



Publiservizi
gruppo multiutility

Empoli, 10 settembre 2007

DOCUMENTO POLITICO DI INDIRIZZO DELLA SOCIETÀ

Il documento è stato redatto con la finalità di esporre le linee di indirizzo che il Consiglio di Amministrazione ha approvato e che sottopone alla assemblea dei soci, quali direttrici concettuali ed operative della propria attività di mandato, rispondenti alla volontà espressa dai soci stessi nella assemblea del 26 luglio 2007.

INDICE

- CHI RAPPRESENTA PUBLISERVIZI
- COSA RAPPRESENTA PUBLISERVIZI
- LE PARTECIPAZIONI RILEVANTI E LE PARTECIPAZIONI STRUMENTALI
- I RAPPORTI GIURIDICI SOTTOSTANTI E LA ATTIVITÀ DI DIREZIONE E COORDINAMENTO
- LA CENTRALITÀ DEL SISTEMA “PUBLI” ED IL GRUPPO DI SOCIETÀ
- COSA DEVE E COSA PUÒ RAPPRESENTARE PUBLISERVIZI
- LA FILOSOFIA DA RECUPERARE: CABINA DI REGIA, *HOLDING* DI SOCIETÀ
- I PASSAGGI NECESSARI PER CONDIVIDERLA
- L’INFORMATIVA PREVENTIVA E LA FORMAZIONE DEL CONSENSO DIFFUSO ALDILÀ DELLA CATENA DEL CONTROLLO
- PROCEDURE DI INFORMAZIONE, DI CONTROLLO ED AREA DI CONSOLIDAMENTO
- EVITARE DISPERSIONI, CONCENTRARE LE ENERGIE
- I RAPPORTI DEGLI ENTI LOCALI E DELLE COMUNITÀ DA ESSI RAPPRESENTATE CON LE SOCIETÀ DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI
- IL RUOLO DI PUBBLICO INTERESSE DI PUBLISERVIZI

CHI RAPPRESENTA PUBLISERVIZI

PUBLISERVIZI nasce come società conferitaria e funzionale alla gestione industriale dei servizi pubblici locali (acqua, gas e igiene ambientale) di riferimento per una platea molto ampia di Comuni, necessariamente interprovinciale, pur non avendo potuto sviluppare in pieno la sua capacità di attrazione territoriale.

Da qui è derivata la destinazione mediante successivo conferimento a distinte società di scopo della gestione dei singoli servizi pubblici e relativo (originario) controllo azionario. Quest'ultimo, in verità, è poi in parte venuto meno a causa di trasformazioni ulteriori delle società di scopo, per sviluppo di sinergie con partner industriali di settore (gas), oppure per ricapitalizzazione non effettuata direttamente (Publiacqua), ma resta in ogni caso la capacità di influenza anche dominante, a prescindere dall'entità in termini assoluti della partecipazione, laddove si legga nella società il centro di aggregazione e composizione degli interessi degli enti locali soci da rappresentare unitariamente in seno alle società partecipate.

PUBLISERVIZI rappresenta dunque il riferimento unico e diretto di 36 Comuni di un'ampia area territoriale per i servizi ai loro cittadini di acqua, gas ed igiene ambientale, senza partecipazione di soggetti privati al suo capitale.

COSA RAPPRESENTA PUBLISERVIZI

PUBLISERVIZI dovrebbe dunque rappresentare non solo un punto di riferimento, ma anche e soprattutto un'area di confronto e composizione di interessi territoriali diffusi su più province relativi ai servizi pubblici, acqua, gas ed igiene ambientale, interessi da trasferire poi agli organi decisionali delle società di scopo che li gestiscono.

PUBLISERVIZI dunque, quale strumento giuridico collettivo mediante il quale tale trasferimento dovrebbe operare

- direttamente, laddove la partecipazione è in valore assoluto capace di assicurare il controllo e ciò vale anche per le società partecipate tramite altre società,
- direttamente, laddove esistono i presupposti per esercitare una influenza dominante, soprattutto connessa alla particolare natura di pubblico interesse dei servizi i quali hanno una diretta ricaduta politica sui Comuni soci,
- indirettamente laddove ciò non è, ma comunque può avvenire tramite fattispecie contrattuali.

In ultimo, il trasferimento di indirizzi di politica gestionale dovrebbe comunque poter avvenire in termini di influenza (*moral suasion*) in forza del fatto che i 36 comuni soci di PUBLISERVIZI rappresentano l'essenza delle comunità di riferimento delle attività delle società di scopo, che in tali comunità hanno concentrato la loro clientela e nondimeno il loro fatturato.

LE PARTECIPAZIONI RILEVANTI E LE PARTECIPAZIONI STRUMENTALI

La moltitudine di partecipazioni nel portafoglio di PUBLISERVIZI potrebbe essere classificata secondo due distinte direttrici:

- una prima, **per rilevanza**, derivante dalla importanza in termini di servizio pubblico assolto da parte delle società partecipate;
- una seconda, **per strumentalità**, ovvero per quanto le società partecipate esprimono carattere essenziale nello sviluppo degli interessi dei 36 Comuni soci.

Ciascuna delle due direttrici mette in evidenza i medesimi due diversi raggruppamenti i quali prescindono dalla entità delle singole partecipazioni. In buona sostanza, le medesime attività (dunque partecipazioni) rivestono per i Comuni soci i caratteri di elevata rilevanza pubblica del servizio offerto e di imprescindibile strumentalità per la attività amministrativa stessa dei Comuni ed il riferimento è sempre alle partecipazioni nelle società di scopo conferitarie delle gestioni dei servizi pubblici acqua, gas ed igiene ambientale.

Nessuna delle altre partecipazioni, talune pur importanti, non rivestono analoghi caratteri.

L'entità delle singole partecipazioni rappresenta invero una terza direttrice di carattere prettamente giuridico, ma meno importante per delineare le funzioni che PUBLISERVIZI deve assolvere nell'interesse dei Comuni soci, atteso che la capacità di influenza può aversi, finanche dominante, pur in assenza di una partecipazione maggioritaria.

I RAPPORTI GIURIDICI SOTTOSTANTI E LA ATTIVITÀ DI DIREZIONE E COORDINAMENTO

Tale terza direttrice è invero più pertinente per riscontrare le partecipazioni per le quali PUBLISERVIZI ha il diritto – dovere di esercitare il ruolo di socio di riferimento.

La riforma del diritto delle società di capitali introdotta dal legislatore nel 2003 ed in vigore dall'anno successivo non ha introdotto, come molti invece auspicavano, una

disciplina per i gruppi di società, né ha definito il concetto stesso di gruppo di società, ma ha invero introdotto una disciplina della attività di direzione e coordinamento di società essenzialmente in termini di responsabilizzazione degli organi amministrativi e di controllo della società in grado di esercitarla.

In buona sostanza, la normativa vigente riconosce l'esistenza di rapporti gerarchici tra società e ne regola l'attribuzione di responsabilità, inquadrando altresì in via presuntiva le fattispecie che integrano i presupposti del controllo e dunque della capacità di direzione e coordinamento. Una fattispecie ricorre certamente laddove la partecipazione sia espressiva della maggioranza dei voti nella assemblea dei soci anche tramite società partecipate, ma nondimeno, vi sono partecipazioni in cui ricorre il ruolo direttivo pur in assenza di controllo in termini di entità di capitale rappresentato dalla partecipazione e ciò per l'esistenza comunque di una influenza dominante o per effetto di contratti di servizio o altri contratti, patti ed atti.

Se ne deduce che PUBLISERVIZI ha il dovere ineludibile di esercitare la attività di direzione e coordinamento nei confronti di quelle società partecipate, anche indirettamente, in cui ricorrono i presupposti per cui essa sarebbe comunque presunta. Il non esercitare detta attività non risponde *in primis* al ruolo che i Comuni soci hanno attribuito a PUBLISERVIZI, né peraltro la esenta da responsabilità.

In buona sostanza, poi, i rapporti giuridici sottostanti la partecipazione possono caratterizzare l'attività di direzione e coordinamento anche in via astrattamente potenziale prescindendo dalla entità della partecipazione e sta a PUBLISERVIZI dare consistenza a tali rapporti per dare sostanza alle esigenze dei Comuni soci e rappresentarle nelle società di scopo.

Non può infine sfuggire che tutto quanto esposto è esteso a tutta la filiera societaria, che si delinea nelle partecipazioni di secondo livello (partecipate delle partecipate) ed in quelle ulteriori fin quando la partecipazione è espressiva di una capacità di influenza, la quale è indirettamente da far risalire in ogni caso alla società che può esercitare l'attività di direzione e coordinamento.

LA CENTRALITÀ DEL SISTEMA “PUBLI” ED IL GRUPPO DI SOCIETÀ

Se 36 comuni assicurano i servizi pubblici essenziali – acqua, gas, igiene ambientale – tramite società di scopo generate dallo sviluppo del progetto PUBLISERVIZI, significa che

quest'ultima deve rappresentare il fulcro dei corretti e più funzionali indirizzi collettivi (dunque di più ampio respiro) di gestione di tali servizi per l'area di riferimento dei 36 comuni.

La centralità di PUBLISERVIZI deriva dunque dalla essenza ancora attuale del progetto originario e dalla immutata configurazione degli azionisti, probabilmente di più che dal diagramma che la vede al centro di una costellazione di società partecipate, le quali a loro volta sono al centro di altre costellazioni, dove in gran parte di esse la sola percentuale di capitale posseduta non esprime compiutamente la reale capacità di influenza.

In questo senso è da inquadrare la logica di "gruppo multi-utility", dizione che campeggia anche sulla carta intestata della società la quale, correttamente ai sensi di legge, è inquadrata quale Gruppo di società anche nel Registro delle Imprese. Gruppo dunque perché la società esprime partecipazioni che le conferiscono capacità di direzione e coordinamento sia in società direttamente partecipate sia in società partecipate indirettamente tramite le prime, mentre "multi-utility" è il logo commerciale che ne delinea il campo di attività e le funzioni di interesse pubblico assolte nei confronti dei soci, tutte pubbliche amministrazioni locali. Purché lo faccia.

COSA DEVE E COSA PUÒ RAPPRESENTARE PUBLISERVIZI

Le società di scopo debbono rispondere della complessiva qualità del loro lavoro a PUBLISERVIZI, in termini di funzione pubblica assoluta e di composizione degli interessi di tutti i Comuni in essa rappresentati, mentre debbono rispondere distintamente ai singoli Comuni per la corretta esecuzione dei rispettivi contratti di servizio.

Ne deriva che PUBLISERVIZI rappresenta oggi un portafoglio di partecipazioni e deve rappresentare domani un portafoglio gestito in modo attivo, un centro di interessi comuni agli enti locali azionisti vissuto attivamente, il luogo giuridicamente idoneo a formare volontà collettive che solo tramite lo strumento societario possono assumere la reale forza di influenza e dunque di indirizzo.

Gestire in modo attivo le partecipazioni può tradursi nell'esercizio dei diritti di azionista e anche dei diritti contrattuali, ma prioritariamente nel caso di specie, nell'esercizio dei diritti di rappresentanza delle comunità di riferimento per le gestioni assolte dalle società di scopo.

PUBLISERVIZI deve rappresentare l'area, giuridicamente deputata, di definizione collettiva delle norme di indirizzo della gestione dei servizi pubblici acqua, gas ed igiene ambientale nell'ottica di composizione degli interessi territoriali rappresentati dai Comuni soci. E potrà esserlo nel modo più attivo possibile, nell'interesse stesso dei Comuni ad essere parte attiva nei processi decisionali che sottostanno all'assolvimento dei servizi pubblici locali, essenziali per il cittadino anche nel suo giudizio circa la qualità della amministrazione locale.

LA FILOSOFIA DA RECUPERARE: CABINA DI REGINA, *HOLDING* DI SOCIETÀ

Alla base di una gestione come sopra delineata vi è necessariamente lo sviluppo di una filosofia che è stata alla base della creazione del "sistema Publi" e che dovrebbe oggi essere incisivamente recuperata e posta al centro della attenzione degli enti locali soci.

In più occasioni ed anche per fattispecie non riguardanti attività di impresa, si vuole e si adotta la dizione di "cabina di regia" laddove si intende condurre una qualche attività individuando a monte le linee guida e la definizione delle strategie di più ampio respiro, per poi delegare ad un organo sovraordinato alla attività stessa la funzione esecutiva di indirizzo e di monitoraggio. Tramite tale organo, che viene appunto in molti casi denominato "cabina di regia", si può altresì ottenere il riscontro oggettivo e di sintesi delle attività svolte e, soprattutto, della loro efficacia che, in ambito industriale, si evidenzierà in termini di redditività e di dividendo, in ambito pubblico, si deve delineare nella buona amministrazione. PUBLISERVIZI unisce i due risvolti di interesse per i propri soci: nei bilanci delle partecipate e dunque nel suo assetto patrimoniale, in termini di redditività, nella soddisfazione delle comunità locali per i servizi ricevuti, in termini di buona amministrazione.

Il concetto di "cabina di regia" assai utilizzato come sopra delineato, è in buona sostanza la filosofia che sta alla base di ogni società che esercita il ruolo di *holding*, di società cioè che assolve ad un'unica essenziale funzione imprenditoriale, mediata, quale è quella di rappresentare e curare gli interessi di una compagine sociale da perseguire non direttamente, bensì indirettamente tramite società partecipate, direttamente ed indirettamente. In tal senso, la *holding* riassume in una le diverse visioni ed i variegati interessi particolari che in PUBLISERVIZI sono espressi dagli interessi territoriali dei

comuni soci e tramite PUBLISERVIZI li indirizza unitariamente nelle gestioni delle diverse società partecipate.

I PASSAGGI NECESSARI PER CONDIVIDERLA

La filosofia di *holding* passa inevitabilmente per la convinta adesione dei Comuni soci da trasferire in atti formali della società (delibere) e sostanziali di quotidiana conferma. Essi debbono riscontrare nella partecipazione in PUBLISERVIZI il migliore e più funzionale strumento di rappresentazione ed indirizzo dei propri interessi territoriali riferiti ai servizi pubblici acqua, gas ed igiene ambientale, se non altri.

La *holding*, rinvenendo nella disciplina societaria le sue regole di funzionamento, è l'unico strumento giuridico in grado di dare adeguata forza alle decisioni di indirizzo e di riportare nella disponibilità dei Comuni soci *in primis* la conoscenza circa i processi decisionali in atto e poi la capacità di indirizzo degli stessi.

La *holding* assicura poi che gli interessi particolari siano composti nel più ampio interesse di area per il miglior assolvimento dei servizi in termini di soddisfazione delle comunità territoriali rappresentate ed il loro efficiente sviluppo in termini di economicità gestionale.

Essenziale si rivela dunque la assemblea dei soci di PUBLISERVIZI e la sua capacità deliberativa, da svilupparsi in delibere-quadro, protocolli di intesa territoriale e atti di indirizzo che l'organo amministrativo di PUBLISERVIZI avrà poi il compito di trasferire formalmente alle società partecipate e quotidianamente nella attività contrattuale e di *moral suasion*.

Non meno essenziale si rivela una diffusa evoluzione culturale, di matrice privatistica, nei Comuni soci affinché prendano piena coscienza del loro ruolo e, soprattutto, delle potenzialità che risiedono nell'esercizio attivo e consapevole di detto ruolo.

L'INFORMATIVA PREVENTIVA E LA FORMAZIONE DEL CONSENSO DIFFUSO ALDI LÀ DELLA CATENA DEL CONTROLLO

Cardine dello sviluppo di una attività come sopra delineata è la creazione di un sistema di informazione preventiva che dalle società partecipate, direttamente ed indirettamente tramite altre società, deve essere canalizzata ai Comuni interessati mediante

PUBLISERVIZI, quale soggetto deputato a riceverla in ottica d'area territoriale ampia ed a trasferirla ai Comuni soci.

I percorsi strategici e decisionali degli organi amministrativi delle società di scopo, delle società da queste partecipate e dalle partecipate in genere, debbono essere noti anzitempo a PUBLISERVIZI e, per quanto opportuno (piuttosto che per quanto possibile), discussi e condivisi tramite essa dalla compagine dei Comuni soci.

Le singole scelte non sono in discussione, ma è necessario che vi sia informazione diffusa, che le comunità interessate siano garantite da una amministrazione informata, in buona sostanza che sia attivo un canale codificato e formalizzato di informazioni dovute dalle società partecipate a qualunque livello, che renda possibile la conoscenza tempestiva in capo ai Comuni dei percorsi di evoluzione e sviluppo gestionale di tutte le società partecipate direttamente ed indirettamente tramite PUBLISERVIZI, prima che gli stessi vengano a compimento.

Lo stesso dicasi per qualsivoglia avaria gestionale che non può prescindere dalla preventiva valutazione della *holding* che, direttamente o indirettamente, dovrebbe intervenire a tutela della compagine dei Comuni soci.

Ciò non confligge affatto con l'autonomia delle società di scopo e delle loro partecipate, tanto più assicurata laddove i numeri della partecipazione non sono in grado di influenzarla tramite il voto nella assemblea, bensì assolve al fine imprescindibile di informare chi, in fin dei conti, è e sarà il destinatario inevitabile di dette scelte, in termini patrimoniali oltre che di consenso, ovvero i Comuni soci di PUBLISERVIZI.

La *holding* dunque, quale soggetto e strumento in grado di generare e raccogliere un consenso aldilà degli organi delle società di scopo che, in quanto gestori di servizi di interesse pubblico, debbono nello stesso pubblico trovare un consenso diffuso.

PROCEDURE DI INFORMAZIONE, DI CONTROLLO ED AREA DI CONSOLIDAMENTO

PUBLISERVIZI, nell'esclusivo interesse dei Comuni soci, deve dunque formalizzare una procedura continuativa di trasmissione di informazioni da parte delle società partecipate direttamente ed indirettamente, che sia periodica, omogenea tra le varie società, comparabile nel tempo, basata su format precostituiti e semplici così che rappresenti un adempimento da assolvere con il minor impiego di tempo possibile.

Le informazioni debbono riguardare gli argomenti posti all'ordine del giorno degli organi amministrativi, le evoluzioni gestionali, le scelte da compiere, i problemi generali da affrontare, ma nondimeno debbono periodicamente comprendere dati contabili, patrimoniali ed economici, atti a consentire la cognizione degli effetti delle politiche gestionali sul patrimonio delle partecipate e, per inevitabile conseguenza, sul patrimonio di PUBLISERVIZI e dunque dei Comuni soci.

Nell'ottica della informativa contabile, si evidenzia la necessità di una reportistica periodica infrannuale e tanto più della documentazione inerente la formazione del progetto di bilancio, soprattutto nei casi in cui detto bilancio è destinato ad essere compreso nel bilancio consolidato di PUBLISERVIZI.

A quest'ultimo proposito, è opportuno che PUBLISERVIZI amplii l'area di consolidamento per ricomprendervi anche quelle società non controllate in termini di voto in assemblea, ma ugualmente oggetto di influenza più o meno dominante, diretta ed indiretta. Benché si tratti di un lavoro complesso, esso si rivela assai importante per consentire ai Comuni soci di avere una completa visione della consistenza patrimoniale del gruppo ad essi facente capo, della composizione delle attività patrimoniali, dei livelli di indebitamento senza che ciò sia alterato dai rapporti economici e finanziari esistenti tra le stesse società.

Tutto quanto sopra esposto in forma sintetica si tratta in verità degli adempimenti tipici di ogni gruppo di società che abbia al vertice una proprietà interessata, non coinvolta direttamente anche nelle società partecipate. Così funzionano le *holding* nelle attività industriali, così può funzionare un gruppo che di diverso ha soltanto la proprietà, rappresentata da enti locali anziché da investitori.

Il passo successivo alla formalizzazione delle procedure illustrate sarà il trasferimento degli elementi essenziali di esse nello Statuto di PUBLISERVIZI e, a cascata, negli statuti delle società partecipate coinvolte.

E' dunque certo il caso di PUBLISERVIZI, dove i 36 Comuni soci la hanno dotata di un patrimonio e di importanti compiti da assolvere nei confronti dei loro cittadini e che oggi osservano l'assolvimento di tali funzioni di interesse pubblico ed i riflessi sulla consistenza patrimoniale conferita, senza intervento diretto se non (parzialmente) nella scelta delle persone che compongono gli organi delle società di scopo.

EVITARE DISPERSIONI, CONCENTRARE LE ENERGIE

Affinché PUBLISERVIZI possa assolvere al suo ruolo naturale di *holding* è indispensabile prioritariamente che essa recuperi la centralità dell'attenzione su servizi di pubblico interesse, acqua, gas ed igiene urbana, che riguardano tutti i Comuni soci.

Ciò presuppone di dare rapido corso alla dismissione dei servizi di interesse non generale e di fare scelte definitive, di sviluppo o dismissione, per quelle società partecipate che hanno attività di minor impatto sui cittadini, riservando attenzione e se del caso investimenti, soltanto a quelle capaci di risultare redditizie. Si tratta in buona sostanza di sottrarre a PUBLISERVIZI le attività non attinenti alla originaria missione e di definire solo secondo criteri di economicità l'*area business*.

Il percorso è già stato avviato dal consiglio di amministrazione e confermato dalla assemblea dei soci, e come noto prevede la costituzione di una società deputata a ricevere i servizi adesso direttamente in capo a PUBLISERVIZI, piscine – parcheggi – terme, la cui proprietà passerà subito dopo ai Comuni direttamente interessati a detti servizi.

I RAPPORTI DEGLI ENTI LOCALI E DELLE COMUNITÀ DA ESSI RAPPRESENTATE CON LE SOCIETÀ DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI

Solo recuperando in pieno il ruolo di *holding* di PUBLISERVIZI è possibile assicurare un diretto coinvolgimento delle comunità rappresentate dai 36 Comuni soci per la condivisione dello sviluppo dei servizi pubblici acqua, gas ed igiene ambientale, (se non altri) pur compatibilmente con l'autonomia giuridica delle società di scopo e la conseguente autonomia di scelta.

La diversa ipotesi di detenzione diretta da parte dei comuni delle partecipazioni nelle società di scopo frazionerebbe la gestione a livello di area tornando indietro di oltre 10 anni e, soprattutto, riprodurrebbe un ulteriore frazionamento a livello di singoli servizi, in piena controtendenza con le politiche comunitarie (vedasi direttiva europea sulle utilities) e la competitività sul mercato.

In entrambe le conseguenze, non se ne vede l'utilità.

La volontà in tanti contesti espressa dagli enti locali di recuperare la capacità di influenza nell'assolvimento dei servizi pubblici conferiti al "sistema Publi" comporta adesso la presa di coscienza ed il consapevole e convinto appoggio al consiglio di

amministrazione affinché possa ricondurre PUBLISERVIZI allo svolgimento in pieno del suo ruolo naturale di *holding*.

IL RUOLO DI PUBBLICO INTERESSE DI PUBLISERVIZI

Da tutto quanto sopra esposto, è di tutta evidenza il ruolo di pubblico interesse che PUBLISERVIZI è in grado di assolvere e che nessun altro soggetto giuridicamente rilevante, ad oggi, può sostituire; un ruolo di rappresentanza attiva di 36 comunità locali per la gestione dei servizi pubblici acqua, gas e rifiuti, se non altri minori, in modo sinergico e concertato su un'area ampia, pur se non sufficientemente ampia per dare la forza che appare necessaria per stare su un mercato sempre più aperto. Ma la competizione sul mercato è un argomento da destinare ad una discussione ulteriore.

Una rappresentanza attiva che, in quanto resa informata e consapevole dalle procedure garantite dalla *holding*, diventa elemento di valutazione, controllo ed indirizzo dalla quale è lecito se non dovuto, attendersi una sostanziale capacità di miglioramento del livello di soddisfazione dei cittadini relativamente ai servizi ricevuti dalle società del gruppo.