse nel settore sanitario.
3. Interventi di carattere sociale in favore di anziani, infanzia, portatori di handicap ed altre categorie svantaggiate.
4. Interventi di carattere assistenziali in favore dei suddetti soggetti.

B) Promozione, partecipazione e collaborazione ad iniziative di educazione alimentare.
Gestione di mense pubbliche.

C) Servizi Cimiteriali:

1. Gestione Cimiteri comunali;
2. Gestione servizio illuminazione votiva;
3. Onoranze funebri.

D) Servizi all'infanzia e adolescenza in ambito scolastico – extrascolastico– servizi socio-educativi 0-3 anni:

1. prestazioni per attività educative ausiliarie di assistenza, cura, sorveglianza sia interna che esterna alle scuola/servizi e su scuolabus nonché pulizia e cura dei relativi locali;
2. prestazioni per attività educative-ludico-ricreative e di intrattenimento rivolte a bambini/e;
3. ogni altra prestazione di servizio affine a quelle sopra indicate comprese le funzioni ausiliarie e non per la gestione delle attività di cucina nei servizi 0-3 anni.

E) Gestione degli approvvigionamenti di generi alimentari, sanitari e di cura, nonchè dei relativi controlli, per i servizi socio educativi 0-3 anni.

F) Servizio di pulizie degli immobili in proprietà e gestione al Comune.

G) Qualsiasi altra attività collegata, connessa o riferibile con quanto sopra indicato.

2. L'Azienda può altresì gestire tutte quelle attività ad essa affidate dal Comune di Viareggio o, previo assenso del medesimo, da altri enti pubblici o privati, purchè in tutti i casi complementari od affini a quelle statutarie.

.....

ART. 5 (Durata dell'Azienda)

1. L'Azienda Speciale è costituita a tempo indeterminato ma potrà essere sciolta con deliberazione del Consiglio Comunale.

TITOLO II - AZIENDA SPECIALE ED AUTONOMIE LOCALI - CAPO I - RAPPORTI FINANZIARI

ART. 6 (Conferimenti)

1. Ai sensi dell'art. 23, comma 6, L. 142/1990, il Comune di Viareggio conferisce all'Azienda il Capitale di dotazione nella misura indicata al precedente art.4, con le modalità ed entro i termini previsti nell'atto di approvazione del presente Statuto.

ART. 7 (Contributi)

1. I corrispettivi ordinari e straordinari del Comune all'Azienda sono erogati secondo le previsioni contenute nel piano comunale dei servizi pubblici e nelle relative note di aggiornamento annuale. Con apposite disposizioni è regolato il versamento dei contributi. I rapporti di servizio e finanziari saranno disciplinati da apposito capitolato nel quale saranno stabiliti:

a) La quantità e qualità dei servizi che l'Azienda è tenuta ad espletare;

b) Il Corrispettivo annuo che il Comune si obbliga a corrispondere per i servizi assegnati all'Azienda in via permanente;

c) i prezzi per i servizi assegnati dal Comune in via occasionale;

d) le modalità di erogazione del corrispettivo e i criteri, i parametri ed i riferimenti per la revisione del corrispettivo e dei prezzi occasionali;

2. Gli eventuali costi sociali per i quali è prevista la necessaria copertura di spesa annuale da parte del Comune si riferiscono esclusivamente ad agevolazioni praticate nei confronti dell'Utenza e deliberate specificatamente dal Consiglio Comunale.

CAPO II - INDIRIZZI E CONTROLLI DELLE ATTIVITÀ'

ART. 8 (Attività di indirizzo)

1. Al Consiglio Comunale compete l'indicazione degli indirizzi generali ai quali l'Azienda deve attenersi nell'attuazione dei suoi compiti e degli obiettivi di interesse generale e pubblico che l'assunzione e l'esercizio dei pubblici servizi sono destinati a soddisfare.

ART. 9 (Controllo sugli organi)

1. Il controllo sugli organi dell'Azienda spetta al Consiglio Comunale che lo esercita nei casi e con le modalità previsti dalla legge e dal presente Statuto.

ART. 10 (Vigilanza sugli atti fondamentali)

1. Sono soggetti all'approvazione del Consiglio Comunale le delibere aventi ad oggetto:

a) Il Piano programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale ed Azienda Speciale;

b) I Bilanci Economici di Previsione Pluriennale ed Annuale;

c) Il Conto Consuntivo;

d) Il Bilancio di Esercizio;

2. Tali delibere, trasmesse al Comune nei termini di legge, si intendono approvate se entro sessanta giorni dalla comunicazione il Consiglio Comunale non abbia adottato un formale provvedimento di diniego da comunicare all'Azienda entro lo stesso termine. In caso di diniego il Consiglio Comunale deve contestualmente pronunciarsi in ordine alla fiducia sul Consiglio di Amministrazione dell'Azienda ed alla loro permanenza in carica.
3. Il Presidente del Consiglio di Amministrazione congiuntamente con il Direttore Generale sono tenuti a presentare al Comune, entro sessanta giorni successivi alla fine del primo semestre dell'esercizio, una relazione sull'andamento dell'Azienda contenente in sintesi i dati significativi della gestione. Detta relazione costituirà parte integrante della relazione che la Giunta del Comune di Viareggio deve predisporre sulla base di quanto previsto dall'art. 53 del proprio statuto.
4. Saranno trasmessi all'Ente Locale appositi elenchi, da redigere con cadenza trimestrale, recanti una sintesi delle deliberazioni del Consiglio di Amministrazione non soggette ad approvazione ai sensi del comma precedente. Verranno inoltre trasmesse all'Ente Locale una copia integrale dei regolamenti interni che l'Azienda reputi necessario adottare per lo svolgimento dei servizi affidatigli.

ART. 11 (Vigilanza sull'attività)

1. La vigilanza sull'attività aziendale compete al Comune di Viareggio.
2. A questo fine l'Azienda invia, con cadenza trimestrale, l'elenco delle delibere adottate. Periodicamente il Presidente invia al Comune una relazione sull'andamento Aziendale. Ciascun Consigliere Comunale può ottenere, nel rispetto del regolamento sulla visione degli atti presente in Azienda, copia degli atti e dei provvedimenti aziendali e consultare i verbali del Consiglio di amministrazione.
3. Ciascun Consigliere comunale può inoltre denunciare al Collegio dei Revisori dei Conti presunte irregolarità nella gestione aziendale. Il Collegio indaga sui fatti e presenta tempestivamente i suoi riscontri al Sindaco ed al Consiglio di Amministrazione dell'Azienda.
4. Periodicamente, anche su iniziativa del Sindaco, possono essere promosse conferenze di servizi, con la partecipazione dell'Azienda o di altre imprese interessate.

ART. 12 (Vigilanza Contabile e Finanziaria)

1. La vigilanza sulla regolarità delle scritture contabili e della gestione economico-finanziaria spetta al Collegio dei Revisori dei Conti con i poteri ed entro l'ambito di cui all'art. 39 del presente Statuto.

.....

.....

**PARTE SECONDA - ORDINAMENTO E GESTIONE DELL'AZIENDA - TITOLO
I - ORGANI DELL'AZIENDA - CAPO I - ORGANI DELL'AZIENDA
ART. 16 (Organi)**

1. Sono organi dell'Azienda Speciale:

- a) il Consiglio di Amministrazione;
- b) il Presidente del Consiglio di Amministrazione;
- c) il Direttore Generale;
- d) il Collegio dei Revisori dei Conti

2. Le rispettive competenze sono stabilite dal presente Statuto.

CAPO II - IL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE -

ART. 17 (Composizione)

1. Il Consiglio di Amministrazione, è costituito da cinque componenti compreso il Presidente.

2. I componenti del Consiglio di Amministrazione ed il Presidente sono nominati dal Sindaco sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio Comunale in seduta pubblica, secondo i criteri indicati nello statuto all'articolo 47 e nel regolamento comunale. I componenti devono essere in possesso dei requisiti indicati dallo statuto del Comune di Viareggio. Devono inoltre possedere i requisiti di eleggibilità alla carica di Consigliere Comunale, ma non ricoprire, presso il Comune di Viareggio, le cariche di Consigliere Comunale, Assessore, Consigliere

Circoscrizionale o Revisore dei Conti.

3. Il Presidente designa fra i membri del Consiglio di Amministrazione uno o più consiglieri delegati. Uno di questi ha le funzioni del vice presidente e sostituisce il Presidente nel caso di sua assenza o temporaneo impedimento. Nel caso di assenza anche del Vice Presente le funzioni del Presidente sono svolte dal Consigliere Delegato più anziano per nomina ,oppure quando non applicabile, per età.

4. L'atto di assegnazione delle cariche del Consiglio di Amministrazione deve essere comunicato al Comune di Viareggio. La mancanza dei requisiti o l'esistenza di una delle cause ostative di cui ai precedenti commi comporta la decadenza dalla carica di Consigliere di Amministrazione che è dichiarata dal Sindaco, anche su proposta del Consiglio di Amministrazione dell'Azienda.

ART. 18 (Cessazione dalla Carica di Consigliere di Amministrazione)

1. La carica di componente del Consiglio di Amministrazione si perde per, decadenza, revoca o dimissioni. I componenti rimangono in carica per quattro anni.

2. Si ha decadenza in caso di:

a) incompatibilità o ineleggibilità di cui all'art. 6;

b) assenza ingiustificata a più di tre sedute consecutive del Consiglio di Amministrazione. La decadenza è dichiarata dal Sindaco su comunicazione del Presidente del Consiglio di Amministrazione.

3. Il Presidente ed i singoli membri del Consiglio di Amministrazione possono essere revocati in ogni tempo dal Sindaco.

4. In tutti i casi di cessazione dalla carica di membro del Consiglio di Amministrazione , il Sindaco provvede alla surroga dei consiglieri cessati nel termine stabilito dalle norme di legge. I nuovi consiglieri rimangono in carica per il periodo residuo di tempo in cui sarebbero rimasti in carica i loro predecessori.

ART. 19 (Convocazioni e sedute del Consiglio di Amministrazione)

1. Il Consiglio è convocato dal Presidente ogni qualvolta lo reputi necessario e almeno una volta a bimestre. Può riunirsi, altresì, su richiesta motivata e contenente gli argomenti

da trattare, di almeno due consiglieri, del Direttore Generale e del Collegio dei revisori ovvero secondo le norme stabilite dal Regolamento.

.....

ART. 20 (Competenze del Consiglio di Amministrazione)

1. Il Consiglio di Amministrazione, nell'ambito dei poteri conferiti ad esso conferiti per l'amministrazione dell'Azienda, esercita tutte le funzioni che la legge o lo Statuto non attribuiscono espressamente al Presidente o al Direttore.

2. Il Consiglio di Amministrazione può affidare specifici incarichi ai suoi componenti ed al Direttore e costituire al suo interno Commissioni Consultive.

3. Il Consiglio di Amministrazione delibera:

a) I regolamenti Aziendali;

b) il piano programma, il bilancio triennale ed annuale di previsione ed il conto consuntivo unitamente alla relazione gestionale;

c) sull'organizzazione dell'Azienda e sull'applicazione dei contratti collettivi di lavoro, anche agli accordi sindacali aziendali;

d) le tariffe dei servizi erogati, sulla base degli indirizzi determinati dall'Amministrazione Comunale;

e) sulle azioni da promuovere o sostenere in giudizio, dispone sulle transazioni giudiziarie ed extra giudiziarie salvo quelle riservate dalla normativa vigente o dal regolamento interno al Direttore;

f) previa autorizzazione del Comune, la partecipazione in Enti, Società o Consorzi, e nomina i propri rappresentanti;

g) le proposte di modifica del presente Statuto.

h) l'approvazione dei capitolati;

i) sulla contrazione dei mutui, approva i contratti stipulati dal Direttore e delibera le spese secondo i limiti dei poteri attribuiti allo stesso.

.....

.....

.....

TITOLO II - STRUTTURA INTERNA E PERSONALE -

ART. 28 (Personale)

1. Il rapporto di lavoro del personale dell'Azienda è di diritto privato; lo stato giuridico e il trattamento economico è disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro nonché dalle leggi vigenti in materia.
2. Per quanto riguarda la pianta organica del personale, le assunzioni, le attribuzioni di qualifiche professionali previste dal CCNL applicato in Azienda, eventuali passaggi di livello e quanto ad altro inerente il personale, il Consiglio di Amministrazione provvederà, nei termini previsti dall'art. 42 all'elaborazione di un Regolamento interno Aziendale.
3. La qualità di dipendente della Azienda è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi professione, impiego, commercio o industria, nonché con ogni altro incarico retribuito.
4. Lo svolgimento di speciali incarichi, anche di natura professionale, da parte del personale a favore dell'Azienda non attribuisce al personale medesimo diritto a compenso alcuno, salvo che ciò non sia stabilito dal Consiglio di Amministrazione con espressa deliberazione nella quale deve essere indicata l'entità del compenso da erogare.

TITOLO III - GESTIONE ECONOMICA FINANZIARIA - CAPO I - PRINCIPI -

ART. 29 (Principi)

1. L'attività di gestione Aziendale persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di autonomia imprenditoriale.
2. Il regolamento di contabilità e finanza, adottato dal Consiglio di Amministrazione tenendo conto delle norme contabili e finanziarie vigenti per le Aziende Speciali, disciplina la redazione degli atti, la tenuta della contabilità e la formazione del bilancio e del conto consuntivo dell'esercizio.

.....
.....

TITOLO IV - CONTRATTI E SPESE IN ECONOMIA -

ART. 40 (Contratti)

1. L'attività contrattuale dell'Azienda è disciplinata dalle norme del regolamento adottato dal Consiglio di Amministrazione che deve ispirarsi ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) perseguimento dei fini pubblici nell'esercizio dei servizi affidati all'Azienda;
- b) realizzazione della massima economicità della gestione, in relazione al miglior funzionamento dei servizi gestiti;
- c) garanzia di effettiva obiettività e trasparenza nel sistema della scelta negoziale e nella successiva determinazione del contraente con l'Azienda;
- d) introduzione del principio di rotazione per le attività di progettazione, di consulenza e di collaudo, nell'ambito di un apposito albo dei professionisti e delle società di ingegneria da istituire presso l'Azienda;
- e) determinazione del numero dei componenti delle commissioni di gara in genere, da scegliersi fra i dirigenti e i funzionari dell'Azienda, con l'attribuzione del potere di nomina al Direttore e dei poteri di presidenza delle Commissioni ad un dirigente.

2. Nel caso di appalto concorso la Commissione prevista dalla legge si comporrà di membri scelti al di fuori del consiglio di Amministrazione, esclusivamente fra persone fornite di specifica competenza tecnica in relazione all'oggetto dell'appalto, nonché di persone dotate di competenza economica o giuridica nel settore dei contratti e degli appalti pubblici e iscritte preferibilmente negli albi dei rispettivi Collegi e Ordini Professionali. La Commissione è presieduta da un Dirigente dell'Azienda.

3. Il servizio di cassa dell'Azienda è affidato con delibera del Consiglio di Amministrazione ad un istituto di credito oppure ad un pool di quest'ultimi a seguito di apposita gara.

ART. 41 (Spese in Economia)

1. Con apposito regolamento il Consiglio di Amministrazione determina la natura ed il limite di importo dei contratti, attivi o passivi, necessari per l'ordinario e normale funzionamento dell'Azienda e per i quali è conferito al Direttore il mandato di procedere con il "sistema in economia" sotto la propria responsabilità e nel rispetto di norme e cautele all'uopo fissate.

TITOLO V - DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI -

ART. 42 (Approvazione e attuazione dello Statuto)

.....

.....

.....

4. In particolare sono disciplinate con regolamento interno le seguenti materie:

- a) funzionamento del Consiglio di Amministrazione;
- b) finanza e contabilità;
- c) appalti, forniture e spese in economia;
- d) modalità di assunzione del personale.
- e) accesso ai documenti ed alle informazioni da parte dei terzi.

3.2.2 Analisi economico - finanziaria

Stato Patrimoniale riclassificato secondo il metodo finanziario

2013			2012	
ATTIVO FISSO			ATTIVO FISSO	
Immobilizzazioni immateriali	3.195.739		Immobilizzazioni immateriali	148.734
Immobilizzazioni materiali	17.374.615		Immobilizzazioni materiali	20.416.660
Immobilizzazioni finanziarie	929.617		Immobilizzazioni finanziarie	693.626
TOTALE ATTIVO FISSO	21.499.971		TOTALE ATTIVO FISSO	21.259.020

ATTIVO CIRCOLANTE			ATTIVO CIRCOLANTE	
Magazzino	708.530		Magazzino	893.067
Liquidità differita	6.797.666		Liquidità differita	7.960.376
Liquidità immediata	431.709		Liquidità immediata	654.835
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE	7.937.905		TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE	9.508.278
TOTALE ATTIVO	29.437.876		TOTALE ATTIVO	30.767.298
PASSIVO			PASSIVO	
Patrimonio Netto	2.110.129		Patrimonio netto	2.110.495
Passività consolidate	13.146.301		Passività consolidate	12.387.940
Passività correnti	14.181.446		Passività correnti	16.268.863
TOTALE PASSIVO	29.437.876		TOTALE PASSIVO	30.767.298

Di seguito si riportano i dati della percentualizzazione dello Stato Patrimoniale

Percentualizzazione Stato Patrimoniale		2013		2012
Totale immobilizzato/ Totale attivo		73,04%		69,10%
Totale attivo circolante/ Totale attivo		26,96%		30,90%
Capitale proprio/ Totale passivo		7,17%		6,86%

Passività correnti/ Totale passivo		48,17%		52,88%
Passività consolidate/ Totale passivo		44,66%		40,26%

Notiamo immediatamente un cospicuo aumento delle immobilizzazioni immateriali e una forte diminuzione di quelle materiali di circa 3.000.000 di euro. Ciò è dovuto allo spostamento, anche in base al parere del Collegio dei Revisori, dei lavori di costruzione e manutenzione straordinaria del cimitero e i lavori effettuati nel parcheggio della Rsa (lavori su immobili di terzi), che fino al 2012 erano registrati tra le immobilizzazioni materiali.

Possiamo notare subito come dal 2012 al 2013 il totale immobilizzato sul totale attivo abbia avuto un incremento di quasi 4 punti percentuali. In valore assoluto però notiamo come l'incremento registrato dell'attivo fisso sia solo di 190.951 euro.

Il dato rilevante dal punto di vista dell'attivo, lo abbiamo nell'attivo circolante che registra una diminuzione di oltre 1.500.000 euro rispetto all'anno precedente, trainata in special modo dal decremento della liquidità differita.

La maggiore diminuzione l'abbiamo con i crediti verso altri entro i 12 mesi, crediti che sono scesi di 600.000, i crediti tributari che sono scesi di circa 160.000, i crediti verso clienti che sono diminuiti di 200.000 e quelli verso gli enti pubblici di riferimento che sono diminuiti di 200.000.

Dal punto di vista del passivo, il patrimonio netto rimane pressoché inalterato. Da registrare il forte decremento invece delle passività correnti, oltre i 2.000.000 di euro seguito da un aumento delle passività consolidate di 758.361 euro. Si nota come l'azienda stia cercando di riequilibrare la propria composizione del passivo riallineando le attività disponibili con i debiti a breve e le attività fisse con i debiti a medio lungo termine, ovvero una azione di consolidamento del debito. A tal proposito sono state messe in atto importanti azioni quali la rateizzazione del debito nel medio-lungo periodo per l'acquisto dell'immobile della Rsa dall' ASL12, iscritto in bilancio per 2.247.000 euro e la rateizzazione della posizione debitoria verso una società di costruzioni per l'importo di 1.300.000 euro, rateizzazione che si concluderà il 31/12/2015.

	2013	2012
Indice di indebitamento	92,8%	93,1%

L'indice di indebitamento è molto elevato e si porta immancabilmente dietro una quota importante di oneri passivi. Non vi è un alto grado di capitalizzazione, per cui l'azienda deve far ricorso al capitale di credito per poter finanziare le proprie attività. Si ricorda in merito che il capitale sociale dell'azienda è un capitale di dotazione, così espresso:

Capitale di dotazione	Valore storico
Capitale dotazione c/riserve dal 1948 al 1994	695.183
Immobile Farmacia Centro	499.481
Immobile Farmacia Marco Polo	262.984
Immobile Farmacia Darsena	191.089
Immobile Farmacia Migliarina	105.874
TOTALE	1.754.611

Natura / Descrizione	Importo
Capitale di dotazione	1.754.611
Riserva legale	118.323
Riserve statutarie	236.645
Altre riserve	1
Totale	2.109.580

Margini e indici finanziari

	2013	2012
Margine di struttura primario (Mezzi propri - Attivo fisso)	-19.389.842	-19.148.525
Indice di struttura primario (Mezzi propri/ Attivo fisso)	9,8%	9,9%

Margine di struttura secondario (Mezzi propri + Pass. Consolidate) - Attivo fisso	-6.243.541	-6.760.585
Indice di struttura secondario (Mezzi propri + Pass. Consolidate)/ Attivo fisso	71%	68%
Margine di disponibilità (Attivo circolante - Passività correnti)	-6.243.541	-6.760.585
Indice di disponibilità (Attivo circolante/ Passività correnti)	56,0%	58,4%
Margine di liquidità primario (Liquidità immediate - Passività correnti)	-13.749.737	-15.614.028
Indice di liquidità primario (Liquidità immediate/ Passività correnti)	3,0%	4,0%
Indice di liquidità secondario (Liquid.diff. + Liquid.immed.)/ Pass.correnti	51%	53%
Margine di liquidità secondario (Liquid.diff. + Liquid.immed.) - Pass.correnti	-6.952.071	-7.653.652

Il **margine di struttura primario** indica in che misura l'azienda riesce a finanziare le attività immobilizzate con il capitale proprio, ovvero con le fonti apportate dalla proprietà o direttamente prodotte dall'attività dell'impresa¹¹². Dal 2012 al 2013 l'indice è peggiorato, in quanto come abbiamo visto il capitale netto è rimasto pressoché inalterato a fronte di un incremento dell'attivo fisso.

Il margine risulta essere di -19.389.842. L'azienda è fortemente sottocapitalizzata e fortemente dipendente dal capitale di terzi.

Il margine di struttura secondario permette di comprendere quali siano e se siano sufficienti le fonti durevoli utilizzate per finanziare l'attivo immobilizzato

¹¹² Analisi d bilancio, Istituto di ricerca dei dottori commercialisti e degli esperti contabili;
www.adb.opendotcom.it

dell'impresa¹¹³. Nel nostro caso, le passività consolidate e il patrimonio netto non bastano al finanziamento dell'attivo immobilizzato, in quanto nel 2013 il margine è -6.243.541 ; comunque in miglioramento rispetto all'anno precedente. Tale situazione prova che le immobilizzazioni sono finanziate in parte da un indebitamento a breve termine, con maggiori tassi d'interesse e con maggiori rischi di smobilizzo immediato.

Il **margine di liquidità primario** difficilmente può essere positivo, come dimostrato anche in questo caso. Serve ad indicare l'effettiva solvibilità immediata della società senza dover contare sulla riscossione dei crediti e sul magazzino¹¹⁴. Nel 2013 il margine è -13.749.737, in miglioramento di circa 2 milioni rispetto al 2012. L'azienda non può contare sulle disponibilità immediate in caso di vicissitudini imprevisti di rientro dalle passività a breve termine.

Il **margine di liquidità secondario** misura la capacità dell'azienda di estinguere le passività entro 12 mesi tramite la conversione in liquidità di poste a breve come cassa e crediti a breve termine. Questo margine non conta le rimanenze di magazzino, che in periodi di recessione possono essere difficilmente trasformate in liquidità¹¹⁵. Anche in questo caso il nostro indice è negativo e i debiti correnti non sono coperti dalle liquidità immediate e differite.

Il **margine di disponibilità** è il capitale circolante netto (attivo circolante – passività correnti). Nel nostro caso è -6.243.541. Le passività correnti dell'azienda finanziano parte dell'attivo immobilizzato con conseguenti rischi finanziari in caso di richieste di rientro o di aumento dei tassi d'interesse.

¹¹³ Ibidem

¹¹⁴ Ibidem

¹¹⁵ Ibidem

Riclassificazione economica dei settori aziendali

DENOMINAZIONE CONTO	CONSUNTIVO 2013	CONSUNTIVO 2013				
		farmacia	Scuola	Sociale	cimiteri	rsa
RIMANENZE INIZIALI	893.066,49	890.403,64	2.662,85	0,00	0,00	0,00
ACQ. PRODOTTI MEDICINALI	7.459.675,83	7.459.675,83	0,00	0,00	0,00	0,00
ACQUISTI DI PRODUZIONE	1.546.886,88	44.659,39	1.292.462,00	0,00	57.440,47	152.325,02
COSTI PERSONALE	4.547.826,48	2.416.189,20	1.616.794,29	62.845,38	396.133,71	55.863,90
GODIMENTO BENI DI TERZI	178.826,88	158.055,49	3.951,52	0,00	885,98	15.933,89
MANUT.RIPAR. E ACQ.VARI	97.739,31	57.103,17	16.234,92	902,60	9.609,42	13.889,20
ONERI DIVERSI DI GESTIONE	385.621,80	144.776,91	10.059,29	40.717,11	57.578,56	132.489,93
SPESE DI GESTIONE	2.779.241,39	410.336,46	144.365,21	666.372,83	70.991,27	1.487.175,62
INTERESSI/ONERI FINAN.RI	512.689,90	96.031,71	45.255,93	60.230,78	87.297,99	223.873,49
QUOTE AMMORTAMENTO	543.130,50	133.986,15	105.047,50	1.959,49	94.386,87	207.750,49
QUOTE ACC.TO SVAL. CREDITI	9.362,02	9.362,02				
QUOTE ACC.TO SVAL. CREDITI	9.362,02	9.362,02	0,00	0,00	0,00	0,00
ONERI STRAORDINARI	44.259,17	8.675,12	10.246,37	5.141,35	10.849,81	9.346,52
COSTI DI RETTIFICA RICAVI	42.007,70	22.763,41	5.588,32	0,00	66,58	13.589,39
TOTALE COSTI	19.040.334,35	11.852.018,50	3.252.668,20	838.169,54	785.240,66	2.312.237,45
VENDITE	16.103.034,33	11.321.857,92	2.399.622,24	9.349,40	779.339,96	1.592.864,81
CONTRIBUTI DA ENTI E VARI	390.141,85	26.431,93	124.945,76	0,00	0,00	238.764,16
PROVENTI FINANZIARI	3.821,80	54,18	3.741,02	0,00	15,76	10,84
PROVENTI PATRIMONIALI	35.552,00	35.552,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RICAVI E RIMBORSI DIVERSI	65.846,14	23.816,83	9.218,01	0,00	12.419,40	20.391,90
PLUSVALENZE DA ALIENAZIONI	267,30	0,00	267,30	0,00	0,00	0,00
PROVENTI STRAORDINARI	148.345,59	139.113,95	267,30	0,00	0,00	8.964,34
RIMANENZE FINALI	708.530,19	704.401,46	4.128,73	0,00	0,00	0,00
TOTALE RICAVI	17.455.271,90	12.251.228,27	2.541.923,06	9.349,40	791.775,12	1.860.996,05
UTILE DI ESERCIZIO ANTE IMPOSTE	-1.585.062,45	399.209,77	-710.745,14	-828.820,14	6.534,46	-451.241,40
FATTURA COMUNE PER GESTIONE RSA	70.000,00					70.000,00
CONTRIBUTO C/IMPIANTI - INVEST.TO RSA	388.000,00					388.000,00
FATTURA COMUNE PER SERVIZI SOCIALI	807.000,00			807.000,00		
QUOTA PASTO A CARICO COMUNE 1,35	426.803,85		426.803,85			
UTILE DI ESERCIZIO ANTE IMPOSTE	106.741,40	399.209,77	-283.941,29	-21.820,14	6.534,46	6.758,60

L'ultima parte della tabella rappresenta il costo dei servizi per il Comune di Viareggio in conformità del bilancio di previsione e dei Contratti di Servizio vigenti.

Per quanto riguarda il carico sulla RSA l'importo del contributo conto impianti evidenziato corrisponde alla quota capitale rimborsata nel corrente anno per l'investimento effettuato dall'Azienda. Questo contributo, come evidenziato da sempre nei piani programma dell'Azienda, approvati all'unanimità dai rispettivi Consigli Comunali, è l'importo annuale dovuto per il riequilibrio finanziario corrente e di fatto, copre l'importo degli ammortamenti e restituisce parzialmente l'investimento effettuato.

Riclassificazione conto economico secondo il metodo del valore aggiunto

	2013	2012	Var
Vendite nette	17.385.709,00	17.157.508,00	1,3%
Variations. Warehouse products	-	-	
Increments immobilizations	-	-	
Altri ricavi e proventi	663.852,00	309.683,00	114,3%
Prodotto d'esercizio	18.049.561,00	17.467.191,00	3%
Variations. Inventory raw materials	184.536,00	276.689,00	-33%
Acquisto materie	9.004.060,00	8.956.766,00	0,5%
Totale materie prime	9.188.596,00	9.233.455,00	-0,5%
M.I.L.	8.860.965,00	8.233.736,00	7,6%
Spese per servizi	2.915.507,00	2.537.338,00	14,90%
Godimento beni di terzi	201.025,00	153.422,00	31%
Oneri diversi di gestione	415.124,00	304.991,00	36,1%
Svalutazione crediti	9.362,00	4.500,00	108%

Totale spese operative		3.541.018,00		3.000.251,00		18%
VALORE AGGIUNTO		5.319.947,00		5.233.485,00		1,6%
Salari e stipendi		3.182.903,00		3.191.070,00		-0,2%
Oneri sociali		1.088.501,00		1.092.128,00		-0,33%
Accantonamento TFR		240.400,00		263.086,00		-8,6%
Altri costi		17.777,00		7.900,00		125,6%
Totale spese personale		4.529.581,00		4.554.184,00		-0,54%
M.O.L.		790.366,00		679.301,00		16,3%
Ammortamento e svalutazioni		543.130,00		382.925,00		41,8%
Accantonamento per rischi e altri		-		-		
RISULTATO OPERATIVO		247.236,00		296.376,00		-16,5%
Oneri finanziari		248.125,00		290.825,00		-14,6%
Proventi finanziari		3.812,00		7.095,00		-46,2%
Utili/Perdite su cambi		-		-		
Rettifiche di valore su attività finanziarie		-		-		
Saldo dell'area finanziaria		- 244.313,00		- 283.730,00		-13,8%
Totale partite straordinarie		103.818,00		117.429,00		-11,5%

RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE		106.741,00		130.075,00		-17,9%
Imposte		106.191,00		129.000,00		-17,6%
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO		550,00		1.075,00		-48,8%

Il risultato operativo è un risultato economico intermedio, chiamato anche reddito operativo, relativo alla sola gestione caratteristica di un'impresa e che quindi prescinde dalle componenti reddituali:

- finanziarie
- non caratteristiche
- straordinarie
- fiscali.

Queste ultime componenti reddituali sono più facili da gestire e prescindono dalla attività tipica. Una gestione finanziaria negativa può essere “semplicemente” sanata ricapitalizzando l'azienda. Una gestione extracaratteristica negativa può essere semplicemente eliminata senza compromettere l'attività della azienda.

La gestione straordinaria per sua definizione è casuale e quindi difficilmente ripetibile nel breve periodo.

La gestione fiscale è proporzionale al reddito di esercizio e quindi indifferente.

Se il reddito operativo è positivo significa che l'azienda è economicamente sana o sanabile in quanto la sua attività tipica riesce a creare un valore della produzione maggiore di quanto siano i costi della sola produzione, ed è in grado di garantire sopravvivenza economica; se negativo indica carenze nella struttura produttiva e quindi un malessere di più difficile cura.

Come possiamo ben vedere, nel nostro caso il reddito operativo ammonta a 247.236 euro, in flessione di circa 50.000 euro rispetto all'anno precedente. È solo però grazie all'attività straordinaria dell'azienda che possiamo avere un seppur minimo utile; infatti solamente gli oneri finanziari avrebbero completamente eroso il reddito operativo. Questo

è un sintomo della situazione finanziaria dell'azienda.

Indici reddituali	2013	2012
Roi (Ris.operativo/Cap.investito)	0,8%	0,96%
Tasso di rotazione del capitale investito (Ricavi di vendita/Cap.investito)	59,06%	55,77%
Ros (Ris.operativo/Ricavi di vendita)	1,4%	1,7%
Roe (Reddito netto/Mezzi propri)	0,03%	0,05%
Tasso di incidenza della gestione non caratt. (Reddito netto/Rs.operativo)	0,22%	0,36%
Indice di rotazione dell'attivo circolante (Ricavi di vendita/Attivo circolante)	219,02%	180,4%
Indice di rotazione dei crediti (Ricavi di vendita/Crediti verso clienti)	264,3%	245,0%

La **redditività del capitale investito** (ROI) è la capacità dell'azienda di produrre reddito esclusivamente tramite l'attività caratteristica¹¹⁶. In questo caso abbiamo un Roi dello 0,8% in leggera diminuzione rispetto all'anno precedente.

Il ROI è l'espressione della capacità reddituale dell'azienda nella gestione caratteristica, e dipende dal ROS e dal Tasso di rotazione del capitale investito.

Il **tasso di rendimento delle vendite** (ROS) esprime la percentuale di margine lordo in

¹¹⁶ Ibidem

termine di risultato operativo sulle vendite¹¹⁷. Il ros aumenta con l'aumentare dei ricavi e con il diminuire dei costi; infatti è anche un indicatore dell'efficienza aziendale. Se questo indice è maggiore di 0 ci indica di come la gestione caratteristica possa contribuire alla copertura dei costi extracaratteristici e oneri finanziari. Il Ros aziendale passa da 1,7 a 1,4: nonostante un aumento delle vendite intervenute nel 2013, abbiamo avuto un aumento più che proporzionale dei costi, determinandone una leggera diminuzione dell'indice.

Il valore del Ros deve sempre essere analizzato insieme ad un altro indice, il tasso di rotazione degli impieghi.

Il **tasso di rotazione degli impieghi** è la velocità con cui si ripete il ciclo di produzione nel corso del periodo e il grado di sfruttamento degli impianti. Se l'azienda ha un basso margine sulle vendite (prezzi bassi) dovrà conseguire una elevata rotazione delle vendite, cioè vendere molto. Se al contrario abbiamo una bassa rotazione delle vendite, l'azienda deve aumentare i propri margini ovvero aumentare il prezzo di vendita¹¹⁸.

Questi due indicatori vanno letti insieme, in quanto se ad un miglioramento del Ros corrisponde un Tasso di rotazione degli impieghi sostanzialmente stabile o maggiore, il miglioramento è dovuto ad una riduzione dei costi conseguenti ad un miglioramento dell'efficienza.

Il capitale investito è diminuito rispetto al 2012 di circa 1.300.000 euro, contrariamente alle vendite che invece sono aumentate. Perciò il tasso di rotazione degli impieghi è aumentato di più di 3 punti percentuali. La situazione della nostra azienda è buona per quanto riguarda i ricavi, ma dal 2012 al 2013 abbiamo avuto una perdita di efficienza in quanto sono aumentati i costi operativi.

Il **tasso di redditività del capitale proprio** (ROE) esprime la convenienza ad investire nell'impresa. Si tratta di mettere a confronto l'utile prodotto nell'esercizio, con i mezzi propri utilizzati per produrre tale utile¹¹⁹.

Il Roe dipende strettamente dal Roi, dal leverage e dalla incidenza della gestione non caratteristica.

Fondamentalmente rimane invariato, con una piccola diminuzione rispetto al 2012.

Il **leverage** è un indice di indebitamento. Esprime il totale degli impieghi sul totale dei

¹¹⁷ Ibidem

¹¹⁸ Ibidem

¹¹⁹ Ibidem

mezzi propri. Più il capitale proprio è basso rispetto al totale degli impieghi, più l'indebitamento aumenta e aumenta anche l'indice. Tanto più è elevato l'indice, tanto più l'azienda sarà indebitata¹²⁰.

La situazione del leverage nel nostro caso è la seguente:

	2013	2012
Leverage	13,95	14,58

Un leverage così alto testimonia una situazione debitoria difficile per la società.

L'**indice di incidenza della gestione non caratteristica** ci da la conferma di quanto sopra detto. Questo indice in pratica esprime l'influenza specialmente della gestione finanziaria sul risultato d'esercizio¹²¹. Il leverage elevato si porta dietro maggiori oneri passivi che faranno alzare il peso della gestione non caratteristica. Nel nostro caso, il leverage è leggermente diminuito rispetto al 2012, e infatti anche gli oneri finanziari sono in diminuzione di circa 40.000 euro. L'indice però si abbassa perché il risultato operativo è diminuito rispetto a quello del 2012 in maniera più che proporzionale.

La situazione debitoria finanziaria è espressa nella tabella sottostante

DESCRIZIONE	2013	2013
	entro 12 m	Oltre 12 m
MUTUO C.R.F. CENTRO COTTURA	76.771,00	390.448,44
MUTUO BIPIELLE - MAG. C.COTTURA	17.021,00	96.085,96
MUTUO MPS CIMITERO T.D.L.	51.400,00	518.866,07
MUTUO BANCO DI SARDEGNA	181.280,00	285.639,45
MUTUO C.R. LUCCA RSA	405.367,00	4.470.554,93
MUTUO BANCO SARDEGNA F5 E C. S.	50.338,00	974.323,21
MUTUO MPS IMPIANTO FOTOVOLTAICO C.C.	15.508,00	144.297,88
MUTUO C.R.CARRARA REINTEGRO LIQUIDITA'	55.563,00	1.088.873,34
CRL C/CASSA C/C 117347	3.441.246,14	0
BANCO DI SARDEGNA C/C 199734	138.972,29	0
PARTITE DA ADDEBITARE C/C TESORERIA	5.839,34	0
TOTALE	4.439.306	7.969.090
		12.408.396

Sono tutti mutui per investimenti realizzati tranne la voce CRL C/CASSA C/C che

¹²⁰ Ibidem

¹²¹ Ibidem

rappresenta un'anticipazione di cassa volta a contrastare il difficoltoso realizzo dei crediti verso il Comune di riferimento, crediti derivanti dalle prestazioni di servizio in suo favore. Oltre a queste voci, ai debiti finanziari dell'azienda bisogna aggiungere i debiti verso altri finanziatori che ammontano a 43.520 euro. Il totale della situazione finanziaria debitoria dell'azienda ammonta quindi a 12.451.916 euro. Gli oneri finanziari ammontano a 248.125 euro. Possiamo completare l'analisi finanziaria con l'inserimento di questi tre indici:

	2013	2012
Debiti finanziari/ Patrimonio netto	5,90	6,30
Risultato operativo/ Oneri finanziari	0,99	1,01
Oneri finanziari/ Debiti finanziari	2,0%	2,2%

Questi indicatori testimoniano una situazione grave per l'azienda. I debiti finanziari sono quasi 6 volte il patrimonio netto. Il risultato operativo nel 2013 non copre gli oneri finanziari.

Concludiamo l'analisi in questione con gli indici della produttività.

Analisi della produttività	2013	2012
Fatturato medio per addetto	98.224,34	94.792,86
Valore aggiunto per addetto	30.056,20	28.914,28
Costo del lavoro per addetto	25.590,85	25.161,24
Costi personale/ ricavi di vendita	26,1%	26,5%

Gli indici della produttività sono tutti in miglioramento, tranne il costo del lavoro per addetto che aumenta di circa 400 euro. Va detto che a seguito di pensionamenti e purtroppo una causa di morte, il numero dei dipendenti è diminuito di 4 unità rispetto al 2012, passando da 181 a 177 nel 2013. L'azienda ha deciso di non reintegrare in tutto le defezioni subite, ma di modificare l'organizzazione del lavoro.

L'azienda è soggetta al rischio di credito e di liquidità.

Per quanto riguarda la prima categoria di rischio, è rappresentato dall'esposizione di Asp a potenziali perdite derivanti dal mancato adempimento delle obbligazioni assunte dalle controparti commerciali e finanziarie. Essendo una 'azienda strumentale all'ente locale, in gran parte questo rapporto è relativo a enti pubblici i quali rapporti di debito sono supportati da specifici atti d'impegno che rendono il rischio di credito nullo.

I due nuovi servizi che l'azienda ha acquisito nel 2015 aumentano l'esposizione verso il comune di riferimento.

Il rischio di liquidità invece rappresenta il rischio che le risorse finanziarie disponibili non siano sufficienti a far fronte alle obbligazioni finanziarie e commerciali nei termini e nelle scadenze prestabilite. Il rischio è elevato come abbiamo sopra esposto, in quanto il Comune paga con difficoltà le fatture per le prestazioni fornite ed essendo l'azienda fortemente esposta con l'ente locale, ha tensioni finanziarie. Per questo l'azienda fronteggia il rischio di liquidità mantenendo un adeguato livello di disponibilità liquide con il ricorso a linee di credito a breve.

Per quanto riguarda il rischio paese, l'azienda non opera a livello internazionale, quindi lo possiamo considerare nullo.

Rendiconto finanziario

Flusso capitale circolante netto

Variaz. Attività correnti (2013-2012)		2013	2012	Variazione
Magazzino				
Materie prime sussidiarie e di		6.849,00	2.663,00	4.186,00

consumo				
Prodotti finiti e merci		701.681,00	890.404,00	- 188.723,00
Totale				- 184.537,00
Crediti entro 12 mesi				
Verso Clienti		2.433.929,00	2.647.715,00	- 213.786,00
Verso enti pubblici di riferim.		4.143.080,00	4.355.655,00	- 212.575,00
Tributari		41.618,00	209.340,00	- 167.722,00
Verso altri		86.658,00	703.507,00	- 616.849,00
Totale				-1.210.932,00
Ratei e risconti		92.381,00	44.159,00	48.222,00
Liquidità immediata				
Depositi		392.174,00	543.237,00	- 151.063,00
Denaro e cassa		39.535,00	111.598,00	- 72.063,00
Totale				- 223.126,00
TOTALE VARIAZ. ATT. CORRENTI				-1.570.373,00

Variaz. Passività correnti (2013-2012)		2013	2012	Variazione
Debiti entro 12 mesi				
Mutui e anticipazioni		4.439.306,00	3.488.820,00	950.486,00
Altri finanziatori		43.520,00	161.913,00	- 118.393,00
Acconti		143.626,00	154.482,00	- 10.856,00
Verso fornitori		8.770.181,00	12.040.095,00	-3.269.914,00
Verso enti pubblici di riferimento		39.040,00	-	39.040,00
Tributari		74.470,00	51.762,00	22.708,00

Verso istituti di previdenza sociale		323.001,00	1.220,00	321.781,00
Altri debiti		345.174,00	367.415,00	- 22.241,00
Totale				-2.087.389,00
Ratei e risconti		3.128,00	3.156,00	- 28,00
TOTALE VARIAZ. PASS. CORRENTI				-2.087.417,00

Totale variazione attività correnti – Totale variazioni passività correnti

$$-1.570.373 - (- 2.087.417) = 517.044$$

Flusso generato dalla gestione reddituale

Metodo indiretto	784.080,00
(Utile + costi non monetari - ricavi non monetari)	
Utile	550,00
Costi non monetari	
Ammortamenti imm.materiali	446.173,00
Ammortamenti imm.immateriali	96.957,00
TFR	240.400,00
	784.080,00
Ricavi non monetari	0

Metodo indiretto	784.080,00
(Ricavi monetari - costi monetari)	
Ricavi monetari	18.201.451,00
Ricavi delle vendite e delle prestazioni	17.385.709,00

Altri ricavi e proventi	663.852,00
Proventi finanziari	3.812,00
Proventi straordinari	148.078,00
Costi monetari	17.417.371,00
Materie prime	9.004.060,00
Servizi	2.915.507,00
Godimento beni di terzi	201.025,00
Personale	4.289.181,00
Salari e stipendi	3.182.903,00
Oneri sociali	1.088.501,00
Altri costi	17.777,00
Svalutazione crediti	9.362,00
Variazione delle rimanenze di materie prime	184.536,00
Oneri diversi di gestione	415.124,00
Oneri finanziari	248.125,00
Oneri straordinari	44.260,00
Imposte	106.191,00

Variazioni immobilizzazioni, TFR, patrimonio netto e debiti medio/lungo termine

Immobilizzazioni materiali	
2012	2013
20.416.660	17.374.615
	ammortamento
	446.173
	vendite
	2.595.872
Immobilizzazioni finanziarie	

2012	2013
693.626	929.617
acquisti	
235.991	
Debiti medio lungo termine (oltre 12 mesi)	
2013	2012
12.195.227	11.453.130
	aumento
	742.097

Immobilizzazioni immateriali	
2012	2013
148.734	3.195.739
	Ammortamento
	96.957
Acquisti	
3.143.962	
TFR	
Fondo TFR 2013	Fondo TFR 2012
951.072	934.810
	TFR pagato 2013
	240.400
Esborso 2013	
224.138	

Patrimonio netto					
		2012	Increment.	Decrem.	2013
Capitale di dotazione		1.754.611			1.754.611
Altre riserve		118.269		-54	118.323
Utili portati a nuovo		236.538		-107	236.645
Utile d'esercizio		1.075	550	1075	550
				914	

Prospetto Fonti-Impieghi

Fonti	Impieghi
Flusso generato gest.reddituale	Acquisto imm.immateriali
784.080,00	3.143.962,00
Vendite immob. Mater.	Acq. Imm. Finanz.
2.595.872,00	235.991,00
Aumento debiti m/l termine	TFR pagato
742.097,00	224.138
	Flusso cap.circolante netto
	517.044,00
	Decremento Patrimonio netto
	914
Totale fonti	Totale impieghi
4.122.049,00	4.122.049,00

3.2.3 Analisi per Aree strategiche d'affari

ASA farmacia

Per quanto riguarda il settore farmacie, l'Azienda Speciale esercita l'attività mediante queste strutture :

Farmacia Comunale Centro - Via Mazzini n.14 - Aperta 24 ore su 24

Farmacia Comunale Marco Polo - Via M. Polo n. 32

Farmacia Comunale Torre del Lago - Via Marconi n. 242

Farmacia Comunale Darsena - Via Coppino n. 205

Farmacia Comunale Migliarina - Via Monte Cavallo 8/10

Farmacia Comunale Ex Aviazione - Via F. Filzi n. 124

Parafarmacia Comunale Via Santa Maria Goretti snc

Deposito medicinali presso centro di cottura – loc. Le Bocchette Via Dei Carpentieri 53
– Camaione

RAFFRONTO CONSUNTIVO 2013 - 2012 E PREVISIONE 2013 RICLASSIFICAZIONE CONTO ECONOMICO SETTORE FARMACIA

	A		B		C		A-B	B-C
	CONSUNTIVO		CONSUNTIVO		Previsione		var.ne	var.ne
	2012	%	2013	%	2013	%	+/-%	+/-%
Vendite Contanti	7.654.879,37	65,16%	7.500.193,68	66,25%	7.630.000,00	65,58%	-2,02%	-1,70%
Vendite Ricette	3.065.794,26	26,10%	2.927.700,55	25,86%	3.052.500,00	26,24%	-4,50%	-4,09%
Vendite C/Fattura	1.016.021,29	8,65%	893.963,69	7,90%	952.000,00	8,18%	-12,01%	-6,10%
Prestazioni di servizio	10.500,00	0,09%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	-	0,00%
Vendite Nette	11.747.194,92	100,00%	11.321.857,92	100,00%	11.634.500,00	100,00%	-3,62%	-2,69%
Rimanenze Iniziali	1.162.755,18	9,90%	890.403,64	7,86%	0,00	0,00%	-23,42%	0,00%
Acquisti su Piazza	4.565.064,47	38,86%	5.597.972,82	49,44%	4.761.625,96	40,93%	22,63%	17,56%
Acquisti Fuori Piazza	2.970.246,85	25,28%	1.861.703,01	16,44%	2.903.803,81	24,96%	-37,32%	-35,89%
Rimanenze Finali	890.403,64	7,58%	704.401,46	6,22%	0,00	0,00%	-20,89%	0,00%

Totale Consumi	7.807.662,86	66,46%	7.645.678,01	67,53%	7.665.429,77	65,89%	-2,07%	-0,26%
Margine Lordo	3.939.532,06	33,54%	3.676.179,91	32,47%	3.969.070,23	34,11%	-6,68%	-7,38%
Costo del lavoro diretto Farmacia	1.865.804,18	15,88%	1.780.068,90	15,72%	1.803.918,45	15,50%	-4,60%	-1,32%
Costo del lavoro diretto Magazzino	184.357,07	1,57%	183.359,26	1,62%	190.000,00	1,63%	-0,54%	-3,50%
Costo del lavoro indiretto	500.759,16	4,26%	452.761,04	4,00%	489.087,43	4,20%	-9,59%	-7,43%
Totale Costo del lavoro	2.550.920,41	21,72%	2.416.189,20	21,34%	2.483.005,88	21,34%	-5,28%	-2,69%
			0,00					
Margine Netto	1.388.611,65	11,82%	1.259.990,71	11,13%	1.486.064,35	12,77%	-9,26%	-15,21%
----- spese di gestione	615.201,98	5,24%	612.045,67	5,41%	683.503,73	5,87%	-0,51%	-10,45%
----- Canoni Leasing	98.726,33	0,84%	134.507,72	1,19%	131.475,00	1,13%	36,24%	2,31%
----- Tributi IMU e TIA	73.416,81	0,62%	76.686,63	0,68%	73.470,00	0,63%	4,45%	4,38%
Totale Spese di gestione	787.345,12	6,70%	823.240,02	7,27%	888.448,73	7,64%	4,56%	-7,34%
Utile Operativo Lordo	601.266,53	5,12%	436.750,69	3,86%	597.615,62	5,14%	-27,36%	-26,92%
Ammortamenti	139.782,60	1,19%	133.986,15	1,18%	138.270,00	1,19%	-4,15%	-3,10%
Utile Operativo Netto	461.483,93	3,93%	302.764,54	2,67%	459.345,62	3,95%	-34,39%	-34,09%
Proventi Finanziari Netti	-106.375,36	-0,91%	-69.545,60	-0,61%	-162.216,00	-1,39%	-34,62%	-57,13%
Proventi Patrimoniali	20.955,42	0,18%	35.552,00	0,31%	28.431,48	0,24%	69,66%	25,04%
Proventi ed oneri straordinari	90.660,69	0,77%	130.438,83	1,15%	0,00	0,00%	43,88%	#DIV/0!
Utile/Perdita netta	466.724,68	3,97%	399.209,77	3,53%	325.561,10	2,80%	-14,47%	22,62%

Il settore farmacia è considerata il settore trainante dell'azienda e quello più redditizio. Dal 2012 al 2013 c'è stata una diminuzione del fatturato di 425.337 euro (3,6 %) dovuta ad una serie di fattori di natura concorrenziale e non.

Farmacia	2013	+/- 12-13	2012	+/-11-12	2011
Centro	3.377.124	-13,49%	3.903.530	-9,39%	4.308.014
M.Polo	1.837.291	-2,70%	1.888.253	-5,26%	1.993.005
Torre del Lago	1.735.054	-1,10%	1.754.377	-7,08%	1.888.121
Darsena	609.812	-0,50%	612.886	-2,33%	627.482
Migliarina	1.839.123	5,94%	1.736.078	24,02%	1.399.819
Campo Aviaz.	1.725.527	-1,50%	1.751.829	-3,82%	1.821.389
Parafarmacia	197.928	138,41%	83.019	0,00%	0
Ricavi servizi infermieristici	0	-100,00%	10.500		1.163
Ricavi per autofatture	0	-100,00%	6.723		11.690
	11.321.858	-3,62%	11.747.195	-2,52%	12.050.683

Da questo prospetto in cui sono distinte le varie farmacie di proprietà dell'azienda e i loro ricavi, si evince facilmente che la riduzione di fatturato è imputabile alla Farmacia Centro, aperta 24 ore su 24, la cui riduzione di fatturato ammonta a 526.406 euro (13,49%).

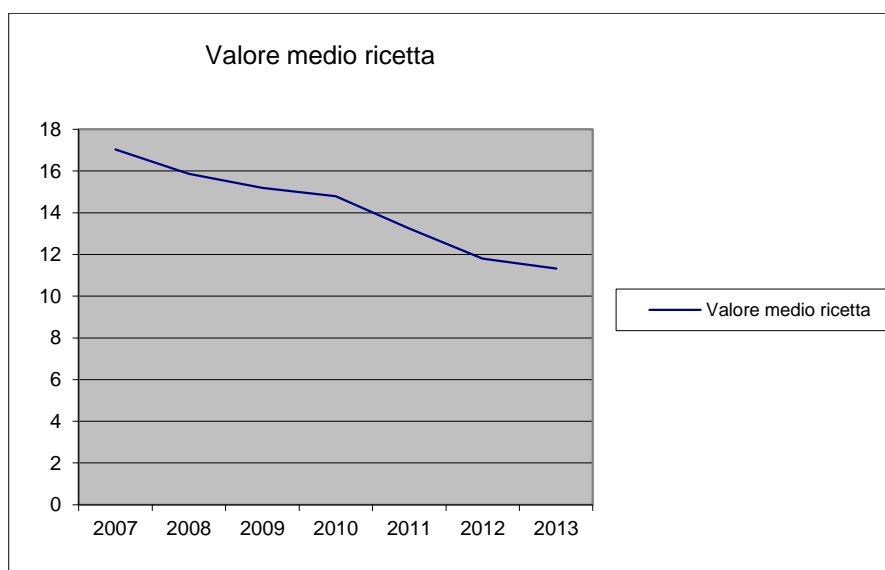
La diminuzione registrata è causata da una parte dalla crisi economica che ha visto una riduzione dei consumi e da una parte dall'azione svolta dalla concorrenza. Le farmacie private infatti, avendo una maggiore flessibilità ed elasticità nel fattore lavoro, aumentano l'orario di lavoro nei periodi di maggiore affluenza. A tal proposito, alcune farmacie hanno deciso di ampliare il loro orario di lavoro fino alle 23.00 (sabato e domenica compresi) andando quindi ad erodere in parte il vantaggio della Farmacia Centro di restare aperta anche la notte. In particolare è necessario valutare il fatto che il servizio notturno, per quanto riguarda il fattore lavoro, è notoriamente molto dispendioso e se il fatturato continuerà a calare, il costo inciderà molto sulla redditività della farmacia prospettando l'interruzione dell'apertura notturna.

Farmacie	Ricette	Contanti	Fatture	Totale	%
Centro	552.986	2.510.061	314.076	3.377.124	28,54%
M.Polo	560.253	1.144.349	132.689	1.837.291	15,53%
Torre del Lago	580.751	1.009.486	144.817	1.735.054	14,66%
Darsena	119.186	444.425	46.201	609.812	5,15%
Migliarina	649.402	1.041.909	147.812	1.839.123	15,54%
Campo Aviaz.	465.123	1.154.942	105.462	1.725.527	14,58%
Parafarmacia	0	195.021	2.906	197.928	1,67%
	2.927.701	7.500.194	893.964	11.321.858	100
	25,86%	66,25%	7,90%	100,00%	

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Numero ricette	219.139	222.424	229.818	235.893	249.819	260.861	258.501
Valore medio ricetta	17,03	15,87	15,19	14,79	13,24	11,8	11,32

Ulteriore fattore da registrare è la continua diminuzione del valore medio della ricetta (come si può vedere dal grafico sottostante) dato dal rapporto tra il ricavato totale annuale delle ricette e il numero annuo delle ricette presentate in farmacia. In particolare notiamo come dal 2007 il valore medio della ricetta sia in diminuzione costante a seguito

comunque di un incremento negli anni del numero delle ricette; solo nel 2013 abbiamo un calo di 2360 ricette.



Importante dato su cui riflettere e la continua mancanza di liquidità dell'azienda causata dalla complessa situazione creditoria nei confronti del Comune di Viareggio. Il costante deficit di liquidità limita notevolmente la capacità e il potere commerciale d'acquisto dell'azienda nel settore farmaceutico, con conseguente ricorso a fonti di approvvigionamento di medicinali diversi dalle case farmaceutiche. Acquistando direttamente dalle case si avrebbe un aumento non indifferente del margine lordo in quanto i costi d'acquisto sono minori ma sono minori anche i tempi di dilazione concessi. Uno dei riflessi del dissesto del Comune è proprio la difficoltà di allacciare rapporti commerciali diretti con le case farmaceutiche che vedono l'azienda alla pari del comune. Diventa necessario quindi il ricorso ai grossisti, che praticano tempi di dilazione sicuramente più elevati a fronte di un costo d'acquisto maggiore.

Nel 2013 si stima così una perdita di marginalità dovuta a mancanza di liquidità causata da fattori non attribuibili all'azienda ma all'ente di riferimento di 130.000 euro.

Proprio per contrastare questo trend, e per cercare di migliorare il potere commerciale, l'azienda insieme alle aziende speciali di alcuni comuni della Versilia che si occupano della gestione delle farmacie comunali, ha costituito nel 2014 una associazione che si occupa dell'approvvigionamento dei medicinali a livello aggregato.

L'azienda ha messo in atto alcune azioni organizzative per contenere le perdite di marginalità nel settore e migliorare il sistema di approvvigionamento, modificando un sistema operante da più di vent'anni. In particolare:

- Il trasferimento del magazzino dalla vecchia sede di via Aurelia sud 278 a Capezzano Pianore dove ha sede il centro di cottura dell'azienda;
- La riorganizzazione completa del lavoro del magazzino, passando da una gestione quotidiana delle singole farmacie su richiesta a una gestione quotidiana pianificata, migliorando notevolmente l'efficienza;
- Riorganizzazione degli ordini quotidiani delle singole farmacie con attività formativa svolta sul personale;

La vicinanza del magazzino medicinali al centro di produzione pasti della mensa ha consentito di creare delle sinergie tra il settore mensa e il settore farmacia, sinergie che hanno consentito di disdire il contratto di trasporto medicinali dal magazzino alle farmacie, servizio che attualmente viene espletato dagli autisti del servizio mensa con un modesto aumento del costo del lavoro.

Azioni future dell'azienda

Considerato lo sviluppo della parafarmacia e del distretto sanitario, che ha visto un incremento di più del doppio del fatturato dal 2012 al 2013, e considerata anche l'ubicazione strategica (è adiacente ad un grande supermercato), l'azienda vorrebbe trasformarla in farmacia. Ciò non è ancora possibile a causa della pianta organica che pone un limite all'apertura di nuove farmacie (farmacie/abitanti).

Inoltre, a seguito di un accordo siglato fra la Regione Toscana e le Ferrovie dello Stato, la Giunta Comunale con un proprio atto d'indirizzo ha previsto l'apertura, in base a norme di settore, di una farmacia comunale presso la stazione ferroviaria di Viareggio. Se queste due situazioni diventano realtà, la dotazione di farmacie comunali dell'azienda passerebbe da 6 a 8.

L'ASA farmacie è esposto al rischio strategico. I fattori che fanno aumentare il rischio del settore sono la crescente diminuzione del prezzo del farmaco delle ricette,

l'andamento dei prezzi al pubblico, l'andamento più in generale dei consumi e dell'economia, l'evoluzione della spesa sanitaria nazionale.

Un fattore che contribuisce in maniera importante all'aumento di questo rischio è senz'altro la disciplina sul piano organico delle farmacie nel territorio. Il decreto Monti¹²² ha previsto una riduzione del rapporto abitanti/farmacie per sviluppare la concorrenza e la competitività e quindi anche il vantaggio per gli utenti finali; in pratica si passa da 4000 abitanti per farmacia a 3000 abitanti per farmacia. Quindi ci sarà un incremento della concorrenza con la prossima apertura di altre tre farmacie nel territorio comunale.

ASA mensa e servizi ausiliari

Anche nel caso della gestione delle mense scolastiche, abbiamo un Contratto di Servizio che disciplina i rapporti tra l'Ente Comunale e l'Azienda.

Per quanto riguarda il ruolo del Comune:

- Definisce l'importo del costo pasto a carico degli utenti
- Definisce i criteri in merito alla riduzione del costo pasto e dell'esenzione totale
- Vidima e convalida le tabelle dietetiche complete dei menù giornalieri e eventuali varianti in relazione a specifiche esigenze degli alunni
- Vidima e convalida dei capitolati tecnici di ogni singola derrata
- Vidima e convalida piani di emergenza, per sopperire a imprevedibili situazioni di temporanea impossibilità di fornitura pasti
- Gestisce l'istruttoria di eventuali pratiche per la concessione di contributi comunitari di cui al Reg. CE 2707/2000 da immettere nelle casse comunali
- Trasmette le relazioni alle direzioni didattiche sul personale avente diritto alla mensa

¹²² Si veda Decreto Legge n. 1/2012 cd "Decreto Monti"

- Regola il funzionamento delle Commissioni mensa
- Approva i programmi di educazione alimentare progettati dall'Azienda

Il Comune, può in ogni momento e quando lo ritiene opportuno, attuare controlli senza preavviso anche tramite il servizio ASL: può visionare le materie prime e la loro rispondenza a standard tecnici, controllare le varie fasi di lavorazione e conservazione dei cibi e delle materie prime, controllare le condizioni di trasporto e gli automezzi stessi, lo sporzionamento e la distribuzione dei cibi agli alunni, le condizioni igienico-sanitarie dei locali prima e dopo la produzione dei pasti, richiedere la documentazione degli autocontrolli effettuati dall'azienda, promuovere sondaggi con gli studenti circa il servizio mensa.

I doveri dell'Azienda, nel rispetto delle norme previste dalla legge alla data del contratto e per la durata dello stesso, sono :

- Predisposizioni annuale delle tabelle dietetiche complete dei menù giornalieri e eventuali modificazioni in relazione a specifiche esigenze degli alunni
- Predisposizione tecnica di ogni derrata secondo le normative in materia
- Predisposizione del piano di emergenza
- Acquisto delle derrate alimentari con l'osservanza dei capitolati tecnici approvati dal Comune
- Preparazione dei pasti e qualsiasi altro tipo di preparazione effettuata presso le scuole
- Fornitura dei pasti secondo le tabelle dietetiche, nonché i pasti delle diete differenziate
- Fornitura di acqua minerale senza costi aggiuntivi, nel caso di impossibilità dell'uso dell'acqua corrente
- Trasporto dei pasti entro 30 minuti dall'ultimazione di tutte le operazioni di produzione e di confezionamento
- Preparazione dei refettori scolastici

- Fornitura di quanto necessario per la consumazione di cibi e bevande (posate, piatti, stoviglie etc..)
- Sporzionamento e distribuzione dei pasti presso le scuole
- Preparazione dei locali, riordino e pulizia

Per quanto concerne i rapporti non finanziari che intercorrono tra Comune e Asp, l'Azienda deve favorire l'espletamento dei controlli da parte del Comune e dare trasmissione dei pasti mensili consegnati a ciascun plesso e degli ordinativi trasmessi dalle scuole, presentare all'approvazione del Comune progetti di educazione alimentare gestiti e finanziati dall'azienda e definiti con le Direzioni didattiche delle scuole, provvedere all'acquisizione delle attestazioni ISEE e girarle al Comune.

L'art.7 del Contratto di Servizio specifica le modalità di fornitura e il numero dei pasti. A tal proposito, l'Asp prima dell'inizio dell'anno scolastico richiede alle Direzioni Didattiche:

- L'elenco delle scuole presso le quali deve avvenire il servizio e i relativi orari di consegna
- L'elenco degli utenti destinatari del servizio distinti per plesso e classe

Le comunicazioni tra Direzioni Didattiche e Azienda è favorita anche grazie all'intervento della Pubblica Istruzione.

Per quanto riguarda il personale impiegato da Asp, nell'ambito della propria autonomia gestionale, l'Azienda può avvalersi di personale alle proprie dirette dipendenze o all'affidamento a soggetti terzi; l'Azienda sarà comunque garante dell'idoneità del personale addetto. Per il personale impiegato dovranno essere osservate le norme relative all'igiene e alla prevenzione degli infortuni in applicazione del DLGS 19/091994 n.626.

Rapporti economici tra Comune e azienda

L'Azienda provvederà mensilmente alla fatturazione dei pasti consumati, in base alla tariffa stabilita dal Comune, direttamente alle famiglie degli alunni, tenendo conto delle riduzioni o esenzioni di quota. In caso di mancato pagamento, è Asp che assume direttamente le iniziative necessarie al recupero delle somme.

Nell'ipotesi in cui, nonostante aver messo in pratica infruttuosamente iniziative volte al recupero delle somme (comprese azioni intraprese dalla Pubblica Istruzione), residuino ancora degli insoluti, tali crediti devono essere ceduti al Comune che si impegnerà a liquidarli entro l'anno finanziario di riferimento.

L'Asp con cadenza mensile, fatturerà al Comune :

- L'importo dei pasti consumati dal personale docente e non docente
- L'importo dei pasti consumati dagli alunni con diritto all'esenzione totale
- L'importo della differenza fra il costo pasto e la tariffa applicata agli utenti in regime di esenzione parziale
- L'importo dei pasti consumati dagli alunni non iscritti al servizio

La fattura deve pervenire alla Pubblica Istruzione entro i primi cinque giorni del mese successivo a quello della fornitura.

Dall'analisi del presente contratto di servizio, si può concludere dicendo che il contratto in questione, prevede delle norme parecchio stringenti in merito all'espletamento del servizio e alla sua rendicontazione al Comune; in particolare per quanto riguarda i rapporti finanziari richiede che l'Azienda fatturi al Comune entro 5 giorni l'importo dei pasti esenti (parziali e totali), ma nulla dice in merito alla liquidazione e alla riscossione della fattura. Uno degli effetti del dissesto comunale, come si vedrà in seguito, è la decisione di aumentare il prezzo dei pasti praticati agli studenti, decisione che non dipende assolutamente dall'Azienda, ma dal Consiglio Comunale, e in questo caso dal Commissario prefettizio a seguito della dichiarazione di dissesto.

Ritornando al discorso delle fatture inviate al Comune (e in particolare alla sezione della Pubblica Istruzione) da parte di Asp, queste sono disattese o nel maggiore dei casi, pagate con un ingente ritardo. Il problema di liquidità che attanaglia il Comune, causa ed effetto del dissesto, ricade quindi sull'Asp, determinandone a sua volta grossi problemi di liquidità essendo il Comune stesso il più importante "cliente" e debitore dell'Azienda.

DESCRIZIONE	2012	€ X PASTO	2013	€ X PASTO
		357.913		350.161
RICAVI SERVIZIO MENSA UTENTI	€ 1.470.568,46	€ 4,11	€ 1.420.961,32	€ 4,06
INTEGRAZIONE PASTO CONTRATTO DI SERV.	€ -	€ -	€ 426.803,85	€ 1,22
RICAVO PASTI FATTURATI	€ 1.470.568,46	€ 4,11	€ 1.847.765,17	€ 5,28
ACQUISTO PASTI	€ 1.136.368,56	€ 3,17	€ 1.144.387,24	€ 3,27
ACQUISTO ACQUE MINERALI	€ 4.423,96	€ 0,01	€ 4.205,17	€ 0,01
CONTRIBUTI DA ENTI E VARI	-€ 47.000,00	-€ 0,13	-€ 50.216,14	-€ 0,14
COSTO ACQUISTO PASTI E ACCESSORI	€ 1.093.792,52	€ 3,06	€ 1.098.376,27	€ 3,14
MARGINE OPERATIVO 1	€ 376.775,94	€ 1,05	€ 749.388,90	€ 2,14
COSTO PERSONALE AUTISTI	€ 78.677,40	€ 0,22	€ 77.507,64	€ 0,22
SPESE GESTIONE AUTOMEZZI	€ 10.883,16	€ 0,03	€ 11.040,48	€ 0,03
GESTIONE TRASPORTO PASTI	€ 89.560,56	€ 0,25	€ 88.548,12	€ 0,25
MARGINE OPERATIVO 2	€ 287.215,38	€ 0,80	€ 660.840,78	€ 1,89
COSTO PERSONALE SPORZIONAMENTO	€ 513.443,97	€ 1,43	€ 520.845,72	€ 1,49
ATTREZZ.RE E MAT.CONSUMO MENSA	€ 67.483,10	€ 0,19	€ 59.902,99	€ 0,17
MANUT. RIPAR.NI ED ACQUISTI VARI	€ 10.874,01	€ 0,0304	€ 5.795,93	€ 0,0166
SPESE DI GESTIONE	€ 32.938,17	€ 0,0920	€ 28.176,78	€ 0,0805
GESTIONE SPORZIONAMENTO PASTI	€ 624.739,25	€ 1,75	€ 614.721,42	€ 1,76
MARGINE OPERATIVO 3	-€ 337.523,87	-€ 0,94	€ 46.119,36	€ 0,13
MANUT. RIPAR.NI ED ACQUISTI VARI	€ 682,00	€ 0,00	€ 8.010,44	€ 0,02
ONERI DIVERSI DI GESTIONE	€ -		€ -	
SPESE DI GESTIONE	€ -		€ -	
GESTIONE CENTRO DI COTTURA	€ 682,00	€ 0,00	€ 8.010,44	€ 0,02
MARGINE OPERATIVO 4	-€ 338.205,87	-€ 0,94	€ 38.108,92	€ 0,11
COSTO PERSONALE AMMINISTRATIVO	€ 159.933,39	€ 0,45	€ 168.053,73	€ 0,48
MANUT. RIPAR.NI ED ACQUISTI VARI	€ 312,00	€ 0,00	€ -	€ -
GODIMENTO BENI DI TERZI	€ 1.040,33	€ 0,00	€ 3.951,52	€ 0,01
ONERI DIVERSI DI GESTIONE	€ 24.747,60	€ 0,07	€ 8.950,38	€ 0,03
SPESE DI GESTIONE	€ 79.560,17	€ 0,22	€ 98.426,56	€ 0,28
INTERESSI ED ONERI FINANZIARI	€ 55.327,47	€ 0,15	-€ 33.214,71	-€ 0,09
SOPRAVVENIENZE E INSUSSISTENZE	-€ 62.065,20	-€ 0,17	€ 67.519,11	€ 0,19
RICAVI E RIMBORSI DIVERSI	-€ 57.219,49	-€ 0,16	-€ 9.218,01	-€ 0,03
GESTIONE AMMINISTRATIVA	€ 201.636,27	€ 0,56	€ 304.468,58	€ 0,87
MARGINE OPERATIVO 5	-€ 539.842,14	-€ 1,51	-€ 266.359,66	-€ 0,76
RICAVI SERVIZIO DERRATE ASILI	€ 111.561,17		€ 111.993,54	
COSTI SERVIZIO DERRATE	€ 80.833,10		€ 82.500,45	
RISULTATO SERVIZIO DERRATE	€ 30.728,07	€ 0,09	€ 29.493,09	€ 0,08
MARGINE OPERATIVO 6	-€ 509.114,07	-€ 1,42	-€ 236.866,57	-€ 0,68
RICAVI SERVIZIO AUSILIARIO MATERNE/NIDI	€ 826.648,40		€ 924.207,42	

COSTO PERSONALE AUSILIARIO	€	826.648,40		€	850.387,20	
COSTI MATERIALE CONSUMO E VARIE	€	14.684,51		€	15.847,17	
RISULTATO SERVIZIO AUSILIARIO	-€	14.684,51	€	0,04	€	57.973,05 € 0,17
UTILE/PERDITA ESERCIZIO	-€	509.114,07	-€	1,69	-€	178.893,52 -€ 0,51
QUOTE AMM.TO INVESTIMENTI	€	95.568,88	€	0,27	€	105.047,50 € 0,30
UTILE/PERDITA ESERCIZIO	-€	615.474,79	-€	1,69	-€	283.941,02 -€ 0,81

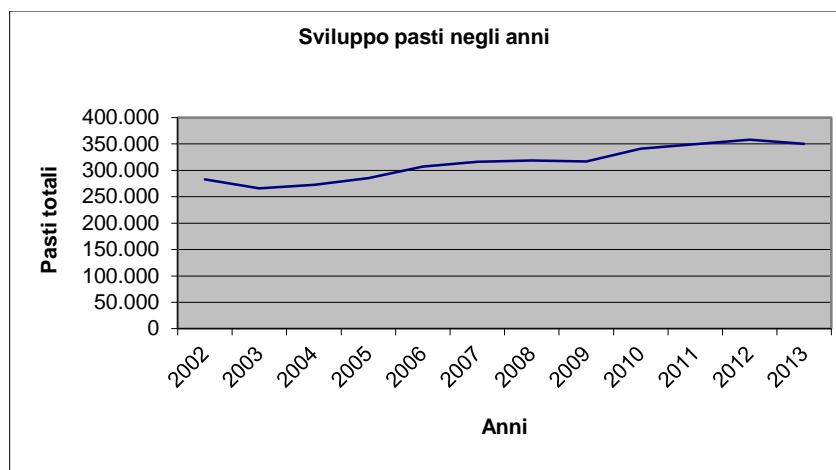
L'analisi del settore mensa e servizi ausiliari registra una perdita di 283.941,29 euro. In netto miglioramento rispetto al 2012, quando la perdita è stata pari a 615.474,79 euro.

Nel 2013, come previsto nel bilancio di previsione 2013 è stata fatturata l'integrazione del pasto per 1,35 euro al netto di IVA per i pasti forniti alle scuole, per un importo totale di 426.803,85 euro. La stima era stata fatta su un totale di 316.151 pasti. Essendo stati i pasti totali nel 2013 pari a 350.161, l'incidenza reale dell'integrazione è stata di 1,22 euro a pasto. Questa integrazione è stata approvata nei provvedimenti di salvaguardia degli equilibri di bilancio 2013, di cui alla delibera del Consiglio Comunale n. 27 del 30-09-2013.

Anche la mensa risente della crisi economica. In particolare si registra una diminuzione di oltre 7000 pasti.

ANNI	INTERI	RIDOTTI	ESENTI	ADULTI	ALTRI	TOTALE
2002	213.956	11.287	10.386	21.778	25.214	282.621
2003	206.202	8.879	9.500	23.851	17.546	265.978
2004	220.708	8.864	9.185	23.992	9.884	272.633
2005	191.914	20.535	30.400	23.400	18.933	285.182
2006	194.872	28.500	40.913	25.180	17.483	306.948
2007	192.357	34.692	45.327	26.600	16.948	315.924
2008	178.379	40.714	44.131	29.578	25.702	318.504
2009	179.619	43.106	42.719	31.690	19.641	316.775
2010	189.948	46.722	48.604	33.181	22.533	340.988
2011	190.546	46.820	55.201	33.499	23.543	349.609
2012	197.020	41.398	51.865	32.440	35.190	357.913
2013	188.036	46.815	49.393	40.431	25.486	350.161

La diminuzione dei pasti nel 2013 è un segnale da tenere in considerazione nell'avvenire, se si pensa che negli ultimi anni, solo dal 2008 al 2009 si è registrata una flessione dei pasti, ma non di importo così rilevante.



Dettaglio Fatturato	2013	2012	diff.ze	diff.ze %
FATTURATO UTENTI	805.135	831.313	-26.178	-3,15%
FATTURATO COMUNE	929.920	591.922	337.998	57,10%
FATTURATO PRIVATI E ALTRI	55.170	47.334	7.836	16,55%
FATTURATO DERRATE NIDI	111.994	111.561	433	0,39%
Totale Fatturato Generale	1.902.219	1.582.130	320.089	20,23%

Nella tabella soprastante si riporta il fatturato totale del servizio mensa, ripartito per clienti. La descrizione del fatturato al Comune di Viareggio è dettagliato nella tabella seguente.

Dettaglio Fatturato Comune di Viareggio	2013	2012	diff.ze
Integrazione quota pasti Comune interi	426.803,85	0,00	426.803,85
Integrazione utenti soggetti a tariffa ridotta	162.845,82	195.544,31	-32.698,49
Utenti che usufruiscono di esenzione	210.414,18	264.351,17	-53.936,99
Adulti scuole e nidi	129.856,27	132.027,25	-2.170,98
Totale	929.920,12	591.922,73	337.997,39

La dichiarazione di dissesto avvenuta con delibera del Consiglio Comunale n. 59 del 2 ottobre 2014, ha pesantemente influito sul servizio mensa. Vediamo perché.

L'art. 243 del Tuel, 2° comma, prescrive che gli Enti Locali strutturalmente deficitari sono soggetti ai controlli in materia di copertura del costo dei servizi a domanda individuale. Tali controlli verificano che il costo complessivo della gestione di tali servizi

sia stato coperto con i relativi proventi tariffari e contributi finalizzati in misura non inferiore al 36%¹²³.

L'art 251 dispone altresì che tale manovra di natura tariffaria ha durata pari all'intero periodo di risanamento che abbraccia un lasso temporale di 5 anni decorrenti dalla data di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato; le maggiorazioni tariffarie non sono revocabili¹²⁴.

Pertanto la delibera del Commissario Prefettizio n. 12 del 31/10/2014 ha stabilito la rideterminazione delle tariffe della settore mensa, quale manovra ritenuta necessaria per il risanamento dello stato di dissesto¹²⁵.

La suddetta delibera, dato che il servizio di refezione scolastica, sulla base del Bilancio di Previsione 2013, ha un costo pari a 2.108.487 euro ed un entrata di 873.551 euro con una copertura del 41,43%, ha stabilito un aumento delle tariffe con l'introduzione delle quali è previsto un introito di 1.167.366 euro con la copertura del servizio che risulta pari a 51,68%.

La rimodulazione delle tariffe è espressa nella tabella sottostante¹²⁶.

FASCIA ISEE	DA €	A €	Retta Pasto giorno Tariffa vigente	Retta Pasto giorno Nuova tariffa
retta intera	MAGGIORE DI €12.619,31		€ 4,26	€ 5,67
1° agevolazione	€ 11.041,88	€ 12.619,30	€ 3,46	€ 4,80
2° agevolazione	€ 9.990,29	€ 11.041,88	€ 3,00	€ 4,10
3° agevolazione	€ 8.938,68	€ 9.990,28	€ 2,54	€ 3,30
4° agevolazione	€ 7.887,07	€ 8.938,67	€ 1,90	€ 2,60
5° agevolazione	€ 6.835,46	€ 7.887,06	€ 1,31	€ 1,90
6° agevolazione	€ 5.783,85	€ 6.835,45	€ 0,72	€ 1,30
7° agevolazione	€ 4.732,25	€ 5.783,84	€ 0,36	€ 0,90
agevolazione	€ 0,00	€ 4.732,24	€ 0,00	€ 0,50

La retta intera subisce un incremento di 1,41 euro. La fascia esente passa da 0 euro a 0,50 euro.

¹²³ Si veda art. 243 Testo Unico Enti Locali, comma 2

¹²⁴ Si veda art. 251 Testo Unico Enti Locali

¹²⁵ La mensa scolastica è un servizio a domanda individuale, così come individuato dal Decreto del Ministero dell'Interno del 31/12/1983

¹²⁶ Si veda Delibera Commissario Prefettizio n. 12 del 31/10/2014

Per quanto riguarda dati tangibili circa l'andamento del settore, non abbiamo ancora a disposizione i dati ufficiali del 2014. Sappiamo però che nel periodo ottobre-dicembre 2014, periodo successivo alla dichiarazione di dissesto, il comparto ha avuto una riduzione di pasti di circa 23.500 con conseguente contrazione di ricavi di circa 128.000 euro, dovuto al forte incremento delle tariffe che come abbiamo visto non dipende dall'Azienda ed è quindi un fattore esogeno. La rimodulazione delle tariffe, oltre che una contrazione dei pasti forniti, potrebbe causare anche un aumento dagli insoluti. La diminuzione dei pasti è proseguita anche nei primi mesi del 2015 con la "Protesta del Panino".

Per quanto riguarda eventuali iniziative future dell'Azienda nel settore, proseguono i progetti "A scuola con gusto e "Mangiare locale si può"; progetti che vedono coinvolte alcune province e comuni della toscana e che prevede la sensibilizzazione alle materie prime locali, in special modo per il pescato proveniente direttamente dai pescatori locali e lavorato direttamente al centro cottura; attraverso il coordinamento di "A scuola con gusto" della provincia di Prato, l'Asp di Viareggio è la capofila del progetto che, dato il successo dell'iniziativa, vedrà lo sviluppo e l'ampliamento in altri comuni e province della Toscana.

ASA servizi cimiteriali

Il Consiglio Comunale, intendendo ampliare la sfera dei servizi affidati all'Azienda, con la delibera n.32 del 5/7/2005 ha modificato l'oggetto dello statuto, prevedendo fra i servizi anche:

- Gestione cimiteri comunali
- Gestione servizio illuminazione votiva
- Onoranze funebri

Ai sensi dell'art. 114 del Tuel, i rapporti fra l'Ente Locale e l'Azienda Speciale affidataria del servizio sono regolati dal Contratto di Servizio, approvato dal Consiglio d'Amministrazione dell'Azienda con delibera n. 11.4.1 del 14/07/2005.

Le premesse del Contratto di Servizio individuano il fine che l'affidamento ad ASP persegue:

1. fornire risposte in tempi rapidi alle richieste di prestazioni da parte degli utenti
2. elevare gli standard qualitativi del servizio
3. perseguire il raggiungimento di obiettivi di efficacia, efficienza e economicità, nel rispetto delle linee di indirizzo dell'amministrazione dell'Ente

l'art. 2 del Contratto stabilisce l'oggetto : l'espletamento del servizio pubblico cimiteriale di cui ai cimiteri siti in via Marco Polo e Torre del Lago, nonché quelli di futura costruzione e il servizio di illuminazione elettrica votiva; la gestione degli immobili ed impianti siti nei cimiteri e strumentali all'attività svolta; la progettazione, la programmazione e il coordinamento dei nuovi ampliamenti; la progettazione e la realizzazione diretta e con propri mezzi di manufatti cimiteriali; la gestione in nome proprio delle concessioni d'uso a terzi di aree e manufatti cimiteriali (sia quelli realizzati direttamente, sia quelli realizzati dal comune e posti in disponibilità di Asp; la riscossione diretta degli introiti relativi alle concessioni con applicazione della tariffa applicata

dall'amministrazione comunale; tutte le attività connesse, complementari e accessorie dei servizi specificati.

Obblighi del Comune

Il Comune resta titolare del servizio pubblico locale cimiteriale e gli competono funzioni di indirizzo e regolamentazione.

Il Comune :

- Costituisce in favore dell'Asp diritto di concessione d'uso gratuito delle aree cimiteriali, degli immobili e degli impianti esistenti
- Conferisce all'ASP in comodato gratuito gli immobili, le reti fognarie, di acquedotto, ed elettriche, gli impianti tecnologici, i beni già utilizzati nel servizio connessi con i cimiteri di cui trattasi
- Si impegna a cooperare con l'Azienda al fine di migliorare il servizio cimiteriale, consentendo il massimo e più agevole accesso a tutte le informazioni in suo possesso e intervenendo finanziariamente nel caso in cui Asp non riesca con mezzi propri.

L'Azienda Speciale può operare sulle aree ed i beni immobili cimiteriali tutti gli interventi ritenuti necessari e opportuni per un miglior svolgimento del servizio, compresi gli interventi di manutenzione e messa fuori servizio di impianti obsoleti e non più utilizzabili.

Precisamente l'Asp provvede alla custodia dei beni, ne cura la conservazione mediante interventi di manutenzione ordinari e straordinari. Con l'assunzione dei servizi cimiteriali, in qualità di unico gestore, subentra e sostituisce il Comune nella conduzione di tutti i contratti esistenti relativi al servizio stesso come :

- Contratti di concessione di aree e manufatti cimiteriali
- Contratti di fornitura

- Contratti relativi all'effettuazione di servizi

L'Azienda concede in uso a terzi in nome proprio e con introito totale dei ricavi, i manufatti costruiti dal Comune e posti in sua disponibilità. Nello specifico provvede ha:

- Operazioni indicate dal Regolamento Comunale di polizia mortuaria
- Svolgere il servizio di illuminazione votiva
- Fornitura di energia elettrica, acqua e prestazioni richieste per il buon esercizio delle reti e degli impianti
- Smaltimento dei residui prodotti durante la gestione dei cimiteri
- Istruire tutte le pratiche relative ai cimiteri comunali che dovranno essere sottoscritti dal legale rappresentante dell'Asp
- Eseguire lavori nei cimiteri intimati a privati per ragioni di pubblica incolumità. Ma dagli stessi non eseguiti (rimborso da parte dei privati)
- Stipula di una polizza assicurativa per la copertura di danni verso terzi
- A progettare con mezzi propri le opere sopra dette

Per l'espletamento di questi servizi, l'Asp può avvalersi di proprio personale o ricorrere all'affidamento parziale o totale a terzi mediante apposita gara; dovrà comunque assicurarsi il corretto comportamento morale e professionale del personale preposto.

Il Comune, così come gli altri servizi, può in ogni momento effettuare visite ed ispezioni ai locali ed alle strutture e attivare ricerche volte a rilevare il grado di soddisfazione degli utenti relativamente al servizio offerto da Asp.

Le tariffe dei servizi cimiteriali sono fissate dall'Amministrazione Comunale. L'Azienda può comunque avanzare proposte di adeguamento delle suddette tariffe.

L'affidamento dei servizi e degli immobili non comporta il pagamento di nessun canone in favore del Comune. All'Asp competono:

- Il gettito derivante dall'applicazione delle tariffe conformemente a quanto previsto dal Contratto di Servizio
- I proventi da concessioni cimiteriali su manufatti realizzati e di quelli ricevuti in concessione gratuita
- I proventi che il Comune si obbliga a trasferire ad Asp a copertura dell'eventuale disavanzo di gestione derivante dall'applicazione delle tariffe sociali

L'affidamento dei servizi oggetto del Contratto è a tempo indeterminato. La revoca può essere ordinata unicamente con delibera motivata da parte del Consiglio Comunale. Il contratto di servizio quindi ha durata pari a quella di affidamento; lo stesso può essere sottoposto a revisione biennale su espressa richiesta di una delle parti stipulanti.

	Consuntivo		Consuntivo		Previsione		A-B
	2012	%	2013	%	2013	%	var.ne +/-%
CONCESSIONI CIMITERIALI	356.294,09	44,85%	371.386,47	47,65%	340.583,60	42,67%	4,06%
CONTUMULAZIONI	50.039,19	6,30%	45.059,55	5,78%	50.511,19	6,33%	-11,05%
RICAVI PER VENDITA ACCESSORI	84.287,02	10,61%	61.949,52	7,95%	86.789,54	10,87%	-36,06%
RICAVI PER TASSE IN VITA	40.239,77	5,07%	37.456,60	4,81%	38.418,59	4,81%	-7,43%
RICAVI PER SERVIZI VARI	2.222,96	0,28%	2.194,32	0,28%	2.172,19	0,27%	-1,31%
LAMPADE VOTIVE	186.978,65	23,54%	193.092,50	24,78%	189.450,00	23,74%	3,17%
PRESTAZIONI PER OPERAZIONI CIM.	74.291,03	9,35%	68.201,00	8,75%	90.165,80	11,30%	-8,93%
Totale Ricavi	794.352,71	100,00%	779.339,96	100,00%	798.090,91	100,00%	-1,93%
Costi Servizi Cimiteriali	2.240,00	0,28%	2.835,90	0,36%	0,00	0,00%	21,01%
Acquisti accessori	67.361,02	8,48%	56.574,89	9,06%	70.600,00	8,85%	-19,07%
Totale Costi di consumo e di Produzione	69.601,02	8,76%	59.410,79	7,62%	70.600,00	8,85%	-17,15%

Margine lordo	724.751,69	91,24%	719.929,17	92,38%	727.490,91	91,15%	-0,67%
Costo del lavoro Servizi Cimiteriali	407.794,74	52,33%	396.133,71	50,83%	419.747,66	52,59%	-2,94%
Margine netto	316.956,95	40,67%	323.795,46	41,55%	307.743,25	38,56%	2,11%
Spese per servizi, manut.ni e oneri diversi	70.393,75	9,03%	68.925,40	8,84%	49.927,22	6,26%	-2,13%
Oneri di terzi e canoni leasing	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00%
Spese per tributi e iva indetraibile	50.381,68	6,46%	55.816,69	7,16%	62.500,00	7,83%	9,74%
Spese di gestione Cimiteri	120.775,43	15,50%	124.742,09	16,01%	112.427,22	14,09%	3,18%
Utile Operativo Lordo	196.181,52	25,17%	199.053,37	25,54%	195.316,03	24,47%	1,44%
Ammortamenti cimiteri	75.255,65	9,66%	94.386,87	12,11%	95.080,00	11,91%	20,27%
Utile Operativo Netto	120.925,87	15,52%	104.666,50	13,43%	100.236,03	12,56%	-15,53%
Proventi ed oneri Finanziari Netti	-103.178,69	-13,24%	-87.282,23	-11,20%	-93.353,25	-11,70%	-18,21%
Proventi ed oneri diversi	-4.976,06	-0,64%	-10.849,81	-1,39%	0,00	0,00%	54,14%
Utile Esercizio Ante Imposte	12.771,12	1,64%	6.534,46	0,84%	6.882,78	0,88%	-95,44%

L'Azienda espleta i servizi cimiteriali nei due siti che ha a disposizione, uno a Viareggio e uno a Torre Del Lago.

Dopo il settore delle farmacie comunali, quello dei servizi cimiteriali è quello più redditizio

Dal punto di vista economico non ci sono importanti variazioni rispetto all'anno precedente.

Negli ultimi anni tuttavia sono in aumento il numero di salme che transitano solamente all'interno dei cimiteri comunali perché destinate alla cremazione. Si calcola infatti che il numero annuo delle cremazioni è in continuo incremento; solo nel territorio di Viareggio le cremazioni sono state 194 nel 2009, 208 nel 2010, 218 nel 2011 e più di 270 nel 2012.

DETTAGLIO ATTIVITA GESTIONE CIMITERIALE 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013

OPERAZIONI CIMITERIALI:

- INUMAZIONI IN CAMPO COMUNE	134	142	118	132	121	126	127	115
- CONTUMULAZIONI	246	232	226	229	262	234	249	256
- CONCESSIONI COLOMBARI	84	78	92	101	101	137	115	145
- CONCESSIONI CAPPELLA GENTILIZIA	0	1	0	0	0	0	0	0
- CONCESSIONI POSTI DISTINTI	68	68	76	68	63	37	34	37
- CONCESSIONI OSSARI	75	53	64	59	46	33	15	18
- CONCESSIONI OSSARI NUOVI	28	67	83	82	101	114	86	84
- TASSE IN VITA	85	49	61	53	73	70	44	52

Si registra quindi un cambiamento dei bisogni dei cittadini, cambiamento che un'azienda di servizi deve saper cogliere e se possibile assecondare. Per avvicinarsi maggiormente ai mutati bisogni dei cittadini, l'azienda ha posto nei propri piani programmi la realizzazione di un impianto crematorio nel complesso cimiteriale di Torre Del Lago, con annesso piano di fattibilità.

L'alto numero delle cremazioni, per Viareggio più del 25% sul complesso dei decessi, rappresenta la necessità e il dovere anche per l'amministrazione locale di dare una risposta adeguata ai propri cittadini. Un'altra considerazione da fare è la carenza di fosse per le inumazioni, carenza che implica una necessità di interventi strutturali per la creazione di nuovi spazi; la soluzione "cremazione" contribuirebbe ad orientare i cittadini verso questa scelta innovativa così come dimostrato in tutti i comuni in cui è avvenuta l'apertura di un nuovo impianto.

La costruzione dell'impianto, tenuto conto che la legge ne impone la realizzazione all'interno di un'area cimiteriale¹²⁷, è prevista come si è detto all'interno del nuovo cimitero di Torre Del Lago; questo perché il nuovo complesso cimiteriale consentirebbe di realizzare l'impianto semplicemente adeguando la struttura esistente e consentirebbe di dare un senso ad un investimento il cui costo complessivo è stato di 1.800.000 euro (ai quali andranno aggiunti i lavori di sistemazione anche dell'area esterna circostante), ad oggi sovradimensionato, che richiede continue risorse per il suo mantenimento. La realizzazione del progetto invece consentirebbe di sostenere senza ulteriori aggravii sulla

¹²⁷ Si veda Legge 30 Marzo 2001, n. 130 Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri
 Si veda Decreto del Presidente della Repubblica 10 Settembre 1990, n.285
 Si veda Legge Regionale 31 Maggio 2004, n. 29 Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti

collettività la sistemazione finale di tutta l'area e il suo mantenimento nel tempo grazie alla liberazione di importanti risorse economiche.

Per la redazione dello studio di fattibilità del progetto, alcuni dirigenti dell'azienda si sono recati in prima persona nel nord Italia per visionare direttamente il funzionamento, l'impatto ambientale e le caratteristiche di un impianto all'avanguardia.

Il progetto è dimensionato per soddisfare la necessità del Comune di Viareggio e dei Comuni della Versilia (Serravezza, Stazzema, Forte dei Marmi, Pietrasanta, Camaiore e Massarosa). È stato sentito il Comune di Camaiore, le cui cremazioni in media negli ultimi 4 anni ammontano a circa 350, per verificare il suo interesse a stipulare una convenzione; sommate alle necessità in termine di cremazione degli altri Comuni si arriverebbe ampiamente al raggiungimento e al superamento del pareggio d'esercizio che si raggiungerebbe con circa 400 cremazioni. Il costo dell'investimento è previsto in circa 750.000 euro. Le tariffe massime da applicare sono definite dalla legge, oggi circa 587 euro più iva, ed in tale limite il Comune stabilisce la propria politica tariffaria. I tempi di realizzazione del progetto si aggirano dai 6 ai 7 mesi.

Il progetto dell'impianto di cremazione però si porta dietro alcune problematiche di carattere soprattutto psicologico che riguardano i cittadini che vedono nell'impianto di cremazione un inceneritore che produce odori molesti e inquinamento. Naturalmente tutto questo non è vero, in quanto le più moderne tecnologie applicate ad impianti di questo tipo garantiscono un impatto ambientale pari a zero. In particolare tutto il processo di cremazione sarebbe assistito da un sistema totalmente automatizzato che ottimizza i processi di combustione e monitora costantemente i parametri ambientali.

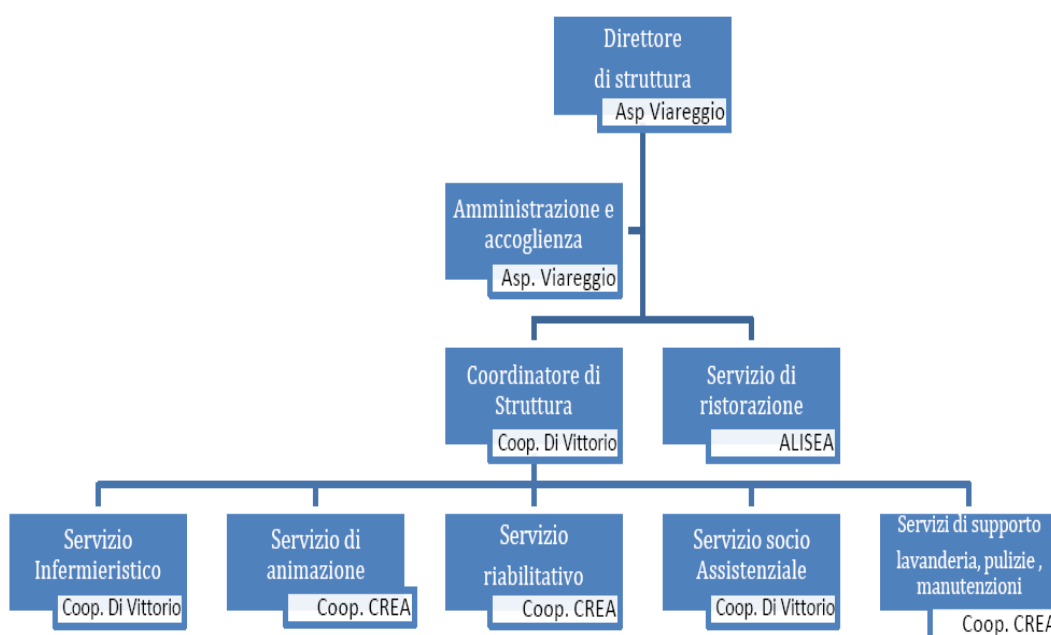
Resta però questo preconcetto diffuso, e nessuna giunta comunale ha fino ad ora dato il via libera alla realizzazione del progetto per non inimicarsi il voto dei cittadini nonostante la totale sostenibilità economica, tecnica e ambientale.

ASA Servizi sociali residenziali; Residenza Sanitaria Assistita

La RSA 'G. Tabarracci', inaugurata nel settembre 2012, è situata a Viareggio, in centro città, davanti alla pineta di ponente ed in prossimità del mare. Realizzata in una porzione

dell'ex ospedale cittadino "Tabarracci", in adiacenza dell'omonimo presidio distrettuale dell'ASL. La struttura era di proprietà dell' ASL che l'ha ceduta all'Asp.

La struttura è in grado di accogliere persone anziane non autosufficienti o adulti inabili con bisogni assimilabili a quelli degli anziani, che necessitano di protezione e di azioni dirette a promuovere l'autonomia, integrandone o sostituendone le limitazioni parziali o totali. La gestione dei servizi socio sanitari ed alberghieri è affidata in regime di convenzione, con l' ASP di Viareggio, al Consorzio Sociale Costa Toscana che lo gestisce tramite le sue consociate quali la Cooperativa CREA e G. Di Vittorio, quest'ultima con il ruolo di Capofila. Il servizio di cucina è invece affidato alla ditta Alisea.



La RSA 'G. Tabarracci' ha a disposizione 60 posti letto organizzati per nuclei su tre livelli – primo, secondo e terzo piano - con 20 camere singole e 20 camere doppie tutte con bagno privato. La RSA garantisce tutti gli spazi necessari per i servizi da offrire alle persone ospitate. Offre anche un giardino, a disposizione degli ospiti e dei loro parenti, una palestra, per la riabilitazione e il mantenimento delle capacità motorie degli assistiti, e spazi-soggiorno in ogni nucleo della struttura dove gli ospiti possono svolgere attività di gruppo e non.

Le camere sono dotate di arredi idonei alle necessità degli ospiti, armadio individuale con cassetiera, mobile arredo per TV e suppellettili personali, comodo, WiFi – Internet.

Destinatari e finalità del servizio

La RSA accoglie persone anziane non autosufficienti, con una età pari o superiore a 65 anni, impossibilitate a rimanere presso il proprio domicilio, che necessitano di protezione e di azioni dirette a promuovere l'autonomia, integrandone o sostituendone le limitazioni parziali o totali.

Possono accedere alla RSA anche persone con età inferiore a 65 anni con bisogni assimilabili a quelli degli anziani, per patologie degenerative.

L'obiettivo del servizio è quello di costruire assieme un percorso di cura che gestisca al meglio i bisogni di salute e che al tempo stesso promuova azioni ri-educative e riabilitative che valorizzino anche la dimensione psico-affettiva e funzionale, pur nel rispetto dei limiti e della sofferenza che si accompagnano alla cronicità e alla condizione di dipendenza dalle cure “dell'altro”.

Modalità di accesso al servizio

Possono accedere alla RSA anziani parzialmente autosufficienti impossibilitati a continuare a vivere soli o in famiglia. L'inserimento in struttura può essere:

- di carattere residenziale temporaneo, in caso di non autosufficienza temporanea o quale sollievo alla famiglia per un periodo limitato;
- di carattere residenziale temporaneo in situazioni di urgenza in seguito a dimissioni ospedaliere;
- di carattere residenziale permanente, quando la famiglia non è più in grado di prendersi cura dell'anziano o le condizioni dell'anziano non consentano la permanenza nel proprio domicilio

La RSA dispone di posti convenzionati con la ASL 12 e posti a disposizione di privati cittadini.

Posti letto convenzionati

Per gli ospiti che vogliono accedere alla struttura in modalità convenzionata, il familiare o caregiver della persona anziana, deve rivolgersi al Punto Insieme del Comune in cui risiede che provvede alla valutazione del bisogno. Il Punto Insieme del Comune attiverà l'Unità di Valutazione Multidimensionale (UVM) per la valutazione di non autosufficienza a seguito della quale proporrà o meno l'inserimento in graduatoria di priorità delle persone in attesa di ammissione. Raggiunto il proprio posto in lista di attesa sarà cura dei Servizi Sociali comunicare ai familiari dell'anziano la data di ammissione.

Posti letto non convenzionati

I posti letto destinati a privati cittadini sono riservati prioritariamente agli anziani residenti o domiciliati nel Comune di Viareggio da almeno dieci anni e, secondariamente, a quelli residenti negli altri comuni della Versilia. La persona anziana o un suo familiare deve rivolgersi direttamente al Coordinatore Servizi Sociali di ASP che attraverso un colloquio, verifica se la struttura è in grado di rispondere alle esigenze dell'interessato e quindi di accoglierlo. In caso positivo, la persona interessata dovrà compilare una richiesta scritta sarà inserita in lista di ingresso.

Si riportano di seguito i dati della gestione

	A		B		C		A-B	B-C
	Consuntivo		Consuntivo		Previsione		var.ne	var.ne
	2012	%	2013	%	2013	%	+/-%	+/-%
			media 39,77	14.517	media 39,42	14.348		
Ricavi Contratto di Servizio Comune	246.445,66	43,49%	70.000,00	4,82	105.615,30	7,36	- 252,07%	-33,72%

Ricavi per erogazione servizi	320.240,79	56,51%	1.592.864,81	109,72	1.579.647,50	110,10	79,90%	0,84%
Totale Ricavi	566.686,45		1.662.864,81	114,55	1.685.262,80	117,46	65,92%	-1,33%
		100,0%						
Assistenza rsa di base e RTU	332.205,29	58,62%	1.110.171,30	86,00	1.004.665,63	85,14	70,08%	10,50%
Assistenza hospice	0,00	0,00%	223.783,28	139,17	379.065,08	148,77	0,00%	-40,96%
Totale Costi Contrattuali Servizi erogati	332.205,29	58,62%	1.333.954,58	91,89	1.383.730,71	96,44	75,10%	-3,60%
Margine lordo	234.481,16	41,38%	328.910,23	22,66	301.532,09	21,02	28,71%	9,08%
Costo lavoro gestione Servizi	0,00	0,00%	55.863,90	3,85	60.204,02	4,20	0,00%	-7,21%
Margine netto	234.481,16	41,38%	273.046,33	18,81	241.328,07	16,82	14,12%	13,14%
----- spese di gestione	144.071,42	25,42%	315.632,60	21,74	217.395,74	15,15	54,35%	45,19%
----- Canoni Leasing	2.728,20	0,48%	15.078,89	1,04	18.077,88	1,26	-25,02%	-16,59%
----- Tributi IMU e TIA	18.851,00	3,33%	130.345,08	8,98	50.000,00	3,48	97,91%	160,69%
Totale Spese di gestione	165.650,62	29,23%	461.056,57	31,76	285.473,62	19,90	64,07%	61,51%
Utile/Perdita Operativo Lordo	68.830,54	12,15%	-188.010,24	-12,95	-44.145,55	-3,08	136,61%	325,89%
Ammortamenti	60.114,62	10,61%	180.750,58	12,45	185.000,00	12,89	66,74%	-2,30%
Utile/Perdita Operativo	8.715,92	1,54%	-368.760,82	-25,40	-229.145,55	-15,97	102,36%	60,93%
Contributi per investimento RSA	266.053,93	46,95%	388.000,00	26,73	229.505,55	16,00	31,43%	69,06%
Utile/Perdita Operativo netto	274.769,85	48,49%	19.239,18	1,33	360,00	0,03	-1328,%	5244,22%
Oneri finanziari	-8.715,92	-1,54%	-17.098,40	-1,18	-360,00	-0,03	49,02%	4649,56%
Proventi e oneri straordinari	0,00	0,00%	4.617,82	0,32	0,00	0,00	0,00%	0,00%
Utile Esercizio Ante Imposte	266.053,93	46,95%	6.758,60	0,01	0,00	0,00	0,00%	0,00%

I ricavi per erogazione servizi, ammontano per l'anno 2013 a 1.592.864,81 euro. In particolare:

	Ricavi 2013
OSPITI CONVENZIONATI	689.601,37

HOSPICE	181.550,46
OSPITI PRIVATI	239.102,80
RICOVERI TEMPORANEI D'URGENZA	481.134,72
PRESTAZIONI PARRUCCHIERE	90,24
RECUPERO SPESE BOLLI	835,22
PASTI PARENTI OSPITI	550,00
VENDITE RESIDENZA SANITARIA ASS.	1.592.864,81

Dal mese di settembre 2013 c'è stato il trasferimento del reparto hospice dell'ASL 12 Versilia

alla Casa di Cura San Camillo, in quanto, per ragioni economiche, l'ASL non ha ritenuto opportuno procedere ad adeguare le tariffe e quindi a stipulare una nuova convenzione con l'azienda. Dal mese di settembre 2013 tuttavia la gestione dell'hospice è stata comunque effettuata con spirito di solidarietà pubblica, autorizzata dall'Amministrazione Comunale a carico del Comune e non più a carico dell'Asl. Questo ha determinato in pratica i 70.000 euro di ricavi derivanti dal contratto di servizio con il Comune.

La struttura, entrata definitivamente a regime nel 2013, ha visto però protrarsi i tempi della gara d'affidamento per la gestione dei servizi dedicati agli utenti (gara vinta poi dal Consorzio Costa) causando quindi un incremento dei costi di gestione rispetto a quelli preventivati.

La residenza non è ancora a pieno regime; la capienza media è di circa 40 posti letto. Dalla riclassificazione gestionale si evince come comunque si riesca ad ottenere il pareggio della gestione operativa, esclusi cioè gli ammortamenti i tributi e gli interessi.

RICLASSIFICAZIONE GESTIONALE ANNO 2013	PREVISIONE			CONSUNTIVO						
	Parziale	Totale	Risultato	Parziale	Totale	Risultato	Risultati per quota ospite			
Ricavi										
convenzionati--> 18,75	687.712,70			691.076,83			99,34			
R.T.U.-----> 8,00	338.927,68			481.134,72			120,55			
Privati -----> 5,67	247.680,00			239.102,80			121,93			
Hospice -----> 7,00	305.327,12			181.550,46			112,90			
integr.Com. Viareggio	105.120,85	1.684.768,35		70.000,00	1.662.864,81	1.662.864,81	4,82	114,55	114,55	
Costi Servizio										
Cooperativa - rsa	1.004.665,63			1.110.171,30			86,00			
Cooperativa - hospice	379.065,08	1.383.730,71	301.037,64	223.783,28	1.333.954,58	328.910,23	139,17	91,89	22,66	
Costi Personale										
Coordinatore	24.167,29			30.000,00			2,07			
Amministrativo	12.012,25			11.863,90			0,82			
Reception L. 68	24.024,49	60.204,02	240.833,62	14.000,00	55.863,90	273.046,33	0,96	3,85	18,81	
Costi per Servizi										
- Costi gestione cucina	143.540,00			123.190,36			8,49			
- Presidi di incontinenza	21.478,50			18.429,45			1,27			
- Paraf.co prod.farma	8.400,00			13.589,39			0,94			
- Acq.mat.consumo	3.050,01			10.438,84			0,72			
- manutenzioni	18.486,51	194.955,02	45.878,60	13.889,20	179.537,24	93.509,09	0,96	12,37	6,44	
Costi per Servizi 2										
- Consumi acqua	1.500,00			18.382,73			1,27			
- Consumi Gas	3.000,00			0			0,00			
- Consumi Enel	7.500,00			56.555,80			3,90			
- Consumi Telefonici	3.240,72			1.065,30			0,07			
- Altri costi	7.200,00	22.440,72	23.437,88	52.091,68	128.095,51	-34.586,42	3,59	8,82	-2,38	
Oneri/Spese Diverse										
- Tributi	50.000,00			49.348,10			3,40			
- Altri oneri		50.000,00	-26.562,12	83.141,83	132.489,93	-167.076,35	5,73	9,13	-11,51	
Ammortamenti										
- Immobilizzazioni	180.000,00			175.595,28			12,10			
- Immateriali	5.000,00			11.896,30			0,82			
- Leasing	18.077,88	203.077,88	-229.640,0	15.933,89	203.425,47	-370.501,82	1,10	14,01	-25,52	
Interes/Oneri bancari										
- Oneri Bancari	360,00			17.098,40			1,18			
- Mutui	0,00	360,00	-230.000,0	0,00	17.098,40	-387.600,22	0,00	1,18	-26,70	
Provti/Oneri straordi										
- Oneri straordinari	0,00			9.346,52			0,64			
- Proventi straordinari	0,00	0,00		8.964,34			0,62			
- Contr. c/imp. invest.to	230.000,00	230.000,00	0,00	388.000,00	387.617,82	17,60	26,73	26,70	0,00	

Il pareggio della gestione è stato raggiunto con la fatturazione dei servizi al Comune di Viareggio (come previsto dal contratto di servizio per l'hospice) per euro 70.000,00 e della quota di un contributo in conto impianti a copertura dell'investimento effettuato dall'Azienda. Quest'ultimo importo è stato determinato sulla base delle quote capitale rimborsate per il mutuo CRL contratto dall'azienda.

I dati della copertura del 2013: presenze mensili e media giornaliera

TIPOLOGIA OSPITI	GEN.	FEB.	MAR.	APR.	MAG.	GIU.	LUG.	AGO.	SET.	OTT.	NOV.	DIC.	TOT.
CONVENZ.TI	461	423	465	451	459	437	617	726	678	698	709	833	6.957
PRIVATO	139	182	205	185	141	174	154	174	156	186	155	110	1.961
RITU	310	290	340	319	329	356	378	398	254	238	384	395	3.991
HOSPICE	205	204	199	202	204	201	182	200	11	0	0	0	1.608
TOTALE	1.115	1.099	1.209	1.157	1.133	1.168	1.331	1.498	1.099	1.122	1.248	1.338	14.517
Media Ospiti convenz.ti	14,87	15,11	15,00	15,03	14,81	14,57	19,90	23,42	22,60	22,52	23,63	26,87	19,06
Media Ospiti privati	4,48	6,50	6,61	6,17	4,55	5,80	4,97	5,61	5,20	6,00	5,17	3,55	5,37
Media Ospiti RTU	10,00	10,36	10,97	10,63	10,61	11,87	12,19	12,84	8,47	7,68	12,80	12,74	10,93
Media Ospiti hospice	6,61	7,29	6,42	6,73	6,58	6,70	5,87	6,45	0,37	0,00	0,00	0,00	4,41

Per quanto riguarda la qualità del servizio, l'azienda è molto attenta a quelle che sono i pareri dei propri assistiti in riferimento alla qualità dei servizi all'interno della residenza sanitaria. Alle persone residenti ed ai loro familiari/persona di riferimento viene chiesto di valutare il servizio offerto dalla cooperativa mediante la compilazione di un questionario, somministrato in forma anonima, una volta all'anno. Le domande sono suddivise in quattro "Aree di Qualità": Organizzazione del servizio, Assistenza, Aspetti Alberghieri, Area informazione; nonché da spazi in cui gli interessati possono esporre liberamente commenti e suggerimenti.

La valutazione sui punti individuati viene effettuata utilizzando una scala di gradimento:

	Per niente
	Molto Poco
	Poco
	Abbastanza
	Molto

Nel 2013 i dati sulla qualità percepita sono così esposti.

Sono stati consegnati 45 questionari, di cui sono ritornati 21. Gli utenti hanno una media di 76 anni, 9 donne, 11 uomini e 1 non risposto.

	M	F	n /r
Organizzazione generale del servizio			
Abbastanza soddisfatta	8	4	1
Molto	3	5	
Accoglienza nei primi giorni			
Abbastanza soddisfatta	7	6	1
Molto	4	3	

Area infermieristica

		F	M	N/R
Personale Infermieristico	Professionalità			
	Abbastanza adeguato	1	2	1
	Molto	8	9	
	Cortesia			
	Abbastanza adeguato	1	3	
	Molto	8	3	1
	n/r		5	1
	Disponibilità all'ascolto			
	Abbastanza adeguato	1	3	1
	Molto		3	
	n/r	8	5	1
	Capacità di tranquillizzare e mettere a proprio agio			
	Poco			1
	Abbastanza adeguato	2	1	
	Molto	7	5	
	n/r			3

Area assistenza

		F	M	N/R
Personale di Assistenza	Professionalità			
	Abbastanza adeguato	3	5	1
	Molto	6	10	
	n/r			1
	Cortesìa			
	Abbastanza adeguato	2	2	
	Molto		4	1
	n/r	6	2	1
	Disponibilità all'ascolto			
	Abbastanza adeguato	1	3	1
	Molto		3	
	n/r	8	5	1
	Capacità di tranquillizzare e mettere a proprio agio			
	Abbastanza adeguato	2	1	
	Molto	7	5	
n/r			3	

Area fisioterapica

		F	M	N/R
Fisioterapisti	Professionalità			
	Abbastanza adeguato	4	4	1
	Molto	5	3	
	n/r			1
	Cortesìa			
	Abbastanza adeguato	1	3	
	Molto		3	1
	n/r	8	5	1
	Disponibilità all'ascolto			
	Abbastanza adeguato	1	4	1
	Molto	8	2	
	n/r		5	1
	Capacità di tranquillizzare e mettere a proprio agio			
	Poco			1
	Abbastanza adeguato	2	3	
Molto	7	5		
n/r			3	

Servizi alberghieri

Ospitalità Offerta	F	M
Abbastanza soddisfatta	3	5
Molto	6	5
Poco soddisfatta		1
N/R	1	1
Varieta' dei Menu		
Abbastanza soddisfatta	1	3
Molto		2
Poco soddisfatta		1
n/r	8	5
Qualità dei pasti		
Abbastanza soddisfatta	4	5
Molto	5	5
Poco soddisfatta		1
n/r	1	1
Servizio di pulizie		
Abbastanza soddisfatta	2	4
Molto	7	7
n/r	1	1
Guardaroba		
Abbastanza soddisfatta	3	3
Molto	5	8
n/r	1	1

Dalle tabelle sopra esposte si può evincere una buona qualità del servizio percepita in prima persona da coloro che ne sono i fruitori.

Iniziative dell'Azienda: i circa 20 posti disponibili all'interno della residenza sanitaria rappresentano indubbiamente uno spreco di risorse. Una struttura pubblica di questo tipo, anche per mantenere una certa efficienza deve essere completamente utilizzata; ciò rappresenta in primis un servizio sociale per i cittadini non autosufficienti e ai loro bisogni e in secondo luogo un maggior ritorno economico dell'attività e del suo ingente investimento posto in essere. Difatti il Consiglio d'Amministrazione di Asp si sta adoperando presso l'ASL e presso il Comune di Viareggio per avere un incremento di posti convenzionati.

Accanto a questa "opera di convincimento", il Consiglio d'amministrazione dell'azienda ha approvato la possibilità di ricevere all'interno della residenza anche anziani parzialmente autosufficienti e dunque bisognosi di un minor grado di assistenza, a tariffe più accessibili; un aumento quindi del ventaglio dei servizi offerti alla popolazione.

Dunque per la dotazione di posti letto destinata al privato si affianca, accanto alla tariffa base per anziani totalmente non autosufficienti, un'articolazione tariffaria più "leggera" per situazioni di minore gravità. Si è pensato di rivolgersi a quegli anziani che, più o meno autonomi negli spostamenti, necessitano di un aiuto nello svolgimento dei normali atti della vita quotidiana – nel bagno, nell'igiene, nell'assunzione dei pasti – e di un controllo nell'assunzione dei farmaci. In relazione alla gravosità dell'impegno assistenziale e sanitario sono state individuate due possibili rette giornaliere: di 100 euro e 80 euro.

ASA Servizi sociali

Dando uno sguardo al Contratto di Servizio stipulato tra l'azienda e il Comune, evinciamo le finalità, i ruoli e le competenze dei contraenti.

Una premessa: il nuovo oggetto sociale che il Consiglio Comunale ha voluto dare ad Asp è motivato dal fatto che l'estensione della nuova attività dalla gestione delle farmacie comunali, rappresenta uno strumento per accrescere la penetrazione e il radicamento nel tessuto sociale comunale e del suo ambito operativo e dunque aprire prospettive di positive ricadute sull'attività delle farmacie in ottica sinergica; tutto ciò fa presupporre una migliore e più completa offerta ai cittadini, in particolar modo a quelli più svantaggiati.

L'oggetto dell'attività regolata diventa quindi "Servizi Sanitari o Socio-assistenziali"

- Gestione farmacie comunali
- Informazione ed educativa sanitaria
- Assistenza domiciliare
- Trasporto portatori di handicap

La finalità del Contratto di Servizio in questione è quella di promuovere e consolidare un sistema gestionale coerente con le linee di indirizzo comunali, e dare rilevanza a criteri di efficacia, efficienza e economicità, assicurando un livello percepito alto di qualità erogata.

Ruoli e competenze

Al Comune spettano funzioni di indirizzo e controllo

- La programmazione e gli orientamenti generali dei servizi
- Verifica e controllo
- Definizione dei livelli di integrazione socio-sanitaria
- Promozione dei rapporti di collaborazione con associazioni di volontariato, privato sociale etc.. in un ottica a “rete”
- Identificazione dei bisogni e definizione dei programmi a favore dei cittadini
- Nomina di un proprio referente in merito a tali servizi

L’Azienda, per tutta la durata del servizio, svolge i seguenti compiti:

- Coordinamento dei livelli organizzativi dei servizi erogati
- Garantire l’attuazione di progetti di informativa educativa e sanitaria
- Garantire l’attuazione di progetti assistenziali
- Programmazione e gestione delle risorse economiche
- Gestione dei rapporti con i soggetti dei servizi
- Partecipazione ad iniziative di collaborazione con il volontariato e privato sociale

Le modalità di gestione e organizzazione di questi servizi sono definiti dall’azienda in modo autonomo. Asp può gestire questi servizi in maniera diretta, tramite cioè proprio personale, o usufruire di personale indiretto, quale una cooperativa sociale, onlus, imprese terze, individuate tramite bando.

Per quanto riguarda i rapporti economici intercorrenti tra Ente locale e Asp, l’Azienda assicura l’erogazione dei servizi tramite le proprie risorse economiche.

Qualora l’entità dei servizi attivati comportasse costi eccedenti le disponibilità aziendali, la copertura delle eccedenze è a carico del Comune a cui l’azienda emette fattura. In ogni caso resta fermo l’obbligo del Comune di ripianare l’eventuale disavanzo d’esercizio ai sensi del D.L.18/8/2000. il Comune è obbligato a trasferire all’azienda eventuali

contributi Regionali o Nazionali destinati al finanziamento dei servizi oggetto del contratto.

Nel caso in cui il Comune determinasse una tariffa a carico dell'utente relativa a questi servizi, tale tariffa dovrà essere corrisposta in favore di Asp, che è autorizzata a porre in essere i sistemi di riscossione più adeguati. In mancanza di una definizione della tariffa da parte del Comune, l'azienda può fornire la prestazione di carattere sociale e assistenziale anche a soggetti privati che ne fanno richiesta ma che tuttavia non rientrano negli elenchi nominativi forniti dal Comune; in questo caso sarà l'azienda che determinerà in modo autonomo il corrispettivo.

Per quanto riguarda il controllo della spesa, ci deve essere un continuo scambio di informazioni con il Comune e in particolar modo con il referente preposto, circa l'andamento della spesa.

In particolare l'azienda deve redigere e trasmettere mensilmente una relazione nella quale vengono evidenziati:

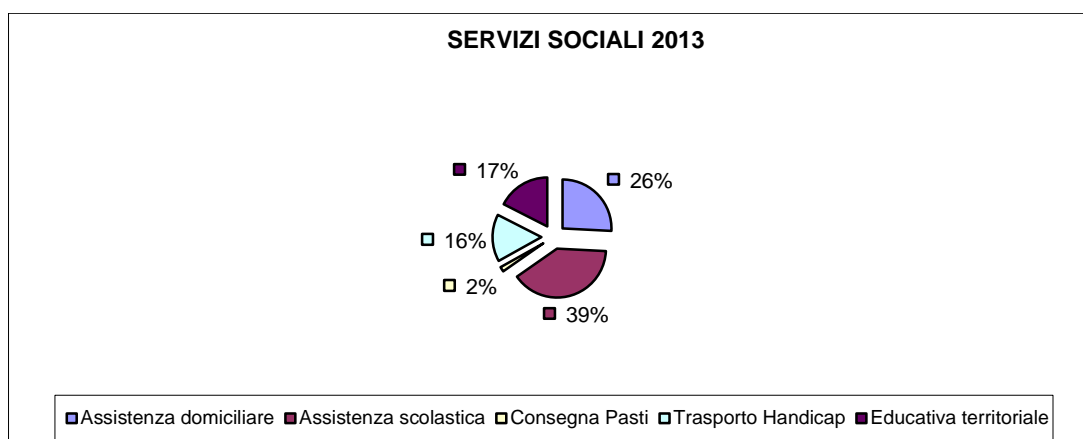
- I servizi attivati e il monte ore relativo
- Le variazioni apportate ai servizi già attivati
- Il monte ore dei servizi già erogati con la loro relativa spesa
- Il monte ore impegnato per i servizi da svolgere fino al 31/12 e la spesa relativa

I flussi informativi tra Ente Locale ed Azienda devono essere veloci e efficaci e devono essere visti all'interno di un percorso che vede la progressiva deburocratizzazione e snellimento dei rapporti, tali da migliorare anche la gestione del servizio medesimo e i rapporti intercorrenti cittadino/azienda.

A tale scopo evidenziamo la fondamentale importanza dei rapporti tra il cittadino/utente finale e il Comune/Azienda. La qualità percepita dal cittadino in merito ai servizi che riceve dipende anche dalla disponibilità comunicativa e empatica che riceve quando si interfaccia con il Comune/Azienda; modalità veloci, minor presenza di burocrazia, pratiche trasparenti e naturalmente qualità personali di chi interagisce con l'utente sono da ricercare con forza in quanto determinano un buon espletamento di un servizio o quantomeno il cercare di risolvere un problema al cittadino. Si determina così un circolo virtuoso nel quale "lavoratori pubblici contenti alimentano cittadino contenti" e

viceversa; se all'interno di una azienda si lavora bene, questa qualità è percepita anche esternamente.

RAFFRONTO CONSUNTIVO 2013 - 2012 E PREVISIONE 2013								
CONTO ECONOMICO RICLASSIFICATO SERVIZI SOCIALI TERRITORIALI								
	A		B		C		A-B	B-C
	Consuntivo		Consuntivo		Previsione		var.ne	var.ne
	2012	%	2013	%	2013	%	+/-%	+/-%
Ricavi Contratto di Servizio Comune	841.500,41	98,72%	807.000,00	98,85%	775.000,00	98,69%	-4,28%	4,13%
Ricavi per erogazione servizi	10.906,00	1,28%	9.349,40	1,15%	10.281,60	1,31%	-16,6%	-9,07%
Totale Ricavi	852.406,41	100,00%	816.349,40	100,00%	785.281,60	100,00%	-4,42%	3,96%
Assistenza domiciliare	254.716,54	39,83%	165.025,95	25,81%	190.463,50	28,27%	-54,3%	-13,36%
Assistenza scolastica	208.614,79	32,62%	252.519,12	39,49%	247.454,06	36,73%	17,39%	2,05%
Consegna Pasti	12.364,38	1,93%	10.291,36	1,61%	12.001,01	1,78%	-20,1%	-14,25%
Trasporto Handicap	96.207,70	15,05%	99.750,08	15,60%	109.591,92	16,27%	3,55%	-8,98%
Educativa territoriale	87.761,83	13,72%	111.877,36	17,50%	114.118,87	16,94%	21,56%	-1,96%
Totale Costi Contrattuali Servizi erogati	659.665,24	103,16%	639.463,87	100,00%	673.629,36	100,00%	-3,16%	-5,07%
Margine lordo	192.741,17	22,61%	176.885,53	21,67%	111.652,24	14,22%	-8,96%	58,43%
Costo del lavoro per gestione Servizi Sociali	62.845,59	7,37%	62.845,38	7,70%	61.576,85	7,84%	0,00%	2,06%
Margine netto	129.895,58	15,24%	114.040,15	13,97%	50.075,39	6,38%	-13,9%	127,74%
----- spese di gestione	48.317,63	70,51%	28.550,56	41,66%	10.061,06	14,68%	-69,2%	183,77%
----- Tributi IMU e TIA	19.934,31	29,09%	39.978,11	58,34%	17.725,00	25,87%	50,14%	125,55%
Totale Spese di gestione	68.251,94	99,60%	68.528,67	100,0%	27.786,06	40,55%	0,40%	146,63%
Utile/Perdita Operativo Lordo	61.643,64	7,23%	45.511,48	5,58%	22.289,33	2,84%	-35,4%	104,19%
Ammortamenti	4.633,06	0,57%	1.959,49	0,24%	2.000,00	0,24%	-136,%	-2,03%
Utile/Perdita Operativo netto	57.010,58	6,69%	43.551,99	5,33%	20.289,33	2,58%	-30,9%	114,65%
Oneri finanziari	-56.655,34	-6,94%	-60.230,78	-7,38%	-20.000,00	-2,45%	5,94%	201,15%
Proventi e oneri straordinari	-355,24	-0,04%	-5.141,35	-0,63%	0,00	0,00%	93,09%	
Utile Esercizio Ante Imposte	0,00	0,00%	-21.820,14	-2,67%	289,33	0,04%	100 %	-7641%



Servizi Sociali	TRASP. HANDICAP	ASS. DOMICIL.RE	PASTI	SOST. SCOLA.CO	ASSIS. A.S.L.	EDU.VA TERR.LE	TOTALE	CARICO COMUNE
2000	142.780	282.792	18.124	75.523	13.203	0	532.421	27.919
2001	128.670	316.797	15.305	91.592	5.096	0	557.461	77.467
2002	111.840	276.130	8.671	94.660	40.481	27.526	559.308	73.000
2003	106.465	234.882	9.266	98.078	71.395	85.610	605.696	0
2004	102.764	301.000	14.427	103.272	86.405	94.046	701.916	170.000
2005	70.527	277.719	10.138	110.743	33.468	77.573	580.167	38.982
2006	76.376	308.498	9.944	131.752	0	75.470	602.039	137.500
2007	78.805	302.967	8.899	148.610	0	71.300	610.582	229.575
2008	93.106	281.246	9.567	142.218	0	86.484	612.620	380.000
2009	85.448	327.695	14.755	130.112	0	83.999	641.920	405.249
2010	84.236	274.464	27.197	153.572	0	87.276	626.744	620.000
2011	85.082	257.435	37.320	177.647	0	79.863	637.347	810.000
2012	96.965	254.716	12.364	208.614	0	90.121	662.780	841.500
2013	99.750	165.025	10.291	252.518	0	111.877	639.461	807.000
TOTALE	1.362.814	3.560.667	206.268	1.918.911	250.048	971.145	8.570.462	4.618.192

La tabella sopra esposta commenta l'azione complessiva di ASP che nel corso degli anni ha investito i propri utili nell'ambito della gestione dei servizi sociali. Dalla tabella risulta evidente l'aumento dell'impegno comunale negli ultimi tre anni 2011 – 2013, anni interessati dall'importante investimento effettuato riguardante la realizzazione della RSA e il relativo avviamento che finchè non sarà maggiormente a regime, inciderà su tutta l'azienda. Per l'anno successivo, l'impegno del Comune potrà ritornare ai livelli del 2010, cioè pari al solo valore dei servizi erogati. Si registra comunque come dal 2000, il totale dei servizi sociali erogati alla cittadinanza sia di 8.570.452 euro, a fronte di un esborso del Comune di “soli” 4.618.192 euro; questo sta a significare quanto l'azienda grazie ai suoi settori più proficui, riesca a diminuire nel tempo l'esborso del denaro comunale.

L'effetto della gestione dei servizi risulta evidente analizzando la costanza del valore globale dei servizi erogati che consente allo specifico settore dell'amministrazione comunale di gestire il bisogno e le richieste di servizio mantenendo costante il budget stabilito. A tal fine si ricorda che il servizio è attivato su autorizzazione degli Uffici del settore Sociale del Comune di Viareggio come previsto dal contratto di servizio stipulato.

Nuovi servizi

Nidi comunali

Dall'1/01/2015 Asp gestisce anche i nidi comunali. Fino a tale data la gestione era di competenza del Comune che affidava il servizio ad una Cooperativa il cui contratto era in scadenza al 31/12/2014 e non più prorogabile. In un'ottica di contenimento generale dei costi e di riduzione di spesa e di razionalizzazione economica è stata verificata la possibilità di dare in carico tale servizio all'Azienda. Da notare il fatto che la spesa impegnata per questi servizi da parte del Comune ammonta per il 2013 a 1.834.220 euro e per il 2014 a 1.965.673.

L'Azienda ha quindi messo in atto un piano economico per cui può assicurare lo svolgimento del servizio per una spesa annua a carico dell'Ente pari a 1.680.208. Questa riduzione della spesa è coerente con gli indirizzi di risanamento finanziario in corso, dal momento che realizza una progressiva diminuzione della spesa rispetto agli anni precedenti.

A tal proposito l'Ente ha deciso di affidare il servizio ad Asp con la delibera del 31/12/2014 a partire dal 1/1/2015; come si può vedere i tempi sono stati molto stretti, ma nonostante tutto il CDA di Asp ha recepito in tempi brevi la modifica statutaria, mettendo subito in pratica le iniziative organizzative.

Il Comune ha così deciso per l'affidamento all'Azienda, per 6 mesi (gennaio-giugno), del servizio;

la spesa impegnata ammonta ad euro 1.008.168,23.

La gestione degli asili nido da parte dell'Azienda consentirebbe di realizzare una piena sinergia con gli altri servizi, refezione scolastica, servizi ausiliari e farmaceutica, consentendo la possibilità di una riorganizzazione più efficiente degli stessi che comporta un'ottimizzazione e una minore onerosità del servizio.

Il Comune comunque rimane centrale e manterrà la titolarità della funzione esercitando compiti di indirizzo, vigilanza e controllo sugli obiettivi assegnati dell'Azienda.

L'oggetto della prestazione alla base del contratto di servizio tra Ente Locale e Azienda è :

1. prestazioni per attività educativa ausiliaria
2. prestazioni per attività educative e ludico-ricreative
3. ogni altra prestazione affine (mensa etc..)

L'attività viene erogata in 9 plessi, che raccolgono bambini in età compresa tra 3 mesi e 3 anni e che nel quadro di una politica socio-educativa della prima infanzia, concorre con la famiglia e l'ambiente sociale al completo sviluppo del bambino. L'erogazione del servizio è ispirata a principi di imparzialità obbiettività e uguaglianza.

All'amministrazione comunale competono le funzioni di regolamentazione, progettazione, indirizzo e coordinamento pedagogico.

All'Asp compete :

- la predisposizione del progetto gestionale e organizzativo elaborandolo sulle basi dei regolamenti regionali in materia
- attuazione delle diverse fasi che compongono il servizio
- gestione amministrativa del pagamento delle rette, provvedendo a rendicontare mensilmente quanto incassato e a conguagliare quanto dovuto per la gestione
- elaborare proposte di miglioramento gestionale dei servizi

Il Comune e Asp cooperano per migliorare il servizio e nel favorire un sistema integrato di scambio di informazioni e flusso di dati e nella promozione dell'attività svolta dall'Azienda.

Circa i rapporti finanziari tra Comune e Asp, quest'ultima rimette mensilmente agli uffici del Settore Politiche Educative l'andamento della spesa sostenuta e la sua proiezione alla fine dell'anno per un controllo feed-forward sulle risorse spese. A fine mese l'Azienda emetterà fatture relative a :

- servizi asili nido comunali
- attività ausiliarie di assistenza e cura
- prestazioni educatrici di sostegno
- prestazioni effettuate alle scuole dell'Infanzia per sorveglianza degli alunni su scuolabus
- prestazioni straordinarie richieste dal Comune
- prestazioni di eventuali servizi per attività di manutenzione
- costi amministrativi
- fornitura e manutenzione attrezzature di cucina e lavatrici

Le fatture sono intestate al Settore Politiche Educative e trasmesse all'Ufficio Protocollo Generale. Il pagamento delle fatture relative al costo di personale deve avvenire entro il giorno 15 del mese successivo alla data della fattura; per tutto il resto deve avvenire a 30 giorni dalla fattura.

Con la stipula del Contratto di Servizio si è costituito un gruppo di lavoro tra il settore Politiche Educative e l'Azienda al fine di monitorare l'affidamento dei servizi e razionalizzare gli interventi operativi e pedagogici. Il Contratto come detto ha durata fino al 30 giugno 2015.

Pulizie immobili comunali

Come accennato precedentemente, l' Azienda Speciale ha acquisito un altro servizio al 31/12/2014 : il servizio di pulizia degli immobili in proprietà ed in gestione al Comune;

basso 0,531 mq/mese

Le aree tecniche corrispondono a ripostigli, depositi, archivi morti e scantinati; luoghi dove non serve un servizio di pulizia continuativo.

Da notare come la spesa impegnata dal Comune per l'anno 2013 risulta di euro 613.492,46; per il 2014 di 454.111,03 euro. Per il 2015, il Comune non vuole spendere più di 321.247,43 euro; tale quantificazione è coerente con gli indirizzi di risanamento finanziario in corso, dal momento che si realizza una progressiva diminuzione della spesa rispetto agli anni precedenti.

La superficie totale su cui effettuare la pulizia è per un totale di 16.254,17 mq per una tariffa di 1,350 mq/mese comprensiva delle seguenti tipologie di intervento :

- Pulizia a standard medio degli ambienti adibiti ad uffici, sale mussali, corridoi e scale per almeno tre giorni alterni alla settimana
- Pulizia a standard alto degli ambienti adibiti a servizi igienici per cinque giorni alla settimana (escluso il sabato e la domenica)

L'Asp per lo svolgimento del servizio dovrà provvedere alla raccolta differenziata dei rifiuti, dovrà utilizzare prodotti ed impiegare attrezzature e macchine in propria disponibilità, dovrà utilizzare prodotti chimici rispondenti alle normative vigenti e deve rifornire negli appositi contenitori carta asciugamani, carta igienica e sapone liquido.

3.2.4 Interventi strategici, organizzativi e finanziari

Si riepilogano di seguito gli interventi che l'azienda ha già implementato o che vorrebbe predisporre. Come visto, l'ASP di Viareggio si occupa di servizi pubblici locali alla cittadinanza. È formata al suo interno da Aree Strategiche d'Affari: quelle più redditive come le ASA farmacie comunali e cimitero si occupano del "finanziamento", insieme

naturalmente all'Ente locale in base ai vari contratti di servizio, di quelle più sociali come la gestione delle mense scolastiche e servizi ausiliari e i servizi sociali in senso stretto.

Avendo l'Azienda per definizione "obbligo di pareggio di bilancio", risulta facile capire che più i risultati economici e finanziari dell'Azienda migliorano, meglio sarà per il Comune che sarà chiamato a partecipare finanziariamente in maniera minore.

Risulta intuitivo capire che data la complessa situazione in cui versa l'Ente Locale proprietario da tanti anni a questa parte, ogni situazione che potrebbe comportare un miglioramento delle proprie casse rappresenterebbe senz'altro un fattore positivo, anche in una chiave di risanamento che il Comune deve per forza affrontare anche in relazione alle sue aziende e società partecipate e alle loro performance.

Interventi strategici

Farmacie

Ritornando all'Azienda, possiamo senz'altro notare la grande importanza che riveste l'ASA farmacie. La complessa situazione creditoria verso il comune di riferimento ha creato dei forti problemi dal punto di vista della relazione con i fornitori. L'Azienda non può permettere specialmente in relazione alla forte redditività del settore una perdita del margine d'acquisto che pregiudicherebbe le performance dell'intera compagine aziendale. Per questo ha avviato delle importanti relazioni con le altre società e aziende dei comuni della Versilia che si occupano della gestione delle farmacie comunali; lo scopo è quello di avere una gestione accentrata degli acquisti dei medicinali e quindi migliorare il peso commerciale con i grossisti e le case farmaceutiche. In particolare, rivolgendosi direttamente alla casa farmaceutica per l'acquisto dei medicinali da rivendere, ci sarebbe la possibilità di ulteriori sconti e quindi un conseguente aumento del margine.

L'Azienda ha messo in atto anche un'altra iniziativa commerciale; lo scopo è quello di fidelizzare i propri clienti con l'introduzione della Carta Salute ASP. Si tratta di una carta che da diritto all'acquisizione di punti ogni volta che si effettua un acquisto di un prodotto da banco; i punti successivamente possono essere usati per il ritiro di premi, che possono essere anche sconti per il servizio mensa scolastica; una sinergia in questo senso tra settore farmacia e settore mensa.

L'azienda prosegue perciò con forza nella campagna pubblicitaria volta a far conoscere la Carta Salute e i relativi benefici, non solo ai clienti delle farmacie ma anche ai

farmacisti stessi che sono a stretto contatto con la clientela e quindi in grado di far apprezzare meglio i benefici dell'iniziativa ai fruitori finali.

Per quanto riguarda invece la parafarmacia, l'azienda vuole provare a trasformarla in farmacia non appena il piano organico lo consenta. È situata all'interno di un centro commerciale e in prossimità di un distretto sanitario, quindi si rileva la forte valenza strategica, suffragata anche dai buoni risultati di gestione ottenuti nell'ultimo anno di analisi che hanno registrato un raddoppio del fatturato rispetto all'anno precedente.

Cimitero

Il grande sovradimensionamento dell'investimento del cimitero di Torre del Lago è tutt'oggi poco sfruttato e ha bisogno di continui interventi di miglioramento strutturale. Si registra la possibilità di un maggior sfruttamento con l'impianto di cremazione che verrebbe situato proprio all'interno del cimitero di Torre del Lago. Il progetto di costruzione dell'impianto è nei piani programmi della azienda da tre anni, ma ancora non ha avuto il via libera ufficiale dal parte del Comune. Si ricorda a tal fine che la decisione finale in merito spetta al Comune in quanto ha il potere di "indirizzo e vigilanza" sull'azienda. Nonostante il progetto venga posto in essere con risorse interne all'azienda, nonostante che goda della piena fattibilità economica, nonostante che la redditività del progetto consenta di liberare risorse importanti che successivamente possono essere impiegati in altri frangenti (o per migliorare la situazione debitoria a breve) e ultimo ma non meno importante fattore è la risposta ad un nuovo e preciso bisogno della comunità locale, non è stato ricevuto ancora l'avallo da parte del Comune. Il management dell'Azienda spera che il nuovo corso della politica viareggina abbia una visione strategica e lungimirante e quindi sappia saper cogliere questa occasione accantonando quegli stereotipi che fino ad adesso non hanno permesso l'implementazione del progetto.

RSA

Anche la Residenza Sanitaria Assistita, ha delle potenzialità che possono essere sfruttate a pieno.

A seguito dell'ingente sforzo economico per acquisire lo stabile dalla ASL (ricordiamo che una parte dello stabile è la sede dell'Amministrazione dell'Azienda) solo nel 2013 abbiamo cominciato a registrare i primi flussi finanziari. Le performance della struttura possono essere migliorate incrementando il grado di copertura degli ospiti convenzionati

con la ASL; a tal fine continua l'opera di convincimento degli organi direttivi dell'ASP presso appunto la azienda, facendo leva sulla possibilità di sfruttamento di una struttura pubblica la cui inefficienza deve essere minimizzata.

Proprio per aumentare il grado di copertura della struttura, è stata migliorata l'offerta di servizio, includendo un offerta di servizio per le persone la cui non autosufficienza ha carattere temporaneo e non richiede un alto grado di assistenza.

Interventi organizzativi

La struttura aziendale si è arricchita negli ultimissimi giorni del 2014. Con delibera del Commissario Prefettizio infatti dal 1/1/2015 l'azienda ha ricevuto l'incarico di gestire due ulteriori servizi: Pulizie Immobili comunali, che può essere definito come servizio prettamente strumentale all' Ente Locale e Gestione dei Nidi comunali, servizio a domanda individuale.

Prima di affidare tali gestioni, il Commissario ha voluto capire, anche in ragione di un percorso di risanamento e di maggior efficienza che il Comune deve per forza di cose perseguire, le reali capacità dell'azienda di diminuire l'esborso finanziario da parte dell'Ente per l'espletamento di questi servizi.

Le nuove gestioni consentiranno di raggruppare in un unico settore tutti i servizi riferiti alla scuola:

refezione scolastica, servizi ausiliari, fornitura derrate, gestione nidi e servizi di pulizia; questo consentirà di sfruttare le sinergie fra le varie attività, rendendo tutto il settore più efficiente, economico e sostenibile anche per il Comune di Viareggio, con una conseguente diminuzione di impegni finanziari.

Interventi finanziari

Per quanto riguarda gli interventi finanziari, abbiamo visto che l'azienda ha un forte squilibrio. In particolare, una parte importante delle passività a breve finanzia le attività fisse dell'azienda.

L'azienda ha provato a invertire la tendenza e infatti nel 2013 si registra un decremento delle passività a breve termine e un aumento dei debiti a medio/lungo termine.

È stata sfruttata la buona reputazione dell'azienda presso i fornitori e sono state ridefinite due importanti posizioni di debito:

- Una riguardante una riguardante il debito verso l'ASL 12 relativo l'acquisto dell'Immobile della RSA iscritto in bilancio per euro 2.247.000, che ha visto l'accordo per la rateizzazione del debito nel medio e lungo periodo;
- Un'altra riguardante la posizione debitoria verso una società di costruzioni di euro 1.300.000 con la quale si è definita una rateizzazione nel medio/lungo periodo.

Da registrare anche l'apertura di due bandi presso gli istituti di credito per l'ottenimento di due mutui per un importo complessivo di euro 2.750.000, bandi che sono andati deserti a causa della complessa situazione finanziaria del Comune e la conseguente rigidità delle banche verso l'azienda.

Per migliorare la propria situazione finanziaria e alleggerire al contempo la sua organizzazione strutturale, l'azienda sta cercando di vendere l'immobile dove era ubicata la vecchia sede amministrativa. A causa del mercato immobiliare paralizzato, le due aste promosse sono andate deserte.

Seppure con un continuo abbassamento della base d'asta dell'immobile, la quale valutazione si aggira intorno ai 755.000 euro (valore che deriva da una perizia di stima), l'azienda conta di recuperare una certa liquidità.

Questo intervento, insieme allo sblocco dei crediti verso il Comune (i crediti del 2013 vantati verso il Comune di Viareggio sono di competenza dell'organo di liquidazione) consentirebbero all'azienda di migliorare la sua situazione debitoria a breve e di riequilibrare la sua posizione finanziaria; gli istituti finanziari a seguito di queste operazioni ritornerebbero ad aver fiducia nell'azienda e con la contestuale apertura di operazioni di debito a medio/lungo termine, si potrebbero chiudere molte situazioni di debito a breve, compreso un sostanziale reintegro dell'anticipazione di cassa a cui seguirebbe una diminuzione degli oneri finanziari e un abbassamento del rischio di tasso d'interesse.

Tutti gli interventi sopraccitati, si devono necessariamente accompagnare ad una futura gestione più corretta e più puntuale dei debiti che il Comune ha nei confronti dell'azienda strumentale, profondamente legata all'Ente Locale anche dal punto di vista finanziario.

Conclusioni

Le aziende speciali pluriservizi rappresentano forme societarie di gestione di una molteplicità di servizi. Nel caso specifico la ASP Viareggio si occupa della gestione delle farmacie comunali, delle mense scolastiche e servizi ausiliari, dei servizi sociali, dei cimiteri, di una residenza sanitaria assistita (RSA), delle pulizie degli immobili comunali e della gestione dei nidi comunali.

Sotto l'aspetto gestionale il modello organizzativo di Asp è finalizzato ad impiegare le risorse prodotte dai servizi con marginalità positiva (farmacie e cimiteri) sui servizi strumentali gestiti direttamente dell'Azienda per conto dell'Ente Locale (che per natura solitamente presentano marginalità negativa) con l'obiettivo di raggiungere il pareggio di bilancio. Tale modello organizzativo consente di redistribuire direttamente le risorse prodotte dallo stesso cittadino al cittadino. Tale modello organizzativo consente di redistribuire direttamente le risorse prodotte dallo stesso cittadino al cittadino.

Il presente lavoro aveva come obiettivo la verifica delle difficoltà indotte da una Azienda che presenta complessivamente margini di redditività positivi quando si trova a fronteggiare le difficoltà finanziarie del "socio" Comune.

In particolare abbiamo analizzato le possibili azioni di risanamento nell'ottica strategica seppur in un contesto normativo rigido e che quindi consente minori azioni rispetto a quelle consentite a parità di situazione, in un contesto privatistico.

Dal punto di vista strategico le azioni poste in essere sono state rivolte ad un ottenimento di sinergie nei settori strumentali, ad un miglioramento della redditività nei settori commerciali e a migliorare la potenzialità degli investimenti fatti.

Dal punto di vista organizzativo al 2013 i servizi svolti dall'azienda riguardavano la gestione delle farmacie, dei cimiteri, della Rsa, dei servizi socio-assistenziali e la gestione delle mense comunali con annessi servizi ausiliari.

L'attuale struttura aziendale, si è evoluta e consolidata alla fine dell'anno 2014 con gli atti deliberativi adottati dal Commissario Prefettizio. Con tali atti sono stati affidati all'Azienda:

- la gestione degli asili nido e la riorganizzazione dei Servizi Ausiliari;

- il servizio di pulizia degli Immobili di proprietà comunali.

Le nuove gestioni hanno consentito di raggruppare in un unico settore tutti i servizi riferiti alla scuola: refezione scolastica, servizi ausiliari, fornitura derrate, gestione nidi e servizi di pulizia; questo consentirà di sfruttare le sinergie fra le varie attività, acquisendo efficienza, efficacia ed economicità all'intero settore, con ricadute positive sull'Azienda prima e sul Comune di Viareggio successivamente.

A seguito della stipula di questi nuovi contratti di servizio, tuttavia si registrerà però un aumento dell'esposizione che l'Azienda avrà nei confronti dell'Amministrazione locale data dal maggior rapporto finanziario vigente tra le due controparti.

Dal punto di vista dell'azienda occorre quindi che l'Ente locale gestisca in maniera più oculata i rapporti di debito verso l'azienda, non ritardando troppo il corrispettivo versato per l'esercizio dei servizi derivanti dai vari contratti. La difficile situazione finanziaria dell'Ente locale ricade quindi anche sul soggetto partecipato, e in questo caso strumentale, in special modo con forti ritardi nei pagamenti dovuti.

All'interno del mio percorso di tirocinio nell'azienda e soprattutto nel lavoro sviluppato nel presente documento ho potuto constatare in prima persona una certa difficoltà dell'azienda di rapportarsi con i fornitori, che considerano l'Azienda Speciale al pari del Comune dissestato (crisi reputazionale); difficoltà registrata specialmente con alcune case farmaceutiche che addirittura vorrebbero pagamenti anticipati per la fornitura di alcuni prodotti.

Il ritardo dei pagamenti da parte del Comune provoca infatti una carenza di liquidità che a sua volta incide in modo profondo su:

1. Perdita marginalità nel settore farmacia;
2. Aumento oneri finanziari dovuti al continuo ricorso all'anticipazione di cassa;
3. Perdita reputazionale.

Come spiegato in precedenza, una carenza di liquidità a breve comporta un ritardo nei pagamenti alle aziende che forniscono i medicinali, con la conseguenza che l'azienda deve rifornirsi presso i grossisti che praticano tempi di dilazione più lunghi ma prezzi

maggiori, causando un contestuale peggioramento del margine lordo e quindi un peggioramento di tutta la redditività del settore.

Causa inoltre un aumento del ricorso all'anticipazione di cassa che si porta dietro di conseguenza un aumento degli oneri finanziari che come registrato nel 2013 erodono completamente il risultato operativo.

Una delle conseguenze della dichiarazione di dissesto è il congelamento dei crediti vantati nei confronti dell'Ente Locale l'anno precedente a quello a cui si riferisce l'ipotesi di bilancio riequilibrato. Per cui il credito, riferito al 2013, che ammonta a 2.154.155 euro è di competenza dell'organo di liquidazione. L'organo, insediatosi solo il 23 marzo 2015, per problemi legati alla eleggibilità dei membri si occuperà della completa rilevazione di tutti i debiti riferiti all'Ente e solo successivamente provvederà alla liquidazione degli stessi verso i creditori.

Il pagamento di una cifra così sostanziosa dovrebbe garantire comunque una certa disponibilità liquida che permetterebbe un miglior fronteggiamento a breve delle passività dell'azienda. E soprattutto con i rapporti con i fornitori di medicinali in modo da migliorare il margine di modo da far migliore nel complesso la redditività di un settore trainante come quello farmaceutico, che garantirebbe indubbi miglioramenti economici a tutta l'azienda.

Per quanto riguarda invece l'ASA cimitero, che insieme a quella farmacia può essere considerata redditiva anche in considerazione delle sue potenzialità di sviluppo, la nuova amministrazione comunale deve seriamente prendere in considerazione il crescente cambiamento dei bisogni dei cittadini e avallare quindi il progetto dell'impianto di cremazione.

L'impianto comporterebbe non solo il soddisfacimento dei nuovi bisogni mostrati dai cittadini, ragione fondante quando si parla di aziende pubbliche di servizi, ma rappresenterebbe anche una opportunità lungimirante di crescita in quanto l'impianto è in grado di generare marginalità sia nel breve che nel medio lungo termine quando sarà ammortizzato completamente l'investimento necessario. Tuttavia rimane di non facile soluzione l'effetto NIMBY (not in my back yard) che solitamente tali investimenti comportano con conseguente impopolarità "politica" se la cittadinanza non ne ottiene un beneficio immediato.

Anche per quanto concerne la RSA possiamo senza dubbio notare che l'incremento della copertura dei posti garantirebbe performance economiche migliori con contestuale diminuzione, o addirittura annullamento del contributo (previsto dal Comune) in favore dell'azienda. È opportuno quindi fare leva sulla ASL affinché contribuisca a migliorare uno sfruttamento di una struttura pubblica.

Tuttavia da questo punto di vista l'accorpamento previsto per le ASL potrebbe decentrare alcuni servizi rispetto al territorio con conseguenze ricadute negative anche sulla struttura.

Dal punto di vista del riequilibrio finanziario l'amministrazione comunale sta cercando inoltre di vendere, finora con scarso risultato, il fabbricato dove era ubicata la vecchia sede amministrativa. Ci sono state due aste in merito, una a luglio 2014 una ad ottobre dello stesso anno, con progressiva diminuzione del valore di partenza della base d'asta, ma entrambe sono andate deserte. Si prenda nota della complessa situazione che versa nel settore della compravendita degli immobili e della conseguente difficoltà di vendita anche se per le successive aste si prevede una continua diminuzione della base di partenza per migliorare l'appetibilità del bene. In merito all'alienazione della vecchia sede aziendale, si evidenzia che l'Azienda aveva proposto all'Amministrazione Comunale di valutare l'ipotesi di prendere in affitto l'immobile per ottimizzare proprie spese in merito ad affitti passivi che la stessa sta sostenendo, in questo modo non verrebbe svalutato il patrimonio pubblico.

L'alienazione del bene, seppur con le problematiche sopra espresse, dovrebbe consentire il recupero di risorse con conseguente contenimento degli oneri finanziari a carico della gestione.

Sarebbe opportuno inoltre una azione di riequilibrio finanziario, necessaria data la bassa capitalizzazione dell'azienda, in quanto come visto, un importante parte delle passività a breve copre l'attivo immobilizzato. A tal fine l'azienda ha presentato domanda agli istituti finanziari ad accendere due mutui a medio/lungo termine, incontrando però il responso negativo di questi che la considerano rischiosa dato il dissesto comunale.

Come abbiamo detto, l'azienda è gestita secondo il principio dei vasi comunicanti: le ASA più redditizie (farmacie e cimiteri) finanziano le ASA meno redditizie ed incentrate maggiormente a benefici sociali (Servizi sociali e mense). Le azioni sopra esposte permetterebbero di contrastare efficacemente le difficoltà che oggi l'azienda attraversa, e indirettamente migliorerebbe anche la situazione comunale, in quanto essendo

l'obiettivo dell'azienda quello del pareggio di bilancio, le risorse generate dalla stessa consentirebbero un minor carico da parte dell'Ente locale, che oggi versa in uno stato di profonda crisi, oppure si tradurrebbero nella possibilità di un maggior ampliamento del ventaglio dei servizi alla cittadinanza.

Bibliografia e sitografia

Bibliografia

- Rivista Welfare Oggi n. 6/2011
- Rivista Azienditalia n. 11/2012
- Rivista Azienditalia n. 3/2013
- Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali ,a cura di L.Robotti. Gare e contratti nei servizi pubblici locali, L. Bardelli N. Doni
- Il sistema d'azienda e la valorizzazione delle “potenzialità inesprese”, una visione strategica per il risanamento; S. Garzella
- Il governo delle sinergie: sistematicità e valore nella gestione strategica dell'azienda; S. Garzella
- L'organizzazione snella nella pubblica amministrazione; G. Negro
- Il marketing degli enti locali : criticità, strategie, operatività; Cavallone, Colleoni
- Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche; Anselmi, Del bene, Donato, Giovannelli, Marinò Zaccardi merli
- I controlli sulle società partecipate, il revisore degli enti locali; IPSOA
- Il ciclo di gestione delle performance; F. Monteduro
- Relazione: Lo squilibrio finanziario degli Enti Locali; G. Verde
- Relazione: Le società in mano pubblica sono soggette alle procedure concorsuali in caso di insolvenza?; D. Di Russo

Sitografia

- www.osservatorioappalti.unitn.it
- www.diritto24.ilsole24ore.com
- www.ilsole24ore.com
- www.comuneseriate.it
- www.studiocataldi.it
- www.qualitapa.gov.it
- www.adb.opendotcom.it

Ringraziamenti

Ecco la parte più bella mia tesi.

Prima di tutto vorrei fare un ringraziamento speciale ai miei genitori che mi hanno permesso di intraprendere questo cammino universitario e cosa più importante mi hanno educato con il loro esempio e con i loro immensi sacrifici a saper riconoscere il vero valore della vita.

Un ringraziamento alla mia famiglia che mi ha sopportato per 27 anni. A tutti i Cricchio, i Petrelli e in particolar modo alle mie cugine. Un ringraziamento speciale va senz'altro alla Fra che considero una sorella; ci sopportiamo a vicenda da 27 anni. A mia nonna che mi ha cresciuto come se fossi il suo quinto figlio.

Un ringraziamento va senz'altro a tutti gli amici di famiglia, in special modo alla Patri, Alberto, la Vale, la Olga, Beppe, Riccardo e la Raffa. Un grazie anche a Mauro che ormai è uno di famiglia.

Ai miei amici di una vita, con i quali ho condiviso tanti momenti belli e meno belli; so sempre che ci saranno per me e io per loro. Un ringraziamento quindi ai ragazzi del "Gruppo Storico" : Guggio, Fabio, Tommy, Barge, Lorenzino e Tavi. Ma anche Cola e Pes che ho conosciuto più recentemente ma a cui voglio egualmente bene. A Giacomo, Simo e Gemi.

Un ringraziamento anche a Franz, alla "qualità" di Canto con cui ci siamo fatti coraggio durante questi ultimi mesi di studio, a Carletto, ad Andre Sorbo e a tutto il gruppo Ernesta.

Ai ragazzi del tennis; Massi, Tole, Barge, Mauri e Nico. Il tennis è un gioco individuale, ma grazie a loro diventa di squadra.

Un ringraziamento di cuore ad una amica unica come Fiammetta con la quale abbiamo condiviso gran parte della specialistica e l'ultimo esame.

Ai ragazzi dell'Unipi, Ele, Tommy, Urti, Simona, Matti e Enrico che ringrazio per avermi dato una mano con la tesi. A Alessio con il quale ci siamo conosciuti nell'ultimo anno e divideremo insieme la gioia della laurea.

Menzione ai miei compagni di studio del Cp ai quali auguro buona fortuna per le loro lauree; in special modo un in bocca al lupo a Gabri, la Clò e la Giada.

Un sentito grazie anche ai ragazzi dell'ASP e al Direttore.

Un ringraziamento va anche al mio Relatore Prof. Luca Nannini per l'infinita pazienza nei miei confronti.

Infine un ringraziamento anche al mio sport, il tennis, per quello che mi ha saputo dare e che mi darà.

