



saggi

siamo in: Homepage / archivio

working paper

N° 2 2005

di Lorenzo Caselli

autori

archivio



La funzione civile degli aziendalisti

recensioni

segnalazioni

eventi

link



scarica il plug-in gratuito
Acrobat Reader

saggi

⇒ Lorenzo Caselli

Dove vanno le nostre discipline. I contributi di Adalberto Alberici, Claudio Baccarani, Guido Corbetta, Gianfranco Rusconi, Dario Velo

⇒ Giovanni Padroni

Scenari della complessità e vincoli etici nell'organizzazione delle risorse umane

⇒ Pierpaolo Andriani

'De Rerum Pareti': On Power Laws and Organization Science

⇒ Nicoletta Buratti

Note a commento del saggio di P. Andriani "De Rerum Pareti: On Power Laws and Organization Science". Riflessioni sul contributo della teoria della complessità alla ricerca in campo manageriale

⇒ Gianni Cozzi

Marketing Territoriale o Marketing delle analogie? Alcune riflessioni da un esame sommario del caso genovese

⇒ Riccardo Spinelli

La e-internationalisation: una rilettura del modello dei vettori di internazionalizzazione nell'ottica dell'e-business

< indietro

working paper

⇒ Clara Benevolo
Luca Bianchi

L'internazionalizzazione delle imprese in Cina: tra ostacoli e nuove opportunità. Il caso Esaote.

⇒ Sonia Ruggiero

I rapporti "Comune controllante - società controllata" nel settore dei servizi pubblici locali

⇒ Sara Poggesi

I servizi pubblici locali italiani alla luce del network management

⇒ Roberto Garelli

Bilancio d'esercizio e bilancio sociale nelle organizzazioni di volontariato

⇒ Sara Campi
Angelo Gasparre

Organizational Boundaries in Childcare Services System and the promotion of NPO Networks by Local Public Agencies in an Italian Metropolitan Area

⇒ Clara Benevolo
Riccardo Spinelli

Second Level Organisations (SLOs) in Voluntary Sector: an Italian Perspective

I servizi pubblici locali italiani alla luce del network management

Sara Poggesi

Paper presentato a "The Ninth International Research Symposium on Public Management" – IRSPM IX, Bocconi, 6 April - 8 April 2005

Sommario: 1. I recenti processi di riforma nella Pubblica amministrazione - 2. Alcune definizioni: i servizi pubblici locali italiani - 3. I servizi pubblici locali: aspetti di riforma - 4. Il settore idrico italiano: aspetti strutturali -5. La gestione del servizio idrico integrato alla luce dei processi di riforma – 6. Conclusioni - Bibliografia

Abstract

Obiettivo del presente lavoro è quello di analizzare come i servizi pubblici locali italiani, ed in particolare il servizio idrico integrato, abbiano risentito dei recenti movimenti di riforma avviati nelle Pubbliche Amministrazioni dei principali paesi industrializzati.

Il *framework* teorico di questo scritto è, quindi, rappresentato dall'approccio del New Public Management, della Public Governance e del Network Approach, quest'ultimo letto come approccio emergente nonché specificazione del secondo.

Lo scritto si articola in tre parti.

Nella prima si propone una lettura del processo di riforma della Pubblica amministrazione come evoluzione dal New Public Management al Network Approach, passando per la Public Governance (paragrafo 1).

Nella seconda parte si analizza il tema in parola con specifico riferimento alle aziende pubbliche locali italiane, esaminando il concetto di servizio pubblico locale (paragrafo 2) e l'evoluzione dei modelli di offerta (paragrafo 3).

Nella terza si studia il servizio idrico integrato, descrivendo le caratteristiche del settore (paragrafo 4) e soffermandosi sulle modalità di gestione dello stesso (paragrafo 5).

1. I recenti processi di riforma nella Pubblica amministrazione

Le pubbliche amministrazioni dei paesi industrializzati stanno attraversando una fase di profondo rinnovamento.

Assumendo come *framework* teorico di riferimento i recenti movimenti di riforma (New Public Management, Public Governance e Network Approach), si tenterà nel proseguo del paragrafo di evidenziare le caratteristiche peculiari di tale cambiamento soffermandoci però, per necessità di sintesi, solo su alcuni temi che, coerentemente con l'obiettivo del lavoro, sono individuati nei seguenti (Figura 1):

1. rapporto con l'ambiente;
2. *accountability*;
3. rapporto con i clienti;
4. governance del sistema

Figura 1: Il processo di riforma nella pubblica amministrazione

Contesto	Rapporto AAPP-A	Codici di Accountability	Verso chi si è responsabili	Tipi di governance
Old Public Administration	Sistema chiuso	contabile	Utenti	Procedural governance
New Public Management	Sistema parzialmente chiuso	manageriale	Clienti	Corporate governance
Public Governance	Sistema parzialmente aperto	professionale	cittadini	Market governance → network governance

Fonte: nostra elaborazione su dati di Denhardt e Denhardt, 2000 e Considine, Lewis, 2003

Tradizionalmente (Old Public Administration), la Pubblica amministrazione (PA) è vista come un sistema chiuso, autoreferenziale, avulso da sollecitazioni non formali dell'ambiente esterno, che opera seguendo e applicando pedissequamente il modello burocratico ispirato all'impostazione teorica di derivazione weberiana. Orientamento agli input, trasparenza sugli atti amministrativi, separazione netta

(teorica) fra politica e amministrazione, cultura giuridico-formale sono le caratteristiche peculiari del modello in analisi che si caratterizza, fra l'altro, per l'implementazione di forme di *accountability* contabile-amministrativo. Ciò significa che la regolarità ed il rispetto formale della norma e della procedura rappresentano gli unici parametri oggetto di verifica (responsabilità legale) mentre nessuno appare specificatamente responsabile dell'efficienza, dell'efficacia dell'azione, dell'impatto sulla collettività dell'azione pubblica (Cafferata, 1986; Cassese, 1987; Mussari, 1994). Ne deriva una scarsa attenzione verso la reale soddisfazione dei bisogni degli amministrati (utenti) che passivamente accettano le condizioni di offerta proposte dalla PA. Alla luce del quadro descritto, il modello di governance che si afferma è di tipo "procedurale", in grado di garantire la funzionalità dell'intero sistema in base al rispetto di leggi e regole.

Pur avendo ottenuto risultati positivi, il mutamento degli scenari economico-sociali-politici degli ultimi trenta anni ha reso il modello burocratico non più adeguato alle nuove esigenze della collettività. La crisi di legittimazione che ne è derivata, imputabile, fra l'altro, all'espansione incontrollata della spesa e agli sprechi di denaro, ha indotto un ripensamento del ruolo e delle modalità operative della PA. Sono, così, emersi processi di riforma profondi ed ampi che hanno trovato codifica in due diversi movimenti: il New Public Management (NPM) e la Public Governance (PG).

Il primo si pone come obiettivo primario quello di "*make the public sector more business like*" e stimola nelle AAPP (O.E.C.D., 1996): 1. la riforma dell'attività di regolazione e semplificazione; 2. il decentramento di responsabilità e semplificazione; 3. la valutazione delle performance, *benchmarking* e miglioramento delle funzioni di monitoraggio e controllo; 4. il *downsizing* e inserimento di nuove formule gestionali; 5. la ricerca di modalità più efficaci e a costi minori per l'offerta dei servizi – *contracting out*; meccanismi tipo mercato; compartecipazione degli utenti; 6. l'orientamento ai clienti attraverso l'introduzione di standard espliciti di qualità nei servizi pubblici; 7. l'analisi delle finalità e del ruolo svolto dai governi nell'attuale processo di trasformazione economica; 8. il miglioramento dell'informazione al pubblico e *accountability* ai cittadini.

In questa fase, l'attenzione è posta sull'implementazione della cultura d'impresa e delle logiche manageriali nelle AAPP, sul riconoscimento dell'utente come cliente, sull'identificazione nelle tre E – efficienza, efficacia ed economicità – dei valori chiave da perseguire, sulla diffusione dei premi, quali strumenti di incentivazione e valorizzazione dell'innovazione nelle AAPP e, in taluni casi, di sviluppo della concorrenza (Aucoin, 1990; Hood, 1991; Hood, 1995). Ne deriva l'identificazione delle AAPP come "corporation" da cui segue l'adozione della corporate governance come modello di governance: "this type promoted the idea that officials should respond to targets set by managers and should be guided by a comprehensive

performance-measurement regime that made such targets the mainstay of the organization” (Considine, Lewis, 2003, p.33).

L'*accountability*, infine, si configura come elemento cardine del processo di riforma in analisi poiché enfatizza da un lato l'autonomia del management pubblico, dall'altro la sua responsabilizzazione sui risultati e sulle risorse impiegate, da cui consegue attenzione particolare all'efficienza e agli aspetti interni della gestione (Grey, Jenkins, 1993). *Accountability* manageriale e responsabilità di tipo legale ed economica appaiono le caratteristiche della “nuova” AP, non ancora però in grado di sviluppare un efficace orientamento all'esterno.

Il tentativo di traslare idee, prassi, metodologie dal “mondo” privato a quello pubblico, senza considerare la differenze fra queste due realtà (Allison, 1982; Boyne, 2002); la conseguente incapacità di evidenziare specificità gestionali e decisionali tipiche delle AAPP; l'internazionalizzazione sempre più rilevante che ha coinvolto, direttamente e indirettamente, anche il comparto pubblico; l'emergere di problematiche ecologiche, con la sempre più forte esigenza di salvaguardare l'ambiente costituiscono tutti fattori che hanno portato all'affermazione – a metà degli anni Novanta – del secondo movimento di riforma, *Public Governance*, che si basa sul riconoscimento della centralità delle interazioni fra PA, società civile e mercato (Kickert, 1995; Rhodes, 1996; Denhardt, Denhardt, 2000; Lynn, Heinrich, Hill, 2000; Agranoff, McGuire, 2001). La PG implica, quindi, una nuova concezione del ruolo della PA e si estrinseca nello sviluppo di forme di cooperazione con soggetti privati *non e for profit*. Il network, fra attori privati e pubblici, diviene la formula organizzativa attraverso cui soddisfare i bisogni pubblici rendendo necessario lo sviluppo di capacità di *governance*, piuttosto che di *government*, in capo all'amministrazione pubblica (Provan, Milward; 1995; Milward, Provan, 1998; Considine, Lewis, 2003; Kooiman, 2003).

In questo contesto, le AAPP si aprono, progressivamente, verso l'esterno per cogliere, dai diversi interlocutori, gli input necessari ad alimentare i processi decisionali e di programmazione. Interlocutore privilegiato è il cittadino (non più considerato cliente) che, “da un lato, si attende servizi pubblici efficienti e politiche tributarie di riduzione della pressione fiscale, dall'altro però richiede che i suoi diritti siano tutelati, che la sua voce sia ascoltata, che i suoi valori e preferenze siano rispettate” (Cristofoli, Zerbini, 2002, p.17).

Muta, ancora una volta, il codice di *accountability* ed evolve parallelamente il concetto di responsabilità. Sotto il primo profilo si rileva come da attività di misurazione l'*accountability* diviene meccanismo di comunicazione all'esterno dell'attività svolta (i bilanci sociali cominciano, in questa fase, ad avere un ruolo rilevante) al fine di creare un legame con l'ambiente e ricercare consenso e risorse (*accountability* professionale). Sotto il secondo profilo si registra una sempre più forte responsabilizzazione sull'appropriatezza, sulla qualità dei servizi erogati e sull'impatto dell'azione pubblica sulla collettività.

Il modello di governance che ne deriva, almeno all'inizio, può definirsi "*market governance*", orientata a "*create greater flexibility, reduced planning and less regulation*" (Considine, Lewis, 2003, p. 4).

Aspetto emergente appare il Network Management che enfatizza l'aspetto reticolare della PG.

Tale movimento, infatti, si sviluppa 1) in una prospettiva di continuità con l'approccio della PG; 2) in una prospettiva di contrapposizione con il NPM di cui rifiuta la contrapposizione pubblico-privato (Cristofoli, Zerbini, 2002).

In particolare, "*government continues to rely outside agency, but now in a form of stronger strategic partnership. Competition and confidentiality of contracts is supplanted by joint action. This new ideal of network governance is thus a form of organization in which clients, suppliers and producers are linked together as co-producers*" (Considine, Lewis, 2003, p.35). Il funzionamento del network poggia, quindi, sulla capacità del pubblico di esercitare la governance del sistema, ovvero di governare le relazioni in modo da contemperare gli interessi dei diversi attori – autonomi e specializzati – e orientarne i comportamenti verso il perseguimento dell'obiettivo comune: il pubblico interesse.

2. Alcune definizioni: i servizi pubblici locali italiani

Alla luce del quadro teorico tratteggiato nel paragrafo precedente, in questa seconda parte dello scritto si descrive l'evoluzione del sistema di offerta dei servizi pubblici locali in Italia, evidenziando le influenze esercitate dai processi di riforma affermatasi a livello internazionale.

Per comprendere appieno il tema in analisi si ritiene opportuno definire, se pur brevemente, il concetto di servizio pubblico locale e le motivazioni che hanno condotto ad analizzare il sub-sistema in parola.

In Italia la nozione di servizio pubblico è "tra quelle più tormentate" (Giannini, 1986) in quanto manca, ancora oggi, una definizione realmente idonea a far riconoscere un'attività come servizio pubblico (Cattaneo, 1990).

Non aiuta a risolvere il problema, solo apparentemente definitorio, lo studio della legislazione; nei casi, infatti, in cui le leggi hanno fatto riferimento al servizio pubblico, non è stato mai identificato con chiarezza quale sia il suo contenuto (¹),

¹La legge 29 marzo 1903, n. 103, poi sostituita dal t.u. 15 ottobre 1925, n. 2576, non definiva il servizio pubblico ma elencava come tale, in modo non tassativo, una serie di attività che l'ente locale poteva assumere in gestione diretta. Operativamente, poi, si verificò che l'ambito dei servizi pubblici municipalizzati non si discostò da quello individuabile in base all'elencazione legislativa; il che risultò favorito oltre che dalla politica antiautonomatica dello

circostanza, quest'ultima, che ha favorito l'avvicinarsi nel tempo di interpretazioni teoriche differenti, ciascuna orientata a conferire alla nozione un contenuto diverso in sintonia con una determinata concezione della pubblica amministrazione, del suo agire e dei suoi rapporti con i cittadini (De Valles, 1930; Pototschnig, 1964).

Rifacendoci agli studi di carattere economico, si può tentare di dare contenuto alla locuzione analizzando i singoli termini. Definendo i servizi come prestazioni, atti, azioni e affiancandovi l'aggettivo "pubblici", si identificano «servizi che presentano l'attributo dell'elevata indispensabilità per gli utenti e rivestono interesse pubblico in quanto soddisfano bisogni largamente sentiti dalla comunità degli individui considerati sia singolarmente, sia nelle loro organizzazioni economiche» (Pivato, 1958).

Ne derivano almeno due osservazioni:

1. I servizi si qualificano come pubblici quando sono indirizzati al soddisfacimento di bisogni pubblici. La natura pubblica del bisogno è legata alla sua ampia diffusione presso i membri della collettività e all'uniformità con cui questo bisogno è avvertito (Testa, 2001). Deputato a soddisfare tali bisogni è lo Stato, in grado di garantire a tutti i cittadini, su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla capacità economica, la piena disponibilità di tali servizi. Le aziende pubbliche, enti strumentali dello Stato e degli enti locali, hanno poi nel tempo acquisito il ruolo di gestori del servizio pubblico; si è quindi determinata una coincidenza fra carattere pubblico del servizio e natura pubblica del gestore, concomitanza sulla quale hanno inciso, fra l'altro, le condizioni di monopolio naturale in cui normalmente tali servizi sono erogati (Cafferata, 1993).
2. Esclusi i servizi "universalmente ritenuti pubblici", è difficile, se non impossibile, identificare modalità rigide di classificazione. I servizi pubblici si configurano piuttosto come un "sistema aperto" che si amplia o si restringe, nel tempo e nello spazio, in relazione agli orientamenti dello Stato nei confronti dei bisogni della collettività amministrata.

I servizi pubblici, così definiti, possono essere erogati su scala nazionale – servizi pubblici di interesse nazionale – o su scala locale. Si tratta, in questo ultimo caso, di servizi di cui gli enti locali sono responsabili in virtù a) dell'esistenza di opportunità economiche, tecnologiche all'organizzazione su scala minore e/o b) delle

Stato italiano anche dalla mancanza di determinatezza del concetto di pubblico servizio. La Legge 142/90, che ha sostituito quasi completamente le vecchie leggi comunali e provinciali, definisce pubblici i servizi che "[...] hanno per oggetto la produzione di beni e le attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali" (art. 22). La nozione di servizio pubblico è quindi passata, in quasi cento anni, dall'essere espressione generica ad un'espressione talmente ampia, anzi sovrabbondante. Cattaneo S., *Servizi pubblici*, Enc. dir., vol. XLII, Milano, Giuffrè, 1990, p.364.

caratteristiche particolari del bisogno pubblico, legate specificamente al territorio locale (Testa, 2001).

Distinguendo, infine, fra servizi pubblici locali di rilevanza economica e servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, la nostra attenzione si concentrerà sui primi – identificabili, in Italia, in servizi di erogazione dell'energia, di distribuzione del gas naturale, di gestione dei rifiuti e di trasporto collettivo di linea, di gestione del ciclo dell'acqua – ed in particolare sul servizio idrico.

La scelta di studiare i servizi pubblici locali di rilevanza economica è motivata, da un lato, dalla sempre più forte consapevolezza del peso di tali servizi per lo sviluppo economico-sociale del sistema paese; dall'altro, dall'accentuata fase di cambiamento che gli stessi stanno vivendo e che si risolve sia in un notevole attivismo legislativo sia in un profondo mutamento organizzativo, gestionale, industriale e degli assetti di mercato.

Sotto il primo profilo è interessante analizzare l'andamento sia della produzione dei servizi pubblici (Figura 2) sia degli investimenti ad essi relativi (Figura 3).

Figura 2: Produzione ai prezzi di mercato e fatturato (Milioni di €)

	1998	1999	2000	2001	2002
Economia nazionale	2.008.168	2.083.632	2.249.367	2.341.394	2.395.288
Industria	868.173	885.379	966.229	983.048	-
SP Nazionali	63.155	67.308	75.481	82.308	83.491
SP Locali	14.913	16.721	18.737	19.106	19.625
Totale SP	78.068	84.029	94.218	101.414	103.116

Fonte: Istat, Confservizi, Mediobanca, 2004

Figura 3: Andamento degli investimenti 1998-2002 (Milioni di €)

	1998	1999	2000	2001	2002
Economia nazionale	198.295	210.622	230.931	241.287	247.759
Industria	58.597	59.372	66.845	69.425	70.527
SP Nazionali	13.434	14.524	15.923	17.859	17.687
SP Locali	3.135	3.452	3.760	4.066	4.522
Totale SP	16.569	17.976	19.683	21.925	22.209

Fonte: Istat, Confservizi, Mediobanca, 2004

Dal confronto con i dati di contabilità nazionale emerge chiaramente il peso crescente dei servizi pubblici nel contesto economico generale e industriale (Figura 2): la produzione e il fatturato sono, infatti, passati, dal 1998 al 2002, dal 3,9% al 4,3% rispetto all'economia nazionale e dal 9% al 10,3% rispetto all'industria. Anche la dinamica degli investimenti in infrastrutture tecniche (Figura 3) appare positiva, con una crescita più accentuata nei servizi locali (+44%) rispetto ai nazionali (+31%), mentre assai più contenuto si rileva lo sviluppo degli investimenti dell'industria.

Sotto il secondo profilo, si rileva il graduale passaggio a) da un regime pubblicistico di erogazione e gestione dei servizi pubblici locali ad uno privatistico e b) da un sistema di offerta monopolistico a uno concorrenziale (almeno potenzialmente). In Italia, quindi, gli obiettivi di efficienza e di efficacia dei servizi pubblici locali sono stati perseguiti agendo contemporaneamente sulla struttura dei mercati e sulle forme per la loro gestione. Tale livello di analisi è oggetto specifico del prossimo paragrafo.

In modo speculare, la scelta di studiare in modo approfondito il servizio idrico integrato (paragrafo 4 e 5) è motivata, da un lato, dalle particolari caratteristiche strutturali del settore italiano e dalle opportunità che ne derivano per l'industria; dall'altro dalla fase di profonda e rapida trasformazione che il comparto sta vivendo.

In merito al primo punto, si può osservare che l'Italia è uno dei Paesi più ricchi di risorse idriche, sia profonde che superficiali. Tale ricchezza, però, non è in grado di soddisfare al meglio una delle domande fra le più alte in Europa: 980 metri cubi all'anno contro una media dei paesi dell'UE di 604 metri cubi per abitante (IRSA-CNR, 2003). I problemi di disponibilità delle risorse idriche sono connessi ad una molteplicità di ragioni, fra le quali si ricordano:

- la distribuzione territoriale: la disponibilità di risorsa idrica non è uniforme nel territorio, determinando carenze di disponibilità nelle aree meridionali;
- gli sprechi nella fase distributiva. Gli acquedotti italiani perdono mediamente il 29% dell'acqua immessa contro il 10-15 per cento considerato fisiologico, a causa del pessimo stato di manutenzione della rete idrica nazionale;
- gli sprechi nell'utilizzo. Tali sprechi risultano particolarmente consistenti a causa soprattutto di una tariffa media per il Servizio Acqua Potabile artificialmente bassa. Essa, infatti, è pari circa a 0,52 Euro per metro cubo, a fronte di una media europea che si attesta attorno a circa 1 Euro per metro cubo, comportando l'incapacità di copertura dei costi ambientali ed industriali per la disponibilità d'acqua.

Dal punto di vista degli operatori del settore, le deficienze del sistema idrico italiano abbinate all'alta domanda procapite possono costituire delle potenziali opportunità nel medio periodo per lo sviluppo delle imprese più efficienti (Gilardoni, Marangoni, 2004).

In merito al secondo punto, si evidenzia come negli ultimi anni sia stato avviato un profondo processo di ridisegno e riassetto strutturale con l'obiettivo di innovare la struttura, l'organizzazione e la gestione del servizio portando, fra l'altro, alla parziale apertura del mercato e al recupero della produttività, determinato quest'ultimo dal conseguimento di economie di scala e funzionali (paragrafo 5).

3. I servizi pubblici locali: aspetti di riforma

All'inizio del secolo scorso, i servizi pubblici locali venivano gestiti dagli Enti Locali in proprio o attraverso enti strumentali, quali le aziende municipalizzate. L'obiettivo era quello di perseguire una risposta efficace alla crescente intensificazione della vita urbana, legata non solo al progressivo ingrandirsi delle città, ma anche alla moltiplicazione dei bisogni collettivi a cui occorreva dare riscontro con mezzi sociali².

Il problema di fondo era costituito dal fatto che il sistema di mercato non era in grado di conciliare l'interesse degli imprenditori privati alla massimizzazione del profitto con l'interesse collettivo a che tutti potessero fruire dei servizi pubblici, a prescindere dalla loro condizione economica (Cafferata, 1997). Venne, quindi, istituita e regolamentata (R.D del 29 marzo 1903, n.103, la cosiddetta Legge Giolitti) l'azienda municipalizzata al fine di produrre, in monopolio, beni e servizi contro il pagamento di un prezzo-tariffa, generalmente inferiore al costo di produzione, allo scopo di garantire e tutelare gli interessi e i bisogni delle collettività amministrata.

Sotto il profilo organizzativo, l'azienda municipalizzata a) non era dotata di un patrimonio di sua proprietà; b) era priva di personalità giuridica; c) subiva una forte ingerenza del Consiglio comunale nelle vicende gestionali che si esplicava in un controllo preventivo, sui principali atti delle aziende, e in un potere di controllo successivo sul Conto consuntivo.

Operativamente, quindi, l'azienda era pensata come uno strumento di creazione di consenso elettorale, braccio operativo dell'Ente Locale che in questo riconosce il proprio e più importante "cliente", considerando, di conseguenza, in modo indiretto le aspettative e le esigenze degli utenti (Vaccà, 2004). Quest'ultimi, soggetti passivi, sono quindi beneficiari di un servizio progettato in sede politica e nella cui definizione non sono coinvolti.

Nel contesto così tratteggiato, la municipalizzata assume le fattezze di un sistema chiuso, autoreferenziale, che applica logiche di gestione di tipo *burocratico*: rigida

²Dal 1891 al 1901 la popolazione nelle grandi città italiane aumentò considerevolmente: a Roma del 54%, a Milano del 43%, a Torino del 32%, a Palermo del 27%, a Napoli del 14%. Rapporto Enea-Nomisia, Conferenza Nazionale Energia e Ambiente, Roma, 25-28 novembre, 1998.

responsabilizzazione nei confronti delle norme e sostanziale deresponsabilizzazione verso il conseguimento del risultato, nella consapevolezza che il rispetto delle prime sia, da sé, garanzia del raggiungimento del secondo. Accountability contabile e responsabilità sulla correttezza dell'operato rappresentano le caratteristiche di tale modello organizzativo.

La commistione tra il momento politico, il momento istituzionale ed il momento economico porta, durante gli anni Ottanta, alla crisi dell'operato del sistema in analisi e, per loro tramite, alla delegittimazione dell'intervento diretto degli Enti Locali. Il soggetto pubblico, infatti, confonde le funzioni di indirizzo e controllo, tipiche del soggetto titolare del servizio, con quelle propriamente di natura imprenditoriale, tipiche del soggetto gestore, assumendo così decisioni gestionali in base ad obiettivi politici piuttosto che appropriati criteri economici e giustificando, di conseguenza, fenomeni di inefficienza con la necessità di soddisfare esigenze di socialità (Cafferata, 1993). L'assenza di un sistema competitivo, inoltre, garantendo nel tempo il reiterarsi dell'orientamento sopra descritto, influenza negativamente la qualità del servizio offerto.

Allo stesso tempo, le mutate condizioni del contesto sociale – che, con il modificarsi dei bisogni dei cittadini, richiede sempre più una gestione avente carattere imprenditoriale – l'evoluzione tecnologica – in grado di smantellare progressivamente i monopoli pubblici – la progressiva affermazione dei principi di teoria economica di orientamento liberale – che consentono di affermare che la concorrenza non è un fattore in grado di minacciare la diffusione, la continuità, l'affidabilità dei servizi pubblici locali – le pressioni dell'Unione europea – che pone il principio della concorrenza alla base del buon funzionamento del mercato unico – stimolano una riconfigurazione del modello di intervento pubblico nell'erogazione dei servizi pubblici locali (Cassese, 1996; Cozzi, Massarutto, 2002).

Tale riassetto è attuato, a partire dagli inizi degli anni Novanta, attraverso riforme amministrative, concretizzate in numerosi interventi normativi, ispirate ad alcuni dei principi del NPM; in particolare, in Italia, sono stati introdotti (Meneguzzo, 1995) :

- i meccanismi tipo-mercato,
- la modifica e revisione degli assetti organizzativi,
- la sperimentazione di formule innovative di gestione dei servizi.

In linea generale possiamo affermare che l'orientamento di base è quello di acquisire modelli manageriali e modalità gestionali tipiche delle imprese private al fine di garantire alle strutture interessate una maggiore agilità e flessibilità operativa e stimolare la responsabilizzazione sui risultati (*accountability* manageriale) e la maggior autonomia delle aziende erogatrici dei servizi pubblici locali.

Il processo di riforma in parola trova il primo rilevante riferimento normativo nella legge 142/1990 che a) impone la trasformazione dell'azienda municipalizzata in azienda speciale, b) consente l'utilizzo della gestione in economia quando per le

modeste dimensioni e per la natura del servizio non sia opportuno costituire un'azienda ed infine c) prevede la possibilità, per il Comune, di istituire società per azioni a prevalente capitale pubblico.

L'istituzione dell'azienda speciale non modifica sostanzialmente il ruolo delle aziende erogatrici di servizi pubblici locali; infatti, pur essendo dotata di maggior autonomia (gestionale, finanziaria, statutaria e contrattuale) e dovendo ispirare la propria gestione a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, l'azienda speciale è sempre utilizzata dall'ente locale come strumento di esecuzione della propria volontà politica.

La previsione di costituzione di società per azioni (aperta alla partecipazione dei privati) appare, invece, maggiormente in linea con i principi del NPM³ in quanto da un lato segna il passaggio fondamentale da una logica di gestione di tipo burocratico, basata sul rispetto delle procedure e controllo dei comportamenti, ad una logica imprenditoriale, fondata sui risultati, dall'altro rappresenta il primo passo verso la privatizzazione sostanziale. La S.p.A. a partecipazione comunale è, infatti, caratterizzata da autonomia (e conseguente responsabilità) giuridica, gestionale, organizzativa e contabile; inoltre, è meno vincolata alle direttive comunali: gli organi politici indicano gli obiettivi da realizzare (indirizzo strategico) ma le scelte operative, di cui deve essere reso conto, spettano solo ai responsabili dell'azienda; infine, è dotata di maggiore flessibilità organizzativa e procedurale in funzione del fatto che lo statuto è predisposto in conformità alla normativa delle società per azioni (Mele, 2003).

Il nuovo assetto istituzionale comporta profondi cambiamenti nel rapporto con l'utente finale, identificato, in questa fase, come cliente: se, infatti, l'azienda pubblica – per definizione – svolgeva un ruolo sociale e l'utente accettava tale meccanismo, con l'apertura ai privati la SpA è costretta a guadagnarsi la fiducia del cliente rafforzando la sua immagine di soggetto attento alle esigenze del territorio. Muta, quindi, l'orientamento dell'azienda erogatrice di spl che comincia ad aprirsi all'esterno e a recepire le istanze della collettività.

In realtà è doveroso rilevare che, sebbene la legge preveda la possibilità di trasformare in S.p.A. le aziende municipalizzate, i timori di "perdita di controllo" da parte dell'ente locale erano talmente rilevanti che:

1. la trasformazione in analisi è avvenuta con estrema lentezza: si è passati da 22 S.p.A. nel 1995 a sole 90 nel 1998 (Confservizi, 2001);

³La legge n.142/1990 è stata poi integrata dalla Legge n.489/1992, che ha riconosciuto agli enti locali la possibilità di costituire società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria e dalla Legge n.127/1997 che ha previsto per gli Enti Locali la possibilità di costituire, o partecipare, a società a responsabilità limitata, in alternativa alle società per azioni.

2. l'ente locale ha mantenuto (e mantiene, tendenzialmente, tutt'oggi) nelle SpA la maggioranza del capitale (Confservizi, 2001).

Dalla seconda metà degli anni Novanta, su spinta di direttive promosse dall'Unione europea - che riconoscono nell'apertura del settore alla concorrenza e nella ridefinizione del ruolo dello Stato gli strumenti per recuperare qualità ed efficienza nell'offerta dei SP - viene avviato, nel comparto in analisi, un secondo processo di riforma finalizzato a 1) accelerare il processo di liberalizzazione del comparto dei servizi pubblici locali, introducendo la concorrenza "per" il mercato; 2) sostenere la privatizzazione (formale e sostanziale) delle aziende pubbliche locali.

L'obiettivo che ci si propone è quello di separare il ruolo dell'Ente locale da quello delle aziende di servizi pubblici. L'Ente locale, infatti, dovrebbe abbandonare la gestione diretta dei servizi pubblici (mediante la riduzione della propria quota di capitale sociale) e assumere il ruolo di guida e coordinamento strategico di una rete i cui nodi (aziende di servizi pubblici) possono essere costituiti da organizzazioni pubbliche, private e *non profit*, tutte indirizzate alla soddisfazione del bisogno pubblico.

Tale disegno diviene effettivo con l'approvazione (ostacolata da più parti) dell'art. 35 della Legge Finanziaria per il 2002, che sancisce l'adozione di logiche di Public Governance in Italia. Tale articolo prevede:

1. l'obbligatorietà della trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società per azioni;
2. l'introduzione della concorrenza per il mercato, conferendo la titolarità di ogni servizio pubblico locale di rilevanza industriale mediante gara con procedura ad evidenza pubblica;
3. l'obbligo di separazione della proprietà delle reti dall'attività di erogazione del servizio ed, eventualmente, dalla gestione delle reti stesse, configurando così un sistema di offerta reticolare. I soggetti (nodi) potenzialmente coinvolti sono molteplici, ciascuno concentrato su una fase del processo di soddisfazione del bisogno pubblico: l'ente locale, la società proprietaria delle reti, la società di gestione delle reti, la società di gestione del servizio, l'Autorità del settore, i cittadini.

Alla luce del quadro normativo tratteggiato, l'azienda erogatrice di servizi pubblici locali dell'inizio del nuovo millennio si configura, potenzialmente, come soggetto distinto dall'ente locale – quindi autonomo e responsabile, teso ad assumere decisioni sulle quali è chiamato a rispondere – gestito secondo formule privatistiche, nodo di una o più reti. Rispetto al passato, risulta immerso, in modo più consapevole, nell'ambiente economico-sociale-naturale che, mutevole, impone vincoli ma offre anche opportunità. La sempre più marcata apertura verso l'esterno implica la necessità di sviluppare adeguate capacità per fare proprie, senza le

mediazioni tradizionali dell'ente locale, le sollecitazioni che il contesto, i cittadini e tutti gli altri *stakeholder* esprimono (Vaccà, 2004). Ne segue (per le aziende di maggiori dimensioni) l'implementazione di un codice di *accountability* professionale e una sempre più forte responsabilizzazione sociale in senso europeo.

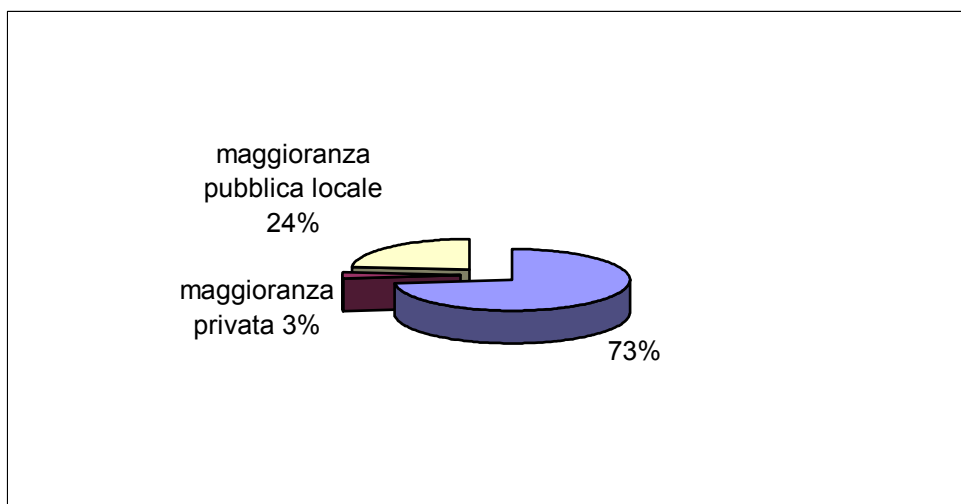
In realtà, il percorso di innovazione gestionale ed organizzativo non appare lineare (Figura 4 e Figura 5).

Figura 4: Evoluzione del numero delle S.p.A. locali

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (stime)
Società di capitali	90	151	279	405	448	650	710

Fonte: Confservizi, 2004

Figura 5: Proprietà del capitale nelle SpA locali (2004)



Fonte: Confservizi, 2004

A tal proposito è interessante analizzare il divario fra le tendenze alla privatizzazione “formale” e “sostanziale”. La prima (Figura 4) è perseguita in misura rilevante fino a raggiungere le 650 unità all’inizio del 2003 con stime, per il 2004, di 710. La seconda (Figura 5), al contrario, stenta a decollare; le SpA di cui gli Enti locali sono unici proprietari sono largamente prevalenti (73%), mentre il 23,6% ha

mantenuto la maggioranza pubblica e solo una piccola percentuale (3,4%) ha optato per la SpA minoritaria. Causa di questo ritardo è stata la situazione di incertezza istituzionale e, non di rado, di oscillazione fra orientamenti normativi diversi manifestatisi fra il 2001 e il 2002.

La maggior chiarezza legislativa di questi ultimi mesi ha, comunque, confermato l'orientamento alla configurazione reticolare del sistema di gestione dei servizi pubblici locali portando alla progressiva affermazione dell'approccio del NM anche in Italia.

In questa prospettiva, si richiede agli enti locali di sviluppare competenze idonee a guidare il sistema reticolare nel quale sono inseriti e del quale rappresentano la guida mentre alle aziende erogatrici di servizi pubblici – depositarie di competenze tecniche e gestionali adeguate – di cooperare per il corretto funzionamento della rete.

L'evoluzione descritta può essere rappresentata sinteticamente nella Figura 6.

Figura 6: Il processo di riforma nelle aziende erogatrici di servizi pubblici locali

	Old Public Administration	New Public Management	Public Governance
Forma di gestione dei servizi pubblici locali	Aziende municipalizzate	Aziende speciali e S.p.A. a totale capitale pubblico	S.p.A.
Accountability	Contabile	Manageriale	Professionale
Rapporto con l'ambiente	Sistema chiuso	Sistema parzialmente chiuso	Sistema parzialmente aperto
Fruitore del servizio	Utente	Cliente	Cittadino

Fonte: nostra elaborazione

Alla luce del quadro descritto si può osservare che:

1. in Italia le azioni mirate alla modernizzazione dell'apparato pubblico locale sono transitate per lo più attraverso lo strumento legislativo. Ne deriva che la situazione di incertezza istituzionale e di oscillazione fra orientamenti normativi diversi, verificatisi sovente nel nostro Paese, ha ostacolato il consolidamento e il percorso di innovazione organizzativa e gestionale.
2. Il ritardo iniziale accumulato dal nostro Paese rispetto ad altre nazioni (UK e USA) è stato – almeno formalmente – colmato nel corso della seconda metà degli anni '90. Come si è potuto osservare, l'evoluzione normativa sulla regolamentazione dei servizi pubblici locali si è contraddistinta per una certa gradualità nella realizzazione dei processi di privatizzazione e liberalizzazione, ancora in atto. La parallela promozione, però, negli Enti della filosofia e degli strumenti tipici del settore privato ha contribuito a rendere possibile

l'assimilazione di una visione manageriale dell'azienda da parte dei dirigenti e degli amministratori pubblici (implementazione del paradigma del NPM).

3. Il passaggio dal NPM alla PG, e quindi al NM, non è ancora stato pienamente realizzato ma sta avvenendo in modo graduale grazie all'attuazione di politiche di privatizzazioni e esternalizzazione che inducono uno "snellimento" del comparto pubblico a favore di organismi esterni.

4. Il settore idrico italiano: aspetti strutturali

In questa terza parte del lavoro si descrive l'evoluzione del settore idrico alla luce dei recenti movimenti di riforma.

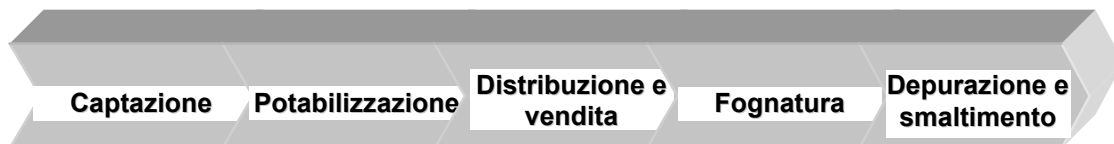
Tale studio si basa su alcune considerazioni:

1. in Italia i processi di riforma prendono avvio attraverso atti normativi;
2. il settore idrico è fortemente condizionato, molto più di altri servizi, dagli scenari normativi e istituzionali;
3. la legge di riforma del settore, pietra miliare per il servizio idrico, emanata nel 1994 e già contenente un forte orientamento alla configurazione reticolare del servizio, non ha ancora trovato piena e completa applicazione.

Nello specifico, i servizi idrici sono costituiti dall'insieme dei servizi pubblici di captazione o utilizzazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognature e di depurazioni delle acque reflue.

Le fasi (cinque) in cui si articola la filiera del ciclo idrico sono rilevanti per le implicazioni che queste producono sul piano economico e tecnico (Figura 7).

Figura 7: La filiera del servizio idrico integrato



Fonte: nostra elaborazione

Captazione: raccolta della risorsa idrica da una fonte di sorgente, da falda sotterranea, dai fiumi, ecc.

Potabilizzazione: trattamento delle acque al fine di conferire loro le qualità necessarie ai diversi utilizzi. A seconda, infatti, del tipo di utilizzo finale della risorsa il processo di potabilizzazione è più o meno spinto.

Distribuzione e vendita: trasporto dell'acqua agli utenti finali (civili e industriali) attraverso una rete capillare di condotte e contestuale attività di vendita.

Fognatura: dopo essere stata captata, resa potabile, distribuita e venduta, l'acqua, utilizzata e non, viene raccolta attraverso impianti di canalizzazione, generalmente sotterranei, che provvedono allo smaltimento continuo e sicuro delle acque di rifiuto urbano.

Depurazione e smaltimento: attività di trattamento delle acque reflue precedente allo scarico delle medesime nei mari e nei fiumi.

Il ciclo economico dell'acqua, al contrario di quello naturale, risulta essere prevalentemente locale i cui effetti si manifestano in una costante modifica dell'assetto qualitativo e quantitativo della risorsa e della sua disponibilità ai diversi possibili utilizzi. Questi ultimi si articolano in:

- *usi civili*: prevalentemente destinati agli usi civili domestici ed in minor misura agli usi civili non domestici (caserme, ospedali, scuole, mercati, uffici, negozi);
- *agricoli*: i volumi annui utilizzati (in gran parte da fonti superficiali) variano in funzione dell'andamento climatico, delle disponibilità e delle colture.
- *industriali*: essenzialmente ripartiti tra energia e industria.

Dal lato dell'offerta, invece, è interessante osservare (Gilardoni, Marangoni, 2004):

- una gestione verticalmente integrata della filiera;
- sotto-processe con connotazioni tecnologiche e gestionali eterogenee;
- economie di scala, soprattutto in alcune fasi della filiera;
- possibilità di incrementare l'efficienza produttiva, soprattutto nella riduzione delle perdite degli acquedotti;
- la presenza, in alcune fasi della filiera, di sinergie con altri settori di pubblica utilità, anche se non sempre consistenti.

5. La gestione del servizio idrico integrato alla luce dei processi di riforma

I servizi idrici possono, con certezza, essere annoverati tra i servizi pubblici. L'acqua, infatti, da sempre rappresenta una delle risorse necessarie alla vita dell'uomo, e ne costituisce il supporto indispensabile per la sua esistenza. Questa

elevata funzione di utilità ha reso opportuna una regolamentazione da parte della mano pubblica, per il tramite delle competenze territoriali (Enti Locali). Già, infatti, la legge sulle municipalizzazioni del 1903 include tra le diciannove attività sottoponibili al regime dei servizi pubblici la costruzione di acquedotti e fontane, la distribuzione di acqua potabile e la costruzione di fognature.

A differenza degli altri servizi pubblici locali, la presenza di operatori privati (concessionari) fu, all'inizio, abbastanza consistente: la loro quota di mercato, a metà degli anni cinquanta, era infatti vicina al 30%. Il trattamento, però, riservato nel tempo al bene acqua – segnatamente la politica delle tariffe mantenute artificialmente basse ai fini anti-inflazionistici – contribuì ad un ridimensionamento della partecipazione privata, la cui quota di mercato passò a non più del 4-5% alla fine degli anni ottanta (Figura 8).

Figura 8: Servizi idrici: popolazione servita per modalità di gestione

	In economia	Municipalizzata	Consortile	Privati	Enti di diritto pubblico	Altri
Servizio di acquedotto	44,6	22,4	14,7	5,3	10,3	2,5
Servizio di fognatura	79,6	1,6	3,3	3,7	7,6	4,0
Servizio di depurazione	38,4	14,6	22,9	13,1	2,9	7,7

Fonte: Elaborazione IRS su Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni, 1993.

A fronte del prevalere delle gestioni comunali (spesso di ridottissime dimensioni), sovente non dotate di personale specializzato e di una contabilità distinta dagli altri servizi municipalizzati, si registra una forte polverizzazione degli enti gestori dei singoli servizi, pari, nel 1993, a 14.550 unità (Figura 9).

Figura 9: Operatori attivi nel servizio idrico integrato

Adduzione e distribuzione acqua	5.550
Fognatura	7.000
Depurazione	2.000
TOTALE	14.550

Fonte: Elaborazione IRS su Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni, 1993.

Tale circostanza, peculiare nel settore idrico italiano, ha generato inefficienze ed anti-economicità nella gestione perché la scala troppo piccola dei bacini di utenza ha reso eccessivamente gravosi sia l'onere della manutenzione ordinaria sia il monitoraggio continuo della qualità.

Un generale riassetto del settore delle acque destinate all'utilizzo civile si è avuto con la legge 5 gennaio 1994, n. 36 (legge Galli) che si pone l'obiettivo di riorganizzare il sistema dei servizi idrici in Italia al fine di superare:

- l'attuale eccessiva frammentazione delle gestioni;
- la forma di gestione diretta da parte dei Comuni, non funzionale alle caratteristiche industriali del servizio;
- l'attuale sistema tariffario, non in grado di garantire un'adeguata copertura dei costi;
- l'attuale assetto istituzionale, per una netta separazione dei compiti di indirizzo e controllo rispetto a quelli della gestione, con l'obiettivo fondamentale di tutelare il consumatore.

Tale obiettivo è stato perseguito definendo: 1) un nuovo governo della risorsa idrica; 2) un nuovo assetto gestionale.

Sotto il primo profilo, la legge ha previsto l'integrazione *funzionale* delle diverse attività del ciclo dell'acqua nel servizio idrico integrato (acquedotto, fognatura e depurazione). In particolare, si stabilisce che i servizi di acquedotto, rete di distribuzione dell'acqua, fognature e depurazione delle acque reflue siano riuniti (servizio idrico integrato) e assegnati a un livello nel quale possano essere conseguite adeguate dimensioni gestionali (per il superamento della frammentazione gestionale). Inoltre, viene introdotto un nuovo sistema tariffario, tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione ed il finanziamento di investimenti necessari a migliorare le infrastrutture e fornire più elevati livelli di servizi. Si tende, quindi, per questa via, al perseguimento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità nella gestione.

Sotto il secondo profilo, la legge ha previsto:

1. la costituzione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO, attraverso cui realizzare l'integrazione territoriale), un territorio geografico di dimensioni tali da garantire un'aggregazione dei servizi compatibile con un approccio industriale ed una gestione ottimale del servizio.
2. la definizione degli AATO, ossia dell'Autorità di ambito, l'organismo di cooperazione degli enti locali costituenti l'ambito che sovrintende all'organizzazione ed alla gestione del servizio idrico integrato nel territorio di competenza. In particolare, alle AATO sono attribuite funzioni di

programmazione, indirizzo e controllo della gestione del servizio ed il compito di procedere all'affidamento di quest'ultimo ad un gestore integrato.

3. la gestione del servizio idrico mediante le forme previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come integrata dall'articolo 12, L. 23 dicembre 1992, n. 498, ossia dando la possibilità all'Ente locale di costituire SpA senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria.

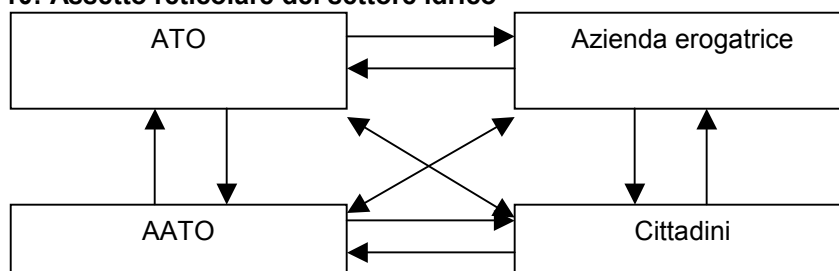
Dall'analisi del testo di Legge, si comprende da un lato l'adesione ai principi del NPM, dall'altro la definizione di una configurazione reticolare per l'erogazione del servizio idrico integrato; in particolare:

- si cerca di assicurare una gestione del servizio ispirato ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nell'ottica di *"make the water sector more business like"*. La gestione imprenditoriale del servizio passa attraverso il rispetto dei criteri di qualità, di risparmio nei costi di gestione e la definizione di una tariffa determinata in stretta correlazione con la struttura dei costi, tenendo un'equa considerazione l'equa remunerazione del capitale.
- Viene creato un organismo di supervisione indipendente (Covili).
- E' prevista la separazione tra titolarità e gestione del servizio idrico. La titolarità è, infatti, attribuita agli Enti locali facenti parte dell'Autorità d'ambito che devono affidarne la gestione operativa mediante gara; l'esercizio, invece, compete al soggetto incaricato della gestione. Quindi, mentre indirizzo e controllo vengono esercitati dall'ATO, la gestione è di esclusiva competenza del soggetto affidatario.
- Si struttura una configurazione reticolare nelle relazioni fra i diversi soggetti coinvolti nel settore. In particolare: a) le Regioni approvano le norme di applicazione, definiscono la delimitazione territoriale e la forma istituzionale degli Ato; adottano una convenzione tipo e il relativo disciplinare per regolare i rapporti fra gli Enti locali e i soggetti gestori; b) i Comuni e le province, che organizzano il servizio idrico integrato, procedono alla costituzione degli Ambiti; c) l'Autorità d'Ambito, che effettua la ricognizione delle opere pre-esistenti, definisce il Piano per l'adeguamento delle infrastrutture e il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento del servizio; affida il servizio idrico integrato al gestore, mediante una convenzione/contratto; effettua l'attività di controllo sull'attività del Gestore rispetto alla realizzazione del Piano; d) l'azienda erogatrice assume la responsabilità dell'attività imprenditoriale.

Tra i diversi soggetti sopra citati devono realizzarsi molteplici contatti che originano altrettanti scambi produttivi/logistico/informativi. Integrazione e collaborazione e, dunque, relazioni di natura non competitiva ma basate su livelli di fiducia sempre crescenti caratterizzano (o dovrebbero caratterizzare) il settore definendo così, al suo interno, un sistema reticolare (Figura 10).

Il compito di indirizzo, coordinamento e controllo del sistema è in capo all'AATO mentre la gestione operativa è affidata all'azienda erogatrice. Quest'ultima è dotata di autonomia gestionale e professionale, e può, di conseguenza, definire autonomamente l'impiego dei fattori produttivi e delle risorse assegnate.

Figura 10: Assetto reticolare del settore idrico



Fonte: nostra elaborazione

Sono passati undici anni dall'entrata in vigore della legge 36/94 e la riforma non è ancora completamente compiuta. Su 91 ATO previsti, infatti, ne sono insediati 85, con oltre 54 milioni di abitanti, pari al 94% della popolazione italiana (Figura 11).

Figura 11: Lo stato di Attuazione della Legge Galli al febbraio 2004

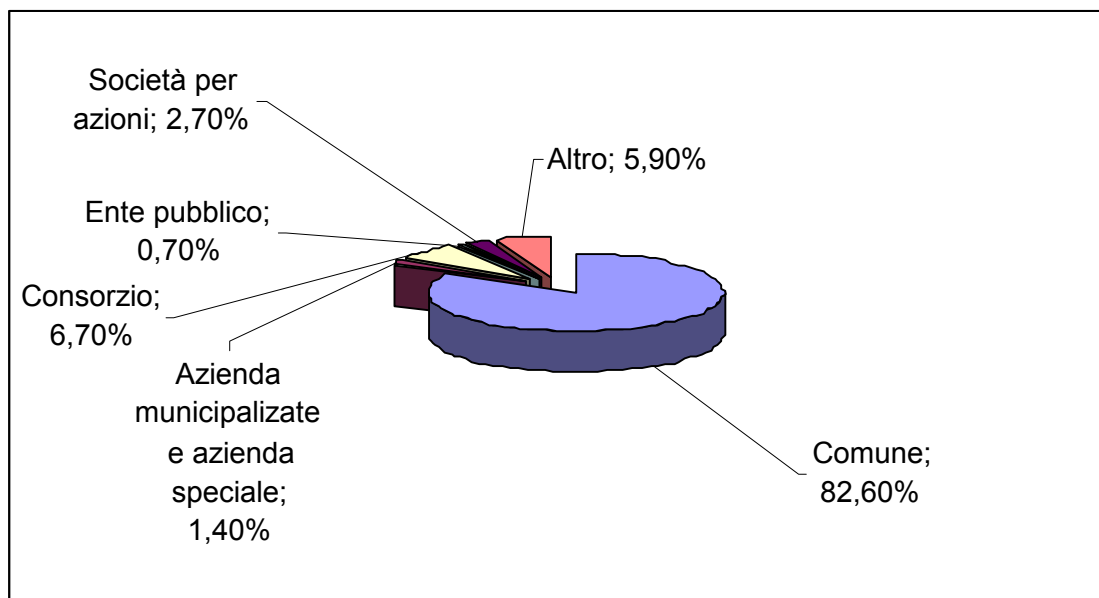
	ATO previsti	ATO insediati	Ente Coordinatore	Affidamenti formalizzati
Piemonte	6	5	Provincia con più abitanti	2
Valla d'Aosta	1	1	Regime speciale	-
Liguria	4	4	Provincia	1
Lombardia	12	12	Da definire	4
Trentino Alto Adige	-	-	-	-
Veneto	8	8	Provincia con più abitanti	2
Fiuli Venezia Giulia	4	-	Non previsto	-
Emilia Romagna	9	9	Provincia	7
Toscana	6	6	Comune con più abitanti	5
Umbria	3	3	Provincia con più comuni	3
Marche	5	5	Provincia con più abitanti	5
Lazio	5	5	Provincia	4
Campania	4	4	Provincia con più abitanti	2

Abruzzo	6	6	Comune con più abitanti	2
Molise	1	-	Provincia di Campobasso	-
Puglia	1	1	Provincia con più abitanti	1
Basilicata	1	1	Provincia di Potenza	1
Calabria	5	5	Provincia	-
Sicilia	9	9	Provincia con più abitanti	-
Sardegna	1	1	Non previsto	1
Italia	91	85		40

Fonte: Elaborazioni su Agici Finanza d'Impresa su Banca Intesa del febbraio 2004

E' opportuno, inoltre, osservare che anche per il servizio idrico integrato come per gli altri servizi pubblici italiani, la gestione mediante aziende per azioni a capitale pubblico locale minoritario non è molto diffusa, a causa delle forti resistenze degli Enti Locali (Figura 12).

Figura 12: Gestori di servizi idrici in Italia per tipologia di natura giuridica



Fonte: Istat, Sistema delle indagini sulle acque, 1999⁴.

Un'accelerazione nella riorganizzazione del settore si è, però, manifestata in questi ultimi quattro anni⁵.

⁴Manca, ad oggi, un censimento più recente del settore in analisi.

⁵Tra il 2001 e il 2002 gli ATO sono passati da 48 a 74.

Le motivazioni sono diverse; fra queste si ricordano:

1. l'accesso, condizionato al procedere della riforma prevista dalla L.36/94, ai finanziamenti dell'Unione Europea previsti dai Quadri Comunitari di Sostegno (QCS),
2. l'approvazione della Legge 448/2001 (Finanziaria 2002) che promuove l'adesione alla Legge Galli. E' opportuno, però, sottolineare che il servizio idrico integrato gode, nella Legge Finanziaria 2002, di un regime "speciale"⁶.

In realtà, ad oggi, su 91 ambiti solo in 40 l'erogazione del servizio è stata affidata a società di capitali. In questi 40 casi, solo un affidamento è avvenuto tramite gara ad evidenza pubblica: Ato5 – Frosinone (Lazio) a beneficio dell'Acea che detiene il 65% del capitale nella società che gestisce l'ambito. Gli altri 39 affidamenti sono stati effettuati in via diretta:

- a società interamente pubbliche in 16 casi;
- a società mista a capitale prevalentemente pubblico in 23 casi, con individuazione del partner privato mediante gara.

Da questi dati emerge la strutturale arretratezza del settore:

1. il soggetto gestore non è ancora un nodo autonomo delle rete poiché, pur presentando la forma di SpA, il capitale è prevalentemente pubblico.
2. l'affidamento del servizio avviene in modo diretto, non garantendo, di conseguenza, la ricerca delle condizioni di offerta migliore.

Tali caratteristiche inficiano il corretto funzionamento della rete.

⁶Il comma 5 consentiva all'Ambito, per un periodo limitato di mesi (18) e per una durata massima compresa fra le tre e cinque anni, di affidare direttamente il servizio idrico integrato ad una società di capitali partecipata unicamente da Enti locali compresi nello stesso ambito. Tale tipologia di affidamento era però condizionata all'espletamento, entro due anni, di una gara per la privatizzazione di almeno il 40% delle quote societarie. Questa deroga temporanea all'obbligo di gara era finalizzata a favorire l'applicazione della L. 36/94 attraverso un'accelerazione degli affidamenti.

Riguardo alla questione della proprietà delle reti, per il SII non si sarebbe dovuto procedere alla separazione della gestione delle reti da quella del servizio. Ferma restando la proprietà pubblica delle reti e degli impianti, rimane la regola che gli Enti locali concedano tali asset al gestore del servizio, nei tempi e nei termini stabiliti dalla convenzione di affidamento.

6. Conclusioni

Sulla base delle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti è possibile tracciare un primo bilancio delle riforme avviate in Italia nel comparto dei servizi pubblici locali.

L'elemento caratterizzante il sistema-paese Italia è rappresentato dal fatto che 1) le azioni mirate alla modernizzazione dell'apparato pubblico locale transitano per lo più attraverso lo strumento legislativo; 2) una volta predisposta la legge, l'adeguamento strutturale, gestionale, organizzativo avviene, sovente, con estrema lentezza.

Se, quindi, i principi cardine del NPM sono stati, negli ultimi anni, interiorizzati nelle aziende pubbliche locali, solo in questi ultimi mesi sta prendendo forma un reale assetto reticolare del sistema di offerta che presuppone lo sviluppo di competenze a) in capo agli Enti locali, per svolgere adeguatamente attività di governance del sistema; b) in capo alle aziende erogatrici, per svolgere adeguatamente l'attività di gestione del servizio.

Nel quadro tratteggiato, il settore idrico rappresenta un interessante caso di studio: la legge di riforma risale al 1994 e ancora non ha trovato completa attuazione; l'assetto reticolare, implicito nella legge del 1994, è inficiato nel suo corretto funzionamento, più di quanto avviene per gli altri servizi pubblici locali, dall'affidamento diretto della gestione ad SpA a capitale pubblico maggioritario.

Si ritiene, quindi, necessario per il corretto funzionamento del sistema: a) accelerare i processi di privatizzazioni; b) implementare processi di affidamento mediante gare ad evidenza pubblica; 3) sviluppare attività cooperative che possano assumere la forma di cooperazione pubblico-privato.

Bibliografia

- Agranoff R., McGuire M. (2001), "Big questions in public network management research", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.11, n°3, pp.295-327.
- Allison GT. (1982), *Public and Private Management. Are they fundamentally alike in all unimportant aspects*, *Current Issues in Public Administration*, Frederick S. Lane (ed.), St. Martin's Press, New York.
- Aucoin P. (1990), "Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums", *Governance*, vol.3, n°2, pp.115-197.
- Boyne G.A. (2002), "Private and Public Management: What's the difference?", *Journal of Management Studies*, vol.39, n°1, pp.97-122.

- Cafferata R. (1986), "L'impresa pubblica oggi", in Cafferata R. (a cura di), *Economia delle imprese pubbliche*, Franco Angeli, Milano.
- Cafferata R. (1993), *La società per azioni pubblica*, Franco Angeli, Milano.
- Cafferata R. (1997), "Le partecipazioni statali in Italia", in Aa.Vv., *L'intervento pubblico nel governo delle imprese: l'esperienza italiana*, numero congiunto delle riviste Finanza Marketing e Produzione e Sinergie, supplemento al n.2 di Finanza Marketing e Produzione.
- Cassese S. (1996), "La trasformazione dei servizi pubblici in Italia", *Economia Pubblica*, n°5, pp. 5-14.
- Cassese S. (1987), "La gestione delle amministrazioni pubbliche", *Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale*, fasc.5/6, pp.194-204.
- Cattaneo S. (1990), "Servizi pubblici", *Enc. dir.*, vol. XLII, Milano, Giuffrè.
- Considine M., Lewis J.M. (2003), "Bureaucracy, Network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand", *Public Administration Review*, vol.63, n°2, pp.131-141.
- Confservizi (2004), *Compendio statistico*, Roma.
- Cristofoli D., Zerbini F. (2000), "Network e governance. Un'analisi del nuovo testo di legge sui servizi pubblici locali", *Azienda Pubblica*, n°1-2, pp.13-40.
- De Valles A. (1930), "I servizi pubblici", in Orlando V.E. (a cura di), *Primo trattato di completo di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, Milano, VI.
- Denhardt R.B., Denhardt J.V. (2000), "The New Public Service: serving rather than steering", *Public Administration Review*, vol 60, n°6, pp.549-560.
- Giannini M.S. (1986), *Il pubblico potere*, Il Mulino, Bologna.
- Gilardoni A., Marangoni A. (2004), *Il settore idrico italiano*, Franco Angeli, Milano.
- Grey M., Jenkins F. (1993) "Codes of accountability in the new public sector", *Accounting Auditing and Accountability Journal*, vol.6, n°3, pp.52-67.
- Hood C. (1991), "A Public Management for all seasons?", *Public Administration*, vol.69, pp.3-19.
- Hood C. (1995), "The "New Public Management in the 1980s: variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, vol.20, n°2/3, pp. 93-109.
- Kickert, W. (1995), "Steering at a distance: a new paradigm of public governance in Dutch higher education", *Governance*, vol.8, n°1, pp. 135-158.
- Kickert W., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (1997), *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*, SAGE Publications, London.
- Kooiman J. (2003), *Governing as Governance*, London, Sage Publications.
- Lynn L.E., Heinrich C., Hill, C. (2000), "Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.10, n°2, pp.233-262.
- Lynn L., Heinrich C. (2000), *Governance and Performance: New Perspectives*, Washington, Georgetown University Press.
- Mele R. (2003), *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova.

- Meneguzzo M. (1995), "Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica", *Azienda pubblica*, n°3, pp. 491-510.
- Milward H.B., Provan K.G. (1998), "Measuring network structure", *Public Administration*, vol.76, n°2, pp.387-408.
- Mussari R. (1994), *Il management delle aziende pubbliche: profili teorici*, Cedam, Padova.
- O.E.C.D. (1996), *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*.
- Pivato G. (1958), *Le gestioni industriali produttrici di servizi*, Utet, Torino.
- Pototschnig, U. (1964), *I pubblici servizi*, Cedam, Padova.
- Provan K., Milward H. (1995), "A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: a comparative study of four community mental health systems", *Administrative Science Quarterly*, vol.40, n°1, pp.1-33.
- Rhodes R.A.W. (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol.44, n°4, pp.652-667.
- Testa F. (2001), *Aspetti manageriali della transizione al mercato nelle public utilities locali*, Cedam, Padova.
- Vaccà S. (2004), *Problemi e prospettive dei servizi locali di pubblica utilità*, Franco Angeli, Milano.

Sara Poggese

Dottoranda di Ricerca in "Economia e Gestione delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche"

Dipartimento di Studi sull'Impresa

Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

via Columbia2

00133 Roma

e-mail: sarapoggese@inwind.it