

Azienditalia

RIVISTA PER GLI ENTI LOCALI
E LE LORO AZIENDE

MENSILE DI ORGANIZZAZIONE,
BILANCIO, GESTIONE E CONTROLLO

3

ANNO VI
MARZO 2001 N.3
DIREZIONE E REDAZIONE
STRADA 1 PALAZZO 16
20090 MILANCIORI ASSAGO
www.azienditalia.it



IPSCA SCUOLA D'IMPRESA

A

*ffidamento
del servizio
di tesoreria*

T

*rasformazione
e privatizzazione
di un'azienda
speciale*

In allegato
**Azienditalia
il Personale**

I

*nserto
I controlli interni
nella relazione
della Corte dei conti*

Servizi

Il progetto di trasformazione e privatizzazione di un'azienda speciale

di Giovanni Rubini Direttore Generale Comune di Pesaro

Il progetto di trasformazione in spa e privatizzazione di Aspes, azienda speciale del Comune di Pesaro, costituisce una innovazione significativa nelle modalità di gestione dei servizi pubblici locali. L'iniziativa nasce in uno scenario di profonda evoluzione legislativa (legge «Galli», decreto «Letta» sul gas, Ddl n. 4014) tendente, tra l'altro, a superare tutte le gestioni dirette nel sistema dei servizi pubblici locali a rilevanza industriale e a decretare l'affermazione del modello spa fra le imprese che li erogano

I mutamenti nel mercato dei servizi pubblici locali

Il mercato dei servizi pubblici locali è al centro di un processo di profonda trasformazione che trova origine in diverse motivazioni di fondo.

La prima è rappresentata da un significativo mutamento della domanda di servizi formulata dall'utenza sia civile che del mondo delle imprese. Crescita del reddito e sviluppo tecnologico hanno comportato una nuova domanda di servizi pubblici locali certamente più articolata, che richiede maggiore efficacia ed efficienza rispetto al passato e che impone, alle imprese che erogano questi servizi, di potenziare quantità e qualità dell'offerta e di dotarsi di nuovi strumenti idonei a comprendere l'evoluzione della domanda e per verificare l'efficacia della risposta.

Una seconda motivazione è rappresentata dalla mutata attenzione degli enti locali al mondo dei servizi pubblici locali e alle aziende (molto spesso di proprietà) che li producono. Questa mutata attenzione trova motivazione in tre aspetti fondamentali:

- 1) una accresciuta necessità di evitare disfunzioni e inefficienze legata alla crisi della finanza pubblica locale;
- 2) la comprensione, da parte degli amministratori pubblici, che il ruolo di decisore in materia di servizi pubblici locali può essere esercitato, attraverso i contratti di servizio, anche a prescindere dalla piena proprietà delle aziende che erogano tali servizi;
- 3) la possibilità di cedere parte delle aziende di

proprietà quale modalità per ottenere fonti di finanziamento finalizzate all'investimento in nuovi progetti.

Un ulteriore incentivo che ha dato avvio al processo di trasformazione del mercato dei servizi pubblici locali è dato dallo sviluppo e dalle potenzialità delle *information technologies* che trovano nelle aziende erogatrici di servizi a rete ulteriori possibilità di crescita sia per le stesse caratteristiche tecniche delle reti sia per il rapporto caratterizzato da forte fidelizzazione che queste hanno con i propri clienti.

Obiettivi dell'innovazione legislativa

Nell'ambito di questo scenario il legislatore nazionale ha promosso (con la legge «Galli», il decreto «Letta» sul gas e, ancora di più, con il disegno di legge n. 4014) una profonda innovazione legislativa con i seguenti obiettivi:

- superare tutte le gestioni dirette nel sistema dei servizi pubblici locali a rilevanza industriale;
- imporre l'obbligo di gara per l'assegnazione delle concessioni;
- definire un orizzonte temporale comune, settore per settore, delle concessioni locali;
- affermare la centralità del contratto di servizio quale strumento per la regolazione e specificazione dell'offerta di servizi pubblici locali;
- decretare l'affermazione del modello spa fra le imprese che erogano servizi pubblici locali.

La gestione dei servizi pubblici nel Comune di Pesaro

I principali servizi pubblici del Comune di Pesaro sono stati gestiti fino al 1994 attraverso due aziende municipalizzate dell'Amga e dell'Amanup, costituite ai sensi del Testo unico del 1925.

Nel 1994 l'amministrazione procedeva alla unificazione delle aziende municipalizzate sopra citate in Azienda speciale Pesarese (Aspes), ai sensi degli artt. 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Finalità dell'azienda Aspes, che conservò le gestioni svolte precedentemente dalle due municipalizzate alle quali succedette in tutti i rapporti, risultava essere, come affermato dall'art. 1 dello statuto contestualmente approvato, l'esercizio unitario e integrato dei servizi idrici, energetici e ambientali, nonché il trasporto di persone.

L'amministrazione successivamente decise di ridisegnare il ruolo dell'azienda Aspes nel riassetto dei servizi in ambito provinciale, valutando positivamente la possibilità di avviare ulteriori *partnership* pubbliche anche attraverso l'individuazione di nuove forme aziendali. Era infatti nel frattempo maturata la convinzione che la gestione associata fra più comuni offrisse molteplici opportunità di miglioramento consistenti essenzialmente nell'espansione coordinata dei servizi offerti alle comunità locali, con possibilità di effettuare economie di scala. Fu individuato nell'azienda consortile, prevista dall'art. 25 della legge n. 142/1990, lo strumento più idoneo ad assicurare maggiori opportunità di sviluppo quali-quantitativo dei servizi pubblici locali in un ambito territoriale più esteso. In relazione a ciò il consiglio comunale nel 1997 decideva di approvare l'adesione alla costituenda azienda-consorzio Aspes, istituita ai sensi dell'art. 25 della legge n. 142/1990, unitamente ad altri comuni del comprensorio, approvando convenzione e statuto relativi a detta costituzione e attribuendo all'azienda consorzio il compito di provvedere alla gestione dei servizi pubblici elencati all'art. 2 dello statuto stesso.

La metodologia adottata per l'elaborazione del progetto di trasformazione e privatizzazione

Il progetto di trasformazione e privatizzazione è stato elaborato da rappresentanti dei comuni consorziati (amministratori e dirigenti) e da dirigenti del consorzio azienda con il contributo del laboratorio sui servizi pubblici locali di Nomisma.

Sono stati organizzati diversi gruppi di lavoro che si sono occupati rispettivamente della stesura dello statuto, della strutturazione degli schemi dei nuovi

contratti di servizio, dell'esame dei singoli servizi gestiti dal consorzio, della realizzazione di una analisi di *benchmarking* e, infine, di effettuare una prima ipotesi di valutazione dell'azienda in base a una pluralità di criteri.

Il lavoro dei diversi gruppi è stato coordinato e diretto da una «cabina di regia», cui spettava il compito di assumere le decisioni rispetto ai problemi che emergevano via via che il lavoro procedeva e che ha elaborato la proposta definitiva del progetto che è stato sottoposto all'approvazione degli organi competenti.

Le ragioni della trasformazione in spa

Nell'evoluzione intervenuta nel mercato dei servizi pubblici locali e nell'innovazione legislativa vanno ricercate le motivazioni di tipo strategico, economico e organizzativo che hanno suggerito l'opportunità di procedere alla trasformazione dell'azienda consorzio Aspes in una società per azioni a prevalente capitale pubblico locale (tavola 1).

Queste motivazioni possono essere ulteriormente precisate come segue:

- dare vita a un soggetto dotato di forte capacità competitiva, in grado di assumere decisioni rapide, a forte caratterizzazione imprenditoriale al fine di garantire e consolidare la gestione pubblica dei servizi erogati in ambito locale;
- potenziare la capacità di sviluppare una forte politica di alleanze che lo strumento consorzio-azienda non favorisce;
- realizzare un assetto giuridico maggiormente adeguato alle nuove esigenze tecnologiche e organizzative che si vanno configurando per i servizi pubblici locali;
- creare le premesse per sviluppare la capacità imprenditiva della futura spa attraverso apporti di know-how e alleanze strategiche con operatori privati e/o pubblici;
- facilitare l'eventuale ingresso di nuovi soci pubblici;
- creare le condizioni ottimali per affrontare le nuove opportunità di business che si vanno delineando nel mondo delle pubbliche *utilities*.

La procedura di trasformazione societaria

La procedura abbreviata ai sensi dell'art. 17, comma 51, della legge n. 127/1997 è stata individuata come quella più idonea per procedere alla trasformazione, anche in vista dei successivi programmi di apertura ai privati, per i seguenti aspetti:

- *continuità* sia dal punto di vista operativo, sia da quello del soggetto giuridico che prosegue nell'attività aziendale;

— *semplicità*: nell'operazione di trasformazione ex legge n. 127/1997 il contesto normativo risulta ben delineato;

— *certezza della tempistica*: è quella stabilita dall'art. 17 della legge n. 127/1997, mentre nella procedura di trasformazione ordinaria non ci sono scadenze normative e ciascun atto può essere soggetto a slittamenti con la conseguente possibilità di allungare i tempi dell'operazione;

— *benefici economici*: sono quelli legati alle esenzioni di carattere fiscale.

La citata legge sulla semplificazione amministrativa prevede una disciplina di trasformazione per atto unilaterale (delibera di trasformazione) delle aziende costituite ai sensi dell'art. 22, comma 3, della legge n. 142/1990 in società per azioni, che permette di ridurre, saltando tutta la fase relativa alla stipula dell'atto costitutivo, i tempi normali di costituzione di una spa. L'art. 17 prevede infatti che la deliberazione di trasformazione tiene luogo di tutti gli adempimenti in materia di costituzione della società previsti dalla normativa vigente ferma l'applicazione delle disposizioni dell'art. 2330, commi 3 e 4 (decreto del tribunale per l'iscrizione della società

nel registro), e dell'art. 2330-bis (pubblicazione dell'atto costitutivo) del Codice civile.

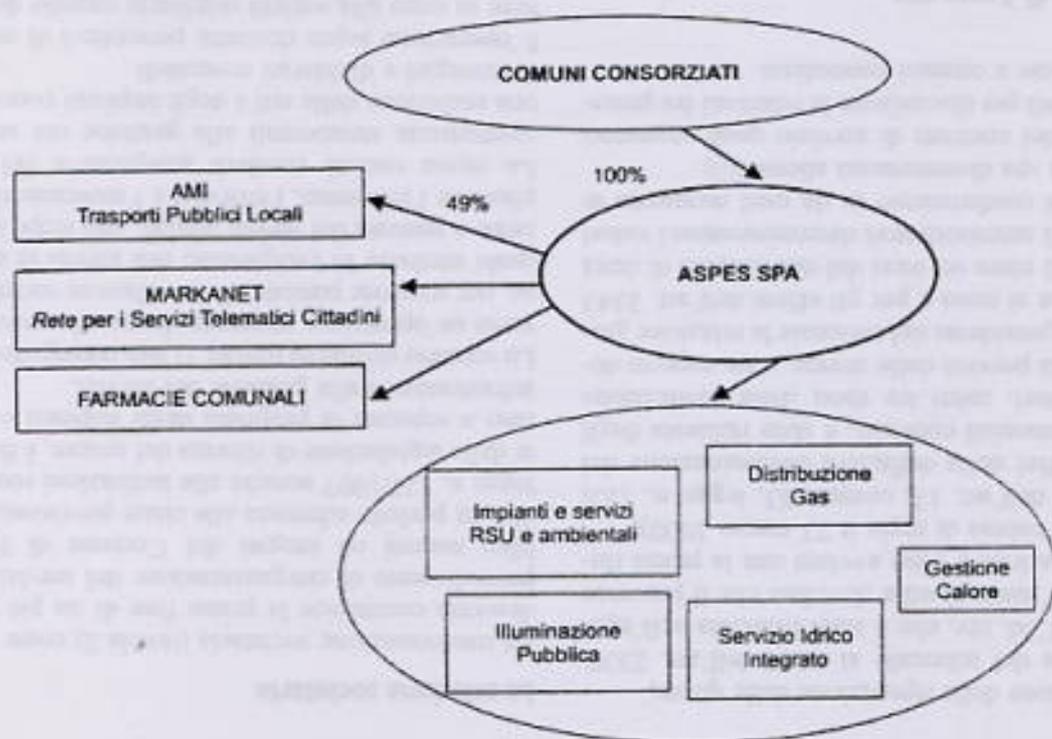
Anche se ai sensi della normativa citata la trasformazione avviene per atto unilaterale degli enti locali, ragioni di opportunità e di rafforzamento del disegno strategico complessivo hanno suggerito di prevedere una preventiva approvazione da parte dell'assemblea consorziale degli atti preordinati alla trasformazione societaria.

In dettaglio, gli atti formali necessari al perfezionamento della trasformazione, utilizzando la citata procedura semplificata, sono stati:

1) delibera di trasformazione dell'azienda in spa approvata da tutti i consigli dei comuni partecipanti ad Aspes. In particolare, la deliberazione di trasformazione conteneva:

- approvazione della proposta dell'assemblea consorziale di trasformazione societaria;
- approvazione dello statuto in sostituzione dello statuto dell'azienda;
- nomina dei componenti il consiglio di amministrazione e il collegio sindacale;
- elencazione dei beni da conferire in concessione d'uso alla nuova spa;
- affidamento diretto dei servizi alla società;

Tavola 1
Dal consorzio Aspes alla spa



- definizione della ripartizione delle quote;
- 2) omologa del tribunale ai sensi dell'art. 2330, comma 3, Cod. civ. che è stata rilasciata nell'agosto di quest'anno; (è utile ricordare che il processo di trasformazione è stato avviato con la prima riunione della cabina di regia il 23 marzo 2000);
- 3) ai sensi dell'art. 17, comma 53, legge n. 127/1997 e ai fini della definitiva determinazione dei valori patrimoniali conferiti, è stata richiesta dagli amministratori, entro tre mesi dalla costituzione della società previsti dalle norme, a un esperto designato dal presidente del tribunale la relazione giurata di stima ai sensi e per gli effetti dell'art. 2343 Cod. civ. ed entro sei mesi dal ricevimento di detta relazione gli amministratori determineranno i valori definitivi di conferimento (e da quel momento le azioni della spa diventeranno alienabili);
- 4) schemi dei contratti di servizio quali strumenti indispensabili per disciplinare le relazioni fra gestore del servizio e comuni concedenti.

Peculiarità di Aspes spa

A seguito di specifiche indicazioni formulate dall'assemblea del consorzio, la «cabina di regia», che ha coordinato e diretto la progettazione della trasformazione societaria, si è assicurata che lo statuto della società per azioni contenesse le seguenti specificazioni:

- 1) un oggetto sociale che tenesse conto delle prospettive di sviluppo dei servizi affidati e di eventuali nuove aree di business;
- 2) una permanente partecipazione maggioritaria dei comuni al capitale sociale con previsione del diritto di prelazione a favore degli altri soci e della clausola di gradimento;
- 3) il mantenimento del patrimonio strategico costituito da reti e impianti in capo alla società attraverso specifica previsione di divieto di alienazione o conferimento a soggetti terzi;
- 4) una definizione delle quote sociali in misura coincidente con le precedenti quote consortili.

Nel progetto di trasformazione e privatizzazione allegato alle delibere adottate dai consigli comunali erano contenute le seguenti ulteriori previsioni:

- possibilità per i comuni di apportare nel patrimonio della società ulteriori beni relativi all'esplicitamento dei servizi pubblici, con conseguente modifica delle quote societarie;
- obbligo, per gli amministratori della nuova società di nomina comunale, di sottoscrivere un codice etico al fine di rafforzare l'efficacia della delega di rappresentanza degli enti locali nel consiglio di amministrazione.

La scissione societaria

La trasformazione societaria (tavola 2) come sopra descritta costituisce la prima fase di un più vasto procedimento di riorganizzazione dei servizi pubblici assunti ed erogati dal Comune di Pesaro che, in perfetta aderenza alle citate previsioni della legge n. 127/1997 nonché alle indicazioni contenute dalla legislazione di riforma del settore, è finalizzato a separare la proprietà degli impianti e delle infrastrutture dalla gestione dei servizi.

Lo scenario definitivo (tavola 3) sarà conseguito attraverso un'operazione societaria diretta alla costituzione, per scissione parziale, di una ulteriore società alla quale attribuire lo svolgimento dell'attività di erogazione e gestione dei servizi affidati, allo scopo di migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità.

La stessa società risulterà assegnataria dei beni strettamente strumentali alla gestione dei servizi, con esclusione delle reti e degli impianti considerati strategici e dichiarati reversibili.

L'operazione sopra descritta permetterà di mantenere in capo alla società originaria oggetto di scissione, la quale rimarrà sempre di totale controllo pubblico, la proprietà degli impianti e delle reti e della partecipazione in Ami (altra spa per la gestione intercomunale del servizio trasporti).

La successiva operazione di privatizzazione, attraverso il coinvolgimento di partner industriali privati, della collettività dei cittadini, del management e dipendenti dell'azienda, riguarderà esclusivamente la società di gestione dei servizi.

Questo assetto societario assicura il mantenimento nel controllo pubblico della proprietà delle infrastrutture essenziali e strategiche e al contempo, grazie alla contestualità della scadenza dell'affidamento del servizio con quella della disponibilità all'utilizzo delle reti e degli impianti strategici, garantisce l'eliminazione di eventuali contenziosi, alla scadenza delle concessioni, legati alla restituzione dei beni.

La strategia di privatizzazione

Oggetto della futura strategia di privatizzazione sarà dunque la sola società di gestione che nascerà per scissione. Dopo avere traslato i contratti di servizio alla società di gestione e dopo avere individuato, con una procedura ad evidenza pubblica, un *advisor* con l'apporto del quale intraprendere la privatizzazione, è intenzione della proprietà procedere innanzitutto all'individuazione, anche in questo caso con procedura ad evidenza pubblica, di un partner industriale il quale, acquistando una quota azionaria non superiore al 24 per cento, apporti all'azienda know-how industriale e gestionale. È previsto dal progetto che sia questo socio a

Tavola 2
La scissione societaria: costituzione per scissione della società per i servizi Aspes Services spa

Mantenimento del 100% della proprietà pubblica sulle reti e infrastrutture essenziali conferite dagli enti locali di riferimento

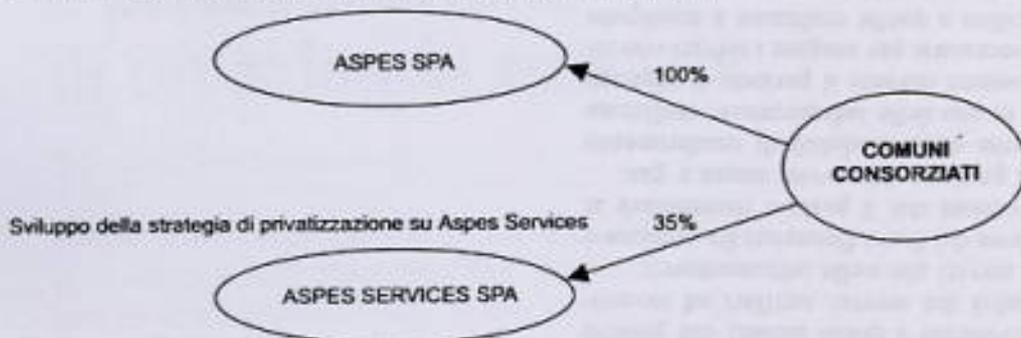
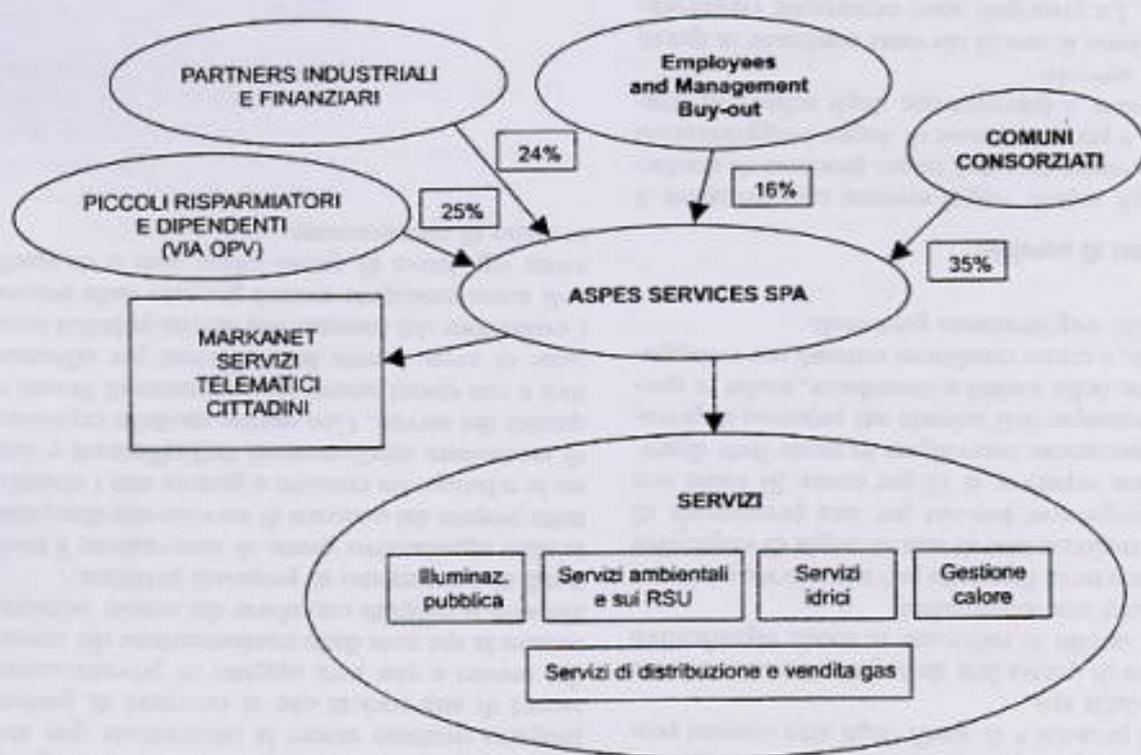


Tavola 3
Possibile assetto «a regime» di Aspes Services spa



esprimere l'amministratore delegato della società di gestione.

Una seconda fase della privatizzazione prevede il collocamento attraverso una opv di una quota di azioni pari al 25 per cento del totale a favore dei cittadini pesaresi e di quelli degli altri comuni proprietari della spa.

Obiettivo di questa fase della privatizzazione è, fra gli altri, quello di rafforzare in modo significativo le relazioni azienda-cittadini.

Infine, una terza fase della privatizzazione consistirà nella realizzazione di una strategia di *employees and management buy-out* per una percentuale di azioni non superiore al 16 per cento. Si vuole con questa operazione coinvolgere in modo forte dipendenti e manager dell'azienda nel processo di privatizzazione della società e contribuire, anche in questo modo, a creare condizioni ottimali per sviluppare ulteriori miglioramenti gestionali.

I contratti di servizio

Uno degli aspetti maggiormente caratterizzanti il carattere innovativo dell'intero processo di trasformazione e privatizzazione di Aspes è rappresentato dalla stesura e approvazione degli schemi di contratto di servizio.

Diverse sono le novità rilevanti contenute in questi contratti. Le principali sono certamente rappresentate da:

- specificazione del ruolo del comune che, attraverso gli organi statutari, partecipa alla determinazione degli indirizzi ed effettua il controllo sui servizi e la spa cui spettano le funzioni di gestione di impresa ed organizzazione operativa del servizio;
- specificazione degli impegni delle parti con particolare riferimento a quelli assunti dal gestore in materia qualità dei servizi, tariffari ed investimenti (sia sui servizi che nelle infrastrutture);
- specificazione dei flussi finanziari fra comune e gestore e dei canoni che il gestore riconoscerà al comune per la gestione dei servizi acqua e gas;
- specificazione delle modalità di trasferimento in proprietà o in uso delle infrastrutture, realizzate a carico del comune durante il periodo di vigenza del contratto, necessarie per erogare i servizi con riferimento specifico a quelle realizzate a scapito degli oneri di urbanizzazione;
- previsione di un comitato tecnico di gestione del contratto quale organo del comune e del gestore;
- previsione di un sistema di sanzioni in caso di inadempimenti da parte del gestore e di un sistema di incentivi in caso di raggiungimento di determinati obiettivi e/o di un significativo incremento del livello di soddisfazione dell'utenza.

Conclusioni

Il progetto sopra illustrato rappresenta una innovazione significativa delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali. I punti di forza di questo progetto risultano essere la costituzione (per scissione) di una società che si occuperà di gestione dei servizi e che sarà oggetto di privatizzazione, mentre la spa nata dalla trasformazione del consorzio avrà il ruolo di cassaforte dei cespiti infrastrutturali che resteranno di proprietà pubblica.

L'altro significativo punto di innovazione è costituito proprio dai contratti di servizio che disciplinano le relazioni fra comune e gestore con l'obiettivo di incentivare miglioramenti dell'efficienza e della qualità dei servizi. Con questo modello organizzativo e con questi strumenti il Comune di Pesaro ritiene di avere creato le condizioni per affrontare l'evoluzione del mercato dei servizi pubblici locali e di avere anticipato quanto previsto dalla innovazione legislativa di questi ultimi anni o da quella in corso di approvazione.