

# Comune della Spezia



**Piano di azione per la *Governance*  
e il controllo dei servizi esternalizzati  
e sulla partecipazione del Comune  
in società, consorzi, fondazioni ed  
altre forme giuridiche.**

*Arenzano, venerdì 18 Settembre 2009*

Comune della Spezia



**L'evoluzione del quadro normativo, negli ultimi anni, ha avviato una progressiva liberalizzazione ed apertura verso forme di esternalizzazione da parte degli Enti locali nella gestione dei servizi pubblici.**

Il nuovo assetto esige un ripensamento generale dei compiti e delle strutture, in particolare il Comune diviene:

- “azionista” o “proprietario”, interessato a ottimizzare i rendimenti dell'attività imprenditoriale;
- “cliente” ovvero acquirente diretto di servizi prodotti dalle sue aziende;
- “garante”, “regolatore” e “rappresentante” dei cittadini-utenti.

Comune della Spezia



## Comune come garante della qualità dei servizi

I principi generali dell'ordinamento pongono, in capo alla Pubblica Amministrazione competente, il potere e il dovere di assicurare la economicità, l'efficacia ed efficienza dei servizi esternalizzati e gestiti nelle diverse forme gestionali scelte e previste dalle normative.

Appare quindi sempre più evidente l'esigenza di intensificare il rapporto tra Enti Locali ed imprese di pubblici servizi e proprie partecipate.



## Presupposti teorici del sistema di controllo

Il Piano di azione per la governance e il controllo delle società partecipate vuole costituire la declinazione di un sistema di controllo basato su presupposti e modelli teorici quali “*Balance scorecard*” e “*Tableau de bord*”.

Si tratterà quindi di applicare, secondo una logica di continua verifica dei feedback e dei risultati, le metodologie di business intelligence che permettono un approccio di valutazione non solo economico finanziario, ma anche qualitativo sulla gestione e svolgimento dei servizi.



## Classificazione delle partecipazioni del Comune in soggetti giuridici e connesse attività di controllo

Il controllo sulle attività e servizi avviene in base alla qualificazione e definizione della strategicità delle partecipazioni comunali nei soggetti gestori.

Una partecipazione è definita strategica in base ad:

- elemento quantitativo: partecipazione per almeno il 20% al capitale sociale della società;
- elemento qualitativo: la rilevanza dei servizi affidati, la loro ricaduta sul territorio e sugli utenti/clienti (prevalente).



## Attività di controllo relativo alle partecipazioni di carattere non strategico

L'Amministrazione gestisce i rapporti con i soggetti partecipati mediante il Servizio Partecipazioni comunali attuando le seguenti attività:

- Adempimenti civilistici: deleghe assembleari, nomine/designazioni organi sociali, gestione o.d.g. assemblee, adempimenti societari in genere;
- Gestione rapporti finanziari e relativi atti amministrativi;
- Elaborazione annuale di un archivio delle partecipazioni comunali;
- Coordinamento tra società/soggetti partecipati e strutture interne.

Le società o soggetti partecipati sono tenuti ad inviare alla amministrazione i bilanci o rendiconti consuntivi e preventivi (ove esistenti), nonché i verbali delle assemblee ordinarie e straordinarie.



## Attività di controllo relativo alle partecipazioni di carattere strategico (1)

L'attività ordinaria di controllo è condotta a cura del personale dell'ente. Il Servizio si avvale di programmi informatici utili a facilitare l'analisi ed il monitoraggio della gestione economico-finanziaria delle aziende.

L'ufficio cura in particolare:

- L'analisi dei bilanci, dei rendiconti, e l'andamento annuale degli stessi;
- La relazione sulle attività del soggetto partecipato nell'esercizio a consuntivo ed in quello previsionale, e relativi budget;
- La verifica semestrale e annuale del rispetto dei criteri quali/quantitativi previsti dai contratti di servizio.

A seguito delle operazioni di controllo il Servizio relaziona dettagliatamente in ordine ai riscontri acquisiti ed agli elementi dedotti.



## **Attività di controllo relativo alle partecipazioni di carattere strategico (2)**

La relazione predisposta dall'Ufficio sarà trasmessa al Sindaco, all'Assessore al ramo e al Dirigente della struttura organizzativa ed alla competente Commissione consiliare in materia di controllo sull'attività delle società partecipate.

Le procedure di vigilanza e controllo potranno essere attivate sia per effetto di specifica segnalazione proveniente da organi dell'Ente ovvero da cittadini, singoli od associati.



## Controllo sulle società e soggetti erogatori di servizi pubblici locali (1)

Il sistema di controllo quali-quantitativo definito nel Piano risulta atto a **verificare la costante rispondenza dei servizi erogati agli obiettivi di fondo che l'Amministrazione comunale connette all'esercizio della funzione medesima**, nonché alla coerenza dell'attività del gestore agli elementi strutturanti l'affidamento del servizio.

L'attività di controllo si configura quale funzione di diritto pubblico.

L'Ente locale rimane titolare a tutti gli effetti dei servizi affidati a terzi indipendentemente dalle modalità di affidamento ed è garante della qualità dei servizi offerti.



## Controllo sulle società e soggetti erogatori di servizi pubblici locali (2)

Nel caso di società a **totale partecipazione pubblica**, cui sono affidati servizi ai sensi dell'art.113 comma 5 del T.U.E.L. lett c), o in base a quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 23-bis del D.L. 112/08 le attività dell'Ente dovranno essere improntate ad attuare i requisiti di legge volti a realizzare:

- un controllo analogo a quello dei propri servizi;
- la prevalenza delle attività svolte nei confronti dell'Ente affidante il servizio.

Ciò potrà essere effettuato tramite la definizione di regole nei documenti organizzativi (statuto e patti parasociali) che garantiscano la partecipazione del socio pubblico, attraverso la nomina di almeno la maggioranza degli organi di amministrazione e controllo e la partecipazione alle decisioni rilevanti della società, quali la approvazione - autorizzazione di documenti fondamentali (piani industriali, budget, piani occupazionali, scelte organizzative ecc.)



## Controllo sulle società e soggetti erogatori di servizi pubblici locali (3)

Il controllo relativo alla gestione economico finanziaria e all'andamento societario viene svolto dall'Ufficio preposto (Servizio per il controllo strategico delle partecipazioni comunali) sulla base di **indicatori in grado di assicurare un costante monitoraggio** dell'attività svolta dalle aziende.

Ciascuna azienda è chiamata a compilare report di carattere minimo semestrale, redatti e implementati in funzione delle esigenze conoscitive dell'Ufficio preposto.



### **Controllo sulla qualità dei servizi erogati**

(applicato a tutte le forme di esternalizzazione di servizi a prescindere dalla sussistenza o meno di una partecipazione del Comune nel soggetto gestore)

Il Comune è l'organismo garante della qualità dei servizi erogati sul territorio. Il controllo del livello del servizio erogato deve riguardare:

- I livelli del servizio organizzativo
- I livelli del servizio tecnico
- La tariffa

quali strumenti volti a valutare l'efficienza e l'efficacia del gestore.



## Contratti di servizio e Misure di controllo

Il contratto di servizio rappresenta lo strumento fondamentale attraverso il quale vengono disciplinati i rapporti giuridici tra l'Ente titolare del servizio e i soggetti gestori che erogano i servizi secondo le modalità previste dal D.Lgs 267/2000.

I contratti di servizio devono contenere obbligatoriamente:

- I livelli quantitativi e qualitativi dei servizi erogati;
- Le modalità di espletamento del servizio;
- I regimi e i livelli tariffari;
- Il corrispettivo eventualmente dovuto dal o al Comune e le modalità di pagamento;
- L'obbligo per il gestore di adottare, pubblicare, applicare e diffondere la Carta dei Servizi
- L'obbligo per il gestore di monitorare, in relazione agli standard stabiliti, la qualità del servizio erogato e la qualità percepita dagli utenti;
- Le modalità di verifica del rispetto degli obblighi contrattuali (report periodici, ecc.) e le penalità in caso di inadempimento



## Carta dei Servizi

Costituisce uno strumento essenziale ed imprescindibile di specificazione dei principi e degli *standards* cui deve essere uniformata l'erogazione dei pubblici servizi locali esternalizzati, a tutela della qualità dei medesimi nonché dei bisogni dell'utenza di riferimento.

La Carta dei Servizi dovrà essere:

- predisposta a cura del soggetto gestore;
- trasmessa all'Ente per la necessaria presa d'atto;
- soggetta a periodica revisione;
- tassativamente applicata in tutte le sue parti da parte del soggetto gestore.

Comune della Spezia



## Monitoraggio dei Contratti di servizi

Il controllo sulla corretta gestione dei contratti di servizio sarà svolto dai diversi rami tecnici dell'Ente che hanno la diretta responsabilità della gestione dello stesso.

Le principali attività di controllo dovranno essere espressamente inserite nei contratti di servizio stipulati con il soggetto gestore.



## Commissione di controllo sulle partecipazioni comunali

Il Consiglio Comunale si avvale di un'apposita Commissione per il controllo dell'attività delle società partecipate o comunque affidatarie di servizi pubblici per conto del Comune.

La Commissione avrà il compito di:

- Predisporre annualmente un quadro riassuntivo completo dei soggetti partecipati dal Comune, denominato "anagrafica delle partecipate";
- esaminare gli atti che contemplanò l'istituzione di nuove forme organizzative dei servizi esternalizzati;
- analizzare il monitoraggio dei contratti di servizio in essere, delle carte di servizio, dei bilanci e dei documenti di pianificazione delle varie società ed enti partecipati in modo strategico;
- proporre ulteriori attività di controllo e monitoraggio;
- acquisire informazioni dagli A.T.O. provinciali e dalle altre Autorità di controllo.



## Problematiche di attuazione del Piano della Governance (1)

- La creazione della Commissione di controllo sulla partecipazioni comunali in seno al Consiglio Comunale ha senz'altro contribuito a migliorare il dialogo con lo stesso ma la dimensione politica è forte e tale da non consentire una valutazione obiettiva dei vari aspetti attinenti le Società;



## Problematiche di attuazione del Piano della Governance (2)

- Le competenze di regolazione, produzione, erogazione dei servizi pubblici all'utenza spettano alle A.T.O. provinciali. Ciò implica la sottrazione ai Comuni, indipendentemente dalla loro quota di partecipazione, di un effettivo potere decisionale per la mancanza di un rapporto diretto con i gestori. Una delle conseguenze più rilevanti è la carenza di un potere sanzionatorio in capo ai Comuni che risulta di competenza delle A.T.O.  
A tutto ciò si aggiunge un difficoltoso scambio di flussi informativi tra le parti che allungano notevolmente i tempi necessari per le varie procedure.



## **Schemi di reportistica semestrale per le società a totale partecipazione pubblica o miste con maggioranza comunale**

- Esempio schema sanzioni Contratto di Servizio Rifiuti;
- Schema investimenti Società;
- Schema conto economico riclassificato;
- Relazione contenente un dettaglio degli investimenti effettuati e delle loro modalità di finanziamento ed una descrizione analitica delle voci di costo e ricavo;
- Schema Flussi di cassa;
- Schema di analisi di bilancio, indicatori e margini rilevanti per la valutazione gestionale;
- Schema di valutazione degli elementi quali – quantitativi.

# Schema sanzioni Contratto di Servizio RIFIUTI Comune della Spezia



servizio	Sanzioni per inadempienze quantitative			Sanzioni per inadempienze qualitative	
	indicatori quantitativi	condizioni per applicazione della penale	penale in euro	condizioni per applicazione della penale	penale in euro
spazzamento manuale	frequenza del servizio	mancato rispetto della frequenza intesa per ogni zona di spazzamento per ogni giorno di servizio	300	insufficiente grado di pulizia per ogni zona di spazzamento per ogni giorno di servizio	150
	copertura dell'intera zona	mancata copertura dell'intera zona	150		
	svuotamento cestini nell'intera zona	mancato svuotamento di cestini	50 cad		
	comunicazione della variazione relativa allo svolgimento del servizio	mancata comunicazione entro 2 ore dall'inizio dell'orario di servizio	100		
presidio pomeridiano e serale nelle aree pedonali centro storico	frequenza del servizio	mancato rispetto della frequenza intesa per ogni zona di spazzamento per ogni giorno di servizio	300	insufficiente grado di pulizia	150
	copertura dell'intera zona	mancata copertura dell'intera zona	150		
	svuotamento cestini nell'intera zona	parziale svuotamento dei cestini	50 cad		

# Schema Investimenti Società



Piano Investimenti	Cespiti ultimo esercizio chiuso		Investimenti programmati nell'esercizio		Investimenti realizzati semestre di riferimento		Forecast al 31/12 investimenti dell'esercizio (indicare variazioni)		Ammortamenti su investimenti Forecast di esercizio	
	N°	Val.netto	N°	Valore	N°	Valore	N°	Valore	aliquote	importi
<b>Immobilizzazioni tecniche</b>										
<b>Totale</b>		€ -		€ -		€ -		€ -		€ -
<b>Attività centrali e servizi complementari</b>										
<b>Totale</b>		€ -		€ -		€ -		€ -		€ -
<b>TOTALE Investimenti</b>		€ -		€ -		€ -		€ -		€ -

## Schema Conto Economico riclassificato



	budget preventivo annuale (Azienda)	consuntivo semestrale (Azienda)	Forecast 31/12 (Azienda)	scostamenti budget annuale - forecast 31/12 (Azienda)	motivazioni scostamenti
<b>A) Valore della Produzione</b>	€ -	€ -	€ -	€ -	
	€ -	€ -	€ -	€ -	
<b>B) Costi esterni</b>	€ -	€ -	€ -	€ -	
oneri da servizi holding	€ -	€ -	€ -	€ -	
	€ -	€ -	€ -	€ -	
Valore Aggiunto (A - B)	€ -	€ -	€ -	€ -	
Costo del personale	€ -	€ -	€ -	€ -	
Margine operativo lordo (EBITDA)	€ -	€ -	€ -	€ -	
Ammortamenti ed accantonamenti	€ -	€ -	€ -	€ -	
Margine operativo netto (MON)	€ -	€ -	€ -	€ -	
Proventi gestioni complementari					
Oneri gestione complementari					
Proventi gestioni accessorie					
Oneri gestioni accessorie					
Proventi finanziari					
Risultato netto ante oneri finanziari (EBIT)	€ -	€ -	€ -	€ -	
Oneri finanziari	€ -	€ -	€ -	€ -	
Risultato Ordinario	€ -	€ -	€ -	€ -	
Proventi straordinari	€ -	€ -	€ -	€ -	
Oneri straordinari	€ -	€ -	€ -	€ -	
Risultato ante-imposte	€ -	€ -	€ -	€ -	
Imposte e tasse					
Risultato netto	€ -	€ -	€ -	€ -	

# Relazione



## Relazione semestrale

Paragrafo 1 descrizione analitica investimenti

Paragrafo 2 modalità di finanziamento investimenti

Se l'investimento risulta finanziato con mutuo:

DESCRIZIONE INVESTIMENTO	IMPORTO MUTUO (€)	UTILIZZO MUTUO (€)	STATO DI AVANZAMENTO PAGAMENTO FORNITORI (€)	STATO DI AVANZAMENTO PAGAMENTO FORNITORI %
	-	-	-	0%

Paragrafo 3 descrizione altri elementi rilevanti della gestione nel periodo di riferimento

Paragrafo 4 descrizione analitica voci di costo e ricavo

<b>ricavi</b>	<i>dettaglio e indicazione criteri di quantificazione dei ricavi complessivi (ricavi unitari, quantità complessiva, bacini di utenza, ecc)</i>
<b>costi</b>	<i>dettaglio e indicazione criteri di quantificazione dei costi complessivi (costi unitari, quantità complessiva, fornitori ecc.</i>
<i>oneri finanziari</i>	<i>ammontare complessivo e riferimento alle linee di prestito e mutui da cui hanno origine</i>
<i>ammortamenti</i>	<i>indicazione aliquote e ammontari su cui sono calcolati</i>

## Schema Flussi di cassa



<b>Flussi di cassa</b>		<b>Riferimento anno/esercizio</b>	<b>Riferimento semestre</b>		
	<b>budget preventivo annuale (Azienda)</b>	<b>consuntivo semestrale (Azienda)</b>	<b>Forecast 31/12 (Azienda)</b>	<b>scostamenti budget annuale - forecast 31/12 (Azienda)</b>	<b>motivazioni scostamenti</b>
Risultato netto	€ -	€ -	€ -	€ -	
+ Ammortamenti e accantonamenti	€ -	€ -	€ -	€ -	
<b>flusso di cassa primario</b>	€ -	€ -	€ -	€ -	
+ Fonti correnti	€ -	€ -	€ -	€ -	
<i>riduzione crediti/clienti</i>					
<i>aumento debiti/clienti</i>					
<i>ecc</i>					
- impieghi correnti	€ -	€ -	€ -	€ -	
<i>aumento crediti/clienti</i>					
<i>riduzione debiti/clienti</i>					
<i>ecc.</i>					
<b>Flusso gestione corrente</b>	€ -	€ -	€ -	€ -	
- Investimenti					
+ Disinvestimenti					
<b>Flusso di cassa operativo</b>	€ -	€ -	€ -	€ -	



# Schemi di analisi di bilancio, indicatori e margini rilevanti per la valutazione gestionale (1)

## INDICI

### Solidità Patrimoniale

$(CN + PF)/AF$  indice di copertura con fonti durevoli  
buono se  $>1$

$CN/AF$  indice di copertura immob. Con fonti proprie  
buono se vicino a 1

### Liquidità

$CCN/PC$  indice di disponibilità (copertura passività correnti con attività correnti)  
buono se tra 1,5 e 2

$(LD + LI)/PC$  indice di liquidità  
buono se vicino a 1

### Redditività

$ROI$   $RO/ATT$

*return on investments* rapporto tra reddito operativo (ricavi-costi produzione-oneri fin. - svalutazioni) e Attività  
indica redditività investimenti in azienda (da collegare alla leva finanziaria)

$ROE$   $RN/CN$

*return on equity* rapporto tra risultato netto e Patrimonio netto  
indica la redditività del capitale della società. Il riferimento di convenienza è con alternative forme di investimento

$ROD$   $On.Fin./(PF+PC)$

*return on debts* rapporto tra oneri finanziari e risorse di terzi (a breve e a lungo)  
indica il tasso di interesse medio della società. + è alto - converrà il ricorso a capitale di terzi

**LEVA FINANZIARIA** quando  $ROI > ROD$  conviene ricorrere a capitali **LEVERAGE**

	2007	2006	2005
<b>Solidità Patrimoniale</b>			
<b>Quoziente di copertura delle immobilizzazioni</b>			
<b>Quoziente di autocopertura delle</b>			
<b>Liquidità</b>			
<b>Current Ratio</b>			
<b>Quick Ratio</b>			
<b>Redditività</b>			
<b>ROI</b>			
<b>ROE</b>			
<b>ROD</b>			
<b>Leverage</b>			

È il rapporto tra indebitamento finanziario netto e patrimonio netto di un'impresa. A parità di utili generati dall'attività, la redditività del capitale proprio (ROE) cresce al crescere del leverage (se  $Roi > Rod$ ). Al crescere del leverage aumenta il profilo di rischio.

# Schemi di analisi di bilancio, indicatori e margini rilevanti per la valutazione gestionale (2)



Stato patrimoniale riclassificato			
attivo fisso	AF	CN	capitale netto
		PF	passività fisse
capitale circolante lordo	CCL		
liquidità differite	LD	PC	passività correnti
liquidità immediate	LI		

Attivo Fisso	AF
Capitale Netto	CN
Capitale Circolante lordo	CCL
Passività Fisse	PF
Passività Correnti	PC
Liquidità Differite	LD
Liquidità Immediate	LI

Conto economico a valore aggiunto	
Ricavi netti di vendita	
+ Ricavi accessori	
+/- Variazione rimanenze prodotti e semilavorati	
+ Costruzioni in economia	
<b>Valore della produzione ottenuta</b>	
- Costo delle materie prime consumate	
- Costo dei servizi	
- Altri costi della gestione tipica	
<b>Valore Aggiunto</b>	
- Costi del Personale	
<b>Margine Operativo Lordo (MOL o EBITDA)</b>	
- Ammortamenti	
- Altri accantonamenti operativi	
<b>Reddito Operativo (EBIT)</b>	

<b>Margine di struttura</b>	<b>MS</b> = <b>CN - AF</b>	misura la copertura delle immobilizzazioni con risorse proprie
<b>Capitale circolante netto</b>	<b>CCN</b> = <b>CCL - PC</b>	misura la capacità di far fronte a passività a breve con attività a breve
<b>Margine di Tesoreria</b>	<b>MT</b> = <b>(LD+LI) - PC</b>	misura la capacità di far fronte a passività a breve con liquidità immediate e differite (es.: crediti)



## Esempio scheda di valutazione quali-quantitativa (1 di 3)



Elementi quali-quantitativi del servizio					
A dattamento/Partecipazione /Tutela utente		STANDARD	Periodo		
			1°quad	2°quad	3°quad
n° canali/modalità segnalazioni e reclami (descrizione per ogni tipo)					
	descrizione tipo 1				
	descrizione tipo 2				
	descrizione tipo 3				
	descrizione tipo 4				
	altro				
n° segnalazioni per modalità					
	n° tipo 1				
	n° tipo 2				
	n° tipo 3				
	n° tipo 4				
	n° altro				
n° segnalazioni e reclami per modalità/totale segnalazioni e reclami					
	n° tipo 1/totale segnalazioni e reclami				
	n° tipo 2/totale segnalazioni e reclami				
	n° tipo 3/totale segnalazioni e reclami				
	n° tipo 4/totale segnalazioni e reclami				
	altro				
tempi risposta effettivi/tempi risposta max (standard da definire)					
n° modalità di pagamento (descrizione)					
	descrizione tipo 1				
	descrizione tipo 2				
	descrizione tipo 3				
	descrizione tipo 4				
	altro				

# Esempio scheda di valutazione quali-quantitativa (2 di 3)



Gestione entrate comunali		Periodo			
Efficacia/Efficienza/Economicità		STANDARD	1°quad	2°quad	3°quad
fatturato/numero di dipendenti (to tale)					
ripartito per entrata	ICP - CIMP				
	COSAP				
	DPA				
	ICI				
	TAR SU				
	lux votive				
	conc. Cimiteriali				
	oneri urb.				
	sanzioni p.m.				
	TIA				
altro					
% riscosso su competenza (to tale)					
ripartito per entrata	ICP - CIMP				
	COSAP				
	DPA				
	ICI				
	TAR SU				
	lux votive				
	conc. Cimiteriali				
	oneri urb.				
	sanzioni p.m.				
	TIA				
altro					

# Esempio scheda di valutazione quali-quantitativa (3 di 3)



					anno								
		Periodo			Eguaglianza socio-economico-territoriale					Periodo			
		1°quad	2°quad	3°quad						1°quad	2°quad	3°quad	
Continuità		STANDARD								STANDARD			
ore apertura giornaliera (front desk)					n°modalità di intervento per disabili e utenti con difficoltà motorie (descrizione)								
n° giorni apertura settimanale (front desk)					descrizione modalità 1 descrizione modalità 2 descrizione modalità 3 descrizione modalità 4 descrizione altro								
					n°interventi per disabili e utenti con difficoltà motorie <b>(totale)</b>								
suddivisi per modalità					modalità 1								
					modalità 2								
					modalità 3								
					modalità 4								
					altro								
					n°esenti/agevolati per entrata <b>(Totale ICI_TIA)</b>								
ripartito per					ICI								
					TIA								
					n°sportelli pagamento sul territorio								
					n°servizi on line (descrizione)								
					descrizione servizio 1								
					descrizione servizio 2								
					descrizione servizio 3								
					descrizione servizio 4								
					altro								