

**Pierfranco RISOLI** (Gruppo di lavoro tecnico dell'ASPL):

Chi mi ha preceduto vi ha già raccontato quale è stato l'iter, il percorso che il Comitato Tecnico, sotto la guida del Comitato Scientifico, ha seguito per arrivare a questo risultato.

Diciamo subito che la parte che mi concerne, che è un po' il ruolo che nell'ambito del lavoro dell'Agenzia ho sempre svolto, è quella di fare un po' da *trait d'union* tra una volontà di carattere definitorio, come giustamente, si ritrova in tutti i rapporti che poi si estrinsecano e si esplicano in forma giuridica, e la necessità comunque che tutto questo abbia un collegamento reale, concreto, fattivo, anche in termini evolutivi, con la realtà effettiva del punto di vista economico. Perché appunto a ciò il mio mestiere, quello di Commercialista, mi porta a fare questo.

Quindi il lavoro, il contributo che abbiamo cercato di dare – e dico abbiamo perché voglio ricordare anche il mio collaboratore, Franco Ghiglione, che oggi non è potuto intervenire – è stato quello di cercare di legare tutte le cose che vi ha già illustrato, ancorché velocemente, l'Avvocato Ciccìa, con la realtà economica delle imprese che operano sul campo per fornire i servizi loro propri all'utenza locale.

Innanzitutto, un po' per deformazione professionale, ma anche perché mi pare importante, occorre definire i contesti in cui ci muoviamo e capire dal punto di vista macroeconomico dove ci andiamo a situare.

Non saprei dirvi a braccio quanto comporta in termini di PIL a livello nazionale il comparto delle *utilities*, ma sicuramente a livello di bilancio familiare ha una rilevanza molto forte. Se teniamo conto anche, per esempio, delle spese del riscaldamento, che comunque fanno parte (come consumo di energia elettrica e di gas) di questo comparto, sicuramente per le famiglie medie italiane siamo sul 15 – 20 per cento minimo credo. Quindi la rilevanza è enorme.

Ma ancora più rilevante è il fatto che questi servizi, intanto costituiscono una forma di – mi passino il termine i giuristi – costituzione materiale, nel senso che la cittadinanza effettiva la si acquisisce

attraverso la possibilità di fruire di questi servizi in un Paese civile. E come conseguenza quindi la percezione del benessere è sicuramente dovuta in gran parte al fatto che questi servizi ci siano o non ci siano e dalla loro qualità.

Questo comparto pertanto impatta sia sul consumo delle risorse, sia sull'allocazione delle risorse, e sia sul benessere percepito dai cittadini.

Da qui il massimo interesse che hanno gli Enti Locali, che sono i più vicini alle esigenze della popolazione, di regolare, o di fare in modo che venga regolato, in sede anche politica, questa complessiva vicenda.

Quelle norme che ci hanno riguardato più da vicino, in questi ultimi anni, le conosciamo tutti, vanno dalla Legge Galli alle costituzioni delle varie ATO (quella dei rifiuti, quella dell'acqua e via di seguito).

Inoltre, come già vi ha accennato l'Avvocato Ciccia, all'interno del contratto di servizio c'è effettivamente un capitolo che prevede, in una proiezione evolutiva, la necessità di miglioramenti, in tutti gli ambiti, sia come innovazione sia come possibilità di dare servizi migliori e così via.

Quanto sopra descritto necessita quindi di essere soddisfatto soprattutto in termini di programmazione.

Questo obbligo di programmazione rileva soprattutto per il fatto che andiamo a muoverci nell'ambito di contratti di lunga durata – neanche media, bensì lunga – perché mediamente sono tutti superiori ai cinque anni. In termini macroeconomici sono pertanto contratti/rapporti di lunga durata. E tempi talmente lunghi che se in essi non fosse prevista la possibilità di introdurre modificazioni “evolutive”, diventerebbero quasi un freno, un ostacolo in termini anche di miglioramento, allo sviluppo medesimo.

Quindi – e inoltre- nell'ambito di questa programmazione bisogna anche saper assecondare le varie esigenze espresse soprattutto in termini di normative/prescrizioni o richieste che le varie ATO possono fare, o gli Enti Locali ritengono di voler fare.

Un altro elemento di non poco conto in questa vicenda è il fatto che il crescere, il favorire del formarsi di società di importanza rilevante può permettere al mercato italiano di avere a disposizione dei *competitor* capaci di misurarsi anche con quelli che in sede europea/internazionale conosciamo già, soprattutto i colossi francesi e tedeschi (RWE, Veolia, Générale des Eaux etc.). Per cui, non che questa sarebbe una disgrazia, per carità, ma il fatto di non poter competere con questi soggetti, vorrebbe dire probabilmente perdere delle occasioni di sviluppo, perdere la possibilità di avere in casa nostra anche delle possibilità di crescita in termini tecnologici e di ricerca scientifica, possibilità di introduzione di innovazioni, e più complessivamente di sviluppo e progresso, sia in termini reddituali che di benessere.

Per tutte queste ragioni non si vede per quale motivo questa occasione debba essere delegata all'esterno inteso come estero, visto che riteniamo di poter avere all'interno tutte le risorse necessarie per poterlo fare. Anche perché questo settore genera una serie enorme di ricadute e perderle sarebbe veramente un peccato.

Il contratto di servizio costituisce sicuramente una occasione che offre delle grandi possibilità in questo senso. E non credo che sia soltanto il fatto del valore evocativo dell'acqua (uno dei quattro elementi se vi ricordate: Acqua, Fuoco, Terra, Aria), per cui se si parla dell'acqua, chissà, si scatenano degli istinti primordiali per cui tutti sono attentissimi, anche se fino ad un momento prima nessuno ci faceva caso.

Io credo che invece effettivamente – e se questo comune sentire in termini di pulsioni vitali può servire, usiamolo pure – la realtà è che noi dobbiamo porre la massima attenzione nel gestire questi fenomeni economici legati alle utilities, proprio per non perdere il treno di occasioni che se delegate ad altri ci vedranno sempre di più in situazioni di sottomissione e di subordinazione dal punto di vista economico, e di debolezza in termini di padronanza del nostro sviluppo futuro.

L'approccio quindi che mi tocca come contabile – passatemi il termine, dal momento che vedo dei colleghi in sala – è quello di essere appunto un po' questo anello di congiunzione tra quelli che

scrivono il contratto di servizio, rispetto alla realtà che questo contratto deve andare a disciplinare. Perché poi se gli istituti giuridici (come pure i contratti) non hanno la possibilità di trovare una concreta e chiara collocazione all'interno del fenomeno economico, nascono i problemi interpretativi e applicativi che tutti conosciamo.

Ma poiché la dinamica economica, come la realtà tecnologica, è estremamente mobile, bisogna che questo momento di congiunzione venga trovato non tanto attraverso delle relazioni di carattere definitorio - che possono lasciare il tempo che trovano specie se soddisfano magari solo in termini tautologici l'esigenza di precisione (ma non in termini invece di concreta trasferibilità del concetto nella realtà) – quanto piuttosto verificare se questa realtà si può effettivamente allocare all'interno del concetto espresso teoricamente.

Questa esigenza si esprime meglio attraverso quello che già da tempo, a livello internazionale, si sta facendo sui principi contabili, dove si esprimono dei concetti, che si affinano tempo per tempo, al fine di potere avere a disposizione, concettualizzati – se preferite – degli stereotipi, che però ci permettono di capire – confrontandoli con questi parametri concettuali – se la realtà si sta evolvendo in quella direzione, oppure ne è difforme.

Quindi questa esigenza abbiamo cercato di trasferirla in questa funzione di filtro. Soprattutto lo trovate nel documento 1. Un po' sparso dappertutto, ma specificamente al paragrafo 2.9, dove troverete gli "adempimenti contabili". In questo paragrafo che testualmente recita:

“Le previsioni contrattuali relative agli adempimenti contabili non possono limitarsi ad una mera enunciazione di prescrizioni per una corretta tenuta della contabilità, principi peraltro disciplinati puntualmente dalla normativa civilistica e dai principi contabili, sia nazionali che internazionali.

L'obiettivo principale di questa sezione contrattuale dovrebbe essere quello di garantire la disponibilità delle informazioni necessarie all'Ente pubblico al fine di valutare, sotto il profilo economico, l'operato del gestore in termini di:

- Efficienza nell'utilizzo delle risorse

- Capacità di mantenere nel tempo le condizioni di equilibrio reddituale, patrimoniale, finanziario
- Valutazione dei processi di investimento e di miglioramento delle condizioni di efficienza di impiego delle risorse e di svolgimento dei processi
- Corretto bilanciamento tra la pressione alla riduzione dei costi e la necessità di garantire il livello di servizio concordato
- Possibilità per l'ente pubblico di stimolare, ovvero moderare, strategie di investimento e di migliorare dei livelli di servizio, avendo piena visibilità sui conseguenti risvolti economici per il gestore e tariffari per gli utenti.

E' qui, nella parte che chiamiamo iniziale, che si racconta del perché c'è questa necessità. Nella parte successiva dove si entra un po' più nello specifico si vanno a definire i "Principi generali":

a) Ottenere dalla Società informazioni idonee a fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione economica, patrimoniale e finanziaria relativa al Business affidato, come se il Business affidato costituisse la sola attività svolta alla Società (principio di autonomia rispetto alle altre attività).

b) Ottenere una adeguata informativa circa i ricavi, i costi, le attività e le passività della Società e del Business affidato (principio di trasparenza).

c) Ottenere adeguata informativa relativa alle transazioni avvenute nella Società tra il Business affidato ed eventuali altre attività svolte dalla stessa, ovvero le transazioni tra la Società e la società del gruppo (principio del dealing at arm's lenght).

d) Verificare che eventuali trasferimenti (cessioni, conferimenti, scorpori) di assets a favore di Società del gruppo non influenzino negativamente la capacità della Società di svolgere il Business affidato (principio di salvaguardia).

e) Ottenere informazioni che consentano di comparare le performances economiche della Società con altre società attive nel medesimo settore, ivi inclusi i costi per la produzione dei servizi oggetto

del Business affidato (principio di comparabilità orizzontale).

f) Le informazioni prodotte dovranno garantire la confrontabilità di anno in anno (principio di comparabilità verticale).

g) Verificare che la Società sia dotata di risorse finanziarie e manageriali sufficienti allo svolgimento del Business affidato (principio di indipendenza)

Queste sono delle vere e proprie prescrizioni che però seguono una logica che, come ripeto, è la stessa di quella dei principi contabili, e pertanto non sono soltanto chiacchiere, perché altrimenti andremmo a buttare a mare una storia che ormai data penso – in termini stretti – gli ultimi cinquant’anni, ma in termini teorici ci si lavora da più di cento anni. I risultati non sono ancora quelli auspicati, e i disastri che si vedono sono in parte anche frutto della possibilità di utilizzare questi concetti – come si dice in piemontese – a “maglia bernarda” (che “si slunga e si slarga” N.d.R.) ovvero con interpretazioni non sufficientemente stringenti e univoche.

A questo proposito occorre sempre fare riferimento al punto di “caduta” della loro applicazione ovvero la Magistratura.

E’ in quella sede infatti che si verifica, viene verificata – di fatto – la loro concreta pregnanza.

E perché abbiamo bisogno di questi concetti, in buona sostanza? Perché noi non possiamo fare nulla nell’ambito delle scelte di controllo, ( e quindi poi di riprogrammazione, e quindi di consapevolezza delle scelte politiche che si vanno a fare a monte da parte degli Enti che assegnano ed affidano i servizi), se non conosciamo come all’interno delle aziende che producono i servizi i costi si formano e le risorse vengono effettivamente utilizzate.

Senza questa conoscenza tutti i discorsi sono vuoti, e bisogna che noi cerchiamo di capire se riusciamo a mettere le mani in questa realtà. Ed è quello che abbiamo cercato di scrivere appunto nel capitolo a cui accennavo prima.

I principi ve li ho sintetizzati , ma alla base c’è il concetto che quale che sia la modalità attraverso la quale il business affidato venga esplicito dal soggetto giuridico affidatario, il business affidato

deve essere comunque, deve costituire, una *business unit*. Che poi sia quota parte di un contenitore giuridico più vasto, una multinazionale che opera ovunque, a questo punto non rileva più.

L'importante è che il contratto di servizio che disciplina l'affidamento – per esempio per la città di Torino, preveda tra l'altro, che la contabilità venga tenuta secondo i principi dinanzi delineati, e quindi consenta di capire quali sono le risorse utilizzate, i costi sostenuti, l'*output* ottenuto, in che modo è stato prodotto, e via discorrendo. Cioè il concetto della totale autonomia del business che andiamo ad affidare rispetto al contenitore giuridico che ne è titolare. Se poi esiste il contenitore giuridico specifico, nel senso che c'è la società *ad hoc*, va benissimo; se non c'è mi deve essere data la possibilità di conoscere e costruire dei conti economici gestionali e dei conti patrimoniali afferenti a queste gestioni, e a queste soltanto, in modo da poter creare questo tipo di controllo.

Ottenere inoltre un'adeguata informativa circa l'esistenza di ricavi, costi, passività e attività, ottenute con modalità rispettose del cosiddetto principio di autonomia, ovvero attraverso il principio di trasparenza; principio che gli inglesi chiamano il *dealing at arms length*, cioè come dire che quello che stiamo trattando tiene conto del fatto che si è operato, oppure no, “con le braccia lunghe”. Principio che non è immediatamente riconducibile alle parti correlate del nostro Diritto societario (concetto assai più ristretto e definito).

Qua no. Nel concetto anglosassone la correlazione tra le parti è più da intendersi come “rete”: è un concetto più vasto e tutto sommato più corretto ai fini che qui si rilevano. Si tratta di capire se ci sono o non ci sono delle acquisizioni di risorse, con trasferimento di benefici che vanno all'esterno del business affidato in condizioni di non pura concorrenza. Cioè se per qualsivoglia motivo siano stati favoriti, sia nel momento in cui ci si è procacciati le risorse, sia nel corso della produzione dell'*output*, qualcosa o qualcuno.

Verificare anche se è stato rispettato il principio della salvaguardia del business, e cioè se ci sono stati altri eventuali trasferimenti, diretti o indiretti, rispetto al ramo di azienda che esprime e produce il business affidato.

Il principio della comparabilità orizzontale, cioè avere dei dati che siano comparabili con quelli delle altre aziende che fanno lo stesso mestiere, per capire in termini di efficienza, efficacia ed economicità, se sono o non sono all'altezza delle altre. Il principio di comparabilità verticale, cioè una volta assunto un certo principio e una certa modalità di relazionare con questo tipo di contabilità occorre mantenerla ferma nel tempo, per potere avere una comparabilità all'interno dell'azienda, e capire se ci si sta evolvendo in una direzione piuttosto che in un'altra.

Il principio della totale indipendenza del business affidato, cioè che la business unit sia un soggetto capace (nella conduzione del ramo d'azienda) di una volontà propria in termini manageriali: se il contenitore giuridico è una multinazionale è chiaro che essa deve avere all'interno di quella struttura sovranazionale una sua autonoma capacità di produrre e di interloquire con il soggetto affidante il servizio.

Questi principi che sembrano in parte quasi ovvii, non sono di fatto così scontati tant'è che li abbiamo rinvenuti soprattutto facendo delle ricerche nel tentativo di verificare se c'era già qualche esperienza nel merito in tal senso. E li abbiamo ritrovati nell'esperienza anglosassone, appunto quella degli inglesi che con le privatizzazioni della Thatcher (intorno agli Anni 80, come tutti sapete) hanno dovuto procurarsi, anche da un punto di vista concettuale, tutta una panoplia di principi di contabilizzazione capace di fornire loro la strumentazione che li ponesse in grado di controllare effettivamente quello che andavano privatizzando.

Avendoci pensato prima ci sono arrivati prima. Ed hanno partorito appunto questi vari principi, che – a quello che mi risulta dalla letteratura consultata – sono effettivamente utilizzati. E quindi consentono ai Comuni, e per essi alle popolazioni interessate, di fare questo tipo di controllo.

Questa vicenda di poter avere la possibilità di rendicontazioni appropriate, puntuali e rilevanti rispetto al business affidato, ripeto, lo si può ottenere più facilmente conoscendo e sapendo come funzionano le cose, specialmente in Italia, tramite un contenitore giuridico dedicato ad ogni singolo business. Questa strutturazione giuridica potrebbe per esempio, anche se è un po' una forzatura,

essere pretesa in sede di contratto di servizio.

Nulla vieta che venga fatto uno *spin-off* di un'azienda che produce quello che un Comune ha affidato in termini di servizio.

In ogni caso, bisognerebbe, se non si può avere un contenitore giuridico dedicato, avere però sicuramente una contabilità analitica e gestionale sia in termini di flussi e sia in termini di fondi (cioè stato patrimoniale, i costi e i ricavi, per capirci) dedicata unicamente al business, altrimenti stiamo parlando del vento e della pioggia, cioè non riusciamo assolutamente a controllare nulla.

A questo proposito mi è venuto lo sfizio di andare a vedere la norma che, onestamente sapevo che esisteva, ma non l'avevo mai affrontata più di tanto nella sua stesura letterale: la legge 241 del 1990. Bona Galvagno mi castigherà.

Là dove dice che “Il diritto di accesso di cui all'articolo 22 della stessa legge, accesso ai documenti amministrativi, si esercita nei confronti delle Amministrazioni e dello Stato, ivi comprese le Aziende autonome, gli Enti pubblici e i Concessionari di pubblici servizi”, non specifica se il concessionario è *in house* o non è *in house*, dicendo così sembrerebbe quindi che nella norma – già oggi esistente – ci sia la possibilità di andare a controllare e pretendere le cose che abbiamo scritto, probabilmente c'è. E non è detto che il fatto che sia scritto in questo modo ci dia la possibilità evidentemente di controllare, perché poi tutto questo va reso in modo “organico e coerente”, altrimenti i singoli atti amministrativi aziendali non sono leggibili, non sono comprensibili nel loro insieme.

Ma avendo la possibilità di vedere tutto si può, coerentemente, pretendere che tutto questo venga sistematizzato ai fini della conoscenza di cui si diceva.

Quello che mi premeva ancora dire, e su cui onestamente avevo speso più tempo nella prefazione della mia relazione, ma non pensavo di dilungarmi così nella prima parte, era sulla vicenda della modificazione del contratto di servizio.

C'è un capitolo apposito, lo trovate qui all'interno del punto 5, che riguarda le vicende modificative

e lo scioglimento del contratto, le modalità delle modifiche contrattuali.

Vi hanno già illustrato che il contratto di servizio se viene cambiato in termini sostanziali, esso decade e quindi bisogna rifare la gara. E pertanto, perché ci sia la possibilità di non farlo decadere, avendo bisogno di fare delle modificazioni, bisogna che queste siano previste in termini corretti all'interno del contratto di servizio.

In termini corretti cosa vuole dire? Secondo il principio generale, se un qualcosa non è determinato per il nostro diritto deve essere almeno determinabile. E perché una grandezza sia almeno “determinabile” all'interno di un contratto di servizio, bisogna stabilire delle procedure, delle modalità, degli indici, che consentano di verificare in che termini vogliamo le modifiche.

Le “modifiche” possono concernere l'ambito:

- economico: ovvero variazioni significative delle ragioni di scambio delle risorse (in termini di beni e di servizi) necessarie a produrre l'output
- tecnologico: ovvero variazioni significative sulle modalità tecniche attraverso le quali si può pervenire alla produzione dell'output
- territoriali: le dinamiche della popolazione sia in termini quantitativi che di sua distribuzione sul territorio comportano adattamenti anche per chi fornisce l'output.
- giuridico: la mutevole cornice normativa sia riferita allo specifico servizio/bene fornito in output sia in ordine delle normative concernenti più in generale le modalità produttive (vincoli ambientali, diritto del lavoro etc.)

A questo proposito è di facile intuizione la complicazione che ne può derivare nella gestione di un contratto di servizio di lunga durata. Non potendo, per questioni di tempo, dilungarmi più di tanto farei riferimento a quanto avviene in altri settori.

Mi rifaccio per esempio a quello che fanno le banche, che è una cosa che almeno capiamo tutti, perché tutti abbiamo a che fare anche con questi istituti. Loro stabiliscono dei *covenants* nei contratti di finanziamento. Nel caso di un finanziamento di un mutuo (è vero che la prestazione è

più semplice delle prestazioni di un contratto di servizio, per carità), per i *covenants* sono utilizzati vari rapporti: la PFN (Produzione Finanziaria Netta), EBITDA, patrimonio netto, e così via.

Tutta una serie di indicatori che si estraggono come? Non c'è mica una legge che ci dice come si calcolano. Sono i principi contabili che dicono come si calcolano.

E quindi se dobbiamo andare a bisticciare, andiamo a bisticciare non su delle norme, ma su dei principi contabili. Ecco perché li ho citati prima, perché noi rifacendoci ad una corretta impostazione della contabilità gestionale, specifica, in autonomia, indipendenza, *at arms lenght*, come vi dicevo prima, che tenga conto di tutte le possibilità di interferenza che ci sono o possono essere, riusciamo comunque a stabilire degli indici che ci possono permettere, anche in una logica di tipo evolutivo, di avere un qualcosa di pregnante e di cogente in termini di possibilità di cambiare e migliorare il contratto di servizio.

E' a questo punto che ritorna, in tutta la sua importanza quanto già esposto nei principi generali: senza la conoscenza in termini economici/finanziari/di tecniche produttive della business/unit capaci di fornire l'output atteso diventa praticamente vana e sostanzialmente poco produttiva qualsiasi richiesta di adeguare/modificare/migliorare il servizio reso ai consumatori del servizio fornito dalle utilities.

Vi chiedo scusa se ci sono degli altri aspetti che ho tralasciato, come gli aspetti tributari per cui mi ero annotato alcune cose, ma il tempo mi pare che sia terminato.