



Università degli Studi di Ferrara

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, ISTITUZIONI, TERRITORIO

Corso Ercole I D'Este n.44, 44100 Ferrara

Quaderni del Dipartimento

n.6/2002

Marzo 2002

**Gli enti locali verso logiche di public governance:
elementi di management pubblico**

di Oliviero Beni, Enrico Bracci, Fabio Donato

Marzo 2002

Gli enti locali verso logiche di public governance: elementi di management pubblico [^]

di Oliviero Beni, Enrico Bracci, Fabio Donato

Sommario

Il testo intende focalizzare il tema del management pubblico seguendo il “filo” delle relazioni tra gli enti locali ed i soggetti che intervengono nei processi di produzione dei servizi pubblici locali, siano essi soggetti controllati dall’ente locale oppure soggetti che con la loro attività contribuiscono allo sviluppo socio-economico dell’area. A tale scopo è dapprima evidenziato il passaggio in atto del ruolo dell’ente locale da “ente-azienda” che gestisce i servizi in economia ad ente-holding” che gestisce i servizi prevalentemente tramite società controllate. Quindi, sono messi in luce i ruoli che, in divenire, possono caratterizzare gli enti locali. Si fa riferimento al ruolo di authority, nel caso in cui la gestione dei servizi sia affidata a soggetti terzi nei confronti dei quali l’ente non detiene una partecipazione di controllo, ed al ruolo dell’ente quale “azienda-rete”, in linea con le attuali riflessioni del filone di studi del “public governance” sulle aziende ed amministrazioni pubbliche.

[^] Dispensa ad uso esclusivo degli studenti del corso di “Economia dei gruppi, delle concentrazioni e delle cooperazioni aziendali (settore pubblico)” e del corso di “Management pubblico” Facoltà di Economia, Università di Ferrara.

Introduzione

Il testo intende focalizzare il tema del management pubblico seguendo il “filo” delle relazioni tra gli enti locali ed i soggetti che intervengono nei processi di produzione dei servizi pubblici locali, siano essi soggetti controllati dall’ente locale oppure soggetti che con la loro attività contribuiscono allo sviluppo socio-economico dell’area. A tale scopo è dapprima evidenziato il passaggio in atto del ruolo dell’ente locale da “ente-azienda” che gestisce i servizi in economia ad ente-holding” che gestisce i servizi prevalentemente tramite società controllate. Quindi, sono messi in luce i ruoli che, in divenire, possono caratterizzare gli enti locali. Si fa riferimento al ruolo di authority, nel caso in cui la gestione dei servizi sia affidata a soggetti terzi nei confronti dei quali l’ente non detiene una partecipazione di controllo, ed al ruolo dell’ente quale “azienda-rete”, in linea con le attuali riflessioni del filone di studi del “public governance” sulle aziende ed amministrazioni pubbliche.

Il testo è strutturato in due parti.

La prima parte considera i legami dell’ente con le aziende partecipate o con le aziende non controllate cui ha affidato la gestione del servizio. Al riguardo è evidenziato il nuovo scenario definito dalla legge finanziaria 2002 all’art. 35 in termini di riforma dei servizi pubblici locali. L’analisi focalizza dunque l’evoluzione del contesto istituzionale e delle forme di gestione dei servizi pubblici locali, evidenziando specificamente i possibili ruoli che l’ente può assumere. In modo correlato sono anche esaminate le caratteristiche delle aziende di servizio pubblico locale, nei loro riflessi gestionali ed organizzativi. Il testo, quindi, partendo dalla considerazione che, al momento attuale, la situazione più comune tra gli enti locali del nostro Paese è quella in cui essi risultano proprietari di quote di capitale delle aziende di servizi pubblici locali tali da consentirne il controllo, focalizza specificatamente il ruolo dell’ente quale holding di un gruppo. In tal senso, sono esaminate sia le possibili strategie imprenditoriali del gruppo, sia gli strumenti ed i meccanismi di corporate governance in termini manageriali. Infine, sono particolarmente considerati due specifici strumenti, in virtù della loro rilevanza nella regolazione dei rapporti tra i soggetti coinvolti nei processi di produzione dei servizi pubblici locali. Si tratta del contratto di servizio, che regola i rapporti tra l’ente locale e l’azienda affidataria del servizio, e la Carta dei servizi che regola i rapporti, in termini di performance qualitative del servizio, tra l’azienda di servizi pubblici locali ed i cittadini.

La seconda parte, invece, intende evidenziare come si modificano i comportamenti manageriali dell'ente nel momento in cui esso si collochi pienamente nell'ambito di una logica di public governance, ponendosi al centro di una rete di soggetti che intervengono sul territorio di riferimento. In tale ambito il ruolo dell'ente è considerato in termini di supporto, catalizzazione, mobilitazione delle risorse presenti sul territorio. Evidentemente ciò non significa riproporre un obsoleto ruolo dirigista per gli enti pubblici, ma, al contrario, evidenziare per tali soggetti un ruolo di "regia leggera" volto a creare le condizioni per un solido e duraturo sviluppo autonomo del territorio. Il focus della seconda parte del testo è quindi rivolto alle relazioni che gli enti locali hanno con gli altri soggetti attivi presenti sul territorio. A tal fine, è stato fatto riferimento alle forme innovative di relazione (l'e-government) ed alle relazioni che gli enti locali assumono con i soggetti esterni. A quest'ultimo riguardo, sono state particolarmente considerate le relazioni che gli enti locali pongono in essere con gli altri soggetti istituzionali (le forme associate di gestione dei servizi pubblici) con i soggetti del mondo economico- produttivo (lo sportello unico ed il marketing territoriale) con i soggetti del mondo del non profit (i legami con le aziende non profit ed i recenti sviluppi della disciplina delle Ipab) ed infine con i soggetti del mondo culturale (gli scenari che si aprono a seguito dell'art. 33 della legge finanziaria 2002 in termini di servizi culturali).

Fabio Donato

1. Le amministrazioni e le aziende pubbliche nella gestione dei servizi pubblici locali

1.1 I servizi pubblici locali: l'evoluzione del contesto istituzionale e delle forme di gestione (F. Donato)

La definizione di servizio pubblico è un tema che interessa da lungo tempo sia gli studiosi delle discipline economiche sia gli studiosi delle discipline giuridiche. In linea generale, il servizio si qualifica come “pubblico” quando esso è ritenuto essenziale, o almeno rilevante, per la collettività¹. L'essenzialità (o la rilevanza) possono derivare da considerazioni di diverso contenuto. Tali considerazioni, infatti, possono legarsi a:

- aspetti di tipo oggettivo,
- valutazioni sul funzionamento dei mercati
- aspetti di politica economica.

Per quanto riguarda il primo punto, ossia gli aspetti di tipo oggettivo, deve essere considerato che vi sono specifici servizi qualificabili come pubblici per loro natura, in virtù delle loro caratteristiche intrinseche. Si parla, sovente, in questi casi, di “beni pubblici puri”, ossia beni che hanno una utilità indivisibile, non hanno un prezzo unitario e non possono essere quindi scambiati sul mercato. Inoltre, i beni pubblici puri sono tipicamente non rivali e non esclusivi nel consumo, ossia possono essere contemporaneamente utilizzati da più persone. Tipici esempi di beni pubblici puri sono la sicurezza, l'illuminazione pubblica, la giustizia.

I servizi possono inoltre essere considerati quali “servizi pubblici” in virtù di valutazioni sul funzionamento dei mercati. In questo caso, si ritiene che il servizio abbia una tale incidenza sulla qualità della vita dei cittadini e sullo sviluppo socio-economico del territorio che eventuali imperfezioni del mercato che portassero a situazioni monopolistiche o di sfruttamento di una posizione di forza arrecherebbero un grave danno alla vita dei cittadini ed allo sviluppo dell'area.

Infine, un determinato servizio può essere qualificato come “servizio pubblico” a seguito della determinazione di particolari politiche economiche. In questo caso, l'assorbimento del servizio nell'ambito dei servizi pubblici deriva dalla considerazione della sua rilevanza per poter realizzare politiche pubbliche in grado di influenzare macro-aggregati nazionali, come la disoccupazione, o di favorire la crescita o il rafforzamento di settori produttivi considerati essenziali per la competizione internazionale del Paese.

Nel loro complesso, i servizi qualificati come “pubblici” possono quindi variare nel corso del tempo². Ciò a seguito del cambiamento degli orientamenti politici sulla

¹ In merito al concetto di azienda pubblica, Giannessi osserva: «Volendo concludere la disamina relativa all'interpretazione del concetto di azienda pubblica, si può affermare che questa, malgrado la sua esplicita qualificazione di pubblica e l'opinione diffusa che gli unici criteri di gestione delle attività pubbliche siano quelli politico-sociali, deve essere considerata un'azienda come tutte le altre ed avere, di conseguenza, un fondamento in termini di equilibrio economico a valere nel tempo», Giannessi E., *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, estratto da «Studi in memoria del Prof. Gino Zappa», Milano, Giuffrè, 1961, pag. 1098.

² Per quanto riguarda l'evoluzione delle logiche di gestione dei servizi pubblici da parte delle amministrazioni pubbliche afferma Anselmi: «si tratta di una effettiva 'aziendalizzazione' della gestione dei servizi in modo che vengano differenziati i momenti dell'indirizzo, che spettano ovviamente ai cittadini e, per loro delega, ai rappresentanti 'politici' e sulle quali essi dovranno rispondere, da quelli della gestione 'normale', che deve essere improntata ai criteri di efficacia ed efficienza, così

effettiva capacità di funzionamento dei mercati, sul grado di strategicità di determinati settori produttivi per lo sviluppo del paese od in relazione al grado di consolidamento di determinati settori nel progredire del tempo.

E' dunque molto difficile, se non impossibile, identificare modalità rigide di classificazione per i servizi pubblici. Essi si configurano, piuttosto, come un insieme aperto, soggetto ai mutamenti degli orientamenti culturali e del ruolo dello Stato nei diversi periodi temporali³.

Al riguardo, si vuole porre in evidenza che, nel momento in cui si scrive è in corso un passaggio verso un ruolo dello Stato definito quale "Stato della qualità della vita" che si compone di due sottoperiodi: quello dello "Stato dei Servizi" e quello dello "Stato regolatore"⁴. Tale modello di Stato rappresenta, evidentemente, l'evoluzione di un percorso iniziato con la nascita degli Stati moderni. Pur nell'impossibilità di trattare specificamente tale argomento nell'ambito di questo lavoro, si vuole segnalare come le considerazioni e gli orientamenti sul ruolo dello Stato nello Stato nella società siano progressivamente mutati. Alla nascita degli Stati moderni si è affermato l'orientamento verso un concetto di Stato definito quale "Stato di diritto", dove la funzione dello Stato era specificamente volta alla costruzione ed alla introduzione nella società di un sistema formale di diritti e doveri che regolamentassero la vita della comunità. Successivamente è emerso il modello del *welfare state* o stato sociale del benessere, per il quale il ruolo dello Stato doveva essere quello di intervenire attivamente nel sistema economico, particolarmente ai fini della redistribuzione della ricchezza con finalità perequative. Infine, ed è la fase attuale, appare essere prevalente un orientamento verso la considerazione del ruolo dello Stato in termini di "Stato della qualità della vita", distinguibile in due fasi: "Stato dei Servizi" e "Stato regolatore". In tale contesto il ruolo dello Stato è focalizzato sulla realizzazione, in modo diretto o mediato (ossia nel ruolo di regolatore), di servizi di base atti a favorire lo sviluppo economico e sociale della comunità.

Per quanto concerne in particolare l'area dei servizi pubblici locali, tale percorso evolutivo del contesto istituzionale ha avuto ed ha rilevanti ed intensi riflessi. Infatti, congiuntamente al nuovo modello istituzionale, si è affermato il principio di sussidiarietà, secondo il quale le attività devono essere garantite, per quanto possibile, dal livello istituzionale più vicino al cittadino. Ciò dovrebbe comportare un riavvicinamento delle amministrazioni pubbliche alle comunità locali basato sul principio del binomio autonomia-responsabilità. L'amministrazione pubblica locale, infatti, vede tendenzialmente ampliarsi il proprio grado di autonomia, in relazione al quale aumentano le proprie responsabilità dirette nei confronti della collettività amministrata⁵. Ne è del resto una testimonianza l'introduzione, a partire dal 1993, di

come avviene in ogni buona azienda», Anselmi L., *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il percorso aziendale*, Torino, Giappichelli, 1995, pag. 48.

³ Al riguardo, si vuole tuttavia sottolineare che il finalismo dell'azienda pubblica non può variare al variare di tali orientamenti: «Ricollegandoci al finalismo dell'azienda pubblica, riaffermiamo lo scopo di perseguire l'equilibrio economico a valere nel tempo, scopo che, con riferimento all'azienda come istituto sociale, implica la creazione di utilità in misura maggiore rispetto a quelle che si sono consumate nello svolgimento della propria attività», Farneti G., *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Torino, Giappichelli, 1995, pag. 105.

⁴ In proposito, si veda E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 1996

⁵ Sull'approccio sistemico ai fenomeni aziendali, del tutto riferibile anche al caso degli enti locali, afferma Bertini: «Il carattere sistematico dell'azienda dipende dalla stessa natura delle operazioni di gestione che risultano intimamente legate tra loro da un rapporto del tipo 'da causa ad effetto'. Nel loro insieme tutte le manifestazioni del mondo aziendale costituiscono un corpo unico di fenomeni retti da leggi identiche e orientati verso fini comuni. Si delinea pertanto una struttura di ordine superiore alla quale è possibile dare il nome di sistema. Tale struttura è dinamica, nel senso cioè che si rinnova

meccanismi elettorali di tipo maggioritario nelle amministrazioni locali, attraverso i quali il cittadino elettore assegna le responsabilità di governo ad un soggetto eletto direttamente. Evidentemente, la responsabilità verterà sia sul grado di rispondenza dell'azione al programma elettorale presentato sia alla capacità di offrire servizi ritenuti utili per lo sviluppo economico e sociale dell'area in condizioni di efficienza economica nei processi di produzione, senza dover quindi ricorrere a politiche di aumento della pressione tributaria. L'ampliamento del grado di autonomia corrisponde infatti anche all'ampliamento del potere di imporre tributi a livello locale, ossia al passaggio dalla prevalenza di forme di finanza derivata alla prevalenza di forme di federalismo fiscale. Ciò dovrebbe rendere più evidente, per i cittadini, la correlazione tra i sacrifici sofferti, tramite il pagamento dei tributi, e le utilità ottenute, attraverso la fruizione del sistema di servizi pubblici locali.

In modo strettamente correlato al percorso istituzionale appena tratteggiato, è emersa l'esigenza di procedere a logiche di aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche, ossia di introduzione di principi, strumenti e metodologie di tipo economico aziendale che consentano di produrre i servizi con efficacia (sociale, qualitativa e quantitativa) ed efficienza economica⁶.

In tema di servizi pubblici si assiste del resto ad una forte interrelazione tra gli aspetti istituzionali, quelli politici e quelli aziendali. Gli aspetti istituzionali definiscono sia le regole nell'ambito delle quali possono essere prodotti i servizi pubblici, sia i meccanismi di governo degli equilibri tra i poteri dei diversi soggetti che intervengono nei processi di regolazione e produzione dei servizi. Gli aspetti politici si legano alla responsabilità, propria di coloro che sono stati democraticamente eletti dai cittadini, di garantire servizi di qualità ed aderenti ai bisogni della comunità, favorendo al tempo stesso il perseguimento di criteri di efficienza economica. Gli aspetti aziendali si riferiscono infine alle modalità di vera e propria produzione dei servizi, che devono essere coerenti con i principi economico-aziendali.

Al riguardo, in questo momento storico, risultano essere in atto un processo armonico alle logiche di aziendalizzazione, privatizzazione e liberalizzazione⁷.

Il concetto di aziendalizzazione, come accennato in precedenza, si riferisce al processo di introduzione di criteri economico-aziendali nella conduzione delle aziende ed amministrazioni pubbliche e di utilizzo della forma aziendale per la gestione dei servizi pubblici⁸.

Il concetto di privatizzazione riguarda invece il processo di dismissione (parziale o totale) da parte delle amministrazioni pubbliche della proprietà delle aziende di servizi pubblici⁹.

Il concetto di liberalizzazione attiene invece ai mercati, e si realizza nel processo di eliminazione delle situazioni di monopolio, con la contestuale apertura ai principi di competizione tra aziende.

Attualmente, infatti, tali concetti sono alla base delle normative di regolazione del sistema dei servizi pubblici. Al riguardo, deve essere segnalato, in particolare, il recente provvedimento di riforma dei servizi pubblici, ossia l'art. 35 della legge n.

continuamente per effetto del mutare dei vincoli interni e delle condizioni ambientali», Bertini U., *Il sistema d'azienda*, Torino, Giappichelli, 1977, pag. 16.

⁶ Si veda Farneti G., *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, op.cit.

⁷ Al riguardo, Anselmi L., *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il percorso aziendale*, op. cit.

⁸ In proposito, Mussari R., *L'azienda del comune tra autonomia e responsabilità*, Padova, Cedam, 1996

⁹ Si veda L. Anselmi (a cura di), *Privatizzazioni: come e perché*, Rimini, Maggioli, 1996.

448/2001 (legge finanziaria 2002), che incide significativamente sulle modalità e sulle forme di gestione dei servizi pubblici locali. Prima della legge di riforma, invece, le forme di gestione dei servizi pubblici locali erano regolate dall'art. 113 del testo unico degli enti locali n. 267/2000 che riprendeva, senza apportarvi modifiche, l'art. 22 della L. 142/90.

Le forme di gestione dei servizi pubblici locali¹⁰ previste dall'art. 113 del T.U. erano:

- in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
- in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- tramite una azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- tramite una istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- per mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale, costituite o partecipate dall'ente titolare del servizio pubblico, qualora sia opportuna, in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati;
- per mezzo di società per azioni a capitale pubblico minoritario per l'esercizio di servizi pubblici e per la realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento dei servizi, nonché per la realizzazione di altre opere di interesse pubblico non rientranti nelle competenze di altri enti o istituzioni.

Al riguardo, si deve osservare che, inizialmente, l'art. 22 della L. 142/90 non contemplava né la forma della società per azioni a capitale pubblico minoritario né la forma della società di capitali a responsabilità limitata. Tali innovazioni sono infatti state introdotte, rispettivamente, dalla legge n. 498 del 1992 e dalla legge n. 127 del 1997.

Prima di analizzare la legge di riforma dei servizi pubblici (art. 35 della legge n. 448/2001 - legge finanziaria 2002), nei suoi risvolti economico-aziendali, appare opportuno evidenziare le caratteristiche delle singole forme di gestione previste dalla L. 142/90 (poi confluita nel testo unico).

- La *gestione in economia* si riferisce alla gestione del servizio tramite gli uffici dell'ente locale. Dall'analisi del dettato normativo, che suggerisce tale forma gestionale solo nei casi in cui per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuna adottare una forma gestionale differente, risulta che la gestione in economia sia da considerarsi quale la più appropriata solo in casi eccezionali e sia quindi necessario motivare adeguatamente tale scelta. Infatti, la gestione attraverso uffici dell'ente locale, con l'esigenza quindi di sottostare ai relativi sistemi organizzativi e contabili, evidenzia, rispetto alle altre forme di gestione, una minore flessibilità organizzativa, una minore rapidità nella risposta ai dinamici bisogni dell'utenza, una minore propensione all'innovazione di processo e di servizio. Appare evidente, quindi, come ciò possa condurre a performance meno apprezzabili, in termini di efficacia qualitativa, efficacia quantitativa ed efficienza economica, rispetto alle altre forme gestionali.

¹⁰ Sul tema, Anselmi L. (a cura di), *L'azienda comune*, Rimini, Maggioli, 2001.

- La gestione tramite *concessione a terzi* si realizza quando l'amministrazione pubblica, tramite un atto negoziale, attribuisce a terzi il potere di esercitare la gestione del servizio pubblico. I limiti di tal scelta possono essere ricondotti all'esistenza di asimmetrie informative (ossia minori informazioni da parte dell'ente che avendo esternalizzato il servizio ha una ridotta conoscenza di aspetti specifici del servizio) tra l'ente ed il terzo contraente, che possono penalizzare l'amministrazione pubblica sia all'atto della scelta del concessionario sia all'atto della definizione degli accordi contrattuali. Ciò significa che l'ente dovrà prestare particolare attenzione dapprima nel definire gli standard qualitativi che devono essere realizzati e le condizioni economiche della concessione, e, successivamente, nel progettare ed implementare un efficace sistema di controlli sull'operato del concessionario.
- L'*azienda speciale* fu concepita dalla legge 142/90 quale forma di evoluzione delle aziende municipalizzate per la gestione di servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale. Come sarà messo in luce successivamente, trattando della legge di riforma dei servizi pubblici locali, il nuovo dettato normativo esclude la forma della azienda speciale dalla possibilità di gestire servizi a rilevanza industriale, facendo quindi venire meno la stessa ratio della sua esistenza. A seguito della riforma, infatti, entro il 31 dicembre 2002 gli enti locali devono trasformare le aziende speciali per la gestione di servizi di rilevanza industriale in società di capitali. Inoltre, solamente le società di capitali saranno ammesse alle gare per l'affidamento del servizio. La forma della azienda speciale sembra quindi destinata progressivamente a sparire, considerato che potrà svolgere solo servizi a rilevanza non industriale, per i quali sono state appositamente previste altre forme di gestione. Focalizzando brevemente le caratteristiche dell'azienda speciale, deve essere osservato che essa è considerabile quale un ente strumentale dell'ente locale, dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto, che deve essere approvato dal Consiglio comunale o provinciale. Gli organi dell'azienda speciale sono: il consiglio di amministrazione, il presidente ed il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. L'ente locale, oltre ad approvare lo statuto, conferisce il capitale di dotazione, determina le finalità e gli indirizzi, approva gli altri atti fondamentali, esercita la vigilanza, verifica i risultati della gestione e copre i costi sociali. L'ordinamento ed il funzionamento dell'azienda speciale è disciplinato dallo statuto e dai regolamenti interni. Inoltre, l'azienda speciale ha un proprio organo di revisione.
- L'*istituzione* è un organismo strumentale dell'ente locale introdotto dalla normativa appositamente per la gestione dei servizi di natura sociale. L'istituzione è infatti una forma di gestione che non può essere utilizzata per servizi a rilevanza industriale. Il testo unico prevede per essa una autonomia gestionale senza fare alcun riferimento alla autonomia imprenditoriale. L'istituzione è un organismo privo di personalità giuridica e ciò ha, tra i suoi riflessi, il fatto che l'ordinamento ed il funzionamento di tale organismo siano disciplinati dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui esso dipende. Inoltre essa non ha un proprio collegio dei revisori, ma l'attività di controllo di regolarità amministrativa e contabile viene realizzata dal collegio dei revisori dell'ente locale da cui dipende. Come nel caso dell'azienda speciale, anche

l'istituzione ha quali organi il consiglio di amministrazione, il presidente ed il direttore, ed anch'essa deve informare la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, con l'obbligo di perseguire, tramite l'equilibrio tra costi e ricavi (compresi i trasferimenti), il pareggio di bilancio.

- La forma della *società di capitali*, in base al testo unico, può riferirsi a tre distinti casi: il caso della società per azioni a prevalente capitale pubblico, il caso della società per azioni a prevalente capitale privato, il caso della società a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico. Tale forma di gestione è considerata la più appropriata per la realizzazione di attività a valenza industriale, per le quali essa è ritenuta il mezzo più adatto per raggiungere gli obiettivi di efficacia quantitativa e qualitativa (finalità sociali) e di equilibrio economico. Le società di capitali a partecipazione pubblica sono dunque disciplinate, come tutte le società di capitali, dal diritto comune sia per quanto riguarda gli organi societari sia per quanto riguarda i sistemi informativi e di controllo interni. Tale forma di gestione è quindi quella in cui sono maggiori i gradi di autonomia gestionale ed organizzativa e che è più adatta ad operare in contesti di mercato concorrenziali.

L'art. 113 del testo unico (decreto legislativo n. 267/2000) è stato profondamente innovato dall'art. 35 della legge finanziaria 2002 (legge 448/2001). Infatti, l'art. 113 è completamente sostituito dal comma 1 dell'art. 35 della legge finanziaria, che prevede una serie di indicazioni volte a regolare il sistema dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento ai servizi a rilevanza industriale. Inoltre, l'art. 35, nei commi seguenti, definisce le condizioni relative al periodo transitorio per la piena realizzazione del nuovo assetto istituzionale, oltre a fornire ulteriori previsioni normative a valere sulla legge 267/2000.

La legge di riforma non incide particolarmente sul tema delle forme di gestione (l'aspetto più rilevante riguarda la forma dell'azienda speciale che, nel nuovo assetto istituzionale, non potrà più essere utilizzata per la gestione di servizi a rilevanza industriale) quanto piuttosto sui meccanismi di funzionamento del sistema. Ciò avrà una rilevante influenza sui meccanismi operativi degli enti locali e delle aziende, di tipo economico-aziendale, che dovranno essere rivisitati sulla base delle nuove esigenze gestionali, organizzative e di programmazione e controllo per risultare armonici al mutato quadro istituzionale.

Infatti, i punti chiave dell'art. 35 riguardano la separazione tra proprietà e gestione delle reti e gestione del servizio ed inoltre l'introduzione del sistema di affidamento dei servizi tramite gara cui possono accedere solo società di capitali¹¹.

Più nello specifico, i punti fondamentali del nuovo assetto istituzionale risultano essere i seguenti:

La proprietà e la gestione delle reti

Gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni patrimoniali destinate all'esercizio dei servizi pubblici. Tuttavia, l'ente locale (o gli enti locali in forma associata) può conferire la proprietà delle reti, degli

¹¹ Come più volte richiamato dalla legge finanziaria, è necessario, nelle singole fattispecie, tenere di conto delle diverse normative di settore.

impianti e delle altre dotazioni patrimoniali ad una società di capitali di cui l'ente locale (o gli enti, se in forma associata) detiene la maggioranza, che è incredibile.

Le discipline di settore stabiliscono i casi in cui la gestione della rete può essere separata dalla gestione del servizio.

Qualora non vi sia tale separazione (in quanto non consentita dalla normativa di settore oppure non decisa dall'ente locale) la gestione della rete è realizzata dalla società di capitali che è risultata aggiudicataria della gara per la gestione del servizio. Qualora invece l'ente locale (compatibilmente con la normativa di settore) abbia deciso di separare la gestione della rete dalla gestione del servizio, la gestione della rete può avvenire:

- tramite società di capitali a maggioranza pubblica, costituita a tale scopo, cui l'ente locale può affidare anche direttamente la gestione della rete. Tale società può ovviamente essere la stessa società di capitali ad incredibile maggioranza pubblica cui l'ente ha deciso di conferire la proprietà della rete;

- tramite idonea impresa, individuata tramite una gara ad evidenza pubblica.

L'ente locale riscuote un canone, stabilito dall'autorità di settore o dallo stesso ente locale, da parte del soggetto che gestisce la rete (sia nel caso che il soggetto gestisca solo la rete oppure gestisca anche il servizio). Inoltre, è espressamente previsto che, in tutti i casi, deve essere garantito l'accesso alla rete a tutti i soggetti legittimati alla gestione dei servizi.

Deve essere osservato, inoltre, che l'art. 35 contempla anche due specifici casi per i quali la proprietà della rete possa essere di un soggetto diverso dell'ente locale. Il primo caso riguarda quelle società per azioni quotate in borsa o quelle società per azioni i cui enti locali abbiano già deliberato al 1 gennaio 2002 di avviare il procedimento di quotazione in borsa. In questo caso la proprietà della rete rimane a tali società ma sulle reti, impianti e dotazioni patrimoniali, attuali e future, è costituito un diritto di uso perpetuo ed inalienabile a favore degli enti locali.

Il secondo caso, che ricorre ben più raramente, si riferisce alla situazione in cui le reti siano, nel momento di emanazione della legge, di proprietà di soggetti diversi dall'ente locale o una sua società. In questo caso la proprietà rimane ai soggetti privati che, qualora le discipline settoriali o le relative autorità di settore non dispongano diversamente, possono essere autorizzate a gestire i servizi. Ovviamente, in questo caso, deve essere stabilito un contratto di servizio che consideri gli standard di realizzazione del servizio stesso.

La gestione del servizio

Tenendo conto delle diverse discipline di settore, il conferimento della titolarità della gestione del servizio avviene tramite gare ad evidenza pubblica cui possono partecipare solo società di capitali (sia pubbliche, sia private, sia miste). Il bando di gara deve considerare i seguenti elementi: standard qualitativi, quantitativi, di equa distribuzione sul territorio, di sicurezza. Tali elementi sono fissati dall'Autorità di settore (in mancanza di essa, direttamente dall'ente locale). Nell'ambito di tali elementi, la gara viene aggiudicata al soggetto la cui offerta sia superiore a quella degli altri soggetti in termini di:

- standard di qualità;
- standard di sicurezza;

- condizioni economiche e di prestazione del servizio;
- piani di investimento per lo sviluppo ed il potenziamento della rete e degli impianti, o per il loro rinnovo e manutenzione;
- grado di innovazione tecnologica e gestionale

Ovviamente, tali standard e condizioni dovranno coerentemente essere riportati, al termine dell'aggiudicazione della gara, all'interno del contratto di servizio, ossia del contratto che regola i rapporti tra l'ente locale (titolare della funzione pubblica del servizio) ed il soggetto aggiudicatario della gara (titolare della gestione del servizio). Come accennato in precedenza, sono ammesse alle gare solo le società di capitali. Non sono quindi ammesse, in particolare, le aziende speciali che, ad oggi, gestiscono i servizi pubblici locali in numerose aree del nostro Paese. Inoltre, sono espressamente escluse dalle gare sia le società che gestiscono la rete (in caso di separazione tra la gestione della rete e la gestione del servizio) sia le società che in Italia o all'estero gestiscono servizi pubblici (anche tramite controllate, collegate, controllanti o loro controllate o collegate) in virtù di un affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica o a seguito dei loro rinnovi.

Al termine del periodo di affidamento, la cui durata è disciplinata dalle normative di settore, sarà necessario procedere ad una nuova gara di affidamento. Qualora, a seguito della gara, sia individuato un nuovo gestore del servizio, questi dovrà riconoscere al gestore uscente un indennizzo, il cui ammontare deve essere indicato nel bando di gara, per l'utilizzo delle porzioni di reti, impianti, o dotazioni patrimoniali realizzate dal gestore uscente in sede di attuazione dei piani di investimento concordati nel contratto di servizio. Tale ammontare è pari al valore dei beni non ancora ammortizzati.

Le gare

Sulla base di quanto evidenziato in precedenza emerge che possono essere realizzate diverse tipologie di gare:

- la gara per l'affidamento complessivo sia della gestione della rete che della gestione del servizio
- la gara per l'affidamento della sola gestione della rete (in caso di separazione tra gestione della rete e gestione del servizio)
- la gara per l'affidamento della sola gestione del servizio (in caso di separazione tra gestione della rete e gestione del servizio)

Il periodo transitorio

Per la piena attuazione della nuova disciplina è stabilito un periodo transitorio, determinato dalle normative di settore. In mancanza di queste, deve essere fatto riferimento alle indicazioni contenute in un apposito regolamento, che deve essere emanato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria (ossia, il 30/6/02). In particolare, il regolamento deve indicare i termini, che devono essere compresi tra tre e cinque anni, per la scadenza o l'anticipata cessazione delle concessioni che sono state rilasciate con procedure diverse dalla gara pubblica (tipicamente, tramite affidamento diretto). Tale periodo può essere aumentato sino ad un massimo di ulteriori cinque anni, sulla base di decisioni dell'ente locale che vadano nella direzione della fusione di più aziende (ampliamento dimensionale delle aziende), del contestuale accrescimento del bacino di utenza (ampliamento

dimensionale del territorio servito), o della cessione di partecipazioni aziendali a privati (ampliamento della presenza dei soci privati nelle imprese),

Inoltre, il regolamento deve individuare i servizi che siano qualificabili come “servizi a rilevanza industriale” ed inoltre deve disciplinare i criteri e le modalità di ammissione delle imprese estere alle gare.

Per quanto riguarda il periodo transitorio, è inoltre specificamente prescritto che gli enti locali, entro il 31/12/02 provvedano ai seguenti adempimenti:

- trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi che gestiscono i servizi in società di capitali
- scorporo della proprietà delle reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali dalle società di cui detengono la maggioranza, attribuendo la proprietà degli asset patrimoniali a nuove società di cui l'ente locale (o gli enti, se in forma associata) detiene la maggioranza, che è incedibile.

I servizi privi di rilevanza industriale

Da quanto sopra evidenziato deriva altresì che la forma dell'azienda speciale e del consorzio, così come del resto la procedura di affidamento diretto, si possono avere solo nei casi in cui si tratti di servizi non a rilevanza industriale.

Per i servizi privi di rilevanza industriale, quindi, la disciplina mantiene la possibilità di affidamento diretto, che può essere rivolta a:

- istituzioni;
- aziende speciali (anche consortili);
- società di capitali, costituite o partecipate dagli enti locali;
- associazioni e fondazioni costituite o partecipate dagli enti locali per i servizi culturali e del tempo libero.

Inoltre, i servizi privi di rilevanza industriale possono essere gestiti in concessione da parte di soggetti terzi, qualora sussistano ragioni tecniche, economiche o di utilità sociale e secondo le modalità stabilite dalle normative di settore.

Infine, è consentita anche la gestione in economia ma solo nei casi in cui, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere diversamente.

1.2 L'ente locale: il ruolo di azienda, holding ed authority (F. Donato)

In tema di servizi pubblici locali l'ente locale può assumere diversi ruoli, ed in particolare il ruolo di azienda, il ruolo di holding oppure il ruolo di authority. Per comprendere tali differenze è preliminarmente necessario porre in evidenza il differente contenuto del concetto di “funzione pubblica” e di “servizio pubblico”¹².

Con il termine “funzione pubblica” si fa riferimento all'aspetto finalistico dell'intervento pubblico, che si riferisce alla responsabilità attribuita ad un determinato ente sulla produzione di un certo effetto nel sistema economico.

Il concetto di “servizio pubblico” si lega invece all'aspetto strumentale dei processi necessari per la concreta realizzazione di tali effetti.

¹² Si veda Borghonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, op. cit.

Quindi, mentre la funzione pubblica si lega ad un aspetto di tipo istituzionale, ossia quale amministrazione pubblica, nel sistema vigente, abbia il diritto/dovere di garantire l'assolvimento di un certo bisogno della comunità, la gestione del servizio si lega all'aspetto aziendale, ossia con quali forme, criteri e strumenti si realizzano concretamente i processi di produzione dei servizi che permettono di soddisfare i bisogni anzidetti.

Ne deriva che non necessariamente vi deve essere coincidenza tra il soggetto che è titolare della funzione pubblica ed il soggetto che concretamente produce il relativo servizio pubblico. Ossia, il perdurare della titolarità di una funzione pubblica in capo ad un ente non preclude la possibilità di affidare ad un altro soggetto (anche privato) la produzione dei servizi pubblici strumentali all'assolvimento di tale funzione pubblica.

Tale considerazione consente di spiegare il diverso ruolo che può assumere l'ente locale.

Infatti, l'ente locale può decidere di rispondere ai cittadini, riguardo ad una determinata funzione pubblica (es. distribuzione del gas, distribuzione dell'acqua, trasporti locali, raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, ecc.) realizzando il servizio direttamente con le proprie strutture (gestione in economia) oppure per il tramite di una azienda da esso controllata oppure attraverso la scelta di un terzo soggetto gestore, a seguito di una procedura di gara ad evidenza pubblica.

Nel primo caso, ossia la gestione in economia, il ruolo dell'ente è quello di "azienda". Infatti, nella gestione del servizio l'ente locale deve seguire quei principi economico-aziendali, adottando i relativi strumenti e metodologie, che consentano di produrre il servizio secondo criteri di efficacia e di efficienza. Per efficacia si intende sia l'efficacia qualitativa, ossia il grado di raggiungimento degli standard di qualità prefissati, sia l'efficacia quantitativa, ossia il grado di raggiungimento del numero di prestazioni programmate. L'efficienza si riferisce invece alla capacità di realizzare quei livelli di servizio con un certo grado di consumo di risorse (cui si lega il livello di sostenimento di costi)¹³. Il fatto di essere un ente pubblico non dispensa infatti dall'esigenza di produrre i servizi senza sprechi di risorse (efficienza), ed inoltre l'orientamento della produzione del servizio deve essere rivolto alla soddisfazione dei bisogni del cittadino (efficacia quantitativa e qualitativa). Tuttavia, generalmente, la gestione diretta non è ritenuta la forma più adatta per raggiungere gli obiettivi di efficacia ed efficienza, anche laddove l'ente locale si indirizzi verso l'adozione di principi e strumenti di tipo economico-aziendali. Ciò per una serie di motivazioni: innanzitutto, i processi decisionali sono generalmente meno veloci e flessibili, in quanto negli enti locali le procedure burocratico-formali assumono generalmente un ruolo centrale nell'ambito dei processi gestionali. Inoltre, la gestione in economia si presta a possibili (e nel concreto frequenti) interferenze da parte dell'organo politico nei processi gestionali propri della struttura. Infine, sovente vi sono vincoli "di sistema" di natura finanziaria ed operativa, come possono essere le manovre di finanza pubblica, o i vincoli all'assunzione del personale, che impediscono l'attuazione delle decisioni ritenute più adeguate per raggiungere gli obiettivi di efficacia ed efficienza.

¹³ Al riguardo, devono essere coerentemente rivisitati anche gli strumenti contabili di controllo. Si veda G. Farneti, *Il bilancio dell'ente locale*, Torino, Giappichelli, 2000.

Tutto ciò spiega perché l'art. 35 di riforma dei servizi pubblici locali non consentirà più, quando il sistema sarà a regime, l'utilizzo della forma di gestione in economia per i servizi a rilevanza industriale, e prevede tale forma per i servizi privi di rilevanza industriale solo in casi eccezionali e motivati (i casi in cui, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere diversamente).

Come visto nel paragrafo precedente, infatti, la tendenza attuale è verso la scissione della titolarità della funzione pubblica rispetto alla concreta produzione del servizio, affidando il servizio stesso a soggetti terzi, ed in particolare a società di capitali. La scelta della società di capitali si lega alla considerazione che tale forma societaria si è dimostrata, nel corso del tempo, la più adeguata per perseguire gli obiettivi di efficacia (qualitativa e quantitativa) ed efficienza (economica). La scelta di tale forma giuridica ha inoltre specifici riflessi in termini di trasparenza e di sistema di controlli. Al riguardo, si consideri che la forma di società di capitali fa sì che qualora si ponessero in essere comportamenti contrari alle logiche di equilibrio economico aziendale, a valere nel tempo, le norme ed i controlli che regolano le società commerciali scatterebbero immediatamente, segnalando tale situazione agli azionisti di maggioranza, agli altri eventuali azionisti ed all'opinione pubblica globalmente intesa¹⁴.

La legge di riforma dei servizi pubblici locali prevede che l'affidamento debba avvenire a seguito di una gara ad evidenza pubblica. Quindi, nel caso in cui tale gara sia vinta da una società di cui l'ente detiene il controllo, l'ente locale assume il ruolo di *holding* dell'azienda che gestisce il servizio pubblico; nel caso in cui, invece, la gara sia vinta da un soggetto di cui l'ente non detiene il controllo (ad esempio una società privata) l'ente non assume il ruolo di holding ma, mantenendo la titolarità della funzione pubblica, deve comunque svolgere un ruolo di indirizzo e vigilanza nei confronti della società che gestisce il servizio pubblico, sia pure tramite modalità e strumenti differenti. Ciò significa che l'ente locale assume un ruolo di *authority*, in virtù della responsabilità che ha nei confronti della comunità locale¹⁵, per quel servizio pubblico, del quale ha istituzionalmente la responsabilità della funzione pubblica. Del resto, si consideri che una eventuale insoddisfazione dei cittadini nei confronti della qualità dei servizi pubblici erogati (che, per le loro caratteristiche, hanno una rilevante incidenza sulla qualità della vita degli appartenenti alla comunità locale) si rifletterebbe senz'altro nelle decisioni di voto all'atto della scadenza del mandato del sindaco in carica. Come si vede, l'aspetto istituzionale, quello aziendale e quello politico continuano ad essere strettamente legati e reciprocamente influenzanti.

A questo punto è necessario evidenziare quali siano le differenze, in termini di rapporti tra ente locale ed azienda di servizi pubblici, nel caso in cui l'ente assuma il ruolo di holding rispetto al caso in cui l'ente assuma il ruolo di authority.

Infatti, al riguardo, risultano esservi elementi comuni ed elementi di differenza. Il principale elemento comune è rappresentato dal contratto di servizio. Come affermato anche dall'art. 35, i rapporti degli enti locali con le società che gestiscono i servizi (ed anche con le società che gestiscono le reti) sono regolati da contratti di

¹⁴ Al riguardo, L. Anselmi, *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il percorso aziendale*, op. cit.

¹⁵ Sui rapporti tra ente locale e comunità locale, in un'ottica di trasparenza e comunicazione, si veda L. Giovanelli, *La comunicazione economica nell'ente locale*, Milano, Giuffrè, 1995.

servizio, allegati ai capitolati di gara, che devono prevedere i livelli dei servizi da garantire e gli strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti. Nei contratti di servizio, quindi, vi sono due elementi essenziali: i livelli di servizio che la società aggiudicataria della gara assume la responsabilità di garantire (ovviamente anche in considerazione delle condizioni economiche, ed in particolare dei livelli tariffari previsti) e gli strumenti di verifica. E' particolarmente importante che l'ente locale sviluppi una particolare competenza in tale aspetto negoziale in quanto il contratto di servizio risulta essere lo strumento centrale per la regolazione del rapporto con la società che gestisce il servizio. Ciò ha una particolare ulteriore rilevanza se si considera la principale differenza tra il caso in cui l'ente locale abbia un ruolo di holding rispetto al caso in cui abbia un ruolo di authority. Se l'ente locale ha un ruolo di holding, ciò significa che nominerà, in relazione al proprio grado di controllo azionario della società, un certo numero di membri del consiglio di amministrazione e che sarà partecipe degli andamenti economico-finanziari della società: andamenti che possono essere forieri di utili, e quindi dividendi, oppure di perdite che vanno ad intaccare il patrimonio, che può quindi dover essere reintegrato. Quindi, nel caso l'ente locale abbia un ruolo di holding, esso può intervenire non solo tramite gli strumenti di verifica previsti dal contratto di servizio ma anche attraverso i consiglieri di amministrazione nominati dal sindaco dell'ente locale nel consiglio di amministrazione dell'azienda. Inoltre, potrà influenzare la vita dell'azienda anche in relazione alle decisioni inerenti le dinamiche finanziarie (es. piani di investimento) che vedono coinvolto l'ente locale nella sua qualità di proprietario della società (es. aumenti di capitale).

Qualora, invece, la società che gestisce il servizio non sia controllata dall'ente locale, quest'ultimo non potrà intervenire nelle decisioni dell'azienda (ad esempio per garantire la realizzazione degli investimenti o il perseguimento degli standard qualitativi previsti) tramite i membri del consiglio di amministrazione ma dovrà fare esclusivo riferimento agli strumenti di verifica, sanzione ed intervento previsti nel contratto di servizio. Ne deriva l'assoluta importanza, per l'ente locale, di maturare le competenze sia tecniche che relazionali per definire adeguatamente i contratti di servizio. Ciò risulta essere, come appena visto, particolarmente significativo nel caso in cui l'ente assuma il ruolo di authority, pena il rischio di perdere la possibilità di intervenire tempestivamente su quegli aspetti del servizio che hanno una rilevante influenza sulla qualità della vita e dello sviluppo economico della comunità, e che evidentemente influenzeranno anche le decisioni di voto dei cittadini nei confronti della coalizione al governo.

1.3 Le caratteristiche delle aziende di servizio pubblico locale: riflessi organizzativi e gestionali (F. Donato)

Nel corso del tempo si è assistito ad una rilevante evoluzione degli elementi caratterizzanti il funzionamento delle aziende di servizi pubblici locali, in aderenza alle dinamiche istituzionali dei diversi periodi ed agli orientamenti che hanno guidato le scelte delle aziende¹⁶.

¹⁶ Si veda F. Pezzani, *Le società miste nei pubblici servizi*, in "Azienda pubblica", 1/98.

Infatti, inizialmente, i caratteri dominanti il funzionamento delle aziende di servizi pubblici locali (nel tempo in cui esse erano ancora definite “aziende municipalizzate”) enfatizzavano principalmente i principi di efficienza tecnica. L’obiettivo era infatti quello di realizzare un servizio tecnicamente in grado di raggiungere tutti i cittadini, e dunque l’aspetto della funzionalità tecnica era considerato quale prevalente rispetto ad altri. L’attenzione verso gli aspetti economici e, più in generale, nei confronti della necessità di conseguire condizioni di equilibrio economico durevole, non era particolarmente intensa, in quanto le frequenti perdite economiche di tali aziende erano ripianate da trasferimenti da parte dell’ente sovrastante. In termini temporali, si consideri che la presenza delle aziende municipalizzate attraversa tutto il periodo in cui è stata dominante la concezione di *welfare state*, in cui lo Stato e gli enti pubblici intervenivano direttamente nella vita economica e produttiva dandosi carico di finalità sociali, i cui costi erano ricoperti dalle entrate provenienti dalla fiscalità generale. In un tale contesto, le aziende dovevano quindi garantire la produzione del servizio secondo criteri di efficienza tecnica, pur avendo un basso grado di autonomia, in quanto le decisioni più importanti e le scelte finanziarie rimanevano di competenza dell’ente sovrastante. Negli anni successivi, soprattutto a seguito del manifestarsi di continue perdite economiche che hanno inciso in modo sempre più significativo sul livello di disavanzo pubblico, è emersa l’importanza di associare al carattere di efficienza tecnica anche quello di efficienza economica. Ciò ha avuto evidenti risvolti sulla vita delle aziende, in quanto per conseguire condizioni di autosufficienza economica, l’azienda deve essere dotata di un maggiore grado di autonomia e di una maggiore flessibilità organizzativa. Inoltre, per le aziende risulta necessario dotarsi di un sistema informativo in grado di fornire in modo tempestivo ed accurato i dati e le informazioni a supporto dei processi decisionali. Il progressivo mutamento, anche a livello istituzionale, dell’orientamento prevalente nei confronti delle aziende di servizi pubblici locali, ha una traduzione normativa con l’emanazione di una serie di provvedimenti legislativi. Si fa in particolare riferimento al D.M. 4 febbraio 1980, che recepisce le esigenze anzidette a livello contabile, alla legge n. 153 del 1981, che introduce strumenti di programmazione a carattere economico aziendale ed alla legge n. 51 del 1982, che recepisce l’esigenza di realizzare controlli di tipo contabili in chiave economico aziendale¹⁷. Il primo provvedimento, infatti, introduce in tali aziende la contabilità economica, predisponendo altresì uno schema di bilancio-tipo che evidenzia i contenuti, differenziati per i singoli settori, che devono avere lo stato patrimoniale ed il conto economico. Il secondo provvedimento riguarda l’adozione di strumenti di programmazione, che recepiscono le logiche economico-aziendali di pianificazione e programmazione, quali i piani programma ed i bilanci pluriennali di previsione. L’ultimo provvedimento citato si riferisce invece all’introduzione del collegio dei revisori, nell’ambito degli organi delle aziende di servizi pubblici locali, con il compito di svolgere controlli di regolarità amministrativa e contabile. Tuttavia, nonostante il processo evolutivo appena evidenziato, per le aziende municipalizzate operanti in quel periodo il grado di autonomia gestionale di tali aziende non è ancora pieno. Le aziende sono prive di personalità giuridica, e le

¹⁷ Sul tema degli strumenti informativo-contabili a valenza economico-aziendale, si veda M. Zuccardi Merli,, *I fondamenti del sistema informativo di management*, Milano, Giuffrè, 1990

decisioni più importanti restano vincolate alla manifestazione di volontà dell'ente locale sovrastante. Inoltre, la cultura dell'efficienza tecnica rimane ancora del tutto prevalente, e l'orientamento ai cittadini, intesi come clienti di un servizio che deve essere progettato sui loro bisogni (e non semplicemente sulla base dei migliori caratteri di funzionalità tecnica), risulta essere ancora modesto.

L'ultima fase, in termini temporali, ha avvio con la piena affermazione, a partire dagli inizi degli anni novanta, dell'importanza di seguire anche principi e criteri economico-aziendali nella conduzione delle aziende di servizi pubblici locali. Ciò con l'obiettivo di ottenere sia più elevati standard qualitativi del servizio, che siano aderenti ai bisogni dei cittadini, sia di migliorare le condizioni di equilibrio economico aziendale. Emerge quindi l'importanza di garantire a tali aziende un elevato grado di autonomia ed in tal senso ne è un riconoscimento il processo di trasformazione delle "aziende municipalizzate" in "aziende speciali" dotate di personalità giuridica. Tali aziende devono infatti confrontarsi con un sistema economico e sociale estremamente dinamico ed in continua evoluzione, nel quale è essenziale la capacità di adattamento ai mutamenti ambientali, la capacità di orientamento all'esterno e la capacità di integrazione con gli altri soggetti appartenenti al contesto di riferimento¹⁸.

Si consideri, in proposito, che negli ultimi anni sono progressivamente emersi rilevanti fattori di complessità strategica e gestionale, che hanno influenzato sensibilmente le scelte e l'attività delle aziende di servizi pubblici locali¹⁹. Si fa riferimento all'accelerazione del cambiamento tecnologico ed al crescente contenuto di scienza nelle nuove tecnologie ed all'elevata pervasività delle stesse; alla globalizzazione dell'economia ed allo sviluppo delle tecnologie di elaborazione e trasmissione delle informazioni, che estende il confronto competitivo non solo tra imprese ma anche tra sistemi-Paese; alla crescente variabilità e propulsività della domanda che impone un monitoraggio continuo della sua evoluzione e della capacità di interazione con i clienti del servizio per soddisfarne al meglio le esigenze. Tali fattori di complessità hanno dunque avuto rilevanti conseguenze sui processi di produzione dei servizi pubblici²⁰. Nel nuovo contesto, assumono una rilevanza strategica due particolari aspetti, strettamente collegati tra di loro. Il primo aspetto si riferisce alla necessità di accedere alle risorse di tipo immateriale, quali le conoscenze, le competenze e le informazioni²¹. Tali elementi sono infatti indispensabili per poter competere in modo innovativo su mercati che si aprono progressivamente alla concorrenza. Ne deriva l'esigenza di porre in essere tutte le azioni necessarie per migliorare le proprie risorse intangibili, il che dà luogo ad una crescente attenzione verso gli interlocutori esterni, ed in particolare verso coloro che sono detentori delle conoscenze a potenziale contenuto innovativo. Il secondo aspetto, evidentemente strettamente connesso al precedente, si riferisce invece all'esigenza di procedere verso politiche di investimento in alte tecnologie. Tali investimenti devono essere quindi orientati al miglioramento della qualità del

¹⁸ Sul tema, F. Canaletti, *Opportunità, riferimenti, aperture innovative per le aziende locali dei pubblici servizi*, in «Azienda pubblica», n° 2/91

¹⁹ Sul tema si veda R. Mele, P. Popoli (a cura di), *La gestione delle aziende pubbliche. Principi e tecniche innovative*, Rimini, Maggioli, 1994.

²⁰ Normann R., *La gestione strategica dei servizi*, Milano, Etas, 1995

²¹ Wikstromm S., Normann R., *Knowledge and value. A new perspective on corporate transformation*, London, Routledge, 1994

servizio offerto ed al miglioramento delle condizioni di efficienza aziendale, intesa sia in senso tecnico sia in senso economico.

Nel nuovo contesto, il grado di autonomia gestionale delle aziende di servizi pubblici locali diviene quindi un elemento assolutamente indispensabile per poter aderire in modo proattivo, e non passivo, alle dinamiche del territorio. Ovviamente, il grado di autonomia deve essere inteso in termini di autonomia gestionale, e non autonomia strategica. Del resto, ciò accade per qualsiasi azienda, pubblica o privata, che ha una holding di riferimento. Il grado di autonomia si realizza cioè nell'ambito delle scelte strategiche del gruppo nel quale l'azienda è inserita. L'autonomia delle aziende è cioè una autonomia funzionale, che si collega all'autonomia strategica propria della capogruppo²². Tuttavia, all'interno di tali margini, l'autonomia decisionale dell'azienda deve essere piena, senza interferenze nelle scelte quotidiane. Il punto nodale è quindi rappresentato dalla reale capacità di scelta dei manager dell'azienda di servizi pubblici locali, e dalla conseguente loro assunzione di responsabilità per tali scelte, sulla base degli indirizzi strategici deliberati dall'azionista di maggioranza, ossia delle scelte politiche dell'ente locale-holding. Si tratta, sostanzialmente, dell'adozione, a livello di interazione tra azienda controllante ed azienda controllata, del principio della separazione dei compiti di indirizzo e controllo da una parte e di gestione dall'altra. I compiti e le responsabilità di indirizzo e controllo sono di competenza dell'ente locale-holding (ossia dei politici al governo dell'ente); quelli di gestione sono di competenza delle aziende (ossia dei manager che guidano tali aziende). Evidentemente, il binomio autonomia/responsabilità è indissolubile, in quanto non vi può essere responsabilizzazione al di fuori di un contesto di autonomia e del resto non è immaginabile un'autonomia nella quale non si ha alcuna responsabilità per le decisioni che si intraprendono. Quindi, le aziende devono godere di ampi spazi di autonomia gestionale, cui sono correlate le responsabilità gestionali. Ciò nell'ambito di un quadro strategico definito dall'ente controllante, che deve evitare di procedere a deleterie intromissioni negli aspetti gestionali.

Tuttavia, potranno manifestarsi delle decisioni strategiche che, per motivi di opportunità sociale, potrebbero costringere l'azienda a scelte diverse da quelle ritenute più utili in termini strettamente economico-aziendali. L'ente locale controllante potrà cioè assumere decisioni strategiche di carattere sociale (come ad esempio tariffe ridotte per certe categorie di cittadini o il mantenimento di linee di trasporto urbano in zone poco abitate e quindi strutturalmente in perdita) che determinano un aumento dei costi dell'azienda o una riduzione dei suoi ricavi. In questi casi si è di fronte ad oneri impropri per l'azienda (detti anche costi sociali) che devono essere enucleati e coperti dall'ente locale, in quanto responsabile politico di tali scelte²³. Qualora ciò non accadesse, non solo si andrebbe a gravare sulle condizioni di autosufficienza economica delle aziende ma si perderebbero anche di vista le reali performance ottenute dall'azienda sulla base delle proprie decisioni economico-aziendali, svuotando così di contenuto ogni forma di controllo di gestione a supporto dei processi decisionali.

²² Si veda P. E. Cassandro *I gruppi aziendali*, Bari, Cacucci, 1982, e P. E. Cassandro *Le gestioni erogatrici pubbliche*, Torino, Utet, 1963.

²³ In proposito si veda P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, 1975.

Nel corso del tempo, quindi, si sono avuti rilevanti cambiamenti nei principi e nei sistemi di governo delle aziende di servizi pubblici locali, sollecitati dalle dinamiche ambientali e recepiti anche a livello normativo ed istituzionale²⁴. In particolare, si è affermata l'esigenza di procedere secondo un sistema di principi e criteri che consideri anche quelli di tipo economico aziendale, ossia rivolti al perseguimento degli obiettivi di efficacia qualitativa e quantitativa e di efficienza economica. In modo armonico, si è quindi assistito all'adozione, da parte di tali aziende di strumenti e metodologie di rilevazione, gestione ed organizzazione proprie dell'economia aziendale²⁵.

Tuttavia, è indispensabile evidenziare come tali mutamenti istituzionali, normativi e di strumentazione gestionale siano necessari ma, di per sé, non sufficienti per realizzare una continua aderenza alle dinamiche del contesto e soddisfare, in condizioni di economicità, i bisogni di cittadini. Affinché ciò avvenga è infatti cruciale un mutamento di tipo culturale, ossia un passaggio ad una vera e propria "cultura del servizio" che consenta di superare, ove presenti, sia le situazioni di rigidità e staticità rispetto alle evoluzioni del contesto ambientale sia le resistenze e le logiche organizzative interne di stampo burocratico.

Il problema, quindi, è solo parzialmente "tecnico" ed è soprattutto di ordine culturale. Al riguardo, deve essere osservato che la gestione dei servizi pubblici locali in condizioni di monopolio da parte di soggetti che hanno tradizionalmente seguito nei processi gestionali logiche di tipo burocratico-formali ha comportato una cristallizzazione di modelli comportamentali che ha richiesto un certo periodo di tempo per essere superato. Infatti, soprattutto nel passato, si è sovente assistito ad una assimilazione, in termine di logiche ed orientamenti, dei processi di produzione dei servizi pubblici locali ai criteri di legalità tipici degli atti amministrativi pubblici, il che ha spesso oscurato il rispetto dei criteri di economicità. Inoltre, il forte orientamento alle regole formali e la situazione di mercato di monopolio ha ridotto l'attenzione nei confronti dei problemi di innovazione e di competitività. Infine, la definizione dei prezzi dei servizi in misura non allineata ai costi di produzione ha avuto effetti distorsivi sia sui volumi produttivi sia sull'andamento della domanda. In definitiva, si è progressivamente delineato uno scenario, nel quale i cittadini hanno manifestato un basso gradimento nei confronti dei servizi pubblici locali e una percezione che la quantità di ricchezza prelevata ai cittadini tramite la pressione tributaria, per coprire i disavanzi gestionali delle aziende da parte dell'ente locale e dello Stato in generale, fosse ben superiore rispetto all'utilità ottenuta dalla produzione di tali servizi.

L'esigenza di un rilevante cambiamento dei sistemi di produzione dei servizi pubblici locali, derivante dalla insoddisfazione dei cittadini verso i livelli qualitativi di servizio, dalla insostenibilità economica dei deficit annuali delle aziende, e dalla presenza di un forte debito pubblico sia a livello nazionale che di enti locali, ha dato luogo, nell'ultimo decennio, all'avvio di processi di privatizzazione formale o sostanziale. I processi di privatizzazione formale hanno riguardato il passaggio a forme societarie di tipo privato e si sono concretizzate nella trasformazione delle aziende speciali in società di capitali. I processi di privatizzazione sostanziale hanno

²⁴ Sui caratteri delle imprese pubbliche si veda G. Bruni, *Le imprese pubbliche in economia d'azienda*, Verona, Libreria Dante Editrice, 1968

²⁵ In proposito, A. d'Atri, F. Fracchia, *Programmazione, contabilità e bilancio negli enti locali*, Pavia, ISDAF, 1995

riguardato la dismissione di quote di capitale da parte dell'ente locale, tramite l'ingresso nella compagine societaria di soggetti privati, e la quotazione della società nei mercati borsistici. La presenza di soci privati, in particolare, è stata ritenuta opportuna sia per introdurre le logiche, le conoscenze, le competenze e la cultura aziendale propria delle aziende private sia per favorire la realizzazione, tramite l'ingresso dei capitali privati, degli investimenti necessari per recuperare i livelli di efficacia ed efficienza perduti.

La costituzione delle società miste pubblico-private ha anche significato l'esigenza di valutare attentamente numerosi elementi riguardanti il rapporto tra i partner, sia all'atto della scelta attuativa sia nel corso del funzionamento vero e proprio della azienda²⁶. All'atto della costituzione delle nuove società (generalmente a seguito di trasformazione di una azienda speciale in una società di capitali) è necessario procedere a non sempre facili valutazioni del capitale economico dell'azienda per valorizzare la quota di capitale ceduta. Inoltre, vi è l'esigenza di valutare accuratamente i business plan dei diversi possibili partner privati e di procedere, una volta che è stato scelto il partner privato, alla definizione dei patti parasociali, al fine di prevedere ed evitare i possibili conflitti tra la parte pubblica e la parte privata dell'azienda.

In fase di funzionamento, invece, è necessario considerare i riflessi del diverso mix pubblico-privato. Ciò può riguardare sia le politiche dell'ente locale, sia le politiche di partnership, sia le politiche gestionali dell'azienda, sia le politiche finanziarie, sia, infine, le politiche di remunerazione del capitale. Per quanto riguarda le politiche dell'ente locale, si fa riferimento alla diversa influenza che il mix pubblico-privato può avere sulle decisioni riguardanti il grado di integrazione e di coordinamento con l'insieme delle politiche pubbliche territoriali. La presenza del socio privato infatti può agevolare o contrastare determinate integrazioni con altri soggetti o il grado di partecipazione in iniziative di coordinamento territoriale congiunte. Tali considerazioni, evidentemente, hanno una valenza anche per quanto riguarda le politiche di partnership, ossia la scelta degli interlocutori da coinvolgere nelle iniziative aziendali a livello territoriale. A livello invece di politiche gestionali aziendali, la presenza del socio privato si riflette sull'esigenza di conciliare, laddove siano contrastanti, gli interessi istituzionali della parte pubblica con gli interessi privatistici, ed in particolare l'orientamento al profitto, proprio del socio privato. Per quanto concerne le politiche finanziarie, il diverso mix pubblico-privato può influenzare sia le scelte riguardanti il grado di ricorso al capitale proprio anziché al capitale di credito, sia le scelte inerenti all'accesso ai finanziamenti pubblici. Per quanto riguarda, infine, le politiche di remunerazione del capitale di una società mista deve essere osservato che mentre il soggetto pubblico può preferire politiche di autofinanziamento, il soggetto privato può preferire contestuali politiche di distribuzione degli utili.

²⁶ Si veda F. Pezzani, *Le società miste nei pubblici servizi*, in "Azienda pubblica", 1/98.

1.4 La logica di gruppo: le strategie imprenditoriali dell'ente locale (F. Donato)

Attualmente, la situazione più comune tra gli enti locali del nostro Paese è quella in cui essi risultano proprietari di quote di capitale delle aziende di servizi pubblici locali tali da consentirne il controllo, assumendo quindi il ruolo di holding. Infatti, al momento attuale, i processi di privatizzazione si sono maggiormente indirizzati verso forme di privatizzazione parziale, con la costituzione di società di capitali miste, generalmente a prevalente capitale pubblico. Il processo di esternalizzazione (e privatizzazione) è stato avviato in misura significativa sin dagli inizi degli anni '90, e si è accompagnato alla contestuale riduzione del numero di servizi gestiti in economia, i quali, in base al dettato normativo della L. 142/90, possono essere svolti attraverso tale forma solo nei casi in cui per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda. Ciò ha effettivamente comportato un processo di riduzione dei servizi gestiti direttamente dall'ente locale che ha significato un ampliamento del ruolo di holding da parte degli enti locali.

Al tempo stesso, deve essere evidenziato che il processo di riforma dei servizi pubblici, fondato sul principio di separazione tra la "funzione pubblica" e la "gestione del servizio" tramite l'affidamento del servizio, mediante gara, ad un soggetto terzo (che può quindi essere un soggetto diverso da una azienda controllata dagli enti locali) è solo agli inizi. La legge di riforma, nel momento in cui si scrive, è stata emanata da pochi mesi ed è inoltre previsto un periodo transitorio per la messa a regime del sistema di affidamenti tramite gara che può raggiungere anche la durata massima di dieci anni (in questo caso la prima gara si effettuerebbe quindi nel 2012). Ne deriva che, sebbene al momento attuale il ruolo di holding sia quello prevalente, i processi di liberalizzazione dei mercati e di privatizzazione delle aziende di servizi pubblici locali potrebbero in divenire ridurre il ruolo di holding a favore di quello di authority. Del resto, ciò sarebbe del tutto coerente con l'attuale tendenza verso una concezione di Stato del benessere che si compone di due sotto-periodi. Un primo periodo detto Stato dei servizi, dove le amministrazioni pubbliche, per soddisfare i bisogni dei cittadini, ambiscono a realizzare servizi di qualità in condizioni di efficienza economica (ente locale-holding) ed un secondo periodo, detto Stato regolatore, dove le amministrazioni pubbliche mantengono la funzione pubblica, e quindi anche la responsabilità politica nei confronti della comunità locale riguardo ai livelli di prestazione dei servizi, ma il servizio è svolto da un soggetto terzo (ente locale-authority). Ciò detto, deve tuttavia essere evidenziato che, al momento attuale, i processi di privatizzazione si sono realizzati in modo parziale ed il sistema di affidamento tramite gara è solo agli inizi, e quindi sarà possibile formulare previsioni più attendibili sull'evoluzione del ruolo degli enti locali solo quando il nuovo sistema sarà a regime.

Sembra invece pienamente condivisibile l'affermazione secondo la quale, in questo momento storico, il ruolo prevalente dell'ente locale (particolarmente i Comuni) sia quello di ente-holding.

Partendo da questa premessa appare quindi necessario interrogarsi su come, attualmente, gli enti locali debbano orientare lo sviluppo del sistema di aziende di servizi locali di cui sono holding. L'ente locale, quale holding, infatti, deve

sviluppare delle specifiche strategie che indirizzino le azioni delle società controllate e che rappresentino il “modo di essere” del gruppo²⁷. L’ente locale deve cioè interrogarsi su quali siano gli orientamenti che desidera abbia il gruppo, nella consapevolezza che obiettivi diversi sono sovente in contrasto tra di loro. La strategia imprenditoriale dell’ente locale deve quindi, innanzitutto, basarsi su due decisioni di fondo, che influenzeranno profondamente il “modello” di gruppo che sarà adottato²⁸. La prima scelta riguarda se sviluppare, per la gestione dei servizi controllati, un sistema nel quale vi sia un unico centro unitario di governo oppure se sviluppare un sistema nel quale vi sia una pluralità di centri di governo. La seconda scelta riguarda se il gruppo debba avere, anche in prospettiva, una proiezione geografica prevalentemente locale oppure se si intende che abbia una proiezione extra locale. Tale scelta ha del resto evidenti riflessi anche sulle logiche di perseguimento dell’economicità del gruppo²⁹, in quanto una proiezione di tipo prevalentemente locale è volta alla ricerca di sinergie e di economie di scopo, mentre una proiezione prevalentemente extralocale è volta alla ricerca di economie di scala e di specializzazione. Sulla base di tali scelte fondamentali (uno o più centri di governo e proiezione locale o extralocale) è possibile individuare quattro “modelli” di riferimento, riferiti a diverse strategie imprenditoriali dell’ente locale:

	Proiezione prevalente locale	Proiezione extralocale
Centro unitario di governo	<i>Azienda poliservizi</i>	<i>Azienda intercomunale</i>
Pluralità di centri di governo	<i>Sistema integrato di aziende</i>	<i>Poli imprenditoriali autonomi</i>

Fonte: G. Valotti, *Economicità e innovazione nelle imprese di servizi pubblici locali*, Milano, Egea, 1994

Azienda poliservizi, che si caratterizza per avere un centro unitario di governo ed una proiezione prevalentemente di tipo locale;

Azienda intercomunale, che si caratterizza per avere un centro unitario di governo ed una proiezione di tipo extralocale;

Sistema integrato di aziende, che si caratterizza per avere una pluralità di centri di governo ed una proiezione prevalentemente di tipo locale;

Poli imprenditoriali autonomi, che si caratterizza per avere una pluralità di centri di governo ed una proiezione di tipo extralocale.

L’azienda poliservizi rappresenta l’unico soggetto di riferimento per la gestione dei servizi pubblici dell’ente locale a rilevanza industriale, i quali possono essere affidati a tale struttura anche in momenti successivi nel tempo. L’azienda poliservizi assume quindi la configurazione tipica di un’azienda diversificata, caratterizzata dall’estrema varietà di combinazioni tecniche ed economiche, che trovano motivo di interdipendenza nella comunanza dell’utenza e del territorio di riferimento. Un esempio di azienda poliservizi può essere rappresentato da un’azienda controllata dall’ente locale che gestisce, al contempo, il servizio dell’acqua, del gas e della raccolta e smaltimento dei rifiuti. L’obiettivo economico e tecnico è quindi la ricerca

²⁷ Sul tema dell’orientamento strategico di fondo delle organizzazioni aziendali si veda V. Coda., *L’orientamento strategico dell’impresa*, Torino, Utet, 1988

²⁸ Si veda G. Valotti, *Economicità e innovazione nelle imprese di servizi pubblici locali*, Milano, Egea, 1994.

²⁹ Sul più ampio tema delle scelte di aggregazione aziendale, B. Passaponti, *Politiche di aggregazione aziendale. Attenzioni e diversificazioni*, Milano, Giuffrè, 1994

delle sinergie di infrastrutture (ad esempio le reti) e di mercato (ad esempio nelle attività commerciali). I possibili problemi di tale modello si legano all'aumento della complessità gestionale ed alle maggiori difficoltà di focalizzare le peculiari esigenze, anche in termini di innovazione, dei diversi settori di servizi pubblici gestiti.

L'azienda intercomunale si fonda su un modello che presuppone l'attivazione di forme di integrazione sul piano istituzionale tra diversi enti, al fine di soddisfare al meglio aree di bisogno comuni. Questo è del resto il modello spesso usato dai comuni di piccola dimensione per i quali la contenuta estensione del territorio e dell'utenza di riferimento non rendono economicamente conveniente la creazione di strutture dedicate. L'obiettivo è, in tal senso, la ricerca di economie di scala e di specializzazione legate alle caratteristiche tecnico-produttive dei servizi erogati. L'azienda intercomunale è spesso usata per quei servizi che si legano a caratteristiche morfologiche unitarie del territorio, come può essere il caso della gestione del servizio dell'acqua in armonia al bacino idrogeografico del territorio. Nel caso dell'azienda intercomunale i problemi maggiormente significativi che si possono manifestare derivano dall'esistenza di un *trade-off* tra la esigenza di rappresentatività dei singoli enti e la tutela dei rispettivi interessi. Vi possono cioè essere situazioni in cui la diversità di interessi da parte dei diversi enti locali partecipanti all'azienda intercomunale, rappresentati nel consiglio di amministrazione, possano portare ad un drastico rallentamento, se non addirittura alla paralisi, dei processi decisionali, ad evidente detrimento delle condizioni di economicità, di qualità del servizio e di propensione all'innovazione.

Il sistema integrato di aziende deriva da una strategia imprenditoriale dell'ente locale basata sulla ricerca di sinergie, aree di collaborazione e momenti di integrazione tra centri imprenditoriali distinti, senza che questo intacchi la loro autonomia gestionale. La logica di fondo è quella di realizzare un equilibrio tra l'esigenza di garantire livelli di autonomia/responsabilità delle singole aziende, indispensabili affinché si possa operare in una logica economico-aziendale, e l'utilizzo strategico di tali aziende per azioni congiunte ed integrate al fine di ottenere benefici a livello di sistema economico-sociale locale. Il "modello" del sistema integrato di aziende è quello che si avvicina maggiormente, tra quelli considerati, alla tradizionale logica dei gruppi aziendali, nei quali vi sono una pluralità di aziende autonome sotto il profilo gestionale, che tuttavia sono soggette a forme (più o meno intense) di indirizzo e controllo da parte del soggetto controllante.

I poli imprenditoriali autonomi sono invece espressione di una strategia, da parte dell'ente locale, volta alla ricerca delle condizioni di equilibrio del sistema non attraverso indirizzi stringenti da parte dell'ente controllante, ma, al contrario, attraverso la valorizzazione dell'autonomia e dell'indipendenza delle diverse attività. Da ciò ne consegue una forte specializzazione per settore di intervento, cui si contrappone, tuttavia, la rinuncia alla ricerca di sinergie e collegamenti orizzontali tra diverse aziende. Tramite il sistema dei poli imprenditoriali autonomi, le singole aziende godono dunque di una totale autonomia gestionale, e, in molti casi, anche di un rilevante spazio negoziale con l'ente controllante riguardo alle strategie da adottare. E' questo il modello che consente più agevoli dismissioni (parziali o totali) della quota di partecipazione pubblica e che appare più vicino alle logiche sottostanti

alla legge di riforma dei servizi pubblici locali, in cui le società partecipano, in ambito concorrenziale, alle gare di affidamento dei servizi pubblici locali.

Evidentemente, la scelta tra i diversi modelli appena evidenziati si lega sia alle diverse situazioni di contesto territoriale sia alla dinamiche di regolazione istituzionale del sistema dei servizi pubblici locali. Non esistono cioè meccanismi di scelta deterministici, ma ogni caso deve essere valutato a sé stante sulla base delle peculiari caratteristiche dell'ente, del territorio e dell'ambito istituzionale. Ciò detto, possono essere tuttavia individuati alcuni criteri guida in grado di fare emergere la maggiore o minore aderenza di alcuni modelli a diverse situazioni di contesto. In tal senso, il modello dell'azienda poliservizi può essere privilegiato nei casi vi sia un elevato grado di interdipendenza nei processi produttivi e di erogazione; il modello dell'azienda intercomunale si adatta particolarmente a bacini territoriali di riferimento a bassa densità di popolazione; il modello del sistema integrato di aziende permette di conciliare le esigenze di autonomia e specializzazione con quelle di coordinamento ed interdipendenza; il modello dei poli imprenditoriali autonomi si adatta meglio a situazioni di alta complessità, specializzazione dei processi, partnership con i privati, competitività dei mercati, come può peraltro emergere da una piena attuazione della legge di riforma dei servizi pubblici locali.

Infine, un'ultima annotazione riguarda le modalità di gestione del gruppo da parte degli enti locali. Nel caso italiano, ciò avviene tipicamente attraverso la creazione di un ufficio interno di interfaccia con le imprese, il quale funge quindi da "cerniera" tra gli organi politici dell'ente locali (responsabili delle strategie del gruppo) e le aziende, che devono godere di autonomia gestionale. In alcuni casi esteri, invece si è optato per una scelta diversa, ossia la creazione di una nuova società (sub-holding), specificamente delegata a svolgere le attività di holding e di raccordo tra l'ente locale controllante e le società controllate.

1.5 La corporate governance dei servizi pubblici locali (F. Donato)

Con il termine corporate governance si intendono, generalmente, due diversi aspetti che sono tuttavia strettamente collegati tra di loro. In primo luogo, per corporate governance si intendono gli assetti proprietari e le relative regole di funzionamento del gruppo, ossia tutte le regole che determinano la struttura societaria, le prerogative e le responsabilità dei diversi organi delle diverse società e le regole di funzionamento del gruppo aziendale in termini di rapporti formali tra i diversi soggetti. Inoltre, con il termine corporate governance si intende anche il sistema di principi, regole e strumenti di indirizzo e controllo che permettono all'azienda holding di governare, in chiave manageriale, il gruppo globalmente inteso³⁰. In questo senso, si fa riferimento all'implementazione di strumenti manageriali, strutture organizzative e meccanismi operativi volti a favorire l'integrazione ed il raccordo tra la holding e le società partecipate.

In questa sede, in virtù della volontà di focalizzare gli aspetti manageriali della corporate governance, sarà trattato il secondo aspetto sopra segnalato, sia pur

³⁰ Sul concetto di managerialità si rinvia a U. Bertini, *Scritti di politica aziendale*, Torino, Giappichelli, 1990., pagg. 13-37

tenendo sempre di conto dei legami che esistono tra i sistemi manageriali di governo del gruppo e gli assetti proprietari e le regole di funzionamento del gruppo.

L'esigenza di impostare un sistema di corporate governance risulta essere particolarmente sentito negli enti locali in quanto in tali enti mancano spesso competenze specifiche di tipo manageriale per la gestione dei rapporti tra l'ente holding e le aziende partecipate in una logica di gruppo³¹. Ciò è del resto del tutto comprensibile, se si considera che la piena introduzione delle logiche economico-aziendali nell'ambito di tali enti è un fenomeno piuttosto recente. Inoltre, in molti casi, i processi di esternalizzazione si sono realizzati in modo non graduale, ma a momenti di stasi si sono avvicinati momenti di forte accelerazione, soprattutto a seguito di scelte politiche. Ciò, evidentemente, non ha favorito l'impostazione, con la dovuta calma ed accuratezza, di un sistema compiuto di indirizzo e controllo nei confronti delle aziende esternalizzate.

In particolare, al momento, appare necessario:

- una riqualificazione dei momenti formali di collegamento tra ente ed imprese: soprattutto una diversa configurazione dei documenti di programmazione aziendale e delle modalità contrattuali;
- il contestuale riorientamento dei sistemi di controllo, ossia il passaggio da un sistema centrato sugli aspetti formali ad un sistema che consideri significativamente anche gli aspetti sostanziali, in termini di risultati gestionali³²;
- lo sviluppo di forme di integrazione sul piano operativo che consentano una più efficace collaborazione tra i soggetti.

Prima di focalizzare gli aspetti appena evidenziati si ritiene opportuno inquadrare i controlli tipici della corporate governance nell'ambito del sistema dei controlli proprio degli enti locali (e delle amministrazioni pubbliche più in generale) così come emerge anche dalla lettura del D.Lgs. 286/99. Il sistema dei controlli, nelle amministrazioni pubbliche, si compone infatti di:

- *controllo di regolarità amministrativa e contabile*, volto a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa;
- *controllo di gestione*, volto a verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati;
- *valutazione della dirigenza*, volto a verificare le performance del personale con qualifica dirigenziale;
- *controllo strategico*, volto a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti.

Inoltre, come anche indicato al capo III del D.Lgs. 286/99, le amministrazioni pubbliche devono anche svolgere il:

- *controllo della qualità* dei servizi pubblici, volto a verificare il grado di raggiungimento, e gli eventuali scostamenti, degli obiettivi programmati dall'ente locale in termini di qualità dei servizi.

³¹ Si veda G. Grossi, *Il gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali*, Padova, Cedam, 2001.

³² In tale ambito si colloca anche la valutazione del personale. Si veda E. Vagnoni, *Il contributo della misurazione delle performance alla gestione delle risorse umane nelle aziende pubbliche*, in «Azienda Pubblica» n° 1/96.

Si ritiene che la corporate governance debba essere considerata nell'ambito del controllo strategico dell'ente locale controllante. Infatti, in un'ottica strategica, il sistema di controllo consente di determinare le politiche delle aziende controllate, formulando adeguati indirizzi e verificando successivamente il grado di raggiungimento degli obiettivi propri di tali politiche. Inoltre, l'ente locale dovrà anche procedere al monitoraggio delle performance qualitative ed economiche delle aziende partecipate. Del resto, qualora le performance qualitative ed economiche di tali aziende fossero ritenute insoddisfacenti da parte dei cittadini, vi sarebbero immediate ricadute sull'ente controllante. Per quanto riguarda le performance qualitative, si consideri che l'ente locale sovrastante mantiene la responsabilità politica del servizio (funzione pubblica) e quindi eventuali insoddisfazioni sui livelli di qualità dei servizi da parte dei cittadini si potranno riflettere, all'atto delle decisioni di voto, nella scelta degli organi di politici di governo dell'ente (Sindaco e Giunta). Per quanto riguarda le performance economiche si consideri, invece, che qualora le aziende fossero in strutturale perdita economica, ne conseguirebbe l'esigenza di procedere ad operazioni di reintegro del capitale, operazioni che evidentemente graverebbero sulla finanza dell'ente locale (in quanto soggetto controllante).

Quindi, l'ente locale, oltre al monitoraggio strategico del grado di raggiungimento degli obiettivi delle aziende esternalizzate, deve anche procedere a verificare, tramite un sistema di report periodici, le performance qualitative ed economiche delle società controllate³³. Tuttavia, in questo caso, il dettaglio e la periodicità di tali report devono avere caratteristiche diverse rispetto ai report che gli enti locali hanno iniziato ad utilizzare nei sistemi di controllo di gestione. In un'ottica corporate, infatti, è necessario avere un quadro di maggiore sintesi e ad intervalli temporali meno frequenti, in modo da riuscire a focalizzare meglio come le performance si siano mosse in un arco di tempo significativo. Del resto, l'attivazione del sistema di controllo di gestione deve avvenire all'interno delle singole aziende, tramite l'assunzione, da parte dei singoli manager dell'azienda, della responsabilità di raggiungere gli obiettivi gestionali (annuali ed infraannuali). Qualora l'ente locale sovrastante facesse proprio il sistema di controllo di gestione dell'azienda, sostituendosi nei fatti a questa nei processi di analisi del sistema di controllo di gestione, si avrebbe una evidente lesione del principio di autonomia gestionale delle aziende partecipate, con negativi riflessi sulla responsabilizzazione e motivazione del management, e, quale ricaduta, con ogni probabilità, anche sulla propensione all'innovazione e sulle performance qualitative ed economiche.

Nell'ambito delle logiche appena delineate, l'ente locale deve dunque procedere all'impostazione di un adeguato sistema di corporate governance in un'ottica strategica. A tal fine, al momento attuale, appare necessario che l'ente locale proceda, in modo strettamente correlato, lungo due direzioni³⁴:

- la ridefinizione dei ruoli e delle prerogative dei diversi soggetti coinvolti;
- l'impostazione dei meccanismi operativi e degli strumenti volti a favorire l'integrazione ed il raccordo tra l'ente locale e le aziende controllate.

³³ Sull'argomento della progettazione dei sistemi di misurazione delle performance in azienda, R. Silvi, *La progettazione del sistema di misurazione della performance aziendale*, Torino, Giappichelli, 1995.

³⁴ Al riguardo, G. Rebora, *Organizzazione e politica del personale nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, edizioni Guerini, 1995.

1.5.1 la ridefinizione dei ruoli e delle prerogative dei diversi soggetti coinvolti

La prima azione che gli enti locali devono svolgere, al fine dell'implementazione di un sistema di corporate governance, riguarda la ridefinizione dei ruoli e delle prerogative dei diversi soggetti coinvolti in tale ambito. Al riguardo si vuole evidenziare come, in tale ambito, siano coinvolti sia soggetti dell'ente locale, sia soggetti dell'azienda partecipata sia gli altri soggetti attivi nel contesto locale, ossia gli stakeholder, in virtù delle peculiarità e dei riflessi sulla comunità locale dei livelli di performance dei servizi pubblici.

Più nello specifico, quindi, i soggetti coinvolti possono essere:

- i soggetti dell'ente locale: Consiglio comunale (o provinciale), Sindaco (o Presidente della Provincia), Giunta comunale (o provinciale), organi tecnici di supporto a Giunta e Consiglio;
- gli organi di amministrazione e direzione dell'azienda partecipata: il Consiglio di amministrazione, il Direttore generale, le altre figure dirigenziali;
- gli stakeholder, ossia tutti i portatori di interesse.

Per quanto riguarda i soggetti dell'ente locale, si vuole quindi porre in evidenza il ruolo del Consiglio comunale (o provinciale), del Sindaco (o Presidente della Provincia), della Giunta comunale (o provinciale) ed infine degli organi tecnici di supporto a Giunta e Consiglio³⁵.

Per quanto riguarda il *Consiglio comunale (o provinciale)* deve essere osservato che esso si configura quale l'organo che rappresenta la comunità locale ed al quale spetta l'approvazione delle più importanti scelte che impegnano le risorse dell'ente. Per quanto riguarda gli aspetti di corporate governance, il Consiglio comunale (o provinciale) stabilisce le regole e gli orientamenti di fondo che ispirano il funzionamento delle aziende partecipate, ed in particolare (anche sulla base di quanto stabilito dallo Statuto comunale/provinciale) le decisioni di costituire aziende, o di partecipare a società e consorzi (o di sopprimere aziende e cedere partecipazioni), le decisioni relative ai conferimenti di capitale nelle varie forme possibili, la approvazione degli statuti aziendali.

Gli *organi politici esecutivi*, ossia il Sindaco/Presidente della provincia e la Giunta comunale/provinciale, invece, sono gli organi di governo responsabili di elaborare le politiche nei vari settori di intervento e di seguirne l'attuazione, affidata alle aziende partecipate. Per i servizi a rilevanza industriale, è particolarmente significativo il caso del Comune, in quanto l'attuale assetto istituzionale delega la funzione pubblica di garantire tali servizi specialmente a tale soggetto. Il Sindaco e la Giunta comunale devono quindi dare indicazioni sugli indirizzi strategici aziendali, e, nel caso si opti per un modello di azienda poliservizi o per un sistema integrato di aziende, devono anche fornire indicazioni per il coordinamento di tali aziende con le politiche comunali nei vari settori di attività a rilevanza industriale. Inoltre, gli organi politici esecutivi devono valutare, ed approvare, in dialettica con il management delle aziende, gli obiettivi strategici ed i relativi programmi e percorsi di realizzazione. Evidentemente, a tale fase dovrà seguire quella di verifica del grado di conseguimento degli obiettivi e di realizzazione dei programmi prefissati. Il ruolo

³⁵ Si veda G. Reborà, *Organizzazione e politica del personale nelle amministrazioni pubbliche*, op. cit.

degli organi politici esecutivi è dunque di particolare rilevanza nell'ambito delle relazioni tra ente locale ed aziende partecipate. Del resto, si consideri che è lo stesso assetto istituzionale ad esprimere l'importanza di tali organi nell'ambito delle logiche di corporate governance pubblica. Ne sono una particolare dimostrazione le previsioni normative della legge 81/93 (legge sulla elezione diretta del Sindaco) che assegnano al Sindaco il potere di designazione e di revoca dei rappresentanti dell'ente presso il consiglio di amministrazione delle aziende. Emerge quindi un sistema nel quale il Sindaco, coadiuvato dalla Giunta, rappresenta il soggetto di riferimento delle decisioni strategiche nei rapporti tra ente ed aziende.

Gli *organi tecnici interni di supporto* sono invece rappresentati dai settori comunali/provinciali competenti per materia e dall'ufficio appositamente adibito al raccordo con le aziende controllate. I settori interni competenti per materia devono coadiuvare il Sindaco (Presidente) e la Giunta nella elaborazione degli indirizzi e degli obiettivi, anche al fine di garantire il coordinamento con le più generali politiche di settore. L'ufficio appositamente adibito al raccordo con le aziende ha invece funzioni più ampie e si qualifica come un ufficio di importanza strategica per garantire che il processo di esternalizzazione non si tramuti in un pernicioso processo di perdita di controllo dei servizi. Tale ufficio, che sovente si chiama "Comitato imprese" oppure "Ufficio partecipazioni", è una struttura interna incaricata di sostenere gli organi istituzionali nella preparazione delle scelte di indirizzo nei confronti delle imprese controllate. Al riguardo, uno specifico compito dell'ufficio risulta essere l'analisi dei documenti programmatici prodotti dalle aziende partecipate, ossia i bilanci pluriennali, i piani programma (nel caso di aziende speciali), i business plan, la Carta dei servizi ed i budget. Ciò al fine di verificarne la coerenza con gli indirizzi e gli obiettivi strategici (in termini quantitativi, qualitativi ed economici) espressi dall'ente locale. Inoltre tale struttura deve supportare gli organi istituzionali nella definizione e nei processi di analisi del sistema di report proveniente dalle imprese ai fini del controllo strategico³⁶. Infine, tale ufficio ha il compito di svolgere il compito di integrazione organizzativa tra l'interno e l'esterno dell'ente. Esso si deve quindi porre quale elemento di collegamento e di canalizzazione dei rapporti tra le aziende e gli uffici comunali/provinciali; inoltre, nel caso il modello adottato sia quello del "sistema integrato di imprese", tale ufficio svolge anche un ruolo di promozione delle sinergie tra le imprese.

Per quanto riguarda invece gli organi di amministrazione e direzione dell'azienda partecipata: si vuole porre in evidenza il ruolo del Consiglio di amministrazione, del Direttore generale, e delle altre figure dirigenziali³⁷.

Il *consiglio di amministrazione* dell'azienda deve essere concepito come l'organo di cerniera tra l'ente locale (ed in particolare gli organi politici di governo) e la direzione aziendale. Del resto si consideri, come accennato in precedenza, che a seguito della legge 81/93 è assegnato al Sindaco il potere di designazione e di revoca dei rappresentanti dell'ente presso il consiglio di amministrazione delle aziende. Gli amministratori nominati devono dunque conferire all'azienda una leadership

³⁶ Sul tema del controllo strategico, A. Paolini, *Il controllo strategico. Uno schema d'analisi*, Milano, Giuffrè, 1993.

³⁷ In proposito, G. Rebor, *Organizzazione e politica del personale nelle amministrazioni pubbliche*, op. cit.

strategica, tutelando al tempo stesso sia la rispondenza dell'azione aziendale agli indirizzi ed alle politiche della proprietà sia l'autonomia della sfera gestionale della società. I compiti del Consiglio di amministrazione, che devono essere definiti nello statuto aziendale, si riferiscono alla valutazione ed approvazione sia dei documenti di pianificazione/programmazione, sia delle politiche gestionali di particolare rilevanza, sia dei documenti di consuntivo. Il tutto, ovviamente, sulla base degli indirizzi espressi dall'ente locale controllante. Più nello specifico, per quanto riguarda i documenti di preventivo, il Consiglio di amministrazione deve approvare i programmi aziendali, i bilanci preventivi, le politiche di investimento e le correlate politiche di finanziamento. In termini di politiche gestionali di particolare rilevanza, si fa invece riferimento alle politiche di gestione del personale (ed alle relative decisioni di impostazione della struttura organizzativa), alle politiche di relazione sindacale, alle politiche degli acquisti e delle forniture. Infine, compete al Consiglio di amministrazione l'approvazione dei bilanci consuntivi.

Focalizzando invece il ruolo degli *organi dirigenziali* dell'azienda, deve essere evidenziato il ruolo del direttore generale, ossia colui al quale sono affidate le responsabilità complessive dell'azienda rispetto al ruolo delle altre figure dirigenziali, che semplicemente gestiscono singole funzioni o settori aziendali. Al riguardo, risulta particolarmente importante il processo di delega, interazione e collaborazione tra il direttore generale e le altre figure dirigenziali, che deve condurre alla realizzazione di un complessivo gruppo dirigente coeso e motivato.

In conclusione, si vuole anche sottolineare l'importanza del ruolo degli *stakeholder*, ossia dei soggetti che rivestono un particolare interesse riguardo alle performance delle aziende di servizi pubbliche considerate. Tali soggetti possono essere: le associazioni dei consumatori, i gruppi locali di pressione, i partner in iniziative congiunte, i sindacati, gli altri enti locali, i fornitori, e, in generale, tutti i cittadini-clienti del servizio. Tali soggetti possono risultare essere coinvolti nella vita delle aziende in diversi momenti, come all'atto della definizione degli standard della qualità della Carta dei servizi, all'atto della impostazione partecipata delle relazioni sindacali o per la realizzazione di iniziative innovative in un'ottica di coinvolgimento di altri soggetti.

1.5.2 l'impostazione dei meccanismi operativi e degli strumenti volti a favorire l'integrazione ed il raccordo tra l'ente locale e le aziende controllate

Per quanto riguarda i meccanismi operativi e gli strumenti volti a favorire l'integrazione ed il raccordo tra l'ente locale e le aziende controllate è necessario, preliminarmente, evidenziare l'importanza di un riorientamento dei sistemi di controllo propri dell'ente locale³⁸. E' cioè necessario il passaggio da un sistema centrato sugli aspetti formali, tipico dei decenni passati e tuttora ampiamente presente in molti casi, ad un sistema che consideri significativamente anche gli aspetti sostanziali, ossia i risultati gestionali dell'azienda controllata ed il loro contributo al raggiungimento degli obiettivi strategici dell'ente controllante. Tradizionalmente, infatti, il gruppo comunale era composto da aziende

³⁸ Si veda G. Reborà, *Organizzazione e politica del personale nelle amministrazioni pubbliche*, op. cit.

municipalizzate (prima) ed aziende speciali (poi), nei confronti delle quali il sistema di controllo dell'ente locale focalizzava il grado di rispetto formale degli adempimenti delle norme e dei regolamenti. Del resto ciò era in linea con la logica dominante, nella quale il sistema di controllo delle amministrazioni pubbliche aveva un orientamento di carattere giuridico-formale. Tale logica coinvolgeva dunque anche gli strumenti che, per loro natura, sono di tipo strettamente economico aziendale, quali i documenti di programmazione e controllo delle aziende. Si fa riferimento, al riguardo, al piano programma, il quale comprende un contratto di servizio che disciplina i rapporti tra l'ente locale e la azienda speciale, ai bilanci economici di previsione pluriennale ed annuale, al bilancio d'esercizio consuntivo. Inoltre, era attribuita una scarsa importanza a quegli strumenti di programmazione e controllo che non avevano una natura di tipo finanziario. Ciò è dimostrato, ad esempio, dalla lenta diffusione delle Carte dei servizi, introdotte a partire dal 1994, che rappresentano uno strumento di comunicazione esterna e di programmazione e controllo interno della qualità dei servizi forniti al cittadino. Nella loro concreta applicazione, dunque, i tradizionali documenti di programmazione e controllo hanno inciso solo limitatamente sui reali processi gestionali, in quanto l'orientamento prevalente era quello del rispetto delle regole giuridico-formali ed il sistema delle decisioni aziendali era armonico a tale orientamento. Infatti, la visione amministrativo-burocratica e l'enfasi sugli aspetti giuridico formali si legava (ed in alcuni casi si lega tuttora) con una programmazione di tipo incrementale, caratterizzata da una intensa commistione tra la sfera politica e quella gestionale, con una prevalente attenzione ai momenti di formulazione delle politiche rispetto a quelli di concreta attuazione. L'attenzione dell'ente era cioè rivolta alle "grandi" decisioni politiche, il che è necessario ma non sufficiente. Alla fase di definizione delle "grandi scelte" deve infatti seguire il processo di controllo della loro implementazione, ossia se le politiche siano state raggiunte (efficacia) e, comunque, con quale consumo di risorse dei cittadini (efficienza).

Del resto, la mancanza di orientamento dei sistemi di controllo verso i concetti economico-aziendali della efficacia e della efficienza emergeva anche, in via indiretta, dall'osservazione del comportamento degli enti in altre circostanze. Si fa riferimento, ad esempio, alla consueta mancanza di individuazione degli oneri impropri (costi sociali)³⁹ oppure al tradizionale ricorso al ripiano "a piè di lista" delle perdite economiche delle aziende. In un'ottica anche economico-aziendale, invece, è necessario riconsiderare i meccanismi operativi e gli strumenti generalmente utilizzati per favorire l'integrazione ed il raccordo tra l'ente locale e le aziende controllate al fine di migliorare le performance del gruppo globalmente inteso.

In tal senso, appare necessario costruire un sistema di controllo integrato che governi i rapporti tra l'ente locale e le aziende di servizi pubblici locali sviluppandosi lungo una triplice dimensione:

- considerando il ruolo dell'ente locale quale *contraente di un rapporto negoziale*;
- considerando il ruolo dell'ente locale quale *proprietario dell'azienda*;
- considerando il ruolo dell'ente locale quale *titolare della funzione pubblica*.

³⁹ In proposito si veda P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, 1975.

Per quanto riguarda il ruolo dell'ente locale quale *contraente di un rapporto negoziale*, è particolarmente significativa la definizione dei meccanismi di controllo riguardanti gli aspetti tariffari e gli standard di qualità del servizio che l'azienda si impegna a realizzare. In relazione agli aspetti tariffari, si fa soprattutto riferimento ai sistemi di determinazione delle tariffe⁴⁰. I livelli tariffari saranno infatti un importante elemento delle gare di affidamento del servizio. In particolare, appare opportuno definire sistemi di determinazione delle tariffe del tipo "price cap" che comportano un adeguamento sistematico dei prezzi in modo da recuperare la componente inflattiva, ma che, al tempo stesso, richiedono alle aziende un ragionevole aumento di produttività nel tempo. Si tratta, in sostanza, di un meccanismo attraverso il quale, nel corso del tempo, le tariffe aumentano in modo correlato, ma meno che proporzionale, rispetto all'aumento del tasso di inflazione. In relazione invece agli standard di qualità del servizio, questi si riferiscono sia alla validità "tecnica delle prestazioni, sia ai tempi ed alla tempestività di intervento sia all'orientamento intersoggettivo nei processi di produzione del servizio. Inoltre, devono essere considerati i principi di accessibilità di tutti i cittadini al servizio, di continuità nell'erogazione del servizio e di partecipazione dei cittadini, e delle loro associazioni, alle scelte delle aziende che coinvolgono significativamente l'intera comunità locale. In tal senso, appare necessario introdurre clausole e dispositivi contrattuali che impegnino l'azienda al conseguimento degli standard di qualità predeterminati in sede di gara di concessione del servizio e che offrano agli enti maggiori possibilità di intervenire a tutela degli interessi dei cittadini-clienti e, più in generale, della comunità locale qualora tali standard non venissero rispettati.

Per quanto riguarda il ruolo dell'ente locale quale *proprietario dell'azienda*, si vuole evidenziare come, in un'ottica di corporate governance, l'ente locale debba controllare sia il contributo dell'azienda al raggiungimento degli obiettivi strategici dell'ente, in coerenza agli indirizzi da questo impartiti, sia le performance economiche dell'azienda, nella consapevolezza che eventuali situazioni di disequilibrio economico, ossia perdite di esercizio, andrebbero ad erodere il capitale sociale delle aziende, che è stato apportato dall'ente. Eventuali esigenze di ricostituzione del capitale sociale significherebbero quindi, qualora l'ente volesse mantenere la propria quota di controllo, un esborso finanziario da parte dell'ente locale. D'altra parte, il raggiungimento di situazioni di equilibrio economico, ossia la presenza di utili di esercizio con contestuale distribuzione dei dividendi ai soci, potrebbe significare, per l'ente locale, un importante fonte di risorse finanziarie in un'ottica di autonomia finanziaria.

Per quanto riguarda l'attività di controllo strategico sul grado di raggiungimento degli obiettivi aziendali, coerentemente agli indirizzi dell'ente, può essere realizzata tramite un sistema di reportistica promanante dalla singola azienda ed indirizzato agli organi politici di governo dell'ente. Tale sistema di report deve quindi essere focalizzato sul controllo dell'efficacia evidenziando le performance di mercato ed il grado di soddisfacimento dei bisogni dei cittadini.

⁴⁰ Sul tema, B. Passaponti, I prezzi politici nei servizi di pubblica utilità. Riflessi economico aziendali, Pisa, S.E.U., 1984.

Per quanto riguarda invece l'attività di controllo sulle performance economiche⁴¹, il sistema di report deve essere focalizzato sull'efficienza gestionale (rapporto tra input ed output) e sul grado di equilibrio economico (equilibrio tra costi e ricavi)⁴². Anche questo sistema di report deve essere indirizzato agli organi politici di governo dell'ente. Al riguardo deve essere evidenziato come, in entrambi i casi, il flusso di reportistica non deve giungere direttamente a tali organi, ma è necessario che tali report siano indirizzati al comitato imprese (ufficio partecipazioni) che provvederà ad elaborare le informazioni provenienti da tutte le aziende controllate, in modo da fornire agli organi di governo un quadro chiaro e sintetico della situazione sia delle singole aziende sia del gruppo globalmente inteso. In tal senso risulta essere opportuno che il comitato imprese provveda a definire degli schemi di report che, pur tenendo conto delle differenze delle singole aziende, siano strutturati in modo tale da poter operare dei confronti su dati omogenei e da favorire il consolidamento a livello di gruppo dei dati stessi.

Infine, è necessario porre in evidenza che, dalla combinazione dei meccanismi operativi che vedono protagonista l'ente come contraente di rapporto negoziale e come proprietario dell'azienda, emerge l'importanza dei seguenti strumenti per l'indirizzo ed il controllo delle aziende partecipate e del gruppo globalmente inteso:

- lo strumento (a carattere preventivo) del *business plan*;
- lo strumento (a carattere consuntivo) del *bilancio consolidato*.

Il *business plan* dovrebbe essere elaborato a preventivo dalle singole aziende. Esso contiene tutti gli elementi che interessano sia la gestione del rapporto contrattuale, sia il controllo delle performance di mercato ed economiche⁴³.

Il business plan aziendale può essere realizzato seguendo una struttura in quattro sezioni: una prima sezione riguarda la presentazione dell'azienda con l'esplicitazione della missione aziendale; la seconda sezione si riferisce all'analisi interna all'azienda, la terza sezione si riferisce all'analisi esterna all'azienda, la quarta sezione si riferisce alle performance economiche, finanziarie e patrimoniali.

Per quanto riguarda la prima sezione, ossia la presentazione dell'azienda con l'esplicitazione della missione aziendale, gli elementi fondamentali si riferiscono alla presentazione dell'azienda tramite una breve evidenziazione della sua storia ed alla definizione della missione aziendale ed alla sintesi della formula imprenditoriale. La storia dell'azienda deve considerare in particolare la forma istituzionale attuale ed i passaggi attraverso i quali si è giunti a tale forma societaria (ad esempio esplicitando i passaggi dalla forma di azienda municipalizzata ad azienda speciale e quindi a società di capitali). Inoltre, nel caso in cui la composizione societaria sia quella di una società di capitali mista è anche opportuno evidenziare i passaggi istituzionali che hanno ivi condotto, evidenziando quali sono i partner e quale è la loro presenza nel capitale aziendale. Inoltre, può anche essere utile evidenziare la eventuale presenza di rapporti con altre aziende, in termini di politiche di partnership. Per quanto riguarda la missione imprenditoriale è invece opportuno procedere alla descrizione sintetica della formula imprenditoriale e dei suoi elementi caratterizzanti.

⁴¹ Sul tema, L. Anselmi, Del Bene L., Donato F., Giovanelli L., Marinò L., Zuccardi Merli M., *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, Rimini, Maggioli, 1997

⁴² Sull'argomento, si veda R. Anthony, D. Young, *Controllo di gestione per il settore non profit*, Milano McGraw Hill, 1992

⁴³ Al riguardo, G. Reborà, *Organizzazione e politica del personale nelle amministrazioni pubbliche*, op. cit.

La seconda sezione riguarda l'analisi interna dell'azienda. In proposito, gli elementi salienti si riferiscono a: il sistema dei servizi offerti, l'organizzazione aziendale, il patrimonio tecnico-produttivo. Il sistema dei servizi riguarda la descrizione delle principali linee di servizio offerte. In particolare, è opportuno procedere ad una analisi del ciclo di vita dei singoli servizi, evidenziando quali siano i servizi considerabili "tradizionali" e quali invece siano considerabili "innovativi". In tal senso appare inoltre opportuno evidenziare le ipotesi di nuovi servizi in fase di studio. In termini di organizzazione aziendale, il business plan deve invece mettere in luce la struttura organizzativa dell'azienda, le più significative procedure interne e le politiche del personale poste in essere. Infine, è necessaria una analisi della struttura tecnico-produttiva esistente, focalizzando particolarmente quegli elementi, di tipo immateriale, che incideranno significativamente non solo sulle performance attuali ma anche su quelle future. Si fa in tal senso riferimento alle attività di ricerca e sviluppo, ai programmi di miglioramento della qualità del servizio, alle politiche di marchio e di produzione di brevetti industriali.

La terza sezione riguarda l'analisi esterna all'azienda. Tale sezione mette in luce elementi particolarmente significativi, in quanto legati all'evoluzione del mercato di riferimento, ai comportamenti dei clienti ed alle politiche di relazione con gli altri soggetti operanti nel settore⁴⁴.

Nello specifico, si fa riferimento a: l'analisi del mercato e dei clienti del servizio; l'analisi della concorrenza, gli accordi in essere ed i progetti di collaborazione con soggetti terzi, l'analisi dei mercati di approvvigionamento.

L'analisi del mercato e dei clienti del servizio può realizzarsi lungo diverse dimensioni: può riguardare un'analisi di tipo territoriale, evidenziando zone geografiche omogenee, oppure può riferirsi al profilo dei clienti per singole tipologie di servizio, infine può riferirsi ad un'analisi delle prospettive di mercato per i servizi di tipo tradizionale rispetto ai servizi innovativi. Evidentemente, a ciò dovrà legarsi una analisi delle dimensioni e delle prospettive di sviluppo della domanda al fine di identificare le possibili evoluzioni dei diversi mercati. In tal senso, in particolare, appare opportuno procedere ad una segmentazione della domanda per far emergere in misura più precisa i bisogni di determinate tipologie di clienti o di specifiche aree geografiche, in relazione a servizi tradizionali e/o innovativi. Infine è opportuno evidenziare sia le modalità distributive adottate sia le politiche (ed i relativi strumenti) di informazione e comunicazione con i clienti dei servizi.

L'analisi della concorrenza si riferisce invece allo studio del profilo dei principali concorrenti e delle strategie da questi adottate. In tal modo è possibile realizzare, anche in un'ottica di benchmarking, un'analisi dei propri punti di forza e di debolezza sui diversi mercati.

Oltre all'analisi della concorrenza è inoltre opportuno procedere alla considerazione degli accordi in essere con altri partner ed ai progetti di collaborazione interaziendale. In tal senso è necessario evidenziare sia le politiche aziendali in materia, sia gli accordi e le collaborazioni esistenti sia le iniziative in corso di realizzazione o che si ritiene di avviare in prospettiva.

Infine, l'analisi dei mercati di approvvigionamento consente di identificare le principali fonti di approvvigionamento di beni e servizi, valutando sia le condizioni

⁴⁴ Sul tema delle strategie di mercato, si veda M. Porter, *La strategia competitiva. Analisi per le decisioni*, Bologna, Tipografia Compositori, 1982.

economiche sia i livelli qualitativi delle forniture. Al riguardo, il business plan deve far emergere le politiche aziendali adottate nei confronti dei fornitori e, in particolare, le eventuali politiche di collaborazione adottate in una logica di lungo termine con i principali fornitori.

La quarta sezione, infine, si riferisce alle performance economico-finanziario-patrimoniali. Il business plan deve evidenziare sia le performance raggiunte negli anni trascorsi sia le prospettive economico-finanziarie per l'anno di riferimento e per quelli successivi. Per quanto riguarda gli anni trascorsi, il business plan deve evidenziare le performance economico-finanziarie raggiunte e la struttura patrimoniale in essere, così come deriva dall'analisi dei bilanci d'esercizio. Per quanto concerne invece le previsioni dei risultati futuri, il business plan deve mettere in luce i più significativi dati di sintesi della programmazione budgetaria e dei piani triennali. Al riguardo, appare inoltre opportuno che il documento consideri specificamente sia le politiche tariffarie adottate sia i programmi di investimento e le modalità di finanziamento. In termini di politiche tariffarie⁴⁵ è necessario evidenziare i vincoli tariffari e le scelte aziendali in termini di strutture tariffarie e diversificazione delle tariffe stesse, a seconda delle tipologie di clienti (es. utenze domestiche o industriali) e di servizi (es. servizi tradizionali o innovativi). Per quanto riguarda gli investimenti ed i finanziamenti è invece necessario esplicitare le relative politiche ed i riflessi sulle performance di bilancio.

In un'ottica di holding, è opportuno che l'ente locale proceda, a consuntivo, alla redazione di un *bilancio consolidato*. Infatti, in armonia al processo di esternalizzazione dei servizi dell'ente locale verso aziende da questi controllate, risulta essere sempre più rilevante l'esigenza di redarre un bilancio consolidato a livello di gruppo⁴⁶. Parallelamente al progressivo aumento delle attività svolte da soggetti controllati aumenta l'esigenza di consolidare i risultati ottenuti dalle singole aziende in modo da poter verificare le performance complessive del gruppo. Del resto, anche il testo unico, all'art. 230, fa un esplicito riferimento al tema del consolidamento dei conti. Tale articolo, al comma 6, prevede che il regolamento di contabilità degli enti possa richiedere la compilazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne ed esterne. L'articolo 230 prevede inoltre che possano anche essere redatti specifici conti patrimoniali di inizio e fine mandato degli amministratori. Sebbene la normativa preveda tale possibilità di consolidamento deve essere tuttavia anche osservato che il consolidamento dei conti non è reso obbligatorio e che, comunque, esso è riferito solo allo stato patrimoniale senza alcun riferimento al conto economico. Sembra cioè prevalere un orientamento verso una logica di controllo del mantenimento dell'integrità del patrimonio pubblico piuttosto che un orientamento verso la valutazione delle performance economiche complessive dei servizi pubblici controllati e gestiti dall'ente locale, e quindi alla valutazione rapporto tra utilità prodotte e risorse consumate. Infatti, ai fini della valutazione sul grado di economicità complessiva del gruppo sarebbe opportuno che l'ente procedesse alla redazione del bilancio consolidato complessivamente inteso, riferito quindi sia allo stato patrimoniale che al conto

⁴⁵ Sull'argomento B. Passaponti, *I prezzi politici nei servizi di pubblica utilità. Riflessi economico aziendali*, Pisa, S.E.U., 1984

⁴⁶ Sul tema del bilancio consolidato si veda S. Terzani, *Il bilancio consolidato*, Padova, Cedam, 1990.

economico. Tale documento potrebbe costituire una valida fonte informativa sia ai fini interni sia ai fini esterni. In tal modo infatti, l'ente potrebbe conoscere le proprie performance economico, finanziarie e patrimoniali in termini di gruppo, ed i cittadini potrebbero avere la dovuta informazione, anche in una ottica di accountability, di come siano state complessivamente spese le risorse dell'ente per i servizi pubblici locali⁴⁷. Si consideri, al riguardo, che l'applicazione dei principi di sussidiarietà ed il progressivo aumento dei livelli di autonomia finanziaria degli enti, legati alla tendenza verso logiche di federalismo fiscale, permette ai cittadini una maggiore percezione del rapporto tra i sacrifici sostenuti (tramite i prelievi fiscali, sempre più a livello locale) ed i benefici ottenuti a livello locale (tramite i servizi prodotti dall'ente locale). Infine, non può non essere considerato che un bilancio consolidato permetterebbe anche una migliore valutazione dell'adeguatezza economica delle scelte di esternalizzazione, tramite un confronto tra le performance dell'ente nel corso del tempo in aderenza al grado di esternalizzazione dei servizi.

Per quanto riguarda, infine, il ruolo dell'ente locale quale *titolare della funzione pubblica*, si vuole porre in evidenza che l'ente locale deve prestare una particolare attenzione nei confronti dei livelli quali-quantitativi dei servizi prodotti dalle aziende che sono risultate aggiudicatrici della gara di concessione del servizio. Il caso in cui l'ente locale abbia un ruolo di sola authority, si realizza infatti quando la gestione del servizio pubblico locale è stata affidata a società di capitale non controllate tramite partecipazione azionaria dall'ente. La funzione pubblica, tuttavia, come più volte osservato, rimane in capo all'ente locale, e gli organi di governo dell'ente saranno giudicati a fine mandato anche sulla base della qualità percepita dei servizi pubblici locali e del loro contributo allo sviluppo sociale ed economico del territorio. In un'ottica di authority l'ente deve dunque predisporre e richiedere alle aziende la trasmissione di report che considerino la quantità e la qualità dei servizi offerti, oltre che gli investimenti effettuati. In tale ambito diviene cruciale, in particolare, il controllo dei parametri che sono stati definiti in sede di aggiudicazione della gara e che sono poi stati tradotti in sede negoziale nel contratto di servizio e nella carta dei servizi. I livelli quali-quantitativi di risposta ai bisogni dei cittadini ed i necessari investimenti per garantire i livelli delle prestazioni future devono dunque essere specificamente definiti nel contratto di servizio, che è lo strumento negoziale che lega l'ente con l'azienda aggiudicataria dell'affidamento. E' quindi necessario, da parte dell'ente locale, un accurato monitoraggio del grado di rispondenza delle attività dell'azienda a quanto stabilito nel contratto di servizio, stabilendo a priori anche le sanzioni per le eventuali inosservanze. La carta dei servizi, invece, è lo strumento che lega direttamente l'azienda di servizi pubblici locali ai cittadini, al fine di comunicare gli standard qualitativi programmati dall'azienda. In questo modo il cittadino è (o dovrebbe essere) consapevole degli standard qualitativi di cui ha diritto, anche in modo da poter esercitare azioni di tutela (ristoro e rimborso) nel caso gli standard qualitativi indicati non siano raggiunti. Sebbene la Carta dei servizi colleghi direttamente l'azienda di servizi pubblici locali ai cittadini è tuttavia evidente che l'ente locale ha un ruolo fondamentale nella definizione di quali saranno gli standard

⁴⁷ Al riguardo, A. Buccellato, *I controlli nelle pubbliche amministrazioni: l'accountability ed il sistema informativo* in Farneti G., Vagnoni E. (a cura di) *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 1997

qualitativi che l'azienda dovrà garantire. In tal senso il processo di definizione degli standard si avrà tramite la predisposizione da L'ente locale dovrà dunque predisporre, quale parte integrante del bando di gara, uno schema di standard qualitativi che l'azienda aggiudicataria del servizio si impegna a rispettare. Tali standard dovranno quindi essere successivamente riportati sia nel contratto di servizio (in modo da regolare i rapporti tra ente locale e l'azienda) sia nella carta dei servizi (in modo da regolare i rapporti tra l'azienda ed i cittadini).

1.6 I contratti di servizio (O. Beni)

L'intervento diretto degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici: breve cenni storici

L'intervento degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici ha rappresentato storicamente una tendenza diffusa a livello italiano motivata prevalentemente dal fatto che gli investimenti necessari a soddisfare le esigenze primarie della collettività, se sostenuti da un privato, avrebbero determinato una incidenza troppo elevata dei costi di gestione al punto da rendere eccessivamente onerosa la fruizione del servizio offerto da parte dell'utenza.

Al riguardo, la municipalizzazione dei servizi pubblici costituì una risposta significativa al problema in quanto furono gli enti locali, attraverso la creazione dell'"azienda municipalizzata" a sostenere gli investimenti, la produzione e l'offerta di servizi ritenuti indispensabili.

Tale forma di economia pubblica, rappresentò l'intervento diretto degli enti locali nel settore produttivo dei servizi, al fine di assicurarne la regolare erogazione per il soddisfacimento di bisogni essenziali alla vita delle comunità locali.

Fu successivamente introdotta la forma di gestione consorziale dei pubblici servizi che avrebbe dovuto risolvere il problema della dimensione territoriale comunale prevista per le aziende municipali il cui "mercato" non poteva travalicare il limite territoriale dell'ente locale di appartenenza.

La tipologia delle forme di gestione dei pubblici servizi locali, oltre a quelle indicate, prevedeva l'utilizzazione di altre e diverse modalità, quali ad esempio: la conduzione in economia del servizio: senza cioè la creazione di una struttura più o meno autonoma ma con l'intervento diretto degli esistenti settori comunali, oppure con azienda speciale o in altri casi, in particolar modo per servizi che presentavano particolarità tecnologiche, con concessione a soggetti privati.

In sintesi, possiamo considerare i seguenti tratti caratteristici differenziali tra le varie forme indicate, ovvero:

a) fra le modalità gestionali, quella in economia, come già accennato, diverge sostanzialmente da quella attuata a mezzo di azienda speciale in quanto il servizio in economia è condotto attraverso gli organi ordinari dell'amministrazione locale, cioè senza l'autonomia propria dell'azienda speciale.

L'azienda speciale, pur disponendo di autonomia gestionale, contabile e finanziaria, rappresenta un organo del Comune, non è dotata di personalità giuridica, tanto che in base al t.u. 2578/1925 non può "modificare l'oggetto del servizio pubblico già deliberato, spettando ogni competenza al riguardo all'amministrazione comunale e, funzionalmente, al Consiglio comunale.

Tale forma di conduzione si riflette, pertanto, sia sull'organo che ad essa provvede, che è la giunta comunale; sia quanto al personale, che è personale comunale; sia sulla contabilità, che non è separata dalla contabilità del Comune gestore del servizio; sia, infine, sui provvedimenti relativi al servizio, che sono provvedimenti tipici del Comune.

Invece, con la concessione a soggetti privati "l'ente pubblico conserva la titolarità del servizio e ne affida l'esercizio materiale ad un soggetto privato che, pertanto, diviene titolare di un ufficio, ma ne è titolare non già burocratico, bensì "contrattuale".

Si è creato in questo modo un sistema economico- produttivo centrato sull'intervento pubblico locale e statale. L'azienda, legata al Comune-imprenditore, è l'espressione del più vasto ambito di intervento pubblico collegato alla figura dello Stato imprenditore.

Invero, lo Stato, in una visione essenzialmente centralista, ha contribuito al diffondersi della forme di gestione pubblica anche a livello locale, concorrendo alla realizzazione di opere collegate ai servizi pubblici locali, come il finanziamento concesso per costruire acquedotti, reti fognarie, depuratori. Per la realizzazione di questo tipo di opere, sono state sovente centralizzate le funzioni progettazione e di realizzazione, per cui le opere sono state fornite unitamente ai progetti e ai finanziamenti.

L'accentramento delle funzioni nel settore dei pubblici servizi, se da un lato ha risolto il problema della scarsità di risorse attraverso i finanziamenti statali, dall'altro ha portato ad una limitazione della concorrenza fra i produttori di impianti, con conseguente decadimento dell'innovazione, della ricerca e della tecnologia, con costi sociali ed economici aggiuntivi, che si sono scaricati sul sistema. E' da sottolineare che non molta attenzione è stata posta agli aspetti collegati alla gestione delle opere realizzate, all'ammortamento e alle risorse necessarie per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti. Nel tempo, la mancata attenzione alla copertura dei costi di gestione ha determinato da un lato, il degrado funzionale delle strutture e delle impianti e, dall'altro, l'eccessivo peso degli oneri per la copertura dei disavanzi di gestione delle imprese pubbliche sui bilanci degli enti e sulla fiscalità generale

I risultati della gestione delle aziende pubbliche locali sono altresì, collegati al carente sistema dei controlli della pubblica amministrazione, essenzialmente legati agli aspetti formali e non ai risultati conseguiti.

Nel corso dei decenni, mentre sono mutate le situazioni economiche, sociali e politiche, e si è modificata la stessa concezione di servizio pubblico, i modelli gestionali sono rimasti immutati e gli interventi legislativi non sono riusciti ad incidere sul sistema, se non con norme riguardanti l'assetto contabile e il controllo formale della contabilità. Il legislatore e le organizzazioni delle imprese municipali nel corso di decenni non hanno inteso adeguare l'assetto ad una logica più imprenditoriale, ma hanno assecondato la conservazione del sistema.

La gestione dei servizi pubblici: la situazione attuale

In passato le forme di gestione pubblica dei servizi ha svolto una funzione importante, soprattutto sociale, ma ora occorre introdurre elementi di competitività

in un sistema di monopoli pubblici che, di fatto, hanno bloccato ogni innovazione gestionale.

Nella situazione attuale, ancora una volta sono le stesse considerazioni economiche, sociali, tecnologiche che storicamente avevano determinato la scelta della municipalizzazione vengono per essere assunte come criteri di base per una scelta diversa: vale a dire una scelta più spinta verso la "privatizzazione" dei servizi collegata ad una politica di arretramento del "pubblico" dalla proprietà e dalla gestione. Il processo di "privatizzazione" nella sua espressione fondamentale dovrebbe consentire il raggiungimento di significativi livelli di economicità e qualità nella gestione e nell'offerta di servizi pubblici locali.

Infatti, non è pensabile che il Comune possa continuare a svolgere oltre alle funzioni di concedente anche quelle di gestore del servizio, di proprietario o di socio di riferimento dell'azienda pubblica e fatto importane, di tutore dell'utenza. Sulla base di tali considerazioni negli anni Novanta si è avviato lentamente un processo di riforma modernizzazione del sistema dei servizi pubblici che, se responsabilmente attuato, sarà in grado di concretizzare un beneficio diffuso sull'utenza, sulla finanza locale e sul sistema competitivo del Paese.

L'esigenza della regolazione del sistema di produzione ed erogazione dei servizi pubblici locali

In futuro la funzione dell'ente locale sarà sempre più caratterizzata come un intervento di regolazione del sistema della produzione e dell'offerta di servizi.

L'ente locale con i suoi interventi diventerà il punto di equilibrio fra gli interessi dei diversi soggetti che interagiscono nel sistema: l'ente pubblico, il privato, l'utenza.

Un esempio di come potrà evolversi la funzione dell'ente locale in tema di servizi pubblici è rappresentata dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, intitolata: "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità".

La finalità della legge la troviamo indicata all'art. 1, e viene così esplicitata:

- a) promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi, con adeguati livelli di qualità da conseguire in condizioni di economicità e di redditività;
- b) definizione di un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi degli utenti e dei consumatori;
- c) armonizzazione degli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse.

La legge 481/1995, oltre ad istituire l'Autorità di regolazione e di controllo per il settore del gas e dell'elettricità, prevede altresì l'istituzione delle "Autorità per i servizi di pubblica utilità", la disciplina generale per il loro funzionamento, le modalità di nomina dei membri di ciascuna Autorità, le norme a garanzia dell'indipendenza, con specifiche disposizioni in materia di incompatibilità, estese fino a quattro anni dalla cessazione dell'incarico.

In particolare, si prevede che l' Autorità sia composta da tre membri, di cui uno con qualifica di presidente, aventi natura di pubblici ufficiali, tenuti al segreto d'ufficio.

La nomina degli stessi ha durata settennale senza possibilità di rinnovo. Le funzioni di ciascuna Autorità nel perseguire le finalità della legge consistono essenzialmente nella formulazione di osservazioni e proposte da trasmettere al Governo e al Parlamento sui servizi da assoggettare a regime di concessione o di autorizzazione, nella proposta di schemi e variazioni delle concessioni e dei contratti di programma, nonché nel controllo del rispetto delle condizioni e delle modalità di accesso ai soggetti esercenti i servizi in aderenza ai principi della concorrenza e della trasparenza.

L'Autorità deve, altresì, verificare la conformità delle proposte di aggiornamento delle tariffe ai criteri stabiliti dalla legge e pronunciarsi in merito, sentiti eventualmente i soggetti esercenti il servizio.

L'attività dell'Autorità riguarda l'emanazione:

- delle direttive per la separazione contabile e amministrativa e la verifica dei costi delle singole prestazioni.
- di direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi, il controllo dello svolgimento dei servizi
- criteri per la valutazione di reclami e segnalazioni presentati dagli utenti o dai consumatori,
- modalità di controllo affinché ciascun soggetto esercente il servizio adotti e rispetti la carta del servizio pubblico. L'Autorità può richiedere ai soggetti esercenti il servizio informazioni e documenti sulle attività, effettuare i controlli in ordine agli obiettivi generali previsti dalle convenzioni e dai contratti di servizio.

In particolare, la tutela del consumatore è rafforzata dal potere, attribuito all'Autorità, di erogare sanzioni amministrative pecuniarie al fine di ricondurre i comportamenti degli operatori entro i limiti delle disposizioni comportamentali che ne disciplinano l'attività, nonché di sospendere l'attività di impresa, ovvero proporre al Ministro competente la sospensione o la decadenza della concessione.

I provvedimenti dell'Autorità possono essere oggetto di ricorsi che rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, pertanto del Tribunale amministrativo regionale ove ha sede l'Autorità.

La regolazione del sistema di produzione ed erogazione dei servizi pubblici locali: una funzione determinante per l'ente locale

La regolazione dei pubblici servizi locali rappresenta la condizione per l'attuazione degli annunciati processi di liberalizzazione e di privatizzazione, al fine di assicurare servizi di livello qualitativo e di efficienza superiori agli attuali.

Una serie di eventi sta conducendo al superamento della concezione monopolistica, pertanto l'aspetto della regolamentazione, trascurato fino a metà degli anni Novanta, costituisce un dovere non più eludibile per la pubblica amministrazione;

L'intervento di regolazione dovrebbe consentire e promuovere ampi recuperi di efficienza e di qualità, che gli assetti di regolazione esistenti si sono rivelati sostanzialmente incapaci di ottenere.

Il quadro che si delinea per i pubblici servizi nei prossimi anni è, quindi, notevolmente più complesso che nel passato: vi sarà una molteplicità di operatori, sia privati che pubblici che opererà in un regime di sostanziale concorrenza.

L'attività di regolazione in questo contesto diverrà anch'essa più complessa. Essa richiederà, ancor più di quanto già oggi non lo richieda, un regolatore dotato di elevata competenza tecnica, capace di tenere sotto continua osservazione l'andamento del mercato, di affrontarne i complessi problemi tecnici con assoluta indipendenza rispetto agli operatori pubblici e privati e di intervenire rapidamente in risposta al mutare delle condizioni tecnologiche.

La funzione di regolazione dovrà quindi essere fundamentalmente orientata, da un lato, alla tutela dell'utente anche attraverso la promozione ove possibile della concorrenza e, dall'altro, a fornire ai soggetti regolati un quadro normativo sufficientemente stabile e prevedibile per quanto riguarda il perseguimento dell'equilibrio aziendale tra prezzi e costi.

I metodi di regolazione non possono essere intesi in senso assoluto, ma tendono ad assumere particolari caratteristiche in relazione ai diversi settori, all'evoluzione degli aspetti tecnologici e di mercato e alle dimensioni dei territori su cui operano i singoli gestori.

La regolamentazione, a seconda delle diverse realtà e ambiti in cui interviene, costituisce un ausilio importante. Schematizzando, si può dire che esistono due tipi di regolamentazione:

- a) il primo è quello di una regolamentazione che elimina tutti i vincoli ingiustificati con lo sviluppo di un intervento di delegificazione e di semplificazione amministrativa;
- b) un secondo tipo è quello della struttura e del contenuto del contratto di servizio

L'evoluzione legislativa del contratto di servizio come strumento di regolazione della gestione dei servizi pubblici locali

In un quadro generale che assicuri la costante competizione nel mercato degli operatori, occorre trovare anche per i singoli settori un sistema di regole per definire i rapporti fra ente concedente e soggetto "affidatario" del servizio. Allora, è necessaria la predisposizione di strumenti e metodologie atti a monitorare la corretta attività del gestore.

Una modalità che conserva ancor oggi una forte capacità di regolazione dei rapporti tra il concedente e l'affidatario di un servizio è quella del "contratto di servizio".

L'ente pubblico concedente, a causa di proprie carenze tecniche, non è mai stato in grado di intervenire con i dovuti controlli sull'operato del gestore, per cui l'unico intervento significativo riguardava i trasferimenti a copertura delle perdite di gestione a carico del bilancio. In passato i contratti di servizio, se predisposti, assumevano un carattere formale e ripetitivo e non potevano essere considerati strumenti regolatori dell'erogazione del servizio.

Oggi, invece, il contratto di servizio assume una rilevante importanza per gli enti, specie nei comuni di minori dimensioni, che per limitatezza di risorse tendono ad affidare a terzi l'espletamento del servizio pubblico. Infatti, l'ente attraverso questa modalità di gestione evita il ricorso ad assunzione di personale e alla creazione di

una struttura immobiliare e strumentale per lo svolgimento dell'attività relativa alla fornitura del servizio.

Va riconosciuto che anche in passato il legislatore ha dedicato una particolare attenzione ai contratti di concessione con l'imprenditoria privata. In effetti, il Testo Unico per la finanza locale 1175/1931, disciplina la concessione all'industria privata, prevedendo che l'Ente locale, nei relativi contratti, stabilisca norme intese a definire, fra l'altro, la regolare manutenzione degli impianti per l'intero periodo della concessione, la rigorosa osservanza delle tariffe per le prestazioni da fare agli enti e ai privati, la vigilanza sul funzionamento del servizio, le modalità per il trasferimento al Comune o alla Provincia, alla scadenza del contratto, degli immobili, degli impianti, anche se di pertinenza del concessionario, le penalità per l'inosservanza degli obblighi contrattuali, i casi di decadenza e le modalità per la definizione delle relative controversie.

L'Ente locale, pertanto, da decenni ha la possibilità di svolgere funzioni di vigilanza e di controllo, nei rapporti con l'industria privata, seppure con le limitazioni di carattere oggettivo dovute alla carenza di specifiche professionalità.

Semmai, paradossalmente, era mancata fino a oltre un decennio fa la possibilità di procedere in modo analogo nei confronti delle aziende pubbliche. A questo limite si è posto rimedio con l'emanazione delle seguenti leggi:

- la legge 142/1990 che in merito all'azienda speciale, stabilisce l'intervento dell'ente locale per determinare le finalità e gli indirizzi, per esercitare la vigilanza e verificare i risultati.
- La legge 29 marzo 1995, n. 95, che ha convertito con modificazioni il d.l. 31 gennaio 1995, n. 6, sancisce all'art. 4, comma 5, che, ai sensi dell'art. 23, comma 6, della legge 142/1990, sono fondamentali, oltre al bilancio di esercizio, al conto consuntivo e ai bilanci economici di previsione pluriennali e annuale, "il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti fra Ente locale ed azienda speciale" .

Il legislatore solamente a partire dal 1995 si è reso conto che era necessario disciplinare formalmente la finalità, gli indirizzi, la programmazione e la vigilanza sulle aziende pubbliche locali.

Il contratto di servizio, quindi, come regolatore anche con il fornitore pubblico ha quindi un'origine recente, mentre fin dal 1931 era disciplinato il rapporto fra ente locale e concessionario privato.

Un primo intervento concreto a livello legislativo relativo alla definizione di tale strumento si è avuto con la legge 31 gennaio 1994, n. 36 attualmente ancora in fase applicativa. La legge in oggetto, pur interessando un particolare settore di intervento quale quello relativo alla gestione "dell'acqua" in particolare, all'art. 11 prevede, al comma primo, l'adozione di una "convenzione tipo" corredata dal relativo disciplinare da parte della Regione per regolare i rapporti fra gli Enti locali e i soggetti gestori dei servizi idrici integrati.

La convenzione, ed è questo l'argomento che ci interessa, fra l'altro, deve definire:

- a) i criteri per definire il piano economico-finanziario per la gestione integrata del servizio;

- b) le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio, il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti;
- c) le penali e le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile;
- d) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dagli Enti locali e loro aggiornamento, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze.

Ulteriori interventi legislativi si sono successivamente preoccupati di considerare anche la salvaguardia dei diritti dell'utenza. Si consideri, a questo proposito, anche il d.P.R. 533/1996, in attuazione dell'art. 12 della legge 498/1992, che propone disposizioni analoghe in riferimento alla costituzione di società miste a maggioranza privata. Con questo provvedimento, all'art. 5, si definiscono:

- i rapporti fra l'Ente pubblico e la società con convenzioni finalizzate al corretto svolgimento del servizio;
- l'attribuzione all'ente concedente degli opportuni strumenti per la verifica dell'economicità della gestione e della qualità dei servizi, anche in relazione alle esigenze dell'utenza.

La definizione della struttura del contratto di servizio come strumento di controllo da parte dell'ente committente

Il contratto di servizio, come strumento di regolazione dei rapporti fra committente e gestore, è per la prima volta previsto con il D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, intitolato "Conferimento alle regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59".

Tale testo normativo, come spesso accade, pur riguardante la specifica disciplina di una determinata materia, porta con sé alcune disposizioni di carattere generale proprio con riferimento alla forma e al contenuto del contratto di servizio.

Questo tipo di contratto viene definito dalla legge citata come: " un documento atto ad assicurare, nello svolgimento del servizio, la completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili.

Tale sintetica proposizione apre la strada ad una serie più ampia di considerazioni relative al "contenuto" del contratto, la cui applicazione presuppone l'esistenza di una realtà aziendale nella quale l'attività non può che essere continuamente svolta sulla base dei noti principi di economicità ed efficacia della gestione. Invero, un qualsiasi gestore pubblico o privato non potrebbe aderire un contratto di questo tipo se non si trovasse nella condizione di poter soddisfare i vincoli economici ed operativi posti dalle norme sottoscritte.

Infatti, vi è da segnalare che, nel rispetto, fra l'altro, delle normative comunitarie, nella legge citata si definiscono gli elementi riguardanti il contratto di servizio, fra i quali i più importanti sono:

- il periodo di validità;
- le caratteristiche dei servizi offerti e il programma di esercizio.
- gli standard qualitativi minimi del servizio;
- la struttura tariffaria adottata;

- l'importo eventualmente dovuto dall'Ente pubblico all'azienda "affidataria" del servizio per le prestazioni oggetto del contratto e le modalità di pagamento, nonché eventuali adeguamenti conseguenti a mutamenti della struttura tariffaria;
- le modalità di modificazione del contratto successivamente alla conclusione;
- le garanzie che devono essere prestate dall'azienda che gestisce il servizio;
- le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto;
- la ridefinizione dei rapporti, con riferimento ai lavoratori dipendenti e al capitale investito, dal soggetto esercente il servizio pubblico, in caso di forti discontinuità nella quantità di servizi richiesti nel periodo di validità del contratto di servizio;
- l'obbligo dell'applicazione, per le singole tipologie del comparto relativo al settore di attività svolta, dei rispettivi contratti collettivi di lavoro.

Inoltre, viene stabilito che l'importo eventualmente dovuto dall'Ente pubblico all'azienda di gestione può essere soggetto a revisione annuale, con modalità da prevedersi nel contratto, allo scopo di incentivare i miglioramenti di efficienza.

Si prevede, altresì, che i contratti di servizio, nel rispetto delle disposizioni comunitarie, devono avere caratteristiche di certezza finanziaria, di copertura di bilancio e prevedere un progressivo incremento del rapporto tra ricavi e costi operativi.

Non vi è dubbio che il quadro contrattuale, così definito e magari ampliato da norme specifiche riguardanti il particolare settore di attività, risulti vincolante per le parti e, soprattutto, diventi lo strumento per una efficace azione di controllo da parte dell'ente locale che in veste di committente può esercitare la sua funzione di regolazione dell'offerta del servizio alla propria comunità.

Il contratto di servizio: una esemplificazione sulla gestione della manutenzione del patrimonio Immobiliare di un ente locale: i vantaggi

Dal recepimento della direttiva CEE 92/50 dal DPR 157/95, è possibile gestire la manutenzione di patrimoni immobiliari complessi mediante **contratti di servizi**, che offrono notevoli vantaggi per l'ente locale.

Nell'esempio di tipologia contrattuale presentato, l'obiettivo posto dall'ente locale è quello di mantenere in efficienza funzionale il proprio patrimonio.

In particolare, il contratto definisce e regola il rapporto fra l'ente, che ha il compito di decidere gli interventi e controllare che vengano eseguiti, e un soggetto che progetta, organizza la propria struttura aziendale o quella di altri (coinvolti come subappaltatori), ed esegue o fa eseguire gli interventi.

L'obiettivo che si pone l'Amministrazione con questo contratto è quello di disporre di uno strumento idoneo per la gestione del patrimonio comunale che consenta di mantenerlo funzionale all'uso ed agli scopi istituzionali.

L'oggetto del contratto consiste nella gestione della manutenzione del demanio e del patrimonio, ovvero:

- a) degli edifici e relativi impianti tecnici,
- b) attrezzature ed arredi scolastici,
- c) degli impianti di pubblica illuminazione,

- d) della segnaletica orizzontale e verticale comprendendo anche la semaforica,
- e) delle strade e del suolo pubblico e ad uso pubblico e arredo urbano, delle aree a verde e del verde e relativi accessori,
- f) delle fognature e dell'acquedotto di proprietà del comune;

Importante segnalare che la specificità del contratto consiste nell'approccio di "servizio integrale", in quanto si tratta di gestire la manutenzione non più come una serie di piccoli interventi settoriali e parcellizzati, ma come un servizio unitario.

I vantaggi di carattere operativo risultano importanti in quanto:

- viene concessa, in deroga ai principi generali, la possibilità di evitare il ricorso alla progettazione preliminare;
- viene prestabilita la "manutenzione programmata" con la quale è possibile dar corso ad un qualsiasi intervento in tempi congrui per evitare l'insorgere dell'intervento d'urgenza, salvo nei casi assolutamente imprevisi ed imprevedibili;
- la progettazione esecutiva è a carico dell'appaltatore che la pone in sviluppo prima di ricevere l'eventuale ordine di esecuzione;
- non è necessario attribuire singoli incarichi di progettazione per ciascun intervento.

I vantaggi dal punto di vista amministrativo e contabile si riscontrano in una semplificazione procedurale, infatti:

- a) Non è necessario fare la contabilità delle opere sulla base della disciplina dei Lavori Pubblici, a volte troppo complessa, per cui le operazioni di controllo e di contabilità sono più agili e facili;
- b) nonostante in genere ci siano migliaia di interventi gestiti, si pagano solo poche fatture all'anno e si fa un solo appalto a valenza pluriennale anni per tutti gli interventi di manutenzione;

I vantaggi dal punto di vista del controllo da parte del Comune si riscontrano nei seguenti aspetti contrattuali:

- c) l'Appaltatore funge da mano operativa del Comune, per conto del quale sviluppa ed aggiorna ogni giorno la programmazione degli interventi periodici e/o programmabili;
- d) il Comune ha il controllo della situazione, sapendo ogni mattina dove sono gli operai dell'appaltatore e quale successione degli interventi si prevede di realizzare nel corso della giornata;
- e) si ha un unico responsabile di tutti gli interventi manutentivi di qualsiasi tipo (per esempio all'interno di una scuola), indipendentemente dalle specializzazioni richieste per eseguirli: muratori, fabbri, elettricisti, falegnami; In questo modo si evita il ricorso a una pluralità di contratti di manutenzione;
- f) si possono accorpate appalti tradizionalmente diversi quali la manutenzione, il riscaldamento e le pulizie;

g) l'Appaltatore deve garantire il funzionamento di tutti quei tipi di appalti in cui a fronte di un corrispettivo si può pretendere una prestazione globale (esempio: ascensori o impianti di sicurezza);

Inoltre, ulteriori vantaggi sono riscontrabili nel funzionamento di un sistema informativo unico che garantisce un flusso informativo di collegamento tra Comune e Appaltatore e che consente di avere un controllo, in tempo reale:

- di quello che si dovrebbe fare
- di quello che si è deciso di fare .di quello che si sta facendo
- di quello che si è fatto (memoria storica)
- di quanto si sta spendendo per centro di costo

Il sistema informativo per il controllo dell'attività prevista dal contratto

Nel contratto è precisato che una particolare cura deve essere riservata alla gestione informatica per la quale l'Appaltatore fornirà un sistema informativo, completo di software ed hardware e delle apparecchiature di comunicazione necessarie in grado di fornire in tempo reale tutte le informazioni richieste, ed in particolare la fornitura di tutti i dati, disaggregati e di sintesi, aggiornati che l'Amministrazione riterrà necessari per avere per gestire adeguatamente un sistema di controllo di gestione, quali:

1. la conoscenza dello stato manutentivo del patrimonio e degli "impianti" in genere;
2. la conoscenza dell'iter del processo manutentivo dal manifestarsi dell'esigenza alla memoria storica;
3. la conoscenza dello stato di avanzamento degli interventi e dei progetti.
4. la programmazione degli interventi da fare;
5. le somme spese nell'ambito dei vari budget al momento della richiesta;
6. la conoscenza dei costi di manutenzione per "impianto";
7. la documentazione degli interventi eseguiti e relativi importi;
8. gli allegati alla fatturazione per la contabilità ed il controllo degli importi e della corretta esecuzione degli interventi
9. le tabelle di sintesi per settore di intervento e indicative dei dati di: manodopera, materiali, opere finite;
10. le tabelle di controlli incrociati di gestione, in grado di evidenziare anomalie fra i diversi tipi di dati e/o informazioni;
11. i documenti giustificativi dei lavori organizzati in maniera da facilitare il loro controllo, le liste degli operai occorsi per ogni intervento.

La gestione del contratto di servizio

Tale gestione si esplica, dal momento della presa in carico degli "impianti" oggetto del contratto, attraverso:

- la custodia degli "impianti"
- la Gestione Tecnica

Le attività specifiche correlate alla gestione risultano particolarmente dettagliate sia sotto il profilo tecnico, sia con riguardo alle modalità operative. Infatti, l'appaltatore si impegna a realizzare:

- a) la formazione e gestione di una anagrafe degli edifici (scheda generale), nonché il rilievo di volumi e superfici degli edifici, e la manutenzione della stessa;
- b) la formazione dell'archivio della segnaletica stradale, rilievo e collocazione sulla cartografia e la manutenzione dello stesso;
- c) la formazione dell'archivio delle strade e pubblica illuminazione, il rilievo delle opere d'arte e l'anagrafe delle stesse, oltre alla loro manutenzione;
- d) le prestazioni tecniche consistenti in sopralluoghi e relazioni conseguenti;
- e) la stesura di preventivi e progetti per interventi;
- f) l'ottenimento delle varie autorizzazioni di Enti vari e la raccolta di certificazioni varie;
- g) la vigilanza continuativa sugli impianti per la pubblica incolumità.
- h) l'assunzione dei compiti e delle responsabilità in tema di sicurezza che competono al responsabile dei lavori, al coordinatore della progettazione, al coordinatore dell'esecuzione.

Particolarmente dettagliato risulta essere il quadro contrattuale per lo svolgimento degli interventi. Infatti, il contratto stabilisce che questa gestione comprende l'esecuzione di operazioni manutentive che si esplicano in:

- a) lavori di Pronto Intervento o Manutenzione estemporanea di qualsiasi tipo, su richiesta del comune, ma anche per attività accessorie e prestazioni di noli e manovalanza, compreso operazioni di pulizia ed eventuali opere di facchinaggio e trasporto.
- b) esecuzione di lavori a misura, generalmente per interventi manutentivi, conseguenti o meno a progetti e preventivi predisposti di qualsiasi tipo;
- c) esecuzione di operazioni di manutenzione programmata periodica con compilazione di un Registro relativo ad ogni edificio.

Inoltre, fra le operazioni programmate assumono grande importanza quelle relative al "monitoraggio" di strutture e impianti tecnologici per ogni settore di intervento, che potranno essere effettuate con ricognizioni a vista o con apposita strumentazione tecnica, ma che comunque dovranno individuare possibili problemi di qualunque ordine che possano presumibilmente provocare danno o pericolo alla pubblica incolumità.

Nel caso in cui si venisse a conoscenza di tale eventualità, l'Appaltatore è obbligato a darne immediata comunicazione, attraverso relazione descrittiva indicante cause e possibili rimedi, al Comune.

Ulteriori compiti assegnati all'appaltatore qualificano questo tipo di contratto come un vero "piano di lavoro" all'insegna della programmazione, del controllo e dell'individuazione di responsabilità. Infatti, è stata prevista una serie di attività riguardanti:

- a) un servizio di reperibilità al di fuori dell'orario di lavoro, da attuarsi durante tutto l'arco dell'anno, garantendo, a richiesta, l'intervento immediato di un tecnico e due operai specializzati con adeguata attrezzatura, ed inoltre la disponibilità in caso di neve di personale per interventi.

- b) la gestione del coordinamento degli interventi sul suolo pubblico, da chiunque debbano essere eseguiti, compresi gli erogatori di sottoservizi
- c) la progettazione di interventi di Manutenzione Straordinaria.

Un glossario per la comprensione del testo di un contratto di servizio

"Amministrazione": il Comune committente;

"Anagrafe": si intende la formazione e l'aggregazione in modo sistematico di dati anagrafici e vari finalizzata alla migliore gestione della manutenzione;

"Appalto": l'insieme delle opere e dei servizi da eseguire;

"Appaltatore": l'Impresa, costituita nelle forma di società commerciale prevista dalla legge, o la ditta individuale, l'Associazione temporanea di imprese, la Cooperativa, il Consorzio di Cooperative, la Società Consortile oppure G.E.I.E. (Gruppo Economico d'Interesse Europeo) costituito ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 91 n° 240, alla quale sia stato aggiudicato l'appalto dei servizi;

"Attività": il complesso delle operazioni elementari che si svolgono durante un intervento in forma organizzata e sotto la direzione di un responsabile;

"Canone": si intende il corrispettivo forfetario per una serie di prestazioni relative ad un servizio;

"Correttivo d'asta": si intende il ribasso unico, espresso in percentuale, offerto dall'Appaltatore ed accettato dall'Amministrazione con l'atto di aggiudicazione, su tutti i prezzi di Elenco Prezzi, sulle gestioni e sui compensi particolari per "Diritto di chiamata" o "bonus";

"Esecutori": si intendono i gruppi di lavoro che eseguono gli interventi;

"Diritto di chiamata" o "bonus": si intende una somma intesa a compensare il disagio organizzativo derivante dalla esecuzione non programmata, ma obbligatoria per contratto a tempi brevi, di un lavoro;

"Fase di Lavorazione": tale definizione identifica una particolare "lavorazione manutentiva finita" (riparazione sanitari, manutenzione condotte fognarie, ecc.) riconducibile ad una specifica professionalità (idraulico, edile, ecc.) al fine di poter documentare la tipologia degli interventi eseguiti per gestire un archivio storico degli stessi, predisporre i piani di manutenzione, rilevare i costi per categoria e professionalità;

"Gestione speciale": si intende un servizio per il quale l'Appaltatore, a fronte di un corrispettivo, si impegna a dare un risultato globale;

"Gestore del servizio" si intende la struttura dell'Appaltatore che si presenta come unica interfaccia verso la struttura comunale.

"Gestore dell'attività": il soggetto referente dell'Appaltatore per qualsiasi intervento e il depositario del Registro dell'edificio o "impianto".

"Impianti": si intende l'insieme dei settori di demanio e patrimonio sui quali è previsto l'intervento previsto dal contratto;

"Intervento in Reperibilità" si intende un intervento iniziato entro un'ora e mezzo dalla comunicazione ed eseguito in qualunque giornata dell'anno ed al di fuori del normale orario di lavoro;

"Intervento programmabile": si intende un intervento che si può pianificare a cadenza prefissate;

"Ordinativo" l'ordine di lavoro dato dal Comune all'Appaltatore, in genere per via informatica e seguendo una procedura prestabilita.

"Pronto Intervento" si intende un intervento estemporaneo non programmabile eseguito, in orario di lavoro, su ordine del Comune;

"Registro dell'impianto": è un documento dove vengono annotate operazioni di manutenzione periodica e/o programmata e verifiche strutturali e impiantistiche ed altre operazioni e che viene custodito a cura dell'Appaltatore e depositato:

a) per gli edifici, nell'edificio presso il Gestore dell'attività;

b) per tutti i rimanenti impianti, presso il responsabile dell'attività

"Responsabile dell'edificio": è una figura da individuarsi a cura del Comune e adibita a punto di riferimento per tutte le operazioni manutentive, quale responsabile della attività svolta all'interno del fabbricato e a cui si affida la custodia del "Registro dell'edificio";

"Supervisore del servizio": si intende il responsabile Tecnico incaricato dall'Amministrazione di sovrintendere al servizio e che rappresenta l'interlocutore ufficiale per l'Appaltatore all'interno dell'Amministrazione.

1.7 Il sistema tariffario (O. Beni)

1.7.1 Considerazioni generali

Premesse

Il termine TARIFFA viene comunemente usato con molte accezioni tanto da confonderne spesso il vero significato e le ragioni alla base della sua istituzione.

La nozione di tariffa richiama quella di "pubblico servizio", la quale non delineata dalla legislazione vigente, è presupposta dall'art. 43 della Costituzione che richiama, tra i servizi pubblici, quelli che hanno il connotato dell'essenzialità. In dottrina per Tariffa si intende la determinazione del prezzo unitario corrispondente a ciascun servizio pubblico "fatta dallo Stato, o con l'approvazione di esso se l'esercente è persona giuridica (ente) od organo-impresa (municipalizzate), ovvero società per azioni, a condizione che vi sia stato sociale".

L'offerta di servizi pubblici non necessariamente implica che lo Stato produca direttamente il servizio erogato. La tariffa può essere un modo con cui finanziare (in tutto o in parte) il costo del servizio pubblico erogato. Lo Stato può infatti acquistare il servizio dal mercato e offrirlo gratuitamente o con una compartecipazione al costo. Ecco che allora con "tariffa" si andrà ad intendere il costo che il beneficiario d'un servizio pubblico deve pagare all'atto del consumo. Esistono altri modi con cui lo Stato può finanziare l'offerta di servizi pubblici. Lo strumento maggiormente utilizzato è quello del prelievo tributario. In questo caso lo Stato coercitivamente preleva tributi (diretti o indiretti) senza che sussista alcuna relazione diretta con il beneficio connesso al servizio pubblico erogato. In particolare l'onere tributario sopportato dal contribuente prescinde dai benefici goduti dal consumo privato di servizi pubblici.

Ecco che allora le tariffe sono il prezzo che lo Stato fa pagare al consumatore di dati servizi offerti:

1) in modo monopolistico e coercitivo (si pensi alla tassa di immatricolazione per gli autoveicoli)

2) in competizione con il mercato (acqua, elettricità, rifiuti ecc...).

Nel primo caso il soggetto non ha alternative e in quanto fa una data scelta deve pagare la prevista tariffa. Nel secondo caso il soggetto, almeno formalmente, ha una possibilità di scelta anche se essa è di fatto spesso obbligatoria quando sussistono rendimenti crescenti di scala che creano condizioni per un monopolio naturale. La tariffa pubblica in assenza di esternalità positive e di particolari obiettivi sociali ispirati all'equità può essere uguale al prezzo che si avrebbe in condizioni di mercato. In tal caso però sorgono perplessità sull'opportunità che lo Stato si comporti come il produttore privato. Se lo Stato si comporta come produttore privato sembra preferibile che l'offerta sia garantita direttamente dal mercato. La tariffa di servizi pubblici in tutto o in parte fa riferimento al costo di produzione ma deve tenere conto della domanda individuale e della disponibilità a pagare dei soggetti.

Le ragioni alla base della Tariffa

E' ora necessario domandarsi quali siano le ragioni che determinano l'utilizzo di tariffe pubbliche piuttosto che altre forme di finanziamento.

La scarsità delle risorse costituisce un vincolo anche per lo Stato. **L'obiettivo è quello di usare in modo efficiente tali risorse sia a livello produttivo che allocativo.** Nel mercato il prezzo serve per attribuire un valore alle risorse scarse e per assegnare loro una priorità tra le varie alternative d'uso. La tariffa applicata ai servizi pubblici ha lo stesso obiettivo del prezzo: fare sì che lo Stato utilizzi in modo efficiente le risorse scarse disponibili anche alla luce della disponibilità a pagare dei soggetti beneficiari. Solo rispettando il criterio di efficienza lo Stato può massimizzare il flusso dei benefici sociali derivante dai servizi offerti. L'eventuale ricorso alla tariffa non ha quindi solo l'obiettivo di finanziamento del servizio quanto e soprattutto quello di produrre in modo efficiente. In presenza di una tariffa lo Stato ha una tangibile indicazione del valore che i beneficiari attribuiscono al servizio erogato. Con una tariffa positiva il consumatore acquista solo se il valore attribuito al bene è superiore o al limite uguale alla tariffa praticata. Maggiore è il surplus del consumatore più è grande il valore assegnato al bene dall'individuo e pertanto maggiore può essere, almeno formalmente, la tariffa praticata. In assenza di prezzo il consumatore è incentivato a consumare fino al punto in cui la curva dei benefici marginali (rappresentata nel grafico della curva di domanda) si annulla. In presenza di costi marginali positivi l'azzeramento dei benefici implica però uno spreco di risorse.

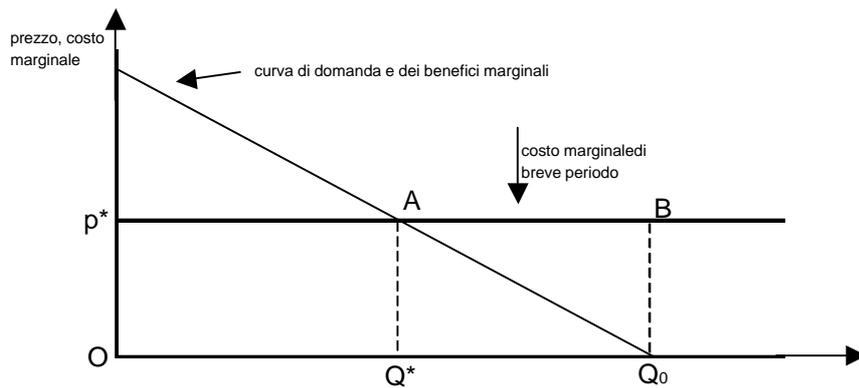


Grafico 1

Se il prezzo è zero il consumatore trascura ogni valutazione economica e in particolare non tiene conto dei costi di produzione. Si ha un eccesso di consumo che comporta un eccesso di produzione.

Il Grafico 1 raffigura la situazione che si può avere a fronte di un bene pubblico offerto gratuitamente o con una tariffa uguale al costo marginale di breve periodo. Al crescere della domanda i benefici marginali decrescono fino ad annullarsi come avviene nel punto Q₀.

Essendo i costi marginali positivi (e assunti come costanti nel grafico) nel punto Q₀ si ha un consumo e una produzione eccessivi con una perdita di benessere rappresentata dal triangolo ABQ₀ data dalla differenza fra il costo totale di produzione P*OBQ₀ e il beneficio totale P*OAQ₀. In presenza di prezzo P* uguale al costo marginale il consumatore razionale accresce il consumo fino al punto in cui il beneficio eguaglia il costo marginale ossia fino al punto A con una produzione pari a Q* < Q₀. La tariffa impedisce lo spreco di risorse in quanto stimola il consumatore a valutare il servizio almeno al suo costo marginale di produzione. La produzione Q₀ è maggiore di quanto i consumatori sono disposti a pagare qualora si tenesse conto del costo di produzione. Ciò accade in quanto con un prezzo zero i benefici marginali dopo il punto A pur essendo inferiore al costo marginale sono positivi e si azzerano solo in Q₀. Se si introduce un prezzo il consumatore razionale consuma al massimo fino al punto A in quanto andando oltre subirebbe una perdita dato che il beneficio sarebbe inferiore al costo marginale. L'assenza di tariffa inoltre crea le premesse per ulteriori sprechi. Poiché a prezzo zero la domanda tende all'infinito si creano le condizioni in base alle quali sussiste una continua carenza dell'offerta rispetto alla domanda. Se lo Stato cerca di annullare tale differenza si rischia di perpetuare lo spreco di risorse che solo un prezzo positivo può contrastare.

L'introduzione della tariffa in alcuni servizi pubblici non permette però di perseguire l'efficienza produttiva e allocativa in presenza di risorse scarse. Alcuni dei servizi pubblici sono infatti obbligatori: la registrazione degli autoveicoli e la scuola dell'obbligo sono tra i più evidenti. La tariffa per un servizio pubblico obbligatorio è considerata come un tributo non avendo il soggetto alcuna discrezionalità di scelta. La tariffa in questi casi si giustifica con il criterio del beneficio ma non con quello dell'efficienza. Un discorso analogo vale nel caso di tariffe applicate ai servizi pubblici caratterizzati da forte inelasticità della domanda. Al fine di evitare fenomeni di congestione e di limitare l'inquinamento urbano possono, ad esempio, essere introdotte tariffe per i parcheggi in date zone di una città. Se parallelamente però non viene potenziato il servizio del trasporto pubblico anche con incentivi al consumo del servizio stesso sussiste la possibilità che la domanda di parcheggi resti sostanzialmente immutata a meno che la tariffa sia drasticamente elevata. In generale quando la domanda di un servizio è (per ragioni diverse) in elastica rispetto al prezzo la tariffa consente di ottenere un gettito ma non risponde ad obiettivi di efficienza. Ciò accade in quanto i soggetti sono di fatto vincolati a una scelta e non possono mutare le preferenze alla luce della variazione dei prezzi.

Il monopolio, la tariffa e il controllo

Si è detto poco sopra che il prezzo è fattore determinante nella valutazione della qualità e dell'efficienza del servizio. Ma chi giudica se il prezzo è il "prezzo giusto"? In regime di mercato più o meno concorrenziale, il consumatore è arbitro nella scelta tra più fornitori, e, quindi, concorre direttamente alla definizione del prezzo "giusto", con tutte le limitazioni insite nel mercato imperfetto.

Per i servizi pubblici, il consumatore non ha scelta: ad esempio nel caso poi del servizio idrico la condizione monopolistica è aggravata dal fatto che, per vivere, il consumatore ha bisogno dell'acqua e quindi è "obbligato" all'acquisto, con una piccola, quasi insignificante, libertà di poter decidere della quantità da acquistare, che però deve essere sempre superiore ad una quantità minima dipendente dalle necessità indotte dalla qualità della vita e legate allo sviluppo socio-economico.

Poiché il consumatore non deve essere lasciato in balia del monopolista, pubblico o privato che sia, è d'obbligo istituire un adeguato controllo, che tenda a correlare il livello tariffario con il livello più generale della qualità del servizio offerto. Si deve evitare che al consumatore siano addossati gli oneri derivanti da sprechi, da un eccessivo lucro e dall'introduzione di tasse occulte.

Un buon controllo dovrebbe tendere anche ad evitare eccessivi costi gestionali, e cioè sperperi derivanti da poco oculata gestione: quindi, il controllo deve essere fondato su basi specialistiche sicure e su criteri metodologici appositamente studiati. Da qui deriverebbe la necessità del "confronto" tra le gestioni esistenti, confronto che dovrebbe essere adeguatamente pubblicizzato, da permettere al consumatore di esprimere in pubblici consessi la propria opinione sul livello del prezzo e del servizio.

A questo punto nasce la domanda: chi deve operare il controllo? Tornando all'esempio dei servizi idrici, questo è affidato, in Italia, al comune o al consorzio dei comuni, e così sarà anche dopo la legge 36/94 (cd legge Galli), che vede i comuni associati nell'ambito territoriale ottimale. Pertanto verrebbe spontanea la risposta: essendo questi enti autorità politiche che discendono il loro potere dell'elettorato, al quale, ogni qualche anno, sono tenuti a rispondere, il controllo economico in difesa del consumatore potrebbe essere esercitato direttamente dallo stesso ente, sia che provveda alla gestione con azienda speciale, sulla quale esercita potere regolamentare, sia con un concessionario privato, sul quale esercita lo ius concedendi.

Oppure il controllo può essere devoluto ad una autorità più elevata: lo Stato o la regione, che sono estranei alla titolarità della gestione.

Oppure possono esistere casi intermedi: negli Stati Uniti d'America le tariffe dell'acqua non sono solitamente soggette alla "Commissione statale dei pubblici servizi" quando il servizio è municipale, mentre sono sempre soggette all'approvazione della stessa Commissione quando sono praticate da un investitore privato.

Quindi la scelta dell'autorità di controllo dipende dal legislatore sovrano, il quale giudica della maturità democratica del popolo e della capacità amministrativa dell'autorità locale.

Price-cap

Oltre a chi deve controllare, è importante stabilire cosa deve essere controllato. Tenuto conto delle necessità di investimenti per colmare le deficienze strutturali e gestionali spesso lamentate nei servizi pubblici, deve essere abbandonato il metodo di controllo che viene chiamato, spregiativamente, "a piè di lista", ovvero come altri più eruditi lo chiamano, del cost plus, definizione che sembra troppo approssimativa. Il sistema finora praticato ha tenuto conto in termini molto modesti degli investimenti: al troppo modesto riconoscimento dell'ammortamento, e cioè alle aliquote fiscali troppo basse per una reale soddisfazione delle necessità di rinnovo e di autofinanziamento specialmente in mancanza di eque rivalutazioni monetarie, si è aggiunta la stortura "storica" di considerare le variazioni tariffarie solo se giustificate dai conti consuntivi. Così si è di fatto legalizzata la posizione deficitaria cronica degli esercizi.

L'innovazione a cui oggi si fa affidamento per uscire da una cronica sofferenza economica consiste nel price-cap, metodo introdotto in grande stile in Gran Bretagna per controllare, in termini di equità, le tariffe dei servizi pubblici anche se concessi ad imprese private. Il sistema del price-cap in Italia è stato previsto in generale, per tutti i servizi pubblici, dalla deliberazione CIP 18 dicembre 1991, n. 34, al fine di porre un limite massimo al tasso di crescita delle tariffe, determinato in funzione dell'andamento dell'inflazione e di un recupero di produttività ed efficienza dei gestori.

Alla base del price-cap è lo studio della variazione futura della produttività globale, o meglio, dell'incidenza di tutti i fattori della produzione, e cioè del costo totale unitario. Messi in relazione i traguardi da raggiungere e gli investimenti necessari, ipotizzato il corso della produttività globale, viene autorizzata una tariffa correlata a quella variazione dei costi, così permettendo di riscuotere in tempo reale le quote corrispondenti agli oneri finanziari degli investimenti in attesa di esaminare la contabilità a consuntivo.

A consuntivo viene invece effettuata la verifica degli investimenti e dei traguardi raggiunti e vengono operate le necessarie compensazioni.

È evidente che il sistema sia più equo ed è anche pensabile che possa permettere uno sviluppo favorevole per le nuove realizzazioni. Per contro, non può tradursi in un semplice concordato su definizioni non adeguatamente quantificate, ma deve essere basato su un controllo capillare e specializzato della congruità tecnica dei costi economici e finanziari. Altrimenti, senza un controllo adeguato sugli obiettivi raggiunti e sulle poste economiche e finanziarie dell'esercizio, il metodo del price-cap si tradurrebbe in un'applicazione di "piè di lista anticipato", mentre l'attuale cost plus sarebbe più conveniente definirlo come "piè di lista posticipato".

1.7.2 Le Tariffe: tipologie più importanti negli enti locali

Fonti di diritto

Nell'ambito delle Autonomie Locali, il nuovo Testo Unico sulla Finanza Locale, nel Titolo V Servizi e interventi pubblici locali, disciplina in modo organico i servizi pubblici trattando specificatamente delle tariffe di detti servizi, trovando nell'art. 117

fonte di regolamentazione. In esso si stabilisce che gli enti interessati approvano le tariffe dei servizi pubblici in misura da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione. Si stabilisce inoltre che i criteri per il calcolo della tariffa relativa ai servizi sono:

- la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare la integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario;
- equilibrato rapporto tra finanziamenti raccolti ed il capitale investito;
- l'entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto degli investimenti e della qualità del servizio;
- l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato.

Al comma due del medesimo articolo, viene definito che la tariffa costituisce corrispettivo dei servizi pubblici.

Oltre al testo unico, è stato realizzato dal decreto legislativo del 15 dicembre 1997, n. 446 un vero riordino della disciplina dei tributi locali, in attuazione alla legge delega del 23 dicembre 1996, n. 662 (contenente "misure di razionalizzazione della finanza pubblica").

La riforma ha mirato a razionalizzare il regime giuridico dei tributi locali e si è collocata nella tendenza legislativa, da tempo emersa, volta al superamento del sistema della "finanza derivata" e alla creazione di un sistema misto incentrato sulla compresenza di trasferimenti erariali e risorse proprie degli enti locali.

Sia pure nei termini di una formulazione astratta e di principio, l'art. 54, comma 3 della predetta legge ha riconosciuto ai comuni autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite, ed ha attribuito a successivi provvedimenti legislativi il compito di assicurare agli enti locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse delle tariffe. Sia la legge delega del 23 ottobre 1992, n. 421 - con la quale è stata realizzata la prima organica riforma dei tributi locali - sia il recente decreto legislativo del 1997, n. 446, si ispirano a quei principi. Si è avviata, in ambito locale, la sostituzione dei tributi con i canoni, con le tariffe ecc., ed è stata generalmente percepita come una scelta di modernità e di efficienza, volta ad instaurare un rapporto paritetico tra amministrazioni ed utenti, imperniato sul principio della controprestazione. Infatti, nella più recente legislazione finanziaria alla predilezione per il canone si aggiungono gli enfatici riferimenti alle "tariffe" con le quali sono state di recente sostituite la tassa sui rifiuti solidi urbani ed il canone, o diritto, per i servizi di disinquinamento delle acque.

Tipologie tariffarie e modalità di determinazione

Si sono identificate le ragioni per l'introduzione di una tariffa, ma non tutte le tariffe hanno caratteristiche uguali. Nella tassonomia tariffaria è possibile indicare le seguenti tariffe:

- a) *differenziali*, quando il prezzo varia secondo il variare delle unità di servizio usufruite, ma in misura meno che proporzionale (es. le tariffe ferroviarie);
- b) *proporzionali*, quando il prezzo varia in ragione delle unità di servizio usufruite (es. tariffe telegrafiche);
- c) *uniche*, quando consistono in un uguale pagamento da parte di tutti gli utenti, come accade nel servizio postale;

d) *graduali*, quando il prezzo non varia da una unità all'altra del servizio, ma da una classe o gruppo d'unità all'altra, in modo che, entro ogni gruppo, il prezzo è unico (es. tariffe per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani);

e) *a zone*, quando tenendo presente determinate situazioni obiettive (zone depresse, terremotate, alluvionate, ecc...) il prezzo è fisso per una determinata zona;

f) *per fini sociali*, quando lo Stato intende attuare una politica di intervento o di incentivo indiretto (abbonamento ferroviario per studenti e lavoratori pendolari, tariffe militari, ecc).

Poco agevole poi è il compito di determinazione delle tariffe soprattutto quando l'obiettivo è quello di coniugare insieme l'efficienza e l'equità. In generale la tariffa deve essere strutturata in modo tale da incentivare il soggetto a scegliere il consumo marginale sempre in base a una valutazione economica. La teoria economica insegna che in condizioni ideali (tipiche del mercato di concorrenza pura e perfetta) il prezzo deve eguagliare il costo marginale ossia il costo necessario per soddisfare l'ultimo consumatore che valuta il bene tanto quanto il costo variabile necessario per produrlo. Nella realtà purtroppo il costo marginale non sempre è di facile misurazione. Nella prassi aziendale si fa riferimento al *costo finanziario* di un bene al cui importo contribuiscono elementi quali il salario, l'affitto, il leasing, il costo delle materie prime e dei beni intermedi e così via. In aggiunta alle difficoltà di calcolo del costo marginale sorgono ulteriori problemi in merito a quale tipo di costo marginale utilizzare. In sostanza si tratta di scegliere se fare riferimento ai costi marginali di breve periodo (CMBP) o ai costi marginali di lungo periodo (CMLP). Nel caso del CMBP si tiene esclusivamente conto dei costi variabili mentre nel CMLP rientrano anche i costi di investimento (costi fissi). La teoria economica sostiene che il prezzo (tariffa) deve eguagliare il CMBP al fine di conseguire un'allocazione efficiente delle risorse considerando come dati gli impianti produttivi. L'uso del CMBP richiede però che la dimensione dell'impianto sia inizialmente ottimale così da minimizzare sia il costo unitario che il CMBP. Se viceversa la tariffa è fissata tenendo conto del CMLP (inclusivo dei costi fissi di investimento) sussiste il rischio che la tariffa sia troppo elevata causando una bassa domanda e quindi un impianto sovradimensionato. Inoltre l'impresa in questo caso non può adeguare la tariffa alle variazioni del CMBP connesse a mutamenti nel livello della domanda. Per molti servizi pubblici (acqua, gas, energia elettrica) gli investimenti fissi iniziali sono molto ingenti. I costi medi unitari tendono quindi a decrescere al crescere della domanda (caso dei rendimenti crescenti di scala). In simili condizioni il CMBP è sempre inferiore al costo medio unitario. Se quindi la tariffa eguaglia il CMBP (così come richiede il criterio di efficienza) l'impresa subisce una perdita che deve essere ripianata in qualche modo. In conclusione il criterio di efficienza richiede che la tariffa eguagli il CMBP ma ciò comporta un disavanzo per il produttore. Si tratta quindi di individuare concretamente metodi di determinazione della tariffa che evitino il disavanzo senza allontanarsi troppo dalla situazione di ottimo che si ha quando la tariffa uguaglia il CMBP. Le possibili alternative sono:

a) *tariffa uguale al costo medio unitario*, fa riferimento ai costi finanziari totali sostenuti (in sostanza costi fissi + costi variabili) divisi per la quantità prodotta. Questa tariffa non è efficiente (non consente di soddisfare il consumatore disposto a pagare il costo marginale) ma evita ogni perdita;

b) *tariffa in base all'incremento del costo medio unitario*, fa riferimento all'incremento di costo generato dall'ultimo consumatore ma in questo caso si tiene conto dell'aumento di tutti i costi (fissi, variabili, finanziari e sociali);

c) *Tariffa a più parti*, richiama in calcolo della tariffa in base all'incremento del costo medio unitario. Questo metodo trova impiego dalle imprese di pubblica utilità quando il consumatore necessita di essere allacciato a una data rete di distribuzione (telefono, gas, acqua, energia elettrica). In tal caso può essere usata una tariffa a due parti: una parte fissa al fine di far pagare al consumatore la quota individuale dei costi fissi e una parte variabile connessa all'effettivo consumo del servizio erogato. Così operando il produttore copre oltre che i costi variabili (tramite la parte variabile) anche i costi fissi (tramite la parte fissa) ed evita le perdite derivanti dall'uso di una tariffa uguale al costo marginale. La tariffa più parti si presta anche alla discriminazione dei consumatori a seconda della reattività della domanda individuale alla tariffa. Allo scopo di massimizzare l'efficienza la parte variabile della tariffa può essere accresciuta quando la domanda è in elastica al prezzo. Una simile scelta però solleva evidenti problemi di equità in quanto rischia di discriminare fortemente i poveri ossia i soggetti che fronteggiano un ventaglio più ristretto di scelte alternative dato il vincolo di reddito stringente.

Quadri applicativi

Focalizzando l'analisi delle tariffe pubbliche su due importanti servizi pubblici locali, i principali in ordine di costi e conseguentemente di gettiti, ma anche in termini di complessità di organizzazione degli stessi, non si può non parlare di rifiuti e di sistema idrico integrato, delle "tariffe" disegnate che sostanzialmente tendono, nella loro costruzione, a rispettare le analisi in precedenza svolte.

Entrambi i servizi sono stati interessati negli ultimi anni da normative specifiche che né hanno sempre più modificato impostazioni e finalità rispetto alle origini.

La materia dei rifiuti è stata quella che in più breve tempo è arrivata a basarsi su di una "tariffa" disegnata sulla base dei principi sopra enunciati e con i controlli dati dall'introduzione del price-cap.

Il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (meglio conosciuto come "decreto Ronchi"), emanato in attuazione delle direttive 91/156/Cee sui rifiuti, 91/689/Cee sui rifiuti pericolosi e 94/62/Ce sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, si configura - così come la citata legge n. 36 del 1994 (c.d. "legge Galli"), cui si affianca nell'individuazione dei principali "oggetti" della tutela dell'ambiente - come "legge di obiettivi", richiedendo quindi, per la sua pratica operatività, una complessa opera di specificazione ed attuazione da parte dello Stato e degli enti pubblici territoriali.

I principi-cardine che innervano l'intero provvedimento normativo, all'interno dei quali devono essere sistematicamente inquadrare e interpretate le singole disposizioni, sono così individuabili:

- a) principio di tutela dell'ambiente, da attuare tramite una gestione dei rifiuti che garantisca una elevata protezione dell'habitat naturale e della salute dell'uomo;
- b) principio della prevenzione, sia in ordine al volume di rifiuti prodotti (aspetto quantitativo), sia in ordine alla pericolosità dei medesimi (aspetto qualitativo);
- c) principio del recupero, da perseguire attraverso la riduzione dello smaltimento finale e l'attuazione di razionalizzazione di forme di raccolta differenziata;

d) principio di residualità ed adeguatezza dello smaltimento, implicante: la priorità del recupero e la minimizzazione dello smaltimento in discarica; la realizzazione di una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento; l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti solidi urbani (r.s.u.) in ambiti territoriali ottimali; la minimizzazione della movimentazione dei rifiuti; l'uso di tecnologie sicure, pulite ed economiche.

Con il DPR 158/1999 la definizione tariffaria si è completata attraverso l'elaborazione del cosiddetto metodo normalizzato con cui sono state definite le componenti di costo al fine di determinare la tariffa di riferimento.

Struttura "binomia", la tariffa si configura come somma di due componenti:

- la prima è determinata in relazione agli elementi essenziali del costo del servizio, riferiti in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, quali la realizzazione delle strutture per lo smaltimento, l'acquisto di macchinari, di punti di raccolta, ecc.;

- la seconda è rapportata alla quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, quali gli oneri per il personale, per beni di consumo, per servizi; in questa categoria rientra anche il tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi, il cui ammontare si connette, come previsto dall'art. 24 d.lgs. 22/97, al raggiungimento degli obiettivi minimali della raccolta differenziata.

La "tariffa" rifiuti è ormai diventata una realtà già in molti enti locali (ovvero tramite consorzi, aziende speciali ecc...) che l'anno applicata in sostituzione della tassa, volontariamente ovvero per aver superato la fase di transizione disciplinata dallo stesso DPR 158/1999⁴⁸.

Non si può dirsi altrettanto per quanto concerne la "tariffa" del sistema idrico integrato. La legge 36/94, come si è detto in precedenza, propende verso una regolamentazione economica e tariffaria secondo il metodo del price-cap, con l'aggiunta di un metodo normalizzato (d.m. 1 agosto 1996) per la determinazione della tariffa base, nel quale sono contenuti i limiti di prezzo. È stato seguito, in pratica, il prevalente orientamento nella determinazione tariffaria che è quello del costo marginale di lungo periodo (Long Term Marginal Cost - LTMC), al quale si ispira la stessa procedura del price-cap. Per l'applicazione del metodo dovranno certamente essere superate ancora alcune difficoltà prima di poter definire la tariffa reale. Ne citiamo alcune:

- l'applicazione si dovrà fare su ambiti gestionali di nuova formazione, (Ambiti Territoriali Ottimali), entro i quali esiste già una realtà quanto mai variegata, come diverse forme di gestione, diverse concezioni relative all'equilibrio di bilancio, e anche diverse modalità di contabilizzazione, dalle quali sarà talvolta difficile valutare le precedenti situazioni economiche;

- sarà necessario, per far fronte alle nuove necessità igieniche e ambientali, procedere a investimenti in una misura superiore rispetto al passato, sia a causa della insufficiente strutturazione dei servizi che per gli obblighi derivanti dalle recenti

⁴⁸ Gli enti locali sono tenuti a raggiungere la piena copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani attraverso la tariffa entro la fine della fase di transizione della durata massima così articolata:

a) tre anni per i comuni che abbiano raggiunto nell'anno 1999 un grado di copertura dei costi superiore all'85%;

b) cinque anni per i comuni che abbiano raggiunto un grado di copertura dei costi tra il 55 e l'85%;

c) otto anni per i comuni che abbiano raggiunto un grado di copertura dei costi inferiore al 55%;

d) otto anni per i comuni che abbiano un numero di abitanti fino a 5000, qualunque sia il grado di copertura dei costi raggiunto nel 1999.

direttive comunitarie: i probabili maggiori oneri tariffari potranno talvolta incidere massicciamente su utenti impreparati, o addirittura incapaci, a sopportare tali oneri; - la metodologia scelta, e cioè quella del price-cap, impone la preventiva adozione di un piano di adeguamento dal quale dedurre il piano economico-finanziario e quindi la tariffa reale, la quale deve peraltro soggiacere alle condizioni di vincolo espresse nella metodologia stessa.

Attualmente la legge regionale n. 5 del 1998 di attuazione della legge Galli, fissante gli ambiti territoriali ottimali nonché le norme per il passaggio dei singoli servizi a realtà sovracomunali (gestore d'ambito), permette di prevedere nei prossimi anni l'entrata in vigore della tariffa normalizzata in ATO diventati a tutti gli effetti operativi. L'attuale regolamentazione tariffaria è sostanzialmente gestita e sorvegliata dal CIPE al quale spetta dettare le direttive per la determinazione in via transitoria delle "tariffe" degli acquedotti. Il sistema di regolazione del price-cap rappresenta, comunque, anche nella fase transitoria una modalità di indicizzazione della dinamica tariffaria per un orizzonte temporale predefinito, con l'obiettivo di recuperare l'inflazione al netto di un sottraendo "X" definibile come l'aumento della produttività della gestione da traslarsi in diminuzioni reali della tariffa.

Anomalie: aspetti critici

In ambito locale, come si avrà già avuto modi di capire, l'utilizzo del termine "tariffa" spesso non corrisponde all'effettiva natura dell'entrata così denominata. Come dimostra l'esame della normativa (Dlgs. 446/97) che ha attuato la defiscalizzazione della Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche (TOSAP), del tributo pubblicitario, della Tassa asporto rifiuti solidi urbani (TARSU), e del canone per i servizi di disinquinamento spesso le novità sono soltanto di facciata. Il termine "tassa" viene sostituito da quello piuttosto ambiguo di "canone" o "tariffa" ma non muta la sostanza del meccanismo acquisitivo. I corrispettivi dei servizi pubblici ove siano dei veri e propri corrispettivi contrattuali, sinallagmaticamente interdipendenti con la prestazione del servizio, sono agevolmente distinguibili dai tributi commutativi.

Come già rilevato, succede invece che le imposte tendono ad essere sostituite da tributi speciali e le tasse tendono a trasformarsi in tariffe o prezzi pubblici in conseguenza del prevalere del principio del beneficio e di controprestazione (per cui l'imposta appare ora residuale) correlato ai processi di privatizzazione dei servizi. Ma quando la privatizzazione non può costituire anche liberalizzazione del settore che rimane in regime di monopolio di diritto o di fatto (come nel caso dei rifiuti o attualmente del servizio idrico), la tariffa o prezzo pubblico assume caratteri molto simili a quelli della tassa con la conseguenza che non hanno modo di differenziarsi nettamente i vantaggi dello strumento privatistico (tariffa), mentre si perdono quelli propri dello strumento pubblicistico (tributo).

1.8 La Carta dei servizi (F. Donato)

Nelle aziende di servizio pubblici del nostro Paese un rilevante impulso ad una maggiore considerazione degli elementi qualitativi del servizio si è avuto con

l'introduzione della Carta dei servizi pubblici. La Carta dei servizi, infatti, rappresenta un importante strumento per l'implementazione delle logiche della qualità nei processi di definizione e produzione dei servizi pubblici⁴⁹.

Innanzitutto, tramite la realizzazione della Carta dei servizi l'azienda deve definire gli standard generali e specifici della qualità del servizio, sia attuali che futuri. Ciò rappresenta un significativo stimolo all'introduzione di forme di programmazione e controllo della qualità nell'ottica del miglioramento continuo. Infatti, per la definizione degli standard, ovvero parametri-obiettivo di tipo qualitativo, è necessario costruire un sistema di indicatori che rifletta in modo accurato i fattori dai quali dipende la qualità del servizio⁵⁰. È questo, dunque, un primo importante momento di riflessione che favorisce un'analisi critica delle modalità di realizzazione del servizio.

Inoltre, nelle Carte dei servizi devono essere segnalati anche gli standard previsti nell'immediato futuro ed i programmati interventi a miglioramento della qualità. Quindi, gli standard devono essere confrontati, in modo critico, con i risultati effettivamente conseguiti, sì da porre in essere le eventuali azioni correttive. L'adozione di standard di qualità può, perciò, anche significare l'avvio di quel processo logico – chiamato ciclo di Deming – in cui si realizza senza soluzione di continuità il circuito *Plan-Do-Check-Action*, che è alla base del miglioramento continuo⁵¹. In proposito, appare essenziale l'attivazione di un processo di coinvolgimento dei cittadini sia nella fase di definizione degli standard, in modo da identificare in modo più accurato i fattori critici di qualità, sia nella fase di valutazione della qualità del servizio, sì da verificare il loro grado di soddisfazione. Appare evidente, quindi, l'importanza dell'attivazione di un dialogo a doppio flusso con i cittadini ed il sistema delle imprese presenti sul territorio per la verifica della rispondenza dei servizi ai loro bisogni.

Al riguardo, deve essere posta in evidenza la distinzione tra il concetto di efficacia qualitativa e quello di efficacia esterna (o efficacia sociale). L'efficacia esterna⁵² (o efficacia sociale) esprime il grado di risposta del servizio ai bisogni ed alle aspettative dei cittadini; mentre l'efficacia qualitativa esprime il grado di raggiungimento degli obiettivi di qualità stabiliti. La differenza sorge dal fatto che non sempre gli standard-obiettivo stabiliti sono in grado di rispondere pienamente ai bisogni o alle aspettative dei cittadini. Vi possono essere, infatti, particolari difficoltà (sia strutturali, sia organizzative, sia in termini di disponibilità di risorse) che non

⁴⁹ In merito, si veda Mussari, «La Carta è per chi produce servizi pubblici una sfida competitiva non tanto con altri organismi che operano nel medesimo mercato, ma con se stessi. La Carta è una via percorribile per coinvolgere gli utenti, per comunicare loro cosa facciamo e come siamo in grado di farlo, è uno strumento per mettersi alla prova, per riguadagnare fiducia e legittimità sociale ed economica, un modo per non autogiustificarsi, per dimostrare che si è capaci di produrre valore», Mussari R., *L'attuazione della carta dei servizi pubblici in Italia: brevi considerazioni sullo «stato dell'arte»*, in «Azienda pubblica», n° 3-4/97, pag. 346.

⁵⁰ Al riguardo, Farneti G., Mazzara L., Savioli G., *Il sistema degli indicatori negli enti locali*, Torino, Giappichelli, 1996.

⁵¹ Per un'analisi dei principi informatori delle logiche gestionali fondate sulla qualità si rinvia a Crosby P.B., *Quality is free*, New York, McGraw Hill, 1979; Deming W.E., *Out of the crisis. Analysis, productivity and competitive position*, Boston, publ. M.I.T., 1986; Juran J.M., *Juran on planning for quality*, New York, Free Press, 1988; Ishikawa K., *Guida al controllo di qualità*, Milano, FrancoAngeli, 1988; Feigenbaum A.V., *Total Quality Control*, New York, McGraw Hill, 1991; Saita M., *Economia della qualità: strategia e costi*, Torino, Iseidi, 1991.

⁵² «Il concetto di efficacia può essere utilmente individuato separando due diversi fenomeni, da un lato la modificazione del bisogno ottenuta attraverso l'erogazione delle prestazioni e dall'altro lato il giudizio sulla adeguatezza qualitativa e quantitativa dei servizi rispetto agli obiettivi», Zangrandi A., *Controlli esterni e controllo di gestione negli istituti pubblici*, in Borgonovi E. (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1984, pag. 333. Sul concetto di efficacia esterna, o efficacia sociale, si veda inoltre Giovanelli, *La comunicazione economica nell'ente locale*, op. cit., e Farneti, Mazzara, Savioli, *Il sistema degli indicatori negli enti locali*, op. cit.

consentono di ipotizzare, nell'arco dell'anno successivo, di rispondere pienamente ai bisogni ed alle aspettative dei cittadini. È tuttavia evidente che tale differenza tra efficacia qualitativa ed efficacia esterna (o sociale) dovrebbe essere di carattere congiunturale, in quanto i piani di miglioramento di medio-lungo termine dovrebbero indirizzarsi verso la riduzione, dapprima, e l'annullamento, poi, di tale *gap*.

La ricerca della qualità assume dunque una particolare caratterizzazione quando viene inserita in un contesto di produzione di servizi pubblici⁵³. Innanzitutto, deve essere evidenziato che i servizi si caratterizzano per⁵⁴:

intangibilità e immaterialità dell'output;

congiunzione spazio-temporale dei processi di produzione e di consumo;

non trasferibilità nel tempo e nello spazio;

peculiarità e limitazioni nell'adozione di procedimenti di standardizzazione;

L'*intangibilità e l'immaterialità dell'output* rende più difficile una precisa ed omogenea definizione del servizio offerto; inoltre ciò ha rilevanti riflessi anche sui processi di misurazione ai fini del controllo.

La *non trasferibilità nel tempo e nello spazio* ha invece quale ovvia conseguenza l'impossibilità di immagazzinare il servizio nella sua interezza. Infatti, sebbene in taluni casi possano realizzarsi, con un certo anticipo, alcuni «segmenti» di specifici servizi la vera e propria produzione del servizio si realizza, generalmente, nel momento stesso della sua fruizione da parte del cittadino.

La *congiunzione spazio-temporale dei processi di produzione e di consumo* ha rilevanti implicazioni sulla qualità erogata. Difatti, in molti servizi la qualità percepita è fortemente influenzata dalle circostanze in essere, e una volta che è emerso un difetto della qualità non è possibile eliminarlo. Ciò si collega in modo molto stretto, alla caratteristica sopra evidenziata che non consente, come è ovvio, l'immagazzinamento dei servizi, a differenza di quanto avviene per i beni. Infatti, mentre la valutazione assunta da un acquirente in merito alla qualità di un prodotto può essere espressa anche a distanza di tempo, nell'ambito dei servizi tale valutazione è generalmente immediata e fortemente influenzata da circostanze occasionali o pregiudizi personali. Non vi è cioè la possibilità di svolgere un controllo su «servizi già realizzati», scartando quelli difettosi, come accade invece per i beni materiali.

I *procedimenti di standardizzazione* sono possibili solo in alcuni casi, come quelli che hanno un ben determinato iter procedurale. Per le aziende di servizi pubblici locali, infatti, non è sempre possibile operare una segmentazione degli utenti, individuando un target di riferimento. L'attività di produzione del servizio deve rispondere alle esigenze di fasce di cittadini spesso molto diverse tra di loro (professionisti, extracomunitari, imprenditori, pensionati, disoccupati, commercianti, ecc.) i cui fattori critici della qualità sono sensibilmente differenti, per le quali è necessario compiere specifici sforzi di personalizzazione del servizio.

Ai fini della programmazione e controllo della qualità⁵⁵, è necessario considerare quelle che sono le determinanti della qualità dei servizi pubblici. In ambito di servizi pubblici, infatti, il livello di qualità della prestazione deve essere analizzato lungo tre

⁵³ Baccarani C., *Mutamenti ambientali e condotta strategica delle sue municipalizzate*, Padova, Cedam, 1988.

⁵⁴ Cfr. Zuffada E., *Le aziende di servizi*, Torino, Giappichelli, 1994, pag. 59 e segg.

⁵⁵ Cfr. F. Donato, *La programmazione ed il controllo della qualità negli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2000.

direttrici fondamentali⁵⁶:

la validità tecnica delle prestazioni di servizio;
il tempo di intervento;
l'orientamento intersoggettivo.

La validità tecnica delle prestazioni di servizio si riferisce alla qualità intrinseca della prestazione, ossia alla sua capacità «strutturale» di soddisfare il bisogno. La validità tecnica assume quindi aspetti diversi, a seconda delle concrete tipologie di servizio realizzato.

Il tempo di intervento può essere considerato lungo una triplice direttrice: si riferisce innanzitutto alla reale durata di produzione del servizio; può essere considerato come il tempo di attesa per avere accesso ad un determinato servizio; infine, si può riferire ai tempi di attesa successivi alla richiesta di un determinato atto o intervento. *L'orientamento intersoggettivo* attiene invece alla capacità di svolgere il servizio sulla base delle specifiche esigenze del cittadino, anche in un'ottica di personalizzazione, e in un clima di disponibilità e cortesia. In proposito si consideri che, per molti servizi pubblici locali, devono essere considerate le peculiarità di categorie svantaggiate o in situazioni di disagio sociale. In questi casi, l'orientamento intersoggettivo assume una valenza critica di assoluto rilievo.

Per la programmazione, il controllo e la comunicazione degli standard di qualità, definiti sulla base delle determinanti appena evidenziate, un ruolo fondamentale è assunto dalla Carta dei Servizi. Nel nostro ordinamento la Carta dei Servizi è stata introdotta al termine di numerosi provvedimenti succedutisi nel tempo. Dapprima si è avuta la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 che ha indicato i principi generali ai quali deve fare riferimento l'erogazione dei servizi pubblici. Quindi, con il Decreto legge 12 maggio 1995, n° 163, convertito dalla legge 11 luglio 1995, n° 273, è stata prevista l'adozione, da parte di tutti i soggetti erogatori di servizi pubblici, anche operanti in regime di convenzione o mediante concessione, di proprie Carte dei servizi. Deve inoltre essere osservato che la Carta dei Servizi è già stata sperimentata con successo in amministrazioni ed aziende di pubblici servizi di altri Paesi europei⁵⁷.

Per quanto riguarda la struttura della Carta dei Servizi⁵⁸, essa può essere articolata, in via generale, in quattro sezioni:

presentazione dell'azienda e principi fondamentali;
informazioni sulle strutture e sui servizi forniti;
standard di qualità, impegni e programmi;
meccanismi di tutela e verifica.

Nella *prima sezione* l'azienda di servizi pubblici locali deve fornire, innanzitutto, una presentazione delle proprie caratteristiche in termini di fini istituzionali e principi fondamentali. Per quanto riguarda questi ultimi è bene evidenziare che già la

⁵⁶ Tali determinanti della qualità sono evidenziate, particolarmente, da G. Reborà, *Organizzazione e politica del personale nelle amministrazioni pubbliche*, op. cit. pagg. 68-69.

⁵⁷ In proposito, si consideri che già nel 1993 Jacques Delors proponeva la realizzazione, a livello di Unione Europea, di una «Carta europea del servizio pubblico».

⁵⁸ Sulla struttura-tipo della Carta dei servizi si veda l'attività del Comitato permanente per l'attuazione della carta dei servizi. Al riguardo, Mussari R., *L'attuazione della carta dei servizi pubblici in Italia: brevi considerazioni sullo «stato dell'arte»*, in «Azienda pubblica», n° 3-4/97.

direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 indicava quali prioritari principi l'eguaglianza, l'imparzialità, la continuità, il diritto di scelta, la partecipazione e l'efficienza ed efficacia.

La *seconda sezione* fa riferimento alle informazioni utili ai cittadini-clienti in merito alle strutture, ai servizi forniti ed alle modalità della loro erogazione. A tal riguardo, appare cruciale il ruolo degli Uffici relazioni con il pubblico. Tale ufficio deve infatti assumere il fondamentale ruolo di «cerniera» tra l'ambiente interno ed esterno all'azienda, svolgendo un'opera da un lato di soddisfacimento delle informazioni richieste dai cittadini, e, dall'altro, di trasmissione delle osservazioni ricevute e delle nuove esigenze manifestatesi ai competenti dirigenti. Nella sezione cui si fa riferimento devono inoltre essere ben evidenziati sia gli elementi finalizzati all'orientamento al cittadino, sia quelli volti a garantire la trasparenza del servizio.

La *terza sezione* si riferisce alla definizione di standard di qualità, impegni e programmi. In tale ambito, l'azienda di servizi pubblici locali deve indicare i propri parametri-obiettivo di qualità ed i relativi strumenti di controllo, gli impegni di breve e medio termine sul livello qualitativo di servizio da fornire ed i programmi di miglioramento della qualità da attivare nel periodo di riferimento della Carta⁵⁹. Tale sezione racchiude, quindi, gli aspetti di maggiore innovatività, recependo logiche e strumenti sino ad ora poco utilizzati nell'ambito dei servizi pubblici.

Nella *quarta sezione*, relativa ai meccanismi di tutela e di verifica, le aziende di servizi pubblici locali devono, innanzitutto, garantire ai cittadini-clienti l'agevole fruizione dei servizi forniti ed il rispetto del loro livello qualitativo standard. Devono altresì essere chiaramente specificate le modalità di reclamo nonché le eventuali forme di rimborso. Successivamente è necessario evidenziare gli strumenti messi a disposizione del cittadino per controllare la rispondenza dei comportamenti della struttura agli impegni assunti nella sezione precedente in merito ai programmi di miglioramento della qualità da attivare nel periodo di riferimento della Carta.

La struttura della Carta dei servizi appena presentata è armonica agli schemi generali di riferimento emanati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, tramite lo strumento normativo del D.P.C.M., per favorire il processo di realizzazione delle Carte dei servizi pubblici⁶⁰. Gli schemi, specializzati per settori, fanno riferimento a: servizi pubblici sanitari, servizi scolastici, servizi del settore elettrico, servizi del settore del gas, servizi pubblici del settore previdenziale ed assistenziale, servizio pubblico postale, servizi dell'Università, servizi di mobilità, servizi idrici e servizi del settore farmaceutico.

Lo sviluppo della Carta dei servizi, infine, può avere rilevanti riflessi all'interno delle aziende di servizi pubblici locali, in termini di:

- 1) valutazione del servizio;
- 2) responsabilizzazione del personale;

⁵⁹ «La Carta è un documento tramite il quale le organizzazioni che producono servizi pubblici individuano i fattori di qualità del servizio da proporre agli utenti sotto forma di standard dei quali assicurano il rispetto. La Carta annualmente viene rivisitata alla luce dei risultati ottenuti, in un'ottica di miglioramento continuo della qualità del servizio, Baccarani C., *La qualità nell'ente pubblico: la Carta dei servizi*, in Farneti G., Vagnoni E. (a cura di) *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 670.

⁶⁰ «Gli schemi di Carta prodotti dal ministero non dovrebbero ritenersi delle griglie chiuse, ma delle possibili vie non esclusive, quindi schemi generali di riferimento», Baccarani, *La qualità nell'ente pubblico: la Carta dei servizi*, op. cit., pag. 674.

3) innovazione di processo e di servizio.

Sotto il primo profilo, la necessità di definire e di misurare l'output fornito può costituire un importante passo per addivenire ad un sistematico processo di valutazione del servizio. È questa, infatti, una condizione indispensabile per la realizzazione di un adeguato controllo delle *performance* qualitative.

Il secondo punto è strettamente legato al precedente, in quanto l'esistenza di un corretto sistema di misurazione dei risultati può consentire una più precisa definizione degli standard, che possono quindi essere utilizzati anche quali strumenti di responsabilizzazione, motivazione ed incentivazione economica del personale. In tal modo, si può avviare un essenziale processo di coinvolgimento del personale finalizzato alla realizzazione di politiche di gestione di tipo partecipativo. Appare peraltro evidente la necessità che, al contempo, il vertice assuma stili di direzione coerenti con le anzidette politiche di coinvolgimento della struttura organizzativa.

Inoltre, l'introduzione della Carta dei Servizi può essere l'occasione per le aziende di servizi pubblici per «guardarsi allo specchio» ed attivare i necessari cambiamenti sia a livello di processi interni sia a livello di servizi prodotti. In tal senso, la Carta può divenire una determinante leva per l'innovazione di processo e di servizio⁶¹.

⁶¹ In merito alle filosofie di gestione volte al miglioramento continuo si consiglia Imai M., *Kaizen. Lo spirito giapponese del miglioramento*, op. cit.

2. Gli enti locali come “aziende-rete” in un’ottica di public governance

2.1 Verso sistemi di public governance: l’ente locale come azienda-rete (F. Donato)

Le amministrazioni pubbliche del nostro paese sono soggette, in questo periodo, ad intensi processi di cambiamento che sembrano essere del tutto armonici con le esigenze e caratteristiche proprie della public governance⁶². Tale percorso può essere considerato attraverso due stadi di sviluppo, strettamente interrelati l’uno all’altro.

Dapprima si è assistito alla graduale introduzione di concetti e strumenti derivati dal mondo delle aziende, ma opportunamente “metabolizzati” per tener di conto delle peculiarità delle amministrazioni pubbliche. Si fa riferimento, al riguardo, alle applicazioni degli studi sul new public management. Tale filone di studi ha, tra i suoi criteri ispiratori, l’enfasi verso i concetti di efficacia (sociale, qualitativa e quantitativa) e di efficienza: in definitiva verso il rispetto dei principi di economicità nella soddisfazione dei bisogni della comunità locale. Contestualmente, le amministrazioni locali hanno avviato un processo di mirata implementazione di strumenti a supporto decisionale generalmente utilizzati nel mondo delle aziende private, ovviamente rivisitati per considerare le caratteristiche, anche istituzionali, delle amministrazioni pubbliche.

Il passaggio successivo, tuttora in fase di prima attuazione, è invece riferibile ad una evoluzione degli assunti a base degli studi sul new public management⁶³. Recentemente, è infatti emersa un’evoluzione di tali riflessioni che sembra collocarsi in modo del tutto coerente nell’ambito di un modello di rete. Infatti, il new public management sta evolvendo verso logiche di public governance, dove l’elemento cruciale risulta essere la capacità di governo in una logica di rete⁶⁴.

Per la realizzazione di servizi pubblici contraddistinti da elevati livelli di efficacia (qualitativa e quantitativa) ed efficienza (economica), gli studi sulla public governance ritengono, infatti, che sia indispensabile procedere alla definizione di sistemi gestionali integrati a rete dove gli elementi portanti sono le relazioni con i terzi e le conoscenze interne all’ente. Le “relazioni esterne” si riferiscono alla qualità dei rapporti che si vengono ad instaurare con tutti i soggetti che intervengono nei processi di co-produzione dei servizi. Le “conoscenze interne” si riferiscono sia alla qualità del patrimonio informativo di cui si è in possesso (al fine di evitare di trovarsi in condizioni di asimmetria informativa nei confronti degli interlocutori) sia alla capacità di percorrere sentieri di tipo innovativo nella produzione dei servizi.

Nel corso della fase del new public management i sistemi gestionali delle aziende ed amministrazioni pubbliche si sono arricchiti di nuovi strumenti e metodologie, a tipica valenza economico aziendale, quali la contabilità economico-patrimoniale, la contabilità analitica, il budget per il controllo di gestione, i sistemi di

⁶² Si veda D. Osborne., T. Gaebler, *Reinventing government*, Plume, 1993, Jones L., Thompson F., *L’implementazione strategica del New Public Management* in «Azienda pubblica», n° 6/97 e Meneguzzo M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L’esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in «Azienda pubblica», n° 6/97.

⁶³ Si veda R. Mussari, *Il new public management e l’orientamento ai valori economici*, in M. Bianchi (a cura di) *La pubblica amministrazione di fronte all’Europa*, Cesena, ed. Il Ponte vecchio, 1998.

⁶⁴ Per quanto riguarda le logiche di rete si veda G. Lorenzoni, *Accordi, reti e vantaggio competitivo. Le innovazioni nell’economia d’impresa e negli assetti organizzativi*, Torino, Etas, 1992.

analisi dei costi⁶⁵. Tali strumenti e metodologie hanno permesso di innovare i sistemi di programmazione e controllo ed i sistemi di misurazione delle performance, con uno spiccato orientamento nei confronti del miglioramento delle prestazioni delle singole organizzazioni.

Le logiche proprie della public governance allargano invece tale prospettiva, partendo dal presupposto che, molto spesso, la realizzazione di performance di elevata qualità) si possono ottenere solo con il contributo degli altri soggetti che intervengono nei processi di co-produzione del servizio. Si consideri, al riguardo, che la logica di rete può effettivamente influenzare in misura del tutto significativa le determinanti della qualità del servizio, quali i tempi di intervento, la flessibilità operativa, la capacità di risposta agli imprevisti e la propensione all'innovazione. Per soddisfare il cittadino, infatti, non è sufficiente che ognuno "faccia bene la propria parte", ma è necessaria una oculata integrazione del lavoro delle singole organizzazioni che consenta di migliorare le performance del servizio complessivamente inteso e non solo le performance individuali di coloro che intervengono in uno specifico segmento del processo.

Evidentemente, la realizzazione di un approccio di public governance, ha anche intensi riflessi, a valenza fortemente innovativa, sui sistemi manageriali delle singole organizzazioni. Infatti, sino a che l'ottica di riferimento è quella individuale, ogni ente può progettare il proprio sistema di produzione del servizio in modo indipendente (quindi, con un orientamento solo all'interno dell'organizzazione). Laddove, invece, la logica di riferimento considera le performance dell'intero sistema, la progettazione deve tenere di conto anche dei tempi, delle esigenze tecniche e delle sinergie tra i diversi soggetti che intervengono nel processo di co-produzione del servizio (quindi, con un orientamento anche all'esterno della singola organizzazione). Tale diverso orientamento è del resto coerente con la diversa focalizzazione degli studi sulla public governance rispetto agli studi propri del new public management. Mentre nell'ottica del new public management l'obiettivo principale era quello di recuperare gradi di funzionalità che permettessero alle aziende ed amministrazioni pubbliche di migliorare soprattutto i propri livelli di efficienza economica (in un contesto di elevati disavanzi pubblici ed elevata pressione tributaria), tramite il passaggio alle logiche di public governance, tale orientamento all'efficienza viene coniugato con una spiccata ricerca della qualità del servizio.

Ciò significa non solo, come già accennato, l'esigenza di sviluppare sistemi manageriali a rete, in quanto la qualità finale del servizio deriva dalla capacità di interazione e sinergia tra tutti i soggetti, ma anche un maggiore orientamento al cittadino (quindi, con un'ulteriore spinta verso un orientamento all'esterno). Per realizzare servizi di qualità totale, infatti, è necessario progettare il servizio partendo dall'analisi dei bisogni dei cittadini. Ciò comporta l'esigenza di comprendere le diverse tipologie di bisogni e le diverse tipologie di utenti del servizio e modellare il servizio stesso sulla base di tali parametri. Ne deriva l'esigenza di instaurare un processo di maggiore interazione con le diverse tipologie di cittadini-utenti che permetta di strutturare il servizio, complessivamente inteso, in modo da soddisfare i

⁶⁵ Sul funzionamento di tali strumenti, in un'ottica integrata, si veda L. Marchi, *I sistemi informativi aziendali*, Milano, Giuffrè, 1993

bisogni espressi. Ancora una volta, appaiono evidenti i riflessi sui sistemi manageriali delle aziende ed amministrazioni coinvolte, in quanto tale approccio comporta l'esigenza di introdurre strumenti e metodologie di conoscenza ed ascolto degli utenti, oltre che sistemi di programmazione e controllo della qualità fortemente orientati all'esterno.

Una ulteriore implicazione delle filosofie di governo dei servizi in un'ottica integrata a rete risulta essere l'importanza di costruire rapporti di partnership con soggetti esterni privati. I soggetti privati, infatti, sono spesso detentori di conoscenze specialistiche, soprattutto di tipo tecnologico ed informatico, di cui le amministrazioni ed aziende pubbliche non dispongono. Inoltre, l'interazione con le aziende private può condurre a processi di confronto e di fertilizzazione incrociata di esperienze del tutto utili per favorire la crescita delle competenze e dei valori interni all'azienda pubblica (i cosiddetti "intangibles"). Peraltro, il soggetto privato rappresenta, molto spesso, un indispensabile partner finanziario per supportare rilevanti processi di investimento. In questo contesto si pongono anche le attuali tendenze verso la realizzazione di forme di esternalizzazione, fondate su relazioni di tipo contrattuale, o sulla costituzione di società miste.

Nel nuovo scenario emerge dunque l'esigenza di una rivisitazione dei principi di funzionamento e dei meccanismi gestionali delle amministrazioni pubbliche (specie locali) che consenta lo sviluppo dell'attività in una logica di *public governance*, nella quale gli elementi fondamentali risultano essere⁶⁶:

- centralità delle interazioni con i diversi soggetti presenti ai vari livelli nel contesto politico, istituzionale, sociale ed economico locale;
- governo e coordinamento di network e reti;
- orientamento all'esterno, ed in particolare verso l'ambiente economico e sociale.

Per soddisfare le esigenze della comunità locale (cittadini e sistema delle imprese) nell'ambito di un modello di rete, quindi, il ruolo delle amministrazioni evolve sensibilmente⁶⁷. In tal senso risulta essere particolarmente interessante osservare che, sovente, l'azione delle amministrazioni pubbliche (specie locali) giudicata maggiormente efficace per il supporto delle imprese, delle aziende non profit e dei cittadini più in generale, consiste proprio nel creare quelle condizioni favorevoli allo sviluppo autonomo del contesto locale. Ne deriva che nei nuovi approcci gestionali deve essere enfatizzata l'importanza dello sviluppo delle capacità di governance. Ovviamente ciò non significa riproporre un obsoleto ruolo dirigista dell'ente pubblico ma, al contrario, sottolineare come le tendenze in atto e le specificità derivanti dalle nuove esigenze a livello sociale e dalle caratteristiche di contesti economico-produttivi spesso fondati su distretti industriali, o, comunque, su sistemi economici locale fortemente integrati, richiedano modalità innovative di governo e coordinamento, anche basate su una maggiore interazione e cooperazione tra soggetti pubblici e soggetti privati⁶⁸.

⁶⁶ Cfr M. Meneguzzo, *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in "Azienda pubblica", n. 6/97.

⁶⁷ Si veda L. Anselmi *L'ente locale diventa holding di un gruppo di aziende*, in L. Anselmi (a cura di), *L'azienda Comune. Principi e metodologie economico aziendali per gli enti locali*, op. cit.

⁶⁸ Cfr M. Meneguzzo, *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, op. cit.

In tal senso, il compito delle amministrazioni pubbliche deve essere quello di favorire la mobilitazione delle risorse presenti sul territorio, valorizzando le caratteristiche di contesto locale e favorendo l'attivazione di sentieri virtuosi di miglioramento socio-economico dell'area. In sostanza, l'amministrazione pubblica, ed in particolar modo l'ente locale, deve assumere un ruolo di "regia leggera"⁶⁹ che sia rivolto a favorire una proficua interazione tra i soggetti presenti sul territorio, una migliore circolazione delle informazioni, delle idee⁷⁰, delle iniziative, e, più in generale, delle conoscenze⁷¹. L'ente deve cioè creare le condizioni (e favorirne lo sviluppo) affinché la cultura del territorio, nelle sue diverse sfaccettature, evolva e si arricchisca in armonia alle dinamiche dell'ambiente socio-economico in cui l'area è inserita.

Un ulteriore ambito d'azione, volto allo sviluppo di servizi innovativi focalizzati sui concetti di interazione e conoscenza, riguarda il processo di integrazione a livello di Unione europea⁷². In proposito, il ruolo delle amministrazioni pubbliche può essere considerato lungo tre direttrici. Innanzitutto, coerentemente alla logica di rete, le amministrazioni pubbliche del nostro paese devono sviluppare adeguate competenze per poter dialogare ed interagire criticamente con gli altri organismi pubblici di altri paesi e con le diverse istituzioni internazionali. In secondo luogo, appare essere particolarmente significativo il ruolo che le amministrazioni pubbliche, specie locali, possono rivestire per favorire il processo di internazionalizzazione dei diversi soggetti appartenenti alla propria comunità. Si fa, ad esempio, riferimento al ruolo che le amministrazioni pubbliche locali possono assumere sia per supportare l'attività delle imprese locali nei propri processi di internazionalizzazione, sia per favorire incontri, dibattiti, iniziative di ricerca congiunta con soggetti di diversi paesi, da svolgersi nell'area locale, per favorirne quindi la disseminazione dei risultati sul territorio. La terza direttrice, infine, è riconducibile al supporto alle imprese nel campo dei finanziamenti europei ed alle iniziative a sfondo sociale. Sotto questo profilo, il ruolo delle amministrazioni pubbliche non dovrebbe limitarsi alla sia pure importante funzione di diffusione delle conoscenze di tali opportunità⁷³. La tematica dei finanziamenti europei dovrebbe essere considerata in un'ottica di più ampio respiro ed essere trattata in collaborazione con gli altri soggetti presenti sul territorio, e tipicamente i centri di ricerca a respiro internazionali, la camera di commercio, le associazioni di categoria e le associazioni non profit. In tal senso, gli enti dovrebbero porsi come soggetti con una funzione di catalizzatore in grado di favorire l'incontro tra soggetti diversi e di porsi quale punto di riferimento per le imprese, le aziende non profit e le istituzioni internazionali intenzionate a sviluppare rapporti di partnership. In tal modo, l'attività delle amministrazioni pubbliche diviene non semplicemente quello di "divulgazione" di informazioni, ma piuttosto, di promozione dello sviluppo locale,

⁶⁹ Al riguardo, si veda L. Anselmi *L'ente locale diventa holding di un gruppo di aziende*, in L. Anselmi (a cura di), *L'azienda Comune. Principi e metodologie economico aziendali per gli enti locali*, op. cit.

⁷⁰ Sul significato e sul ruolo delle idee nel sistema d'azienda si veda U. Bertini, *Il sistema aziendale delle idee*, in AA. VV., *Scritti in onore di Carlo Masini*, Tomo I, Milano, Egea, 1993.

⁷¹ Sull'esigenza di migliorare le forme di comunicazione ed interazione tra amministrazioni locali e cittadini si veda L. Giovanelli, *La comunicazione economica nell'ente locale*, Milano, Giuffrè, 1995.

⁷² Sul tema delle politiche di sviluppo a livello europeo si veda P. Bianchi, *Le politiche industriali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 1991.

⁷³ Sul ruolo e sull'importanza della conoscenza nelle aziende si veda A. Quagli, *Introduzione allo studio della conoscenza in economia aziendale*, Milano, Giuffrè, 1995.

garantendo piena autonomia e libertà d'azione ai diversi soggetti locali. Ne deriva, inoltre, un'accentuazione del ruolo dell'ente locale quale elemento centrale della rete, in quanto, in tale ottica, l'ente dialoga e collabora criticamente con gli altri soggetti pubblici, con i centri di ricerca (pubblici o privati), con il sistema delle aziende non profit, con il sistema delle imprese, con gli organismi e le associazioni di rappresentanza e di categoria. Ne può derivare, in tal senso, una forte spinta allo sviluppo delle attività socio-economiche locali, che se opportunamente indirizzata, può significare un forte contributo al miglioramento delle condizioni sociali, economiche ed occupazionali del contesto locale. In un tale contesto, il principale compito dell'ente locale appare essere quello di rafforzare la rete locale, e di garantirne la coerenza, l'armonia, e la capacità di interazione con i soggetti esterni e con il divenire del globale sistema socio-economico⁷⁴.

2.2 Le forme innovative di relazione con i soggetti esterni: l'e-government (F. Donato)

In riferimento al ruolo delle amministrazioni pubbliche in un modello di rete, deve senz'altro essere posto in evidenza il percorso, tuttora in fase di prima attuazione, volto allo sviluppo nel nostro Paese di forme di e-government. Al riguardo, l'elemento cruciale risiede nella capacità delle amministrazioni pubbliche di integrarsi con gli altri soggetti sfruttando le opportunità offerte delle moderne tecnologie dell'informazione⁷⁵. In tal senso, le amministrazioni pubbliche devono sviluppare sia la capacità di dialogare in modo bidirezionale, nell'ambito di una rete, nei processi di produzione dei servizi, sia di utilizzare le reti informatiche per migliorare la capacità di interazione con la comunità locale, intesa quale sistema dei cittadini e delle imprese presenti sul territorio. Sotto il primo profilo, lo sviluppo delle forme di e-government dovrebbe migliorare l'efficacia qualitativa dell'azione degli enti locali, soprattutto in termini di tempi di risposta e di tempi di realizzazione dei servizi⁷⁶. Infatti, molto spesso i ritardi delle amministrazioni pubbliche nel fornire i propri servizi non derivano tanto da inefficienze all'interno delle singole amministrazioni quanto dalle lentezze e dalle incomprensioni che si verificano nei processi di interazione, che comportano ritardi, necessità di "ritornare" sulla medesima pratica o di "riprocessare" il medesimo servizio. Per quanto riguarda il secondo punto, appare evidente come la capacità di utilizzo dei sistemi di comunicazione tramite rete informatica rappresenti un aspetto cruciale per ridurre lo scollamento spesso esistente tra amministrazioni pubbliche e comunità locale e per dare concretezza all'azione di governo e coordinamento della rete. Infatti, come messo in luce anche dal documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica "Piano di azione di e-government" del 22 giugno 2000, le azioni di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche hanno spesso seguito maggiormente la logica del dato, anziché del servizio, ossia sono state principalmente dirette più verso il miglioramento dell'efficienza operativa interna

⁷⁴ Sul concetto di rete, cfr. G. Lorenzoni (a cura di), *Accordi, reti e vantaggio competitivo: le innovazioni nell'economia d'impresa e negli assetti organizzativi*, Milano, Etas, 1992.

⁷⁵ Si veda E. Borgonovi, *L'organizzazione a rete nelle amministrazioni pubbliche*, in *Azienda pubblica*, 4/2000.

⁷⁶ Sul tema della tempestività quale fattore di qualità si veda M. Saita, *Economia della qualità. Strategia e costi*, op. cit.

rispetto alla considerazione delle opportunità informatiche per una vera e propria rivisitazione delle modalità di produzione dei servizi nell'ottica del miglior soddisfacimento dei bisogni dei cittadini e del sistema delle imprese⁷⁷. In tal senso, lo sviluppo di forme di e-government nei sistemi di produzione dei servizi e delle amministrazioni pubbliche può significare un rilevante impatto non solo negli strumenti utilizzati, ma, soprattutto, nei comportamenti che muovono le amministrazioni, in modo del tutto armonico alle logiche di rete⁷⁸. L'e-government può quindi rappresentare un reale processo di cambiamento delle amministrazioni pubbliche, coerente con i principi della public governance, che si sviluppa tramite azioni sistematiche indirizzate principalmente lungo le seguenti direttrici: azioni dirette a migliorare la efficienza operativa interna delle singole amministrazioni; azioni dirette ad informatizzare la produzione dei servizi ai cittadini ed alle imprese tramite una integrazione tra i servizi di diverse amministrazioni; azioni dirette a consentire l'accesso telematico degli utilizzatori finali ai servizi delle amministrazioni pubbliche ed alle sue informazioni. Negli obiettivi del piano di azione, infatti, il cittadino potrà ottenere ogni servizio pubblico rivolgendosi a qualsiasi amministrazione di front-office abilitata al servizio. Ciò comporta che ogni amministrazione dovrà essere in grado di reperire elettronicamente le informazioni richieste, ovunque esse risiedano. Inoltre, nella logica dell'integrazione tra i sistemi e tra le reti, il cittadino dovrà comunicare una sola volta alle amministrazioni le variazioni delle informazioni che lo riguardano.

Per la realizzazione del sistema di e-government è dunque necessario procedere, congiuntamente, nella definizione ed implementazione di:

1. un coerente sistema istituzionale di competenze tra gli enti pubblici;
2. un completo, efficace e sinergico sistema di reti telematiche che colleghino i diversi soggetti;
3. un quadro integrato di iniziative che diano concretezza al nuovo sistema.

Per quanto riguarda il primo punto, ossia la definizione di un coerente sistema istituzionale di competenze tra gli enti pubblici, risulta opportuno evidenziare quelli che possono essere i ruoli dei diversi soggetti istituzionali, così come ipotizzato dall'action plan sull'e-government. Nell'ambito di un modello federale, improntato ai principi di sussidiarietà, i ruoli potrebbero essere:

- amministrazioni centrali: ruolo di back office, ossia di supporto agli enti che realizzeranno concretamente il servizio in quanto più vicini al cittadino;
- regioni: realizzazione delle infrastrutture e coordinamento territoriale locale;
- enti locali: ruolo di front-office, ossia di vera e propria produzione del servizio (oltre che di back-office per altre amministrazioni locali).

Per quanto riguarda il secondo punto, ossia la definizione di un completo, efficace e sinergico sistema di reti telematiche che colleghino i diversi soggetti, è opportuno evidenziare la logica federale che intende seguire il piano di azione. Secondo tale logica, tutti i sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche devono essere connesse tra di loro in una rete tra pari ed ogni amministrazione deve offrire i propri

⁷⁷ Si veda Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica, *Piano di azione di e-government*, Roma, 2000.

⁷⁸ Sull'approccio bottom-up all'innovazione nelle amministrazioni pubbliche, M. Meneguzzo, F. Lega, *Dal New Public Management al rinnovamento della pubblica amministrazione: un'analisi comparata dei premi all'innovazione*, in «Azienda pubblica», n° 4/99.

servizi in rete. Tuttavia è necessario sottolineare che, attualmente, il quadro delle reti in ambito pubblico è particolarmente articolato e complesso. In primo luogo, vi è la RUPA (Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione), adottata particolarmente a livello di amministrazioni centrali, che offre servizi di base per realizzare le intranet delle amministrazioni e di collegamento tra tali amministrazioni. A livello locale sono state invece realizzate numerose reti di area territoriale, tipicamente promosse da Regioni, Province, Comuni e Comunità montane. Inoltre, sono anche state realizzate sia reti di categoria, come ad esempio la rete della Unione delle Province Italiane, sia reti di settore promosse soprattutto da amministrazioni centrali per specifiche aree settoriali (es. Sanità, Pubblica Istruzione, Finanze, Lavoro, ecc.). Emerge quindi l'esigenza di un riordino del sistema delle reti, in aderenza anche al quadro istituzionale dei compiti dei diversi soggetti pubblici.

Per quanto riguarda, infine, il terzo punto evidenziato, ossia l'avvio delle iniziative per dare concretezza al nuovo sistema, si vogliono in particolare segnalare le seguenti azioni applicative: la realizzazione di portali per l'erogazione dei servizi; la promozione della firma digitale; la carta d'identità elettronica; l'integrazione delle anagrafi; il protocollo informatico e l'e-procurement.

I portali informatici rappresentano dei siti che consentono sia l'accesso ad un insieme di informazioni relative ad un medesimo servizio sia la formulazione interattiva di richieste di servizio o la vera e propria esecuzione di transazioni. I portali considerati dal piano d'azione sull'e-government sono: il portale per i servizi integrati al cittadino, il portale per i servizi di certificazione, il portale per i servizi che favoriscano l'occupazione nel mondo del lavoro, il portale per i servizi alle imprese.

La promozione della firma digitale riguarda la distribuzione di certificati di firma ai dipendenti pubblici in modo tale da poter svolgere servizi che necessitano della firma del dipendente anche in via telematica. Tale iniziativa, evidentemente, è rivolta a creare un sistema complessivo in cui i servizi pubblici, siano essi realizzati dalle amministrazioni centrali siano essi realizzati dalle amministrazioni locali, possano essere prodotti in forma telematica.

La carta di identità elettronica sarà utilizzata come documento di identificazione personale e permetterà un'unica procedura di accertamento dell'identità di chi richiede servizi tramite la rete.

L'integrazione delle anagrafi è, invece, un'azione necessaria per il miglioramento dell'efficacia dei servizi forniti in rete. Infatti, l'integrazione delle anagrafi è indispensabile per poter consentire ai cittadini di comunicare una volta sola all'amministrazione pubblica le informazioni che lo riguardano e per poter ottenere i servizi pubblici accedendo, sia fisicamente che virtualmente, ad un qualsiasi sportello indipendentemente dalla sua residenza. Inoltre, tramite la piena integrazioni delle anagrafi il cittadino non dovrà produrre informazioni già in possesso delle amministrazioni pubbliche, neppure sotto forma di autocertificazioni.

I sistemi di protocollo informatico permetteranno di gestire elettronicamente tutti i flussi documentali, consentendo un miglioramento delle forme di accesso agli atti amministrativi in modo da aumentare i livelli di trasparenza nei confronti dei cittadini.

Infine, lo sviluppo di forme di e-procurement, ossia di approvvigionamento tramite gli strumenti telematici, hanno l'obiettivo di migliorare le politiche di acquisto delle

amministrazioni pubbliche. Il sistema di e-procurement si realizza tramite la gestione centralizzata di un sistema informatico che permette di attivare un'asta telematica permanente tra domanda ed offerta. Ne dovrebbe derivare, a parità di standard di qualità degli acquisti, una riduzione dei costi sostenuti dalle amministrazioni pubbliche, oltre ad uno snellimento e ad una maggiore velocità delle procedure. In conclusione si vuole tuttavia sottolineare come l'adozione di tutti gli strumenti informatici, anche i più innovativi, non possa avere un reale impatto sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche se non accompagnato ad un nuovo approccio alla gestione, che superi le logiche giuridico-formali per indirizzarsi verso un pieno orientamento al cittadino. Il cambiamento, quindi, non è solo negli strumenti informatici. Il vero cambiamento risiede nelle modalità di utilizzo, a loro volta determinate dai principi che si pongono alla base del funzionamento delle amministrazioni. In questo senso, l'elemento cruciale appare essere quello culturale, legato alle persone e solo in termini accessori agli strumenti.

2.3 Le forme associate di gestione dei servizi pubblici (E. Bracci)

2.3.1. Introduzione

I piccoli ed i piccolissimi Comuni sono di fronte ad una situazione caratterizzata da un accrescimento delle loro competenze/responsabilità (principio di sussidiarietà), ad un aumento della autonomia finanziaria (ICI, Tarsu, Tariffe, addizionale Irpef, ecc...) e ad una parallela caduta dei trasferimenti dall'amministrazione centrale.

Le riforme iniziate con la l. 142/90, se da una parte hanno dato avvio ad un processo di cambiamento culturale all'interno degli Enti Locali⁷⁹, dall'altra hanno posto notevoli e crescenti pressioni sulla gestione dei servizi pubblici locali.

In particolare, l'autonomia finanziaria ha esposto i Comuni con una minore dinamicità economico-sociale al rischio di una sensibile diminuzione delle entrate in relazione ai costi di gestione sostenuti. L'ulteriore rischio è la difficoltà con cui molti piccoli Enti comunali gestiscono o governano l'erogazione dei servizi pubblici locali.

D'altronde, i piccoli e piccolissimi Comuni si caratterizzano per un livello quantitativo dell'utenza limitato, sì da far lievitare i costi per servizio erogato, ed un personale non è specializzato in quanto costretto a dividersi tra più servizi e funzioni. Per i dipendenti si riducendo in questo modo la capacità di apprendimento e di aggiornamento, sia tecnico che normativo.

La scelta del legislatore italiano è stata quella di perseguire la creazione di accorpamenti tra Comuni a carattere volontario, senza ricorrere, quindi, a forzature legislative. Tale impostazione riconosceva la tradizione storica delle municipalità italiane e del ruolo che esse hanno avuto dall'unità d'Italia ad oggi.

⁷⁹ Con riferimento agli effetti delle riforme negli Enti Locali si veda per un'analisi approfondita Farneti G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica: il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli, Torino; Anselmi L. (1995), *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il "percorso aziendale"*, Giappichelli, Torino

Le forme associative tra Comuni rappresentano, in tale senso, un viatico per un recupero dell'efficienza, tramite il raggiungimento di dimensioni di scala economicamente più adeguate, e dell'efficacia, tramite la possibilità di unire risorse e competenze per l'erogazione di servizi comuni. Inoltre, la volontarietà delle scelte lascia spazio alle peculiarità territoriali, siano di carattere economico, sociale o politico, ed alla iniziativa di quegli Enti comunali più virtuosi o più bisognosi di individuare nuove forme di gestione dei servizi pubblici locali.

In sintesi, le ragioni a spiegazione del crescente processo associativo tra Comuni possono essere ricondotte a:

1. *Scarsa disponibilità di risorse*, in relazione al livello qualitativo e quantitativo della domanda di servizi pubblici locali.
2. *Mancanza di competenze professionali* all'interno dei piccoli e piccolissimi Comuni.
3. *Carenza di organico*, legato alla limitatezza delle risorse ed ai vincoli di assunzione da parte del Governo.

In questo capitolo, dopo una breve descrizione delle diverse tipologie di forme associative previste dal legislatore, se ne approfondiranno gli aspetti salienti e gli effetti sulla gestione e l'organizzazione dei Comuni.

Successivamente, nel caso studio, sarà data particolare attenzione ad una forma di gestione associata, quella dell'Unione che rappresenta sempre più la scelta privilegiata, da parte degli amministratori locali.

2.3.2. Le Forme Associate: implicazioni gestionali ed organizzative

Le forme associative previste dal Capo V del Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti Locali sono rappresentate da:

1. *Accordi di Programma* per la definizione e la realizzazione di opere, di interventi o di programmi che richiedono, per la loro complessità, "l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti" (art. 34).
2. *Associazioni* per l'erogazione congiunta di funzioni o servizi regolate tramite convenzioni.
3. *Consorzi* tra Enti Locali per la gestione associata di uno o più servizi. Il Consorzio, regolato dalle norme previste per le aziende speciali, è gestito tramite convenzioni e in base allo Statuto.
4. *Unioni* di Comuni per la gestione di uno o più servizi o funzioni. Le Unioni sono Enti Locali veri e propri costituiti da due o più Comuni contermini.

5. *Fusioni* di Comuni per la costituzione di un nuovo Comune e la scomparsa degli Enti Locali aderenti.

La Fusione tra Comuni che rappresenta una forma “finale” di associazione, in quanto comporta la delega completa di tutte le funzioni ed i servizi dei Comuni ad un nuovo Ente Locale.

Attraverso le suddette forme associative si presenta ai Comuni uno spettro di scelta che possa, in modo flessibile, adattarsi al particolare contesto economico-sociale ed alle tipologie di servizi da associare. Associarsi potrebbe apportare dei benefici, in termini organizzativi e gestionali, in particolare possiamo riferirci ai seguenti cambiamenti:

1. Incrementare la capacità di investimento, grazie anche ai contributi governativi e/o regionali.
2. Conseguire delle economie di scala, a seguito del raggiungimento di livelli produttivi ottimale, o meno inefficienti.
3. Migliorare la qualità dei servizi offerti.
4. Sviluppare all'interno dell'organizzazione delle risorse intangibili, in termini di conoscenze specifiche.
5. Migliorare la correttezza amministrativa all'interno dei Comuni.

La lettura dei benefici potenziali derivanti dall'introduzione di forme di associazione può anche essere fatta in un'ottica strategico-politica. In effetti, il conseguimento dei miglioramenti sopra descritti renderebbe possibile il raggiungimento di strategie legate allo sviluppo territoriale, al consenso politico nell'area ed all'utilizzo sinergico delle risorse presenti.

La presenza di evidenti benefici, derivanti dal perseguimento di politiche di associazione, non sempre trova terreno fertile tra svariate realtà comunali. Le ragioni sono diverse, ma possono essere riassunte brevemente nei seguenti punti:

1. La forte “individualità” di molti Comuni, dotati di un elevato spirito di indipendenza e di autonomia.
2. La conseguenza carenza di una cultura collaborativa tra i Comuni.
3. La resistenza al cambiamento al fine di mantenere lo *status quo* e gli esistenti equilibri di potere.
4. La divergenza tra i valori e gli interessi socio-politici che può presentarsi tra Comuni, anche territorialmente contigui e simili.
5. La differenziazione nelle caratteristiche economiche dei Comuni.

In particolare, le associazioni, le unioni e le fusioni sono sotto l'attenzione della legislazione, sia nazionale che regionale, volta a favorirle dal punto di vista

finanziario. Le leggi n. 142/90 e n. 265/99, e il D.lgs 267/00 contengono specifiche indicazioni sulla necessità di favorire tali forme di associazione tra Comuni e la delega alle regioni per l'integrazione dell'attività ministeriale.

Il risultato pare essere quello di una forte crescita delle diverse forme associative e ne è dimostrazione il continuo aumento degli stanziamenti ministeriali e regionali. Alle Unioni, nello specifico, verrà posto particolare interesse per la rilevanza che esse stanno assumendo sul territorio nazionale.

Gli Accordi di Programma

Questa forma di collaborazione rappresenta un forma di coordinamento tra soggetti diversi uniti da interessi ed obiettivi condivisi. Gli accordi di programma non rappresentano una novità di rilievo, in quanto la sua diffusione ha caratterizzato sia la normativa italiana che quella comunitaria.

Gli accordi di programma tendono ad essere utilizzati quando si è di fronte alla realizzazione di opere o di interventi ad elevata complessità. In tali situazioni, infatti, le competenze e gli interessi coinvolti sono molteplici e in capo a soggetti differenti che non sono in grado autonomamente di realizzare tale opera od intervento.

Il T.U.E.L. (art. 134), riprendendo il dettato della l. 142/90, considera gli accordi di programma appropriati *“per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti”*.

In sintesi, con l'accordo di programma più Enti Locali assumono come proprio il contenuto di un progetto, di un piano di intervento, divenendo un soggetto pluralistico responsabile per il governo di servizi del territorio. Nell'accordo devono essere indicate i seguenti aspetti:

1. il ruolo di ogni Enti partecipante;
2. i diritti ed i doveri di ogni Ente;
3. i sistemi di regolazione delle relazioni interne.

Un esempio di utilizzo diffuso di tale strumento si sta realizzando nel processo di costituzione dei Piani di Zona dei servizi e degli interventi sociali nel quale sono coinvolti sia le amministrazioni pubbliche (ASL, Comuni, Province e Regioni) che altri soggetti, solitamente provenienti dal privato nonprofit.

Tramite l'accordo di programma si rende possibile il coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti al fine di creare una rete integrata con l'obiettivo di accrescere il valore del servizio per l'utente, anche e soprattutto in un'ottica di qualità⁸⁰.

⁸⁰ Questa logica rientra nel modello basato sul concetto di “costellazione del valore” secondo il quale “il valore viene co-prodotto da attori che si interfacciano l'un l'altro”, Norman R., Ramirez R. (1995), *Le strategie interattive d'impresa. Dalla catena alla costellazione del valore*, Etas, Milano, pag. 52. Più in generale sul tema della qualità negli Enti Locali si veda Donato F. (2000), *La programmazione ed il controllo della qualità negli Enti Locali*, Giuffrè, Milano.

I Consorzi

Il consorzio rappresenta un classico strumento di cooperazione fra Enti Locali dotato di una organizzazione propria e di una personalità giuridica pubblica. La l. 142/90 ha tentato di recuperare questa forma associativa, inserendola tra le forme di gestione di servizi.

Rimane, comunque, la possibilità per gli enti consorziati di individuare le funzioni del consorzio. Il dettato legislativo, difatti, risulta essere volutamente generico facendo riferimento alla “gestione di uno o più servizi”. Gli enti consorziati hanno la facoltà, quindi, di costituire un Ente monofunzionale, oppure un complesso organico di compiti.

Il consorzio resta una figura giuridica non pienamente risolta, ne è espressione il fatto che mentre la l.142/90 fa riferimento alla gestione di servizi, più recentemente la l. 437/1995 ha esteso le competenze all’esercizio di “funzioni”. In questo senso, il consorzio diventa un Ente dalla doppia personalità, forma di gestione (l. 142/90), forma di gestione associata di funzioni (l. 437/95).

La costituzione di un consorzio richiede semplicemente, dopo l’eliminazione dell’obbligo di approvazione del Prefetto o della Regione, l’approvazione da parte dei consigli comunali degli Enti aderenti di una convenzione. Quest’ultima regola i rapporti tra i Comuni consorziati, in particolare disciplina:

1. Gli aspetti finanziari.
2. I reciproci obblighi e diritti.
3. Le forme di consultazione.
4. Le forme di trasmissione degli atti fondamentali del consorzio.

In concomitanza con l’approvazione della convenzione, viene approvato anche lo statuto che regola l’ordinamento ed il funzionamento del consorzio e le forme di controllo e verifica della gestione.

Le Associazioni

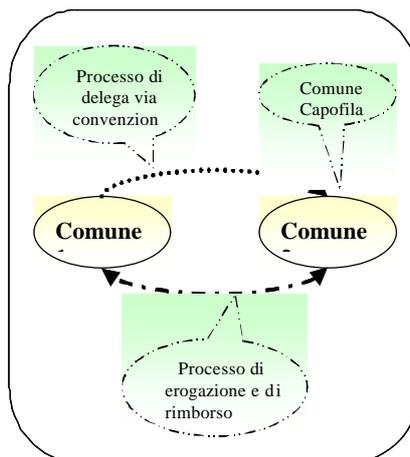
Le associazioni di Comuni sono tra le forme di gestione associata che più di altre hanno avuto diffusione ed il supporto finanziario da parte dello Stato e delle Regioni. L’associazione è regolata da convenzioni finalizzate, secondo quanto predisposto dall’art. 30 del Testo Unico, a “*svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati*”, e nelle quali sono stabiliti “*i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie*”.

L’associazione rappresenta una ottima opportunità per i Comuni di dotarsi di una forma di gestione che non appesantisce l’organizzazione, ma che permetta di conseguire auspicabili incrementi di efficienza ed efficacia.

Tramite l’associazione due o più Comuni individuano, all’interno di una convenzione, i seguenti elementi:

1. le funzioni da associare;
2. il Comune cosiddetto “capofila” che riceverà la delega per la gestione delle funzioni;
3. il personale da comandare presso tale Comune;
4. le modalità di rimborso delle spese sostenute per l'erogazione della funzione.

Figura 1 Processo ed effetti di una Associazione tra Comuni



La Figura 1 mette in evidenza gli aspetti principali di una associazione tra Comuni. In particolare, ne risulta il ruolo dello strumento delle convenzioni nel regolare i rapporti tra i Comuni che, in fase iniziale, regola la transizione delle competenza e, nel suo corso, raccorda gli equilibri.

Le Unioni di Comuni

L'art. 32 del Tuel definisce le Unioni di Comuni come “enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza”. Dalla definizione è possibile individuarne alcune caratteristiche generali:

1. L'unione è un Ente Locale;
2. Come tale acquisisce una personalità giuridica ed autonomia;
3. E' costituita da due o più Comuni per l'esercizio congiunto di una “pluralità” di funzioni;
4. I Comuni solitamente sono confinanti o, comunque, dotati di caratteristiche economiche, sociali e territoriali simili.

Attraverso l'Unione due o più Comuni decidono autonomamente di costituire un nuovo Ente Locale al quale viene data delega per la gestione di funzioni e servizi.

L'Unione si costituisce tramite l'approvazione da parte dei consigli comunali dei Comuni partecipanti dello Statuto dell'Unione. Le relazioni e gli scambi successivi tra Unione ed i Comuni costituenti saranno regolati attraverso convenzioni.

L'Unione acquisisce una particolare caratteristica, cioè quella di essere un Ente Locale sovraordinato. In quanto tale, i cittadini non votano per gli organi politici dell'Unione, bensì continuano a esprimere il loro voto all'interno del proprio Comune di appartenenza. All'interno dell'Unione sono presenti gli organi politici, al pari di quelli di gestione, ma la loro costituzione deriva da quanto previsto dallo Statuto e dalle vicende politiche dei Comuni di riferimento. In particolare, gli organi politici dell'Unione sono:

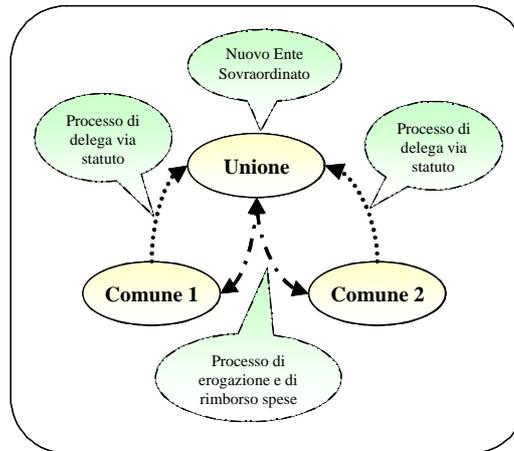
1. un Presidente; solitamente è una nomina fatta tra i Sindaci dei Comuni che si alternano periodicamente per il periodo indicato nello Statuto.
2. una Giunta; nella quale siano equamente rappresentati tutte le maggioranze dei Comuni.
3. il Consiglio; formato dai rappresentanti dei partiti di maggioranza e di minoranza provenienti dai Comuni facenti parte dell'Unione.

Le caratteristiche degli organi politici dipendono, comunque, dalle scelte fatte dai Comuni in sede di costituzione dell'Unione. Proprio lo Statuto è delegato dal Tuel alla regolazione del loro funzionamento.

A livello gestionale e contabile, alle Unione di Comuni si applicano i principi previsti dall'ordinamento degli Enti Locali. Pertanto, è possibile applicare la disciplina legata alla revisione contabile e gestionale, alla contabilità ed al bilancio, al controllo di gestione ecc... L'unione, inoltre, è dotata di autonomia finanziaria, organizzativa e gestionale, in ragione della quale:

1. redige un proprio bilancio.
2. ha una propria organizzazione.
3. dispone e gestisce di una dotazione organica.
4. gestisce i servizi direttamente assumendone la responsabilità.

Figura 2 Processo ed effetti di una Unione tra Comuni



La formazione di una Unione risulta essere un processo di non immediata applicazione e soluzione. Infatti, oltre che a valutazioni di carattere economico e tecnico, possono subentrare altri e rilevanti aspetti di carattere politico. Proprio quest'ultimo aspetto diventa di forte importanza in tutte le fasi della vita dell'Unione, ma soprattutto nelle fasi iniziali, cioè quando le difficoltà sono più evidenti ed i benefici ancora lontani dal giungere.

La Figura 2 esemplifica i processi che vanno a caratterizzare la formazione di una Unione. Il primo si ha nella fase iniziale tramite il quale i Comuni costituenti delegano l'Unione all'esercizio congiunto di funzioni e servizi. Tale delega è espressa all'interno dello Statuto che deve esplicitamente indicare quali servizi appunto andranno sotto la responsabilità diretta dell'Unione. Il secondo processo è quello che regola i rapporti finanziari tra l'Unione di Comune, che "vende" i propri servizi e funzioni, ed i Comuni che "acquistano" tali prestazioni. In questo caso, tali rapporti dovranno essere regolati tramite convenzione.

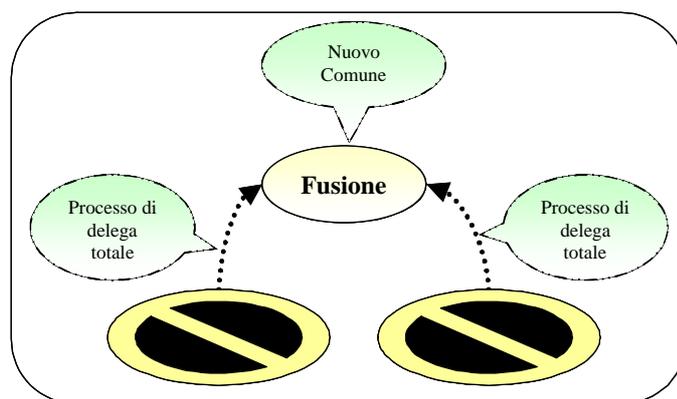
Le Fusioni di Comuni

La fusione di Comuni rappresenta, come esprime chiaramente il termine stesso, un processo di cambiamento organizzativo ed istituzionale che porta da una parte alla costituzione di un nuovo Comune e dall'altra alla scomparsa dei Comuni promotori.

Si tratta, quindi, di una forma associativa "estrema" con implicazioni economiche, organizzative e politiche di notevole rilievo. Il Tuel indica anche per le Fusioni la necessità di provvedere alla presenza di contributi per i primi dieci anni, senza dilungarsi eccessivamente sul tema.

La figura 3 propone la Fusione di Comuni come un unico processo di sola andata dai Comuni promotori al nuovo Comune che subentrerà, una volta costituito, in tutte le funzioni istituzionali e non, i diritti e gli obblighi preesistenti.

Figura 3. Il processo e gli effetti di una Fusione di Comuni



Gli effetti rilevanti di tale processo spiegano lo scarso uso da parte dei Comuni italiani di questo strumento.

Associazioni, Unioni o Fusioni?

Tali forme di gestione associata si basano sulla stipula tra Comuni di una convenzione tramite la quale funzioni e competenze sono dislocate a capo di un soggetto che nel caso dell'associazione è uno degli Enti aderenti, mentre nel caso dell'Unione è un nuovo Ente Locale, così come nel caso di Fusione.

I soggetti costituiti tramite convenzione diventano:

1. *Non tipizzati*, nel caso dell'associazione;
2. *Tipizzati*, nel caso dell'unione.

Questa distinzione appare superata dalla previsione normativa regionale del riconoscimento delle associazioni per l'accesso ai finanziamenti. Tale riconoscimento porta al tipicizzazione di queste forme associate, sebbene in assenza della personalità giuridica. Una delle maggiori differenze tra associazione ed unione rimane proprio la creazione di un soggetto che, nel primo caso non acquisisce nessuna autonomia dai Comuni aderenti, mentre nel secondo caso si configura come un nuovo Ente Locale sovraordinato con una proprio autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria.

In effetti, l'associazione non comporta la costituzione di un nuovo ente locale, ma semplicemente la delega ad uno dei comuni partecipanti della gestione di uno o più servizi. Le due forme di gestione (associazione e unione) non appaiono essere sostitutive tra loro, pur comportando effetti organizzativo-gestionali drasticamente differenti. Associazioni e Unioni, quindi, dovrebbero essere scelte tenendo ben presente i loro limiti e le loro problematiche attuative.

Le associazioni, senza personalità giuridica, si prestano più opportunamente come strumenti di coordinamento di strategie e di politiche fra enti locali o per la gestione di pochi servizi. In effetti, in questo caso un Comune, tramite delega, si fa carico di uno o più servizi e farà transitare le spese nel proprio bilancio per poi

ripartire le stesse con apposita convenzione⁸¹ ai Comuni in associazione. La titolarità dei servizi gestiti in associazione rimane in ogni caso a capo dei singoli Enti Locali e lasciando aree di conflittualità e difficoltà nella gestione e nelle relazioni tra Comuni.

L'associazione porta alla costituzione di un centro di responsabilità dotato di strutture proprie, ma con limitati poteri impositivi, soprattutto negli aspetti strategici. Il vantaggio principale della associazione è che non appesantisce eccessivamente la struttura organizzativa complessiva. Questo permette di non aumentare di molto il "costo della politica" in quanto non necessita di particolari organi istituzionali ad esclusione di un'assemblea dei Sindaci. Allo stesso tempo, l'associazione rende possibile il conseguimento di economie di scala, di condivisione di beni strumentali e di incrementare le possibilità di investimento.

L'Unione, al contrario, rappresenta un vero e proprio ente locale con personalità giuridica, con organi istituzionali che devono prevedere la rappresentanza delle minoranza, ha un Consiglio, una Giunta ed un Sindaco dell'Unione. L'Unione, proprio per il suo riconoscimento ad Ente Locale, è dotata di autonomia finanziaria, organizzativa e gestionale.

La legge n.142/1990, come già accennato, è stato il primo testo normativo dove viene fatto esplicito riferimento alla possibilità di Unione e di susseguente Fusione. Gli articoli 11 e 26 legarono fortemente l'erogazione di contributi ai Comuni che avessero posto in essere una unione con la previsione della Fusione dopo dieci anni, pena la rinuncia dei contributi goduti.

La presenza di questo vincolo di certo non ha favorito lo sviluppo di questa forma di aggregazione, in quanto il passaggio obbligato da unione a fusione incontrava a livello politico delle resistenze. Il Grafico 1 fa apparire immediatamente come si sia trattato di un movimento limitato, considerando che risulta coprire un periodo di otto anni, cioè fino all'approvazione della legge n. 265 del 1999 che ha riconfermato l'impianto di incentivi finanziari, eliminando però l'obbligatorietà della fusione.

In particolare, la l. 265/99 ha introdotto le seguenti novità:

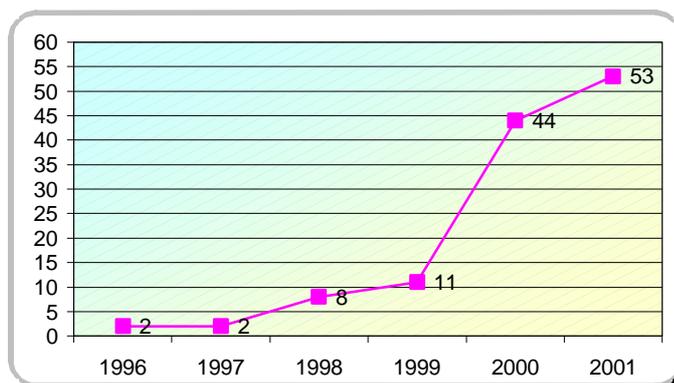
1. L'affermazione del principio di volontarietà.
2. L'abrogazione dell'obbligo di fusione al termine del periodo decennale iniziale.
3. L'abrogazione del limite dei 5.000 abitanti per procedere alla formazione di una unione.
4. La regolamentazione degli incentivi statali con decreto del Ministero dell'Interno (n. 318/2000).
5. La delega alle regioni per ulteriori forme di incentivazione.

La presenza del vincolo di fusione rappresentava un evidente impedimento verso questa forma di aggregazione. Prova ne è la forte crescita negli ultimi anni di

⁸¹ In questa convenzione sono definiti i rapporti finanziari e quant'altro previsto dall'art. 32 del decreto legislativo 267/2000

unioni tra comuni sul territorio nazionale. Il Grafico 1 mette in evidenza come dall'entrata in vigore della l. 265/99 si sia verificata una vera e propria esplosione di Unioni di Comuni. Tale coincidenza pone dei dubbi sulle ragioni di costituzione di molte Unioni che, spesso, rischiano di rimanere solo un tentativo di ottenere maggiori trasferimenti dallo Stato o dalla Regione, senza una precisa volontà di cambiamento.

Grafico 1. Numero di Unioni Costituitesi dal 1996 al 2001



La legge 142/90 delegava, inoltre, le Regioni alla sua applicazione tramite anche ad azioni a carattere di incentivo finanziario. Tale delega è presente anche nel Testo Unico nell'articolo 33 per quanto concerne la disciplina delle incentivazioni e la promozione delle unioni. Gli interventi delle regioni si sono mostrati quindi nella loro funzione integrativa sotto forma di contributi una tantum, oppure di rimborsi per gli studi e ricerche preliminari.

Ritornando agli aspetti gestionali ed organizzativi, l'Unione si presta meglio della Associazione per la gestione di più servizi in quanto può assumerne la titolarità e la responsabilità per quanto concerne i livelli qualitativi e quantitativi. L'Unione, infatti, necessita di conseguire notevoli vantaggi, in termini di efficienza ed efficacia, al fine di compensare i maggiori costi della politica. Unire un solo servizio non appare una scelta economicamente valida, se non nel breve periodo in attesa di affiancare ulteriori servizi.

Dal punto di vista politico, l'Unione, subentrando nei rapporti costituiti dai Comuni dei quali ne rappresenta la popolazione complessiva, ha la possibilità di incrementare il proprio "peso politico", quindi, di conseguire maggiore ascolto a livello provinciale e regionale. Lo stesso Tuer esplicitamente parla di Unione per la gestione congiunta di "pluralità di funzioni", lasciando ad altre forme associative, in special modo l'associazione, i casi che si rivolgono a poche funzioni.

Attraverso la fusione, al contrario, si ha la nascita di un nuovo ente locale che si sostituisce completamente ai comuni partecipanti, i quali perdono la loro funzione istituzionale. La fusione rappresenterebbe la formula ideale, in quanto riduce i costi della politica, aumenta le dimensioni di scala dei servizi e aumenta la disponibilità di risorse umane e finanziarie per la gestione dei servizi.

Contro la fusione sono sollevate delle critiche circa il pericolo di perdita dell'identità culturale e storica di talune località, oltreché la presenza della politica sul territorio. Peraltro, spesso i costi di una organizzazione statale così radicata non paiono giustificati soprattutto alla luce della tecnologia che ha modificato notevolmente il significato del tempo e dello spazio. La presenza capillare della politica, dunque, appare sempre di più un lusso, più che una necessità per il mantenimento dell'identità culturale.

Tabella 2 Differenze salienti tra le diverse forme di aggregazione tra comuni

	<i>Costituzione Nuovo Ente Locale</i>	<i>Responsabilità sui Servizi</i>	<i>Scomparsa dei Comuni Partecipanti</i>
<i>Associazione</i>	No	Comuni partecipanti	No
<i>Unione</i>	Si	Nuovo Ente Locale	No
<i>Fusione</i>	Si	Nuovo Ente Locale	SI

L'unione può essere collocata idealmente tra l'associazione e la fusione in quanto pur non comportando la scomparsa dei comuni partecipanti, dà via alla creazione di un ente locale che prende carico di tutte le funzioni ad essa delegata dai comuni tramite lo statuto. Queste tre forme di aggregazione comunale possono essere viste in una sequenza logica, come mostra la Tabella 2, a seconda dell'intensità dell'integrazione tra i comuni coinvolti.

Il legame tra unione e fusione di comuni rimane particolarmente forte alla luce delle intenzioni iniziali del legislatore. In effetti, la legge n. 142 del 1990 considerata la prima nient'altro che un primo passo verso la seconda. L'unione di comuni, quindi, avrebbe lo scopo di:

- Dare avvio al cambiamento culturale all'interno dei comuni e della comunità di riferimento.
- Dare avvio al coordinamento tra i comuni per la gestione di servizi.
- Dare avvio alla legittimazione politica e sociale al nuovo ente locale sovraordinato.

Unione e fusione fra Comuni rimangono due concetti separati ma, alla luce di quanto detto, legati tra loro in maniera molto stretta. Al fine di evitare confusioni tra le due forme di aggregazione è possibile distinguerle nel seguente modo:

1. Unione di Comuni. Prevede la costituzione di un organismo istituzionale sovra-comunale, al quale vengono conferiti dai Comuni partecipanti tutte o parte delle funzioni comunali. Il conferimento riguarda anche i dipendenti e le risorse finanziarie necessari per la gestione delle attività. Con l'unione, i Comuni partecipanti continuano ad esistere per le funzioni rimanenti, in particolare per quelle democratiche. In effetti, gli organi politici e di governo dell'unione sono scelti dai Comuni e non dalla popolazione tramite elezioni.

2. Fusioni di Comuni. Prevede anch'esso la costituzione di un organismo sovra-comunale, ma con la conseguente scomparsa dei Comuni coinvolti. Il

nuovo ente comunale “eredita” tutte le funzioni preesistenti comprese quelle democratiche. La fusione appare il punto d’arrivo, in particolare secondo il legislatore, dopo dieci anni di Unione. Quest’ultima dovrebbe rappresentare il campo di prova e di integrazione economica, sociale e politica dell’area interessata.

2.3.3. Note Conclusive

Dalla breve analisi delle varie forme di gestione associata di funzioni e servizi tra Comuni, si può concludere come la scelta di una forma associativa, piuttosto che di un’altra, è di relativa importanza. In estrema sintesi potremo individuare alcune indicazioni di massima:

1. L’utilizzo di associazioni comunali appare indicato in tutte quelle situazioni di scarsa volontà politica e di elevato contrasto all’interno dell’organizzazione.
2. L’utilizzo del consorzio si addice a quelle situazioni nelle quali sono coinvolti anche altri Enti Pubblici.
3. L’utilizzo della unione solo dopo aver risolto i problemi politici e quando il numero di servizi è elevato.

Premessa la necessità di dotarsi, comunque, dello strumento organizzativo il più adeguato possibile alla situazione, altri sono gli aspetti che incidono sulla possibilità di successo. Innanzitutto, la trasformazione ha implicazioni di carattere sia gestionale che organizzativi, il che presuppone l’esistenza di un vero e proprio progetto con un obiettivo chiaro, definito e condiviso, le modalità di conseguimento e le risorse (umane e finanziarie) necessarie.

Spesso si assiste alla formazione di unioni e/o associazioni nelle quali né la gestione, né l’organizzazione modificano sostanzialmente. In tale sistema, se ne riduce le potenzialità di giungere ai benefici economici e gestionali sperati. In estrema sintesi, la progettazione di una forma associativa dovrebbe:

1. Essere innovativa.
2. Introdurre formule gestionali nuove.
3. Introdurre formule organizzative nuove.

L'Unione esaminata si è costituita nell'aprile 2001 tra cinque comuni della provincia di Rovigo a testimonianza della forte evoluzione che in tutto il territorio nazionale questa forma associativa sta assumendo.

I cinque comuni coinvolti formano un territorio geograficamente ed economicamente omogeneo dove risiedono 10.008 abitanti.

L'analisi preliminare ha permesso di identificare i servizi da unire inizialmente, le modalità organizzative e gli effetti finanziari e gestionali da essi prodotti.

L'individuazione dei servizi ha visto la forte cooperazione tra tutte le parti coinvolte, e in principal luogo, degli amministratori e taluni responsabili di servizi. In effetti, si è cercato di evitare di proporre forzatamente dei servizi senza avere prima indagato le possibili implicazioni di carattere pratico e politico. Quest'ultimo aspetto, in effetti, è stato di particolare rilievo e certamente ha rappresentato una forte componente di tutto il processo di definizione della struttura dell'unione. In sintesi, i criteri in base ai quali si proceduto alla scelta dei servizi sono stati:

a) Gli effetti sulla popolazione. Si è cercato, almeno nel breve periodo di individuare quei servizi con le minori ricadute sulla popolazione.

b) Gli effetti sui dipendenti. Si è cercato di valorizzare le risorse interne, unendo quei servizi per i quali fossero presenti le professionalità all'interno degli enti coinvolti.

c) Le relazioni trasversali tra servizi. Taluni servizi erano gestiti tramite la condivisione di risorse umane e di strutture. Per questa ragione era necessario tenere conto delle relazioni esistenti tra i servizi.

d) Gli effetti sull'efficacia dei servizi. Una delle variabili di maggiore interesse da parte degli amministratori era quella di non peggiorare nel breve periodo l'efficacia, sia qualitativa che quantitativa, dei servizi. Anche in una prospettiva temporale più lunga, l'obiettivo di incrementare la qualità e la quantità dei servizi.

In base a queste premesse, i servizi individuati sono stati:

- a) Gestione delle biblioteche comunali.
- b) Gestione Tributi.
- c) Gestione del Personale.
- d) Gestione del Trasporto Scolastico.
- e) Gestione di Manutenzione del manto e verde stradale.
- f) Gestione Assistenza Sociale.

Alcune precisazioni sono necessarie: in primo luogo la gestione dei tributi riguarda esclusivamente tutto il lavoro amministrativo ad esso correlato e non la responsabilità politica della definizione del carico fiscale che rimane invece a capo dei singoli comuni. Lo stesso dicasi per la gestione del personale, la responsabilità circa gli avanzamenti di carriera, le assunzioni o licenziamenti rimane ai comuni, mentre vengono trasferite tutte le competenze amministrative. La scelta dei servizi di gestione del Trasporto scolastico e della Manutenzione del manto e verde stradale hanno rispettato il criterio (c). In effetti, parte degli autisti di scuolabus sono anche stradini, per cui, unire un solo dei due servizi avrebbe compromesso la funzionalità dell'altro. Circa i servizi Bibliotecario e di Assistenza Sociale la finalità è stata chiaramente quella di incrementare il livello qualitativo e quantitativo di attività. L'unione, infatti, renderà possibile di dotarsi di una bibliotecaria a tempo pieno per tutte le cinque biblioteche del territorio, in precedenza il servizio era gestito "a tempo perso", e di un assistente sociale che rappresenterà l'unione a livello provinciale per la gestione dell'assistenza sociale integrata.

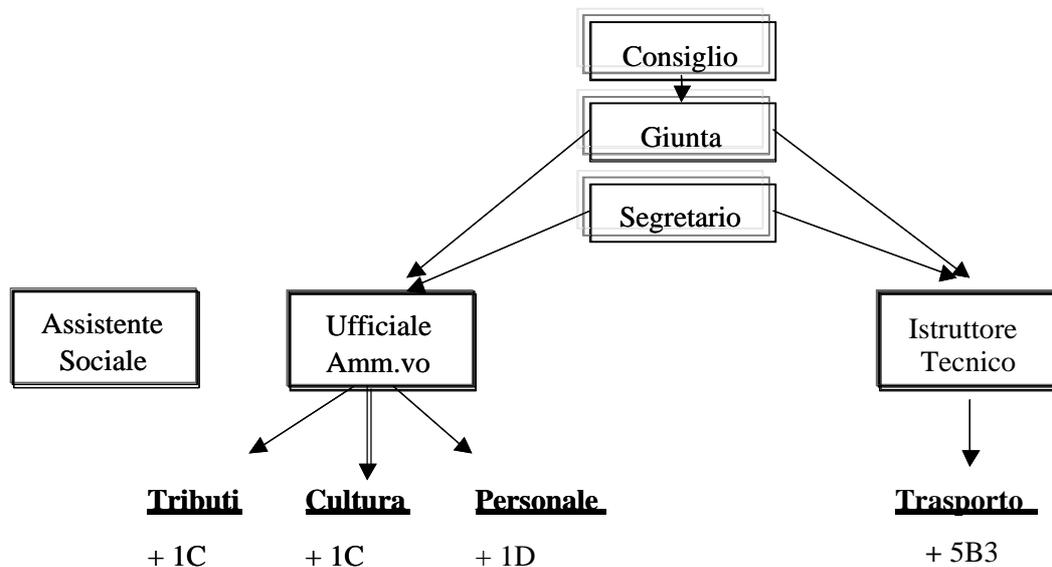
L'individuazione dei servizi e le modalità organizzative ha necessariamente coinvolto l'aspetto risorse umane. L'obiettivo primario era quello, come detto, di valorizzazione delle professionalità interne, evitando al massimo l'assunzione di nuovi dipendenti. In ogni caso, proprio al fine di miglioramento generale dei servizi si sono previsti alcuni inserimenti che hanno portato alla definizione della pianta organica complessiva dell'unione. La Tabella 1 mostra la dotazione organica collegata all'attività dell'Unione con l'indicazione della provenienza dei dipendenti: interna, se proveniente da uno dei Comuni coinvolti, esterna, se di nuova assunzione.

Tabella 1 Dotazione Organica Unione di Comuni

Qualifica Funzionale	Figura Professionale	Area attività	N°	Provenienza
	Segretario Comunale		1	Esterna
D	Ufficiale Amm.vo	Amministrazione	1	Interna
D	Ragioniere/amministrativo	Amministrazione	1	Esterna
C	Tecnico Comunale	Tecnico-manutentiva	1	Esterna
D	Assistente Sociale	Sociale	1	Esterna
C	Segreteria	Amministrazione	1	Esterna
C	Amministrativo	Personale	1	Interna
C	Amministrativo	Tributi	1	Interna
C	Bibliotecario	Cultura	1	Interna
C	Autisti scuolabus	Tecnico-manutentiva	5	Interna
Totale			14	

La Figura 1 mostra la pianta organica dell'unione con il suo consiglio, la giunta e il personale collegato. Non vi sono dubbi sul fatto che ci si trova di fronte ad un nuovo Ente Locale sovraordinato.

Figura 1 Organigramma del nuovo Ente Locale



L'analisi economica.

Una volta definiti i servizi e le possibili forme organizzative tramite cui gestirli si è passati alla raccolta dei dati economici circa i costi attuali e a congetturare circa i costi futuri.

In sintesi, si è utilizzata una analisi di costi-benefici per verificare la convenienza economica dell'unione. Questa fase ha visto il sorgere di alcuni problemi:

- a) La difficoltà di raccogliere dati relativi ai costi effettivi che i comuni sostenevano per la gestione dei servizi. I dati di bilancio non erano affidabili, per cui si è dovuti ricorrere alla consultazione con gli amministratori ed i responsabili di servizio al fine di avere un quadro il più veritiero possibile.
- b) La difficoltà a definire i carichi di lavoro o, comunque, il limite che questi presentano per progettare la gestione futura ed il relativo costo.

Ciò premesso, l'analisi economica ha portato all'individuazione di tutte le possibili spese future, sia quelle correnti che in conto capitale. Così, ad esempio, nel costo del "nuovo" servizio tributi è presente il valore del nuovo software di gestione dei tributi, così come nel servizio di assistenza sociale è presente il costo dell'autovettura dell'assistente sociale. Ancora, la valutazione è stata effettuata nel rispetto del principio di prudenza, evitando categoricamente di prospettare efficienze miracolose nel breve periodo, se non delle inefficienze.

Tabella 2 Analisi di convenienza riferita ad un servizio

Costo servizio Assistenza Sociale											
COMUNI	SPESE ATTUALI				SPESE UNIONE				Abitanti	%riparto	quota carico
	personale	quant.	beni e servizi	TOTALE	Personale	Quant.	Beni e servizi	TOTALE			
UNIONE					55	1D	20	(auto)			
BOSARO			14	14			11,3		1299	0,130	19,51
CRESPINO			18	18			14,5		2110	0,211	31,69
GUARDA VENETA			8	8			7		1140	0,114	17,12
POLESELLA			31	31			27		3960	0,396	59,47
PONTECCHIO P.			18	18			15,5		1499	0,150	22,51
TOTALI	0		89	89	55		95,3	150,3	10008		150,3

Il prospetto preparato (Tabella 2) presenta quindi una colonna con l'indicazione dei Comuni, la seconda e terza colonna sono relative al costo attuale del personale con l'indicazione della percentuale-uomo, la quarta colonna è invece relativa alle spese per beni e servizi.

Nelle colonne sesta, settima, ottava e nona sono presenti i costi congegnati per la gestione in unione distinguendoli tra costi per il personale e costi per beni e servizi.

Di particolare interesse risulta essere la logica che spiega le colonne finali relative al costo del servizio a carico dei singoli comuni. L'unione formalmente "vende" i servizi uniti ai comuni coinvolti che contribuiscono in relazione al numero di abitanti. La scelta di tale base riparto, che non trova fondamento in una logica economico-aziendale, è dovuta al fatto che l'avanzo di amministrazione dell'unione, di fatto ottenibile per effetto del contributo ministeriale, è poi ridistribuito ai comuni utilizzando la medesima base. Un'altra ragione sta nella mancanza di un sistema di rilevazione delle attività che permetterebbe una migliore attribuzione dei costi. Tale procedimento rappresenta anche uno stimolo ai comuni di spingere verso l'ottimizzazione dell'attività dell'unione, la quale più sarà efficiente, meno "costerà" ai comuni. L'effetto di tale situazione lo si vede chiaramente nel bilancio di previsione dell'unione.

Quanto detto prima circa le finalità degli amministratori è dimostrato dalla Tab. 4 relativa al servizio di assistenza sociale. L'unione del servizio comporterebbe un maggiore costo per i singoli comuni che peraltro sono disposti al sacrificio al fine di migliorare l'efficacia del servizio.

L'analisi economica, qui descritta, è stata effettuata per tutti i servizi coinvolti determinando in questo modo sia il costo complessivo dei servizi in unione che il contributo all'unione dei comuni.

La seconda fase dell'analisi economica ha riguardato i singoli comuni per i quali si sono considerati:

✓ Le minori spese derivanti dal fatto di non dovere più erogare direttamente i servizi uniti. Si è fatto riferimento esclusivamente alle spese vive per beni e servizi, mentre per quanto concerne il costo del personale questo è stato considerato solamente nel caso in cui questo fosse trasferito all'unione.

✓ Le maggiori entrate derivanti esclusivamente dal riparto dell'avanzo di amministrazione dell'Unione.

✓ Le maggiori spese derivanti dal costo dei servizi gestiti dall'Unione calcolato in base al riparto descritto in precedenza.

✓ Le minori entrate derivanti dai proventi dei servizi uniti ora di competenza dell'Unione.

Questa analisi permette di verificare i benefici finanziari dell'Unione per effetto della presenza dei contributi ministeriali, i quali sono in grado di coprire buona parte, se non la totalità, del costo dei servizi. In questo modo, l'Unione ha la possibilità di fare fronte ai suoi costi di struttura e a quelli di impianto che inevitabilmente dovrà affrontare. La Tabella 3 mostra un esempio di analisi costi-benefici riferita ad un Comune per il primo anno, comprensivo degli investimenti iniziali, e per il secondo anno e successivi.

Alla luce degli incontri con amministratori e con gli operatori è emersa altresì la presenza di "economia sommersa" non prese in considerazione dall'analisi, ma che devono essere messe comunque in risalto per valutare appieno i vantaggi derivanti dall'Unione. Quello che è stato definito "economia sommersa" si riferisce a:

✓ **Risparmi di spese future.** Taluni Comuni in assenza di Unione sarebbero dovuti ricorrere necessariamente a nuove assunzioni per poter continuare a fare fronte alla domanda di taluni servizi.

✓ **Liberazione di forza lavoro.** Il fatto che i dipendenti spesso siano impegnati su più servizi, l'unione di uno di questi servizi "libera" delle risorse che potranno essere dedicate altrove all'interno del Comune. Ad esempio, capita di frequente che i servizi di ragioneria e i tributi siano gestiti da una medesima persona, unendo il servizio tributi senza trasferire il personale dà la possibilità al Comune di avere più ore-uomo per il servizio ragioneria o per altre mansioni.

Questi elementi, benché non fossero presenti nell'analisi, erano ben presenti nelle idee degli amministratori che si rendono conto della tensione presente tra risorse, sia finanziarie che umane, e domanda, sia in senso qualitativo che quantitativo.

Tabella 3 Analisi di convenienza finanziaria per un Comune in Unione

	1° anno		2° - 10° anno	
	Spese	Proventi	Spese	Proventi
Minori Spese				
Assistenza Sociale		14.000.000		14.000.000
Personale		3.000.000		3.000.000
Biblioteca Cultura		1.500.000		1.500.000
Tributi		6.000.000		6.000.000
Manutenz. Trasporto		21.000.000		21.000.000
Personale Trasferito		47.000.000		47.000.000
		92.500.000		92.500.000
Maggiori Entrate				
Trasferimento dall'Unione		78.475.900		76.554.900
Maggiori Uscite				
Trasferimento all'Unione	121.700.000		112.000.000	
Minori Entrate				
Contributi trasporti sc.	11.000.000		11.000.000	
TOTALI	132.700.000	170.975.900	123.000.000	169.054.900
Contributo netto	38.275.900		46.054.900	
TOTALE A PAREGGIO	170.975.900	170.975.900	169.054.900	169.054.900

Gli Aspetti di Bilancio

L'Unione è soggetta a tutte le norme previste dal Testo Unico sulla contabilità ed il bilancio degli Enti Locali. Ne segue che esso dovrà presentare tutta la documentazione contabile cui sono tenuti gli altri Comuni:

- ✓ Bilancio di Previsione.
- ✓ Bilancio Pluriennale.
- ✓ Relazione Previsionale e Programmatica.
- ✓ Bilancio consuntivo.

Nel caso in esame, il bilancio di previsione rappresentava il banco di prova per poter valutare appieno gli effetti finanziari dell'Unione, oltreché il funzionamento contabile delle relazioni con i Comuni partecipanti.

La Tab. 6 mostra il bilancio di previsione, in termini sintetici, sia per quanto riguarda la parte di spesa che di entrata.

Alla luce di quanto detto in sede di descrizione dei servizi uniti, i tributi risultano di competenza formale dell'unione che, tramite un passaggio contabile, prima li presenta tra le entrate tributarie per poi trasferirli ai Comuni. Nella parte di entrata sono presenti i contributi ministeriali tra le entrate da trasferimenti e i proventi da tariffe per la gestione dei servizi. Tra le entrate extratributarie troviamo i

contributi dei comuni per i servizi in unione calcolati in proporzione al numero di abitanti sul territorio.

Nella parte di spesa sono ben evidenti i costi di struttura dell'unione costituiti dai compensi agli amministratori, i costi di rappresentanza, i costi generali di funzionamento (acqua, luce, affitti), il compenso al segretario e al revisore dei conti.

Sono proprio questi costi che vanno ad erodere maggiormente i benefici dei contributi e dovranno trovare giustificazione nelle efficienze derivanti dalla gestione in unione dei servizi. In effetti, senza tali economie al termine dei dieci anni, la perdita del contributo rischierebbe di incrinare l'equilibrio finanziario degli Enti Locali.

La stessa utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dovrà essere posta in relazione alla futura assenza del trasferimento governativo. In questo senso, appare opportuno destinare le maggiori risorse finanziarie ad investimenti, o alla riduzione dell'indebitamento, quindi, del carico di interessi passivi, piuttosto che per spese correnti che difficilmente potranno essere ridotte poi in futuro. Gli aumenti della spesa per la parte corrente potrà essere giustificata solamente da un incremento dell'efficienza generale. L'avanzo di amministrazione, ottenuto solo grazie ai contributi ministeriali, è poi ripartito in proporzione alla popolazione ai Comuni partecipanti. Tale decisione deriva dal fatto che buona parte del contributo è attribuito per abitante

Tabella 4 Bilancio di Previsione Unione

Descrizione	Previsione	Totali
Proventi		
Titolo I		
Entrate Tributarie		
Comune x	480.000.000	
Comune z	857.000.000	
Comune y	480.000.000	
Comune v	1.625.601.000	
Comune w	612.000.000	
		4.054.601.000
Titolo II		
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, Regioni o altri Enti pubblici		
Contributo governativo Unione dei Comuni	724.008.800	724.008.800
Titolo III		
Entrate Extratributarie		
Trasferimenti da Comuni in Unione		
Comune x	121.700.000	
Comune z	197.800.000	
Comune y	106.800.000	
Comune v	371.100.000	
Comune w	140.500.000	
Contributi trasporto scolastico	55.000.000	992.900.000
Totale Titoli Entrate		5.771.509.800

Spese

Descrizione	Previsione	Totale
Titolo I Spese correnti		
Funzione 1 Amministrazione, Gestione e Controllo		
010 Spese amministratori	80.000.000	
010 Spese rappresentanza	15.000.000	
020 Spese contratto segretario comunale	55.000.000	
020 Retribuzioni servizio personale	69.000.000	
020 Beni e servizi	20.000.000	
040 Retribuzione al personale Servizio tributi	116.000.000	
040 Beni e servizi	95.000.000	
040 Trasferimenti Tributi a Comuni		
Comune x	480.000.000	
Comune z	857.000.000	
Comune y	480.000.000	
Comune v	1.625.601.000	
Comune w	612.000.000	
080 Spese centralino segreteria	9.400.000	
080 Spese generali di funzionamento (luce, riscald., fitti)	5.000.000	
090 Compenso per il revisore dei conti	10.000.000	
Totale Funzione		4.529.001.000
Funzione 5 cultura, beni culturali		
010 Retribuzione Biblioteca	47.000.000	
010 Acquisto Volumi	16.000.000	
010 Materiale di consumo	2.000.000	
Totale Funzione		65.000.000
Funzione 7 Manutenzione Strade		
010 Personale	28.200.000	
010 Beni e servizi	45.000.000	
Totale Funzione		73.200.000
Funzione 8 Viabilità e Trasporto		
010 Retribuzione Factotum e autisti pulman	209.400.000	
010 Beni e servizi	140.000.000	
Totale Funzione		349.400.000
Funzione 10 - Funzioni nel settore sociale		
010 Retribuzione all'assistente sociale	55.000.000	
060 Spese per beni e servizi	95.300.000	
Totale Funzioni		150.300.000
Totale Spese		5.166.901.000
Avanzo Corrente		604.608.800
Distribuzione Avanzo ai Comuni dell'Unione		
	<i>Popolazione</i>	
Bosaro	1.299	78.475.900
Crespino	2.110	127.470.500
Guarda Veneta	1.140	68.870.300
Polesella	3.960	239.233.700
Pontecchio Polesine	1.499	90.558.400
Totale trasferito	10.008	604.608.800

Note Conclusive

Le Unioni, alla luce del caso proposto, appaiono essere una reale possibilità per gli Enti Locali piccoli e piccolissimi. In effetti, oltre agli evidenti vantaggi in termini di efficienza, gli incentivi finanziari permettono di creare un generale risanamento delle condizioni preesistenti, ma soprattutto di ridurre la tensione tra risorse scarse e bisogni da soddisfare crescenti.

Permangono, comunque, dei rischi se la formazione di una Unione è finalizzata esclusivamente dal conseguimento delle maggiori entrate.

Dal presente studio emergono alcuni punti di sintesi:

(a) Nella scelta dei servizi confluiscono sia ragioni economico-tecniche che ragioni politico-sindacali. Risulta necessario ricercare un giusto equilibrio tra di esse.

(b) Gli obiettivi perseguiti sono quelli di migliorare l'efficacia qualitativa e quantitativa dei servizi, oltreché l'efficienza. Quest'ultima non è, comunque, l'elemento unico e prevalente.

(c) Il sistema degli incentivi rileva alcuni limiti, in particolare, l'essere esclusivamente strumenti finanziari e intervenire sempre *ex post*.

(d) L'elemento determinante il successo di una Unione è la volontà e la determinazione degli amministratori.

Le Unioni possono rappresentare un viatico verso una lenta ristrutturazione delle amministrazioni pubbliche locali. La costituzione di un nuovo Ente Locale, sebbene non elimini quelli sottostanti, diviene un momento di condivisione all'interno della società civile e degli amministratori, prima abituati spesso a tutelare unicamente i propri interessi. Essa diviene una base economica, sociale e politica importante in prospettiva di una fusione.

2.4 Le relazioni con i soggetti esterni per lo sviluppo socio-economico del territorio: il marketing territoriale (F. Donato)

In un'ottica di public governance risulta essere significativo il ruolo delle amministrazioni pubbliche locali nel quadro dello sviluppo di azioni di marketing territoriale che si inquadrino nel più ampio contesto delle politiche di sviluppo dell'area⁸².

La logica che sta alla base del marketing territoriale è che le peculiarità di un territorio, in termini di qualità dei servizi pubblici, funzionalità delle reti e delle infrastrutture, orientamento della cultura locale, capacità innovativa dei centri di ricerca e presenza di istituzioni finanziarie possa essere un fattore di competitività per le imprese. Il marketing territoriale assume pertanto una particolare valenza

⁸² In proposito si veda M. G. Caroli, *Il marketing territoriale*, Milano, Franco Angeli, 1999.

quando l'attrazione di nuove imprese⁸³ sul territorio (o il rafforzamento e lo sviluppo di quelle esistenti) sia considerato un aspetto significativo per lo sviluppo socio-economico dell'area. In tali casi è quindi necessario dotare il territorio di quelle caratteristiche che possano renderlo preferibile rispetto ad altre aree per insediamenti o rilocalizzazioni produttive. Evidentemente, in modo congiunto alla realizzazione delle condizioni di contesto, sarà necessario porre in essere adeguate azioni di informazione, comunicazione e relazione con specifici soggetti per attrarre (condizione esogena) o far sviluppare (condizione endogena) concretamente gli investimenti nell'area.

L'azione di marketing territoriale, per essere efficacemente condotta, necessita del consenso e del contributo attivo dei diversi soggetti presenti sul territorio, in modo del tutto coerente con le logiche di rete. In tal senso appare indispensabile raggiungere un equilibrio tra le posizioni delle diverse parti coinvolte, in modo da garantire la necessaria coesione sociale. L'elemento chiave sembra essere la considerazione della politica di sviluppo locale (e quindi delle coerenti azioni di marketing territoriale) in modo globale, ossia considerando sia gli aspetti inerenti alla competitività economica sia quelli inerenti alla sostenibilità ambientale ed alla coesione sociale. Appare dunque evidente che la capacità di creare relazioni coese e durature rappresenti un fattore strategico per lo sviluppo del territorio⁸⁴.

In questo ambito il ruolo dell'amministrazione locale diviene particolarmente significativo in quanto, pienamente in linea con le logiche proprie della public governance, essa si pone al centro di una rete di soggetti sia pubblici che privati. Diviene perciò cruciale la capacità dell'ente locale di governare le relazioni e di porsi quale elemento nevralgico del network, attraverso azioni di coordinamento e di sintesi, secondo una logica di "regia leggera". L'ente deve avere dunque la capacità e l'autorevolezza per "mettere i diversi soggetti intorno ad un tavolo", anche laddove le ottiche di riferimento ed i linguaggi non siano omogenei, come può accadere coinvolgendo, nell'ambito di un piano di sviluppo, soggetti diversi quali (oltre all'ente stesso) la Camera di Commercio, le associazioni di categoria, le associazioni ambientaliste, le organizzazioni espressione di movimenti locali, i sindacati, gli altri enti pubblici territoriali e non. Ne deriva, dunque, una forte sollecitazione nei confronti delle amministrazioni pubbliche (specie locali) ad intraprendere percorsi innovativi. La logica di fondo da seguire potrebbe essere quella di una "regia leggera" che funga da stimolo e collante per l'intero territorio.

Più nello specifico possono essere considerati quattro diversi modelli di sviluppo locale cui possono essere associate azioni di marketing territoriale⁸⁵:

- il marketing territoriale per il rafforzamento del tessuto economico esistente, volto a mantenere e consolidare le attività già presenti sul territorio. Tale tipologia di marketing territoriale è particolarmente utile nei casi in cui l'area stia vivendo

⁸³ Sul tema dell'azienda in fase istituzionale, si veda F. Poddighe, *L'azienda nella fase istituzionale*, Pisa, Cursi, 1984.

⁸⁴ Al riguardo osserva P. Bianchi: "Il problema dello sviluppo si identifica allora sempre di più con quello di creare dei legami sempre meno con quello di colmare dei divari" e, in un passo successivo, "Il paradosso è che questo Paese, che pensa alla cultura come ad uno dei suoi più grandi vantaggi, la percepisce soltanto come un fatto estetico da introdurre in un qualche circuito turistico, anziché pensare che la cultura, cioè il patrimonio scientifico che noi abbiamo accumulato, è la base su cui costruire i processi di crescita e di sviluppo e, quindi, anche di attrazione", P. Bianchi, *Sviluppo economico in un contesto aperto*, in N. Bellini (a cura di), *Il marketing territoriale*, Milano, Franco Angeli, 2000, pagg. 37-38.

⁸⁵ Si veda R. Varaldo, *L'attualità del marketing territoriale*, in N. Bellini (a cura di), *Il marketing territoriale*, op. cit.

situazioni di difficoltà economico-produttiva e quindi l'azione è volta ad evitare la fuoriuscita di iniziative imprenditoriali, rivitalizzando il territorio;

- il marketing territoriale per lo sviluppo di nuova imprenditorialità, ossia la realizzazione di azioni di animazione e di promozione del territorio per far nascere, dagli imprenditori locali, nuove iniziative imprenditoriali che si leghino ai nuovi bisogni che emergono sui mercati;
- il marketing territoriale per la diffusione di competenze e innovazione, che è volto a sfruttare le nuove modalità di trasferimento dei risultati della ricerca scientifica in iniziative imprenditoriali. Tipici esempi sono rappresentati dalle azioni volte a favorire la nascita di aziende spin-off dai centri di ricerca e dalle Università;
- il marketing territoriale per l'attrazione di utenti potenziali, volto a creare le condizioni, in termini di spazi, condizioni e garanzie, per attrarre iniziative esterne a carattere imprenditoriale. Ciò al fine di attivare un processo virtuoso che permetta lo sviluppo socio-economico dell'area.

In tale ambito alcuni elementi divengono dunque essenziali⁸⁶: innanzitutto la considerazione della cultura locale non solo come patrimonio artistico, a fini di attrazione turistica, ma anche la cultura locale come patrimonio scientifico volto allo sviluppo economico dell'area. In questo senso, un elemento essenziale è rappresentato dalla rete delle Università e dei centri di ricerca, e dalla qualità del loro legame con il territorio in cui esse sono inserite. Inoltre, vi sono altri due punti di particolare rilevanza, che si legano alla considerazione delle risorse "intangibili" di un territorio, ossia la qualità delle conoscenze e delle competenze delle risorse umane presenti sul territorio e la capacità progettuale dell'area. Appare infatti evidente che senza l'attivazione di tali risorse intangibili una efficace azione di marketing territoriale non potrà avere pieno successo.

Per quanto riguarda il vero e proprio processo di formulazione di una iniziativa di marketing territoriale, si vuole porre in evidenza come tale processo debba considerare tre diversi livelli, strettamente correlati tra di loro: l'orientamento strategico di fondo, il livello strategico, il livello operativo.

Gli orientamenti strategici che stanno alla base delle attività di marketing territoriale sono rappresentati dalle convinzioni sottese alla definizione delle iniziative che si vogliono realizzare. In proposito, si vuole sottolineare come vi sia ormai una diffusa convergenza di opinioni nel ritenere necessario procedere a percorsi di marketing territoriale coerenti con i principi dello sviluppo sostenibile. In tal senso, lo stimolo alla competitività economico-produttiva deve legarsi armonicamente ai concetti di sostenibilità ambientale e di equilibrio e coesione sociale⁸⁷.

Il livello strategico del marketing territoriale si riferisce invece alla pianificazione delle iniziative da realizzare, sulla base delle peculiarità dell'area e delle convinzioni sottese all'orientamento strategico di sviluppo dell'area. A tale scopo è dapprima necessario procedere ad una analisi delle caratteristiche complessive del territorio in modo da evidenziare le criticità dell'area. Quindi, deve essere predisposto un

⁸⁶ Sul tema si rinvia a P. Bianchi, *Sviluppo economico in un contesto aperto*, in N. Bellini (a cura di), *Il marketing territoriale*, op. cit.

⁸⁷ Sul tema, F. Donato, *La variabile ambientale nelle politiche aziendali: sostenibilità economica ed ecologica*, Milano, Giuffrè, 2000.

coerente piano d'azione per attrarre le risorse più adatte alla tipologia di sviluppo che si intende realizzare (es. sviluppo sostenibile).

A livello operativo, invece, devono essere concretamente poste in essere le attività che riguardano: l'analisi della domanda per il posizionamento competitivo del territorio, gli interventi di sviluppo dell'offerta territoriale ed il sostegno alla loro realizzazione, lo sviluppo di una corretta percezione del territorio da parte della domanda.

In particolare, si vuole evidenziare come il territorio debba essere considerato non solo in termini insieme di risorse tangibili (es. infrastrutture) ma anche in termini di risorse intangibili (es. cultura, conoscenze e competenze). Ciò nella consapevolezza che, molto spesso, le risorse intangibili hanno criticità di sviluppo ben maggiori rispetto alle risorse tangibili. Gli elementi tangibili del territorio sono: le infrastrutture pubbliche, il sistema dei servizi pubblici, il tessuto industriale locale, la struttura urbanistica ed il patrimonio immobiliare, le caratteristiche morfologiche dell'area e la posizione geografica, il patrimonio artistico. Gli elementi di tipo intangibile sono invece: l'intensità degli scambi economici e culturali con l'esterno, il livello di competenze del tessuto produttivo e sociale, il grado di maturazione sociale e la distribuzione del benessere, il sistema di valori civili e sociali, la leadership economica o culturale, lo spirito del luogo.

Infine, si vuole evidenziare come una parte integrante di un'azione di marketing territoriale sia la realizzazione di una armonica politica di comunicazione del territorio. Le iniziative per la comunicazione del territorio possono riguardare: le attività di relazione pubblica e di direct marketing, la organizzazione di grandi eventi che mettano in risalto le caratteristiche e le potenzialità del territorio, le attività di vera e propria pubblicità e propaganda. La comunicazione può essere rivolta prevalentemente all'esterno dell'area oppure prevalentemente all'interno dell'area. Qualora sia rivolta prevalentemente all'esterno dell'area essa può come uno strumento per ridurre l'eventuale gap tra l'immagine percepita di un territorio e le sue reali potenzialità. Qualora, invece, sia rivolta prevalentemente all'interno dell'area, nella consapevolezza della rilevanza delle risorse intangibili per lo sviluppo del territorio, essa può essere utilizzata con una valenza endogena, al fine di creare una maggiore fiducia nelle potenzialità del territorio e mobilitare tutte le risorse in esso presenti.

2.5 Le relazioni con il sistema economico-produttivo locale: lo sportello unico (F. Donato)

Nella logica della public governance, risulta essere un caso "emblematico" l'introduzione del servizio di sportello unico per le attività produttive. Infatti, tale servizio si fonda su due assunti, di assoluta rilevanza, del tutto coerenti con i principi che stanno a base di un modello di rete, ossia la capacità di interagire con più soggetti, con modalità e tempi predefiniti, e l'importanza della creazione di un patrimonio di fiducia e coesione sociale tra l'ente locale ed i soggetti esterni (in questo caso le imprese).

Lo sportello unico rappresenta una struttura amministrativa comunale che opera come unico interfaccia tra il sistema delle amministrazioni pubbliche ed i soggetti imprenditoriali⁸⁸. Il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento delle attività produttive è considerato un unico procedimento, anche se in esso convergono più procedimenti svolti da amministrazioni pubbliche differenti. Esso è aperto alle osservazioni di tutti i soggetti portatori di interesse, ed ha per oggetto: la localizzazione di attività produttive, la ristrutturazione di attività produttive, l'ampliamento di attività produttive, la cessazione di attività produttive, la riattivazione di attività produttive, la riconversione di attività produttive e l'esecuzione di opere interne ai fabbricati adibiti ad uso di impresa. Le attività istruttorie devono considerare sia i profili territoriali, sia i profili sanitari sia i profili della tutela ambientale, sia, infine, i profili della sicurezza.

A livello legislativo, l'introduzione dello sportello unico per le attività produttive nel sistema dei servizi pubblici del nostro Paese è derivato principalmente da due provvedimenti: il Dlgs 31 marzo 1998 n. 112 ed il DPR n. 447 del 20 ottobre 1998. Il Dlgs 31 marzo 1998 n. 112 ha previsto il conferimento ai Comuni e alle Regioni di funzioni amministrative concernenti, fra l'altro, la localizzazione e realizzazione di impianti produttivi e principi organizzativi, relativi alle funzioni conferite ai comuni, che possono essere da questi esercitate in forma singola o in forma associata. Per quanto riguarda i principi informatori del procedimento, il DLgs n. 112/98 ha fissato i seguenti: la facoltà di ricorso all'autocertificazione; il silenzio assenso nel caso di inutile decorso dei termini per il rilascio degli atti di assenso (tranne in particolari casi espressi dalla normativa); il ricorso alla conferenza dei servizi ove non venga attivata la procedura di autocertificazione e qualora il progetto contrasti con le previsioni di uno strumento urbanistico (in tal caso l'accordo raggiunto in sede di conferenza sulla valutazione costituisce proposta di variante); la necessità della preventiva acquisizione della valutazione favorevole di impatto ambientale. Il DPR n. 447 del 20 ottobre 1998 ha quindi regolato le forme e modalità di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi.

Per quanto riguarda il vero e proprio funzionamento del servizio di sportello unico, si deve osservare che l'imprenditore può scegliere tra due procedure: la procedura basata sulla istituzionalizzazione della conferenza dei servizi e la procedura basata sull'autocertificazione.

Nel procedimento semplificato mediante conferenza dei servizi l'impresa, sulla base di un unico progetto, presenta allo sportello unico un'unica domanda di autorizzazione. Lo sportello unico, individuate le amministrazioni interessate dal procedimento istruttorio, invita le stesse a far pervenire gli atti autorizzatori o di consenso entro un termine non superiore a 90 giorni. Qualora decorra inutilmente il termine fissato, il Sindaco, su richiesta del responsabile del procedimento presso lo sportello unico, convoca una conferenza dei servizi alla quale devono partecipare i rappresentanti delle amministrazioni interessate. Il verbale della conferenza indica il provvedimento amministrativo conclusivo del procedimento. Il procedimento deve

⁸⁸ Si veda L. Cosci, *Lo sportello unico per le attività produttive*, Livorno, edizioni prime note, 99

concludersi nel termine di 6 mesi, tranne nel caso in cui la procedura sia soggetta alla valutazione di impatto ambientale. In quest'ultimo caso il procedimento si conclude nel termine di 11 mesi.

Nel caso del procedimento semplificato con autocertificazione, l'impresa presenta allo sportello unico un'unica domanda contenente, se necessario, istanza di concessione edilizia, corredata da autocertificazioni attestanti la conformità dei progetti alla normativa in materia urbanistica, della sicurezza, della tutela sanitaria ed ambientale. Le autocertificazioni, che non possono comunque riguardare la valutazione di impatto ambientali ed altri casi specifici espressamente previsti, devono essere sottoscritte da professionisti abilitati e firmate dal legale rappresentante dell'impresa. Lo sportello unico immette immediatamente la domanda nell'archivio informatico, dando immediato inizio all'eventuale procedimento di concessione edilizia. Il procedimento deve concludersi entro 90 giorni dalla presentazione della domanda; nello stesso termine deve avere conclusione anche il procedimento parallelo per il rilascio della concessione edilizia. Qualora le amministrazioni coinvolte non rispondano nel termine dei 90 giorni il sindaco convoca la conferenza dei servizi che deve pronunciarsi entro 20 giorni (la durata totale del procedimento diviene dunque 110 giorni. Qualora invece le amministrazioni coinvolte abbiano dato parere negativo, il sindaco è tenuto ad informare l'interessato, il quale può comunque richiedere (entro 20 giorni) che sia convocata la conferenza dei servizi.

L'esigenza di coinvolgere un numero elevato di soggetti (sia pubblici che privati) e la necessità di svolgere il servizio in un'ottica di snellezza procedurale con tempi certi e predefiniti, enfatizza l'importanza di implementare il servizio in una logica di network che si fondi sull'utilizzo degli strumenti di interazione in via telematica⁸⁹. Ai fini dell'implementazione dello sportello unico, appare infatti necessario considerare con particolare attenzione i seguenti specifici elementi:

- livello territoriale

è necessario individuare il livello territoriale presso il quale è opportuno che la struttura venga gestita in base al principio di sussidiarietà: Comune, Associazione di Comuni, Provincia;

- informatizzazione

lo sportello unico deve assicurare la predisposizione di un archivio informatico contenente gli elementi informativi necessari all'insediamento di nuovi impianti produttivi e di ogni singola domanda;

- collegamento telematico

lo sportello unico deve garantire, attraverso il collegamento telematico, che i dati dell'archivio siano gratuitamente fruibili da chiunque vi abbia interesse. Inoltre deve essere realizzata la connessione con lo sportello telematico regionale;

- individuazione del responsabile del procedimento

il funzionario preposto alla struttura è responsabile dell'intero procedimento. Si tratta di una figura chiave della nuova struttura, destinata a svolgere una funzione essenziale di collegamento tra amministrazione e imprenditore;

- individuazione delle singole competenze necessarie all'attività della struttura

⁸⁹ In proposito, C. Facchini, *Lo sportello unico : le novità normative e le azioni di sostegno* in *Azienditalia* n.6/2000

appare necessario razionalizzare (nell'ottica del business process re-engineering) le logiche organizzative interne e nei rapporti con le varie amministrazioni coinvolte (Vigili del fuoco, ASL, Ministero Ambiente e altri)

- garanzia dell'accesso

l'accesso deve essere garantito sia sotto il profilo telematico (immissione dei dati in rete e sua pubblicità) sia sotto il profilo dell'accesso alla struttura fisica (orario di apertura funzionale alle esigenze degli utenti)

- possibile affidamento, tramite convenzione, delle istruttorie tecniche a strutture pubbliche qualificate

la struttura può affidare, mediante convenzione, specifiche fasi o attività istruttorie a soggetti pubblici esterni (quali le agenzie regionali per l'ambiente, le aziende sanitarie locali, le camere di commercio, le Università e gli enti pubblici di ricerca) che assicurino requisiti di indipendenza, competenza ed adeguatezza tecnica.

Per quanto concerne, infine, gli aspetti inerenti alla fase di vero e proprio avvio ed implementazione del servizio di sportello unico per le attività produttive, è necessario considerare:

- L'analisi delle attività
- L'assetto organizzativo interno ed i rapporti tra gli uffici (intranet)
- I rapporti con gli altri enti (extranet)
- Il sistema informativo complessivo di tipo telematico

L'analisi delle attività

L'analisi delle attività deve considerare, innanzitutto, le caratteristiche dei procedimenti interessati, ossia il procedimento semplificato con autocertificazione ed il procedimento semplificato mediante conferenza dei servizi

Inoltre, devono essere analizzati anche i procedimenti correlati, ossia la concessione edilizia, l'autorizzazione per l'avvio di esercizi commerciali e di pubblici esercizi, i procedimenti di individuazione di aree pubbliche per insediamenti produttivi ed assegnazione alle imprese. Quindi, è necessario procedere alla vera e propria stesura del manuale delle procedure, che dovrà mettere in rilievo, per le singole tipologie di caso, i passi da svolgere. Evidentemente, anche in questa fase la considerazione degli aspetti telematici avrà una fondamentale incidenza al fine di stabilire i percorsi più efficaci, rapidi ed efficienti. Il manuale delle procedure potrà quindi essere strutturato tramite specifici diagrammi di analisi (come i diagrammi Pert o Gantt) che consentano di correlare tra di loro le fasi, le attività, gli uffici competenti ed i tempi di realizzazione del servizio. In modo strettamente correlato, ed armonico alle caratteristiche del sistema informatico adottato, dovranno anche essere definite la modulistica e la documentazione di supporto.

L'assetto organizzativo interno ed i rapporti tra gli uffici (intranet)

Per quanto riguarda l'assetto organizzativo interno, l'elemento fondamentale risulta essere la rivisitazione, in chiave telematica, dei rapporti interni tra gli uffici. In tal senso appare indispensabile addivenire ad un sistema intranet che si leghi, armonicamente, ad una logica gestionale per processi di tipo transfunzionale. L'elemento di partenza dell'analisi propedeutica all'avvio ed allo sviluppo del servizio di sportello unico deve quindi essere la rivisitazione, nella logica intranet,

delle relazioni tra gli uffici dell'ente e, in particolare, delle relazioni tra lo sportello unico e gli altri uffici del Comune. Al riguardo, potrà rendersi necessario, in numerosi casi, anche un riassetto delle competenze interne, sia di tipo generale che di tipo specifico. In questa fase, quindi, sono elementi particolarmente significativi lo sviluppo di un mirato piano di formazione interno, nonché la riconsiderazione delle competenze presenti all'interno dell'ente, in relazione ai nuovi compiti (ed alle nuove modalità di svolgimento di essi)

I rapporti con gli altri enti (extranet)

La definizione delle modalità e dei tempi di interazione con le altre amministrazioni coinvolte risulta essere un fattore critico per il successo del servizio di sportello unico. Al riguardo, risulta essere essenziale lo sviluppo, congiunto, da un lato di logiche gestionali ispirate ai principi della partnership e della comakership e, dall'altro, di sistemi informativi funzionanti in un'ottica extranet. Più nello specifico, appare essere necessario sviluppare i seguenti passi: definizione delle macro-procedure e dei sub-procedimenti sulla base della natura e della qualità dei servizi offerti; definizione degli iter procedurali; definizione delle schede strutturate per ogni sub-procedimento. In modo correlato, diviene necessario definire tutti gli elementi di supporto al corretto funzionamento del sistema di interazione con le altre amministrazioni. Tali elementi possono essere classificabili in tre diverse aree: elementi di tipo organizzativo, ossia la chiara identificazione dei responsabili delle relazioni e l'eventuale scelta relativa alla gestione associata dello sportello unico; elementi di tipo procedurale, quali il manuale delle procedure, le modalità di revisione di quanto concordato, la conferenza dei servizi "permanente", i reciproci obblighi sul rispetto dei tempi e le correlate responsabilità ed oneri; elementi di tipo "vincolistico-contrattuale", ossia il protocollo di intenti per l'avvio e la gestione dello sportello unico e la convenzione con le altre amministrazioni; elementi inerenti alle modalità di relazione, ossia gli strumenti telematici da adottare ed il correlato sviluppo dei piani di investimento in dotazioni strumentali e conoscenze/competenze del personale

Il sistema informativo complessivo di tipo telematico

Come più volte osservato, il sistema informativo di tipo telematico è un fattore critico di successo per un efficace funzionamento del servizio di sportello unico. Al riguardo si ritiene che debbano essere specificamente considerati i seguenti aspetti:

- a) il sistema di trasmissione telematica
- b) la definizione e le modalità di gestione del flusso procedurale ed il diritto all'accesso
- c) la definizione della struttura della scheda informatica di registrazione della domanda
- d) la definizione della struttura dei report informativi. Essi dovrebbero, quantomeno, contenere le seguenti informazioni: la documentazione richiesta; i costi amministrativi a carico del richiedente; i tempi di conclusione del procedimento; la sintesi grafica del flusso procedurale.
- e) la definizione del *data base* del procedimento unico e dei sub-procedimenti.

Ciò anche nell'ottica di considerare il sistema telematico quale un concreto strumento di innovazione delle modalità di funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

L'attivazione dello sportello unico si pone quindi del tutto in linea con le logiche di public governance, fondandosi sulla capacità di interagire tra più soggetti, con modalità e tempi predefiniti, e sull'accumulazione di un patrimonio di fiducia e coesione sociale tra istituzioni ed imprese che scoraggi comportamenti di tipo opportunistico. Per quanto riguarda il primo aspetto, si vuole infatti porre in evidenza che il servizio di sportello unico può concretamente svolgere la propria attività (nei tempi e nei modi predefiniti) se la collaborazione e la convergenza di comportamenti tra tutti i soggetti istituzionali (oltre al Comune, le aziende sanitarie locali, i vigili del fuoco, le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, le sovrintendenze ai beni culturali, le province, ecc.) sia forte e motivata. In assenza di tali condizioni, è infatti ben difficile che lo sportello unico possa rispondere alle istanze delle imprese in misura efficace ed efficiente. Per quanto riguarda il secondo aspetto, si vuole segnalare l'esigenza che i comportamenti da parte delle imprese siano improntate ai principi della legalità e correttezza. Infatti, il servizio di sportello unico può svolgere la propria attività sulla base di due diversi procedimenti, la cui attivazione dipende dalle scelte delle imprese: il procedimento tramite conferenza dei servizi ed il procedimento tramite autocertificazione. La struttura può quindi garantire un'azione efficace ed efficiente, non solo se, come sopra osservato, tutti i soggetti istituzionali siano motivati e diano il loro contributo nei modi e nei tempi concordati, ma anche se le attività di repressione di dichiarazioni false o mendaci (nel caso dell'autocertificazione) o di richieste contra legem (nel caso del procedimento semplificato) si mantengano a livelli fisiologici. In caso contrario, l'attività di controllo e repressione diverrebbe parte prevalente del servizio, ad evidente detrimento della velocità e snellezza dei procedimenti.

2.6 Le relazioni con le aziende non profit per il miglioramento del sistema sociale locale (E. Bracci)

Note Introduttive

Gli Enti Locali e le organizzazioni nonprofit, nell'ultimo decennio, sono stati caratterizzati da processi evolutivi e di trasformazione⁹⁰ che, sebbene diversi, li hanno portati a stretto contatto tra loro. Si è potuto osservare come gli Enti Locali siano stati costretti a dover conciliare il processo di devoluzione ed il conseguente aumento delle competenze con gli stretti vincoli di bilancio e con i crescenti livelli quantitativi e qualitativi della domanda di servizi pubblici. Allo stesso tempo, si è attuato quel processo, da molti auspicato, di "aziendalizzazione" che si estrinseca "*nella necessità di modificare i servizi pubblici rendendoli più adeguati alle domande dei tempi e delle circostanze della vita economica e sociale*" (Anselmi, 2001: 17).

⁹⁰ Per una ampia trattazione si rinvia, per gli Enti Locali, a Farneti G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica: il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli, Torino; Anselmi L. (1995), *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il "percorso aziendale"*, Giappichelli, Torino; Borgonovi E. (1996), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano; e per il settore nonprofit, Aa.Vv. (1996), *Le aziende non profit tra stato e mercato*, Clueb, Bologna; Borzaga C., Fiorentini G., Maticena A. (1996), *Non-profit e sistemi di Welfare State*, Nis, Roma; e Maticena (a cura di) (1999), *Aziende non profit. Scenari e strumenti per il terzo settore*, Egea, Milano.

Con l'applicazione del *principio di sussidiarietà*, inoltre, il Comune ha acquisito un ruolo di maggiore importanza, non tanto per le sue caratteristiche istituzionali, ma quanto perché che esso rappresenta l'ente gestore, diretto o indiretto, di svariati servizi pubblici essenziali. D'altra parte, le organizzazioni nonprofit hanno dimostrato, utilizzando svariate forme giuridiche e modalità operative, di poter crescere in maniera alternativa al mercato ed allo Stato. Quest'ultimo, in una fase di riforma del sistema di *Welfare State*, ha individuato proprio in tali organizzazioni dei possibili interlocutori per l'erogazione di servizi socio-assistenziali, socio-sanitari e sanitari.

In particolare, nei servizi socio-assistenziali la recente legge 328/2000 ha attribuito al terzo settore un riconoscimento istituzionale del suo ruolo e della sua importanza in tali aree di intervento. Non sorprende, quindi, rilevare il forte livello di interrelazione che, in molti casi, si viene a creare tra Comuni ed organizzazioni nonprofit, in una situazione nella quale i primi mantengono la *funzione pubblica*, ovvero la responsabilità politica, mentre ai secondi è delegata la fase di realizzazione degli interventi.

Già in passato, Enti Locali e Aziende nonprofit avevano intessuto una fitta rete di relazioni, sia per il raggiungimento di obiettivi comuni che per ragioni di necessità economiche ed organizzative. Tale rapporto è divenuto, nel tempo, sempre più saldo e, per certi versi, indispensabile (Ascoli, 1987; AA.VV. 1996; Gugiatti, 1999).

Sarà proprio la capacità dell'Ente Locale di gestire le relazioni con gli attori sociali una componente chiave per il successo delle politiche socio-assistenziali pubbliche. Il passaggio da una situazione di "*government*" ad una di "*governance*" rappresenta un momento cruciale in termini di nuovi strumenti da utilizzare, di nuovi processi decisionali da introdurre e, in generale, di una nuova cultura da diffondere. Inoltre, la costruzione di un sistema di *public governance* potrà offrire un'alternativa economicamente conveniente al mercato ed al *public government* (Williamson, 1999).

I Cambiamenti nella Gestione dei Servizi Pubblici Locali

Gli Enti Locali sono stati interessati da una serie di cambiamenti, economici, sociali e legislativi che hanno influito sostanzialmente sulle logiche organizzative, sugli strumenti gestionali e sulla cultura interna. I cambiamenti economici si fanno risalire alle obiettive difficoltà finanziarie che si sono realizzate negli anni '70 ed '80, all'interno di tutto il complessivo sistema-paese.

La trasformazione in atto non ha avuto conseguenze esclusivamente a livello di principi, ma ha avuto un rilevante effetto operativo nelle modalità di gestione dei servizi pubblici che sempre più adottano obiettivi, non solo sociali, bensì legati al raggiungimento dell'economicità. Va chiarito, peraltro, come socialità ed economicità non siano termini antitetici, al contrario, la distruzione di ricchezza, pubblica o privata che sia, è di per se antisociale. In effetti, l'assenza di un equilibrio economico durevole, inteso come equilibrio tra utilità consumate ed utilità create, comporta nel lungo periodo l'impossibilità di continuazione della gestione. Un servizio pubblico che non funziona, non assolve a nessun bisogno socialmente riconosciuto.

Le riforme spingono sempre più verso processi di esternalizzazione dei servizi pubblici e la rinuncia della gestione diretta da parte delle amministrazioni pubbliche. Questa impostazione deve essere inserita all'interno del principio di sussidiarietà⁹¹, di cui tanto si parla. Tale principio non è nuovo, in quanto individuabile in alcuni autori classici di filosofia sociale⁹². Tale principio sancisce il diritto all'autonomia delle unità più piccole che devono essere aiutate dallo Stato qualora non siano in grado di provvedere ai loro bisogni in modo autonomo.

In questo senso, le amministrazioni pubbliche locali, le forze sociali, le imprese, le chiese o le famiglie hanno l'autonomia e la libertà di realizzare autonomamente le attività volte al soddisfacimento dei propri bisogni. Il principio di sussidiarietà non deve, peraltro, essere confuso con il concetto di stato minimo di Hayek o di federalismo, in quanto lo Stato deve rimanere presente nella società al fine di stimolare e garantire i sottosistemi sociali.

L'applicazione di questo principio, solitamente di stampo socialdemocratico, ha significato, nel caso italiano, due conseguenze:

- L'autonomia e la libertà di scelta dell'individuo circa le modalità di soddisfacimento dei propri bisogni;
- Il riconoscimento del ruolo e dell'importanza delle organizzazioni nonprofit;
- La delega di competenze (programmatorie, gestionali, finanziarie e di coordinazione) a regioni, province e comuni.

Questi ultimi, essendo i soggetti più vicini al territorio, sono coloro cui spettano, in base al principio di sussidiarietà, i maggiori compiti di intervento diretto, oltre che di programmazione e coordinamento, in tutti i casi di bisogni sociali non soddisfatti autonomamente dal sottosistema sociale.

Il ruolo delle organizzazioni nonprofit rappresenta un aspetto determinante per definire le modalità di applicazione del concetto di sussidiarietà. La tabella 1 descrive i tre orientamenti principali proposti ed analizzati dalla letteratura (Colozzi 1997: 29-32), cioè:

1. Orientamento Privatistico;
2. Orientamento del Pluralismo Societario;
3. Orientamento Istituzionale.

Il modello che va delineandosi sembra perseguire la seconda impostazione caratterizzata da un pluralismo di soggetti, tra i quali si instaura una relazione che evita, da un parte, il ruolo dominante e prescrittivo sui comportamenti dello Stato e, dall'altra parte, l'accettazione acritica delle strategie e delle scelte dei soggetti privati.

⁹¹ Per un approfondimento circa il principio di sussidiarietà ed i suoi effetti sul sistema della pubblica amministrazione, si rimanda a Vittadini G. (a cura di) (1998), *Sussidiarietà, la riforma possibile*, Etas, Milano.

⁹² Cfr. Spieker M. (1995), "Il principio di sussidiarietà: presupposti antropologici e conseguenze politiche", *La società*, n. 1, pp. 35-50.

Motta e Mondino (1994) propongono un modello di progettazione dell'assistenza sociale a rete, basato sul principio di sussidiarietà. In tale modello, tutti i soggetti sono in una interdipendenza reciproca con relazioni fra le parti che necessitano di essere continue, bidirezionali e flessibili. Così facendo il sistema di welfare sarà caratterizzato da (Colozzi, 1997: 32):

- La capacità dei servizi di rispondere ai bisogni della collettività;
- Il rispetto della libertà di scelta degli utenti;
- L'equità, cioè una situazione nella quale la discriminante per l'accesso ai servizi è il bisogno;
- Lo sviluppo di tutte le dimensioni, per quanto possibile in modo armonico, della persona.

Tabella 1. Orientamenti nei sistemi di Welfare State

ORIENTAMENTO	RUOLO DELLO STATO e DEL TERZO SETTORE
Privatistico	<i>L'affidamento della gestione dei servizi al terzo settore ed alle imprese diviene sempre più esteso, mentre lo Stato dovrebbe solo supportare e garantire i servizi. Giustificazione: l'inefficienza e la rigidità delle amministrazioni pubbliche</i>
Pluralismo Societario	Valorizzazione di tutti i soggetti presenti sul territorio al fine di creare una <i>welfare society</i> (Ardigò, 1990), nella quale il ruolo delle istituzioni pubbliche diventa quello di ordinatore/coordinatore delle politiche sociali che vincola con le sue decisioni i soggetti. <i>Giustificazione: l'impossibilità di un Welfare State totale e la necessità di valorizzare le emergenti organizzazioni intermedie.</i>
Istituzionale	Il ruolo del terzo settore è quello di integrazione agli interventi pubblici al fine di migliorarne l'efficienza, la qualità e l'efficacia. Lo Stato deve, quindi, regolare il terzo settore, rendendo le loro attività coerenti con la programmazione pubblica. <i>Giustificazione: la politica pubblica si legittima con la capacità di soddisfare i bisogni provenienti dalla società.</i>

Gli Enti Locali stanno prendendo coscienza circa l'importanza di creare una efficiente, ma soprattutto, efficace rete di relazioni con differenti attori, riducendo così il loro ruolo di erogatori di servizi. Diventa fondamentale, in tale contesto, acquisire le capacità di selezionare gli attori più appropriati al fine di attuare le politiche prescelte e di gestire una maggiore complessità e diversità (Meneguzzo, 1995a).

Questo tipo di impostazione trova conforto anche nell'analisi economica di tipo transazionale (Coase, 1937; Williamson, 1991, 1999). La scelta delle modalità organizzative, cioè, dovrebbe prendere in considerazione anche i costi transazionali che emergono in misure e modi differenti, non solo tra mercato e burocrazia, ma anche nei confronti di una situazione di *governance*. Nelle parole di Williamson (1999: 1090) "*governance is an economizing response to the Commons triple, in that governance is a means by which to infuse order in a relation where potential conflict threatens to undo or upset opportunities to realize mutual gains*". Secondo l'Autore, una situazione di *governance* potrebbe rappresentare un'alternativa al mercato ed alla burocrazia che

permette, in determinate condizioni, di ridurre i costi associati alla razionalità limitata, a comportamenti opportunistici ed agli azzardi morali.

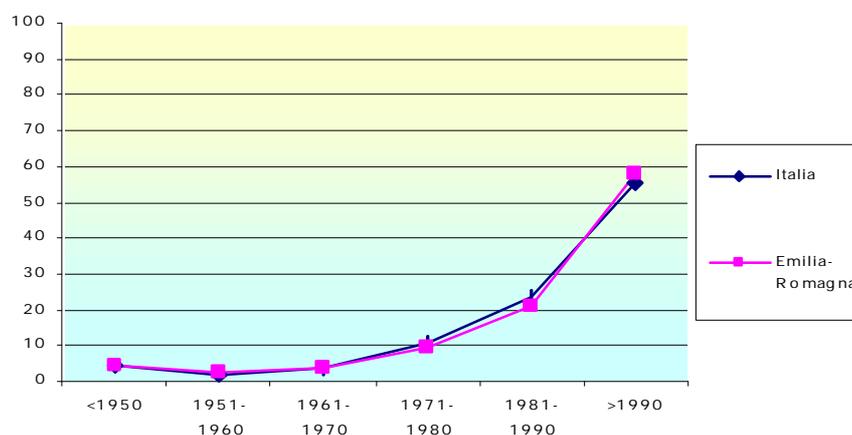
La possibile interrelazione tra Enti Locali ed organizzazioni nonprofit ha le potenzialità di raggiungere dei vantaggi economici, quali:

- La riduzione della complessità organizzativa della burocrazia pubblica, quindi dei costi ad essa associati;
- La riduzione delle situazioni di comportamenti opportunistici e di azzardi morali, quindi dei costi per il controllo;
- La maggiore disponibilità di informazioni, aumentando la razionalità economica e, quindi, la possibilità di assumere decisioni economicamente più convenienti.

Le Aziende Nonprofit

Il Terzo Settore si è imposto alla ribalta ed all'attenzione degli osservatori per la crescita dimensionale che ha caratterizzato soprattutto gli anni '80 e '90. In precedenza, il terzo settore era considerato come aspetto residuale indagato quasi esclusivamente dalle discipline sociologiche o psicologiche. Le discipline economiche, compresa l'economia-aziendale, hanno tardato ad affrontare una sistematizzazione del complessivo sistema della aziende nonprofit. Allo stesso modo, l'ISTAT solamente nel 2001 ha portato a termine il primo censimento completo delle aziende nonprofit.

Grafico 1. Periodo di inizio attività delle aziende nonprofit italiane (dati %)



Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat (2001), *Istituzioni nonprofit in Italia*, Istat, Roma.

Possiamo quindi affermare che una delle ragioni di questo interesse può essere individuata nella crescita qualitativa e quantitativa delle aziende nonprofit nell'economia e nella società italiana. Nel ventennio che va dal 1980 al 1999, a conferma di quanto detto, si è costituito circa il 70% delle aziende nonprofit attualmente in attività (Grafico 1).

Gli studi economico aziendali, dal canto loro, hanno permesso di indagare l'aspetto economico di tali istituti proponendo indicazioni utili per il raggiungimento dei valori tipici dell'azienda⁹³, i.e. Economicità, durabilità, autonomia.

La complessità del sistema delle aziende nonprofit apporta notevoli complicanze alla comprensione e alla chiarezza dei suoi confini, delle sue componenti e dei suoi elementi definitori. I soggetti collettivi organizzati non orientati al profitto sono altamente eterogenei e con forme giuridiche diverse, il tutto porta ad affermare che sia “*del tutto impossibile identificare una tipologia unitaria*” (Ascoli, 1996).

Tabella 2 Legislazione coinvolta nelle Aziende non Profit

<i>Associazioni Riconosciute</i>	Art. 14 e segg. c.c.	<i>Enti di promozione sociale</i>	L. 287/1991 art. 3
<i>Fondazioni riconosciute</i>	Art. 14 e segg. c.c.	<i>Enti lirici</i>	D. Lgs. 367/1996
<i>Associazioni e fondazioni</i>	Art. 36 e segg. c.c.	<i>Enti ecclesiastici cattolici</i>	L. 222/1985
<i>Associazioni sportive</i>	L. 398/1991	<i>Organizzazioni non governative</i>	L. 49/1987, art. 28
<i>Associazioni senza fine di lucro</i>	L. 66/1992	<i>Imprese cooperative</i>	Artt. 2511-2545 c.c. e leggi speciali
<i>Comitati</i>	Art. 39 e segg. c.c.	<i>Società di mutuo soccorso</i>	Artt. 2546-8 c.c.- L. 3818/1886 art. 1
<i>Fondazioni e associazioni bancarie</i>	L. 21/1990 – D. Lgs. 356/1990	<i>Centri di formazione professionale</i>	L. 845/1978
<i>Organizzazioni di volontariato</i>	L. 266/1991	<i>Istituti di Patronato</i>	L. 804/1997, 112/1990 e D.P.R. 1017/1986
<i>Cooperative Sociali</i>	L. 381/1991	<i>Onlus</i>	D. Lgs. 460/1997
<i>Ipab pubbliche e private</i>	D.lgs. 207/2001		

Il D.Lgs. n°460 del 1997, istitutivo per fini fiscali delle ONLUS, ha coinvolto sia enti commerciali, quali le società cooperative di vario genere, sia enti non commerciali quali le associazioni e le fondazioni non bancarie. Peraltro, tale decreto fa riferimento ai soli aspetti fiscali legati alle aziende nonprofit, non rappresentando, quindi, un ordinamento normativo complessivo.

Come accennato, una delle ragioni che può essere portata a parziale giustificazione della situazione presente è individuabile nella legislazione; infatti, l'impostazione presa dal legislatore è stata quella di intervenire per settori, per aree, attraverso il susseguirsi nel corso degli anni di interventi *ad hoc*. Le associazioni, le cooperative sociale, le fondazioni, le organizzazioni di volontariato sono state affrontate dalla legislazione in modo separato creando in questo modo eterogeneità dei soggetti e confusione nella definizione dell'area non profit. L'effetto di questa attività legislativa è ben esemplificato nella tabella 2, ovvero un crogiuolo di leggi,

⁹³ Farneti G., “Le aziende non profit e le peculiarità del loro sistema informativo”, in E. Viganò (a cura di), *Azienda: contributi per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova, 2000. Dello stesso Autore si veda “Verso una nuova definizione di <azienda>, con quali conseguenze sull'Economia Aziendale: prime riflessioni”, in *RIREA*, Luglio – Agosto, 1999.

leggi speciali e decreti leggi per ordinare tutte le diverse forme con cui il nonprofit si è manifestato in Italia nel tempo.

Questa situazione fa sì che l'Italia si differenzi sostanzialmente da altri Paesi, come gli USA ed il Regno Unito, e che sia difficilmente collocabile nel contesto internazionale. Questa frammentazione della realtà del nonprofit comporta, inoltre, la difficile comparabilità del caso Italiano e complica qualsiasi tentativo di rilevazione, sia economica che sociale, del fenomeno.

In un'ottica economico-aziendale⁹⁴, Farneti (2000) propone la seguente categorizzazione dei soggetti non lucrativi:

1. Aziende pubbliche non lucrative;
2. Aziende private non lucrative;
3. Aziende private non lucrative che operano nel campo del volontariato.

Studiare le organizzazioni non orientate al profitto, in quanto aziende, ed i fenomeni economico-gestionali ad essi associati significa porre all'attenzione dell'osservatore due aspetti principali:

- a) La necessità di riflettere sull'ordine economico sistematico strumentale al perseguimento delle finalità istituzionali;
- b) Il carattere originale delle strutture organizzative (Tessitore, 1998).

Abbiamo già considerato le diverse forme organizzativo-giuridiche tramite cui le aziende nonprofit si manifestano e perseguono i propri fini istituzionali. Il grafico seguente mostra la distribuzione per forma organizzativa delle aziende nonprofit.

Predominano le associazioni riconosciute (28%) e non riconosciute (63%) probabilmente a cagione dei minori obblighi amministrativi e fiscali che esse comportano e la facilità di costituzione.

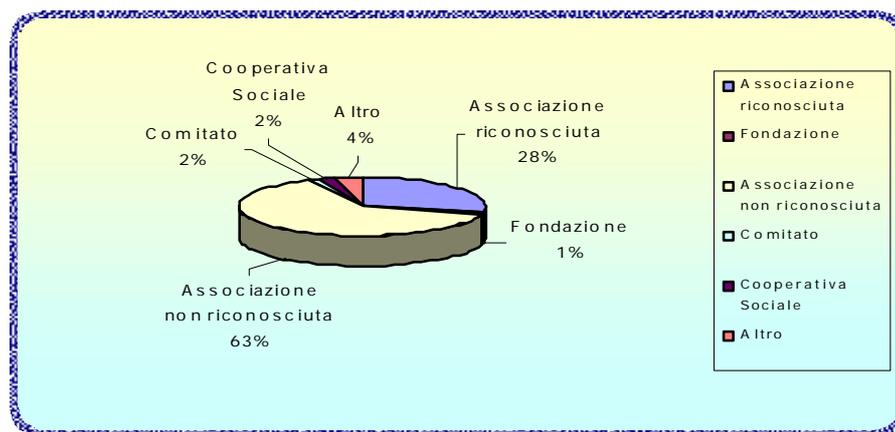
⁹⁴ Tra gli illustri studiosi intervenuti sul tema è opportuno riferirsi a A. Amaduzzi, *Studi di Economia Aziendale*, Ed. Kappa, Roma, 1995, che rifacendosi alla tradizione delle aziende di erogazione propone la seguente classificazione:

1. Aziende in cui il reddito è soltanto originario, cioè proviene da un fondo o stock;
2. Aziende in cui il reddito è in parte originario e in parte derivato dal lavoro;
3. Aziende in cui il reddito è soltanto derivato dal lavoro;
4. Aziende in cui il reddito è in parte originario e in parte derivato da ricchezza altrui attraverso prelievi (obbligatori o volontari) di contribuzioni, sussidi ed altri tipi di elargizioni.

Un'ulteriore classificazione è quella proposta da E. Borghonovi, "Elementi di teoria per le aziende non profit", in AAVV., *Il futuro dei servizi sociali in Italia: il ruolo della cooperazione sociale nei processi di depubblicizzazione*, Istituto Italiano di Studi Cooperativi "Luigi Luzzati", Roma, 1993.

Modalità di formazione dei valori	Aziende non Profit
<i>Scambi tipici di mercato (con forme diverse di mercato): Valore come contro-prestazione diretta di un bene</i>	Imprese cooperative
<i>Scambi liberi ma con valori non correlati alla cessione dei beni</i>	Enti ecclesiastici Enti di beneficenza Associazioni di volontariato Fondazioni
<i>Prelievo giuridicamente coattivo ed economicamente non correlato alle prestazioni</i>	Amministrazioni pubbliche

Grafico 2. Distribuzione aziende nonprofit per forma giuridica



Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat (2001), *Istituzioni nonprofit in Italia*, Istat, Roma.

Le differenze organizzative riscontrabili tra queste forme di intervento in forma associata si riflettono anche sulle diverse modalità ed aree di intervento. Le organizzazioni di volontariato, ad esempio, sono generalmente caratterizzate da forti vincoli in termini di risorse disponibili e di competenze. Esse svolgono, difatti, in ruolo primariamente di sensibilizzazione sociale verso problemi emergenti e/o trascurati, di creazione del "capitale sociale" e di innovazione nelle forme di intervento (Hansmann, 1980). Le organizzazioni di volontariato tendono a svolgere una funzione pionieristica la quale prelude ad una fase di crescita dell'organizzazione stessa, od ad una sua scomparsa per effetto dell'intervento dello Stato o del mercato (Hansmann, 1996; Barbetta, 2000).

Discorso simile può essere ripetuto per l'associazionismo sociale, il quale si fonda principalmente su volontari e su strutture organizzative molto leggere. Tali organizzazioni, infatti, nella gestione di lungo periodo di un servizio soffrono di problemi legati alla limitata disponibilità di capitali⁹⁵, alla costanza dell'attività di volontariato, delle motivazioni, alla capacità di formare il personale e di *fund raising*.

Tutto questo porta sia le organizzazioni di volontariato che le associazioni a ricercare delle condizioni di equilibrio, principalmente economico, finanziario, patrimoniale ed organizzativo. Il vincolo di economicità, quindi, si estende anche a queste forme organizzative, "vincolo che impone, come caratteri di esistenza dell'unità aziendale stessa, la continuità gestionale e la capacità di autonoma sopravvivenza e di autonomo sviluppo"⁹⁶. Il terzo settore appare caratterizzarsi da una forte tensione tra fini sociali ed i pur necessari equilibri economico, patrimoniale e finanziario, pena il termine della vita aziendale⁹⁷.

⁹⁵ Proprio la bassa patrimonializzazione delle organizzazioni nonprofit e la limitata capacità di attrarre capitali pongono dei seri vincoli allo loro sviluppo, ma alla stessa possibilità del loro sorgere. Illuminanti, in questo senso, le parole di Giannessi, "senza l'intervento del capitale, piaccia o non piaccia questa affermazione, l'azienda non sorge", Giannessi E. (1969), "Considerazioni critiche intorno al concetto d'azienda", in *Scritti in onore di G. Dell'Amore*, Giuffrè.

⁹⁶ La frase virgolettata è di A. Maticena (1999), *Aziende nonprofit. Scenari e Strumenti per il Terzo Settore*, Egea, Milano, p. 25.

⁹⁷ Ai fini di una analisi della relazione tra responsabilità/fini sociali e vita aziendale si veda, tra gli altri: Maticena A. (1984), *Impresa e ambiente. Il «bilancio sociale»*, Clueb, Bologna e, (1993), *La responsabilità sociale: da vincolo ad obiettivo. Verso una ridefinizione del finalismo d'impresa*, in Aa.Vv., *Istituzioni di Economia d'Azienda. Scritti in Onore di Carlo Masini*, Tomo I, Egea, Milano.

Le cooperative sociali⁹⁸ rappresentano, al contrario, una forma organizzativa più sofisticata che si qualifica grazie ad una struttura stabile, delle competenze spesso specifiche e da un vincolo cooperativo più forte di quello del mero volontariato e dell'associazionismo. Si tratta di strutture che, sebbene soffrano spesso di carenze di carattere patrimoniale, riescono meglio di altre a reggere l'urto della formalizzazione dei ruoli e della competizione di mercato. Per certi versi, la cooperazione sociale può essere vista come la naturale evoluzione dalle forme di organizzazione di volontariato o di associazione.

Le diverse strutture organizzative ora descritte, in relazione a quanto detto in precedenza, rappresentano null'altro che degli strumenti per il perseguimento di finalità meta-economiche. Il loro raggiungimento non è però garantito se non si soddisfano gli equilibri economico, finanziario e patrimoniale, se non si ricorre, cioè, all'ausilio di strumenti economici necessari per la far perdurare l'azienda.

Il terzo settore e le relazioni con gli Enti Locali.

Vari sono i fattori che portano a considerare le aziende nonprofit e gli Enti Locali in stretta correlazione tra di loro ed in continua ricerca di momenti di incontro e di cooperazione. In primo luogo, si considerino i campi di attività sia degli uni che degli altri e ciò che emerge è una stretta affinità. La Tabella seguente mostra la distribuzione per attività prevalente delle aziende nonprofit, le quali si concentrano proprio in quelle aree di maggiore, se non unica, presenza del settore pubblico. Si pensi all'assistenza sociale, all'istruzione ed alla sanità per quanto riguarda i Comuni⁹⁹ e le Aziende Sanitarie, allo sviluppo economico ed alla salvaguardia del territorio per quanto riguarda le Province.

⁹⁸ Le cooperative sociali, alla luce del loro crescente ruolo nella società, sono state oggetto di approfonditi studi in ottica economico-aziendale. Per tutti si veda, Tessitore A. (1968), *Il concetto di impresa cooperativa in economia d'azienda*, Libreria Editrice Veronese, Verona; Maticena A. (1990), *Impresa cooperativa. Obiettivi finalizzanti. Risultati di gestione e bilancio d'esercizio*, Clueb, Bologna, Travaglini C. (1997), *Le cooperative sociali tra impresa e solidarietà*, Clueb, Bologna.

⁹⁹ In base al D.L. 28 maggio 1993, i servizi indispensabili dei Comuni sono:

- Servizi connessi agli organi istituzionali;
- Servizi di amministrazione generale (anche elettorale);
- Servizi connessi all'ufficio tecnico comunale;
- Servizi di anagrafe e di stato civile;
- Servizio statistico;
- Servizi connessi con la giustizia;
- Servizi di polizia locale ed amministrativa;
- Servizio di leva militare;
- Servizio di protezione civile, di pronto intervento e di tutela della sicurezza pubblica;
- Servizi di istruzione primaria e secondaria;
- Servizi necroscopici e cimiteriali;
- Servizi connessi alla distribuzione dell'acqua potabile;
- Servizi di fognatura e di depurazione;
- Servizi di nettezza urbana;
- Servizi di viabilità e di illuminazione pubblica.

A questi è necessario aggiungere quanto previsto dal D.P.R. n. 616/1977 che delegava i Comuni competenze su:

- Servizi sociali;
- Servizi di assetto e di utilizzazione del territorio;
- Servizi di sviluppo economico;
- Servizi di ordinamento e di organizzazione amministrativa.

Tabella 4. Distribuzione % delle Aziende Nonprofit per area di attività

	Cultura, sport e ricreazione	Istruzione e ricerca	Sanità	Assistenza Sociale	Ambiente	Sviluppo economico sociale	Tutela dei diritti	Filantropia e promoz. Volontariato	Cooperazione internaz.	Religione	Relazioni sindacali e di rappresentanza	Al
Italia	63,4	5,3	4,4	8,7	1,5	2	3,1	0,6	0,6	2,7	7,1	0
Emilia-Romagna	65,8	5	4,8	7,5	1,7	1,7	3,5	0,6	0,8	1,9	6,3	0

Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat (2001), *Istituzioni nonprofit in Italia*, Istat, Roma.

Se si eccettua l'area Cultura, Sport e ricreazione, dove sono collocate un numero rilevante di associazioni riconosciute e non, le aree di attività prevalenti delle Aziende Nonprofit sono:

1. Assistenza Sociale e Sanità;
2. Istruzione;
3. Ambiente.

La stretta collaborazione con le amministrazioni pubbliche locali non si giustifica esclusivamente con l'analisi della tipologia di attività svolta, ma anche considerando la natura dell'attività stessa.

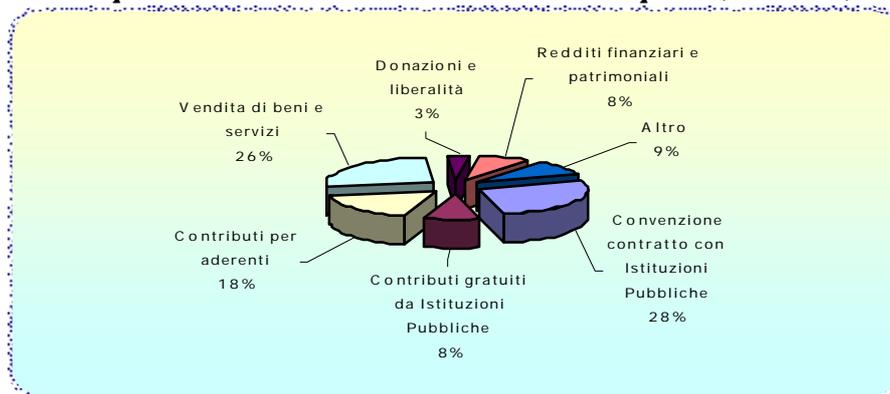
In effetti, sebbene la letteratura economica classica considera il Terzo Settore come un'alternativa, ovvero sostitutivo, dello Stato e del Mercato, le aziende nonprofit si caratterizzano per essere principalmente:

- **Complementari**, offrendo servizi aggiuntivi non erogati dal servizio pubblico che completano l'offerta complessiva (es. I comitati di genitori che organizzano i rientri pomeridiani nelle scuole primarie e secondarie);
- **Integrative**, appunto integrando un servizio già erogato dall'amministrazione pubblica (es. Volontari che affiancano gli insegnanti durante le attività di rientro pomeridiano).

Una delle ragioni è imputabile ad alcune caratteristiche tipiche della maggior parte delle aziende nonprofit, quali la bassa patrimonializzazione, l'erogazione di beni relazionali tipicamente non offerti né dal mercato né dallo Stato, la presenza di volontari che non garantiscono una stabilità ed una qualità costanti. Il loro obiettivo è principalmente il soddisfacimento diretto dei bisogni, soprattutto di quei bisogni trascurati e/o non curati.

La bassa patrimonializzazione, in particolare, porta le aziende nonprofit a considerare il settore pubblico non in senso antitetico, bensì collaborativo e cooperativo. Le amministrazioni pubbliche locali sono, quindi, considerate sia come dei partner per la realizzazione di progetti di intervento, sia come fonte di finanziamento.

Grafico 3. Composizione % delle entrate delle Aziende Nonprofit (anno 1999)



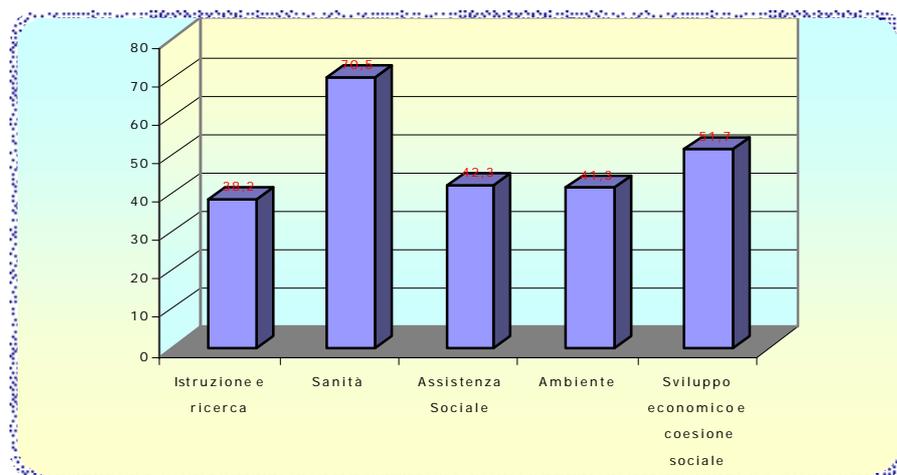
Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat (2001), *Istituzioni nonprofit in Italia*, Istat, Roma.

Circa quest'ultimo punto, i grafici seguenti (3 e 4) mostrano dati significativi sull'incidenza delle fonti di provenienza pubblica sul totale delle entrate. Mediamente, le aziende nonprofit percepiscono il 38% delle loro fonti di reddito da contributi gratuiti o a seguito di convenzioni da istituzioni pubbliche. Questa forte dipendenza rafforza l'idea di una relazione, quella tra aziende nonprofit e amministrazioni pubbliche, che sempre più va rafforzandosi e spesso istituzionalizzandosi. Le relazioni acquisiscono continuità e solidità nei soggetti coinvolti, nei processi e negli strumenti.

Se si analizzano, in particolare, le aree di attività che istituzionalmente afferiscono alle amministrazioni pubbliche si può notare (Grafico 4) come la percentuale di incidenza delle entrate pubbliche aumenta fino al 70,5% in quella sanitaria. Da un punto di vista economico aziendale, cioè dalla studio delle organizzazioni nonprofit in quanto aziende, l'aspetto più critico di questa stretta relazione è quello dell'*autonomia* sia operativa, sia economica¹⁰⁰ che finanziaria. Questo aspetto, probabilmente, rappresenta una delle criticità delle organizzazioni di volontariato, soprattutto quando si relazionano con le autonomie locali. Alla luce della loro scarsa patrimonializzazione e delle difficoltà a reperire i fondi per gli interventi, il rischio che esse diventino dipendenti dai loro finanziatori esterni, rappresenta una componente di cui tenere conto.

¹⁰⁰ "L'autonomia economica è l'attributo che condiziona l'esistenza dell'azienda come 'sistema compiuto'. Mancando l'autonomia economica, qualunque sistematico processo di produzione per il mercato o di consumo per l'erogazione è privo del carattere che ne determina le condizioni di esistenza come azienda. L'azienda esiste solo in quanto tale processo abbia 'capacità propria di esistenza'. Cfr. G. Ferrero, *Istituzioni e economia d'azienda*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 209.

Grafico 4. Incidenza delle entrate pubbliche per area di attività (anno 1999)



Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat (2001), *Istituzioni nonprofit in Italia*, Istat, Roma.

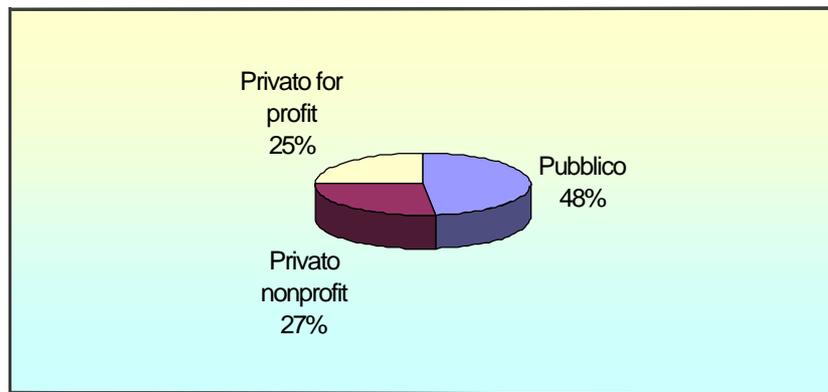
La forte interrelazione esistente tra amministrazioni pubbliche locali e aziende non profit trova riferimento non solo nella letteratura¹⁰¹ degli ultimi anni, ma anche in una indagine svolta dal CeRGAS nel 1996, la quale ha rilevato in Lombardia come il 22% delle associazioni solidali, il 96% delle cooperative sociali ed il 12% delle fondazioni civili avessero stabilito rapporti contrattuali o di convenzioni con gli enti locali¹⁰².

Dati non lontani provengono anche dalla Regione Emilia-Romagna dove un recente studio sullo stato delle politiche sociali ha rilevato come il 27% dei posti in strutture residenziali o semiresidenziali per anziani, minori, disabili e tossicodipendenti sia attualmente gestito da aziende provenienti dal privato nonprofit (Grafico 5).

¹⁰¹ Al riguardo si faccia riferimento a AIDEA, Atti del Convegno svoltosi a Roma 28-30 settembre 1995, *Le Aziende Non Profit tra Stato e Mercato*, Clueb, 1996; S. Arduini, *Le aziende nonprofit*, Giappichelli Ed., Torino, 1996; U. Ascoli, *Azione volontaria e welfare state*, Il Mulino, Bologna, 1987; G.P. Barbetta, *Senza scopo di lucro*, Il Mulino, Bologna, 1996; C. Borzaga, G. Fiorentini, A. Maticena, *Non profit e sistema di welfare*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1996; G. Farneti, "L'economicità nelle imprese, nelle aziende pubbliche e nelle ONLUS", *Azienda Italia*, n. 4, 1998, e dello stesso autore "Le aziende non profit e le peculiarità del loro sistema informativo", in E. Viganò (a cura di), *Azienda: contributi per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova, 2000; A. Gugiatti, "I rapporti tra enti locali e aziende non profit: dalla complementarità alla partnership", in *Azienda Pubblica*, 1999; R.M. Kramer, *Volontariato e Stato Sociale*, Edizioni Lavoro, 1981; A. Propersi, *Le aziende non profit: i caratteri, la gestione e il controllo*, ETAS, 1999; G.F. Rebor, "Economia e organizzazione delle aziende non orientate al profitto", *Scritti in onore di Carlo Masini*, Tomo I, Egea, Milano, 1993; A. Tessitore, "Il profilo aziendale delle organizzazioni non profit", *RIREA*, gennaio-febbraio, 1997; S. Zamagni (a cura di), *Non profit come economia civile*, Il Mulino, Bologna, 1998.

¹⁰² Cfr. A. Gugiatti, "I rapporti tra enti locali e aziende non profit: dalla complementarità alla partnership", in *Azienda Pubblica*, 1999.

Grafico 5 Offerta di posti in strutture residenziali e semiresidenziali per anziani, minori, disabili e tossicodipendenti in Emilia-Romagna (1998)



Fonte: AA.VV. (2001), *Le politiche sociali in Emilia Romagna*, Rosenberg&Sellier, Torino, p. 184.

In considerazione della rilevanza che il processo di collaborazione interaziendale sta assumendo nell'ambito della gestione economica dei servizi di pubblica utilità, la cooperazione tra aziende pubbliche territoriali e *aziende private non lucrative* risulta essere un aspetto di particolare interesse, sia per gli studi economico-aziendali che per gli operatori del settore pubblico.

Infatti, le aziende nonprofit e gli enti locali, nonostante rappresentino due tipologie aziendali con caratteristiche e peculiarità non convergenti, spesso condividono i medesimi obiettivi e finalità istituzionali. La comunanza di valori e di principi spinge alla ricerca di una collaborazione che permetta di realizzare le opportune sinergie tra le ricchezze, le risorse e le competenze al fine di raggiungere gli obiettivi preposti.

Il ruolo delle aziende nonprofit, quale complementare, non intende essere di sostituzione allo Stato o competere con il resto del mercato, bensì stimolare l'intervento dei soggetti sociali nei confronti di un problema. Proprio questo ruolo rappresenta uno dei fattori di maggiore forza per la creazione di proficue relazioni con le amministrazioni pubbliche, le quali considerano l'azione volontaria sempre più un partner strategico.

Sulla base di studi precedenti (Collins e Vagnoni, 2000; Bracci e Vagnoni, 2002) i fattori che svolgono un ruolo propulsivo per il miglioramento delle relazioni tra autonomie locali e organizzazioni di volontariato possono essere sintetizzati nei seguenti:

- ♦ **Capacità progettuali**, sia dell'ente locale, sia delle organizzazioni di volontariato. È stato rimarcato come le convenzioni hanno a loro base un dettagliato progetto, il quale fissa l'impegno delle parti coinvolte e gli obiettivi finali. L'assenza di capacità progettuale pregiudica la possibilità di instaurare rapporti di collaborazione;

- ◆ **Trasparenza gestionale.** Il riconoscimento sociale delle organizzazioni nonprofit è in relazione diretta con una efficace azione di reporting esterno;
- ◆ **Continuità nella presenza delle aziende nonprofit.** Il raggiungimento di una organizzazione sistemica implica, inoltre, la capacità di dare continuità all'attività svolta attraverso la presenza costante di volontari. Le organizzazioni di volontariato necessitano di crescere anche sotto questo punto di vista al fine di dare credibilità ai piani ed agli obiettivi indicati;
- ◆ **Qualità nelle prestazioni delle aziende nonprofit,** quindi, l'importanza della formazione continua. La formazione dei volontari rappresenta per molti aspetti una criticità primaria del successo o meno di una organizzazione di volontariato. La soddisfazione dei beneficiari del servizio e, in secondo luogo, del Comune diviene, quindi, un obiettivo di qualsiasi azione volontaria che voglia *perdurare*;
- ◆ **Innovatività delle modalità organizzative e produttive** dei servizi. Una delle ragioni del successo e del proliferare delle organizzazioni di volontariato è stata individuata nella capacità di innovare, sia nelle forme organizzative che nelle modalità di erogazione dei servizi.

Circa la trasparenza gestionale delle Aziende Nonprofit, essa si lega in maniera stretta con il sistema informativo e, più nello specifico, nella comunicazione esterna. L'attività di reporting esterno, infatti, rappresenta per le Aziende Nonprofit un mezzo attraverso cui legittimare la loro funzione ed accrescere il rapporto fiduciario con gli interlocutori, gli Enti Locali in primo luogo. È stato in precedenza sottolineato la forte dipendenza finanziaria delle Aziende Nonprofit dai trasferimenti delle amministrazioni pubbliche, ma anche dei contributi volontari privati, come le donazioni. La comunicazione esterna di tipo sociale, in altre parole orientata a descrivere le modalità di utilizzo dei fondi e i risultati conseguiti, assume per il Terzo Settore una rilevanza maggiore rispetto ad alle imprese.

Per tale ragione, le Aziende Nonprofit necessitano di dotarsi di sistemi informativo-contabili¹⁰³ adeguati per presentare a terzi, in maniera efficace, i risultati economico-finanziari e sociali conseguiti. In effetti, l'informativa esterna delle Aziende Nonprofit non dovrebbe limitarsi esclusivamente sugli aspetti finanziari dell'attività, in quanto questi rappresentano solo un meta-obiettivo verso finalità istituzionali che si collocano su aspetti sociali.

La predisposizione del solo Bilancio d'Esercizio appare soddisfare solo parzialmente i bisogni informativi dei portatori di interesse che convergono nelle Aziende Nonprofit che potrebbero sopperire a questi bisogni attraverso una comunicazione sociale. In sintesi, la comunicazione esterna delle Aziende non orientate al profitto dovrebbe caratterizzarsi per informazioni di tipo economico-

¹⁰³ Cfr. Farneti G. (2000), "Le aziende non profit e le peculiarità del loro sistema informativo", in E. Viganò (a cura di), *Azienda. Contributi per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova.

sociali¹⁰⁴, rappresentando in questo modo la congiunzione dei fini aziendali, ovvero di “*un equilibrio economico a valere nel tempo*”, e fini istituzionali di natura sociale.

Quali implicazioni per il management pubblico.

Il modificarsi del ruolo delle amministrazioni pubbliche locali nell'erogazione dei servizi pubblici ha posto i manager pubblici di fronte alla necessità di adattarsi negli strumenti, nei processi e nella cultura.

Lo stesso management pubblico ha riconosciuto la necessità di ricorrere, in parte o totalmente, all'intervento delle aziende nonprofit per sopperire alle carenze di competenze e finanziarie. Il passaggio da una situazione di gestione diretta ad una di governo implica:

- Il coinvolgimento nei momenti programmatori e di pianificazione di altri attori, anche al di fuori della cerchia delle amministrazioni pubbliche;
- La conoscenza della realtà nonprofit operante sul territorio;
- La capacità di valutare i progetti e le iniziative proposte dalle aziende nonprofit ed il loro operato sia ex-post che ex-ante.

Zangrandi (1996: 256) individua alcuni elementi critici per la costruzione di un rapporto positivo tra Ente Locali e Nonprofit, in particolare:

- La definizione del prezzo;
- Il controllo della domanda;
- La verifica di qualità.

Tale elencazione appare, comunque, adeguata in un'ottica contrattuale e competitiva che si realizza solo in parte dei servizi ed interventi degli Enti Locali. In quelle relazioni in cui la competitività è pressoché assente, e gli sforzi sono diretti alla realizzazione di una struttura a rete composta dai diversi attori sociali presenti, ulteriori elementi potrebbero favorire l'efficacia e l'efficienza delle relazioni, quali:

- La capacità progettuale degli attori coinvolti;
- La trasparenza gestionale, in generale l'*accountability*;
- La concertazione delle linee strategiche da perseguire.

Per quanto riguarda la capacità progettuale, essa è determinante sia per il nonprofit per proporre idee innovative che per gli Enti Locali per ricevere e/o proporre nuovi progetti di intervento che meglio soddisfino bisogni sociali esistenti e/o emergenti. Capacità progettuale significa, tra l'altro, la capacità di associare i

¹⁰⁴ Per un approfondimento sul tema della comunicazione esterna nelle Aziende Nonprofit si veda, Andreas M. (1996), *Le aziende "non profit". Circuiti gestionali, sistema informativo e bilancio d'esercizio*, Giuffrè, Milano

bisogni alle modalità di intervento e le modalità di intervento con la quantità e la qualità delle risorse da impiegare.

Per quanto riguarda la trasparenza gestionale, è chiaro che l'ente locale sempre più richiede di conoscere l'organizzazione con cui dovrà collaborare, le risorse che questa dispone e le modalità di intervento che può garantire. Oramai, il finanziamento a pioggia a favore dell'associazionismo e delle organizzazioni di volontariato tende a divenire marginale, e sempre più gli Enti Locali tendono a destinare le risorse verso quelle organizzazioni che presentano garanzie in termini di trasparenza ed affidabilità. Diventa, quindi, importante per le Aziende Nonprofit dotarsi di competenze per la gestione della comunicazione esterna, sia essa di carattere economico o sociale.

Lo stesso Ente Locale, inoltre, con le informazioni provenienti dalle Aziende Nonprofit ha la possibilità di attuare tutta una serie di analisi e considerazioni circa:

1. La capacità dell'Azienda Nonprofit di perseguire gli obiettivi istituzionali;
2. L'affidabilità dell'Azienda Nonprofit, in termini di continuità e di qualità delle attività realizzate;

L'analisi sopra indicata può essere realizzata attraverso l'ausilio di un sistema di indicatori, siano essi di efficienza, di efficacia, di qualità, di outcome, oppure di risorse, di processo, di domanda, di sviluppo¹⁰⁵. Gli Enti Locali, in questo senso, potrebbero costruire degli indicatori di affidabilità delle organizzazioni nonprofit che siano in grado di rilevare delle indicazioni utili per una valutazione complessiva:

- la solidità finanziaria;
- la solidità patrimoniale;
- la stabilità e continuità nei volontari impiegati;
- la professionalità e competenza dei dipendenti e volontari.

Infine, la concertazione delle modalità di intervento tra i potenziali attori sociali è un elemento necessario se si vuol creare una struttura reticolare al cui centro, idealmente, si posiziona l'ente locale che mantiene il ruolo di governo e di responsabile politico. Il manager pubblico si va a caratterizzare per le sue doti relazionali, oltre che organizzative e gestionali, quindi, la capacità di coinvolgere soggetti diversi al fine di creare un rapporto sinergico per il raggiungimento dei fini istituzionali.

Un aspetto determinante nella costruzione di tali legami è rappresentato dagli strumenti che potranno essere attivati. Tra questi possiamo individuare le *convenzioni* che legano contrattualmente le parti coinvolte e gli accordi di programma che legano più parti attorno ad un progetto comune. Tramite le convenzioni vi è l'attribuzione di una attività, o di parte di essa, ad un soggetto esterno, l'indicazione della controprestazione finanziaria dell'Ente Locale e delle responsabilità dei soggetti coinvolti. Con gli accordi di programma, viceversa, si crea un rapporto sinergico nel

¹⁰⁵ Per un approfondimento si veda, Arduini S. (1999), "Gli indicatori di efficacia nelle aziende non lucrative", in Maticena A. (a cura di), *Aziende non profit. Scenari e strumenti per il terzo settore*, Egea, Milano, pp. 129-144 e Gori E., Vittadini G. (a cura di) (1999a), *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, Etas, Torino

senso che più soggetti decidono di unire le proprie competenze e risorse per lo svolgimento in comune di un progetto o di un'iniziativa di ampio respiro che i singoli non sarebbero in grado di portarlo a termine.

Spetta al Management Pubblico individuare, caso per caso, gli strumenti relazioni più adeguati in relazione alle caratteristiche del rapporto che si andrà ad instaurare con una o più Aziende Nonprofit.

L'Ente Locale sta cambiando nel suo ruolo e nelle modalità di intervento e non sembra che tale processo possa arrestarsi, al management pubblico non rimane che guidare il cambiamento rinnovandosi negli strumenti e nella cultura.

2.7 I legami tra enti locali ed Ipad per il governo delle attività di assistenza (Bracci)

2.7.1. Note storico-introductive

Il D.lgs. 4 maggio 2001, n. 207, introduce una nuova disciplina delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza che rompe con gli schemi oramai lontani della legge 17 luglio 1890, n. 6972 (meglio nota come legge Crispi). La legge delega pone termine ad un lungo periodo di pubblicizzazione forzata di quelle organizzazioni che, originariamente, rappresentavano le prime forme di volontariato organizzato. Inoltre, segna la soluzione ai problemi e critiche sorti all'indomani del D.P.R. 616/1977 che prevedeva la soppressione delle I.P.A.B. e la devoluzione ai Comuni dei loro patrimoni, delle funzioni e dei dipendenti ad esse afferenti. La stessa Corte Costituzionale dovette intervenire dichiarando l'incostituzionalità di alcuni articoli del richiamato decreto e della stessa legge Crispi (in particolare l'art. 1 che prevedeva l'obbligatorietà della personalità giuridica di diritto pubblico).

Le indicazioni della Corte Costituzionali sono state attuate inizialmente con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 1990, il quale peraltro non dava chiarezza circa il destino delle I.P.A.B.. Impulso è giunto negli anni '90 a seguito del più generale processo di trasformazione della pubblica amministrazione che dalla l. 142 del 1990 ha tentato di ricondurre l'attività a razionalità economica. In tale senso la stessa Legge Bassanini (l. 59/1997, nell'art 14 prevedeva la privatizzazione di tutti gli enti per i quali la natura giuridica non fosse indispensabile per il raggiungimento dei fini istituzionali).

A tutto questo, è necessario non tralasciare i cambiamenti, tuttora in corso, avvenuti negli ambiti socio-sanitari e sociali che stanno ridisegnando le modalità attraverso le quali si erogano e/o regolamentano i servizi pubblici, ed il processo di devoluzione dei poteri agli Enti Locali. Regioni, Province, Comuni hanno ora piena delega circa le politiche e gli interventi socio-assistenziali e sanitari, come si evince dalla legge 328 del 2000 che mira alla creazione di piani integrati di intervento socio-assistenziali.

Solo all'interno di questi cambiamenti è possibile comprendere l'importanza delle I.P.A.B., ma soprattutto della legge di riforma. Alle 4.200-4.500 I.P.A.B. esistenti è data la possibilità (non in tutti i casi) di scegliere se trasformarsi in enti di diritto privato (associazioni nonprofit o fondazioni) oppure se mantenere lo status di ente di

diritto pubblico. In quest'ultimo caso esse cambiano denominazione e divengono *Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona*.

La lettura del dettato legislativo porta ad intravedere l'avvio di un processo di aziendalizzazione, ovvero far rientrare tali organizzazioni all'interno di logiche e principi propri dell'economia-aziendale.

In questo senso, si parla esplicitamente di autonomia, di separazione tra indirizzo e gestione, di responsabilizzazione, di programmazione, di controllo, di misurazione dei risultati, di contabilità economico-patrimoniale ed analitica e di flessibilità organizzativa.

La norma individua, quindi, alcuni principi fondanti e strumenti operativi che permettano alle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona di essere efficienti, di valorizzare le ingenti risorse patrimoniali e di conseguire gli obiettivi programmati.

2.7.2. La legge di riforma

Le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (I.P.A.B. – Istituzioni nel resto del testo), dopo lunga gestazione, hanno visto concretizzarsi la loro riforma normativa, dopo essere state disciplinate per decenni dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972 (legge Crispi).

Il riordino è divenuto quanto mai necessario al fine di inserire le Istituzioni all'interno del sistema integrato di interventi e servizi sociali, come previsto dall'articolo 1 della legge 8 novembre 2000, n. 328. Il compito di costituire tale sistema integrato è attribuito alle regioni, le quali, definiscono le modalità di inserimento proprio delle I.P.A.B., in particolare:

1. *“le modalità di partecipazione delle istituzioni e delle loro associazioni o rappresentanze, alle iniziative di programmazione e gestione dei servizi;*
2. *l'apporto delle istituzioni al sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari;*
3. *le risorse regionali eventualmente disponibili per potenziare gli interventi e le iniziative delle istituzioni nell'ambito della rete dei servizi” (art. 2).*

L'analisi del testo normativo fa emergere due aspetti, l'uno la grande importanza che le Istituzioni potrebbero assumere all'interno dei servizi socio-assistenziali e sanitari, l'altro la necessità delle stesse di garantire sufficienti livelli di qualità e la coerenza tra gli obiettivi regionali e delle istituzioni.

Le Istituzioni potrebbero divenire un importante interlocutore per i Comuni nel processo di programmazione degli interventi socio-assistenziali e per il conseguimento degli obiettivi istituzionali. Visto lo stretto rapporto che vi è stato in passato tra Enti Locali e le Istituzioni ed alla luce della legge di riforma, è plausibile prevedere dei cambiamenti nei rapporti tra i due Enti. Prima di addentrarci in tale tematica è opportuno analizzare, in un'ottica economico-aziendale, gli aspetti salienti emersi dalla l. 207 del 2001.

Il dettato normativo prevede la possibilità per le Istituzioni di optare, entro il termini di due anni, per uno dei seguenti status organizzativo-giuridici:

1. **Azienda Pubblica di Servizi alla Persona**, con il mantenimento della personalità giuridica di diritto pubblico;
2. **Associazione nonprofit**, con la perdita della personalità giuridica di diritto pubblico;
3. **Fondazione**, con la perdita della personalità giuridica di diritto pubblico.

In estrema sintesi, due sono le possibili scelte, la prima trasformasi in Azienda Pubblica di Servizi alla Persona ed essere assoggettati dalla disciplina presente nella l. 207/2001, la seconda di privatizzarsi, trasformandosi in un'azienda nonprofit nella duplice veste di associazione o fondazione.

La scelta del legislatore appare appropriata nel senso che permette di individuare quale forma organizzativa sia in grado di meglio sposarsi con le caratteristiche e le finalità dell'ente. Imporre un'unica scelta alla pletora di diverse forme esistenti significherebbe creare degli squilibri.

Ne consegue che i cambiamenti in termini di gestione e di relazioni con gli Enti Locali potranno caratterizzarsi diversamente in relazione alla scelta, voluto o obbligata, per le quali le Istituzioni opereranno. Nei prossimi paragrafi analizzeremo le due possibili forme organizzative, concentrandoci soprattutto sulla prima (i.e. Azienda Pubblica di Servizi alla Persona) in quanto rappresenta il maggiore elemento di novità.

2.7.3. Le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona

La riforma prevede il passaggio da I.P.A.B. ad Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (APSP successivamente). Queste ultime manterranno tutti i diritti ed i contratti in essere prima del riordino, così come il personale di ruolo e part-time operante, inoltre, fino al 31 dicembre 2003 sono esenti dalle imposte di registro, ipotecarie e catastali e sull'incremento del valore degli immobili e relativa imposta sostitutiva. In aggiunta, è data facoltà a comuni, province, regioni e province autonome di ridurre o esonerare i tributi di loro pertinenze nei confronti delle APSP.

Tabella 1 - Possibili trasformazioni delle IPAB previsti dalla riforma.

Cambiamenti di rilievo	
Mantenimento della personalità di diritto pubblico	<p>Trasformazione entro il 2003 in Aziende pubbliche di servizi alla persona</p> <p>Processo di aziendalizzazione (i.e. autonomia, responsabilizzazione, economicità ecc...)</p> <p>Se non erogano servizi, ma dispongono di patrimonio, devono destinare i beni mobili ed immobili alla realizzazione di servizi previsti nella programmazione locale</p>
Assenza di attività o patrimonio non adeguato	<p>Delega alle regioni per la soppressione e la liquidazione</p>
Depubblicizzazione	<p>Trasformazione entro il 2003 in Associazioni o in Fondazioni di diritto privato</p> <p>In caso di inerzia, la regione provvede d'imperio</p> <p>Il patrimonio delle Associazioni e Fondazioni così formate è sottoposto a controlli più stringenti</p>
Assenza di criteri di economicità	<p>Se dissesto finanziario, la regione provvede alla dismissione e/o liquidazione</p> <p>Fusione con altre I.P.A.B. per raggiungere un livello territoriale ottimale. Le fusioni sono agevolate ed incentivate anche finanziariamente dalle regioni con apposite leggi.</p>

Le APSP mantengono la personalità giuridica di diritto pubblico e rientrano nel novero delle aziende nonprofit, alle quali si estende la disciplina sulle erogazioni liberali prevista dall'articolo 13 del D.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460. La trasformazione in APSP viene esclusa solo nel caso in cui:

- a) l'istituzione originaria abbia dimensioni tali da non giustificare il mantenimento della personalità giuridica di diritto pubblico;
- b) la consistenza del patrimonio dell'istituzione sia inadeguato al perseguimento delle finalità statutarie;
- c) l'istituzione non abbia svolto attività nell'arco degli ultimi due anni;
- d) le finalità siano non perseguibili e/o esaurite.

I criteri per la valutazione delle condizioni di esclusione delle istituzioni dalla trasformazione in APSP devono essere individuate dalle Regioni in sede di Conferenza Unificata.

La norma appare volta, da una parte, ad incentivare una riorganizzazione delle istituzioni che vogliano continuare l'attività, dall'altra, a far decadere la natura

giuridica di diritto pubblico a quelle istituzioni che non abbiamo la consistenza patrimoniale e le capacità organizzative per il cambiamento.

A questo proposito, il comma 4 dell'art. 5, consente alle istituzioni rientranti nei casi (b) e (c) di presentare dei progetti di risanamento, anche attraverso operazioni di fusione, che permettano di perseguire gli obiettivi statutari ed il conseguente mantenimento dello stato giuridico di diritto pubblico. All'interno della stessa logica, le istituzioni rientranti nel caso (d) possono presentare una proposta di modifica statutaria che individui nuove finalità sociali perseguibili *“il più possibile simili a quelle previste nelle tavole di fondazione”*.

Le nuove ASPS acquistano:

- ❑ fini non di lucro;
- ❑ personalità giuridica di diritto pubblico;
- ❑ autonomia statutaria;
- ❑ autonomia patrimoniale;
- ❑ autonomia contabile;
- ❑ autonomia gestionale e tecnica;
- ❑ opera con criteri imprenditoriali.

Queste caratteristiche rappresentano un notevole cambiamento rispetto alla disciplina precedente. Viene in questo modo sancita l'autonomia delle ASPS in tutti gli aspetti dell'attività. Anche l'organizzazione, con la separazione tra indirizzo e gestione, ha la possibilità di responsabilizzarsi per il raggiungimento degli obiettivi individuati in sede di programmazione.

Gli organi di governo delle ASPS sono il consiglio di amministrazione ed il presidente che sono nominati nelle forme previste dagli statuti, i quali devono prevedere anche la durata del mandato (non è comunque possibile la riconferma dopo due mandati consecutivi) e le modalità di funzionamento del consiglio.

Il consiglio di amministrazione rappresenta l'organo di governo principalmente coinvolto nella determinazione degli indirizzi e degli obiettivi, in particolare l'art. 8 prevede:

- ❑ tutte le funzioni espressamente indicate dallo statuto;
- ❑ la nomina del direttore;
- ❑ la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;
- ❑ l'assegnazione delle risorse organizzative ed economico-finanziarie per il raggiungimento degli obiettivi;
- ❑ l'approvazione dei bilanci;
- ❑ la verifica dell'attività amministrativa e della gestione e dei relativi risultati e l'adozione dei provvedimenti conseguiti;

- l'approvazione delle modifiche statutarie e dei regolamenti interni.

La separazione tra indirizzo e gestione è sintetizzabile nella previsione normativa di un direttore, nominato dal consiglio di amministrazione, con l'esplicita responsabilità del *raggiungimento degli obiettivi programmati, della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa e della gestione del personale.*

Al pari dei direttori generali in altre aziende pubbliche (Comuni, ASL ecc...), la scelta può avvenire, con atto motivato, anche tra soggetti non presenti nella dotazione organica tramite un contratto di diritto privato a tempo determinato.

Le ASPS, in relazione alle forme di controllo, rientrano nell'ambito di applicazione del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, che prevede diversi livelli di verifica:

- amministrativo-contabile;
- gestionale;
- valutazione della dirigenza;
- strategica.

Questa architettura fa assumere al sistema dei controlli la caratteristica di unità, cioè l'integrazione e la connessione logica tra programmazione a breve, a medio ed a lungo termine (Farneti, 1995).

L'introduzione di un sistema di controlli è stata affiancata da cambiamenti sul rapporto di lavoro con i dipendenti che, nelle ASPS, ora acquista natura privatistica con la possibilità di utilizzo di forme di flessibilità (Meccanismi retributivi premianti ecc...) che meglio consentano il conseguimento degli obiettivi programmati.

Uno degli aspetti principali rinvenibili nella legge è l'attenzione al patrimonio, ed alla patrimonializzazione delle ASPS. L'art. 13 è dedicato proprio al patrimonio costituito da tutti i beni mobili ed immobili, sia acquisiti nell'esercizio dell'attività che a seguito di atti di liberalità. Il patrimonio dovrà essere accertato con un inventario al momento di costituzione dell'ASPS, segnalando alla regione tutti quei beni con valore storico, artistico e monumentale per i quali siano necessari degli interventi di risanamento o restauro.

Il patrimonio che le ASPS destinano per l'erogazione di un servizio è indisponibile, così come tutti i beni mobili ed immobili acquistati nel corso dell'esercizio, oppure trasferiti ad altri servizi. L'indisponibilità cessa nel caso dei beni sostituiti.

Le novità legate alla responsabilizzazione della dirigenza e dell'organizzazione (tramite la separazione tra indirizzo e gestione e la possibilità di implementare sistemi di valutazione e di incentivazione del personale) ed al sistema dei controlli, non potevano non avere un riflesso diretto sul sistema informativo-contabile. Quest'ultimo ha il compito di fornire in maniera tempestiva ed attendibile le informazioni necessarie, da una parte, per la comunicazione esterna, dall'altra, per la comunicazione interna e per i processi decisionali.

In tale senso, l'art. 14 prevede l'introduzione:

- di una contabilità economico-patrimoniale che permetta di adottare un “*bilancio economico pluriennale*” ed un “*bilancio preventivo economico annuale*”;
- di una contabilità analitica per centri di costo e responsabilità per l'analisi ed il controllo dei costi, dei rendimenti e dei risultati;
- di una relazione sulla gestione, da rendere pubblica, dalla quale risultino i costi dei servizi, i rendimento ed i risultati dei centri di costo e di responsabilità;
- di piani di valorizzazione del patrimonio immobiliare.

Le Regioni hanno delega per i controlli successivi sulla regolarità amministrativa e sulla qualità, da regolarsi con apposite leggi regionali. Infine, nel caso di dissesti finanziari, spetta alle regioni la disciplina delle procedure per la soppressione o la liquidazione delle ASPS.

2.7.4. Le I.P.A.B come Associazioni o Fondazioni

Tutte le Istituzioni che non posseggono i requisiti indicati dalla norma hanno tre possibilità di scelta:

- a) trasformasi in APSP se svolgono attività indiretta in campo socio-assistenziale, se lo statuto e le tavole di fondazione prevedono anche l'erogazione diretta di servizi e se la dotazione patrimoniale è tale da mantenere la personalità giuridica di diritto pubblico;
- b) trasformarsi in una associazione nonprofit, con personalità giuridica di diritto privato;
- c) trasformarsi in una fondazione con personalità giuridica di diritto privato;

Una nota a margine meritano le opzioni al punto (b) e (c), cioè la depubblicizzazione delle Istituzioni. L'art. 5 della legge di riforma esclude dalla trasformazione in ASPS quelle organizzazioni per le quali siano state *accertate* le caratteristiche indicate nel DPCM 16 febbraio 1990. Il dettato legislativo attribuisce alle regioni l'accertamento di tale caratteristiche, regioni che possono anche intervenire in caso di inerzia da parte delle Istituzioni.

Tutto ciò rappresenta un aspetto delicato, in quanto, in taluni casi, la depubblicizzazione potrebbe rappresentare non tanto una possibilità, bensì un obbligo. Il legislatore sembra avere voluto dare un impulso a tale processo, sebbene sia necessario attendere le modalità applicative che ogni regione sceglierà di adottare.

Note sulla Depubblicizzazione delle I.P.A.B.

A distanza di un secolo di regime giuridico pubblico, le Istituzioni possono ora optare per la perdita di tale status a favore della personalità giuridica di diritto privato. Per accedere a tale opzione viene richiesto il possesso dei requisiti previsti dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 1990 e dalle leggi regionali di recepimento.

Dal 1990 poche sono state le Istituzioni che hanno scelto di ritornare alla disciplina civilistica, anche se in possesso dei requisiti. Le ragioni per tale remora nell'affrontare questo cambiamento possono essere sintetizzate in:

- ❑ poca conoscenza delle procedure amministrative legate a tale trasformazione;
- ❑ timore di perdita di presunti benefici legati allo status di diritto pubblico;

Se si considera che buona parte delle Istituzioni sono di dimensioni ridotte e supportate prevalentemente dall'attività dei volontari, appare evidente come, da una parte, vi siano incertezze nell'affrontare un nuovo ambiente giuridico, dall'altra, la natura privatistica sia più consona e garantisca maggiore flessibilità. D'altronde le Istituzioni hanno rappresentato la prima forma di volontariato, più in generale di organizzazione nonprofit, in Italia, esse sono nate come soggetti privati e sono state storicamente pubblicizzate solo per il desiderio dello Stato di acquisire il vasto patrimonio immobiliare¹⁰⁶. Il ritorno ad un regime privatistico rappresenterebbe, per molte Istituzioni, al termine di una forzatura giuridica che ha caratterizzato tutto il XXI secolo.

Gli effetti che la depubblicizzazione comporterebbe alle Istituzioni possono essere brevemente sintetizzati nei seguenti punti:

- ❑ Disciplina legislativa. Si applicano gli artt. 13 e ss. del c.c.
- ❑ Disciplina fiscale. Rientrano nella disciplina delle ONLUS, ex D.lgs. n. 460 del 1997.
- ❑ Disciplina contabile. Il carico contabile si riduce se non per rispettare alcuni obblighi formali legati al fisco o alle erogazioni pubbliche.
- ❑ Controlli. Cessa il legame con il Co.Re.Co. Permane solamente il controllo della regione sulle modifiche statutarie ed istituzionali, sull'estinzione.
- ❑ Patrimonio. La gestione del patrimonio è di tipo privatistica, anche per quel che riguarda le acquisizioni a titolo di liberalità o di eredità.
- ❑ Personale. I contratti di lavoro dipendente sono di natura giuridica di diritto privato.
- ❑ Amministratori. Gli amministratori perdono lo status di pubblici ufficiali. Permangono su di loro le responsabilità civili.
- ❑ Tesoreria. La scelta dell'istituto di credito è libera per la gestione dei rapporti di cassa ordinari e creditizi.

¹⁰⁶ Stime dell'epoca attribuivano alle I.P.A.B. un patrimonio pari al doppio delle entrate statali.

2.7.5. Le I.P.A.B. all'interno del sistema degli Enti Locali

La riforma delle Istituzioni non ha comportato dei cambiamenti esclusivamente a livello di organizzazione e gestione interna. Anzi, un importante obiettivo era quello di modificare la funzione delle Istituzioni all'interno del sistema degli Enti Locali nella creazione di un sistema di intervento socio-sanitario integrato.

Il riordino della disciplina potrà permettere di categorizzare le ex Ipab suddividendole tra:

- ASPS che erogano direttamente servizi socio-sanitari e che quindi rappresentano dei partner importanti per la creazione di una rete integrata di intervento;
- Associazioni non riconosciute che erogano direttamente dei servizi, ma in misura limitata dalla bassa patrimonializzazione e/o dalla carenza di mezzi, sia in termini finanziari che di competenze e risorse umane;
- Fondazioni che erogano indirettamente dei servizi finanziando iniziative mirate alla realizzazione dei fini istituzionali

Mentre le ASPS potranno assumere un ruolo sostitutivo, le associazioni e le fondazioni affiancheranno, nella maggior parte dei casi, le amministrazioni pubbliche, cercando di individuare i punti di incontro.

In seguito alle già citate l. 229/99 e l. 328/00, agli Enti Locali, ed in particolare i Comuni, sono delegate maggiori competenze e responsabilità circa la programmazione degli interventi socio-sanitari a livello locale.

2.8 I legami tra enti locali ed aziende di servizi culturali (F. Donato)

La recente legge finanziaria 2002 è intervenuta significativamente anche in materia di servizi culturali, definendo una possibile evoluzione del quadro di riferimento di tali servizi che può senz'altro avere significativi effetti sul management degli enti locali in chiave di public governance. Infatti, la legge finanziaria 2002, all'articolo 33, prevede la possibilità di dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico, come definiti dall'articolo 152, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Ciò significa, quindi, la possibilità di un vero e proprio processo di esternalizzazione dei servizi culturali¹⁰⁷. Per gli enti locali che procedessero all'esternalizzazione dei servizi culturali risulterebbe perciò necessario porre in essere gli strumenti manageriali che consentono di indirizzare e controllare tali attività in un'ottica strategica, senza procedere ad una gestione diretta del servizio¹⁰⁸. La questione ha evidenti analogie con il processo di esternalizzazione dei servizi pubblici locali a rilevanza industriale. Anche in questo caso l'ente locale mantiene la funzione pubblica, mentre la attività di gestione del servizio può

¹⁰⁷ Sul tema, L. Zan, *Eterogeneità delle organizzazioni «non profit» e problemi di analisi*, in Aidea (a cura di), *Le aziende non profit tra Stato e mercato*, Clueb, Bologna, 1996.

¹⁰⁸ L. Solima, *La gestione imprenditoriale dei musei. Percorsi strategici e competitivi nel settore dei beni culturali*, Cedam, Padova, 1998.

essere affidata a terzi, che possono anche essere soggetti privati¹⁰⁹. L'ente assume cioè il ruolo di authority e deve quindi adottare gli strumenti manageriali per indirizzare e controllare in un'ottica strategica l'attività del soggetto cui è stata affidata la gestione del servizio.

Nel momento in cui si scrive, la tematica è ancora in fase di piena definizione. Infatti, le modalità di affidamento i, criteri e le garanzie dovranno essere definite con un successivo regolamento, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Il suddetto regolamento dovrà stabilire, in particolare:

- le procedure di affidamento dei servizi, che dovranno avvenire mediante licitazione privata. In questo caso i parametri che saranno considerati ai fini della valutazione dell'offerta più vantaggiosa riguarderanno principalmente due aspetti: gli standard qualitativi e le condizioni economiche. Per quanto riguarda in particolare gli aspetti della qualità del servizio, l'offerta sarà considerata sulla base della capacità di favorire sia la crescita culturale degli utenti sia la tutela e la valorizzazione dei beni. Ovviamente, l'offerta dovrà inquadrarsi armonicamente nell'ambito delle normative nazionali ed europee in materia;
- i rispettivi compiti dello Stato e dei concessionari riguardo alle questioni relative ai restauri e all'ordinaria manutenzione dei beni oggetto del servizio, ferma restando la riserva statale sulla tutela dei beni;
- i criteri, le regole e le garanzie per il reclutamento del personale, le professionalità necessarie rispetto ai diversi compiti, i livelli retributivi minimi per il personale, a prescindere dal contratto di impiego;
- i parametri di offerta al pubblico e di gestione dei siti culturali. Tali parametri dovranno attenersi ai principi stabiliti all'articolo 2, comma 1, dello Statuto dell'*International Council of Museums*.

Inoltre lo stesso regolamento deve specificare due aspetti particolarmente significativi nella logica di determinare il rapporto negoziale tra l'ente locale ed il soggetto aggiudicatario della concessione, ossia la durata della concessione ed il canone complessivo da versare al soggetto pubblico. Infatti il regolamento deve determinare i meccanismi per la determinazione della durata della concessione, che deve comunque essere relativa ad un periodo non inferiore a cinque anni, oltre che il canone complessivo da corrispondere allo Stato per tutta la durata stabilita.

Emerge quindi uno scenario nel quale l'ente locale dovrà sviluppare specifiche competenze a tre livelli:

- in sede di determinazione del bando di gara, in modo da considerare tutti gli aspetti che devono essere previsti nel successivo rapporto negoziale, con particolare riferimento a quelli economici e della qualità del servizio
- in sede di definizione del rapporto negoziale, attraverso il quale saranno specificate le modalità di relazione, i reciproci diritti e doveri e le eventuali sanzioni dei soggetti;
- nel corso della durata dell'affidamento, per verificare che gli indirizzi strategici dell'ente, definiti in sede di bando di gara e di successiva definizione del rapporto contrattuale, siano rispettati.

In prospettiva, emerge quindi una possibile evoluzione del quadro di riferimento con il mantenimento della funzione pubblica da parte dei soggetti pubblici e con una progressiva crescita del grado di esternalizzazione della gestione vera e propria. Ancora

¹⁰⁹ Tali soggetti potranno essere, prevalentemente, aziende non profit. Sulle specificità delle aziende non profit, nei loro aspetti manageriali si veda Accademia Italiana Di Economia Aziendale (a cura di), *Le aziende non profit tra Stato e mercato*, op. cit.

una volta la sfida per gli enti locali è quella di dotarsi delle competenze, conoscenze, strumenti e metodologie manageriali che permettano il governo di tale processo, sì da realizzare i servizi culturali con un maggior grado di efficacia (qualitativa e quantitativa) ed efficienza.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (a cura di), *Le politiche sociali in Emilia-Romagna*, Rosenberg&Seller, Torino, 2001.
- Accademia Italiana Di Economia Aziendale (a cura di), *Le aziende non profit tra Stato e mercato*, Clueb, Bologna, 1996.
- Andreas M., *Le aziende "non profit". Circuiti gestionali, sistema informativo e bilancio d'esercizio*, Giuffrè, Milano, 1996.
- Anselmi L. (a cura di), *L'azienda comune*, Rimini, Maggioli, 2001.
- Anselmi L., Del Bene L., Donato F., Giovanelli L., Marinò L., Zuccardi Merli M., *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, Rimini, Maggioli, 1997
- Anselmi L. (a cura di), *Privatizzazioni: come e perché*, Rimini, Maggioli, 1996.
- Anselmi L., *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il percorso aziendale*, Torino, Giappichelli, 1995.
- Anthony R., Young D., *Controllo di gestione per il settore non profit*, Milano McGraw Hill, 1992
- Arduini S., *Le aziende nonprofit*, Giappichelli Ed., Torino, 1996.
- Arduini S., "Gli indicatori di efficacia nelle aziende non lucrative", in Maticena A. (a cura di), *Aziende non profit. Scenari e strumenti per il terzo settore*, Egea, Milano, 1999.
- Artoni R., Ranci Ortigosa, *La spesa pubblica per l'assistenza in Italia*, Angeli, Milano, 1989.
- Ascoli U., *Azione Volontaria e Welfare State*, Il Mulino, Bologna, 1987.
- Ascoli U., "Terzo settore e società in Italia", AA.VV. (a cura di) *Le aziende non profit tra stato e mercato*, Clueb, Bologna, 1996.
- Baccarani C., *Mutamenti ambientali e condotta strategica delle sue municipalizzate*, Padova, Cedam, 1988.
- Barbetta G.P., *Il settore nonprofit italiano*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- Bertini U., *Il sistema aziendale delle idee*, in AA. VV., *Scritti in onore di Carlo Masini*, Tomo I, Milano, Egea, 1993.
- Bertini U., *Scritti di politica aziendale*, Torino, Giappichelli, 1990.
- Bertini U., *Il sistema d'azienda*, Torino, Giappichelli, 1977.
- Bianchi P., *Le politiche industriali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- Bianchi P., *Sviluppo economico in un contesto aperto*, in N. Bellini (a cura di), *Il marketing territoriale*, Milano, Franco Angeli, 2000.
- Bianco A., "L'associazionismo tra i piccoli comuni", in *Comuni in rete*, n. 13, 2000.
- Borgonovi E., "Elementi di teoria per le aziende non profit", in AAVV., *Il futuro dei servizi sociali in Italia: il ruolo della cooperazione sociale nei processi di depubblicizzazione*, Istituto Italiano di Studi Cooperativi "Luigi Luzzati", Roma, 1993.
- Borgonovi E., *L'organizzazione a rete nelle amministrazioni pubbliche*, in *Azienda pubblica*, 4/2000.
- Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 1996
- Borzaga C., Fiorentini G., Maticena A. (a cura di), *Non-profit e sistemi di welfare*, NIS, Roma, 1996.
- Bracci E., d'Atri A., "Il processo di costituzione di una unione di comuni", in *Azienditalia*, n. 1, 2002.
- Bruni G., *Le imprese pubbliche in economia d'azienda*, Verona, Libreria Dante Editrice, 1968
- Bruzzo A., *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, Padova, Cedam, 2000.

- Buccellato A., *I controlli nelle pubbliche amministrazioni: l'accountability ed il sistema informativo* in Farneti G., Vagnoni E. (a cura di) *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 1997
- Canaletti F. *Opportunità, riferimenti, aperture innovative per le aziende locali dei pubblici servizi*, in «Azienda pubblica», n° 2/91
- Caroli M.G., *Il marketing territoriale*, Milano, Franco Angeli, 1999.
- Cassandro P. E., *I gruppi aziendali*, Bari, Cacucci, 1982
- Cassandro P. E., *Le gestioni erogatrici pubbliche*, Torino, Utet, 1963.
- Coase R.H., "The nature of the firm", in *Economica*, n.4, 1937.
- Coda V., *L'orientamento strategico dell'impresa*, Torino, Utet, 1988
- Collin S.O., Vagnoni E., "The voluntary sector involvement in municipalities: analysing municipalities in Italy and Sweden", in L. Montanheiro, Linehan M. (eds), *Public and Private Sector Partnerships: the enabling mix*, Sheffield Hallam University Press, Sheffield, 2000.
- Colozzi I., "Il principio di sussidiarietà come principio regolatore delle politiche sociali", in G. Rossi, *Terzo settore, stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa*, Franco Angeli, Milano, 1997.
- Cosci L., *Lo sportello unico per le attività produttive*, Livorno, edizioni prime note, 1999
- Crosby P.B., *Quality is free*, New York, McGraw Hill, 1979
- d'Atri A., Fracchia F., *Programmazione, contabilità e bilancio negli enti locali*, Pavia, ISDAF, 1995
- D'Anna R., *Problemi della direzione strategica delle imprese di servizi*, Giappichelli, Torino, 1990.
- Deming W.E., *Out of the crisis. Analysis, productivity and competitive position*, Boston, publ. M.I.T., 1986
- Donato F., *La programmazione ed il controllo della qualità negli enti locali*, Milano, Giuffrè,
- Donato F., *La variabile ambientale nelle politiche aziendali: sostenibilità economica ed ecologica*, Milano, Giuffrè, 2000.
- Facchini C., *Lo sportello unico : le novità normative e le azioni di sostegno* in *Azienditalia* n.6/2000
- Farneti G. *Il bilancio dell'ente locale*, Torino, Giappichelli, 2000.
- Farneti G., "L'economicità nelle imprese, nelle aziende pubbliche e nelle ONLUS", *Azienditalia*, n. 4, 1998.
- Farneti G., "Le aziende non profit e le peculiarità del loro sistema informativo", in E. Viganò (a cura di), *Azienda. Contributi per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova, 2000.
- Farneti G., *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Torino, Giappichelli, 1995.
- Farneti G., Mazzara L., Savioli G., *Il sistema degli indicatori negli enti locali*, Torino, Giappichelli, 1996.
- Farneti G., Vagnoni E. (a cura di) *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 1997
- Fazioli R., *Dalla proprietà alle regole: l'evoluzione dell'intervento pubblico nell'era delle privatizzazioni*, Milano, Franco Angeli, 1995
- Feigenbaum A.V., *Total Quality Control*, New York, McGraw Hill, 1991
- Giannessi E., "Considerazioni critiche intorno al concetto d'azienda", in *Scritti in onore di G. Dell'Amore*, Giuffrè, 1969.

- Giannessi E., *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, estratto da «Studi in memoria del Prof. Gino Zappa», Milano, Giuffrè, 1961.
- Giovanelli L., *La comunicazione economica nell'ente locale*, Milano, Giuffrè, 1995.
- Girotti F., *Welfare state. Storia, modelli e critica*, Carocci editore, Roma, 1998.
- Gori E., Vittadini G. (a cura di), *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, Etas, Torino, 1999.
- Grossi G., *Il gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali*, Padova, Cedam, 2001.
- Gugiatti A., "I rapporti tra enti locali e aziende nonprofit: dalla complementarità alla partnership", *Azienda Pubblica*, n.3, 1999.
- Hansmann H., "The Role of Non-profit Enterprise", *The Yale Law Journal*, vol. 89(5), 1980.
- Hansmann H., "Too many Non-profit Organisations? Problems of entry and exit", in Osservatorio Giordano dell'Amore, *Le organizzazioni senza fini di lucro*, Milano, Giuffrè, 1996.
- Ishikawa K., *Guida al controllo di qualità*, Milano, FrancoAngeli, 1988
- Istat, *Primo censimento delle istituzioni e imprese nonprofit*, Istat, Roma, 2001.
- Jones L., Thompson F., *L'implementazione strategica del New Public Management* in «Azienda pubblica», n° 6/97
- Juran J.M., *Juran on planning for quality*, New York, Free Press, 1988
- Lorenzoni G. (a cura di), *Accordi, reti e vantaggio competitivo: le innovazioni nell'economia d'impresa e negli assetti organizzativi*, Milano, Etas, 1992.
- Marchi L., *I sistemi informativi aziendali*, Milano, Giuffrè, 1993
- Matacena A., *Impresa cooperativa. Obiettivi finalizzanti. Risultati di gestione e bilancio d'esercizio*, Clueb, Bologna, 1990.
- Matacena A., "La responsabilità sociale: da vincolo a obiettivo. Verso una ridefinizione del finalismo d'impresa", in *Scritti in onore di Carlo Masini – Tomo I*, Egea, Milano, 1993.
- Matacena A. (a cura di) , *Aziende non profit. Scenari e strumenti per il terzo settore*, Egea, Milano, 1999.
- Mele R., Popoli P. (a cura di), *La gestione delle aziende pubbliche. Principi e tecniche innovative*, Rimini, Maggioli, 1994.
- Meneguzzo M., Lega F., *Dal New Public Management al rinnovamento della pubblica amministrazione: un'analisi comparata dei premi all'innovazione*, in «Azienda pubblica», n° 4/99.
- Meneguzzo M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in «Azienda pubblica», n° 6/97.
- Molteni M., "Attività e performance nelle aziende di servizi alla persona", in Gori E., Vittadini G. (a cura di), *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, Etas, Torino, 1999.
- Montanheiro L., Linehan M. (eds), *Public and Private Sector Partnerships: the enabling mix*, Sheffield Hallam University Press, Sheffield, 2000.
- Motta M., Mondino F., *Progettare l'assistenza*, NIS, Roma, 1994.
- Mussari R., *Il new public management e l'orientamento ai valori economici*, in M. Bianchi (a cura di) *La pubblica amministrazione di fronte all'Europa*, Cesena, ed. Il Ponte vecchio, 1998.
- Mussari R., *L'attuazione della carta dei servizi pubblici in Italia: brevi considerazioni sullo «stato dell'arte»*, in «Azienda pubblica», n° 3-4/97
- Mussari R., *L'azienda del comune tra autonomia e responsabilità*, Padova, Cedam, 1996

- Normann R., Ramirez R., *Le strategie interattive d'impresa. Dalla catena alla costellazione del valore*, Etas, Milano, 1995.
- Normann R., *La gestione strategica dei servizi*, Milano, Etas, 1995
- Osborne D., Gaebler T., *Reinventing government*, Plume, 1993
- Paolini A., *Il controllo strategico. Uno schema d'analisi*, Milano, Giuffrè, 1993.
- Passaponti B., *I prezzi politici nei servizi di pubblica utilità. Riflessi economico aziendali*, Pisa, S.E.U., 1984
- Passaponti B., *Politiche di aggregazione aziendale. Attinenze e diversificazioni*, Milano, Giuffrè, 1994
- Pezzani F., *Le società miste nei pubblici servizi*, in "Azienda pubblica", 1/98.
- Poddighe F., *L'azienda nella fase istituzionale*, Pisa, Corsi, 1984.
- Pola G., *Corso moderno di scienza delle finanze*, Bologna, Calderini, 1987.
- Porter M., *La strategia competitiva. Analisi per le decisioni*, Bologna, Tipografia Compositori, 1982.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica, *Piano di azione di e-government*, Roma, 2000.
- Quagli A., *Introduzione allo studio della conoscenza in economia aziendale*, Milano, Giuffrè, 1995
- Racca E., "Gli incentivi per l'esercizio associato delle funzioni", in *Guida agli enti locali*, n. 28, 2001.
- Rebora G., *Organizzazione e politica del personale nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, edizioni Guerini, 1995.
- Rossi G. (a cura di), *Terzo settore, stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa*, FrancoAngeli, Milano, 1997.
- Rumpianesi D., "Le nuove prospettive di integrazione tra comuni per l'esercizio associato di funzioni e servizi", in *Azienditalia*, inserto n. 10, 1999.
- Saita M., *Economia della qualità: strategia e costi*, Torino, Isedi, 1991.
- Saraceno P., *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, 1975.
- Silvi R., *La progettazione del sistema di misurazione della performance aziendale*, Torino, Giappichelli, 1995.
- Solima L., *La gestione imprenditoriale dei musei. Percorsi strategici e competitivi nel settore dei beni culturali*, Cedam, Padova, 1998.
- Spieker M., "Il principio di sussidiarietà: presupposti antropologici e conseguenze politiche", *La società*, n. 1, 1995.
- Terzani S., *Il bilancio consolidato*, Padova, Cedam, 1990.
- Tessitore A., *Il concetto di impresa cooperativa in economia d'azienda*, Libreria Editrice Veronese, Verona, 1968
- Tessitore A., "Il profilo aziendale delle Organizzazioni Non Profit", in *RIREA*, gennaio-febbraio, pp. 2-15, 1997
- Travaglini C., *Le cooperative sociali tra impresa e solidarietà*, Clueb, Bologna, 1997.
- Vagnoni E., *Il contributo della misurazione delle performance alla gestione delle risorse umane nelle aziende pubbliche*, in «Azienda Pubblica» n° 1/96.
- Valotti G., *Economicità e innovazione nelle imprese di servizi pubblici locali*, Milano, Egea, 1994.
- Varaldo R., *L'attualità del marketing territoriale*, in N. Bellini (a cura di), *Il marketing territoriale*, Milano, Franco Angeli, 2000.
- Vittadini G. (a cura di), *Sussidiarietà, la riforma possibile*, Etas, Milano, 1998.

- Wikstromm S., Normann R., *Knowledge and value. A new perspective on corporate transformation*, London, Routledge, 1994
- Williamson O.E., *L'organizzazione economica*, Edizione Il Mulino, Bologna, 1991.
- Williamson O.E., "Strategy research: governance and competence perspectives", *Strategic Management Journal*, n. 20, 1999
- Zamagni S., *Economia Civile*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- Zan L., *Eterogeneità delle organizzazioni «non profit» e problemi di analisi*, in Aidea (a cura di), *Le aziende non profit tra Stato e mercato*, Clueb, Bologna, 1996.
- Zangrandi A., "Uno schema di classificazione delle organizzazioni non-profit", in Borzaga C., Fiorentini G., Maticena A. (1996), *Non-profit e sistemi di welfare*, NIS, Roma, 1996.
- Zangrandi A., *Controlli esterni e controllo di gestione negli istituti pubblici*, in Borgonovi E. (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1984.
- Zuccardi Merli M., *I fondamenti del sistema informativo di management*, Milano, Giuffrè, 1990
- Zuffada E., *Le aziende di servizi*, Torino, Giappichelli, 1994.

Indice

1. *Le amministrazioni e le aziende pubbliche nella gestione dei servizi pubblici locali*
 - 1.1 I servizi pubblici locali: l'evoluzione del contesto istituzionale e delle forme di gestione (F. Donato)
 - 1.2 L'ente locale: il ruolo di azienda, holding ed authority (F. Donato)
 - 1.3 Le caratteristiche delle aziende di servizio pubblico locale: riflessi organizzativi e gestionali (F. Donato)
 - 1.4 La logica di gruppo: le strategie imprenditoriali dell'ente locale (F. Donato)
 - 1.5 La corporate governance dei servizi pubblici locali (F. Donato)
 - 1.6 I contratti di servizio (O. Beni)
 - 1.7 Il sistema tariffario (O. Beni)
 - 1.8 La Carta dei servizi (F. Donato)

2. *Gli enti locali come "aziende-rete" in un'ottica di public governance*
 - 2.1 Verso sistemi di public governance: l'ente locale come azienda-rete (F. Donato)
 - 2.2 Le forme innovative di relazione con i soggetti esterni: l'e-government (F. Donato)
 - 2.3 Le forme associate di gestione dei servizi pubblici (E. Bracci)
 - 2.4 Le relazioni con i soggetti esterni per lo sviluppo socio-economico del territorio: il marketing territoriale (F. Donato)
 - 2.5 Le relazioni con il sistema economico-produttivo locale: lo sportello unico (F. Donato)
 - 2.6 Le relazioni con le aziende non profit per il miglioramento del sistema sociale locale (E. Bracci)
 - 2.7 I legami tra enti locali ed Ipub per il governo delle attività di assistenza (E. Bracci)
 - 2.8 I legami tra enti locali ed aziende di servizi culturali (F. Donato)