



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO

**Dipartimento di Scienze Aziendali
Management & Innovation Systems**

**Dottorato di Ricerca in
Management & Information Technology
Curriculum in Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche
XXIX Ciclo - XV Ciclo nuova serie**

Tesi di dottorato in

***L'impatto dei sistemi di pianificazione e controllo sui
percorsi di risanamento delle società partecipate pubbliche.
Potenzialità e limiti alla luce della "riforma Madia"***

Coordinatore

Ch.mo Prof. Andrea De Lucia

Tutor

Ch.mo Prof. Valerio Antonelli

Candidato

Dott.ssa Giovanna Carrano

Anno Accademico 2015 - 2016

Sintesi tesi di dottorato

Il presente lavoro di ricerca ha come oggetto il processo di cambiamento che ha caratterizzato le società partecipate pubbliche negli ultimi anni, focalizzando precisamente la propria attenzione su quanto previsto dal decreto legislativo 175/2016 Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica emanato in attuazione della riforma Madia, che ha richiamato l'attenzione degli studiosi di discipline economiche ed, in particolare, di economia aziendale. L'introduzione dei modelli di gestione manageriale, il cambiamento dei valori guida dell'agire amministrativo, il continuo mutamento dei rapporti di forza tra componente politica e componente gestionale riaffermati a tutto tondo dal d.lgs. 175/2016, richiedono agli Enti locali, ai fini di gestire il rapporto con le aziende partecipate, una nuova capacità di pianificazione e controllo strategico. Gli strumenti previsti a supporto di questo nuovo agire, sebbene innovativi e di indubbia utilità, riusciranno a supportare l'Ente in una corretta azione di pianificazione e controllo strategico? Con la presente ricerca si è inteso comprendere la possibilità di supportare tale processo mediante l'utilizzo degli strumenti di programmazione e controllo nel risanamento delle società partecipate pubbliche, prima di raggiungere l'area della liquidazione giudiziale. Appare, a questo punto necessario definire l'obiettivo della ricerca: individuare, cioè, gli strumenti che possano integrare quelli esistenti e supportare l'organo di governo e il management delle società partecipate come richiesto loro, dall'attuale Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, nell'individuazione degli obiettivi strategici, nella loro definizione ed articolazione e nella verifica del grado di raggiungimento degli stessi ai fini del risanamento delle medesime. Tali strumenti devono consentire di modellizzare una realtà complessa come quella delle società partecipate, tenendo conto delle influenze reciproche tra le variabili e restituire, al tempo stesso, indicazioni facilmente leggibili e interpretabili, che favoriscano la condivisione delle strategie all'interno delle società partecipate.

Per indagare un tema così complesso, secondo un approccio economico aziendale, è stata adottata una metodologia deduttiva, che ha visto lo svolgimento di due fasi fondamentali.

Nella prima fase deduttiva è stata posta in essere un'analisi della copiosa produzione normativa che ha riguardato il settore dei servizi pubblici locali, partendo dalle riforme poste in essere all'inizio del XX secolo. Grazie a questo studio è stato possibile comprendere i profondi cambiamenti che la materia ha subito nel corso degli anni, al mutare dei contesti di riferimento. Il ricorso al mercato e l'affermarsi di nuove aziende di gestione dei servizi, hanno

fatto sorgere nuove problematiche di governance per gli enti locali. Si è quindi provveduto a verificare, innanzitutto, se amministrazioni territoriali e soggetti gestori possedessero requisiti aziendali. Considerati come aziende, l'ente locale e i soggetti gestori nel loro insieme formano un gruppo, all'interno del quale il primo assume il ruolo di holding.

In tal senso, è stata analizzata la dottrina economico aziendale in tema di governance delle amministrazioni territoriali sulle proprie consociate, definendo i poteri di indirizzo e coordinamento dell'ente locale e l'attuale normativa sul tema del controllo sugli organismi partecipati introdotta dalla riforma dovuta al decreto legge 174/2012.

Sempre nella stessa fase deduttiva, ampio spazio è stato dato all'analisi della letteratura in tema di crisi di impresa, allo studio della normativa nel contesto italiano di riferimento e all'inerente letteratura economico-aziendale.

La seconda fase deduttiva ha visto l'analisi, tramite il pensiero degli studiosi di Economia Aziendale e alla luce della letteratura citata, delle caratteristiche, delle funzioni, dei contenuti, delle potenzialità e dei limiti degli strumenti di pianificazione e controllo a supporto della governance delle partecipate pubbliche, ai fini delle decisioni indirizzate alle strategie del risanamento.

L'analisi condotta ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di ricerca, individuare gli strumenti che possano integrare quelli esistenti e supportare l'organo di governo e il management delle società partecipate nell'individuazione degli obiettivi strategici, nella loro definizione ed articolazione e nella verifica del grado di raggiungimento degli stessi ai fini del risanamento delle medesime, si pone in prospettiva futura, su propositi di auspicio nella promozione di strumenti di gestione della crisi e di rendere la loro implementazione ancor più rispondente ai criteri di efficienza di tempestività ed equità.

D'altronde il lavoro di ricerca condotto è riuscito a costruire un quadro chiaro e dettagliato sulla situazione futura, che si prospetta alle società partecipate pubbliche, definita dal nuovo Testo Unico entrato in vigore.

Una nuova situazione che concerne, in modo particolare, le società in house che saranno sottoposte a procedure concorsuali e che non potranno fare più affidamento sull'obbligo dell'ente socio di ripianare le loro perdite, tanto più se fortemente indebitate, con la conseguenza che, in definitiva, dovranno provvedere loro stesse a fronteggiare la situazione nel miglior dei modi possibili in caso di crisi, pertanto sarà necessario cambiare, in modo radicale, il modus operandi di gestione che finora hanno adottato, mediante anche la predisposizione di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale, in grado di prevenire la degenerazione in situazione patologiche gravi.

In questa prospettiva, il lavoro si propone di fornire un utile strumento per le società di partecipazione pubblica, con l'intento seppur minimo di apportare contestualmente uno sviluppo agli studi sulla materia, ma al contempo, sottolineare che nel momento in cui viene predisposto e presentato un piano di risanamento, si delinea ad ogni modo un progetto di impresa, che è *ex se* mutevole, cangiante, in quanto la realtà operativa non è e né mai sarà esattamente inquadrata all'interno di schemi preconfezionati, per quanto formulati con diligenza professionale, pur sempre sulla carta come business plan, piani di budget.

La predisposizione, in contenuti minimi e in via generale, di un piano di risanamento, per le società partecipate pubbliche che versano in situazione di crisi, non ha altro scopo che esortare le stesse a cambiare il proprio *modus operandi*. I fenomeni patologici che si sono verificati, con frequenza crescente, in questi ultimi anni, non dovrebbero prodursi a fronte dell'osservanza delle norme del nuovo Testo Unico prese a riferimento nel lavoro di ricerca. Gli strumenti appena descritti possono fornire un rilevante contributo alla governance delle società partecipate pubbliche. Occorre osservare, tuttavia, che la realtà, ad oggi, appare arretrata e non ancora in grado di adottare efficacemente documenti complessi quali i piani d'impresa, appare quindi opportuno delineare un cammino che porti alla redazione di tali strumenti in modo graduale e senza fratture traumatiche con l'attuale operatività delle partecipate pubbliche.

Prendendo, in considerazione, il fatto che il Testo Unico è entrato in vigore a Settembre 2016, la ricerca pone in evidenza una serie di fattori frenanti che possono essere riassunti come segue:

- non perfetta compatibilità degli obiettivi e dei tempi di natura gestionale;
- inadeguata preparazione sia del livello gestionale sui temi della pianificazione e controllo strategico;
- normali resistenze al cambiamento;
- inadeguatezza dei sistemi informativi

Il seguente lavoro di tesi non analizza il fenomeno delle partecipate pubbliche mediante l'indagine dell'analisi empirica e di conseguenza non prevede nessuna fase induttiva. Non si fa ricorso a dati primari appositamente raccolti per gli specifici fini della ricerca che si sta conducendo, visto che il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica è in vigore da Settembre 2016.

Gli unici dati presenti nell'elaborato fanno riferimento a dati secondari utili per inquadrare il fenomeno delle partecipate pubbliche, in senso generale. In merito, si evidenzia

che diverse sono le banche dati a cui si può fare riferimento sul tema delle partecipate pubbliche in Italia, infatti, al momento in Italia, diversi dipartimenti e organi, per legge, sono tenuti a raccogliere le informazioni sul fenomeno in oggetto, come la Consob, la Corte dei Conti, il Dipartimento del Tesoro (MEF), ed altri. Nel lavoro di tesi è stata presa in considerazione, al fine del recupero di informazioni aggiornate sul fenomeno in oggetto, la banca dati Istat e precisamente il Comunicato del 23 dicembre 2016.

Il presente lavoro, mettendo in luce alcune criticità proprie dei gruppi pubblici locali e proponendo alcune possibili soluzioni strumentali, lascia aperti spazi per ricerche future.

In particolare, potrebbe essere utile implementare ricerche quantitative sui temi trattati con l'ausilio di questionari e interviste per meglio comprendere le peculiarità e le problematiche che caratterizzano le società partecipate pubbliche, nella percezione degli operatori, in modo tale da mettere in luce i gap informativi maggiormente sentiti. Potrebbe essere interessante indagare in maniera approfondita, sempre con l'ausilio degli operatori, le esperienze degli enti più avanzati in tema di sistemi di programmazione e controllo a supporto della governance. In particolare, sarebbe possibile verificare le condizioni che hanno consentito l'adozione di tali sistemi, per poi focalizzarsi sulle metodologie utilizzate per introdurre i diversi processi e strumenti.

Infine sarebbe di sicura utilità il confronto con studiosi ed operatori di altri Paesi, in modo tale da dar vita ad una comparazione a livello internazionale sulle tematiche indagate, verificando le soluzioni adottate in altre realtà e valutandone l'applicabilità al contesto italiano.

