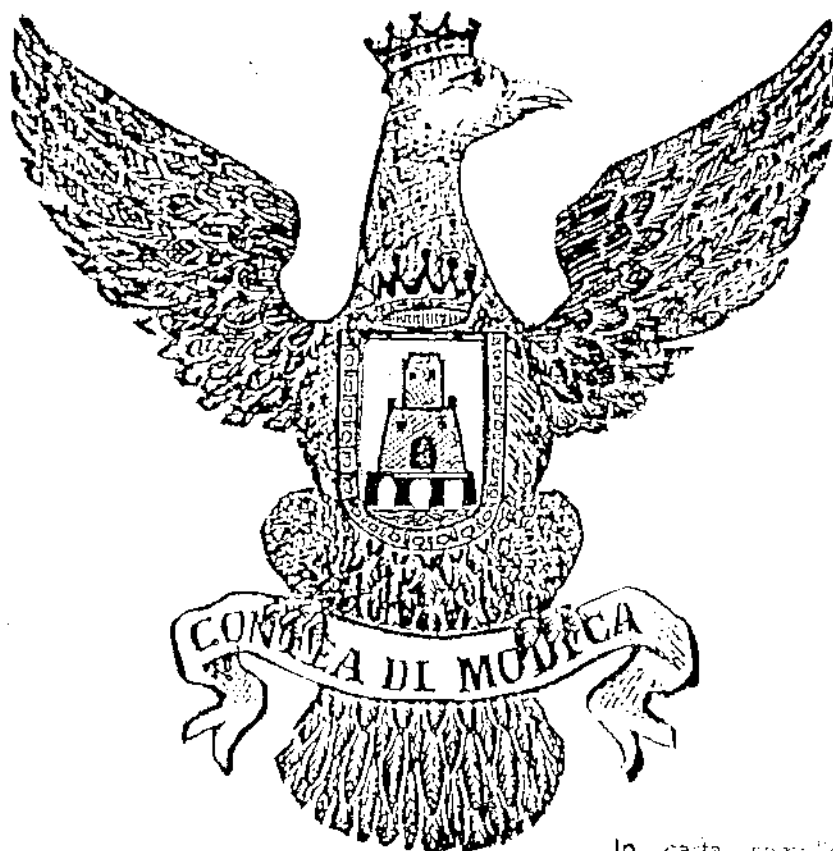


Comune di Modica

Provincia di Ragusa



In carta semplice a richiesta

del Consigliere s.g. *[Signature]*
per l'esercizio delle funzioni connesse
alla carica.

RELAZIONE
TECNICO-ECONOMICA
SULLA COSTITUZIONE DI UNA SOCIETA' PER AZIONI
MISTA PUBBLICO-PRIVATO
NEL
COMUNE DI MODICA

* * *

APPROVATA DAL C.C.
CON ATTO N.20 DEL 24.3.2003

INDICE

Premessa	pag.	3
1. L'evoluzione dei servizi pubblici in Italia	pag.	5
2. La normativa rilevante in materia di servizi pubblici	pag.	6
2.1. Le Direttive Comunitarie	pag.	6
2.2. L'evoluzione normativa dalla legge 142/90 al Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali	pag.	8
2.3. Il Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali	pag.	12
2.4. L'art. 35 della legge 448/2001	pag.	14
3. Stabilizzazione dell'occupazione dei soggetti impiegati in lavori socialmente utili	pag.	17
3.1. I lavoratori socialmente utili che svolgono attività nel Comune di Modica	pag.	18
4. Gli obiettivi conseguibili attraverso la costituzione della società mista	pag.	21
5. Le alternative strategiche di valorizzazione	pag.	24
5.1. L'integrazione orizzontale e verticale	pag.	25
5.2. L'integrazione concentrica	pag.	25
5.3. I vantaggi della strategia multiutility	pag.	26
6. Piano economico finanziario	pag.	29
6.1. La forma societaria	pag.	29
6.2. Il capitale sociale	pag.	31
6.3. Prevalenza di capitale pubblico	pag.	32
6.4. L'oggetto sociale	pag.	32
6.5. Gli investimenti	pag.	33
6.6. Il fatturato della società	pag.	34
6.7. L'organico della società	pag.	35
6.8. Altri assunti economico finanziari	pag.	36
7. Conclusioni	pag.	39

Premessa

Lo studio preliminare del 18 settembre 2002, che si richiama integralmente (All. 4), fatto proprio dall'amministrazione comunale con la Deliberazione G.C. n. 1286 del 25 ottobre 2002, concludeva consigliando la costituzione di una società mista a prevalente capitale pubblico per la gestione di alcuni servizi gestiti dal Comune in economia o mediante il ricorso all'affidamento ad imprese terze, con il duplice scopo di:

1. Introdurre modalità di gestione dei servizi improntate a criteri di economicità, efficacia ed efficienza, così da ridurre i costi o, a parità di costi, elevare gli *standard* qualitativi dei servizi;
2. assicurare uno sbocco occupazionale duraturo e non assistito derivante da una iniziativa avente valenza economico-imprenditoriale, ai lavoratori precari (articolisti, L.S.U., L.P.U.) che attualmente gravano sul bilancio comunale, ed in misura più considerevole sul bilancio regionale, allo stato senza una plausibile prospettiva di stabilità.

In particolare, l'iniziativa è caratterizzata in questa fase come intervento di *"politica attiva del lavoro"* e in coerenza con tale connotato deve essere dotata della massima celerità d'intervento.

Ciò comporta una fase di avviamento da espletarsi con l'affidamento alla costituenda società mista di un pacchetto "originario" ed omogeneo di servizi onde consentire il più rapido avvio alla risoluzione dell'emergenza occupazionale ed il rispetto dei termini fissati dalla Regione (31.12.2002) per lo svuotamento del bacino del precariato e la realizzazione del relativo piano di fuoriuscita.¹

D'altra parte, come si avrà modo di segnalare nel prosieguo di questa relazione, e qualora l'organo consiliare deliberi in tal senso, una volta costituita la Società potrà ampliare la propria attività, sia con riferimento al territorio servito sia con riferimento allo spettro di servizi forniti. Potrà, in altre parole, diventare lo strumento concreto per mezzo del quale il Comune di Modica potrà soddisfare nuovi bisogni, razionalizzare l'uso delle risorse pubbliche, restituire efficacia all'azione in tutti quei settori in cui il Comune non opera in base ad atti autoritativi nello svolgimento della funzione pubblica.

¹ Prima della stesura finale del presente lavoro si è avuta notizia che nel quadro delle variazioni di bilancio in discussione all'ARS è in discussione una norma che consentirebbe la proroga fino a tutto il 2003 delle attività dei LSU a carico della Regione.

Gaspare Castro
Dottore Commercialista

Tutto ciò può avere evidenti ricadute positive sul piano occupazionale, può costituire volano per lo sviluppo economico della comunità locale di riferimento, e può, altresì, consentire al Comune di Modica di non disperdere il patrimonio di conoscenze operative e professionalità maturate, perdita che si avrebbe nel caso di mera esternalizzazione dei servizi oggetto del conferimento iniziale e degli altri che nel tempo si potrebbe decidere di trasferire.

1. L'evoluzione dei servizi pubblici in Italia

Il concetto di pubblico servizio ha subito negli anni svariate revisioni indotte dai cambiamenti sociali e dai mutamenti del sistema economico.

Uno dei problemi di carattere eminentemente dogmatico affrontato dalla scienza amministrativa in ordine al concetto di pubblico servizio è stato soprattutto di carattere definitorio. L'elemento qualificante è stato considerato talvolta il *soggetto* dal quale promanava l'attività, talaltra l'*oggetto* della prestazione e l'interesse perseguito.

Le difficoltà applicative dei criteri oggettivo o soggettivo hanno indotto la dottrina ad elaborare altri parametri di identificazione dei servizi pubblici e, a partire dalla metà degli anni cinquanta, a spostare la sua attenzione dalle questioni di carattere dogmatico e definitorio a quelle organizzative, ritenute a ragione più rilevanti a seguito della modificazione degli assetti amministrativi in funzione di valori quali il decentramento, l'assunzione di nuovi compiti, la maggior efficienza ed efficacia, la più spiccata aderenza alle articolazioni della società. Elemento centrale per la qualificazione dell'ente pubblico non era più il "pubblico interesse", bensì, al plurale, gli "interessi pubblici" cioè gli interessi degli individui, gli interessi sociali, quali espressi dagli istituti di rappresentanza.

Così spostato il *focus*, fine della P.A. è il soddisfacimento di interessi individuali non in quanto tali, ma in quanto strumentali all'interesse collettivo e per tale via si è pervenuti, dunque, ad un nuovo modo di agire della P.A.: da un'attività sostanzialmente di *regolazione* mediante l'emanazione di provvedimenti amministrativi, si è passati ad un'attività di *erogazione* e *produzione* di servizi con nuove tecniche per l'attività dei pubblici poteri.

Sul piano concreto la gestione pubblica di servizi risponde ad esigenze di varia natura. In alcuni casi trova fondamento nel fatto che alcune attività si presentano come indispensabili per assicurare alla collettività il soddisfacimento di bisogni primari (ad esempio: fornitura di energia elettrica, acqua, ecc.). In altri casi l'attività assunta dall'ente pubblico può essere non essenziale e, quindi, diretta alla soddisfazione di bisogni non primari per la collettività in quanto, ad esempio, si tratta di attività che potrebbero essere svolte da imprenditori privati. In altri casi ancora, l'attività ed i correlati servizi possono essere svolti a beneficio della stessa Pubblica Amministrazione ed in tal caso l'interesse per la collettività è mediato ed indiretto e si trasforma in beneficio collettivo per effetto di un'azione efficiente ed efficace e di un corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Il modello incentrato sulla produzione di beni e servizi è poi entrato in crisi sia per il progressivo ampliamento del “sociale” e la corrispondente riduzione dell’area del “privato”, sia per non meno importanti questioni di natura fiscale e tariffaria che hanno reso elevati i costi del sistema per la collettività.

In seguito a queste crisi è crescente la richiesta della privatizzazione dei servizi pubblici e, più in generale, delle imprese pubbliche.

Si è così utilizzato lo strumento privatistico, anziché quello pubblicistico, come mezzo attraverso il quale la P.A. dismette una o più attività che non rivestono per essa interesse strategico: tali attività possono essere trasferite ad altri soggetti oppure continuare ad essere gestite ancora dalla P.A., ma assieme ai privati.

2. La normativa rilevante in materia di servizi pubblici locali

L’operatività delle aziende di servizi pubblici locali soggiace ad un quadro normativo particolarmente complesso, nel quale è possibile individuare differenti articolazioni connesse:

- alla normativa generale sui servizi pubblici locali;
- alla regolamentazione specifica di settore.

A propria volta la normativa generale sulla gestione dei servizi pubblici locali è la risultante di due differenti livelli normativi rappresentati da:

- le Direttive Comunitarie;
- la normativa nazionale confluita nel Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”, che rappresenta l’ultimo stadio di un’evoluzione normativa iniziata con la Legge 142/90, che è stato recentemente innovato e modificato dall’art. 35 della legge finanziaria 2002 (legge 448/2001);

2.1. Le Direttive Comunitarie

Nel corso dell’ultimo decennio sono state emanate numerose direttive europee di settore, caratterizzate da alcune linee guida generali che ne hanno informato la redazione; per quanto in dottrina si discuta circa l’esaustività di questo elenco, si ritiene che le linee guida siano²:

² Ai principi elencati si aggiunge la separazione tra impianti e gestioni, rilevante per i servizi pubblici a rete; tale principio restringe l’area riservata alle sole reti, in modo da consentirne l’utilizzo a più operatori, anche non proprietari, senza discriminazioni e ad un prezzo equo.

- la distinzione tra carattere pubblico dell'attività di erogazione dei servizi e natura del soggetto gestore, pubblica o privata;
- la mancanza di corrispondenza tra carattere pubblico dei servizi e gestione riservata dei medesimi;
- la separazione tra regolazione e gestione;
- l'equilibrio economico del servizio;
- l'obbligo di assicurare un servizio di base comune a tutti i cittadini;
- la scelta concorrenziale del gestore nei settori sottratti alla concorrenza.

La distinzione tra il carattere pubblico dell'attività e la natura del soggetto gestore rappresenta il fondamentale principio in virtù del quale la presenza pubblica nell'economia si è modificata e, contemporaneamente, ridotta; la mancanza di corrispondenza tra tipologia del servizio (pubblico) e natura del gestore (pubblico o privato) consente infatti, l'erogazione dei servizi pubblici anche da parte degli operatori privati.

Allo stesso modo, non vi è necessaria corrispondenza tra tipologia del servizio (pubblico) e gestione in regime di monopolio ("gestione riservata"); gli obiettivi di interesse generale saranno, dunque, garantiti dall'introduzione di meccanismi concorrenziali, oltre che dalla regolamentazione e dalle autorità di controllo. Le eccezioni a tale principio sono rappresentate da alcune specifiche fattispecie:

- impossibilità di assicurare il servizio universale, anche imponendo obblighi di servizio pubblico;
- impossibilità di raggiungere l'equilibrio economico;
- presenza di ostacoli oggettivi che rendano non economicamente duplicabili le infrastrutture di rete.

Al fine di garantire l'indipendenza dei gestori dai regolatori (e viceversa) viene inoltre, sancita la separazione tra le attività di regolazione e di gestione, al fine di evitare il conflitto di interessi insito nell'unione delle due figure. Il ruolo di soggetto regolatore non necessariamente viene esercitato dallo stesso Stato ma, più frequentemente, da un'autorità indipendente istituita per legge. Connesso alla separazione tra regolazione e gestione, vi è inoltre, l'obbligo per il gestore di esercitare il servizio in condizioni di equilibrio economico, onde garantirne l'indipendenza dalle amministrazioni pubbliche.

Il principio di universalità obbliga le imprese, invece, ad erogare il servizio senza discriminazioni tra gli utenti e con un livello qualitativo adeguato alle attese; ciò implica la necessità di realizzare le infrastrutture di rete per l'erogazione del servizio ("obbligo di predisposizione") e di offrire il servizio a tariffe accessibili per tutte le aree e gli utenti, anche nei casi in cui ciò implichi la parziale

copertura dei costi. La copertura delle perdite così generatesi può avvenire attraverso i meccanismi alternativi della:

- compensazione;
- perequazione.

Il primo meccanismo consiste nel ripianamento delle perdite da parte degli enti pubblici, laddove il secondo implica la copertura da parte di tutti gli operatori del settore, attraverso un “fondo per il servizio universale” o una componente supplementare del prezzo d’acquisto.

L’ultimo principio individuato, la scelta concorrenziale del gestore nei settori sottratti alla concorrenza, si basa sull’impossibilità frequente in molti servizi pubblici di creare meccanismi concorrenziali all’interno del mercato; in questo caso, la scelta del gestore attraverso un meccanismo di gara consente di anticipare il confronto concorrenziale alla fase di scelta del gestore, attuando perciò un meccanismo di “concorrenza per il mercato” piuttosto che di “concorrenza nel mercato”.

2.2. L’evoluzione normativa dalla Legge 142/90 al Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali

Il Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali rappresenta l’ultimo elemento di un processo evolutivo che ha preso le mosse con la Legge 8 Giugno 1990, n. 142, abrogata soltanto nel 2000 dal citato Testo Unico per disposizione dell’art. 274. La legge 142/90 disciplinava la presenza degli enti locali nei servizi pubblici locali all’art. 22 c. 1, che demandava ai Comuni e alle Province, nell’ambito delle loro competenze, “la gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”.

In base allo stesso comma, un’attività poteva essere assunta come servizio pubblico a condizione che:

- avesse incidenza in via diretta sulla collettività locale;
- rispondesse ad esigenze essenziali o diffuse della stessa.

I successivi artt. 22, c. 3 e 23 prevedevano invece le forme gestionali rappresentate da³:

- gestione in economia;

³ I successivi artt. 24 e ss. regolamentavano la collaborazione tra enti e, in particolare, lo svolgimento di servizi pubblici tramite consorzi; l’analisi di queste modalità non risulta però rilevante in questo contesto.

- concessione a terzi;
- azienda speciale;
- istituzione;
- società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

Le fattispecie gestionali sono state successivamente completate dalla L. 498/92, nel prosieguo analizzata, con la quale si è introdotta la modalità della società per azioni a prevalente capitale privato. La scelta tra le diverse modalità doveva consentire di perseguire i principi di efficienza, efficacia ed economicità a cui si informava (e continua ad informarsi) tutta l'attività degli enti locali, e soggiaceva quindi, ad una valutazione di convenienza.

Per il legislatore del 1990, la gestione in economia risultava in particolare, indicata "...quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda⁴". Considerate le difficoltà insite nella gestione di un servizio pubblico tramite le regole di un ente locale, nonché la difficoltà di pervenire ad un completo controllo delle condizioni di efficienza, efficacia ed economicità, la gestione in economia non costituiva più, già dal 1990, la modalità principale per la gestione dei servizi pubblici ma piuttosto quella residuale.

La concessione a terzi doveva essere basata su "ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale"; la contemporanea sussistenza dei tre requisiti, nonché la loro motivazione, costituivano pre-requisito necessario per l'attribuzione della concessione; a tale istituto erano applicabili gli istituti della revoca, decadenza e riscatto. Mentre i primi due dipendevano da eventuali gravi inadempienze del concessionario, il riscatto era legato al diritto dell'ente di gestire direttamente il servizio concesso al fine di soddisfare un interesse pubblico prevalente rispetto a quello del concessionario alla conservazione della concessione stessa.

L'istituzione si limitava ai servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale e si applicava pertanto ai servizi di carattere assistenziale, educativo, ecc. Nel quadro delineato dal legislatore del 1990, l'istituzione era un ente strumentale dell'ente locale, privo sia di autonomia statutaria sia di personalità giuridica.

L'azienda speciale costituiva infine, un "ente strumentale dell'ente locale, dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale". La distinzione tra ente locale ed azienda si estrinsecava, in primo luogo, nella personalità giuridica, da cui discendeva l'obbligo di far fronte agli impegni assunti con il proprio patrimonio,

⁴ Art. 22, c. 3, lett. A.

nonché nello statuto, che disciplinava l'ordinamento ed il funzionamento dell'azienda. L'ente locale assumeva pertanto, un ruolo di indirizzo in luogo del precedente ruolo di controllo e in capo all'azienda restava la gestione. Questa forma gestionale risultava applicabile, dunque, nella gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale.

L'ultima fattispecie gestionale prevista dalla L. 142/90 era infine costituita dalla società per azioni a prevalente capitale pubblico locale; autorevole dottrina ha sostenuto successivamente come questa modalità sia necessaria, in particolare, per "una più rigorosa garanzia del rispetto dei criteri di economicità e, (...) più accentuata garanzia di rispetto dell'economia di mercato; maggiori possibilità di sviluppo della capacità imprenditoriale dei dirigenti, maggiore responsabilizzazione di questi ultimi, sottoposti alle medesime responsabilità civili e penali degli amministratori di società private".

Successivamente l'art. 12 Legge 23 dicembre 1992, n. 498, ha introdotto la forma gestionale rappresentata dalla S.p.a. a partecipazione minoritaria dell'ente locale. L'art. 12 c. 1, Legge 498/1992 stabiliva dunque, che "le Province e i Comuni possono, per l'esercizio di servizi pubblici e per la realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento del servizio nonché per la realizzazione di infrastrutture ed altre opere di interesse pubblico, che non rientrino, ai sensi della vigente legislazione statale e regionale, nelle competenze istituzionali di altri enti, costituire apposite società per azioni, (...), senza il vincolo della proprietà maggioritaria. (...). L'atto costitutivo della società deve prevedere l'obbligo dell'ente pubblico di nominare uno o più amministratori e sindaci. Nel caso di servizi pubblici locali una quota delle azioni può essere destinata all'azionariato diffuso e resta comunque sul mercato."

Definito il quadro complessivo delle forme gestionali utilizzabili per lo svolgimento dei servizi pubblici locali, l'art. 2 della Legge 498/1992 prevedeva inoltre, una delega al governo finalizzata a definire, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della Legge 498 i seguenti elementi:

- l'entità del capitale sociale e in particolare la partecipazione minima dell'ente locale, al fine di consentirgli comunque di convocare l'assemblea;
- i criteri di scelta dei soci mediante procedimento di confronto concorrenziale con particolare riguardo alle capacità tecniche e finanziarie dei soggetti stessi;
- la natura del rapporto intercorrente tra l'ente locale ed il privato;
- le forme di controllo dell'efficienza e dell'economicità dei servizi.

Successivamente alla Legge 498/1992, l'art. 4 comma 3 Legge 29 marzo 1995, n. 95 prevedeva che gli enti locali provvedessero entro il 30 settembre 1995 alla trasformazione delle aziende municipalizzate in aziende speciali ex art. 22 L.

142/90 ed entro i novanta giorni successivi ad iscrivere le neocostituite aziende speciali nel registro delle imprese; tale precetto rimase, peraltro, largamente inapplicato.

Il mancato esercizio da parte del governo della delega prevista dalla Legge 498/1992 determinò, inoltre, un vuoto legislativo colmato solo con il D.P.R. 16 settembre 1996 n. 533 che statuiva:

- la costituzione delle società di cui all'art. 12, c. 1, Legge 498/92 deve essere promossa da uno o più enti locali;
- il capitale della società non deve essere inferiore ad un miliardo di lire e all'ente promotore è riservata una partecipazione non inferiore al quinto del capitale sociale. Nel caso di più enti promotori, tale clausola riguarda almeno uno di essi;
- la partecipazione azionaria di maggioranza, non inferiore al 51%, è assunta da imprenditori individuali o da società, singolarmente o raggruppati per lo scopo;
- il socio privato di maggioranza è scelto dall'ente o dagli enti promotori mediante una procedura concorsuale ristretta⁵, assimilata all'appalto concorso di cui al D. Lgs. 17 marzo 1995, n. 157;
- il socio privato di maggioranza deve conservare per la durata di 5 anni una partecipazione minima del 51% e sono perciò esclusi tutti gli atti di cessione di azioni o ogni altro atto idoneo a determinare la perdita della posizione di maggioranza del socio privato;
- decorso il termine quinquennale, il trasferimento delle azioni costituenti il pacchetto minimo del socio di maggioranza è sottoposto al preventivo motivato gradimento del socio pubblico;
- lo Statuto deve riservare all'ente locale la nomina diretta (ex art. 2458 C.C.) di almeno un componente del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei Revisori, nonché quella di un componente nell'eventuale Comitato Esecutivo;
- i rapporti fra l'ente e i soci privati sono regolati all'atto della costituzione o con apposite convenzioni, in modo da assicurare il corretto svolgimento del servizio e la permanente verifica della conformità dell'assetto societario all'interesse pubblico alla gestione del servizio;
- una quota determinata del capitale sociale, stabilita di comune accordo tra i soci pubblici ed il socio privato di maggioranza, è riservata all'azionariato diffuso;

⁵ I candidati dovranno presentare un piano tecnico e un piano economico – finanziario che evidenzino le competenze possedute e gli effetti per l'utenza derivanti dalla gestione.

- la convenzione deve attribuire all'ente concedente gli opportuni strumenti per la verifica della economicità della gestione e della qualità dei servizi, anche in relazione alle esigenze dell'utenza.

Al D.P.R. 533/1996 seguì, infine, la legge 15 maggio 1997 n. 127 che modificò le modalità gestionali utilizzabili per lo svolgimento dei servizi pubblici locali e introdusse delle disposizioni volte ad agevolare la trasformazione delle aziende speciali in società per azioni.

Per quanto concerne le modalità gestionali, la legge 15 maggio 1997 n. 127, conosciuta anche come Bassanini Bis, all'art. 17 comma 58, così modificò l'art. 22, comma 3, lettera e) della Legge 142/90: "e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati". La società a responsabilità limitata divenne, dunque, una delle alternative gestionali per lo svolgimento dei servizi pubblici locali.

2.3. Il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

Con una disposizione che appare sicuramente innovativa ed introdotta, tra le altre norme dal contenuto più vario, nella legge finanziaria 2002 (art. 35 legge 448/2001) il legislatore ha ridisegnato il sistema dei servizi pubblici locali ponendo tasselli necessari al completamento del disegno di riforma avviata nella precedente legislatura con provvedimenti settoriali (trasporto pubblico, energia elettrica, gas) ed innestando, in coerenza con la normativa CE, un processo di ulteriore spinta verso la privatizzazione degli strumenti di gestione dei servizi.

Il disegno normativo dei servizi pubblici locali, sino all'emanazione della legge finanziaria 2002, era contenuto nel D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali) che, come in precedenza la legge 142/90 poneva fine alla tradizionale separazione tra le norme sull'ordinamento e sul funzionamento dell'ente locale e quelle sull'ordinamento dei servizi. Con tali norme viene sancito il principio che i Comuni e le Province, oltre ad essere enti autonomi e responsabili del governo locale, si presentano come organismi che si propongono di provvedere alle esigenze di sviluppo anche economico degli interessi della collettività che rappresentano.

Il rilevante ruolo attribuito agli enti locali nella gestione dei servizi pubblici locali si desume dall'art. 112, c. 1, che, già nella stesura originale, statuisce che gli enti

locali provvedono alla gestione dei servizi pubblici per finalità sociali e di promozione economica e civile delle comunità locali.

Il successivo art. 113, profondamente innovato dall'art. 35 della legge 448/2001 elencava le forme gestionali utilizzabili per l'erogazione di servizi pubblici locali, nonché le fattispecie alle quali dovranno essere applicate:

- la gestione in economia, per i servizi di ridotte dimensioni o per le cui caratteristiche non sia consigliabile l'istituzione o una azienda;
- la concessione a terzi, in presenza di ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- l'azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica o imprenditoriale;
- l'istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- la società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico, quando sia opportuno coinvolgere più soggetti, pubblici o privati, nella gestione del servizio;
- la società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria, quando lo richieda la natura del servizio o la particolarità dell'attività.

Le caratteristiche dell'azienda speciale e dell'istituzione sono individuate dall'art. 114 nel quale si elencano i loro organi sociali, rappresentati dal consiglio di amministrazione, dal presidente e dal direttore, i principi gestionali di efficacia, efficienza ed economicità a cui informare la gestione, i compiti dell'ente locale e degli organi di controllo, gli atti sulla base dei quali l'ente locale può esercitare il controllo.

Con particolare riguardo all'azienda speciale, l'art. 114, c. 1, indica che essa "è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale", è dotata di un proprio organo di revisione, a differenza dell'istituzione per la quale è competente il collegio dei revisori dell'ente locale, presenta il piano – programma, i bilanci economici previsionali pluriennali, il conto consuntivo e il bilancio di esercizio quali documenti fondamentali sui quali consentire il controllo all'ente locale della propria attività⁶.

L'art. 114, c. 2 dispone invece, che "l'istituzione è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale."

⁶ L'art. 123, T.U.EE.LL., dispone l'obbligo per gli enti locali di adeguare a tali disposizioni l'ordinamento delle aziende speciali.

Alle forme gestionali precedentemente elencate, frutto sostanzialmente dell'evoluzione normativa già commentata, l'art. 120 del Testo Unico aggiunge le società di trasformazione urbana, costituite in forma di società per azioni da città metropolitane e comuni, anche con la partecipazione di province e regioni; tali società hanno l'obiettivo di "progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti".

Per quanto concerne l'attività specificamente svolta, il successivo c. 2 specifica che "le società di trasformazione urbana provvedono alla preventiva acquisizione delle aree interessate dall'intervento", previa loro individuazione a seguito di delibera comunale che assume valore di dichiarazione di pubblica utilità; successivamente all'acquisizione, le società provvedono "alla trasformazione e alla commercializzazione delle stesse. Le acquisizioni possono avvenire consensualmente o tramite ricorso alle procedure di esproprio da parte del comune".

Sia nel caso di società di trasformazione urbana sia nel caso di società per azioni con partecipazione minoritaria degli enti locali, il legislatore prevede, rispettivamente agli artt. 120, c. 1, e 116, c. 1, la scelta dei soci privati attraverso procedure di evidenza pubblica.

2.4. L'art. 35 della legge 448/2001

L'art. 35 Legge 28 dicembre 2001, n. 448 costituisce il punto di arrivo di un progetto di riforma dei servizi pubblici già in discussione nella XIII Legislatura, nella quale uno specifico disegno di legge (AS 4014, poi AC 7042) fu approvato in uno dei due rami del Parlamento (il Senato della Repubblica) senza essere peraltro, approvato dalla Camera dei Deputati allo scioglimento del Parlamento.

L'attuale formulazione di legge ripropone alcuni dei principi del già citato disegno di legge; va però subito precisato come una completa ed esaustiva analisi delle conseguenze indotte dall'art. 35 potrà essere formulata solo una volta emanati i regolamenti di attuazione, previsti espressamente dal comma 16 del citato articolo.

A questo riguardo il comma 16 stabilisce infatti, che "con regolamento da emanare, il Governo adotta le disposizioni necessarie per l'esecuzione e l'attuazione del presente articolo, con l'individuazione dei servizi di cui all'articolo 113,entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge".

Per quanto riguarda i principi che informano l'art. 35, L. 448/2001, essi sono così sintetizzabili:

- distinzione tra servizi a rilevanza industriale e non industriale;
- separazione tra proprietà degli impianti, di pertinenza dell'ente locale, e gestione del servizio all'utenza nei servizi a rilevanza industriale;
- affidamento in base a gara ("concorrenza per il mercato"), riservato alle società di capitali, nei servizi a rilevanza industriale;
- scelta tra affidamento diretto a istituzioni, aziende speciali anche consortili, società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali o, eccezionalmente, gestione in economia nei servizi a rilevanza non industriale;
- utilizzo dei contratti di servizio per regolare i rapporti tra gli enti locali e i gestori;
- definizione di "un congruo periodo di transizione" di scadenza o di anticipata cessazione della concessione rilasciata con procedure diverse dall'evidenza pubblica;
- trasformazione delle aziende speciali e consortili in società di capitali secondo la normativa vigente.

L'art. 35 introduce, innanzitutto, una separazione tra servizi a rilevanza industriale e servizi privi di rilevanza industriale, resa ancor più evidente dallo specifico e differenziato trattamento normativo ad essi rispettivamente riconosciuto attraverso gli artt. 113 (come modificato) e 113 bis (inserito).

L'individuazione dei servizi a rilevanza industriale e di quelli privi di rilevanza industriale sarà oggetto, peraltro, dei già citati regolamenti di attuazione, non essendo stata effettuata in sede legislativa.

Con specifico riguardo ai servizi industriali viene inoltre, introdotta la separazione tra proprietà degli impianti, riservata agli enti locali, e gestione del servizio. In particolare, la proprietà degli impianti è incedibile e, per la loro gestione, gli enti locali si possono avvalere di società di capitali allo scopo costituite, a partecipazione maggioritaria pubblica, alle quali affidare direttamente tale attività, o di imprese da individuare attraverso procedure ad evidenza pubblica. Sancita dunque, l'incedibilità della rete, in caso di proprietà affidata a società di capitali si potrà procedere ad una cessione di quota minoritaria.

La medesima società a partecipazione maggioritaria pubblica proprietaria della rete potrà inoltre procedere alla gestione degli impianti e all'espletamento delle gare per l'erogazione del servizio. Fatto salvo il periodo transitorio di cui si dirà più avanti, alle gare non potranno partecipare le società titolari di affidamenti diretti nonché le loro controllate, collegate o controllanti.

Le gare dovranno essere indette secondo i parametri qualitativi, quantitativi e ambientali stabiliti dalle Autorità di settore o dagli enti locali e dovranno essere aggiudicate sulla base delle condizioni qualitativo – gestionali ed economiche. L'aggiudicatario della gara potrà utilizzare gli impianti e le reti di proprietà pubblica e, per tale ragione, corrisponderà un canone stabilito dalle Autorità di settore o dagli enti locali.

Per quanto riguarda invece, la società erogatrice del servizio, l'ente locale potrà procedere alla sua cessione totale o parziale senza che questo determini alcun effetto sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere.

Per quanto riguarda invece, i rapporti tra l'ente locale e le società proprietarie degli impianti ed erogatrici del servizio, essi dovranno essere regolati da contratti di servizio che stabiliranno sia i livelli di servizio da garantire sia gli strumenti di verifica dei livelli previsti.

Particolare rilievo nell'ambito dell'art. 35 assume peraltro l'individuazione di un periodo transitorio che, in mancanza di specifiche norme di settore, dovrà essere stabilito dal regolamento di attuazione e, in ogni caso, non potrà prevedere un termine inferiore a tre anni e superiore a cinque per la scadenza o l'anticipata cessazione della concessione rilasciata con procedure diverse dall'evidenza pubblica. A partire da tale termine decorreranno due conseguenze:

- il divieto di partecipare alle gare per l'erogazione del servizio, salvo che si tratti della prima gara per lo specifico servizio;
- il divieto di partecipare ad attività imprenditoriali al di fuori del proprio territorio se ancora affidatarie dirette ed in presenza di una partecipazione pubblica superiore al 50%.

Seguono ulteriori norme di dettaglio per la disciplina del periodo transitorio la cui trattazione non è necessaria per gli scopi del presente lavoro.

In ultimo, va segnalata la necessità di coordinare l'art. 35 così commentato con le discipline normativa, attuativa delle direttive comunitarie, in materia di servizio idrico integrato e ciclo integrato dei rifiuti.

In Sicilia la disciplina nazionale citata trova applicazione per effetto del "rinvio dinamico" operato dall'art. 37, comma 2, della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7.

3. Stabilizzazione dell'occupazione dei soggetti impiegati in lavori socialmente utili

Tralasciando la diversificata normativa istitutiva di tali forme di attività lavorative si vuole, in questo paragrafo, focalizzare l'attenzione sulle disposizioni che, con un crescendo d'intensità, hanno indicato soluzioni, alternando adempimenti cogenti a norme di "stimolo" ed indirizzo, al fine di pervenire allo svuotamento del bacino dei lavoratori socialmente utili a seguito della stabilizzazione occupazionale dei soggetti interessati. Si citeranno di seguito soltanto le fonti normative e regolamentari, nazionali e regionali, che rilevano circa l'argomento in esame.

Frequenti sono gli stimoli introdotti dal legislatore nazionale e regionale in direzione di soluzioni, quali la creazione di società miste o l'affidamento diretto a imprese terze, in grado di produrre autofinanziamento, non pesando ulteriormente sulle già precarie finanze degli enti locali, attuando gestioni imprenditoriali di servizi pubblici in atto già gestiti o di servizi aggiuntivi.

Da un lato, pertanto, il finanziamento dei progetti di lavori socialmente utili, ormai interamente a carico della Regione è stato prorogato di periodo in periodo (da ultimo fino al 31.12.2002), con l'incombente pericolo che possano non trovare più copertura finanziaria (il comune di Modica ha deliberato ai sensi della Circ. Ass. Lav., n. 15/AG del 10.04.2002, e, pertanto, ha garantito la prosecuzione delle attività socialmente utili fino all'ultima scadenza del 31.12.2002)⁷; dall'altro la previsione di incentivi all'assorbimento stabile dei lavoratori in iniziative a contenuto economico ed imprenditoriale vorrebbe condurre all'estinzione del problema per l'effettiva fuoriuscita di tutti i precari a fronte di una stabile occupazione.

La riforma complessiva del settore, nell'ottica del "prosciugamento" dell'intero bacino, ha preso avvio con il d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468, che, al pari delle altre disposizioni statali in materia di lavori socialmente utili, trova attuazione, in Sicilia, per effetto dell'art. 1, l.r. 23 gennaio 1998, n. 3.

Il citato d.lgs. 468/97 (al pari del successivo d.lgs. 28 febbraio 2001, n. 81) mostra un chiaro *favor legis* nei confronti della costituzione di società miste locali come possibile bacino di attrazione dei lavoratori precari, e, per stimolare gli enti locali, "forza" la normativa generale stabilendo, in particolari condizioni, deroghe

⁷ Vedi nota n. 1.

alla procedura con gara, sia sul fronte della scelta del *partner* privato, sia in tema di affidamento del pubblico servizio (art. 10, comma 2; art. 12 comma 6).

Alle *guide-lines* generali di riforma dell'intero settore, si accompagnano poi numerose norme di incentivazione e di contribuzione. In particolare:

- l'art. 7, comma 14, del d.lgs. 28 febbraio 2000, n. 81, attribuisce un contributo di lire 5.000.000 per ogni lavoratore precario assunto con contratto a tempo pieno ed indeterminato (mentre, nel caso *de quo*, non appare utilizzabile il contributo di lire 18.000.000 stabilito al comma 1);
- l'art. 2, comma 3, della legge regionale 26 novembre 2000, n. 24, al fine di favorire la costituzione di società miste promosse dagli enti utilizzatori di L.S.U. con la Società Italia lavoro S.p.A. o altre società partecipate dallo stato o dalla Regione, aventi medesime finalità di stabilizzazione dell'occupazione dei soggetti impegnati in lavori socialmente utili, concede un contributo di lire 60.000.000, da ripartirsi in cinque annualità in quote di pari importo, per ogni lavoratore precario assunto (sull'effettiva disponibilità di fondi per tale voce esistono comunque fondati dubbi);
- infine, la recente legge regionale 9 agosto 2002, n. 9, all'art. 1 concede per ogni lavoratore assunto ad incremento della base occupazionale (indipendentemente dalla provenienza dal bacino dei L.S.U.) un contributo annuale di Euro 4.600, per quattro anni, per ciascuna unità lavorativa aggiuntiva, finalizzato alla formazione iniziale e continua.

Ciascuna di queste norme offre contributi *una tantum* alle imprese e società miste che assumono l.s.u. con contratti a tempo indeterminato o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa e non esclude l'ottenimento di altri benefici eventualmente riconosciuti in casi di nuove assunzioni, nel limite consentito dalla normativa comunitaria.

Le società miste potranno, pertanto, utilizzare, gli sgravi contributivi attualmente in vigore nel meridione d'Italia.

3.1. I lavoratori socialmente utili che svolgono attività nel Comune di Modica

Secondo i dati forniti dall'Amministrazione, i lavoratori socialmente utili in regime di proroga sono 124 unità.

L'Amministrazione Comunale, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 5 della l.r. 24/2000, ha individuato un percorso per la fuoriuscita dal precariato dei lavoratori L.S.U. con la deliberazione n. 11/2001, recante oggetto "*Piano complessivo di fuoriuscita dal bacino dei lavoratori socialmente utili dei 172 lavoratori che operano presso questo Ente*"; il piano, così come previsto dalla norma sopra citata, è stato trasmesso all'Assessorato Regionale del Lavoro e Previdenza Sociale, all'Agenzia Regionale per l'Impiego ed al Coordinamento Regionale delle misure di politica attiva del lavoro.

Tale piano (unitamente alla deliberazione prevista dagli artt. 1 e 5, d.lgs. 81/2000 e all'assunzione a carico del bilancio dell'ente degli oneri connessi al riconoscimento del beneficio) costituisce condizione necessaria ai fini dell'ammissione al regime transitorio di cui alla l.r. 24/2000 (cfr., Circ. Ass. Lav., n. 04/AG-2000 del 7.12.2000 e Circ. Ass. Lav., n. 07/2001/AG-I del 18.04.2001).

Esso, tuttavia, concretandosi in "*un atto di programmazione*", può essere successivamente "*modificato e integrato in relazione a intervenute nuove possibilità che agevolino la fuoriuscita dal bacino dei lavoratori destinatari delle misure*" (Circ. Ass. Lav. n. 07/2001/AG-I del 18.04.2001).

Con il proprio "*piano di fuoriuscita*" il Comune di Modica, "*con il concorso ed il contributo di tutti i lavoratori*" e "*tenendo conto delle attitudini e delle opzioni manifestate dai medesimi*", ha effettuato una ricognizione dei lavoratori socialmente utili in carico presso l'Ente, tracciando anche un profilo dei titoli di studio, delle competenze, dell'età media e delle aspettative degli stessi, e dopo una rapida esposizione circa il contesto socio – economico del territorio, ha definito un programma di stabilizzazione occupazionale per i lavoratori.

La tabella che segue riassume le forme di stabilizzazione proposte nel piano di fuoriuscita approvato dal Comune di Modica:

Programma di fuoriuscita:

Sbocco occupazionale	Numero
Borsa autoimpiego	8
Contratto privato	48
Trasferimento ad altra amministrazione	18
Collaborazione coordinata e continuativa	39
Società mista	59
Totale	172

I lavoratori, la cui fuoriuscita è stata individuata nella borsa di autoimpiego, nel contratto di lavoro a tempo determinato e nel trasferimento, hanno già visto il realizzarsi della parte di programma che li riguardava.

Gli altri lavoratori che hanno indicato, di concerto con l'Amministrazione Comunale, la fuoriuscita tramite contratti di collaborazione coordinata e continuativa e impiego in società mista aspettano la realizzazione del piano di fuoriuscita che prevede l'esternalizzazione di alcuni servizi, anche tramite la costituzione di una società mista alla quale affidare alcuni servizi.

I servizi esternalizzabili a "imprese o cooperative composte da lavoratori socialmente utili" o alla società mista individuati nel piano, sono i seguenti:

1. Manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici comunali
2. Manutenzione del patrimonio immobiliare scolastico del comune
3. Gestione parcheggi comunali
4. Gestione del servizio di affissione e pubblicità.

Tali servizi appaiono affatto compatibili con la previsione di cui alla Circ. Ass. Lav., n. 07/2001/AG-I del 18.04.2001 (Tab. A).

4. Gli obiettivi conseguibili attraverso la costituzione della società mista multiservizi

Alla luce dello scenario normativo e competitivo delineato, la costituzione di una società per azioni consentirebbe di cogliere alcuni rilevanti vantaggi, fra i quali particolare rilievo rivestono quelli di natura gestionale. In particolare, la trasformazione in S.p.a. consentirebbe innanzitutto di:

1. creare stabile occupazione ai lavoratori socialmente utili in atto utilizzati dal Comune di Modica;
2. portare a realizzazione il "Piano complessivo di fuoriuscita dal bacino dei lavoratori socialmente utili (...)", deliberato dal Comune di Modica il 27 gennaio 2001;
3. creare le condizioni per una fase di futura crescita occupazionale, attraverso il miglioramento e l'ampliamento dei servizi erogati alla collettività locale;
4. porre le basi per un ampliamento della propria area territoriale di operatività e dei servizi erogati, anche attraverso la definizione di accordi di partnership con operatori pubblici presenti nel territorio circostante;
5. assumere una forma gestionale che agevoli gli accordi tra operatori e la gestione strutturata delle relazioni conseguenti;
6. dotarsi della flessibilità gestionale necessaria per sfruttare le opportunità di mercato;
7. perseguire una più assidua ricerca delle condizioni di economicità;
8. usufruire di tutte le agevolazioni disponibili sul mercato finanziario per ridurre il costo delle fonti di finanziamento;
9. ricercare le agevolazioni comunitarie previste per eventuali progetti di sviluppo industriale;
10. usufruire delle agevolazioni contributive previste per le assunzioni realizzate da imprese private;
11. contribuire al miglioramento delle condizioni socio-economiche locali e dunque, al benessere della comunità locale;
12. consentire l'ingresso di partner privati di minoranza portatori di *know how* tecnico, gestionale, organizzativo.

La costituzione della S.p.a. produce quindi, per il Comune di Modica, tre tipi di effetti, strettamente interrelati tra loro:

- un effetto strategico, connesso in particolare alla possibilità di focalizzare l'attività del ente Comune sulle attività più propriamente intrinseche alla funzione pubblica, (servizi sociali, pianificazione territoriale, indirizzo) iniziando il processo di esternalizzazione di tutti i servizi gestibili in maniera più duttile mediante lo strumento societario ed aziendale;

- un effetto gestionale, riconducibile in particolare alla possibilità di migliorare i servizi erogati, favorendo la loro integrazione, spostando il *focus* sui risultati piuttosto che sugli adempimenti, favorendo le economie di scala sul piano societario.
- un effetto di valorizzazione del patrimonio immateriale, formato dalle esperienze e dai saperi maturati dai l.s.u. negli anni di servizio presso il Comune, mantenendo il controllo della società, consolidando capacità operative sul piano privatistico.

Per un altro verso però, la costituzione della S.p.a. consente di porre le basi per evitare che la gestione dei servizi comunali venga frantumata in una moltitudine di rapporti con soggetti diversi ovvero, per esigenze poste dal mercato e dalle sue linee di tendenza evolutive, che tutti i servizi siano gradatamente affidati ad un global service esterno, di fatto rinunciando a valorizzare le capacità operative maturate all'interno del Comune, infatti:

- il mantenimento dell'attuale situazione costringerebbe in una prima fase il Comune a mantenere la sua operatività nell'attuale situazione mista, e cioè, con una parte dei servizi gestiti in economia ed altri attribuiti all'esterno con contratti di breve durata ed alto costo opportunità in relazione al rapporto costi/benefici;
- successivamente, la prospettiva di liberalizzazione ormai imminente costringerebbe a mettere a gara i servizi svolti sulla base di un'analisi integrata e complessiva, con la possibilità di perderne la gestione a favore di un più efficiente Global Service esterno.

La forma della S.p.a. consente un'ottimale gestione dei rapporti tra azionisti e dunque, consente l'ampliamento dell'attività attraverso l'aggregazione di soci pubblici rappresentati dai comuni limitrofi, in primis di quelli già dotati di aziende speciali o miste.

Nel capitolo successivo vengono analizzate le prospettive teoriche di valorizzazione disponibili per la costituenda S.p.a. come per tutte le altre aziende di servizi pubblici locali, nonché le alternative concretamente percorribili alla luce dell'obiettivo manifestato dal comune azionista di conservare il controllo dell'azienda e delle esperienze maturate in questo campo.

Pertanto, per le ragioni elencate, si ritiene la società per azioni la forma gestionale migliore nel contesto in esame e se ne consiglia l'adozione, quale misura propedeutica all'ottenimento di ulteriori rilevanti benefici sociali. Gli obiettivi sociali ed economici del Comune di Modica rimarrebbero invariati a seguito della costituzione della S.p.a. e l'adozione di una nuova forma gestionale sarebbe soltanto strumentale al migliore perseguimento delle finalità individuate.

L'attività di controllo del Consiglio Comunale e della Giunta Comunale verrebbe paradossalmente rafforzata a seguito della trasformazione, perché si concentrerebbe sugli obiettivi individuati e sui risultati prodotti dall'azienda piuttosto che sul rispetto formale delle normative, che non assicura la soddisfazione degli interessi sociali; d'altro canto, la rilevanza dei servizi svolti imporrebbe comunque, la definizione di un contratto di servizio in base al quale verificare il corretto adempimento degli impegni sociali.

La costituzione della S.p.a. e l'adozione di una nuova forma gestionale pone pertanto, le premesse per continuare a rispettare il mandato sociale nel rispetto dei mutati orientamenti normativi e competitivi. La maggiore flessibilità dell'attività aziendale ottenibile con la S.p.a. va utilizzata quindi, per garantire alla collettività migliori condizioni di erogazione del servizio e consentire uno sviluppo economico del territorio, che mancando la trasformazione perderebbe un'opportunità di crescita a favore degli operatori esterni alla specifica area geografica.

5. Le alternative strategiche di valorizzazione

Sul piano puramente teorico sono individuabili quattro tipologie di operazioni di valorizzazione delle società di servizi pubblici locali:

- l'integrazione orizzontale;
- l'integrazione verticale;
- l'integrazione concentrica;
- l'integrazione conglomerale.

L'integrazione orizzontale si realizza attraverso l'unione di due o più società operanti nello stesso settore; i vantaggi sono solitamente connessi alle economie di scala ottenibili nelle fasi di produzione e/o distribuzione, nonché nell'ambito dei processi di acquisto e vendita. L'integrazione verticale concerne invece, l'unione tra più società operanti in settori strettamente interrelati, tipicamente posti l'uno a monte (o a valle) dell'altro. Attraverso le operazioni di integrazione verticale si perseguono numerosi obiettivi fra i quali la certezza nella fornitura/cessione del prodotto e l'aumento del valore aggiunto complessivamente disponibile.

L'integrazione concentrica, più avanti indicata anche come diversificazione, concerne imprese operanti in settori diversi ma contigui dal punto di vista tecnologico, commerciale o produttivo. In tal caso l'operazione di integrazione consente all'impresa acquisitrice un allargamento della propria operatività, con un aumento del numero di prodotti offerti, un incremento della quota di mercato o delle competenze tecnologiche possedute. In questa ipotesi, i vantaggi si collegano allo sfruttamento delle economie di scopo connesse alla condivisione di risorse comuni, oltre che alla presenza in un ulteriore settore di attività. La scelta strategica di procedere all'operazione di integrazione concentrica richiede, pertanto, un'attenta analisi delle competenze possedute che condizionano le scelte aziendali.

L'integrazione conglomerale non si concentra sulla condivisione di risorse, tecnologie o mercato, ma sugli effetti che l'operazione può produrre sul portafoglio complessivo di attività svolte in termini di equilibrio dei loro risultati. Le aziende di servizi pubblici locali hanno fino ad oggi adottato solo tre delle quattro alternative complessivamente considerate, implementando le strategie di integrazione orizzontale, verticale e concentrica; l'adozione di tutte le alternative teoricamente individuabili, con esclusione della sola integrazione conglomerale, si spiega in virtù di una serie di ragioni fra le quali vanno segnalate:

- i vincoli di legge esistenti;
- la ridotta dimensione rispetto agli operatori stranieri che impone una strategia di crescita centrata, almeno inizialmente, sul settore di operatività;

- la necessità di ampliare le dimensioni per ottenere le conseguenti economie di scala e migliorare la propria capacità competitiva;
- la possibilità di conseguire delle notevoli sinergie attraverso l'ampliamento del portafoglio di prodotti offerti alla medesima clientela e di ottimizzare l'impiego di risorse, innalzando indirettamente le barriere all'entrata nel territorio coperto.

5.1. L'integrazione orizzontale e verticale

L'adozione di una strategia di integrazione verticale consente tipicamente di innalzare in misura considerevole il rapporto percentuale tra valore aggiunto e fatturato, poiché permette di trattenere quei margini che altrimenti vengono acquisiti dagli altri operatori.

Tale scelta finisce peraltro per aumentare la rigidità e la dipendenza dell'impresa dallo specifico settore di operatività con un conseguente effetto sulla sua rischiosità operativa, pur in presenza di una tipologia di business per sua natura stabile come accade alla generalità dei servizi pubblici locali.

Per quanto concerne la strategia di integrazione orizzontale, in generale essa consente di aumentare il cosiddetto "potere di mercato" per via della maggiore quota detenuta dall'azienda, che le permette una maggiore forza contrattuale nei riguardi dei clienti/fornitori. Allo stesso tempo, i maggiori volumi gestiti consentono di usufruire, in misura più o meno accentuata, di economie di scala nelle attività svolte.

5.2. L'integrazione concentrica (diversificazione)

Ben differente diviene la prospettiva, rispetto a quanto affermato, con riguardo all'ipotesi che una azienda di servizi pubblici persegua una strategia di integrazione concentrica. In questo caso le scelte di integrazione formulate dalle singole aziende risultano condizionate dalle opzioni organizzative adottate dall'ente locale nell'ambito della propria operatività nel settore dei servizi pubblici.

A tal riguardo, è possibile individuare uno schema logico di riferimento sulle possibilità a disposizione degli enti locali; tale schema si basa sulle variabili dell'unicità/pluralità di aziende locali e dell'operatività locale o extralocale. Quest'ultima variabile inoltre, richiama all'attenzione i fattori critici per l'operatività dell'impresa nel/nei settore/i in questione; in particolare, a parità di

potenzialità economiche delle differenti imprese locali, un'operatività focalizzata territorialmente potrà essere giustificata dal perseguimento di economie di scopo (sinergie ottenibili in campo commerciale e, ancor più in generale, economie di raggio d'azione), mentre un'operatività extralocale si concentrerà sulla ricerca delle economie di scala.

Le alternative disponibili sono così sintetizzabili (figura 2):

	Operatività locale	Operatività nazionale
Una azienda locale	Multiutility	"Consorzio"/Azienda intercomunale
Più aziende locali	Gruppo di aziende	Gruppi autonomi

Sia l'azienda intercomunale sia i gruppi autonomi risultano assenti dalla realtà italiana dei servizi pubblici locali dove l'operatività è tradizionalmente locale, anche per i consorzi che solo raramente hanno una valenza sovraregionale. Entrambe le forme gestionali sono presenti nella realtà economica degli altri paesi europei ed in particolare in quella francese, mentre ultimamente si stanno diffondendo in Gran Bretagna e Germania.

5.3. I vantaggi della strategia multiutility

I vantaggi conseguibili con l'adozione di una strategia multiutility, caratterizzata, cioè, dallo svolgimento di tutti (o quasi) i servizi pubblici locali da parte di una medesima azienda, sono rappresentati, in particolare, da:

- 6.3.1. sinergie gestionali;
- 6.3.2. sinergie commerciali;
- 6.3.3. sinergie infrastrutturali.

5.3.1. Le sinergie gestionali

Le sinergie gestionali derivano dal possesso di competenze specifiche nel settore dei servizi pubblici locali e dal rafforzamento della posizione competitiva. La gestione integrata di servizi diversi attraverso una conduzione imprenditoriale

convergente, determina effetti positivi almeno con riguardo alle seguenti tipologie di funzioni e costi:

- costi amministrativi, connessi alla tenuta della contabilità e comunque al rispetto degli obblighi normativi;
- costi per il controllo di gestione, dipendenti dall'introduzione/sviluppo all'interno di ciascuna azienda di una funzione chiamata alla determinazione a preventivo e verifica a consuntivo dei costi rilevati per tipologia di servizio/prodotto, clientela, area geografica, ecc.;
- costi informativi, volti alla gestione informatica della società con un unico sistema gestionale;
- costi finanziari, rappresentati da due tipologie:
- risparmio di oneri (o incremento dei proventi) in virtù della possibilità di unire le attuali gestioni di tesoreria ottimizzandone l'azione e riducendo i finanziamenti ottenuti (o aumentando i surplus investiti);
- miglioramento delle condizioni ottenute per il più elevato potere contrattuale nei rapporti con gli istituti bancari;
- costi connessi all'attività di pianificazione strategica, in modo da individuare le migliori opportunità di sviluppo all'interno e anche all'esterno dell'area originaria di operatività, con una offerta congiunta di prodotti che risulti maggiormente appetibile e comunque utilizzabile da un maggior numero di operatori;
- costi legali, per la possibilità di unificare le attuali gestioni svolte dalle aziende;
- costi legati alla gestione delle risorse umane, per l'ottimizzazione dei percorsi di carriera all'interno della ampliata società;
- costi legati agli uffici studi e relazioni istituzionali, per la possibilità di introdurre e sviluppare una funzione aziendale che si occupi di mantenere le relazioni sia con le autorità di ambito (nel settore idrico) sia con le autorità garanti della libera concorrenza.

5.3.2. Le sinergie commerciali

Le sinergie commerciali derivano dall'ampliamento dei servizi erogati alle medesime tipologie di clienti; in questo caso possono riscontrarsi due tipologie di effetti, il primo rivolto alla ottimizzazione dei costi attuali, il secondo rivolto all'aumento dei volumi di vendita.

Per quanto concerne l'ottimizzazione dei costi attuali, le funzioni ed i costi soggetti ad un potenziale miglioramento sono rappresentati da:

- assistenza all'utenza (servizio assistenza, servizio intervento rapido, introduzione di un call center e/o di un numero verde, lettura contatori, ecc.)
- promozione aziendale, per la possibilità di pubblicizzare i servizi offerti, ad esempio, sulle stesse bollette;
- ricerche di mercato, per l'utilizzo delle informazioni già esistenti presso le aziende dopo la loro condivisione.

Quest'ultimo aspetto può essere utilizzato anche per aumentare le dimensioni aziendali; sulla base delle informazioni esistenti sulla clientela all'interno delle aziende locali, operanti in settori di pubblica utilità, potranno infatti essere formulati e offerti dei pacchetti integrati di offerta che meglio soddisfino le attese dell'utenza.

5.3.3. Le sinergie infrastrutturali

Le sinergie infrastrutturali derivano dalla possibilità di programmare gli interventi sul territorio al fine di coordinare sia gli interventi di sviluppo delle infrastrutture sia quelli di manutenzione delle stesse. La gestione di una rete di più servizi pubblici consente infatti di ottenere delle sinergie di investimento all'atto dell'installazione e delle economie di costo per la manutenzione, potendo concentrare i lavori sui medesimi siti. A questi benefici economici vanno aggiunti inoltre, i benefici sociali determinati dai minori disagi per la collettività.

6. Piano economico finanziario

Prima di esporre gli highlights economico finanziari dell'iniziativa è opportuno soffermarsi su alcuni elementi preliminari

6.1. La forma societaria

La costituzione della società mista, come si è avuto modo di dire in precedenza e come emergeva già dallo studio preliminare, risponde ad esigenze contingenti ed urgenti quale "*intervento di politica attiva del lavoro*" da parte del Comune; l'iniziativa è stata concepita, tuttavia, con uno sguardo rivolto all'evoluzione prevedibile dell'intero settore dei servizi pubblici locali nel prossimo futuro.

La riforma dei servizi pubblici non ancora completata, le normative di settore, le influenze comunitarie e la valutazione del loro spirito e delle tendenze evolutive, hanno consigliato di procedere secondo una soluzione che non precluderebbe, una volta creato lo strumento societario, alcuna delle opzioni successive.

Per tali motivi la forma societaria ritenuta idonea allo scopo appare senz'altro quella della società per azioni.

Il ricorso allo schema della società a responsabilità limitata, ancorché sia un'opzione consentita dalla normativa di riferimento, non è consigliabile in quanto si tratta di un modello più adatto a situazioni caratterizzate da strutture partecipative elementari, con minori formalismi di funzionamento e, quindi, con minori forme di garanzia per i soci meno coinvolti nella gestione operativa.

La s.r.l. presenta, inoltre, delle limitazioni in ordine alla utilizzazione di taluni strumenti finanziari (non può, per esempio, emettere prestiti obbligazionari), ed alla libera circolazione delle quote sociali (incorporate nelle s.p.a. in titoli di credito quali sono le azioni).

Il ricorso al mercato del capitale di rischio, sia con riferimento al pubblico dei risparmiatori che agli operatori istituzionali (*merchant e investment bank*), non può essere attuato se non da società il cui capitale sia rappresentato da titoli azionari.

La costituzione della società per azioni consentirebbe di iniziare un percorso di valorizzazione focalizzato sulla crescita dimensionale, che in futuro potrebbe passare attraverso il coinvolgimento di ulteriori partner finanziari e operativi e

degli enti locali circostanti. L'aggregazione di più soggetti gestori porrebbe i presupposti per l'ottenimento di risparmi di costo nella gestione dei diversi servizi ma renderebbe necessario, allo stesso tempo, la definizione di una struttura organizzativa e societaria tale da fronteggiare i mutati compiti, determinati dalla gestione di un numero maggiore di servizi e dalla presenza di numerosi comuni azionisti nell'assetto proprietario.

Un'ulteriore alternativa di valorizzazione strategica futura della società potrebbe passare attraverso un coinvolgimento dell'azionariato diffuso volto a consentire la partecipazione diretta dei cittadini e/o dei lavoratori alla proprietà dell'azienda comunale e a migliorarne il consenso sociale, agevolandone la gestione.

Lo strumento tecnico attraverso il quale pervenire all'azionariato diffuso potrebbe essere rappresentato dall'emissione di Buoni Obbligazionari Comunali (BOC) Convertibili o Cum warrant. I BOC sono stati introdotti nel nostro ordinamento con la Legge 724 del 23/12/1994, anche se le prime emissioni sono state effettuate solo qualche anno più tardi per la mancanza dei necessari regolamenti attuativi.

I BOC possono essere emessi da tutti gli enti locali, anche se per le Regioni vige una normativa specifica, e si caratterizzano per la necessità di utilizzare il ricavato della loro vendita per le spese di investimento caratterizzate da un valore di mercato almeno pari a quello investito. Nell'ambito dell'ancor limitata esperienza italiana, un caso di particolare rilievo è costituito dalle emissioni realizzate dalle città di Roma e Napoli che hanno utilizzato l'incasso proveniente dalla vendita dei BOC per un ampio rinnovo del proprio parco tram.

Oltre alla possibilità di finanziare gli investimenti, lo strumento dei BOC può essere utilizzato per ampliare la platea degli azionisti attraverso l'emissione di BOC convertibili o cum warrant. I BOC convertibili si caratterizzano per l'esistenza di una facoltà concessa al sottoscrittore di modificare la propria posizione da creditore dell'ente locale che ha emesso i titoli, nel nostro caso il Comune di Modica, a proprietario di azioni di una società controllata dal medesimo comune; il cambiamento del proprio status giuridico avviene attraverso l'esercizio della clausola di conversione, con la quale il sottoscrittore sceglie di divenire azionista di una società comunale rinunciando al rimborso del proprio investimento. In questo caso il Comune consegue alcuni rilevanti vantaggi economici:

- evita di rimborsare il prestito ottenuto a suo tempo perché ripaga il proprio creditore dandogli azioni;

- paga un tasso d'interesse più basso di quello altrimenti ottenibile per un BOC senza facoltà di conversione, perché ha concesso il vantaggio al sottoscrittore di cambiare il proprio status giuridico;
- realizza comunque, un incremento degli investimenti finanziati attraverso l'emissione di BOC.

Per quanto concerne, invece, l'emissione di BOC cum warrant, si caratterizzano per la presenza di una facoltà di acquisto di azioni ad un prezzo stabilito tra un valore minimo e massimo prefissati; in tal caso, il sottoscrittore che decida di usufruire della facoltà concessagli non rinuncia alla propria posizione di creditore del comune ma vi aggiunge anche la posizione di azionista di una società pubblica. Il comune dovrà dunque rimborsare a scadenza il prestito ottenuto ma potrà compensare l'esborso con il ricavato della vendita delle azioni, eventualmente ottenuto anche qualche anno prima del rimborso del BOC (ad esempio con una struttura del BOC che preveda il rimborso del capitale dopo dieci anni e la vendita delle azioni in una qualsiasi fase temporale antecedente). Anche in questo caso il comune emittente può ottenere rilevanti vantaggi, oltre all'incremento del volume di investimenti realizzabile attraverso il ricavato dei BOC:

- realizza una doppia raccolta finanziaria, la prima in occasione dell'emissione dei BOC e la seconda in connessione all'acquisto delle azioni da parte dei sottoscrittori;
- anche tale tipologia di BOC consente di ridurre il costo del finanziamento, stante la facoltà di acquisto preferenziale concessa a prezzi prestabiliti ai sottoscrittori che, se non vorranno esercitare il loro diritto, potranno vendere il loro warrant riducendo così il prezzo d'acquisto dei BOC.

6.2. Il capitale sociale

Il capitale sociale consigliato in sede di costituzione è di Euro 500.000 tale misura è ritenuta congrua per assicurare, da un lato, la serietà dell'iniziativa rispetto all'attendibilità economico finanziaria del partner privato, dall'altro, provviste sufficienti per finanziare gli investimenti iniziali ed il periodo di *start up* operativo in cui la società dovrà sostenere costi e relative uscite finanziarie che precederanno di alcuni mesi le corrispondenti entrate derivanti dalla fatturazione dei servizi effettuati. E' prudente prevedere, altresì, che non tutti i servizi saranno immediatamente affidati al momento della costituzione della

società dovendo considerare i rapporti contrattuali in corso ed attendere il loro termine per procedere agli affidamenti progressivamente⁸.

La società avrà pertanto un capitale sociale pari ad Euro 500.000 suddiviso in numero 10.000 azioni nominative del valore nominale di Euro 50. L'ipotesi riguardo al numero e valore nominale delle azioni prevista nell'art. 5 dello statuto sociale allegato al presente lavoro (All. 1) è certamente non rigida e può essere variamente combinata lasciando invariato il valore assoluto del capitale sociale che è anche il patrimonio netto iniziale della società.

6.3. Prevalenza di capitale pubblico

La partecipazione pubblica di maggioranza è consigliabile per almeno tre ordini motivi così sintetizzabili:

1. consentire al partner pubblico un controllo più penetrante in quanto i servizi inizialmente affidati alla società sono rivolti, almeno in una prima fase, non al mercato nella sua generalità, ma al comune in qualità di committente;
2. favorire sin da subito una politica di espansione territoriale della società consentendo l'aggregazione, nell'ambito del pacchetto azionario in mano pubblica, che resterebbe comunque prevalente e lascerebbe inalterata la possibilità da parte di altri enti locali di affidare direttamente propri servizi alla società partecipata.
3. conservare la possibilità di utilizzare la società come strumento più ampio per l'esternalizzazione di eventuali altri servizi attualmente gestiti direttamente dal Comune di Modica o da questo non ancora gestiti.

Sulla base delle ipotesi prospettate, il capitale di sottoscrizione destinato al partner privato sarà pari al 49% del capitale sociale, mentre il Comune di Modica si impegna a sottoscrivere il restante 51%, rimanendo azionista di controllo. Il Comune di Modica, pertanto sottoscriverà n. 5.100 azioni per un valore di Euro 255.000 mentre i privati sottoscriveranno 4.900 azioni per un valore di Euro 245.000.

6.4. L'oggetto sociale

⁸ Si rammenta che, come riportato nello studio preliminare, i contratti in essere dei servizi che si intendono affidare alla società mista, sono di durata inferiore all'anno.

Il corpo dei servizi da affidare in via originaria ed immediata alla costituenda società sono stati così individuati e definiti:

1. Servizi di manutenzione degli edifici comunali
2. Servizi di manutenzione stradale ed idrica
3. Servizi di pulizia degli immobili
4. Servizi di realizzazione, cura e manutenzione del verde pubblico
5. Servizi di trasporto con scuolabus e gestione del relativo autoparco
6. Servizi di gestione delle soste a pagamento

L'oggetto sociale della società riportato nello statuto allegato (All. 1) prevede un ventaglio di attività più ampio per non limitare a priori le opzioni imprenditoriali che il Comune di Modica potrà decidere di attivare in futuro nell'ottica dell'ampliamento, crescita ed integrazione della propria attività.

E', ovviamente, in facoltà dell'organo consiliare, nello svolgimento delle sue prerogative d'indirizzo, ampliare, modificare ovvero meglio definire l'oggetto sociale della società.

La procedura concorsuale per la scelta del/(dei) partner, consigliata perché presenta le più ampie garanzie d'imparzialità e si posiziona in un solco che è ormai consolidato nella prassi amministrativa, fa sì che la scelta del partner discenda anche dalla valutazione qualitativa di un progetto d'impresa che potrebbe presentare opzioni aggiuntive rispetto a quelle individuate dal Comune di Modica.

Per tale motivo, onde lasciare inalterate tutte le possibili opzioni, si consiglia di conferire al Sindaco il potere di modificare l'oggetto sociale, in funzione delle necessità, fino al momento della costituzione della società.

6.5. Gli investimenti

Le attività indicate al punto 1. - manutenzione edifici, 3. - pulizie, 4 - manutenzione del verde e 5. - gestione soste, non comportano ingenti investimenti in capitale fisso, mentre le attività correlate ai servizi indicati al punto 2. - manutenzione strade e reti idriche, 5 - trasporto alunni potrebbero richiedere investimenti più importanti.

Occorre peraltro considerare che alcuni dei cespiti produttivi potrebbero essere già di proprietà del Comune di Modica in quanto utilizzati per lo svolgimento attuale dei servizi (si pensi agli scuolabus).

Il corpo dei servizi da affidare in via originaria ed immediata alla costituenda società sono stati così individuati e definiti:

1. Servizi di manutenzione degli edifici comunali
2. Servizi di manutenzione stradale ed idrica
3. Servizi di pulizia degli immobili
4. Servizi di realizzazione, cura e manutenzione del verde pubblico
5. Servizi di trasporto con scuolabus e gestione del relativo autoparco
6. Servizi di gestione delle soste a pagamento

L'oggetto sociale della società riportato nello statuto allegato (All. 1) prevede un ventaglio di attività più ampio per non limitare a priori le opzioni imprenditoriali che il Comune di Modica potrà decidere di attivare in futuro nell'ottica dell'ampliamento, crescita ed integrazione della propria attività.

E', ovviamente, in facoltà dell'organo consiliare, nello svolgimento delle sue prerogative d'indirizzo, ampliare, modificare ovvero meglio definire l'oggetto sociale della società.

La procedura concorsuale per la scelta del/(dei) partner, consigliata perché presenta le più ampie garanzie d'imparzialità e si posiziona in un solco che è ormai consolidato nella prassi amministrativa, fa sì che la scelta del partner discenda anche dalla valutazione qualitativa di un progetto d'impresa che potrebbe presentare opzioni aggiuntive rispetto a quelle individuate dal Comune di Modica.

Per tale motivo, onde lasciare inalterate tutte le possibili opzioni, si consiglia di conferire al Sindaco il potere di modificare l'oggetto sociale, in funzione delle necessità, fino al momento della costituzione della società.

6.5. Gli investimenti

Le attività indicate al punto 1. - manutenzione edifici, 3. - pulizie, 4 - manutenzione del verde e 5. - gestione soste, non comportano ingenti investimenti in capitale fisso, mentre le attività correlate ai servizi indicati al punto 2. - manutenzione strade e reti idriche, 5 - trasporto alunni potrebbero richiedere investimenti più importanti.

Occorre peraltro considerare che alcuni dei cespiti produttivi potrebbero essere già di proprietà del Comune di Modica in quanto utilizzati per lo svolgimento attuale dei servizi (si pensi agli scuolabus).

L'eventuale conferimento di detti beni alla società comporterebbe l'attivazione della procedura prevista dall'art. 2343 del codice civile (presentazione in sede di costituzione della società della perizia giurata di un esperto designato dal Presidente del Tribunale). Tale procedura comporta tempi non brevi ed un certo costo; si ritiene che il Comune potrebbe decidere di non conferire tali immobilizzazioni tecniche concedendole in uso dietro addebito di un canone stimato sulla base del valore di mercato e della residua vita utile.

Tenuto conto delle considerazioni suesposte e ritenendo opportuno stimare comunque un importo indicativo di investimenti iniziali in immobilizzazioni tecniche, tale valore è stato fissato in € 300.000 ed è stata stimata una vita media teorica di tali beni di 10 anni. L'ammontare annuo degli ammortamenti è pertanto risultato essere pari a € 30.000.

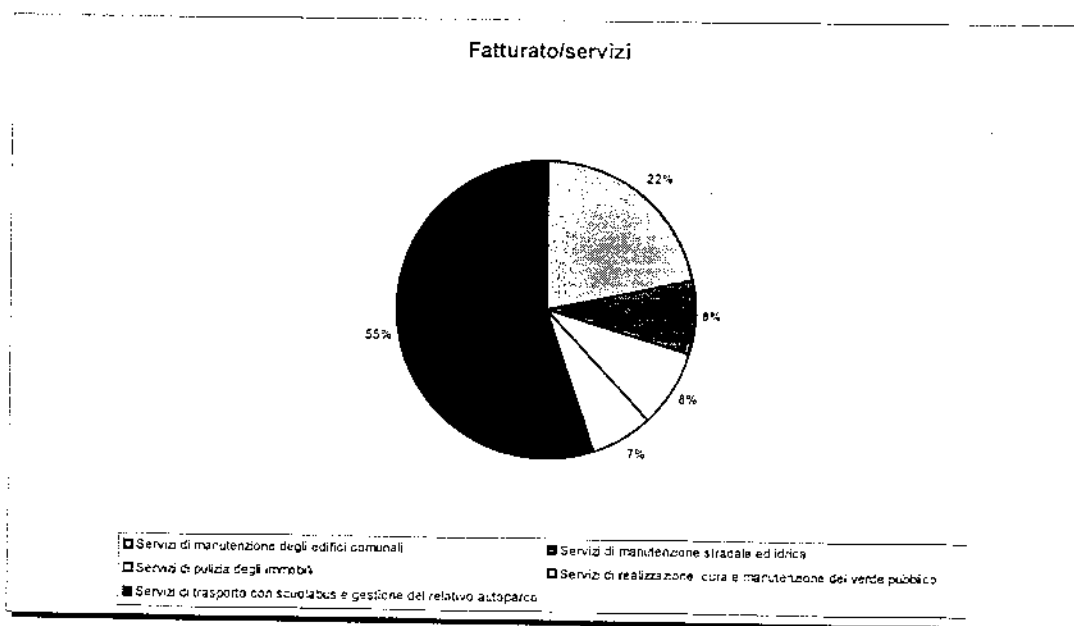
6.6. Il fatturato della società

Abbiamo stimato il fatturato della società sulla base dei livelli di spesa attualmente sostenuti dal Comune di Modica per l'espletamento dei servizi da affidare alla costituenda società. La stima tiene conto dei dati espliciti rinvenienti dalla contabilità comunale e di alcune congetture circa una quota di costi impliciti e/o indistinti all'interno del bilancio comunale che comunque gravano sui servizi di cui trattasi.

Di seguito si dettaglia il fatturato iniziale ipotizzabile della società a seguito dell'affidamento dei relativi servizi da parte del Comune di Modica:

1. Servizi di manutenzione degli edifici comunali	€ 413.166
2. Servizi di manutenzione stradale ed idrica	€ 154.937
3. Servizi di pulizia degli immobili	€ 154.937
4. Servizi di realizzazione, cura e manutenzione del verde pubblico	€ 129.114
5. Servizi di trasporto con scuolabus e gestione del relativo autoparco	€ 1.053.572
TOTALE	<u>1.905.726</u>

Segue la rappresentazione grafica del fatturato per tipologia di servizio:



Non abbiamo inserito volutamente i dati relativi al servizio di gestione delle soste a pagamento in quanto l'eventuale introito della società non graverebbe sul Comune di Modica, ma sugli utilizzatori del servizio.

Dal terzo esercizio in poi è stato previsto una contenuta crescita del fatturato in ragione del 5% per anno.

6.7. L'organico della società

Volendo fare una stima di massima delle risorse lavorative impiegabili inizialmente nel progetto si prevede la seguente articolazione della forza lavoro secondo i rispettivi compiti ed inquadramento contrattuale:

<u>Qualifica</u>	<u>Numero</u>
Direttore Generale	1
Impiegati con funzioni direttive	2
Impiegati	5
Operai pulizie	9

Gaspare Castro
Dottore Commercialista

Operai manutenzioni	9
Operai giardinieri	6
Autisti	19
Altri generici	<u>19</u>
Totale dipendenti	<u>70</u>

Naturalmente l'ipotesi, circa le opportunità di impiego che si andranno ad attivare già in fase di start up dell'iniziativa, non è da considerarsi rigida, ma meramente indicativa e prudentziale.

In particolare si precisa che le 70 unità lavorative previste inizialmente deriverebbero per n. 38 dal bacino degli LSU, mentre per n. 32 da lavoratori di ruolo attualmente utilizzati dal Comune per il servizio di trasporto scolastico. Qualora l'amministrazione possa destinare ad altri incarichi i suddetti lavoratori di ruolo, e, nella misura in cui ciò fosse attuato si presenterebbe l'opportunità di un più ampio ed ulteriore utilizzo di lavoratori provenienti dal bacino del precariato.

Il costo del personale dipendente confluito nei prospetti economico finanziari è stato stimato sulla base delle retribuzioni medie vigenti secondo i più diffusi C.C.N.L. ed è stato incrementato dopo il primo anno di una percentuale dell'1% per anno

In sede di costruzione dei prospetti economico finanziari si è tenuto conto esclusivamente delle agevolazioni relative agli sgravi contributivi triennali ex legge 407/90.

6.8. Altri assunti economico finanziari

Di seguito si enunciano i principali assunti presi a base per la costruzione del piano economico finanziario:

- l'orizzonte economico esaminato è stato di 5 anni;
- nella convinzione che la Multiservizi S.p.A. potrà operare, come qualunque operatore privato, nel mercato dei servizi integrati di manutenzione, pulizia, giardinaggio, ecc., e, quindi che potrà incrementare il suo fatturato in funzione delle proprie capacità competitive, si è ipotizzato, nel periodo considerato, un prudente incremento di fatturato, contenuto nella misura del 5% a partire dal terzo anno;
- per semplicità non abbiamo considerato l'incidenza dell'inflazione monetaria sul piano dei costi, né sistemi di adeguamento dei compensi contrattuali per tener conto della stessa;

- i costi per acquisti di beni, prestazioni di servizi e gli oneri diversi di gestione sono stati stimati sulla base della percentuale d'incidenza in società che svolgono attività uguale o affine, la categoria costi per servizi è l'unica considerata decrescente, perché esperienze precedenti suggeriscono che con l'addestramento del personale ed il consolidarsi delle procedure, si riscontra una minor incidenza delle stesse;
- in generale, l'analisi è stata improntata al principio della prudenza.

Sono stati, inoltre, considerati i seguenti dati:

- Tempo medio d'incasso dei crediti gg. 120
- Tempo medio di pagamento dei debiti v/dipendenti gg. 30
- Tempo medio di pagamento degli altri debiti gg. 60

Di seguito si riportano i prospetti contabili che riassumono le prevedibili performance economico-patrimoniali della Modica Multiservizi S.p.A.

Situazione economico-patrimoniale previsionale della Modica Multiservizi S.p.A.

Conto economico	Importi in €				
	I anno	II anno	III anno	IV anno	V anno
Fatturato	1.905.726	1.905.726	2.001.012	2.101.063	2.206.116
Prodotto Interno Lordo	1.905.726	1.905.726	2.001.012	2.101.063	2.206.116
Spese per acquisti	190.000	193.000	150.000	160.000	165.000
Variazione scorte	-15.000	5.000	-5.000	-8.000	5.000
Spese per servizi	350.000	330.000	330.000	300.000	300.000
Noleggi e locazioni	70.000	72.000	74.000	76.000	78.000
Valore Aggiunto	1.310.726	1.305.726	1.452.012	1.573.063	1.658.116
Personale stipendi e contributi	1.067.400	1.078.074	1.088.855	1.407.672	1.421.749
Personale TFR	79.067	79.857	80.656	81.462	82.277
Margine Operativo Lordo	243.326	227.652	363.157	165.391	236.367
Ammortamenti immobilizzazioni materiali	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
Ammortamenti immobilizzazioni immateriali	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
Gestione finanziaria		2.520	-255	-6.111	-5.430
Accantonamenti per rischi e spese non prevedibili	30.000	25.000	20.000	10.000	10.000
Margine Operativo Netto (Utile ante imposte)	178.326	165.132	308.412	126.502	196.797
IRAP	52.943	52.943	59.373	64.943	68.557
IRPEG	64.197	59.448	111.028	45.541	70.847
Utile Netto	61.186	52.741	138.011	16.018	57.393
Cash flow	202.429	189.746	270.786	161.566	203.947

Situazione patrimoniale	I anno	II anno	III anno	IV anno	V anno
Disponibilità liquide	5.994	8.491	203.691	180.990	305.006
Crediti a breve termine	635.242	635.242	667.004	700.354	735.372
Scorte	15.000	10.000	15.000	23.000	18.000
Immobilizzazioni materiali	270.000	240.000	210.000	180.000	150.000
Immobilizzazioni immateriali	20.000	15.000	10.000	5.000	0
Totale attivo	946.236	908.733	1.105.695	1.089.344	1.208.378
Debiti v/ fornitori	101.667	99.167	92.333	89.333	90.500
Debiti tributari	117.140	112.391	170.401	110.484	139.404
TFR	76.243	153.248	231.023	331.571	433.125
Finanziamenti	90.000				
Capitale sociale	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000
Riserve e utili	61.186	113.927	181.938	127.956	115.349
Dividendi distribuiti		-70.000	-70.000	-70.000	-70.000
Totale passivo	946.236	908.733	1.105.695	1.089.344	1.208.378
Principali indicatori	I anno	II anno	III anno	IV anno	V anno
ROE	12,2%	10,5%	27,6%	3,2%	11,5%
ROI	18,8%	18,2%	27,9%	11,6%	16,3%
Leverage	1,7	1,7	1,8	2,0	2,2
Rotazione del capitale investito	2,0	2,1	1,8	1,9	1,8
ROS	9,4%	8,7%	15,4%	6,0%	8,9%
Indice di liquidità corrente	3,0	3,1	3,4	4,5	4,6
Indice di liquidità immediata	0,0	0,0	0,8	0,9	1,3

L'analisi degli *highlights* economico finanziari dell'iniziativa evidenzia una discreta redditività, crescente fino al terzo anno, con una brusca frenata al quarto in corrispondenza della cessazione dei benefici contributivi, che poi riprende a crescere dal quinto anno.

Ancor migliori risultano le performance dei flussi di cassa pur in presenza di condizioni d'incasso più lente rispetto alla dinamica dei pagamenti. La gestione dimostra una buona capacità di generare autofinanziamento per lo sviluppo e gli investimenti.

La patrimonializzazione della società risulterebbe ottima pur in presenza di una distribuzione di utili pari agli utili conseguiti e ciò a motivo della congruità iniziale del capitale sociale.

Naturalmente le ipotesi prospettate presentano una valenza di massima orientata a corroborare la validità economico finanziaria dell'iniziativa. Le capacità

economico finanziarie dei candidati partners saranno valutate in sede di gara anche sulla base dei business plan che gli stessi presenteranno in merito al proprio progetto di gestione e sviluppo.

7. Conclusioni

La costituzione della società per azioni si inserisce in un contesto storico contraddistinto da una rapida evoluzione; la decisione di attuare in tempi rapidi la costituzione di una Spa a capitale pubblico maggioritario consentirebbe, pertanto, di cogliere tutti i vantaggi connessi alla nuova forma gestionale.

Come evidenziato nelle pagine precedenti, la società per azioni presenta, dunque, un'ampia serie di vantaggi, tali da consentire di valorizzarne l'attività e di perseguire gli obiettivi sociali definiti dal Comune, né si riscontrano ragioni che consiglino la sua ritardata adozione, perché, quanto più sarà rapida la creazione della società, tanto maggiori saranno le opportunità conseguibili.

Per tali ragioni, se ne consiglia la costituzione al fine di porre i presupposti per un miglioramento delle condizioni operative e qualitative dei servizi erogati, rivitalizzando, al contempo, con una nuova ed importante iniziativa, il contesto economico locale.

I servizi individuati come immediatamente affidabili alla società mista sono i seguenti:

- Servizi di manutenzione degli edifici comunali
- Servizi di manutenzione stradale ed idrica
- Servizi di pulizia degli immobili
- Servizi di realizzazione, cura e manutenzione del verde pubblico
- Servizi di trasporto scolastico e gestione del relativo autoparco

In particolare, riepilogando quanto già in precedenza affermato, è opportuno soffermarsi sui seguenti punti conclusivi che consigliano la costituzione di una s.p.a. mista:

1. portare a compimento il piano complessivo di fuoriuscita dei lavoratori socialmente utili che operano nel Comune di Modica;
2. introdurre modalità di gestione dei servizi improntate a criteri di economicità, efficienza ed efficacia, così da ridurre i costi ovvero, a parità di costi, elevare i livelli quali-quantitativi dei servizi;

3. sfruttare i vantaggi di natura strategica, gestionale ed operativa derivanti dall'adozione di un modello di *governance* privatistica ed imprenditoriale, elencati in dettaglio al capitolo 4 di questa relazione;
4. attrezzarsi per non precludersi possibili future alternative strategiche di cui è stata fornita una panoramica tecnico – concettuale nei capitoli 5 e 6 che precedono.

Al fine di raggiungere gli obiettivi summenzionati si rammenta che:

- a) Appare necessario il ricorso allo strumento societario e, in particolare, appare utile il modello della società per azioni, più consono a garantire un sistema di gestione articolato ed un sistema di controlli efficace.
- b) Appare utile, altresì, il modello della società per azioni in funzione di auspicabili programmi di sviluppo, operativo e territoriale, che andranno assistiti da adeguati strumenti finanziari.
- c) Il conferimento iniziale di capitale, fissato in Euro 500.000, appare necessario al fine di assicurare l'approntamento di una sufficiente struttura fisica aziendale e, contemporaneamente, fornire il sufficiente ossigeno alla fase di avvio dell'attività, che, verosimilmente, non potrà essere a regime se non dopo alcuni mesi.
- d) L'oggetto sociale dovrà essere sufficientemente ampio per consentire alla costituenda società di cogliere tutte le opportunità di sviluppo che potranno crearsi in aggiunta al ceppo originario di attività affidatele.
- e) La deliberazione del Consiglio Comunale dovrà esprimere i seguenti contenuti:
 - espressione di volontà circa la costituzione della società per azioni, approvando al contempo lo statuto e gli atti collegati che regoleranno il funzionamento della società;
 - espressione di volontà circa l'affidamento dei servizi iniziali, e di tutti gli altri attinenti l'oggetto sociale sulla base delle condizioni operative che verranno a crearsi, alla costituenda società mista;
 - espressione di volontà circa la procedura di ricerca del partner da attuare (si ribadisce che la procedura ad evidenza pubblica, il più possibile assimilabile allo schema previsto dal DPR 533/96, è quella che fornisce le maggiori garanzie e costituisce prassi amministrativa ormai diffusa);
 - dare mandato ed indirizzo agli organi esecutivi e dirigenziali competenti circa la predisposizione dei documenti e delle procedure di gara e la formazione del contratto di servizio;
 - dare mandato al Sindaco, in qualità di rappresentante legale dell'Ente, una volta conclusasi la procedura di scelta del partner, di stipulare l'atto costitutivo e di apporre allo stesso ed allo Statuto le eventuali modifiche che dovessero essere richieste al fine dell'omologazione della società;