



**UNA GOVERNANCE  
PER LE SOCIETÀ  
A CONTROLLO COMUNALE**

**Milano, Dicembre 2005**

## SOMMARIO

Presentazione	<i>pag. 3</i>
Indirizzi di <i>governance</i> per le società a controllo comunale (documento del gruppo di esperti costituito da Fulvio Coltorti, Francesco Giavazzi, Giulio Sapelli e Marco Vitale)	<i>pag. 5</i>
La trasformazione delle società di proprietà comunale: eterogenesi dei fini e rimedi di <i>governance</i> di Giulio Sapelli	<i>pag. 13</i>



## **PRESENTAZIONE**

La Fondazione CIVICUM, nell'ambito della propria missione istituzionale volta a promuovere una maggiore collaborazione tra cittadini e istituzioni per realizzare obiettivi di maggiore efficienza dello Stato, ha predisposto un ampio programma di studi e ricerche sulla trasparenza della gestione degli enti locali. La trasparenza è un presupposto indispensabile per il raggiungimento di maggiore partecipazione ed efficienza.

In questo quadro si situa la ricerca effettuata a cura dell'Ufficio Studi di Mediobanca sulle società controllate dai maggiori Comuni d'Italia. Da quello studio è emersa, tra le problematiche centrali, la mancanza di regole condivise e consolidate di governo e di gestione delle società a controllo comunale. La presente proposta di codice etico è intesa a colmare questa lacuna, con la speranza che questo testo diventi una base di discussione per ulteriori contributi.

Fondazione Civicum

*Federico Sassoli de Bianchi*, Presidente

*Mario Camozzi*, Co-fondatore



## **INDIRIZZI DI GOVERNANCE PER LE SOCIETÀ A CONTROLLO COMUNALE**

*Questo documento, discusso con i Comitati tecnico e scientifico della Fondazione Civicum, è stato predisposto da un gruppo di esperti coordinato dalla Presidenza della stessa Fondazione costituito da Fulvio Coltorti, Francesco Giavazzi, Giulio Sapelli e Marco Vitale.*

### **Preambolo**

Il gruppo di esperti ha concordato questo documento sulla base di un mandato della Fondazione Civicum. Tale mandato prevedeva che si assumesse come un dato la normativa vigente relativa alla proprietà delle aziende che prestano servizi pubblici locali. Il gruppo si è quindi riferito a tale normativa, la quale – come è noto – prevede che tali servizi possano essere prestati da aziende di proprietà pubblica, privata o mista. Il gruppo ritiene peraltro che, sia nel caso di imprese a proprietà pubblica o mista che in quello di società a controllo privato non quotate, sia importante garantire attraverso meccanismi di *corporate governance* la massima trasparenza della gestione.

La Fondazione Civicum propone che le società controllate dai Comuni italiani adottino un sistema esplicito di regole atte a disciplinarne la gestione e le modalità in base alle quali viene esercitato il controllo da parte del socio di maggioranza. Ciò sulla base delle seguenti considerazioni:

- a) le imprese a controllo comunale costituiscono entità importanti per giro d'affari, per rilevanza dei servizi che prestano alla comunità locale e per dimensione dei costi e benefici che ricadono sullo stesso bilancio comunale;
- b) le imprese a controllo comunale debbono essere gestite quali aziende industrialmente efficienti, poste al servizio dei bisogni dei cittadini e a sostegno della competitività della comunità locale;
- c) la gestione efficiente può realizzarsi solo attraverso strutture di comando e di esecuzione composte da amministratori e dirigenti adeguati, che basino i loro comportamenti su criteri che siano al tempo stesso professionali e trasparenti rispetto alla comunità locale;
- d) la definizione degli indirizzi strategici di lungo periodo rappresenta un diritto-dovere del Sindaco il quale agisce sulla base dei poteri di nomina e revoca dei rappresentanti del Comune stabiliti dal D.Lgs. 18-8-2000 n. 267 (Testo unico sull'ordinamento degli enti locali - d'ora in poi TUEL); secondo lo stesso decreto, il Consiglio comunale fissa gli indirizzi sui quali deve basarsi l'esercizio di questo potere;
- e) la nomina e la revoca dei rappresentanti del Comune debbono avvenire in assoluta trasparenza rispetto alla comunità locale.

## Principio generale

La Fondazione Civicum ritiene che i cittadini siano fundamentalmente interessati a fruire di servizi di qualità adeguata ai loro bisogni, prestati minimizzando i costi della loro produzione e quindi i prezzi per la loro fornitura, tenuto conto di un'adeguata attività di ricerca e sviluppo e avendo particolare riguardo all'autofinanziamento finalizzato alla copertura degli esborsi per nuovi investimenti. Questo risultato può essere ottenuto solo se la gestione delle imprese a controllo comunale viene condotta secondo modalità industrialmente efficienti le quali presuppongono un assetto di *governance* in tutto simile alla *best practice* delle società quotate in Borsa. A tale insieme di regole, che fa ormai parte di una prassi che può ritenersi consolidata, questo documento aggiunge alcuni indirizzi più specifici ritenuti cruciali per le società a controllo comunale, indirizzi che riguardano prevalentemente le modalità di nomina degli amministratori e di controllo della dirigenza aziendale.

## Classificazione delle imprese

I Comuni detengono partecipazioni di controllo in aziende alle quali è stata data forma giuridica di società di capitale per renderne più efficiente sia la gestione (che, come detto, riguarda servizi di natura per lo più "industriale" o, per usare il lessico del TUEL, "di rilevanza economica"), sia la rendicontazione della specifica attività.

I capitali investiti in queste imprese derivano – per la quota patrimoniale – dai prelievi fiscali operati sui cittadini; sono questi pertanto gli azionisti indiretti <sup>(1)</sup>.

Le società controllate dai Comuni ricadono in tre fattispecie:

- imprese totalmente pubbliche: il capitale è detenuto al 100% dal Comune (direttamente o indirettamente);
- imprese pubbliche miste: il capitale è interamente detenuto da enti locali, ma il Comune controllante è affiancato da altri azionisti pubblici (es. province, regioni, camere di commercio, ecc.);
- imprese miste pubbliche-private: il Comune detiene la quota di controllo, ma il capitale restante è in mano a privati; queste imprese miste possono essere o meno quotate in Borsa.

La Fondazione Civicum ritiene che i modi di gestire e dirigere le imprese controllate dai Comuni debbano essere gli stessi prescindendo dalla particolarità dell'assetto proprietario.

---

(1) Si veda il saggio di Giulio Sapelli, allegato a questo documento.

## Obiettivi della *corporate governance* (CG)

La CG delle società a controllo comunale deve essere disegnata in modo tale da assicurare il miglior perseguimento delle finalità dell'impresa nell'interesse di tutti gli *stakeholders* tra i quali i cittadini rivestono un rilievo particolare; come detto, le modalità di gestione di queste imprese debbono prescindere dalla natura pubblica o privata della loro proprietà, posto che gli stessi servizi prestati dalle società a controllo comunale debbono poter essere prestati da società a controllo privato (che se ne aggiudichino la gestione in base a gara secondo le norme di legge) <sup>(2)</sup>, soggette alla medesima regolamentazione di mercato. Gli obiettivi della CG debbono quindi essere gli stessi e valere sia che l'impresa resti interamente posseduta dal Comune, sia che abbia adottato lo *status* di azienda a proprietà diffusa o di *public company* (quotata) o che abbia preferito forme cooperative.

L'impresa controllata dal Comune deve perseguire le seguenti finalità:

- prestazione di servizi pubblici secondo parametri qualitativi e quantitativi predefiniti, stabiliti dai contratti di servizio con il Comune o dalle *authorities* (ove esistono);
- perseguimento coerente da parte del *management* degli indirizzi strategici definiti dal Sindaco in modo da tener conto degli interessi dei cittadini nella loro qualità di soci di riferimento di ultima istanza; questi indirizzi debbono essere esplicitati nelle principali linee strategiche del programma presentato dai candidati Sindaci e debbono poi essere resi vincolanti in un piano strategico di medio-lungo periodo (con verifica e revisione annuale) sottoposto all'approvazione dell'assemblea degli azionisti della società controllata;
- prestazione di servizi pubblici in modo efficiente, minimizzando i costi subordinatamente agli obiettivi di qualità e quantità di cui al primo punto;
- mantenimento di una struttura patrimoniale adeguata sia con riferimento al capitale complessivamente investito (e alle esigenze di investimento strumentali per il perseguimento di qualità, efficienza ed economicità), sia con riferimento alle esigenze di stabilità finanziaria in senso lato (in sostanza, riassumibili in un determinato indice di *leverage* che deve essere definito negli indirizzi strategici di lungo periodo).

## Schema generale

La Fondazione Civicum ritiene che l'assetto societario preferibile per le imprese a controllo comunale sia quello della società per azioni il cui atto costitutivo stabilisca un sistema dualistico basato sul Consiglio di gestione e sul

---

(2) Art. 113 del TUEL.



Consiglio di sorveglianza ex-artt. 2409-octies del CC e seguenti <sup>(3)</sup>. Il sistema dualistico consente di introdurre un filtro di grande efficacia tra chi nomina gli amministratori (che agisce in un ambito necessariamente politico) e chi cura la gestione (che deve agire in un contesto esclusivamente professionale).

Il potere-dovere del Sindaco di indirizzare strategicamente la gestione deve essere esercitato esclusivamente attraverso la nomina di rappresentanti nel Consiglio di sorveglianza che abbiano requisiti di professionalità adeguata alla specifica impresa. Un'attività politica esercitata per qualsiasi durata nel quinquennio precedente la nomina deve costituire elemento di ineleggibilità.

Il Consiglio di sorveglianza vigila affinché la società a controllo comunale definisca un'organizzazione di gruppo solo nei casi che si dimostrino realmente necessari a perseguire obiettivi di maggiore efficienza operativa. Non possono essere costituite affiliate dirette o indirette con sede in Paesi che non prevedano il deposito pubblico del bilancio con periodicità almeno annuale. In ogni caso, le società affiliate alle società a controllo comunale adottano la forma giuridica di società di capitale con il sistema monistico ove siano società per azioni. Gli amministratori della controllata debbono essere nominati dal Consiglio di sorveglianza della casa madre su proposta del Consiglio di gestione della stessa. Nelle affiliate aventi forma giuridica di società a responsabilità limitata deve di norma essere designato un amministratore unico.

Gli amministratori e i membri dei Consigli di sorveglianza debbono possedere requisiti di professionalità adeguati alla specifica impresa; nel caso in cui la partecipazione diretta e indiretta nell'affiliata sia superiore al 60% il loro numero non deve superare le 5 unità e almeno la metà deve essere in possesso

---

(3) Il vantaggio del sistema dualistico è quello di inserire un livello intermedio tra i *manager* operativi, a cui viene affidata la gestione corrente della società, e l'azionista di riferimento (il Comune) a cui spetta di formulare gli indirizzi strategici industriali e finanziari, responsabilizzando al massimo i primi e curando che il Consiglio di sorveglianza funzioni come un istituto di elevata professionalità per il loro più efficace controllo. Secondo le disposizioni civilistiche correnti, la gestione dell'impresa spetta al Consiglio di gestione; "esso compie le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale"; i componenti del Consiglio di gestione sono nominati e revocati dal Consiglio di sorveglianza ("in qualunque tempo"). I componenti del Consiglio di sorveglianza sono nominati dall'assemblea (durata 3 esercizi); almeno un componente effettivo deve essere scelto tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili istituito presso il Ministero della giustizia; lo Statuto "può subordinare l'assunzione della carica al possesso di particolari requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza". Il Consiglio di sorveglianza, tra l'altro, nomina e revoca i componenti del Consiglio di gestione determinandone il compenso, approva il bilancio, vigila sull'osservanza della legge e dello Statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione e sull'adeguatezza organizzativa, amministrativa e contabile, e se previsto statutariamente delibera sulle operazioni strategiche e sui piani industriali e finanziari predisposti dal Consiglio di gestione ferma restando la responsabilità di questo per gli atti compiuti.

dei requisiti di indipendenza ex-art. 2409-septiesdecies del CC (4); ove siano presenti azionisti terzi vale lo stesso numero aumentato del numero di amministratori che spetta a tali azionisti in forza della quota di partecipazione o di patti parasociali.

Gli indirizzi di CG debbono considerare le eventuali costrizioni esterne che limitano i poteri di gestione (ad esempio, a causa di politiche tariffarie e di qualità perseguite da autorità sovracomunali) (5) e riguardano tre livelli (6):

- controlli interni: debbono riguardare l'amministrazione, l'esercizio dei diritti di proprietà da parte degli azionisti, l'*internal auditing*;
- controlli esterni: mercato, *authorities* ed enti assimilati, associazioni di cittadini;
- trasparenza e pubblicità: principi contabili, revisori indipendenti, informazioni aggiuntive che consentano di valutare il rispetto degli standard di qualità fissati nei contratti di servizio (o disposti dalle *authorities*) e l'efficienza della gestione.

### Controlli interni

- Amministrazione della società: costituisce sicuramente il problema più rilevante e riguarda gli amministratori della società e quelli delle sue controllate. I rappresentanti del Comune membri del Consiglio di sorveglianza della società madre sono nominati dal Sindaco e debbono agire nella forma e nella sostanza come rappresentanti di tutti i cittadini; le procedure di nomina debbono essere trasparenti e debbono comportare libertà di accesso entro i limiti stabiliti dallo Statuto del Comune. La Fondazione Civicum ritiene che debbano essere istituite le seguenti procedure:
  - la necessità che il Sindaco proceda a nomine o revoche deve formare oggetto di tempestiva informazione pubblica;
  - i rappresentanti del Comune debbono possedere requisiti di competenza professionale adeguati alla specifica società, dimostrati nel *curriculum vitae* reso pubblicamente disponibile prima della nomina;

---

(4) "almeno un terzo [da noi portato alla metà - NdR] dei componenti del Consiglio di amministrazione deve essere in possesso dei requisiti di indipendenza stabiliti per i sindaci dall'art. 2399, primo comma, e, se lo Statuto lo prevede, di quelli al riguardo previsti da codici di comportamento redatti da associazioni di categoria o da società di gestione di mercati regolamentati". Il 2399 prevede ineleggibilità – oltre agli interdetti, inabilitati, falliti, ecc. – per il coniuge, parenti e affini entro il 4° grado degli amministratori della società e delle imprese da questa controllate, delle società che la controllano e di quelle sottoposte a comune controllo, nonché per coloro che sono legati alla società o alle sue controllate e consociate da un rapporto di lavoro o continuativo di consulenza o prestazione d'opera retribuita, ovvero da altri rapporti di natura patrimoniale che ne compromettano l'indipendenza.

(5) Fermo restando il dettato del TUEL (art. 117) in base al quale le tariffe debbono essere fissate "in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione".

(6) Cfr. *The evolving framework for corporate governance*, ECB Monthly Bulletin, May 2005.

- deve essere istituito un Comitato di saggi indipendenti con il compito di vegliare sulla preventiva ed efficace pubblicizzazione delle nomine di rappresentanti da effettuare, di raccogliere le candidature, di selezionarle e trasmetterle al Sindaco con le proprie raccomandazioni;
  - il Sindaco nomina i rappresentanti del Comune selezionandoli dall'elenco degli eleggibili steso dal Comitato di saggi indipendenti;
  - il Comitato dei saggi viene eletto dal Consiglio comunale a maggioranza di 3/5 ed è costituito da esperti indipendenti scelti tra le alte professionalità; ciascun membro del Comitato dei saggi deve rendere pubblicamente disponibile il suo *curriculum vitae*;
  - il rinnovo degli incarichi deve tener conto di una valutazione positiva del precedente mandato espressa dal Comitato di saggi; lo stesso Comitato di saggi assicura il rispetto delle cause di ineleggibilità citate in precedenza e l'assenza di conflitti di interesse tra amministratori delle società controllate dal Comune e membri della Giunta;
  - il Comitato di saggi delibera a maggioranza la lista da sottoporre al Sindaco; può proporre un ordine di preferenze per i candidati a singole posizioni motivandolo adeguatamente; ciascun membro deve motivare il giudizio dato a ciascun candidato. I verbali delle riunioni del Comitato dei saggi sono resi pubblici prima che il Sindaco proceda alle nomine; alle riunioni del Comitato assiste un esperto senza diritto di voto designato a maggioranza semplice dal Consiglio comunale, con astensione delle forze di maggioranza che sostengono il Sindaco; anche questo esperto deve possedere requisiti adeguati, comprovati da un *curriculum vitae* reso pubblico;
  - il Sindaco procede alle nomine assumendosene la piena responsabilità a termini della legge vigente; ove decida di non seguire le priorità indicate dal Comitato dei saggi deve motivare appropriatamente la sua decisione;
  - il Sindaco deve evitare i conflitti di interesse tra Giunta e amministratori delle società controllate dal Comune, stabilendo incompatibilità anche per le cariche che gli assessori abbiano a mantenere in organismi di natura privatistica aventi scopo di lucro che possano entrare in relazione con le società a controllo comunale.
- *Internal auditing* ed esercizio dei diritti di proprietà: valgono le norme del codice civile e i principi della *best practice* delle società quotate, vigilati dal Consiglio di sorveglianza; vanno pertanto estese alle società a controllo comunale le norme che riguardano le società quotate in Borsa. Nel caso in cui la società controllata dal Comune adotti un'organizzazione di gruppo, il controllo contabile della società madre e di tutte le affiliate deve essere esercitato da un'unica società di revisione; la relazione della società di revisione (*opinion*) non può essere firmata dalla stessa persona fisica per più di tre esercizi.

## Controlli esterni

- Mercato: la sua funzione regolatrice e di monitoraggio (*rating*, studi societari, analisi varie) ha efficacia massima nei casi di società a controllo comunale quotate in Borsa; il Sindaco e il Consiglio comunale debbono quindi favorire iniziative volte ad individuare forme di *scoring* disegnate per imprese totalmente pubbliche o miste.
- *Authorities* ed enti assimilati: la Fondazione Civicum ritiene che sia utile la creazione presso il Comune di un ufficio di controllo delle partecipazioni che funzioni con *reporting* periodici al Sindaco, alla Giunta e al Consiglio comunale.
- Altro: il Comune deve favorire le associazioni dei cittadini che si ripromettono di sviluppare un controllo esterno particolarmente attento ed efficace.

## Trasparenza e pubblicità

Valgono le disposizioni del codice civile per le società quotate in Borsa e quelle individuate dalla *best practice*. La Fondazione Civicum ritiene che ciascuna società a controllo comunale debba almeno rendere disponibili pubblicamente anche in un proprio sito internet ad accesso libero:

- lo Statuto;
- la composizione degli organi sociali, indicando nome, cognome, data di nascita, scadenza della carica, con allegato il *curriculum vitae*;
- il bilancio annuale (compreso quello della sola società madre quando esiste un'organizzazione di gruppo) e le situazioni infrannuali quando richieste dalla legge e dallo Statuto;
- il verbale dell'assemblea annuale dei soci;
- il Codice di *corporate governance*;
- la descrizione accurata del sistema adottato per il controllo interno;
- i contratti di servizio con il Comune e gli altri enti pubblici;
- i principali indicatori di efficienza e di qualità, incluse le certificazioni di qualità richieste ed ottenute da enti esterni.



# LA TRASFORMAZIONE DELLE SOCIETÀ DI PROPRIETÀ COMUNALE: ETEROGENESI DEI FINI E RIMEDI DI GOVERNANCE

di Giulio Sapelli

## I. Il problema: le due vie dinanzi alle imprese municipali

Il possesso di imprese da parte degli enti locali pone interrogativi che vanno al di là della loro efficienza economica, anche se da questa si deve partire per valutare l'impatto che esse hanno sul sistema economico e sui consumatori. Nel caso del governo economico municipale, infatti, il possesso dell'impresa è di natura intimamente diversa da quella dell'impresa capitalistica *tout-court*: la classe politica media il rapporto con i cittadini che ne sono i possessori in una guisa invisibile ma potente. Infatti la struttura costitutiva delle imprese del governo economico municipale è un segmento dell'imposta e dell'entrata statale e comunale e per tale guisa esse si configurano teoreticamente come un bene che va inteso all'interno delle teorie dell'imposta per quanto attiene ai meccanismi di formazione e di istituzione. Una definizione che riecheggia quelle dei grandi economisti italiani di scienza delle finanze, a iniziare da Giovanni Montemartini, il quale, all'inizio del novecento, pose le basi della "teoretica delle imprese municipalizzate come parte della teoretica della finanza pubblica". E a essa univa quella teoria che i grandi elitisti a cavallo tra ottocento e novecento elaboravano sulle classi politiche e sulla loro circolazione. I problemi sono ancora quelli evocati più di cento anni or sono da Pareto, da Mosca e da Montemartini, alle cui teorie presto si aggiunse quella disciplina che muta con il tempo e che mai non termina di rielaborare scientificamente gli ordinamenti: il "diritto amministrativo", e che altro non è, in definitiva, che lo studio e la tecnica del comprendere e dell'applicare in vista di determinati fini, le volizioni di quelle classi politiche medesime, che quel diritto creano. Una sorta di suprema conferma di come il diritto europeo, oltre a essere un *droit acquis*, come lo definiva il caro maestro Alberto Predieri, sia altresì, in qualsivoglia plesso nazionale, diritto delle assemblee legislative e non dei giudici, come invece è nel sistema a *common law*. E come i mercati e gli attori organizzati, che quei mercati codefiniscono e in cui operano, a quelle leggi promananti dal principio di maggioranza debbono sottostare.

Tutto si complica negli anni a noi prossimi allorchè, in Europa inizia il processo di liberalizzazione dei mercati. Tali imprese, infatti, son venute anche costituendosi – in quanto operanti nei mercati imperfetti – come "imprese miste". La liberalizzazione, del resto, non poteva non investire i governi economici municipali. E per comprendere la natura dei cambiamenti provocati dalle liberalizzazioni occorre ragionare secondo i modelli della retroazione sistemica. E allora va ricordato che le società di proprietà comunale non sono soltanto un'appendice del socialismo municipale. Hanno una storia centenaria e idealmente diversificata nel mondo intero, in cui emersero come società di servizi

del “governo economico municipale” tra fine ottocento e inizi novecento. Esse dovevano distribuire a prezzi inferiori, o quanto meno simili a quelli delle imprese a proprietà privata, beni pubblici come il riscaldamento, l’illuminazione, gli alimenti di base per consentire di aumentare via via il livello di vita dei ceti bisognosi. I problemi del governo di quelle imprese che si posero ieri a coloro che le fondarono, in una straordinaria alleanza – ai riformisti cattolici e socialisti e ai liberali – si pongono, ancor oggi ai moderni amministratori, in forma consona alla loro natura di fornitrici di beni sociali. Ricordo che “La riforma sociale” di Luigi Einaudi, per esempio, scrisse pagine indimenticabili sulle municipalizzate nord americane tra ottocento e novecento.

La liberalizzazione dei mercati avviene, dunque, in un contesto proprietario tra i più diversificati internazionalmente: si va dalla *public company* alla cooperativa per giungere alla proprietà comunale totalitaria alla proprietà mista pubblico-privata. In Italia la liberalizzazione e la privatizzazione sono avvenute per impulso della ridefinizione del servizio pubblico e dei suoi bracci operativi, tra parlamento nazionale, autonomie locali, assemblee regionali e diritti che dalle stesse promanano. C’è di che spaventarsi per questa eccessiva stratificazione di leggi e di regolamenti. La legittimità del diritto, che è l’altra faccia della legittimità della legge (quella che lega a sé le persone, che esse lo vogliano o no), se dovesse essere misurata per lassi di tempo ampi e apportanti certezza e stabilità, in questo campo dovrebbe dirsi scomparsa. Basta leggere le pagine fitte sulle vicissitudini di obblighi e doveri e tutte le altre definizioni con cui potremmo identificare i comportamenti che contrassegnano non i mercati regolati – come vorrebbero i minoritari amanti del capitalismo anglosassone tra i quali mi ascivo – ma i mercati amministrati, per comprendere quanto pericolante sia quella legittimità, se la si guarda dall’osservatorio delle imprese miste.

Dinanzi a noi si dipana una resistenza ostinata delle classi politiche locali e regionali e nazionali a non lasciar nulla di intentato per prefigurare l’assetto dei mercati dei beni di essenziali servizi che un tempo tutti erano sotto il manto protettore dello Stato. Nulla di scandaloso in questo. Tutti i mercati sono creati dalla gerarchia della politica. È sempre stato e sarà così. Ma per funzionare, tale creazione deve essere rapida, immediata e lasciar dietro di sé certezze e non incognite, non litigi e ricorsi, non dubbi e sgomento. Esse più di altre sono esposte al pericolo dell’incertezza legislativa e regolamentare. Sono, infatti, fuoriuscite dalla costola dell’economia municipale, dal diritto pubblico dell’economia a cui tanto la civilizzazione del capitalismo e i doveri e i diritti sociali debbono. Esse si vanno trasformando in imprese in cui, alla compulsività del mercato e della legge e delle autorità indipendenti (queste più fragili nell’imporre vincoli comportamentali), si combina il vincolo della legge di maggioranza che opera nelle poliarchie democratiche. Legge che regola la spartizione rappresentativa dell’acquisizione del consenso elettorale e che è materia del combattere o dell’accordo delle classi politiche. Esse hanno nelle loro mani quote ingenti dei diritti di proprietà delle antiche imprese municipalizzate e da quel possesso traggono una delle fonti del potere e della legittimazione.

Teoricamente e praticamente si aprono dinanzi alle imprese miste due vie: la mano del mercato o quella della gerarchia, la contendibilità dispiegata della proprietà e di tutto ciò che ne consegue (*in primis* i livelli direttivi delle imprese); la mano della pubblicizzazione relativa o assoluta di quei diritti, con tutto ciò che ne consegue (*in primis* la discrezionalità che la classe politica potrà così esercitare sui quadri direttivi). Sia chiaro: nessuno di questi due modelli è di per sé completamente perfetto. Entrambi sono imperfetti. Ma diversa è la possibilità di correzione degli errori nei due casi. Infatti, i due metodi, quello privato e quello pubblico, possono compiere gli stessi errori o ascrivere gli stessi meriti nell’allocazione delle risorse direttive, ché tutte le vie sono fallibili, ve lo assicuro. La differenza sta nel fatto che gli errori compiuti seguendo il primo metodo possono essere sanzionati dai meccanismi impersonali del mercato, mentre quelli compiuti seguendo il secondo metodo, lo possono soltanto seguendo il principio di maggioranza e di acquisizione del consenso elettorale. E quest’ultimo è molto più esposto ai rischi dell’affidabilità personale, anziché di quella che discende dai risultati raggiunti e misurabili indefettibilmente sul mercato, anche se imperfetto. E oltretutto agisce con più lentezza, dando vita a compromessi spesso dannosi. Per questo il secondo metodo, ai fini dell’efficienza e dell’efficacia, è assai meno virtuoso.

## **II. Dal “governo economico municipale” al “governo economico dei partiti municipali”: la trasformazione del potere**

Non discuto, quindi, in questa sede la bontà delle scelte. Discuto l’implementazione delle medesime. In pochi anni son cambiate troppe regole del gioco e molte ci si attende che in futuro ancora mutino, con una incertezza che sottopone uomini e *assets* delle imprese miste, quelle appunto dove i diritti di proprietà sono spartiti tra privato e pubblico, a fibrillazioni potenti e veramente dannose per le *performances*.

E questo perché non si può dimenticare che le società di proprietà comunale hanno sì una storia centenaria, *in primis* negli USA e in UK, poi in Europa e infine in Italia, ma tale storia ha assunto via via l’aspetto della storicità di una eterogenesi dei fini assai preoccupante. La ragione di ciò sta nel fatto che esse vengono sempre più trasformandosi da quello che erano originariamente – imprese che dovevano distribuire a prezzi inferiori o quanto meno simili a quelli delle imprese a proprietà privata, beni pubblici come il riscaldamento, l’illuminazione, gli alimenti di base per consentire di aumentare via via il livello di vita delle classi sociali bisognose – in imprese che hanno, oltre a questi fini, sempre più quelli di consentire l’accesso alle risorse economiche alle classi politiche che si stanno sempre più aggregando non a livello nazionale o europeo, quanto, invece, a livello locale, sotto il segno di una disgregazione alveolare dei sistemi di solidarietà e della loro trasformazione in sistemi di interessi. Questa trasformazione è l’elemento forse più invisibile della trasformazione del sistema di potere nell’inanellamento tra economia e politica in atto oggi in Italia. Ma proprio per questo esso è decisivo. E per questo tale trasformazione del potere deve divenire l’oggetto fondamentale di analisi per il futuro.



Le conseguenze di tale trasformazione sono rilevanti per quel che concerne l'amministrazione, il buon governo, delle società di origine proprietaria comunale e locale. Occorre reagire proattivamente contro le degenerazioni possibili e in corso. È per questo motivo che la proprietà comunale deve trattare sempre più spesso queste imprese – quale che sia la quota ch'essa possiede – come appendici del bilancio di esercizio dell'ente locale e non, invece, come società per azioni in tutta la loro interezza, siano o non siano quotate. E se esse lo sono, ancor più il fine dell'impresa deve sempre prevalere a dispetto anche delle esigenze immediate dell'ente locale, ad esempio nelle politiche dei dividendi, che non debbono aver di mira il ripianare i *deficit* comunali o consentire il perseguimento di fini estranei alle finalità d'impresa. Se la società non è quotata così facendo se ne mina l'autonomia progettuale, e se invece quotata lo è, si danneggiano altresì gli azionisti di minoranza. Il fatto che codeste società forniscono beni pubblici non può indurci a non considerarle imprese da difendere nella loro integrità e autonomia: per fine hanno il miglioramento della qualità della vita e il profitto è solo un elemento regolatore, ma va rispettato integralmente. Naturalmente questo avvertimento è tanto più importante quando si passa purtroppo da un *governo economico municipale* a un *governo economico dei partiti municipali*, come sempre più sta accadendo in Italia, in un processo di eterogenesi dei fini simile a quello che colpì le imprese delle "partecipazioni statali" quando si trasformò lo *stato amministrativo* in *stato dei partiti*. È su questo processo che occorre richiamare l'attenzione, perché può avere conseguenze enormi e minare alla radice la possibilità di sviluppare la sussidiarietà orizzontale che è essenziale per rivitalizzare le società civili e quindi le società intermedie. La nomina degli amministratori diviene, quindi, cruciale. Dovrebbe divenire consuetudine la nomina di amministratori "pubblici" non di nomina partitica – e sempre della maggioranza che è al potere, negando il diritto di rappresentanza al cittadino votante che vede le sue classi politiche rimanere all'opposizione – quanto, invece, di nomina *bipartisan* perché tecnica e perché tali nominati sono rivolti al bene dell'impresa e non a quello del partito, infangando in tal modo il codice civile e inverando di fatto il mandato imperativo. La nomina degli amministratori diviene, infatti, nel contesto prima descritto, oggi ancor più cruciale. Dovrebbe divenire consuetudine la nomina di amministratori "pubblici" e "privati" il cui *curriculum* sia discusso da un organismo tecnico di nomina *bipartisan* che sottoponga le nomine a una tale disamina da non lasciare dubbi sulle competenze, traendo tutti i benefici dalle consuetudini nord americane. Questo vale sia se si è quotati sia se non lo si è, e ciò vale ancor più se si pensa, in caso di quotazione, al fatto che molto spesso i rappresentanti degli azionisti privati rappresentano parti correlate, ossia in concorrenza diretta con l'impresa, oppure che pensano di trarre dalla partecipazione ai consigli interessenze non probe. La buona *governance* del controllo interno deve esercitarsi in questi casi rendendo trasparenti i casi di conflitto di interesse e vietando alle parti correlate operazioni che possono porle in posizione dominante. Ma meglio sarebbe eliminare il male alla radice e nominare amministratori "privati" che non siano direttamente implicati nella vita economica dell'impresa.

La *governance* che deve applicarsi, insomma, è quella di origine anglosassone. E la *governance* è un delicato equilibrio dei poteri che rende più difficili le posizioni dominanti e deve esercitarsi attraverso l'assoluta trasparenza societaria, dal Consiglio di amministrazione al Collegio sindacale alle società di revisione e ai codici di integrità e di comportamento. E infine anche alla nomina dei *manager* che non dovrebbero essere fedeli a un padrone tra i molti che l'impresa potrebbe avere. Essi dovrebbero essere fedeli all'impresa. Ma per far questo occorrerebbe che iniziasse a esistere in Italia come in USA, e in Germania e in UK, un mercato dei *manager* anche in questo settore. Un mercato in larga misura indipendente dall'affiliazione partitica. La situazione italiana, invece, è di luci e di ombre. Due *multiutilities* quotate, ASM Brescia e META Modena, hanno avuto il *palmarès* (prima ASM, sesta META) della buona *governance* da parte di un'agenzia indipendente di classificazione, a riprova che anche in questo settore si può ben agire e ben lavorare, ma non per questo si è meccanicamente premiati dagli azionisti allorché essi preferiscono l'oscurità alla trasparenza, per esempio. Il percorso è difficile e impervio. Ma la buona *governance* è fedeltà all'impresa nella sua autonomia, ed è nel mentre fedeltà assoluta ai cittadini a cui si debbono fornire con equi prezzi servizi essenziali. Tuttavia la buona *governance* non ha ancora il ruolo che dovrebbe avere nella competizione, non solo in economia, ma anche tra le classi politiche. Il mercato e l'interesse collettivo possono trovare il punto di equilibrio solo con una buona *governance*. E questo dovrebbe essere monito di sfida distintiva anche tra le classi politiche. Per il buon governo e il miglioramento della qualità della vita.

### III. Per la buona *governance*

Le società a radice genetica nella proprietà comunale possono essere, come tutte lo erano un tempo e come lo sono ancora per la maggior parte, interamente possedute dai Comuni o dagli enti locali. Oppure possono essere imprese a proprietà mista, che è divenuta quella più diffusa allorché si decise a livello internazionale, una ventina di anni or sono, di quotare in borsa parti di tali società, sull'onda del liberismo e delle privatizzazioni. Di qui la nascita di società miste, in cui la maggioranza è di solito in mano ai governi municipali e una parte minoritaria del capitale è esposta, invece, ai benefici venti del mercato. Come governare queste società? I problemi si possono suddividere nelle seguenti grandi aree tematiche. La prima è quella dei processi di governo validi per le società quotate e non quotate, miste o no ch'esse siano. E iniziamo quindi dai controlli interni, ossia dalla gestione dei flussi finanziari per impedire illeciti e sprechi, furti e sottrazioni di beni che possono indurre al malaffare e far lievitare i prezzi. Di qui l'imperativo di applicare a queste società la buona *accountability*, ossia l'autorevolezza dell'*internal audit* che riduca i rischi prima ricordati. In secondo luogo occorre dotare le società tutte di comitati di controllo interno (*audit committee*) composti da amministratori indipendenti che verifichino periodicamente e con iniziative apposite il presidio delle aree di rischio prima ricordate (e lo stesso si dovrebbe fare per le nomine in società controllate e per le remunerazioni). Ma questo richiama al problema della composizione dei Consigli di amministrazione di codeste società. E su di

ciò ho richiamato prima l'attenzione. In esse dovrebbe valere sempre il principio basilare del codice civile riferito agli amministratori, per il quale essi, una volta nominati, non rispondono a chi li ha indicati ma a tutti gli azionisti senza faziosità alcuna. Ma l'essenziale è ricordare che – a differenza di quanto prevalentemente accade oggi – è necessario che queste società dispongano sempre di una figura autorevole non operativa a cui facciano capo le pratiche di controllo – e può essere un presidente – e di poi che i Consigli di amministrazione siano composti da persone che abbiano di mira non gli interessi di coloro che li hanno nominati, quanto, invece, quelli dell'impresa. Il problema è essenziale. Infatti la proprietà comunale non deve trattare queste imprese – quale che sia la quota ch'essa possiede – come appendici del bilancio di esercizio dell'ente locale, quanto, invece, come società per azioni in tutta la loro interezza, siano o no quotate. La buona *governance* è fedeltà all'impresa nella sua autonomia, ed è, nel mentre, fedeltà assoluta ai cittadini, ai lavoratori, a cui si debbono fornire con equi prezzi servizi essenziali. Tuttavia la buona *governance* non ha ancora il ruolo che dovrebbe avere nella competizione, non solo in economia, ma anche tra le classi politiche. Il mercato e l'interesse collettivo possono trovare il punto di equilibrio. E questo dovrebbe essere monito di sfida distintiva anche tra le classi politiche.

#### **IV. Necessità della *corporate governance* e “vita buona”**

Quanto ho detto è tanto più vero, a parer mio, se si riflette sulle procedure e sulle pratiche tramite le quali ci si appresta a far sì che le imprese miste affrontino i venti del mercato. Non è sufficiente, infatti, esporsi a esse per subirne gli effetti positivi. Può anche accadere il contrario. Se la discesa nell'arena dell'apprezzamento incostante dei valori azionari e dei risultati – che è una regola di qualsivoglia borsa del mondo – non è perfettamente riuscita, i risultati possono essere deludenti e sgradevoli. Ciò può essere evitato grazie a una strategia quanto mai attenta e sapiente, che va dalle tecniche finanziarie più varie sino alle pratiche di comunicazione più raffinate. In tal modo si opera per ridurre gli effetti nefasti dell'incertezza legislativa e regolamentare. Ma a essi si aggiunge l'incertezza di non poter applicare le leggi con quel rigore che invece il mercato esige – qualsivoglia sia la parte dell'impresa che a esso è esposta – in merito alla trasparenza, alla contendibilità, all'eliminazione dei conflitti di interesse, all'incremento dell'efficacia dei controlli interni.

Sottolineo che i controlli interni sono l'essenza della *corporate governance*. Non bisogna guardare alla pietrificata Europa e neppure *in primis* agli etero-controlli. I controlli macroregolatori sono sì, anch'essi un prezioso bene anglosassone e debbono agire e reprimere e dissuadere e esercitare la *moral suasion*. Ma essenziali sono ben più quelli dell'autoregolazione: i controlli interni, che sono il lievito, il sale delle buone pratiche per un'impresa, per qualsivoglia impresa, mista o non mista che sia. Si pensi a quanto essi siano vieppiù importanti in imprese come quelle miste. Esse, quale che sia il grado pubblico o privato della forma proprietaria, continueranno a offrire beni pubblici. Ossia tutti quei beni che, per il fatto di essere consumati non scompaiono nè rivelano scar-

sità, ma che, invece, sempre più si riproducono e si apprezzano: sono i beni di una “buona vita”, di una qualitativamente alta “buona vita”: essere riscaldati, illuminati, difesi dalle intemperie, dalle epidemie, dall’insicurezza sanitaria attraverso tecnologie acconcie a raccogliere e trattare con sostenibilità ambientale i rifiuti e a offrirci di che dissetarci con eccellenti livelli di sicurezza. Ecco i beni pubblici. Essi possono essere raggiunti anche da forme proprietarie private e di mercato, purché si eserciti la regolazione interna ed esterna negli attori che quei beni offrono, ma senza impedirne l’azione con mille lacci e laccioli: poche regole, severe e durature nel tempo.

Di qui l’essenzialità della *corporate governance*, che deve essere la stella polare di coloro che delle imprese miste posseggono i diritti di proprietà e per coloro che in esse operano. Valori difficili, quelli della *corporate governance*, da far prevalere in una nazione che ha una bassissima credenza nella legalità come l’Italia. Come può, l’italiano medio, infatti, credere nei regolamenti interni affidati all’integrità personale, quando neppure crede nella legge? Eppure è questa la sfida. Occorre credere nella legge non perché si ha di essa timore. Occorrerebbe, in tal caso, far vigilare ogni cittadino da un guardiano giorno e notte. E chi vigilerebbe sui guardiani? Occorre rispettare la legge, insomma, perché si è buoni cittadini, non per paura. Le alte parole illuminanti dei liberali rivoluzionari dell’inizio ottocento e le idee del rivoluzionario Rousseau oggi sono straordinariamente attuali, se guardiamo a ciò che accade nella pianura padana in questi mesi. Ma non solo qui, ben s’intende. È accaduto anche nel capitalismo anglosassone, i cui fautori, tuttavia, si stupiscono nel vedere fiorire ancora un dibattito così acceso sulle società miste. Ma noi sappiamo perché ciò accade. La via delle privatizzazioni in Italia è iniziata prima di quella delle liberalizzazioni e i mercati sono ancora fortemente imperfetti. E non è detto, del resto, che la perfezione di essi sia sempre, sempre, auspicabile e raggiungibile. L’importante, tuttavia, è che essa sia possibile, pur che la si voglia raggiungere e pur che si vogliano intraprendere attività economiche nei settori dei servizi pubblici che coniughino profitto e affermazione di quella “vita buona” a cui facevo cenno. Quel saper coniugare denaro e “vita buona” è il volto della socialità dell’impresa nei settori dei cosiddetti servizi pubblici. L’essenziale è che a questa volontà e a questa capacità non si continuino a porre ostacoli diversi dalla libera volontà dei soggetti individuali e organizzati, allorché essi, una volta per tutte, ripeto, abbiano accettato i controlli e le regole a cui ci si deve sottoporre nel tempo.

Ma è questo concetto di virtuosa libertà congiunto con la socialità in economia, che è ancora sconosciuto in Italia. Tuttavia esso si affermerà, e prepotentemente, per la spinta della globalizzazione, appena la crescita del commercio mondiale riprenderà la sua corsa ora temporaneamente meno veloce di alcuni anni or sono. E allora le imperfezioni dei mercati, le imperfezioni della politica, le imperfezioni dei regolatori amministrativi, saranno cruciali; per definire quale quota di benessere potremo trarre, tutti insieme noi cittadini, da quell’unità tra profitto e socialità. È augurabile che quelle imperfezioni diminuiscano, pena l’ampia esclusione degli attori delle attività economiche italiane dai settori in cui operano le imprese miste. Ciò che è certo è il fatto che le imprese miste

muteranno ancora una volta il loro volto. A quell'appuntamento occorre, dunque, prepararsi.

## V. Per una teoria della proprietà delle imprese miste comunali

Le gloriose municipalizzate oggi si vanno trasformando in imprese in cui, alla compulsività del mercato e della legge e delle autorità indipendenti (queste più fragili nell'imporre vincoli comportamentali), si combina il vincolo della legge di maggioranza. Le classi politiche hanno nelle loro mani quote ingenti dei diritti di proprietà delle antiche imprese municipalizzate e da quel possesso traggono una delle fonti del potere e della legittimazione.

Teoricamente e praticamente si aprono dinanzi alle imprese miste due vie. Le ho ricordate poc'anzi: la mano del mercato o quella della gerarchia; la contendibilità dispiegata della proprietà e di tutto ciò che ne consegue (*in primis* i livelli direttivi delle imprese); oppure la mano della pubblicizzazione relativa o assoluta di quei diritti, con tutto ciò che ne consegue (*in primis* la discrezionalità che la classe politica potrà così esercitare sui quadri direttivi). La riscoperta delle Fondazioni in questo settore, come auspicato per esempio recentemente, vuol dire una cosa sola e certa, quale che sia il metodo che si sceglierà per implementare tale scelta: essa è diretta a confermare le reti dei servizi pubblici essenziali come monopoli naturali e come beni pubblici che debbono rimanere sotto il prevalente dominio delle autorità politiche, che si assumono in tal modo la gravosissima responsabilità, come del resto hanno fatto con risultati non disdicevoli per circa un secolo, di produrre e distribuire una forma specifica di beni, quelli pubblici, appunto. Questa scelta può non essere in contrasto con il rigore necessario e possibile che il mercato esige. Tutto ciò che è possibile fare in merito alla trasparenza, alla contendibilità, all'eliminazione dei conflitti di interesse, all'incremento dell'efficacia dei controlli interni, diviene essenziale proprio per la natura di tali imprese, tanto più quando esse affrontano la quotazione in borsa.

È per questo che un ripensamento sulla teoria della proprietà è essenziale. Secondo le teorie dell'efficienza d'impresa, il sistema di proprietà più efficace è quello che garantisce la più alta diminuzione dei costi che l'impresa genera nel suo operare tanto nei mercati quanto per tramite dei suoi meccanismi di *governance*: costi di controllo sugli agenti, gestori dell'organizzazione e delle *performance*; costi di transazione dei beni sui mercati; costi d'organizzazione della gestione della medesima proprietà. Insomma, i proprietari più idonei per un'impresa sono quelli per i quali i costi delle imperfezioni di mercato sono più severi e che più li danneggiano e che quindi tendono a ridurli costantemente, continuamente, massimizzando efficienza ed efficacia. E nel caso delle *multiutilities* i consumatori potrebbero essere i più idonei proprietari, godendo essi stessi della qualità della vita possibile con i beni pubblici e avendo, con la proprietà diffusa, un potente incentivo a controllarne il governo della produzione e dell'offerta. Per questo motivo tanto la forma della *public company*, quanto la forma cooperativa sono le forme di allocazione della proprietà più

razionali e meno imperfette per la gestione dei beni pubblici. Quello che vent'anni or sono in un mio studio chiamai il "governo economico municipale" (Il Mulino, 1986) non è altro, da questo punto di vista, che una forma di transizione (così come può esserlo la "fondazione proprietaria") verso forme più razionali di allocazione della proprietà a cui si può giungere sia attraverso la Borsa, sia attraverso la cooperazione. Ma non certo con il sottrarsi alla competizione.

È per questo che occorre affrontare in modo congiunto tanto i problemi dell'organizzazione e delle *performances* quanto quelle della proprietà. La mia convinzione è che questa via, questo percorso scientifico e manageriale e politico insieme, sia possibile e sia la nuova via del governo di quella che qui ho definito "impresa mista", ossia le nostre *multiutilities*.

## VI. Un Codice di comportamento delle società comunali

Da quanto si è sin qui detto occorre essere credenti nella redenzione possibile. Se si è tali, il delinearci di un Codice di comportamento del governo economico municipale e per tutte le forme d'impresa che da esso scaturiscono potrebbe articolarsi secondo precise "linee guida".

Essenziale è, come ho detto, il punto cruciale della designazione dei componenti del Consiglio di amministrazione delle società miste. La designazione dei componenti non dovrebbe mai far dimenticare che, secondo le tradizioni civilistiche napoleoniche e romano-germaniche, i componenti dei consigli, una volta eletti non rappresentano gli elettori ma tutti gli azionisti e devono quindi agire senza mandato imperativo, pena la balcanizzazione e la frantumazione degli interessi societari. Naturalmente chiunque abbia fatto parte di CdA di ogni forma e natura sa quanto sia difficile rispettare questa regola, che pure, in Italia, trova la sua ragion d'essere anche in un chiarissimo articolo del codice civile.

Per quanto concerne i soci privati, esistano o non liste distinte, differenziate, oppure i designati da questi ultimi lo siano secondo accordi preventivi contratti con gli azionisti pubblici, il problema non sussiste. Ovvero, sussiste unicamente nel senso che i privati dovrebbero aver cura di non nominare – così come i pubblici, naturalmente – componenti che siano in conflitto d'interesse con la società (per esempio operatori del settore che possono accedere a informazioni che possono usare nella concorrenza che in tal modo diviene sleale, complessificando, inoltre, la gestione societaria con ripari da apprestare in sede di deliberazioni consiliari allorchè si debba precedere a votazioni in presenza di parti correlate, giungendo sino a applicazioni restrittive delle regole di *internal dealing*). E, se possibile, dovrebbero anch'essi nominare una quota negoziata di amministratori indipendenti.

Il problema è assai più complesso nel caso della nomina dei rappresentanti del socio pubblico. L'elettorato è composto di norma dai consiglieri di maggioranza del Consiglio comunale o provinciale o regionale o di qualsivoglia rappre-

sentanza territoriale – e quindi anche parlamentare – ch’essa sia. Ma qui nasce di già una rilevante questione, sollevata nel passato con forza da Montemartini e da Barone pur in diversi contesti e diverse appartenenze politiche nella comune fede economico-teoretica marginalistica. È la questione che richiama la teoria dell’imposta e la sovradeterminazione di essa rispetto alla teoria delle imprese pubbliche (o miste che siano). Ebbene, Montemartini parlava di imposizione dell’imposta in forma coatta. Anche coloro che non avevano votato per le classi politiche vincenti si trovavano a erogare quote dei redditi famigliari in vista della creazione delle aziende del governo economico locale, ché il mantenimento delle medesime avrebbe dovuto essere garantito dagli utili e dall’equilibrio finanziario oltreché economico delle aziende, appunto, con l’imposta create. Coticché la classe politica nel suo segmento vittorioso rappresenta non tutti i cittadini, ma la parte dell’elettorato suo proprio che ne assicurava la circolazione e la proliferazione nella sfera dei mercati. Di fatto questa teoretica della proliferazione delle classi politiche andrebbe tenuta a mente qualora si parla di imprese pubbliche. Esse sono in verità imprese della classe politica vittoriosa. È la classe politica suddetta e non i cittadini che ne gestisce tanto le sorti quotidiane quanto il processo decisionale. I cittadini ne godono i benefici – quando esistono – che derivano dai servizi erogati. Di fatto, in un sistema politico pluripartitico si genera un meccanismo spartitorio che si nutre delle spoglie e delle risorse tratte dalle spoglie medesime, ossia dal possesso – più che dalla proprietà – delle società garantito dalla nomina dei consiglieri e dal controllo delle società se ci si incastra a tenaglia con le nomine partitiche dei *manager*. Indubbiamente questo processo apre una questione di teoria della politica e della rappresentanza. Può la minoranza essere esclusa dal governo delle aziende in presenza di una imposizione generalizzata dell’imposta? Può la minoranza essere esclusa dalla gestione quando si sbandiera che la proprietà pubblica fa gli interessi di tutti i cittadini? “*Without tax no representation*”: ecco il motto che bisognerebbe tenere a mente. La rappresentanza dovrebbe essere tanto dei vincitori quanto dei vinti, ché tutte le classi politiche promanano dai tassati, che sono tali proprio in funzione della possibilità di poter così godere dei servizi a essi prestati.

L’altra faccia teorica di questa riflessione nasce dalla pratica: se così si facesse, ossia se anche le opposizioni politiche trovassero rappresentanza nei consigli delle società miste, la frammentazione partitica sarebbe ancor più la norma della composizione dei consigli medesimi e quindi tanto più alte sarebbero le possibilità di infliggere dei *vulnus* al divieto di mandato imperativo che dovrebbe sovregolare il comportamento dei designati. Una riflessione su questo punto diviene essenziale e costituisce il cuore del nesso con la riflessione sull’allocazione ottimale dei diritti di proprietà.

## VII. Per concludere

Le linee guida prima evocate potrebbero, infine, così articolarsi.

1. Trasparenza nelle pratiche di capitalizzazione con implementazione delle regole anglosassoni di *governance* anche nelle società non quotate.

2. Altrettanto si dovrà fare per quanto concerne le pratiche di *governance* relative alla gestione delle società, quotate o non quotate ch'esse siano.
3. Trasparenza nella scelta del *management* ricorrendo a bandi di gara e a selezioni pubbliche affidate a esperti indipendenti dalla proprietà che valutino la pertinente competenza a tutto campo dei candidati e siano sempre disponibili a discutere delle scelte compiute con l'opinione pubblica.
4. Riflessione sulle forme proprietarie che devono essere giustificate volta a volta unificando efficienza e servizio di rilevanza pubblica.
5. Trasparenza – ossia diritto di interpellanza nei Consigli comunali e da parte di associazioni dei cittadini – nelle nomine di natura pubblico-partitica e di natura privata e raccomandazione di allegare *curricula* professionali dei designati, con rigore esaminati dal Comitato dei saggi indipendenti *bipartisan*, secondo il modello di comportamento delle audizioni e delle commissioni nord americane.
6. Obbligo da parte dei soci pubblici, in caso di proprietà pubblica totalitaria, di nominare almeno la metà dei designati da parte di essi sulla base delle indicazioni che definiscono l'indipendenza dei consiglieri.



OttavioCapriolo - Milano

FONDAZIONE CIVICUM  
Via S. Pietro all'Orto, 10  
20121 Milano  
e-mail: [info@civicum.it](mailto:info@civicum.it)  
[www.civicum.it](http://www.civicum.it)