

Modifiche allo Statuto e giurisprudenza

Con deliberazione del 10 novembre 1997, in conformità a quanto deliberato dal Consiglio Comunale, l'assemblea straordinaria dei soci di Aem aveva approvato la modificazione delle clausole previste agli artt. 9, 14 e 17 dello Statuto, con il voto unanime dell'intero capitale sociale (Comune di Milano 1.800.000.000 azioni, Società Metropolitana Milanese S.p.A. 47.400 azioni).³⁶Le modificazioni apportate all'art.9 avevano previsto che fosse elevato il limite massimo azionario dallo 0,5% al 6%. Adeguato il resto delle clausole alla nuova misura del limite del 6%, l'assemblea aveva confermato la immodificabilità triennale delle clausole previste dall'art. 9 (ciò su proposta dei consulenti finanziari in vista del collocamento sul mercato della quota di minoranza del capitale della società).

Chiesta l'omologazione della modificazione dello statuto, il Tribunale aveva rigettato la richiesta ritenendo essenzialmente:

- 1 che la modifica apportata al limite del possesso azionario fosse in contrasto con il divieto previsto dall'art. 3, 1° comma, della legge 30 luglio 1994, n. 474 (5%), da ritenersi applicabile a tutte le società operanti nel settore dei servizi pubblici;
- 2 che fosse irrilevante, ai fini della liceità della modifica, l'esclusione dall'esercizio del voto per le azioni possedute in eccedenza al 5%, trattandosi di sanzione intesa a rafforzare il divieto legale, destinato a rimanere stabile e non soggetto a scelte discrezionali dell'assemblea;
- 3 che la disposizione prevista all'art. 3, 3° comma, della legge n. 474 del 1994 non consente di distinguere fra privatizzazione in senso formale e sostanziale e che, comunque, la prescrizione della immodificabilità delle clausole statutarie anche relative al limite del possesso azionario (per tre anni) è giustificata da finalità antiscalata, corrispondendo ad esigenze di trasparenza del mercato.

L'Aem S.p.A. propose ricorso alla Corte di Appello avverso il provvedimento del Tribunale.

La Corte di Appello di Milano, con decreto del 19 febbraio 1998, accolse il reclamo con una articolata motivazione così sintetizzabile:

“L'alienazione a soggetti privati di azioni di società miste da parte di enti pubblici locali, che non faccia venir meno la maggioranza del capitale pubblico in seno alla società partecipata, non integra una fattispecie soggetta alle norme speciali in materia di privatizzazione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici”.

La Corte di Appello di Milano ha cercato di dare un inquadramento sistematico alla legislazione sulle privatizzazioni coordinandola con quella dedicata alle società miste.

La legge 30 luglio 1994, n. 474, che contiene la principale normativa dedicata alle privatizzazioni, riguarda per espressa disposizione dell'art. 1 le alienazioni sia di partecipazioni statali sia di partecipazioni di enti pubblici locali. La sua disciplina investe principalmente le modalità di cessione delle partecipazioni pubbliche ed il successivo regime delle società privatizzate, che contiene particolari poteri del socio pubblico e altre deroghe speciali al normale regime delle società per azioni.

L'Aem S.p.A. aveva in statuto, come abbiamo visto, una limitazione alla partecipazione di ciascun socio privato pari allo 0,5% del capitale. La Corte ha dovuto decidere se applicare o meno alla società mista in questione l'art.3 della legge n. 474 del 1994, nella parte in cui dispone che una limitazione di quel genere non può essere soppressa dall'assemblea dei soci per almeno tre anni dalla sua introduzione in statuto. In buona sostanza la Corte si è trovata a decidere se e quando con le società miste si realizzano fattispecie qualificabili come privatizzazioni.

La Corte di Appello ha dato rilievo essenzialmente all'incidenza della partecipazione del capitale pubblico, per cui la cessione a privati di partecipazioni di minoranza in una società mista costituita ai sensi della legge n. 142 del 1990 – contrariamente alla società mista costituita

³⁶ Valore nominale di una azione L. 1.000.

ai sensi della legge n. 498 del 1992 -- non realizza in sostanza privatizzazioni, essendone precluso il controllo ai privati.

Da ciò consegue che le norme della legge 474 del 1994 valgono per le società sostanzialmente private, ma non per quelle ancora controllate da enti pubblici. Così i limiti alla partecipazione dei singoli soci privati stabiliti dalla legge n. 474 del 1994 non si sono ritenuti applicabili alla Società Aem, costituita e mantenuta secondo lo schema della legge n. 142 del 1990, con maggioranza di capitale pubblico, e quindi, in sostanza, mai privatizzata.

Da quanto sopra discendeva che le clausole statutarie con cui era stata parzialmente richiamata la disciplina della legge n. 474 del 1994 non avessero valore normativo vincolante ma solo natura pattizia.

Considerazioni

Alcune notizie stampa del gennaio ultimo scorso raccontano di possibile scalata di Aem S.p.a. da parte di "mani forti". E' da dire che fino a quando il Comune di Milano non avrà maturato, sempre che ne abbia interesse, la scelta politica di abbandonare il pacchetto maggioritario del 51 %, tutto rimane solo frutto di fantasia e/o di mero desiderio e non necessita certo richiamare le norme dello Statuto, che attribuiscono poteri speciali all'Ente locale: ci si riferisce soprattutto al limite di possesso azionario del 6% e di voto del 5%.

Diversa, invero, apparirebbe la situazione nell'ipotesi opposta in cui il Comune di Milano volesse privatizzare sostanzialmente la sua impresa, abbandonando il pacchetto di controllo, ma volendo mantenere i poteri speciali.

In questa ipotesi, le norme dello Statuto, che attribuiscono poteri speciali al Comune e che, secondo il citato provvedimento decisorio della Corte di appello di Milano, non avrebbero più solo valenza pattizia, andrebbero sottoposte a prova di resistenza nei confronti del citato art. 66 legge finanziaria 2000 e della già citata sentenza della Corte di Giustizia del 23 maggio 2000 nella causa C- 58 del 1999.

In quella decisione la Corte affermò, come già avanti precisato, che i "poteri speciali conferiscono alle autorità un potenziale potere di discriminazione che può essere utilizzato in modo arbitrario.....e quindi sono incompatibili con gli artt. 43 e 56 CE."

Le convenzioni per l'affidamento dei servizi.

Il Comune di Milano, al momento della costituzione di Aem S.p.a., era perfettamente e correttamente consapevole della natura giuridica degli atti deputati a regolare i reciproci rapporti fra Ente locale e Società. La giurisprudenza in proposito aveva anticipato e poi anche confermato i concetti di massima che si possono ritrovare nella relazione della Giunta al Consiglio. Così ad esempio: "Dal momento che la Società verrà costituita in forza dell'art. 22, comma III, lett.a) della legge 142 del 1990, quale "mezzo" per la gestione dei servizi pubblici riservati all'Ente locale, in precedenza svolti dall'Azienda Municipale, la relativa disciplina positiva dei rapporti fra le parti dovrà essere appositamente costituita mediante specifici atti di affidamento che, al di là della terminologia utilizzata per identificarli, dovranno necessariamente stabilire i corrispondenti obblighi e diritti della Società e del Comune per quanto attiene alle modalità di gestione ed esecuzione dei servizi, con particolare riferimento anche ai riflessi che discenderanno da tali obblighi e diritti nei confronti dei destinatari finali dei servizi affidati... In ogni caso, ciò che in realtà rileva, non è il "nomen juris" degli atti di affidamento bensì il contenuto dispositivo dato che, per la complessità e l'estensione delle materie oggetto di tali atti di affidamento, la terminologia utilizzata per identificarli non è comunque determinante.....Per quanto riguarda gli atti di affidamento in esame non vi è infatti.....un rapporto concessorio con un soggetto estraneo all'Amministrazione, ma è l'ente locale che agisce in proprio, seppure a mezzo di una società per azioni di cui è l'azionista di controllo facendo apparire così del tutto ultroneo un provvedimento concessorio".

Per altro verso il Comune era consapevole che quegli atti di affidamento erano destinati ad essere parte significativa dei beni immateriali della Società e che avrebbero inciso in misura anche rilevante sulla formazione del valore di impresa.

In particolare, poi, con riferimento al servizio elettrico e al servizio gas, i principali diritti e le relative obbligazioni della Società, rispetto al Comune, posti dalle convenzioni, possono così riassumersi:

- obblighi della Società – Viene focalizzata l'attenzione sui risultati che la Società è tenuta ad assicurare in materia di qualità e prezzi dei servizi resi all'utenza cittadina, i cui interessi sono rappresentati istituzionalmente e diffusamente dall'Ente affidatario. Sui risultati la Società verrà controllata e giudicata. Nelle convenzioni trovano pertanto ampio riscontro gli obiettivi di standard di qualità e di sicurezza, in conformità con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 (c.d. direttiva Ciampi) per quanto attiene alla "Carta dei servizi";³⁷
- diritti della Società – A fronte della responsabilizzazione sui risultati, la Società dovrà poter contare, compatibilmente con il quadro legislativo vigente, sul massimo di possibilità gestionali e di certezze, e così in particolare:
 - diritti di esclusiva;
 - diritto alla formazione delle tariffe e dei prezzi, nei limiti stabiliti dall'Autorità competente (oggi Autorità per l'Energia elettrica ed il gas);
 - diritto di poter contare su durata degli affidamenti adeguata e certa;
 - diritto alla devoluzione a titolo oneroso dei rami d'azienda rappresentativi dei relativi servizi a condizioni eque al termine della gestione ovvero a seguito di decadenza o revoca.

Per il corrispettivo da riconoscere alla Società in caso di devoluzione si è adottata la formula del valore di ricostruzione diminuito del degrado in rapporto all'età effettiva degli impianti, in analogia agli artt. 24 del R.D. n. 2578 del 1925 e 13 e 14 del D.P.R. 902 del 1986".

5.3.2 Il mutato quadro legislativo dei settori elettrico e del gas

Il settore elettrico

La legge 6 dicembre 1962, n. 1643 – istitutiva dell'Ente nazionale per l'energia elettrica-riconosceva agli enti locali che esercitavano le attività inerenti al settore elettrico a mezzo delle imprese di cui al T.U. n. 2578 del 1925, la possibilità di continuare in tale esercizio a condizione che ne facessero richiesta entro due anni.

L'art. 21, comma 1, della legge 9 gennaio 1991 n. 9 (attuazione del nuovo piano energetico nazionale) stabiliva che "alle imprese elettriche degli enti locali che ne abbiano fatto richiesta... l'Enel rilascia la concessione di esercizio delle attività di produzione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica sulla base di convenzioni da stipularsi con riferimento a una convenzione quadro tra l'Enel e l'organizzazione di categoria delle imprese interessate" (Federelettrica).

Il successivo comma 7 chiariva che "con il rilascio della concessione le imprese elettriche degli Enti locali concorrono con l'Enel nell'ambito del settore pubblico dell'energia elettrica al conseguimento dei fini di utilità generale di cui all'art. 1 legge n. 1643 del 1962".

L'art. 3 della legge 14 novembre 1995, n. 481, stabiliva, infine, che le attività elettriche già esercitate dalle imprese elettriche locali "restano affidate in concessione da parte del Ministero dell'Industria".

A fronte di tale contesto di diritto, il contesto di fatto sembra essere stato ben diverso. In una recente sentenza del Tar Lombardia (14 luglio – 28 settembre 1999, n. 3106) si legge infatti: "Ora, la ricorrente afferma essere noto che né l'Enel (prima della legge 481 del 1995) né il Ministro dell'Industria (a seguito di tale legge) hanno mai provveduto a rilasciare formalmente

³⁷ Oggi la materia è disciplinata dall'art. 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286.

un titolo concessorio alle imprese elettriche degli enti locali. Questa affermazione, rimasta senza confutazione, è resa attendibile dal fatto che..."

"La ricognizione di questo fenomeno induce allora a leggere l'art. 3, comma 8, della legge n. 481 del 1995 ed in particolare l'espressione "restano affidate...nel senso...che le imprese in questione continuano ad operare nel settore quali concessionarie "ex-lege"..."

E' da ultimo intervenuto il d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 (c.d. decreto Bersani) attuativo della direttiva europea del Consiglio n. 96 del 1992. Molto sommariamente, la riforma prevede il futuro assetto dell'Enel che dovrà diventare una holding cui faranno capo società autonome per la produzione, la distribuzione e la vendita di elettricità.

La Società, pur restando in possesso della rete di trasmissione, dovrà cedere parte della propria capacità produttiva, in quanto nessun operatore potrà detenere una quota di mercato superiore al 50% dell'elettricità prodotta o importata in Italia.

Per quanto riguarda la struttura tariffaria, si prevede un'unica tariffa nazionale per tutti gli utenti "vincolati", quelli cioè che non potranno scegliere il proprio fornitore, praticata dall'"acquirente unico", cioè una S.p.a. che dovrà stipulare contratti di fornitura con i produttori di elettricità, inizialmente costituita dal gestore della rete.

Per ciò che attiene alle norme che coinvolgono direttamente le aziende di proprietà municipale, è di particolare importanza la regolazione dell'attività di distribuzione posta dall'art. 9 del decreto. Innanzitutto è stabilito che le imprese che gestiscono la distribuzione al momento dell'entrata in vigore del provvedimento continuano la loro attività sulla base di nuove concessioni, che dovranno essere rilasciate dal Ministro dell'Industria entro il 31 marzo 2001 e che scadranno alla fine del 2030.

E' chiaro che la garanzia di continuare a gestire la distribuzione di elettricità per un trentennio valorizza in modo consistente le imprese del settore.

E' previsto poi il rilascio di un'unica concessione di distribuzione per ciascun ambito comunale.

Questo tema è di particolare rilievo per il Comune di Milano, dove attualmente coesistono due operatori distributivi e cioè l'Enel e l'Aem S.p.a. (per essa la sua controllata).

Il decreto prevede che i due soggetti raggiungano un accordo per aggregarsi in un unico soggetto gestore e in caso di disaccordo che la Società elettrica dell'ente locale chieda all'Enel la cessione del ramo d'azienda della distribuzione.

In mancanza di un accordo sul prezzo questo verrà stabilito da un apposito collegio arbitrale. Ciò è quanto sta avvenendo fra l'Enel e l'Aem S.p.a. di Milano.

Peraltro un diverso meccanismo - contenuto in un precedente schema - che prevedeva la possibilità, per le aziende comunali, di deliberare un aumento del proprio capitale riservato all'Enel a fronte del suo conferimento dell'attività di distribuzione - capitale da dismettere entro sei mesi - sembra potesse essere più favorevole per gli enti locali, le cui imprese sono ora costrette a reperire onerosamente ingenti risorse finanziarie e si lasciano sfuggire una buona occasione per accelerare il percorso di privatizzazione.

I soggetti proprietari di reti di distribuzione che servono più di 300 mila clienti sono inoltre obbligati a costituire una o più società per azioni, a cui attribuire esclusivamente le attività relative alla distribuzione di energia elettrica. L'Aem S.p.a. di Milano ha già provveduto in merito.

La disposizione vuole garantire la massima trasparenza alla modalità di gestione, con la corretta evidenziazione dei costi e dei ricavi.

Il decreto prevede, anche, il rinnovo delle concessioni relative allo sfruttamento di impianti idroelettrici, con un trattamento più favorevole per l'Enel, le cui concessioni scadranno dopo un trentennio, mentre per le imprese locali la proroga si ferma al 2010 salvi i tempi più lunghi stabiliti nei singoli atti di concessione.

5.3.3 Il settore del gas

Con il decreto legislativo 23 maggio 2000 n. 164 (c.d. decreto Letta), emanato in attuazione della direttiva del Consiglio n.98/30 CE, è stata dettata la disciplina per il mercato del gas naturale. Il provvedimento si propone dichiaratamente di:

- 1 contribuire alla creazione di un unico mercato integrato europeo del gas;
- 2 rafforzare la sicurezza degli approvvigionamenti;
- 3 introdurre maggiore competitività e trasparenza nel settore;

Il mercato in Italia, circa 70 miliardi di m³ di consumo, è caratterizzato da una forte concentrazione nelle attività a monte della distribuzione (produzione, importazione, trasporto) e da una elevata frammentazione nella fase di distribuzione secondaria o locale.

Sulla base del nuovo decreto, determinate categorie di acquirenti e distributori – i c.d. clienti idonei – potranno scegliere direttamente il proprio fornitore. A partire dal 2003 questa facoltà sarà estesa a tutti i clienti.

L'ENI, che esercita una posizione dominante su quasi tutte le attività, con quote di mercato superiori al 90%, dovrà procedere alla dismissione di parte dei propri "asset"³⁸. Con la riforma a regime nessuna impresa potrà controllare più del 50% dei consumi nazionali.

Gli Enti locali sono interessati alle disposizioni contenute al titolo V, dedicato alla regolazione delle attività di distribuzione e vendita del gas naturale. L'art. 14 dispone innanzitutto che l'attività di distribuzione del gas naturale è attività di servizio pubblico di cui sono titolari gli Enti locali. La modalità di affidamento prevista è esclusivamente la gara e la durata non può eccedere i dodici anni.

La disposizione è di grande portata perché ridefinisce il ruolo degli Enti locali, i quali non avranno più la possibilità di gestire direttamente il servizio con le modalità previste dall'art. 22 della legge 142 del 1990, ma dovranno solo svolgere attività di indirizzo, vigilanza, programmazione e controllo.

L'Ente locale si rapporterà al soggetto gestore mediante il contratto di servizio che stabilirà la durata, le modalità di espletamento del servizio, gli obiettivi qualitativi, gli aspetti economici del rapporto, i diritti degli utenti, i poteri di verifica dell'Ente, le conseguenze degli inadempimenti, le condizioni del recesso anticipato per inadempimento del gestore (comma 3 art.14).

L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas elaborerà uno schema tipo di contratto, da approvarsi dal Ministero dell'Industria³⁹, e presiederà alla determinazione della tariffa.

I soggetti che possono partecipare alla gara sono le società di capitale, anche a partecipazione pubblica, nonché le società cooperative a responsabilità limitata.

Viene, invece, disposta l'esclusione dalle gare di tutte le società, comprese le controllate e/o controllanti, che gestiscono servizi pubblici in regime di affidamento diretto. Si vuole evitare che soggetti monopolisti di altri settori spendano risorse derivanti dalla loro posizione di privilegio per allargarsi su nuovi mercati a discapito di altre imprese che invece devono rispondere a dure regole di efficienza.

Possono partecipare senza alcuna limitazione le imprese di settore che fruiscono del regime di proroga dell'affidamento diretto già in essere.

Il procedimento di gara previsto è di notevole complessità, perché la scelta dovrà avvenire sulla base non solo di elementi economici ma anche del livello di qualità e di sicurezza dei piani di investimento per lo sviluppo o potenziamento delle reti e degli impianti.

Alla scadenza dell'affidamento tutte le dotazioni dichiarate reversibili rientrano nella disponibilità dell'Ente affidante, mentre quelle realizzate dal gestore verranno egualmente trasferite all'Ente alle condizioni stabilite nel contratto di servizio.

Questo, di massima, sarà l'assetto a regime.

L'art. 15 regola, invece, la fase di transizione.

³⁸ I dati sono ricavati dalla relazione al d.lgs.

³⁹ Ora Ministero delle attività produttive.

L'aspetto fondamentale è la proroga concessa agli attuali gestori, i quali potranno proseguire fino al 31 dicembre 2005 con ulteriori incrementi, in presenza di particolari condizioni, fino ad altri complessivi cinque anni.

Nell'ipotesi in cui l'affidamento prevedeva una scadenza più lunga (non vale per gli affidamenti previa gara) questa viene anticipata e ai titolari degli affidamenti è riconosciuto un rimborso per gli investimenti realizzati con esclusione, però, di ogni valutazione del mancato profitto derivante dalla conclusione anticipata del rapporto di gestione.

Entro il 2003 tutte le forme di gestione dovranno trasformarsi in società di capitali o in cooperative; in alternativa non verranno riconosciute proroghe e le gestioni andranno a gara.

E' di particolare importanza la disposizione che prevede il proseguimento, per tutto il periodo di proroga, dell'affidamento diretto a una società originariamente controllata dall'ente, anche nel caso in cui l'ente abbia ceduto ad altri il controllo della società in conseguenza di operazioni di privatizzazione.

Una notazione è sicuramente di rilievo.

La convenzione di Aem S.p.a. col Comune di Milano prevedeva una durata dell'affidamento del servizio di 40 anni, con possibilità dopo 20 anni, per il Comune, di procedere a revoca per sopravvenute esigenze di pubblico interesse.

In questa ipotesi era prevista, oltre alla cessione a titolo oneroso al subentrante del ramo di azienda correlato al servizio, anche l'inclusione dell'indennizzo derivante dal mancato profitto per un numero di annualità pari agli anni per i quali sarebbe perdurato l'affidamento del servizio alla Società in assenza della revoca del Comune, con il limite massimo di venti annualità.

Per effetto delle nuove disposizioni, ora, Aem S.p.a. (e per essa la sua impresa operativa) forse perderà l'affidamento diretto alla scadenza del 31 dicembre 2005, o a quella successiva compresa entro il 2010, e non potrà invocare l'indennizzo per il mancato profitto relativo agli anni per i quali sarebbe perdurato l'affidamento stesso.

Le azioni di Aem S.p.a. sul mercato finanziario.

Già nella seduta del 29 settembre 1993, la Giunta comunale proponeva al Consiglio, tra l'altro, di deliberare:

- 1) il conferimento ad una primaria banca, specialista in queste operazioni, dell'incarico di assistere l'Amministrazione comunale durante l'operazione per quanto attiene agli aspetti valutativi, finanziari e di offerta del capitale al mercato.
Incarico da conferire, in base a selezione informale pubblicizzata a mezzo stampa, tenendo conto dei seguenti criteri:
 - a) alta qualificazione professionale;
 - b) alta visibilità professionale;
 - c) esperienze specifiche in operazioni simili in Italia o all'estero;
 - d) esperienze di operazioni similari nello specifico settore in cui opera l'A.E.M.
 - e) conoscenza della legislazione nazionale in materia;
- 2) il conferimento ad una banca specializzata, da selezionare con gli stessi criteri di cui sopra, del compito di costituire il Consorzio di collocamento e di fungere da garante dell'emissione.

Il Consiglio comunale, con delibera 61/93 e 38/96, aveva, in proposito, conferito mandato alla Giunta.

L'attività di consulenza finanziaria (ADVISOR) su delibera di Giunta del 21 gennaio 1997 è stata affidata al raggruppamento composto dalle Società BZW e SO.PA.F. La prima "società nasce dalla fusione di preminenti brokers azionari britannici e dalla divisione di investimenti banking di Barklay, che è uno dei maggiori gruppi di servizi bancari e finanziari del mondo"; la seconda "è una delle principali società finanziarie private ed indipendenti attive nel mercato italiano". Il compenso è stato determinato in £ 1.606.500.000 (£. 1.350.000.000 al netto di IVA).

Alla selezione, sulla base degli elementi sopra indicati, avevano fatto domanda 34 concorrenti.

Quindici erano stati ammessi a presentare offerte.

Cinque erano stati selezionati dalla Commissione esaminatrice e segnalati al Sindaco. Il Sindaco aveva proposto alla Giunta il concorrente poi nominato. La Commissione era composta per metà da componenti interni, per l'altra metà da componenti designati dall'Assolombarda, dall'Università Bocconi e dalla Camera di Commercio I.A.A. di Milano.

L'attività di coordinatore globale del Consorzio di Banche per l'offerta di azioni Aem S.p.a. è stata conferita con delibera di Giunta del 24 aprile 1997, previa gara informale, al raggruppamento composto dalle Società CARIPLO (Cassa di Risparmio delle Province Lombarde S.p.a.) e Golden Sachs International dietro una commissione di collocamento del 3%.

Con deliberazione n. 52 del 23 giugno 1999 il Consiglio comunale aveva determinato il "range" di prezzo di vendita da un minimo di £. 1.220 per azione ad un massimo di £. 1.670.

La Consob ha concesso il nulla osta alla pubblicazione del prospetto informativo in data 1 luglio 1998.

In data 2 luglio 1998 hanno avuto inizio il "road show" per la presentazione di Aem S.p.a. agli investitori istituzionali nonché la procedura di raccolta ordini (collocamento privato).

Dal 6 al 10 luglio ha avuto luogo la preregistrazione relativa all'O.P.V. (offerta pubblica di vendita).

Sulla base delle richieste di azioni pervenute in sede di raccolta ordini nonché di preregistrazione, che hanno evidenziato un andamento estremamente favorevole dell'offerta, è stato fissato il prezzo definitivo di vendita in £. 1.670 per azione.

Oggi, in data 12 giugno 2001 la quotazione in Borsa di Aem S.p.a. è di £. 5.135 per azione e la sua capitalizzazione ammonta a poco più di 9.243 miliardi di lire.

5.4 Considerazioni

Le procedure seguite dal Comune di Milano appaiono in linea con la legislazione sulle dismissioni (legge 474 del 1994).

Gli oneri per collaborazioni e consulenze esterne sono stati leggermente superiori alla percentuale (3%) rilevata, su incarico della Camera dei Deputati, dallo studio di Mediobanca per le dismissioni dello Stato.

L'operazione, complessivamente considerata, viste le quotazioni di primo collocamento, successive e attuali, appare un chiaro successo finanziario economico e patrimoniale.

Le rilevazioni finanziarie ed economiche della cessione del 49% del pacchetto azionario si trovano correttamente appostate, per il 1998, rispettivamente nel Conto del bilancio (titolo IV cat. I - cessione di valori mobiliari) per 1.473 miliardi di lire e nel conto economico (elenco delle sopravvenienze attive voce sovrapprezzo azioni Aem S.p.a. collocate in borsa) per 591 miliardi di lire.

L'introito è stato destinato per 490 miliardi di lire agli investimenti, per il resto ad estinzione di passività.

6 La programmazione degli enti locali

Nelle relazioni della Sezione Enti Locali di questa Corte - ora Sezione Autonomie - è stato più volte sottolineato come le amministrazioni locali non possano certo improvvisare la loro azione momento per momento, e debbano invece operare secondo ponderate ed organiche programmazioni.⁴⁰ Ed è stato altresì evidenziato come questa ben comprensibile esigenza di razionalità sia in effetti chiaramente recepita dall'ordinamento: viene infatti delineato un complesso processo programmatico, articolato in più fasi, che può essere brevemente ricostruito come segue.

In primo luogo, "entro il termine fissato dallo statuto, il sindaco o il presidente della provincia, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato" (art. 46 comma 3 del testo unico approvato con d.lgs. n. 267 del 2000).⁴¹

In coerenza con le ora menzionate linee programmatiche, gli enti locali approvano poi ogni anno, insieme con il bilancio di previsione per l'anno successivo, la relazione previsionale e programmatica, il bilancio pluriennale e gli altri "allegati" al bilancio.⁴²

"Sulla base del bilancio di previsione annuale" - *rectius*: della programmazione costituita dalla relazione previsionale e programmatica e dai conseguenti bilanci - "l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi" (art. 169 del d.lgs. n. 267).⁴³

⁴⁰ Nella Relazione della Sezione Enti Locali sull'esercizio 1997, si ricordava che "gli anni '90 hanno visto affermarsi la convinzione che la separazione tra politica e amministrazione è una condizione essenziale della razionalizzazione dell'azione delle strutture pubbliche. In questo delicato processo di riforma, il momento politico nell'ambito delle amministrazioni non viene peraltro affatto ridimensionato, e risulta anzi precisato ed in definitiva valorizzato: la rinuncia da parte degli organi di derivazione politico-rappresentativa alla gestione amministrativa è compensata infatti da una maggiore definizione e incidenza delle funzioni di indirizzo-programmazione e controllo". Nella Relazione successiva, la Sezione Enti Locali osservava poi che "a ben vedere, l'indirizzo politico si realizza proprio in questa definizione di obiettivi, programmi e progetti per la concreta amministrazione: si potrebbe anche dire che la politica è (o almeno dovrebbe essere) programmazione, progettualità". Significativo della crescente importanza della programmazione nell'evoluzione culturale e normativa in atto, è anche un particolare del testo unico recentemente approvato con d.lgs. n. 267 del 2000: il capo "bilanci e programmazione" del d.lgs. n. 77 del 1995 è ora diventato il titolo "programmazione e bilanci" del d.lgs. n. 267 del 2000, e la sezione "il bilancio annuale di previsione" del d.lgs. n. 77 è ora il capo "programmazione" del d.lgs. n. 267.

⁴¹ La definizione di questa prima programmazione non è peraltro demandata esclusivamente al sindaco o al presidente della provincia: è infatti stabilito che "il consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa ... alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia o dei singoli assessori" (art. 42 comma 3 del d.lgs. n. 267 cit.).

⁴² Tra gli altri "allegati" al bilancio preventivo annuale, una particolare rilevanza presenta "il programma triennale dei lavori pubblici di cui alla legge 11.2.1994, n. 109" (art. 172 del d.lgs. n. 267). Inoltre, nel testo modificato dalla legge n. 415 del 1998, la citata legge quadro n. 109 stabilisce che "l'elenco annuale" dei lavori "predisposto dalle amministrazioni aggiudicatrici deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante" (art. 14 comma 9).

Va rilevato che con riferimento alla relazione previsionale e programmatica e al bilancio pluriennale il termine "allegati" può apparire riduttivo: in un'amministrazione che intenda realmente conseguire congrui risultati amministrativi, la priorità logica va infatti riconosciuta non alla programmazione contabile del bilancio preventivo annuale ma proprio alla programmazione amministrativo-contabile di medio periodo definita dalla relazione previsionale e programmatica e dal conseguente bilancio pluriennale.

La "centralità" della relazione previsionale e programmatica risulta peraltro chiaramente riconosciuta e valorizzata dall'art. 170 comma 9 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, ove si precisa che "nel regolamento di contabilità sono previsti i casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni di consiglio e di giunta che non sono coerenti con le previsioni della relazione previsionale e programmatica". Ovviamente, in tal modo non si esclude certo che sopravvenute esigenze inducano a modificare i programmi iniziali: ma occorrerà allora rivedere e modificare l'originaria relazione previsionale e programmatica e i suoi equilibri.

⁴³ Com'è noto, il piano esecutivo di gestione o Peg - la cui formulazione è peraltro "facoltativa per gli enti locali con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e per le comunità montane" - provvede anche ad "una ulteriore graduazione

E' da sottolineare che tra i *programmi* della relazione previsionale e programmatica e gli "obiettivi" del piano esecutivo di gestione vi è una differenza non solo di livello - gli obiettivi in questione concretizzano i programmi, da questi sostanzialmente derivano e con questi in definitiva devono essere coerenti - ma anche e soprattutto di finalità.

La relazione previsionale e programmatica è predisposta dall'organo esecutivo ma viene approvata dal consiglio (art. 174), e costituisce una delle principali manifestazioni del ruolo "di indirizzo e di controllo politico-amministrativo" della gestione attribuito all'organo consiliare (art. 42). Nello stesso tempo, e in vista di una sostanziale trasparenza o "pubblicità" dei bilanci (art. 162), i *programmi* della relazione previsionale e programmatica permettono alla collettività amministrata di comprendere come in concreto l'ente intende amministrare, ovverosia quali risultati per la collettività stessa intende conseguire con le risorse di bilancio.

Il piano esecutivo di gestione invece non è approvato dall'organo consiliare ma dalla giunta. Si tratta infatti di una pianificazione operativa che almeno in teoria si risolve tutta nel contesto della dialettica giunta-responsabili dei servizi. Con una semplificazione forse un po' grossolana, si potrebbe dire che all'organo consiliare e alla collettività importano soprattutto i programmi e la loro realizzazione, molto meno o addirittura per niente gli specifici obiettivi gestionali affidati a questo o a quel responsabile di servizio.

Va aggiunto che una relazione previsionale e programmatica troppo generica non consente di comprendere come e per quali fini si intendano utilizzare le risorse dell'ente. Ma una relazione previsionale e programmatica troppo "operativa", che si risolva cioè tutta in un'elencazione di obiettivi affidati ai vari servizi e quindi ai loro responsabili, finisce per rendere poco chiaro il risultato che, al di là della divisione "interna" di compiti, l'amministrazione intende assicurare alla collettività.

Ovviamente, ogni programmazione postula poi una successiva attenta verifica dei risultati concretamente raggiunti.

In particolare, preme qui sottolineare che l'ordinamento richiede una "ricognizione sullo stato di attuazione dei *programmi*" (oltre che della permanenza "degli equilibri di bilancio") "almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno" (art. 193). Inoltre e soprattutto, "al rendiconto è allegata una relazione illustrativa della giunta che esprime le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai *programmi* ed ai costi sostenuti", e analizza altresì "gli scostamenti principali intervenuti rispetto alle previsioni, motivando le cause che li hanno determinati" (artt. 151 comma 6, 227 comma 5, e 231). E' appunto mediante questa relazione che l'organo consiliare e la stessa collettività hanno, o almeno dovrebbero avere, la possibilità di verificare i risultati concretamente raggiunti dall'amministrazione nel corso dell'esercizio.⁴⁴

6.1 L'indagine della Sezione sulla programmazione in un campione di enti locali

Nelle ultime relazioni della Sezione Enti Locali, è stato evidenziato come nei primi anni di applicazione del nuovo ordinamento finanziario e contabile, approvato con d.lgs. n. 77 del 1995, gli enti locali abbiano affrontato l'esigenza di una razionale programmazione in modi diversi e manifestando spesso comprensibili difficoltà.

Orbene, per valutare lo stato dell'evoluzione culturale-amministrativa nel 1999, è stato scelto un campione di enti certo significativo per la consistenza demografica, per la rilevanza delle risorse utilizzate e per la stessa complessità dei problemi amministrativi affrontati: i

delle risorse dell'entrata in capitoli, dei servizi in centri di costo e degli interventi in capitoli" (art. 169 comma 2 del d.lgs. n. 267 del 2000).

⁴⁴ E' appena il caso di rilevare - come già osservato dalla Relazione della Sezione Enti Locali per l'esercizio 1997 - che "la possibilità di effettive verifiche sull'attuazione dei programmi approvati dal consiglio è direttamente proporzionale alla chiarezza ed alla puntualità dei programmi stessi: formulazioni generiche e confuse rendono evidentemente difficili e problematici monitoraggi e verifiche ex post sui risultati conseguiti". Sul punto, v. comunque infra nel testo.

comuni - tutti con più di 250.000 abitanti - di Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Catania, Bari, Venezia, Verona e Messina.

Per queste amministrazioni, nelle pagine seguenti viene esaminata in primo luogo l'analisi socio-economica, aziendale e finanziaria della relazione previsionale e programmatica: un'incisiva programmazione non può infatti prescindere da un accurato studio "della popolazione, del territorio, dell'economia insediata"; dei "servizi dell'ente" e delle sue "risorse umane, strumentali e tecnologiche"; delle "fonti di finanziamento" nel loro "andamento storico" e nei "relativi vincoli" (art. 170 del d.lgs. n. 267).

Vengono poi analizzate le modalità di impostazione dei programmi, intendendo per "programma" un "complesso coordinato di attività, anche normative, relative alle opere da realizzare e di interventi diretti e indiretti, non necessariamente solo finanziari, per il raggiungimento di un fine prestabilito, nel più vasto piano generale di sviluppo dell'ente" (artt. 165 e 170).

Inoltre, sono esaminate le relazioni delle giunte sui rendiconti, per accertare come siano state in concreto effettuate "valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi e ai costi sostenuti" (artt. 151, 227 e 231): sembra infatti evidente che senza un'attenta verifica dei risultati in concreto raggiunti, anche un'accurata programmazione perderebbe gran parte del suo significato, riducendosi sostanzialmente a mera esercitazione o poco più.

Infine, vengono prospettate alcune brevi valutazioni di tipo propositivo e sono anche richiamate, ove pervenute, eventuali precisazioni formulate dalle stesse amministrazioni.

Va sottolineato che per l'impostazione delle relazioni previsionali e programmatiche il 1999 era un esercizio ancora per così dire di transizione: mentre infatti lo schema di relazione previsionale e programmatica a suo tempo approvato con d.P.R. n. 194 del 1996 non era più vincolante per le amministrazioni, l'applicazione del nuovo schema approvato con d.P.R. n. 326 del 1998 risultava ancora facoltativa.⁴⁵

Per la relazione della giunta sul rendiconto, invece, non erano e non sono previsti specifici modelli normativi: e comunque, doveva essere ormai chiaro da tempo che, a prescindere dalle modalità di impostazione dei programmi, proprio nella relazione sul rendiconto doveva esserne puntualmente verificata la realizzazione.⁴⁶

Il comune di Roma

Utilizzando dati Istat, Inps, Banca d'Italia etc., la relazione previsionale e programmatica illustra il "declino demografico" e il "riequilibrio dei pesi insediativi residenziali" dal centro alla periferia, l'"economia romana" e le sue "prospettive di medio termine". Con riferimento alle risorse umane, la relazione esamina la progressiva riduzione del personale, l'aumento delle spese a causa del Giubileo, gli obiettivi di formazione e il "piano assunzionale 1999". Una breve analisi delle "risorse informatiche e telematiche" evidenzia anche la progressiva diffusione di

⁴⁵ Lo schema di relazione previsionale e programmatica dei comuni approvato con d.P.R. n. 326 del 1998 comprende sei sezioni: 1 "caratteristiche generali della popolazione, del territorio, dell'economia insediata e dei servizi dell'ente"; 2 "analisi delle risorse"; 3 "programmi e progetti"; 4 "stato di attuazione dei programmi deliberati negli anni precedenti e considerazioni sullo stato di attuazione"; 5 "rilevazione per il consolidamento dei conti pubblici"; 6 "considerazioni finali sulla coerenza dei programmi rispetto ai piani regionali di sviluppo, ai piani regionali di settore, agli atti programmatici della regione".

Per l'art. 2 del d.P.R. n. 326, lo schema in questione contiene "le indicazioni minime necessarie", e non esclude pertanto la "facoltà degli enti locali di introdurre ulteriori elementi".

Inoltre, non è vincolante la "forma grafica" indicata nello schema per la sezione 1.

⁴⁶ In effetti, una relazione sul rendiconto con "valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti" era prevista, prima ancora che dal d.lgs. n. 77 del 1995 (art. 69 comma 5 e art. 73), dalla legge n. 142 del 1990 (art. 55 comma 7) e sostanzialmente anche dal "vecchio" d.P.R. n. 421 del 1979, che all'art. 22 stabiliva: "al rendiconto dei comuni e delle province è allegata una illustrazione di dati consuntivi dalla quale risulti il significato amministrativo ed economiche dei dati stessi, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto".

personal computers. Si precisano le politiche di esternalizzazione dei servizi e la struttura del "gruppo comune di Roma", i risultati d'esercizio conseguiti dal gruppo stesso, lo "stato patrimoniale aggregato", la situazione del personale e i programmi del gruppo. L'analisi delle risorse illustra infine l'andamento e le prospettive delle varie risorse dell'ente, ed altresì le varie iniziative per l'incremento delle entrate proprie e dei trasferimenti statali e regionali, per la rinegoziazione e la trasformazione dei mutui, per la ricerca di "sinergie con il mercato" per i previsti interventi sul territorio.

Dopo aver illustrato alcune "politiche settoriali" (della mobilità, sociali, ambientali, educative formative e giovanili, culturali), un "programma delle opere pubbliche", le "sinergie con il mercato" e la realizzazione di alcuni "parchi tecnologici", la relazione previsionale e programmatica definisce 50 programmi.

In sostanza, per ogni programma si descrivono le "funzioni da svolgere" e la "struttura organizzativa", le "attività svolte nel 1997", le "strategie" e i "macro-obiettivi", le "risorse umane disponibili", le "risorse strumentali e logistiche", le "ulteriori risorse necessarie per il miglioramento dei servizi". I programmi sono poi divisi in "progetti/centri di costo", per ognuno dei quali vengono delineati gli "obiettivi" da raggiungere, il "personale" da utilizzare, gli "indicatori" ritenuti significativi. In un distinto volume, si precisano le opere per ogni "programma", le spese e le modalità di finanziamento con riferimento alle risorse del bilancio.⁴⁷

La relazione sul rendiconto illustra dettagliatamente - in un "rapporto di sintesi" e poi in un'analisi di ben 1.037 pagine - le "attività svolte" e i "risultati" finanziari e amministrativi dei numerosi programmi e dei vari progetti/centri di costo: per i progetti/centri di costo vengono anche utilizzati 112 indicatori. Un'ulteriore analisi ha per oggetto le risorse acquisite e le spese realizzate per gli investimenti dei vari programmi, gli scostamenti rispetto alle previsioni e lo "stato di attuazione" degli investimenti dal 1984 in poi.

Il processo di programmazione e verifica dei risultati presso il comune di Roma manifesta certo una notevole cura nella sperimentazione dei nuovi moduli di azione amministrativa. Peraltro, sembrano possibili ulteriori miglioramenti nella verifica della realizzazione dei risultati: nella relazione sul rendiconto 1999 non appare infatti sempre agevole comprendere - anche per le frequenti diversità nelle modalità di esposizione - quali risultati amministrativi siano stati in concreto conseguiti per ciascuno degli obiettivi dei programmi della relazione previsionale e programmatica.

Con nota del 4 aprile 2001, il comune di Roma ha precisato che la relazione al rendiconto 1999 "è stata la prima ... basata sulla metodologia che mette a confronto gli obiettivi programmati con i risultati raggiunti, finalizzando l'analisi alla individuazione del grado di efficienza e di efficacia". E' previsto un ulteriore affinamento della metodologia nella relazione al rendiconto 2000.

PROGRAMMI DEL COMUNE DI ROMA

(importi in lire)

	Previsioni	Impegni	%
Direzione generale	56.373.222.938	55.329.962.607	98,15
Direzione centrale del personale	118.075.583.535	101.991.026.112	86,38
Servizi tecnologici e reti informative	140.439.570.784	126.426.158.581	90,02
Coordinamento direzione generale	9.790.982.659	9.684.060.537	98,91

⁴⁷ Nell'introduzione alla relazione previsionale e programmatica, viene spiegato come si sia cercato di "coinvolgere i dirigenti, settore per settore, in un negoziato e in un confronto autentico e contestuale sia delle risorse che degli obiettivi": infatti, "questa negoziazione-concertazione deve nascere già nel momento delle previsioni di bilancio, nel momento in cui, cioè, si instaura il confronto programmatico, fra l'assessore competente o il presidente di circoscrizione e il dirigente responsabile".

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue:

(importi in lire)

	Previsioni	Impegni	%
Gabinetto del sindaco	40.287.912.996	36.667.052.559	91,01
Segretariato generale	88.802.711.914	67.536.833.461	76,05
Ufficio difensore civico	5.000.000	5.000.000	100
Ragioneria generale	1.709.745.567.788	1.628.497.565.728	95,25
Servizi legali	39.906.746.424	38.110.580.868	95,50
Decentramento metropolitano	1.886.729.256	1.858.542.088	98,51
Polizia municipale	411.092.329.135	406.114.248.971	98,79
Sovrintendenza comunale	161.004.516.813	148.943.991.217	92,51
Economia e gruppo comune di Roma	193.163.082.860	147.674.635.714	76,45
Roma capitale e interventi giubileo	9.734.444.451	9.658.415.810	99,22
Partecipazione e laboratori di quartiere	2.445.195.268	2.090.380.125	85,49
Una città a misura di bambine e bambini	7.455.075.908	6.543.304.963	87,77
Politiche del lavoro	29.216.042.781	28.898.769.872	98,91
Ufficio del consiglio comunale	21.580.622.122	21.412.318.443	99,22
Promozione di progetti speciali	64.320.000	0	0
Relazioni esterne e politiche per il Turismo	20.118.967.065	19.758.065.345	98,21
Politiche delle entrate	217.388.475.549	180.199.553.846	82,89
Politiche del patrimonio e della casa	173.896.407.748	169.779.529.326	97,63
Politiche culturali e dello sport	123.782.086.531	122.980.326.144	99,35
Politiche sociali e salute	244.079.465.039	235.629.346.192	96,54
Politiche del territorio	519.714.905.545	202.268.017.097	38,92
Politiche della mobilità	3.081.049.240.385	2.827.345.119.009	91,77
Politiche artigianato e commercio	91.769.976.876	67.204.032.930	73,23
Politiche di attuazione strumenti urbanistici	428.524.194.502	279.083.642.101	65,13
Politiche ambientali e agricole	1.031.926.512.702	971.141.761.922	94,11
Politiche educative, formative e giovanili	117.353.121.338	113.570.222.231	96,78
Lavori pubblici e manutenzione urbana	1.492.675.732.811	1.164.377.760.005	78,01
Circoscrizione I	69.900.146.993	67.468.719.149	96,52
Circoscrizione II	57.448.511.220	55.167.148.323	96,03
Circoscrizione III	34.100.164.498	32.244.286.975	94,56
Circoscrizione IV	86.626.574.521	84.332.890.241	97,35
Circoscrizione V	98.723.919.754	97.952.246.792	99,22
Circoscrizione VI	76.680.100.696	76.248.939.056	99,44
Circoscrizione VII	77.457.565.427	76.980.867.313	99,38
Circoscrizione VIII	110.046.477.380	105.418.231.091	95,79
Circoscrizione IX	66.080.933.381	61.685.238.333	93,35
Circoscrizione X	90.760.499.841	87.107.962.060	95,98
Circoscrizione XI	71.837.431.683	70.398.875.273	98,00
Circoscrizione XII	83.801.538.016	81.379.610.108	97,11
Circoscrizione XIII	116.557.597.167	115.307.995.666	98,93
Circoscrizione XV	74.147.635.883	72.422.268.363	97,67
Circoscrizione XVI	66.150.460.008	63.493.726.283	95,98

segue:

	Previsioni	Impegni	(importi in lire) %
Circoscrizione XVII	42.312.518.412	41.951.599.267	99,15
Circoscrizione XVIII	70.101.391.421	69.252.678.828	98,79
Circoscrizione XIX	87.409.421.127	86.737.914.330	99,23
Circoscrizione XX	78.569.758.850	74.733.435.958	95,12

Il comune di Milano

La relazione previsionale e programmatica, che pure esamina con attenzione le linee principali della programmazione statale e regionale, sullo specifico contesto comunale presenta invece solo scarni "elementi statistici" sulla "popolazione" e sulla "distribuzione commerciale". Manca poi la prescritta analisi delle "risorse umane, strumentali e tecnologiche", e manca anche un esame degli organismi gestionali esterni dell'ente (aziende, società etc.). L'analisi delle risorse analizza con prospetti e brevi chiarimenti le entrate correnti e l'equilibrio economico, le entrate in conto capitale e la capacità d'indebitamento: si accenna anche alla fissazione di alcuni "principi generali" per l'incremento delle tariffe per i servizi pubblici e all'invio di "questionari" per un recupero dell'evasione della Tarsu e dell'Ici.

La relazione previsionale e programmatica del comune di Milano individua 9 "programmi", e al dichiarato fine di "realizzare in modo anche più analitico" il sistema delineato dal d.lgs. n. 77 del 1995, divide ogni programma in servizi e centri di costo, descrivendone compiti e attività. Viene anche precisato che "a differenza degli anni precedenti il bilancio 1999 non è stato costruito sulla base della spesa storica", ma "sulla base delle politiche indicate dal sindaco e dalla giunta e delle effettive esigenze operative delle direzioni centrali e delle direzioni di settore ad esse conseguenti": a tal fine, "si è dato vita ad un'intensa attività programmatica che ha visto coinvolti il sindaco, la giunta, il direttore generale, le direzioni centrali e le direzioni di settore". In realtà, le analisi dei servizi e centri di costo non appaiono molto omogenee, e spesso non sembra agevole comprendere gli obiettivi concretamente perseguiti.

La relazione sul rendiconto esamina l'"impiego delle risorse per programmi di attività" con un'analisi articolata "su tre livelli": "una visione generale dei campi in cui si realizza l'intervento dell'amministrazione comunale"; "una prospettiva delle attività svolte ad un livello che spesso coincide con quella propria dei servizi comunali"; un'analisi su "singoli centri di costo, o loro accorpamenti". In sostanza, l'analisi del primo livello indica per i 9 programmi le previsioni di spesa, gli impegni e i relativi scostamenti. Le analisi dei livelli inferiori aggiungono invece ai risultati finanziari dei vari servizi la descrizione delle attività realizzate, senza peraltro chiarire sempre compiutamente - ad avviso della Sezione - in qual misura gli scostamenti tra le previsioni di spesa e gli impegni possano aver influito sui risultati amministrativi.

In una valutazione complessiva del processo di programmazione e verifica dei risultati presso il comune di Milano, e in vista ovviamente di un continuo miglioramento dell'azione amministrativa, sembra potersi evidenziare la necessità di più congrue analisi preliminari (in particolare socio-economica ed aziendale) anche nella stessa relazione previsionale e programmatica, di una più puntuale definizione delle finalità che caratterizzano ogni programma, di più specifiche "valutazioni" sui "risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti".

Con dettagliata nota del 5 aprile 2001, il comune di Milano ha trasmesso numerosi chiarimenti, evidenziando tra l'altro un rilevante ed impegnato "processo culturale che coinvolge molti soggetti all'interno delle istituzioni e della collettività locale". Nel contesto di questa evoluzione, l'amministrazione è anche orientata a definire maggiormente "i programmi di interventi, le finalità che con riguardo agli stessi l'amministrazione intende perseguire, le

linee di azione che si intendono attuare". Nella nota, viene anche chiarito come gli scostamenti tra previsioni e impegni sono addebitabili ad ingenti spese di investimento dipendenti, anche nei tempi, "dall'acquisizione di fonti straordinarie di entrata".

Inoltre, viene precisato che le informazioni sulle caratteristiche socio-economiche del comune e sugli organismi gestionali dell'ente sono contenute, rispettivamente, in una pubblicazione specifica a cura del servizio statistica inviata "agli amministratori" e in numerosi specifici documenti consegnati, "durante la sessione di bilancio", ai consigli comunali e agli "organismi di partecipazione che in forma consultiva concorrono all'approvazione del bilancio di previsione".

Infine, viene evidenziato che "è consuetudine del comune di Milano predisporre una relazione tecnica della ragioneria sia sul bilancio che sul rendiconto che evidenzia i criteri e le valutazioni adottate in sede di impostazione dei documenti contabili".

PROGRAMMI DEL COMUNE DI MILANO

(importi in lire)

	Previsioni	Impegni	%
Servizi primari	452.343.031.342	335.529.173.174	74,18
Territorio verde ambiente	904.491.418.834	753.048.735.395	83,26
Mobilità e trasporti	1.194.676.561.129	806.864.071.636	67,54
Istruzione e cultura	953.248.876.469	783.278.816.384	82,17
Sport e turismo	115.604.913.430	64.918.785.640	56,16
Sanità e sicurezza sociale	564.093.133.660	506.396.876.315	89,77
Giustizia e sicurezza pubblica	223.053.575.300	187.863.722.977	84,22
Sviluppo economico e servizi produttivi	51.351.011.214	28.924.738.985	56,33
Funzionalità interna	1.747.651.377.154	1.027.928.838.889	58,80

Il comune di Napoli

L'analisi socio-economica della relazione previsionale e programmatica segue lo schema a suo tempo approvato con d.P.R. n. 194 del 1996 - con qualche genericità - ed accenna anche, ma senza presentare specifici dati, all'andamento della produzione industriale, degli investimenti, dell'occupazione, del turismo, dell'edilizia etc. L'analisi aziendale elenca poi i nuovi servizi dell'ente, individua i posti vacanti in pianta organica, accenna ad una possibile introduzione del telelavoro e alle problematiche del sistema informatico, illustra brevemente situazione e prospettive di undici "organismi gestionali attivati o partecipati". L'analisi delle risorse consiste infine in vari prospetti sull'evoluzione delle entrate, con qualche breve commento sulle risorse principali: avrebbe forse meritato chiarimenti, tra l'altro, l'accenno ad un potenziamento delle "banche dati esistenti" al fine di "individuare le fasce di evasione o di elusione".

La relazione previsionale e programmatica del comune di Napoli individua 16 programmi, peraltro spesso dal contenuto piuttosto generico. I programmi sono preceduti da un "quadro programmatico" che accenna a varie iniziative:⁴⁸ si tratta di un disegno generale di larga massima che avrebbe avuto certo una maggiore utilità se ne fosse stato evidenziato il nesso con i 16 programmi dell'ente.

⁴⁸ Si prevedono: introduzione di moduli organizzativi più flessibili e sistemi di controllo più efficaci; formazione di dipendenti e assunzione a seguito di specifici corso-concorsi; valorizzazione delle circoscrizioni; informatizzazione; utilizzazione per fini comunali della rete per il gioco del lotto; studi sulla fiscalità locale; costituzione di un'azienda per i rifiuti solidi urbani e di una struttura per le politiche del lavoro; raccolta di dati sulle iniziative in ambito internazionale rilevanti per le imprese; promozione per le imprese piccole e medie, giovanili e femminili, interventi per i quartieri degradati; promozione dell'artigianato, della cultura e del turismo; valorizzazione della "risorsa mare"; elaborazione di una nuova strategia generale per i servizi sociali; manutenzione straordinaria delle scuole; adozione di una variante generale al piano regolatore; valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'ente; riorganizzazione delle varie aziende di trasporto; costituzione di una società e realizzazione di cinque linee con caratteristiche di metropolitana urbana; programma urbano dei parcheggi etc. etc.

Nella relazione della giunta sul rendiconto, dovrebbero essere illustrate - secondo quanto viene affermato - le "principali attività svolte dai servizi dell'amministrazione per il raggiungimento degli obiettivi prefigurati in sede di bilancio di previsione per l'anno 1999 in relazione ai singoli programmi". Senonché, non appare possibile ricavarne una valutazione sui risultati amministrativi effettivamente conseguiti, e per varie ragioni: la già evidenziata frequente genericità dei programmi, il carattere meramente descrittivo delle "attività realizzate" e soprattutto l'assenza di precisazioni sugli impegni di spesa presi per ogni programma.

In definitiva, sembra potersi affermare che il processo di programmazione e verifica dei risultati del comune di Napoli debba essere affinato soprattutto con riferimento alla definizione dei programmi e alla successiva puntuale valutazione dei risultati conseguiti.

In una nota del 21 marzo 2001, l'amministrazione afferma in sostanza di ritenere che la programmazione dell'ente può essere adeguatamente compresa solo attraverso "un'analisi congiunta di tutti i documenti di programmazione dell'ente e quindi integrando l'analisi della r.p.p. con il peg e con il piano dettagliato degli obiettivi".

PROGRAMMI DEL COMUNE DI NAPOLI
(non sono precisati gli impegni presi per i vari programmi)

(importi in lire)

	Previsioni
Amministrazione generale	1.417.402.016.215
Fiscalità locale	88.802.163.000
Gestione beni patrimoniali e demaniali	185.047.780.000
Statistiche e servizi demografici	28.980.361.000
Polizia municipale	120.091.148.000
Polizia amministrativa	6.450.398.000
Istruzione pubblica	250.052.568.184
Cultura e turismo	41.028.390.000
Sport	24.923.383.069
Viabilità e trasporti	1.396.715.812.541
Gestione del territorio mare e ambiente	198.942.264.933
Fognature e servizio idrico integrato	185.723.856.141
Nettezza urbana	296.867.141.000
Funzioni nel settore sociale	203.965.953.081
Cimiteri e servizi necroscopici	78.749.889.985
Sviluppo economico e servizi produttivi	22.295.024.671

Il comune di Torino

Nella relazione previsionale e programmatica del comune di Torino, manca un'analisi del contesto socio-economico, e manca anche una compiuta analisi dell'organizzazione comunale: si rinvengono infatti solo alcune "note" sull'introduzione del direttore generale e del comitato di direzione ed un sintetico "piano" delle assunzioni a tempo indeterminato. Vengono invece illustrate la manovra sulle entrate (addizionale all'IRPEF, incremento della TARSU, detrazioni per l'ICI, emissioni di BOC, estinzione anticipata di mutui etc.) e l'evoluzione nel tempo delle "fonti di finanziamento", e vengono anche comparati alcuni indicatori finanziari con quelli di altre grandi città.

Un "programma annuale dell'amministrazione per l'esercizio 1999" illustra a grandi linee la "manovra finanziaria complessiva", il "governo del territorio", i "servizi ai cittadini", l'"economia", l'"organizzazione e risorse". Nella relazione previsionale e programmatica, vengono invece esaminate le attività di 14 programmi: peraltro, non sempre viene indicata la spesa prevista per il "programma" e/o per le sue ulteriori articolazioni.

Una specifica relazione di fine esercizio illustra discorsivamente, “in coerenza con l’articolazione del programma annuale dell’amministrazione per l’esercizio 1999”,⁴⁹ la “manovra finanziaria complessiva”, il “governo del territorio”, i “servizi ai cittadini”, l’“economia”, l’“organizzazione e risorse”. La distinta “relazione illustrativa del rendiconto” esamina invece le attività delle varie articolazioni organizzative dell’ente. Anche in questo caso, per una certa comprensibile evidenziazione di ciò che è stato fatto piuttosto che di quel che eventualmente non è risultato possibile fare, e soprattutto per la frequente mancanza di precisazioni sulle spese effettuate, non appare agevole comprendere quali risultati amministrativi siano stati concretamente raggiunti.

Il processo programmatico presso il comune di Torino potrebbe essere migliorato, si ritiene, considerando sempre attentamente sia l’aspetto amministrativo che l’aspetto finanziario di ogni programma, al momento della definizione dei programmi stessi come anche al momento della verifica della loro realizzazione. Inoltre, potrebbe anche essere superata la rilevata attuale duplicità di documenti: in sostanza, due programmazioni e due relazioni sui risultati.

In una nota del 3 aprile 2001, il comune di Torino ha sottolineato come nell’“ambito di un coerente processo di innovazione organizzativa e gestionale” che non può non essere “graduale e calibrato su un orizzonte temporale di medio periodo”, l’amministrazione stia anche mettendo a punto “strumenti gestionali innovativi di pianificazione strategica e di gestione operativa”. Con riferimento alla “programmazione di medio/lungo periodo”, viene anche sottolineato che “Torino è stata la prima, o forse sinora unica, città italiana ad aver adottato un proprio programma strategico (Torino Internazionale), elaborato con tutti i principali soggetti, pubblici e privati, che incidono sul futuro della città stessa”. Infine, è evidenziato che l’amministrazione intende eliminare con una modifica statutaria la “duplicazione programmatica” sopra rilevata.

PROGRAMMI DEL COMUNE DI TORINO

(non sono sempre precisate le spese previste ed effettuate per i vari programmi)

Divisione servizi civici e tributari
Vice direzione generale servizi tecnici e patrimonio
Vice direzione generale per gli affari istituzionali
Divisione edilizia e urbanistica
Divisione ambiente e mobilità
Servizio risorse umane
Servizio controllo strategico e direzionale
Divisione servizi educativi
Divisione servizi socio-assistenziali
Divisione servizi culturali
Divisione economia e sviluppo
Divisione corpo di polizia municipale
Progetto speciale comunicazione
Progetto speciale sistema informativo e territoriale

Il comune di Palermo

Nell’ambito della relazione previsionale e programmatica, l’analisi socio-economica non precede ma *segue* la programmazione vera e propria, quasi come un’appendice di scarso rilievo: e in effetti, si tratta di scarni prospetti sulla popolazione privi di commento ed anche incompleti. Per giunta, le carenze dei prospetti sulle “risorse umane” e “strumentali e tecnologiche”, e sui

⁴⁹ A pag. 2 del documento, viene precisato che per l’art. 36 dello statuto “in allegato al rendiconto il consiglio comunale provvede ad approvare la relazione sul programma annuale dell’amministrazione”.