

Studi e ricerche

La Fondazione per la Sussidiarietà è nata nel 2002 come luogo di ricerca, formazione e divulgazione intorno a temi culturali, sociali ed economici, con riferimento al principio di sussidiarietà.

La Fondazione è aperta all'incontro e al dialogo con chiunque cerchi sinceramente la verità e desideri affermare la libertà espressiva e associativa di ogni singolo uomo. Per questo ha costituito un'ampia trama di collaborazioni multidisciplinari a livello nazionale e internazionale.

La Fondazione si avvale del lavoro di Dipartimenti scientifici, costituiti da accademici e da esperti. I principali settori oggetto di approfondimento e di studio sono: Sussidiarietà, Pubblica amministrazione, Diritti umani e multiculturalità, Educazione e istruzione, Welfare e impresa sociale, Economia e lavoro, Cooperazione allo sviluppo, Casa e territorio, Public utilities e infrastrutture.

La ricerca è uno dei compiti fondamentali della Fondazione che vede nella presa di coscienza critica e sistematica della realtà il suo criterio metodologico fondamentale.

L'attività di studi e ricerche è realizzata grazie al lavoro dei Dipartimenti scientifici e del Dipartimento Studi e Ricerche della Fondazione che propone metodologie di indagine ed elaborazioni statistiche dei dati.

1. Luigi Campiglio, Giancarlo Rovati (a cura di), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*
2. Gabriella Berloff, Giuseppe Folloni, Ilaria Schnyder von Wartensee, *Alla radice dello sviluppo: l'importanza del fattore umano*

Studi e ricerche 3



© 2010 Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA
viale Filippetti, 28 – 20122 Milano
<http://www.guerini.it>
e-mail: info@guerini.it

Prima edizione: dicembre 2010

Ristampa: V IV III II I 2010 2011 2012 2013 2014

Copertina di Maurizio Milani

Printed in Italy

ISBN 978-88-6250-263-4

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108, Milano 20122, e-mail segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org.

AL SERVIZIO DELLA PERSONA E DELLA CITTÀ

**LIBERTÀ ED EFFICACIA
NEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

a cura di
Paola Garrone e Paolo Nardi



Indice

- 11 Prefazione
di Giorgio Vittadini
- 15 Capitolo primo
Presentazione della ricerca
di Paola Garrone e Paolo Nardi
1.1. Motivazioni, obiettivi e impostazione della ricerca, p. 15 - 1.2. Principali risultati della ricerca, p. 18 - 1.3. Contenuti e organizzazione del volume, p. 19 - 1.4. Ringraziamenti, p. 22.
- PARTE PRIMA. CARATTERISTICHE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI
- 27 Capitolo secondo
Servizi pubblici locali: infrastrutture ed efficacia verso la persona e la città
di Paolo Nardi
2.1. Introduzione, p. 27 - 2.2. Servizi pubblici locali: una definizione, p. 29 - 2.3. Al cuore dei servizi pubblici: le infrastrutture locali, p. 33 - 2.4. Il contributo della «stakeholder analysis», p. 37 - 2.5. Obiettivo primario della utility: efficacia verso la persona e la città, p. 43 - 2.6. Infrastrutture ed efficacia verso l'utente, p. 44 - 2.7. Stakeholder locali, attività di o&m e progettazione degli investimenti, p. 46 - 2.8. Costi di transazione nell'esercizio dei servizi pubblici locali e nella progettazione degli investimenti, p. 48 - 2.9. Conclusioni, p. 51.

57 Capitolo terzo

Definizioni giuridiche di «servizio pubblico»

di Luca Geninatti, Luca Guffanti e Alberto Sciumé

3.1. Premessa metodologica sulle definizioni, p. 57 - 3.2. Nozione di «servizio pubblico», p. 59 - 3.3. Nozione di «servizi di interesse economico generale», p. 69 - 3.4. Conclusioni e proposta di una definizione stipulativa, p. 74.

PARTE SECONDA. MODELLI DI ORGANIZZAZIONE DEL SETTORE

77 Capitolo quarto

Servizi pubblici locali: un confronto tra imprese pubbliche e imprese private regolate

di Paola Garrone e Paolo Nardi

4.1. Introduzione, p. 77 - 4.2. Una chiave di lettura: la tassonomia di Le Grand, p. 79 - 4.3. L'approccio «Command & Control» nei SPL, p. 83 - 4.4. Efficienza nei costi: un confronto tra imprese pubbliche e imprese private regolate, p. 88 - Riquadro 4.1. Servizi idrici, gestione pubblica e privatizzazione: efficienza nei costi, p. 91 - 4.5. Efficacia del servizio nei confronti degli utenti: un confronto tra imprese pubbliche e imprese private regolate, p. 92 - 4.6. Conclusioni, p. 95.

103 Capitolo quinto

Competizione per il mercato nei servizi pubblici locali: il sistema delle «gare»

di Giuseppe Cappiello e Paola Garrone

5.1. Affidamento concorrenziale in Italia, p. 103 - 5.2. Sistema delle gare: punti di forza e di debolezza, p. 105 - 5.3. Misure di accompagnamento alla gara, p. 107 - 5.4. Deroghe alle procedure di evidenza pubblica: analisi delle relazioni degli enti locali all'Antitrust, p. 108.

PARTE TERZA. ESPERIENZE SUSSIDIARIE

117 Capitolo sesto

Non profit utilities: caratteristiche ed esperienze internazionali

di Paola Garrone

6.1. Introduzione, p. 117 - 6.2. Non profit utilities: caratteristiche qualificanti, p. 118 - 6.3. Gestori pubblici, imprese private, non profit utilities: una valutazione comparativa, p. 120 - 6.4. Esperienze internazionali, p. 124 - Riquadro 6.1. Non profit utilities: prospettive per l'Italia. Intervista a R. Tiscar, p. 127 - 6.5. Conclusioni, p. 133.

- 137 **Capitolo settimo**
Non profit e gestione dei servizi pubblici locali
di Alberto Sciumé
 7.1. Elementi per un inquadramento giuridico delle organizzazioni non profit, p. 137 - 7.2. La gestione dei servizi pubblici locali, p. 143 - 7.3. Il Terzo Settore nella gestione delle reti, p. 153 - 7.4. Indicazioni conclusive, p. 155 - Riquadro 7.1. Un'ipotesi di regolazione per le Fondazioni patrimoniali di pubblica utilità (*Luca Geninatti*), p. 158.
- 165 **Capitolo ottavo**
All'interno della utility: pratiche gestionali
di Paolo Nardi
 8.1. Introduzione, p. 165 - 8.2. Collaborazione con gli attori locali nei progetti di investimento, p. 167 - Interviste a C. Carrettini, G. Borsani, S. Bosetti, M. Piuri - 8.3. Erogazione dei servizi pubblici locali: una relazione tra persone, p. 180 - Interviste a C. Carrettini, G. Borsani, S. Bosetti, M. Piuri - 8.4. Conclusioni, p. 193.
- 199 **Capitolo nono**
Indagine empirica: ipotesi di ricerca, metodi e campione
di Paola Garrone e Paolo Nardi
 9.1. Interrogativi di ricerca, p. 199 - 9.2. Metodo di indagine, p. 200 - 9.3. Progettazione del questionario e raccolta delle informazioni, p. 201 - 9.4. Presentazione del campione, p. 202 - 9.5. Conclusioni: vantaggi e svantaggi della strategia empirica, p. 205 - Appendice, p. 206.
- 213 **Capitolo decimo**
La collaborazione tra attori locali nei progetti di investimento
di Giuseppe Cappiello, Paola Garrone e Paolo Nardi
 10.1. Introduzione, p. 213 - 10.2. Alcuni studi di caso, p. 214 - 10.3. Modello concettuale e interrogativi di ricerca, p. 216 - 10.4. Questionario: struttura e statistiche descrittive, p. 219 - 10.5. Prime evidenze, p. 224 - 10.6. Indicatori sintetici, p. 227 - 10.7. Conclusioni, p. 230.
- 233 **Capitolo undicesimo**
Erogazione del servizio: relazione tra persone
di Paola Garrone e Paolo Nardi
 11.1. Introduzione, p. 233 - 11.2. Modello concettuale e interrogativi di ricerca, p. 234 - 11.3. Questionario: struttura e statistiche descrittive, p. 237 - 11.4. Indicatori sintetici, p. 240 - 11.5. Conclusioni, p. 241.

10

Al servizio della persona e della città

243 Riflessioni conclusive e proposte
di Lanfranco Senn

249 Gli autori

Prefazione

*Giorgio Vittadini**

Un approccio «sussidiario» (quello cioè che valorizza l'iniziativa *bottom-up*, dei cittadini e delle realtà sociali) può portare reale beneficio – e quale beneficio – al settore delle pubbliche utilità e delle infrastrutture? Per rispondere a questa domanda si è dato vita alla presente ricerca che – attraverso la rassegna della letteratura, alcuni casi di studio e una survey – propone un'analisi approfondita delle caratteristiche del settore e dei fattori di successo dei diversi modelli esistenti, oltre che preziose indicazioni per le politiche che lo regolano.

In particolare, i curatori si chiedono: «È possibile assicurare l'efficacia dei servizi di pubblica utilità senza che i cittadini, i gestori, l'amministrazione pubblica contribuiscano al miglioramento del servizio attraverso la propria creatività istituzionale, imprenditoriale e gestionale e il proprio impegno responsabile? [...] Quale forma può assumere nei servizi di pubblica utilità l'iniziativa libera delle imprese e dei cittadini, come individui e in associazione, date le condizioni di monopolio naturale determinate dalla presenza di infrastrutture diffuse?».

In un panorama in cui la tradizionale prevalenza della proprietà comunale o statale dei gestori locali ha lasciato, oltre a costi elevati per la collettività, tassi di diffusione e livelli di qualità troppo bassi e i recenti programmi di privatizzazione e liberalizzazione non hanno in molti casi assicurato agli utenti un servizio più efficace e meno costoso, emerge, dal presente volume, l'importanza del fattore «sussidiarie-

tà»: sussidiarietà tra enti e aziende, con la creazione e il mantenimento della relazione con i diversi soggetti, secondo un coinvolgimento *bottom-up* degli attori locali; sussidiarietà tra aziende e consumatori, con la consapevolezza nei manager e nei lavoratori che la propria attività ha come destinatario, dall'altra parte della rete, una persona e che l'utilità del proprio lavoro dipende dalla qualità del servizio svolto.

La ricerca documenta i limiti sia della gestione statale che di quella privata dei servizi illustrando le ragioni per le quali le non profit utilities hanno un potenziale maggiore rispetto all'efficacia del servizio agli utenti. Gli erogatori non profit, come nel caso del *welfare*, sono realtà «meritorie» che collaborano strettamente con lo Stato e ne condividono la finalità pur essendo gestite da privati¹; vale a dire, sono particolarmente capaci di interpretare ruoli di pubblica utilità per motivi di legittimazione, consenso, corresponsabilizzazione. Nel campo delle pubbliche utilità ci possono essere realtà di diversa tipologia giuridica, espressioni dell'autonomia del consumatore, di un possesso «pubblico» ma non «statale» del bene erogato o della necessità di garantire l'universalità, l'efficacia, l'economicità di servizi indispensabili per la qualità della vita dei cittadini, al pari di altri servizi compresi nella tradizionale definizione di *welfare*.

In questa luce, come emerge dal volume, le strutture motivazionali della persona, l'esistenza di libertà di scelta, la cooperazione tra individui, caratteristiche tipiche di un sistema «sussidiario», sono strumenti essenziali per la risoluzione di inefficienze anche del settore delle pubbliche utilità e delle infrastrutture.

Sulla base delle conclusioni del volume si può pensare di estendere a questo settore le affermazioni affini al principio di sussidiarietà finora riferite ai settori tradizionali del *welfare*, di studiosi quali Salamon², Anheier³, Hirst⁴, Wagner⁵, che mettono in luce come un ordinamento

¹ Fiorentini G., «La privatizzazione dei servizi sociali e il ruolo delle organizzazioni non lucrative», in Zamagni S. (a cura di) (1998), *Non profit come economia civile*, Il Mulino, Bologna 1998, p. 62.

² Salamon L.M., Anheier H.K. (1998), *The Non Profit Sector in The Developing World: A Comparative Analysis*, Johns Hopkins Non-Profit Sector Series, Manchester University Press, Manchester.

³ Anheier H.K. (2000), «The Third Sector in Europe: Four Theses», in Crisp (2000), *I servizi di pubblica utilità alla persona*, Franco Angeli, Milano, pp. 33-38.

⁴ Hirst P., Bader V. (a cura di) (2001), *Associative Democracy: The Real Third Way*, Prank Cass, London, p. 2.

⁵ Wagner A., «The Role of Civil Action in A Global Society: Towards A Politics of Sustainable Globalization», in Crisp (2000), cit., pp. 17-25.

sociale moderno non si possa basare solo sulla dualità Stato-privato, ma abbia nella società civile e nelle sue espressioni un terzo elemento fondamentale e non residuale: realtà, iniziative, tentativi già in atto.

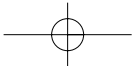
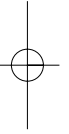
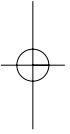
Si può inoltre prendere in considerazione il filone di letteratura che va sotto il nome di scuola della *New Public Management* che studia il modo in cui diverse strutture motivazionali si combinino con diversi assetti istituzionali della fornitura generando una varietà di risultati in termini di qualità, efficienza e ampiezza della scelta nella fornitura del servizio.

O ancora si può tentare di estendere al caso delle pubbliche utilità la teoria del «quasi mercato»⁶ secondo cui, nei settori tipici del *Welfare State*, per soddisfare in modo ottimale tutte le esigenze, occorre un pluralismo di offerta: soggetti statali, soggetti privati e soggetti privati a carattere sociale (non profit o imprese sociali).

Una società nasce come punto di sintesi dall'iniziativa di tante forze particolari che tendono al bene comune. A maggior ragione, nel caso delle utilities e delle infrastrutture, così legate alle caratteristiche specifiche di un territorio, non esiste un modello perfetto pensato a priori, ma, come mostra il presente lavoro, esiste la ricerca continua di risposte organizzate dai diversi soggetti coinvolti che abbiano a cuore il bene comune.

Il presente volume, oltre a offrire un approccio innovativo allo studio delle public utilities e delle infrastrutture proponendo soluzioni ai numerosi problemi emergenti, vuole essere un contributo in questa direzione.

⁶ Le Grand, J. (2007), *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton University Press, Princeton.



Capitolo primo

Presentazione della ricerca

Paola Garrone e Paolo Nardi

1.1. Motivazioni, obiettivi e impostazione della ricerca

Servizi idrici, trasporto pubblico locale, raccolta e smaltimento dei rifiuti, distribuzione dell'energia elettrica e del gas: è difficile immaginare qualcosa di più pervasivo e quotidiano dei servizi pubblici locali (SPL), tanto che tutti ne riscopriamo l'importanza quando per qualche ragione l'erogazione viene interrotta. Le infrastrutture che sorreggono i SPL, oltre a essere un fattore essenziale per lo sviluppo sociale ed economico delle comunità, sono diventate un elemento non secondario della fisionomia delle città e del paesaggio.

Questa ricerca nasce innanzitutto dal riconoscimento del valore fondamentale che i SPL rivestono per la vita delle persone, delle famiglie e delle imprese. Allo stesso tempo, la ricerca prende le mosse dalla constatazione che in un settore tanto rilevante «qualcosa non va» nel nostro paese. Da una parte, la tradizionale dominanza della proprietà municipale o statale in molti casi non ha assicurato tassi di diffusione e livelli di qualità dei servizi e delle infrastrutture buoni o anche solo accettabili, soprattutto nei settori dell'acqua, dei trasporti pubblici locali, dei rifiuti. Dall'altra, i programmi di privatizzazione, (moderata) liberalizzazione e riforma della regolazione in qualche caso si sono arenati e in altri casi, pur risolvendo alcuni macroscopici problemi di inefficienza gestionale del settore, hanno per ora lasciato a molte città e province il problema più grave, la ridotta efficacia del servizio nei confronti degli

utenti (infrastrutture obsolete o con elevati costi ambientali, servizi poco affidabili o con caratteristiche tecniche, fisiche o chimiche insoddisfacenti).

La nostra ricerca condivide con altre indagini sul settore sia la preoccupazione per la situazione attuale, sia gli obiettivi di massima, ovvero l'analisi dei problemi e la proposta di arrangiamenti istituzionali e pratiche gestionali che possano contribuire a migliorare l'organizzazione dei SPL in Italia. Un primo elemento che invece caratterizza in maniera distintiva la ricerca, sviluppata in un dialogo costante con un gruppo di esperti dei SPL all'interno della Fondazione per la Sussidiarietà, è stata l'esplicita proposizione dell'efficacia del servizio verso le persone e verso la città come obiettivo prioritario dell'intero sistema dei SPL (naturalmente in un quadro di sostenibilità economico-finanziaria, Capitolo 2). A questo proposito va sottolineato che l'efficacia del servizio verso gli utenti è un risultato che chi conosce il settore non riesce mai a dare per scontato, sapendo che è assicurato dalla combinazione di tre fattori di per sé fragili: un sistema articolato e diffuso di reti, impianti e opere civili; imprese che grazie a un capitale umano specializzato e motivato assicurano costanti attività di investimento, manutenzione ed esercizio; un sistema di relazioni virtuose tra numerosi attori (gestori del servizio, consumatori, utenti industriali, amministrazioni locali, fornitori, residenti ed enti detentori di diritti sul terreno e sulle altre risorse naturali).

Altrettanto qualificanti sono state due ipotesi di lavoro. La prima è consistita in un interrogativo: «È possibile assicurare l'efficacia dei SPL senza dare spazio alla libertà di iniziativa dei cittadini, dei gestori, dell'amministrazione, ovvero senza che questi soggetti contribuiscano al miglioramento del servizio attraverso la propria creatività istituzionale, imprenditoriale e gestionale e il proprio impegno responsabile?». La domanda sulla relazione tra efficacia del servizio e libertà potrebbe essere percepita come paradossale. Quale forma può assumere nei SPL l'iniziativa libera dei cittadini, come individui e in associazione, delle imprese e delle stesse istituzioni? Va infatti ricordato che, date le condizioni di monopolio naturale determinate dalla presenza di infrastrutture diffuse, la liberalizzazione della domanda e dell'offerta riguarda parti limitate del settore (Capitoli 4 e 5), che resta in generale caratterizzato da fornitori monopolisti e da un consistente intervento pubblico secondo due modalità, non necessariamente alternative (Capitoli 4 e 5): la gestione del servizio da parte di un ente pubblico; la regola-

mentazione delle condizioni di offerta da parte degli enti locali o delle autorità di settore. I problemi manifestati dagli attuali assetti giustificano tuttavia una certa insoddisfazione verso tale organizzazione dei servizi (di tipo *Command & Control*, Le Grand, 2007) e spiegano l'interesse verso l'iniziativa di cittadini e imprese, anche in forme diverse dalla libertà di scelta e dalla concorrenza nel mercato. La seconda ipotesi di lavoro ha invece riguardato il metodo della ricerca. Abbiamo infatti deciso di dare prima di tutto spazio a una ricognizione degli aspetti, anche operativi, che rendono i SPL e le infrastrutture locali unici nel panorama dei servizi di interesse generale e delle attività economiche (Capitolo 2).

Le due ipotesi di lavoro ci hanno portato a riscoprire alcuni contributi che importanti studiosi di varia provenienza hanno dedicato alle caratteristiche strutturali dei servizi e ai modelli di organizzazione del settore maggiormente coerenti con tali caratteristiche (Capitoli 2, 6, 7 e 8). In particolare, hanno svolto un ruolo importante nella costruzione dei modelli concettuali la ricerca sulle risorse di proprietà comune elaborata dal premio Nobel Ostrom e dai suoi associati (tra gli altri, Ostrom *et al.*, 1993), l'analisi delle forme non profit di impresa svolta da Hansmann (1996), gli studi di Sapelli sulla tradizione municipale italiana e le sue evoluzioni (in particolare: Sapelli, 1986), l'economia dei costi di transazione (innanzitutto: Williamson, 1976), fino ad alcuni recenti contributi sulla natura tecnologica, economica e sociale delle infrastrutture (ad esempio Frischmann, 2007; McFarlane, Rutherford, 2008; Monstadt, 2009; Künneke, Finger, 2009; Clifton, Diàz Fuentes, 2010).

Proprio la caratterizzazione dei SPL e delle infrastrutture locali e l'articolato corpo di studi a cui abbiamo ora fatto riferimento ci hanno consentito di comprendere le ragioni per cui la libertà di iniziativa istituzionale, imprenditoriale e gestionale è un'alleata dell'efficacia del servizio verso gli utenti. Infatti, le tradizionali politiche *Command & Control* hanno come obiettivo la «sterilizzazione» del potere di mercato di cui gode il gestore monopolista. Questo tuttavia non è l'unico problema dei SPL: i costi di transazione, al pari e forse in misura maggiore del potere di mercato del gestore, costituiscono un ostacolo significativo alla realizzazione di SPL efficaci nei confronti degli utenti. Non solo l'ente locale incontra importanti difficoltà nella relazione contrattuale con il gestore affidatario del servizio, in particolare con riferimento agli obiettivi di qualità del servizio e al piano degli investimenti (Williamson, 1976). Per progettare, costruire e nel tempo gestire le

infrastrutture, la stessa utility locale, pubblica o privata che sia, deve accedere a numerose risorse e conoscenze *time- e place-specific*, che sono inizialmente disperse tra residenti, enti pubblici e altri attori locali (Ostrom *et al.*, 1993); procedere in completa autonomia, oltre che illusorio, si rivela in generale inefficace. Il coinvolgimento *bottom-up* dei diversi attori locali è necessario proprio perché le capacità tecniche e operative dei gestori sono una componente fondamentale ma non esclusiva delle attività di investimento, di esercizio, di manutenzione. Per questa ragione, è facile che un approccio dirigitico al settore, nella forma della gestione pubblica innanzitutto, ma anche nei modelli prevalenti di regolamentazione, fallisca nell'assicurare l'efficacia del servizio nei confronti degli utenti.

In estrema sintesi e rimandando al paragrafo 1.3 per dettagli, i diversi saggi presentati nel volume cercano di dimostrare, secondo tre linee di analisi l'interesse rivestito dall'ipotesi che l'efficacia del servizio richieda «tratti di libertà»:

- sulla base di una rassegna di studi recenti, discussione dei limiti dei due modelli *mainstream* – gestione pubblica e regolamentazione economica – nell'assicurare l'efficacia dei servizi verso gli utenti (Capitoli 4 e 5);
- ancora attraverso una rassegna della letteratura, esame delle modalità con cui i costi di transazione ostacolano le attività di investimento e di esercizio necessarie per la qualità e l'affidabilità dei servizi (Capitoli 2 e 8);
- attraverso casi di studio e una survey tra gli operatori del settore (in particolare, un campione di 85 manager del servizio idrico e del trasporto pubblico locale), presentazione di alcune esperienze notevoli che riescono a ridurre i costi di transazione attraverso la creatività istituzionale e imprenditoriale (le non profit utilities diffuse in altri paesi, Capitoli 6 e 7) e attraverso condotte manageriali innovative (nei progetti di investimento e nelle attività operative, Capitoli 8-11).

1.2. Principali risultati della ricerca

La ricerca ha portato a identificare tre modelli *bottom-up* di governo e gestione dei SPL che valorizzano la capacità di innovazione istituzionale e organizzativa presente nei diversi attori del settore e in tal modo

permettono ai cittadini e alle comunità di godere di servizi di qualità buona o anche eccellente.

Innanzitutto vengono presentate le caratteristiche delle non profit utilities (NPU, Capitoli 6 e 7), un modello di offerta dei SPL presente in altri contesti nazionali, soprattutto nelle attività infrastrutturali. Rispetto ai gestori di proprietà pubblica, privata o mista tipici del nostro paese, le NPU si distinguono per una maggiore tendenza agli investimenti e al miglioramento dell'efficacia del servizio verso gli utenti e le comunità. I casi esaminati mostrano inoltre una buona efficienza nei costi e interessanti forme di relazione con i mercati finanziari e le istituzioni pubbliche. Viene anche illustrata una proposta di Fondazione patrimoniale che permetterebbe di sperimentare le NPU nel contesto italiano dei SPL, a fianco dei modelli tradizionali.

Inoltre vengono descritte, dopo una verifica con un campione di manager del settore, due pratiche gestionali che caratterizzano le NPU ma che già oggi sono presenti in alcune utilities italiane. In primo luogo sono state presentate le modalità con cui i gestori possono collaborare con enti pubblici, rappresentanti degli utenti e altri attori locali negli investimenti di sviluppo delle infrastrutture (Capitoli 8 e 10). In particolare, la survey ha documentato che il coinvolgimento dei vari stakeholder nelle fasi «alte» degli investimenti permette di acquisire conoscenze fondamentali per la pianificazione e la progettazione, di ridurre il rischio economico attraverso un efficiente coordinamento nelle attività autorizzative e di alleviare tra i residenti le percezioni non fondate di rischio e costo ambientale. In secondo luogo è stato analizzato l'impatto che la visione del servizio come relazione tra utente e operatore ha sulle attività operative di esercizio e manutenzione (Capitoli 8 e 11). Per quanto motivazioni quali gli incentivi economici e il sistema di procedure e standard contribuiscano a migliorare la qualità del servizio, la concezione del servizio come rapporto tra persone appare il fattore principale. In tutti e due i casi la survey ha permesso di evidenziare le modalità con cui i manager possono favorire la diffusione di tali pratiche nella utility.

1.3. Contenuti e organizzazione del volume

La ricerca illustrata nel seguito si è sviluppata in tre parti, a cui corrispondono altrettante sezioni del volume.

Nella prima parte, il contributo di Paolo Nardi caratterizza i SPL e discute le ragioni per cui l'efficacia della gestione nei confronti degli utenti è la priorità per i SPL. Inoltre, sulla base di un'ampia rassegna della letteratura, il Capitolo 2 presenta il «cuore» dei SPL, la progettazione di alto livello delle infrastrutture locali e l'esercizio e la manutenzione delle stesse infrastrutture, per poi illustrare le diverse tipologie di costi di transazione che affliggono tali attività. Lo studio di Luca Geninatti, Luca Guffanti e Alberto Sciumé ricostruisce attraverso una ricognizione della dottrina e della giurisprudenza una definizione stipulativa di «servizio pubblico» (Capitolo 3). La definizione offerta appare scevra dalla stratificazione di assunti impliciti che a volte hanno contribuito a velare le vere cause dei problemi del settore e a soffermarsi su soluzioni inefficaci. Per questa ragione essa ha guidato le diverse fasi della ricerca.

La seconda parte si apre con un esame dei principali costi e benefici associati ai due modelli più diffusi di organizzazione dei SPL, imprese pubbliche e imprese private o miste regolate. Paola Garrone e Paolo Nardi sintetizzano i risultati teorici e le evidenze empiriche che spiegano perché nessuno dei due sistemi riesce ad assicurare un'elevata efficacia del servizio verso l'utente. Il dirigismo tipico della gestione pubblica dei SPL manifesta numerosi limiti proprio sul fronte della affidabilità e della qualità del servizio e degli investimenti di sviluppo delle infrastrutture, per i noti problemi di interferenza politica e di dominanza dei manager pubblici. Al tempo stesso, anche la regolamentazione economica e le «gare» per l'affidamento del servizio, che pure possono ottenere alcuni successi sul fronte dell'efficienza statica, incontrano serie difficoltà quando tentano di indurre nei gestori le scelte maggiormente desiderabili per gli utenti sul fronte dell'efficacia. Oltre ad analizzare le ragioni del mancato miglioramento della qualità del servizio e del ridotto sviluppo delle infrastrutture locali, il Capitolo 4 passa in rassegna gli studi relativi all'efficienza nei costi della fornitura di SPL e mostra perché solo in alcuni casi la privatizzazione ha portato gli effetti sperati. Il Capitolo 5 discute la procedura competitiva per l'affidamento dei servizi pubblici locali emersa in Italia in seguito all'approvazione del cosiddetto Decreto Ronchi e alla elaborazione dei regolamenti attuativi. Paola Garrone e Giuseppe Cappelletto passano inoltre in rassegna alcune misure di accompagnamento che possono rendere tale politica maggiormente coerente con un approccio *citizen-centred*. Chiude il capitolo un'analisi delle rela-

zioni presentate dagli enti locali all'Autorità Antitrust per motivare il mancato ricorso alla gara.

La terza parte del volume presenta i risultati maggiormente originali dell'indagine, di particolare interesse per chi è attento al problema di un recupero economicamente sostenibile dell'efficacia dei servizi (si veda il paragrafo 1.2).

Paola Garrone, nel Capitolo 6, illustra le caratteristiche principali delle non profit utilities (NPU) e illustra le ragioni per le quali le NPU hanno un potenziale maggiore dei gestori privati e pubblici con riferimento all'efficacia del servizio nei confronti degli utenti. Alberto Sciumé concentra nel Capitolo 7 alcune riflessioni sui modelli attraverso cui potrebbe aversi un ruolo del Terzo Settore nell'ambito delle public utilities e in particolare della gestione delle reti. Dopo avere descritto alcuni importanti esempi internazionali, il Capitolo 7 presenta uno strumento che mostra la possibilità di adottare anche in Italia la forma della NPU, ovvero una proposta di modifica normativa e un esempio di statuto regolare per le Fondazioni patrimoniali costituite nel settore dei SPL. Paolo Nardi discute nel Capitolo 8 le ragioni che permettono a due pratiche gestionali, la collaborazione tra attori locali nei progetti di investimento (CALPI) e la concezione dell'erogazione del servizio come relazione tra utente e operatore (RUOES), di migliorare l'efficacia del servizio. Nel capitolo sono inoltre riportate le interviste con esperti del settore che discutono punti di forza e punti di debolezza della collaborazione con gli attori locali e della concezione dei SPL come relazione con l'utente. Il Capitolo 9 è dedicato a presentare il metodo che ha permesso di analizzare empiricamente la rilevanza della CALPI e della RUOES. Si tratta di una survey con somministrazione di questionario che ha restituito le risposte di 85 manager di utilities del servizio idrico integrato e di imprese del trasporto pubblico locale. Sebbene l'analisi si basi su percezioni soggettive del campione, il rischio di polarizzazione delle risposte viene controllato attraverso domande sull'esperienza dei rispondenti nel settore e attraverso altri accorgimenti. Nel Capitolo 10, Giuseppe Cappiello, Paola Garrone e Paolo Nardi, anche sulla base di alcuni casi di studio, innanzitutto propongono un modello concettuale relativo ai canali attraverso i quali la CALPI riduce i costi di transazione tipici delle attività di pianificazione, finanziamento e progettazione delle infrastrutture. Vengono poi illustrati i principali risultati della survey. I manager contattati non solo hanno messo in evidenza la capacità dell'approccio *bottom-up* di offrire conoscenze altrimenti non disponibili e di ridurre eventuali

percezioni improprie dei residenti riguardo ai rischi associati alla realizzazione dell'infrastruttura, hanno anche suggerito alcune modalità con cui strutturare e organizzare il confronto con gli attori locali. Il Capitolo 11, di Paola Garrone e Paolo Nardi, presenta i risultati relativi alla seconda «pratica operativa». Viene analizzato se i comportamenti degli operatori nelle attività di *operation and maintenance* siano influenzati unicamente da motivazioni di tipo estrinseco – procedure e regolamenti oppure incentivi economici – o se invece la consapevolezza relativa all'erogazione del servizio come relazione con il singolo utente (RUOES) giochi un ruolo rilevante. La survey ha confermato che la concezione dei SPL come rapporto tra utente e operatore ha un impatto decisivo sull'efficacia e ha inoltre messo in evidenza i comportamenti dei manager che possono consolidare tale consapevolezza negli operatori.

Il volume viene concluso dalle riflessioni di Lanfanco Senn, che nel Capitolo 12 mette in evidenza gli aspetti più promettenti dei risultati ottenuti dalla ricerca e avanza alcune proposte per gli attori pubblici e privati del settore.

1.4. Ringraziamenti

I ringraziamenti al termine della ricerca sono numerosi, perché il desiderio di osservare da vicino la realtà del settore dei SPL ci ha messo in contatto con tante persone diverse, manager delle utilities, amministratori pubblici, dirigenti pubblici, studiosi ed esperti.

In particolare, riconosciamo l'importante contributo di verifica e arricchimento del percorso di ricerca che ci hanno offerto i colleghi e gli altri esperti intervenuti nel seminario tenutosi a Milano il 16 gennaio 2010. Il nostro grazie, non formale, va anche a tutti coloro che hanno risposto ai questionari e ci hanno dedicato tempo per le interviste preliminari, per la realizzazione dei casi di studio, per le interviste di validazione dei risultati della ricerca. È inoltre un piacere ringraziare ASSTRA e in particolare Guido Del Mese per la rilevante collaborazione offerta nella diffusione dei questionari.

Un sincero ringraziamento a Regione Lombardia, Metropolitana Milanese, SPM Consulting, Gruppo FNM, Cooperativa di Lavoro Team Service Nord, Team Ambiente, Fondazione AMSA, Fondazione AEM, Fondazione EnergyLab per il sostegno alla ricerca e alla pubblicazione del volume.

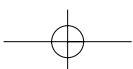
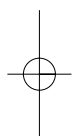
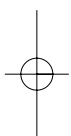
Infine, gli amici e colleghi che partecipano ai lavori della Fondazione per la Sussidiarietà, in particolare nel dipartimento Public utilities, sanno bene che anche quando non compaiono sono all'origine delle riflessioni e delle proposte presentate nel volume. L'occasione è tuttavia adatta per riconoscere esplicitamente che senza il confronto con loro la ricerca descritta nel seguito del volume non ci sarebbe stata.

Riferimenti bibliografici

- Clifton J., Díaz-Fuentes D. (2010), «Evaluating EU Policies on Public Services: a Citizens' Perspective», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81 (2), pp. 291-311.
- Frischmann B.M. (2007), Infrastructure Commons in Economic Perspective, *First Monday*, 4 giugno, http://firstmonday.org/issues/issue12_6/frischmann/index.html.
- Graham S. (2000), «Introduction: Cities and Infrastructure Networks», *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (1), pp. 114-119.
- Hansmann H. (1996), *The Ownership of Enterprise*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (MA).
- Künneke R., Finger M. (2009), «The Governance of Infrastructures as Common Pool Resources», manoscritto, University of Indiana, Bloomington (IA).
- Le Grand J. (2007), *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton University Press, Princeton.
- McFarlane C., Rutherford J. (2008), «Political Infrastructures: Governing and Experiencing The Fabric of The City», *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (2), pp. 363-374.
- Monstadt J. (2009), «Conceptualizing The Political Ecology of Urban Infrastructures: Insights from Technology and Urban Studies», *Environment and Planning*, 41 (8), pp. 1924-1942.
- Ostrom E., Schroeder L., Wynne S. (1993), *Institutional Incentives and Sustainable Development. Infrastructure Policies in Perspective*, Westview Press, Boulder (CO).
- Sapelli G. (1986), *Comunità e mercato: socialisti, cattolici e governo economico municipale agli inizi del xx secolo*, Il Mulino, Bologna.

Williamson O.E. (1976), «Franchise Bidding for Natural Monopolies - in General and with Respect to CA TV», *Bell Journal of Economics*, 7 (1), pp. 73-104.

PARTE PRIMA
CARATTERISTICHE
DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI



Capitolo secondo

Servizi pubblici locali: infrastrutture ed efficacia verso la persona e la città

Paolo Nardi

2.1. Introduzione

Che cosa sono i cosiddetti «servizi pubblici locali» (SPL)? Perché i SPL sono elementi fondamentali dello sviluppo economico e sociale delle città e dei territori? Quali caratteristiche accomunano i diversi servizi? Tra le varie esigenze espresse dagli attori del sistema dei SPL, è possibile identificare un obiettivo prioritario che orienti la gestione e la regolamentazione dei SPL? Quali sono le attività fondamentali nell'offerta dei SPL e quali problemi strutturali accompagnano tali attività?

Il presente capitolo tenta di offrire una risposta a questi interrogativi, non solo per chiarire le definizioni e le classificazioni utilizzate nel seguito del volume, ma anche perché l'ambiguità su obiettivi e natura dei SPL ha negli ultimi anni favorito un certo formalismo del dibattito economico e politico sul settore. In molti casi, i criteri con i quali sono state decise le riforme e le iniziative industriali, sono rimasti impliciti; spesso le dichiarazioni di accompagnamento a tali iniziative sono suonate retoriche rispetto ai vantaggi per gli utenti. Nel seguito del capitolo si esplicitano due ipotesi di lavoro che hanno accompagnato l'intero percorso di ricerca.

La prima ipotesi è che la finalità principale del settore sia costituita dall'efficacia del servizio nei confronti delle persone, delle famiglie e delle imprese che compongono la comunità. Prestazioni quali l'efficienza della gestione o la remunerazione degli investimenti o i tentati-

vi di aprire alcuni segmenti alla concorrenza e di favorire l'ingresso delle imprese private assumono importanza perché in loro assenza l'efficacia del servizio viene diminuita, nel breve o nel lungo periodo. In secondo luogo, le proposte relative al settore vanno costantemente riferite all'obiettivo dell'efficacia del servizio verso i singoli utenti e la comunità nel suo insieme. Se tale approccio, da una parte, richiede di verificare sempre la coerenza dei nuovi assetti con il criterio principale, senza semplicistiche focalizzazioni su prestazioni particolari, dall'altra non si traduce a priori in alcun modo nella difesa dell'organizzazione che ha dominato il settore dei SPL in Italia. Né i risultati conseguiti nel passato, né le analisi teoriche ed empiriche permettono di ritenere che gli assetti tradizionali, basati sulla centralità della gestione pubblica e sull'assenza di spunti concorrenziali, possano – eventualmente con alcune modifiche incrementali – costituire il modello di riferimento per il settore. Gli interessi serviti da tale forma di organizzazione dei SPL sono in molti casi comprensibili e legittimi, ma hanno effetti negativi proprio sul servizio all'utente.

Per analizzare i modelli tradizionali di organizzazione del settore (Capitoli 4 e 5) e per valutare l'interesse di modelli innovativi per il nostro paese e di specifiche pratiche di gestione (Capitoli 6-11), appare dunque necessario comprendere accuratamente cosa si intende per efficacia nei confronti degli utenti, quali sono gli snodi decisivi per il suo conseguimento, come si compongono i diversi interessi presenti nel sistema dei SPL. A questo fine, il presente capitolo provvede innanzitutto a formulare la definizione di SPL che è stata utilizzata nel corso della ricerca descritta dal presente volume (2.2). Prosegue poi con una caratterizzazione dal punto di vista economico del fattore fondamentale nella produzione dei SPL, le infrastrutture locali, ovvero l'insieme di impianti, reti e opere civili che, tramite una diffusione capillare, permette di erogare i servizi agli utenti (2.3). Il capitolo illustra poi l'articolato sistema di attori e relazioni che sottende il settore, giungendo a definire l'efficacia del servizio nei confronti degli utenti come l'obiettivo prioritario della gestione e della regolamentazione del settore (2.4 e 2.5). Infine, data la focalizzazione sull'efficacia verso gli utenti, presenta due attività che costituiscono il «cuore» dell'offerta di SPL, ovvero la progettazione di alto livello delle infrastrutture e l'erogazione del servizio (2.6). La realizzazione di tali attività, di diretta responsabilità del gestore, richiede contributi di varia natura dal sistema degli stakeholder e in particolare dagli utenti (2.7). Da tale molteplicità di contri-

buti e di relazioni sorge il principale problema per il conseguimento dell'efficacia nei confronti degli utenti: i costi di transazione tra i vari stakeholder e, in primo luogo, il gestore dei SPL (2.8).

2.2. Servizi pubblici locali: una definizione

La definizione di SPL e, conseguentemente, l'identificazione dei servizi corrispondenti, sono state oggetto di numerosi tentativi da parte degli studiosi. I risultati divergono, anche molto in certi casi, poiché è diverso il punto di vista iniziale. Il tentativo di questo lavoro è invece identificare una definizione preliminare e sintetica dei SPL secondo un approccio che rimetta al centro il cittadino/utente¹.

Per diverse ragioni, tra le quali l'incidenza del dibattito sulla riforma della disciplina di settore in Italia e all'estero, sia il legislatore (italiano e comunitario) sia gli studiosi hanno già compiuto diversi tentativi di fornire una definizione organica di cosa siano e quali siano i SPL. Talvolta il criterio identificativo seguito è stato quello di includere quei servizi di cui fossero titolari gli enti locali, attraverso proprie aziende controllate o partecipate, o attraverso l'organizzazione del servizio con affidamento ad aziende di terzi. Questo approccio tuttavia non parte dalle caratteristiche economiche strutturali dei servizi stessi; come ha dimostrato il recente percorso di liberalizzazione e privatizzazione, tale organizzazione del mercato può subire cambiamenti anche radicali, laddove invece le caratteristiche essenziali dei SPL restano invariate. Ciò vale tanto più nella misura in cui il processo di globalizzazione, l'integrazione tra i mercati nazionali e la trasformazione di alcune utilities in aziende multinazionali, sta drasticamente cambiando questo settore industriale com'era conosciuto fino al 1990 circa. Clifton *et al.*, in proposito, affermano che «[g]lobal public goods provision needs to be rethought [...], we need to renew our justifications for public goods in the age of globalization» (2004, p. 9).

Occorre certamente essere consapevoli che ogni eventuale definizione è suscettibile di modifiche al cambiare delle variabili geografiche e storiche, dunque anche culturali. Basterebbe prendere atto di come,

¹ Una definizione approfondita del concetto di SPL viene svolta nel Capitolo 3. A tale capitolo si rimanda per una discussione dell'evoluzione storica del concetto di «servizio pubblico» e delle impostazioni adottate dal legislatore nell'Unione Europea, in Italia e in altri paesi.

nel tempo, taluni servizi come la mattazione, i mercati ortofrutticoli o del pesce, i mulini e le macine, i forni, siano stati considerati a livello locale servizi a rilevanza pubblica, anche se oggi questa catalogazione può sembrare desueta. Verrebbe da concludere che il «servizio pubblico» sia ciò che viene ritenuto tale dalle istituzioni politiche; infatti le definizioni e le tassonomie suggerite hanno sovente ripreso la corrispondente disciplina legislativa. Ma questo sarebbe un errore di semplificazione.

Quale può essere invece il punto di partenza per questa ridefinizione? Da dove partire? Quale aspetto essenziale può permettere una definizione «oggettiva»? Anzitutto lo scopo dei SPL: rispondere adeguatamente ai bisogni della comunità e delle persone che la compongono. «[A] 'bottom-up', normative and citizen-centred theory of entitlements is necessary in conjunction with a goods-centred top-down theory in order to redefine the role of public services» (Clifton *et al.*, 2004, p. 11): è da questo approccio *bottom-up* che si è partiti per formulare una definizione non legata a contingenze storiche di natura legislativa o organizzativa. Il riconoscimento che lo scopo primario dei SPL è il benessere del cittadino/utente e della comunità è il significato dell'approccio *citizen&consumer-centred*, rintracciabile nel percorso del capitolo: dalla definizione di SPL, declinato nei concetti di «pubblico» e di «locale», alla focalizzazione sulle caratteristiche tipiche tra le quali la presenza di infrastrutture a rete come componente essenziale. L'approccio *citizen&consumer-centred* attorno al quale si sviluppa questa ricerca evidenzia alcuni elementi oggettivi che prescindono dalla specifica disciplina che sovrintende all'organizzazione del settore. La definizione che ne nasce, sebbene stipulativa, cercherà così di descrivere i due aspetti costitutivi dei SPL: il loro carattere «pubblico» e «locale o localizzato».

Innanzitutto, il ruolo fondamentale dei servizi pubblici per la vivibilità sociale li distingue dalla più generica categoria delle *commodities*. In secondo luogo, l'erogazione dei servizi richiede una prossimità alla comunità che, generalmente, arriva fino alla singola utenza familiare e industriale. Ciò comporta che sia la domanda che l'offerta di servizi pubblici siano modellate attorno alle caratteristiche specifiche del territorio servito e, pertanto, possano essere anche molto differenti da luogo a luogo. Pertanto si intende per SPL: *l'insieme di attività economiche che rispondono ai bisogni quotidiani essenziali di persone, famiglie e imprese così come emergono nel contesto culturale, storico ed economico proprio della comunità di riferimento; e la cui prestazione*

Servizi pubblici locali: infrastrutture ed efficacia verso la persona e la città 31

richiede la localizzazione delle risorse infrastrutturali e organizzative in prossimità del consumatore stesso.

2.2.1. Pubblico: per la persona e per la città

La definizione, in primo luogo, sottolinea l'aspetto finalistico del concetto di «pubblico»: un servizio è pubblico in quanto la sua erogazione è finalizzata *alle persone, alle famiglie e alle imprese che compongono la comunità di riferimento*. In tal senso è il cittadino/consumatore la figura chiave dei SPL: il consumatore, in quanto soggetto che domanda e fruisce, e il cittadino, in quanto parte della comunità e nucleo delle aggregazioni sociali. L'aspetto «pubblico», di conseguenza, non emerge tanto nella proprietà, statale o municipale, delle società di erogazione dei SPL; al contrario, si potrebbe piuttosto sottolineare che la natura dei SPL è tale che la «titolarità» stessa di questi servizi è in capo al cittadino/consumatore, in quanto «titolare» del bisogno. Lo stesso legislatore comunitario (Libro Verde sui servizi di interesse generale del 2003) riconosce un diritto all'erogazione continuata e ad adeguati livelli qualitativi dei servizi che rispondono ai bisogni di base (*bisogni quotidiani essenziali*), con requisiti quali: la continuità (assenza di interruzioni con effetti gravi); la qualità del servizio; la sicurezza degli approvvigionamenti; la parità d'accesso; l'adattamento ai bisogni (l'adeguamento ai cambiamenti tecnologici e alla evoluzione dei bisogni della società); l'*affordability* o accessibilità di prezzo al servizio.

Dal concetto di «pubblico» inteso come «per la persona» ne consegue che i «servizi alla persona» con cui si identificano generalmente i servizi di natura socio-assistenziale, sanitaria, educativi (dalla scuola primaria all'università) non siano in realtà i soli a rispondere ai bisogni della persona; al più si potrebbe dire che offrono un servizio destinato specificamente a individui e non ad aggregazioni sociali in quanto tali, come famiglie e imprese. Al contrario, la catalogazione complementare dei servizi «a rilevanza economica» enfatizza il profilo commerciale dei SPL che, anche quando godono di contributi pubblici, prevedono ricavi dalle vendite (prezzi e tariffe). Se la prima differenziazione esprime un aspetto strutturale, quindi oggettivo, dei servizi, la seconda è evidentemente più legata a scelte di natura ordinamentale; in fondo la stessa decisione di prevedere una tariffa o un prezzo è soprattutto una scelta politica, suscettibile di modifiche nel tempo.

2.2.2. La componente «locale» della domanda e dell'offerta dei SPL

Nei SPL sia la domanda che l'offerta assumono connotati differenti in base al contesto localizzativo in cui l'erogazione si svolge. Il consumo dei servizi, a differenza dei beni, per natura immagazzinabili, è contestuale all'erogazione: il contesto locale in cui la domanda matura e l'offerta si svolge, assume pertanto un'importanza rilevante per diverse ragioni. Dal punto di vista della domanda, infatti, essa è localizzata nel senso che è relativa a un contesto storico ed economico preciso. In luoghi e tempi diversi, pertanto, i bisogni a cui rispondono i SPL possono modificarsi anche considerevolmente. Tuttavia è possibile affermare che i SPL rispondono a necessità:

- generali, comuni a tutta la collettività nelle sue diverse componenti;
- quotidiane, non saltuarie;
- non differibili facilmente;
- frequenti nel corso della giornata.

La stessa forma dell'offerta, nel rispondere alla domanda, è profondamente vincolata alle condizioni locali: in tal senso la continuità nell'erogazione dei SPL è immediatamente in relazione alle caratteristiche d'uso ora menzionate.

Emerge dunque la necessità di una prossimità fisica dell'offerta al destinatario del servizio nell'esercizio della prestazione. Tale prossimità all'utenza si documenta principalmente nella localizzazione fino al consumatore di quelle *condizioni infrastrutturali, tecnologiche e organizzative attraverso cui si eroga il servizio* (Elefanti, 2006). In questa accezione, non rientrano tra i servizi cosiddetti pubblici locali attività pubbliche di grande importanza quali l'offerta di servizi ospedalieri o degli stessi servizi amministrativi; il trasporto aereo e marittimo; la generazione e la trasmissione di energia elettrica; l'estrazione, l'importazione e il trasporto di gas; il servizio carcerario. La loro natura «generale» giustifica la necessità di una disciplina legislativa e, spesso, di un regime di concessioni e autorizzazioni nazionali o internazionali.

La necessità di una prossimità, generalmente, implica la presenza di una infrastruttura gerarchica di reti (fisiche o virtuali) e di nodi. In tal caso le reti raggiungono la singola utenza domestica o aziendale e la mettono in relazione con gli impianti di generazione elettrica, di distribuzione del gas o di erogazione dell'acqua. Questo porta alla presenza

di effetti di rete, quali complementarità, compatibilità, standard ed esternalità di rete. In particolare si evidenzia come il valore di un particolare prodotto per un consumatore aumenti al crescere del numero di utenti che accedono alla rete (esternalità di rete dirette). In secondo luogo, queste imprese sono caratterizzate dalla presenza di infrastrutture di rete comuni necessarie affinché il sistema funzioni, e dalla forte interdipendenza delle azioni degli utilizzatori. La presenza di questo essenziale elemento infrastrutturale utilizzato in comune richiede coordinamento tra le parti che operano sulla rete; dal momento che un guasto su una rete può influire sul funzionamento dell'altra è fondamentale che questo tipo di sistema sia affidabile.

Rientrano nella categoria di SPL intesi come quei servizi basati su una forte presenza di reti fisiche: il trasporto urbano ed extraurbano; la distribuzione di energia elettrica e gas; il teleriscaldamento; il ciclo dei rifiuti; il servizio idrico integrato. Altri servizi, come le telecomunicazioni, condividono in tutto le caratteristiche descritte in precedenza.

Questi ultimi servizi, i SPL a rete, sono dunque caratterizzati sia da una quotidianità della domanda, generalizzata a tutte le categorie di consumatori, sia da condizioni infrastrutturali ed economiche particolari e spesso problematiche nell'offerta. Queste imprese, infatti, affrontano generalmente investimenti imponenti e irrecuperabili, e sono soggette a forti economie di scala e di scopo, caratteristiche tali da determinare condizioni di monopolio naturale.

2.3. Al cuore dei servizi pubblici: le infrastrutture locali

Nell'essere il mezzo di erogazione dei principali SPL, si potrebbe dire che le infrastrutture locali possono essere considerate l'intelaiatura delle città, poiché sono la condizione per la sostenibilità della loro attività sociale ed economica. Pertanto, volendo riportare l'analisi della libertà e dell'efficacia nei SPL in un'ottica centrata sul cittadino-consumatore, lo studio delle infrastrutture locali è un ambito decisivo e necessario per comprenderne problemi e opportunità. Le infrastrutture, vale a dire reti, impianti e altre *facilities*, sono dunque una componente essenziale per l'erogazione dei SPL. Più precisamente si tratta di quelle infrastrutture locali (urbane, interurbane; in certi casi regionali), quali le reti di distribuzione del gas e dell'energia elettrica a basso voltaggio, la rete dell'illuminazione pubblica, le reti del teleriscaldamen-

to, le reti di acquedotto e fognatura, gli impianti di depurazione, le reti di trasporto pubblico (stradali, tramviarie, ferroviarie, metropolitane) e impiantistica collegata (pensiline, pannelli di segnalazione ecc.), sistemi di comunicazione, attrezzatura, mezzi e impianti per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani (Grigg, 2010).

2.3.1. *L'impatto economico e sociale*

Le infrastrutture locali, in quanto strumento essenziale di fornitura di molte utilities, giocano un ruolo unico e fondamentale nello sviluppo locale. Esse «sostengono» le attività economiche in essere (Berliant, Konishi, 2000; Ostrom *et al.*, 1993), permettendo un continuo miglioramento della qualità della vita, sia urbana che rurale (McFarlane, Rutherford, 2008). In un approccio di *new economic geography* (Krugman, 1995) la presenza e lo sviluppo delle infrastrutture locali offrono un incentivo positivo nelle scelte di localizzazione della produzione industriale nello spazio; in tal senso le infrastrutture locali rappresentano un vantaggio competitivo, o *second natures of geography*, cioè, «an advantage created by human beings of locating there» (Berliant, Konishi, 2000; tra gli altri: Bardelli, 2005; Cronon, 1991; Rutherford, 2005). Più precisamente la presenza di (buone) infrastrutture permette una maggiore efficienza delle attività economiche di un agglomerato urbano; il «costo totale della città» (Hochman, 1997) si riduce proporzionalmente alla presenza e alla qualità di queste *facilities* (Boitani, Petretto, 2002).

Accanto alla rilevanza economica, non va trascurata la dimensione sociale, politica e storica delle infrastrutture locali: la città «moderna» nasce contestualmente, e anche attraverso, lo sviluppo delle utilities (Graham, 2000). Con un'interessante definizione, Monstadt afferma che: «[n]etworked infrastructures [...] are both society shaping and shaped by society» (2009, p. 1928). Le infrastrutture, infatti, condizionano modalità e tempi dell'interconnessione tra persone, imprese, strutture e altri «luoghi» urbani, determinandone un'identità propria e singolare. Allo stesso tempo il loro sviluppo segue specificità territoriali, politiche e sociali proprie della comunità, che quindi contribuiscono continuamente a «dar forma» in maniera peculiare alle infrastrutture locali. Quest'ultimo aspetto, spesso trascurato nel dibattito sulle riforme dei SPL, richiama l'importanza delle infrastrutture locali nella visione *citizen&consumer-centred*: in fondo sono esse a fornire il raccordo

Servizi pubblici locali: infrastrutture ed efficacia verso la persona e la città 35

con la singola utenza (personale o industriale) ed è il loro sviluppo che determina, peraltro in forma biunivoca, lo sviluppo economico della città e il suo profilo sociale.

2.3.2. Qualificazione delle infrastrutture

La componente sociale, oltre che economica, delle infrastrutture locali è stata presto motivo di coinvolgimento diretto delle Autorità pubbliche nazionali e locali negli investimenti di ampliamento delle reti e degli impianti, così come, più in generale, nella erogazione dei SPL. Per esempio, la diffusione di acquedotti e fognature ha permesso un vistoso miglioramento delle condizioni sanitarie della popolazione; l'elettrificazione ha permesso non solo lo sviluppo industriale, ma un progresso decisivo nella vita di persone e famiglie; l'illuminazione pubblica e il trasporto pubblico offrono un elemento di maggiore vivibilità alla comunità, e così via. Questo contributo al benessere collettivo, unito a formule proprietarie generalmente di natura pubblica, ha ingenerato la convinzione che le infrastrutture locali siano propriamente «beni pubblici».

In realtà, i beni pubblici sono caratterizzati da due elementi: non rivalità nel consumo e non escludibilità. La rivalità nel consumo emerge laddove l'uso da parte del singolo impedisce il consumo di un altro: pertanto non è possibile un consumo congiunto. L'escludibilità dal consumo implica la fattibilità di idonei assetti istituzionali che impediscano fisicamente l'accesso al bene o servizio a talune categorie di consumatori, ad esempio condizionandone l'accesso al pagamento di un prezzo o di una tariffa. Sulla base di queste due variabili è possibile distinguere almeno quattro categorie di beni: i beni privati (rivali ed escludibili); i beni pubblici (non rivali e non escludibili); i beni di club o *toll goods* (non rivali, ma escludibili); i beni comuni, *common-pool resources* o *commons* (beni rivali nel consumo, ma non – facilmente – escludibili).

Tale tassonomia è per la verità la semplificazione di un *continuum*. Le infrastrutture locali, per esempio, non rientrano facilmente nelle quattro categorie suddette e comunemente considerate. Si parla piuttosto di «beni pubblici impuri» (Massarutto, 2009): come verrà illustrato, essi, infatti, consigliano un'accessibilità universale, ma manifestano, a talune condizioni, una discreta rivalità nel consumo.

A *contrariis*, va anzitutto detto che le infrastrutture locali non sembra

possano essere assimilate ai cosiddetti *commons*, cioè alle risorse comuni quali risorse agricole, forestali, faunistiche terrestri e marine ecc. Alcuni autori hanno in realtà spinto in questa direzione (Künneke, Finger, 2009), concentrando le argomentazioni sulla non escludibilità dall'uso delle infrastrutture locali. Tale argomento richiede un'attenta giustificazione. Il ruolo economico e sociale delle infrastrutture locali può implicare l'accessibilità continua e senza esclusioni. L'esclusione, per esempio di coloro che non pagano per l'accesso alla rete, è in molti casi tecnicamente fattibile, sebbene con elevati costi per infrastrutture quali le strade cittadine e la raccolta dei rifiuti. Tuttavia ciò non è in genere socialmente desiderabile, per due semplici ragioni. In primo luogo, le infrastrutture locali benché non forniscano direttamente un «bene finale di consumo», svolgono la funzione intermedia di erogare servizi che a loro volta contribuiscono in maniera difficilmente predefinibile, essenziale e non sostituibile facilmente, come input alla produzione di beni finali e servizi (Ostrom, Ostrom, 1977; Frischmann, 2007). Secondariamente, le infrastrutture sono all'origine di esternalità positive per il territorio, come precedentemente argomentato, di natura sia economica sia sociale. L'esclusione di anche solo pochi utilizzatori avrebbe ripercussioni negative sull'intera comunità (Frischmann, 2007) quali: problemi di igiene e sanità pubblica, aumento del traffico, deterioramento ambientale. Si parla in proposito di *open-access requirements*, intendendo con ciò una politica di apertura dell'accesso verso la totalità dei cittadini. Ciò significa innanzitutto non riservare l'accesso a gruppi di cittadini definiti *a priori*. Può anche implicare la definizione di politiche di servizio universale, in varia forma (inclusa la definizione di tariffe sociali). Come già anticipato, questo elemento caratteristico, insieme al carattere di monopolio naturale delle reti, ha molto spesso erroneamente giustificato un approccio di «bene pubblico» e, quindi, la proprietà da parte dello Stato o di enti locali.

Il secondo fattore che contraddistingue un bene pubblico è la non rivalità nel consumo: anche in questo caso, le infrastrutture locali si distinguono perché la rivalità, seppur parzialmente, è presente (*partial subtractability*, in Ostrom, Ostrom, 1977). Le infrastrutture locali, infatti, sono rivali perché l'uso da parte di un utente contribuisce a ridurre il potenziale accesso da parte di altri utenti: laddove esiste un limite di capacità, l'utilizzo congiunto può generare il rischio di congestione (si parla in proposito anche di *beni pubblici soggetti a congestione*). In alcuni casi (reti elettriche, strade, mezzi di trasporto pubblico,

impianti di smaltimento dei rifiuti) emerge con evidenza il rischio di congestione a fronte di picchi della domanda.

Si può anche evidenziare una forma di rivalità intergenerazionale. Il deterioramento delle reti e degli impianti e la diminuzione della loro affidabilità è un processo inevitabile legato da una parte a processi di natura fisico-chimica (corrosione, per esempio nelle reti idriche). Può, inoltre, essere generato da forme di accesso e uso impropri e amplificato dall'intensità di utilizzo. Va poi anticipato che le infrastrutture locali presentano una vita tecno-economica decennale e in qualche caso secolare e richiedono processi di manutenzione assai complessi. Questi aspetti sono tanto più verificati perché l'esclusione può non essere tecnicamente possibile o non è comunque socialmente desiderabile (Ostrom, 1994). Pertanto la rivalità nel consumo ha sia una componente contestuale (congestione) sia un aspetto intergenerazionale: si determina pertanto un'importante differenza tra infrastrutture locali e beni pubblici *tout court*. La «non escludibilità» per ragioni sociali e la rivalità nell'accesso giustificano la definizione delle infrastrutture locali come bene collettivo, o bene pubblico impuro. In sintesi le infrastrutture locali sono caratterizzate da:

- parziale rivalità nell'accesso, che si concretizza nel rischio di congestione per l'utilizzo simultaneo da parte di una pluralità di consumatori-cittadini;
- potenziale rivalità intergenerazionale, dovuta al possibile degrado della qualità delle infrastrutture nel tempo a fronte di utilizzi particolarmente intensi o impropri;
- escludibilità socialmente non desiderabile, per quanto tecnicamente ed economicamente fattibile, da cui possono derivare varie forme di obbligo di servizio universale e, più in generale, requisiti di accesso aperto a garanzia di tutti i cittadini.

2.4. Il contributo della «stakeholder analysis»

La rappresentazione sistemica classica della gestione dei SPL è quella fondata sulle relazioni tra tre classi di soggetti, da cui «relazioni triangolari» (Archibugi *et al.*, 2000):

- l'Autorità pubblica: lo Stato e gli enti locali; ma, allo stesso modo, le Agenzie di regolazione indipendenti;

- l'azienda erogatrice del servizio, cioè le public utilities (PU);
- la persona e la collettività nella doppia accezione di utenti/consumatori e cittadini.

Questo approccio fonda il *mainstream* dell'economia e della gestione dei SPL. Si possono infatti ricondurre alle relazioni tra queste tre categorie di soggetti le principali tematiche sulle quali si sono concentrati molti tra gli studi recenti. Ad esempio, le relazioni tra autorità pubblica e azienda sono state affrontate dagli studiosi della regolamentazione e della privatizzazione. Le relazioni tra cittadini e autorità pubblica con riferimento ai SPL sono state spesso studiate in un'ottica di *political economy* e con riferimento alle relazioni tra tassazione e regolamentazione. Infine, sulle relazioni tra azienda e cittadini, si concentrano, tra gli altri, i contributi relativi alla tutela della concorrenza, alle politiche tariffarie, alla tutela della qualità.

Accanto ad alcuni punti di forza, due possibili limiti emergono in questa visione. Il primo è una certa rigidità con la quale ruoli e relazioni dei soggetti vengono rappresentati. La loro cristallizzazione in rapporti gerarchici ed economici secondo flussi direzionali fissi non permette di rappresentare compiutamente alcune innovazioni istituzionali importanti quali ad esempio le partnership pubblico-private e le utilities non profit. Il secondo, più importante, riguarda il fatto che, rispetto a un sistema di relazioni triangolari, l'universo di relazioni e interessi che gravitano attorno a una PU evidenzia una complessità maggiore. L'impatto economico e sociale sul territorio e sulla città determinato dai SPL e, in particolare, dalle reti e dagli impianti che ne costituiscono la struttura fisica, dimostra come i SPL e le stesse PU abbiano un'importanza capitale per lo sviluppo della comunità nelle sue diverse componenti, così che l'insieme delle relazioni interne ed esterne all'azienda sia piuttosto ampio e articolato. Allo stesso tempo, soggetti diversi, dai lavoratori ai datori di capitale, risultano fondamentali per lo svolgimento delle attività di SPL. Conseguentemente, l'erogazione dei SPL e l'organizzazione delle PU riflettono un complesso sistema di obiettivi e, quindi, devono rispondere ai numerosi «portatori di interesse».

La gestione della complessità tipica del sistema di una PU, come precedentemente descritta, può richiedere un approccio diverso, quale quello della *stakeholder analysis*. Punto centrale di questa teoria è il suggerimento di includere nella pianificazione della gestione aziendale «any

group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives» (Freeman, 1984) e, di conseguenza, di internalizzare anche i loro obiettivi. Da un lato, pertanto, la valutazione di una PU non si può ridurre al solo aspetto dell'efficienza. In seguito ai processi di privatizzazione, i guadagni si sono in molti casi trasformati in benefici per i soli *shareholders* senza raggiungere i consumatori. Per capire come ciò non sia sufficiente basti pensare alla natura di bene pubblico di alcune risorse utilizzate, quali l'acqua, o alla natura di bene pubblico impuro delle infrastrutture (paragrafo 2.3). Dall'altro, tuttavia, la categoria dei consumatori/cittadini non esaurisce l'insieme dei portatori di interessi cui l'azienda deve orientare la sua gestione: trascurare per esempio i vincoli di bilancio e gli interessi degli investitori comporta l'insostenibilità gestionale nel lungo periodo, con svantaggi per gli stessi cittadini/consumatori.

La Tabella 2.1 riporta una tassonomia degli stakeholder di una PU. Una peculiarità dei SPL emerge anzitutto nel duplice ruolo rivestito dal cittadino. In primo luogo i cittadini sono clienti, consumatori del servizio, interessati dunque all'efficacia, equità e accessibilità del servizio, in un'ottica anche di lungo periodo, intergenerazionale. Allo stesso tempo, il cittadino può essere portatore di interessi parzialmente distinti dai precedenti, qualora lo si consideri nella qualità di cittadino contribuente: in quanto tale, egli potrebbe essere interessato prevalentemente all'efficienza della PU al fine di ridurre i sussidi che la PU riceve, così da destinarli ad altri impieghi socialmente rilevanti. Oppure, nell'ipotesi di proprietà pubblica della PU (o di azionariato diffuso, sempre più praticato), lo stesso cittadino, in quanto azionista, potrebbe perfino essere interessato agli utili della gestione e al valore della quota di capitale proprio investito: si potrebbe quasi rintracciare un terzo profilo, più legato alla dimensione di investitore, diretto o indiretto. La contrapposizione tra i diversi profili dell'utente non si può certamente estremizzare: l'aumento dell'efficienza, intesa come rapporto tra output prodotti e input impiegati, è un indicatore indiretto anche di efficacia, in quanto esprime un aumento della produzione di output a parità di input oppure una riduzione di input a parità di output (Le Grand, 2007).

Più netta appare la caratterizzazione degli investitori: l'efficienza, la redditività (di medio lungo periodo per gli investitori di capitale proprio, di breve nel caso di capitale di debito), la trasparenza (finanziaria) sono tra gli obiettivi che l'azienda dovrà garantire per soddisfare questi stake-

holder. Non va infine trascurato il ruolo della comunità locale, espressione del bisogno che l'attività di erogazione del servizio e gestione delle risorse naturali non compromettano, bensì permettano uno sviluppo locale sostenibile.

Tabella 2.1. Il sistema degli stakeholder di una PU

<i>Stakeholder</i>	<i>Obiettivi (esempi)</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Documentazione</i>	<i>Strumenti di rappresentanza</i>
<i>Cittadino/ Utente: cliente</i>	Efficacia nel breve e nel lungo periodo Equità Affordability Efficienza	Qualità commerciale e tecnica Indicatori di investimento Diffusione del servizio Prezzi	Contratto di servizio Carta dei servizi Bandi/gare Delibere Autorità	Autorità di regolazione Ente locale Associazioni di categoria
<i>Cittadino/ Utente: tax payer (Public shareholder)</i>	Pareggio bilancio pubblico (riduzione tasse e sussidi) Accountability Efficienza	ROE ROI Produttività Costi	Bilancio e reportistica finanziaria	Governo locale CdA
<i>Investitore: capitale proprio (Private shareholder)</i>	Redditività di breve e lungo periodo Efficienza dei costi Accountability	ROE ROI Produttività Costi	Bilancio e reportistica finanziaria	CdA
<i>Investitore: capitale di debito</i>	Remunerazione debito Solvibilità Accountability	ROD ROI Indici di liquidità	Bilancio e reportistica finanziaria	Regolatore finanziario
<i>Management</i>	Stipendio Sviluppo carriera	Salari medi Premi e incentivi	Bilancio	Sindacato del management
<i>Dipendenti</i>	Remunerazione Sicurezza Sviluppo professionale	Costo medio lavoro Tasso di crescita dei dipendenti	Bilancio del personale	Sindacato
<i>Fornitori</i>	Selezione non discriminatoria Solidità finanziaria	Indici di liquidità Indici di rotazione	Bilancio di categoria	Associazioni
<i>Comunità locale</i>	Sviluppo locale sostenibile	Certificazioni	Bilancio di Sostenibilità	Associazioni territoriali Enti locali

Un approccio di *stakeholder analysis* introduce una visione più ampia degli interessi e delle pressioni cui un'azienda di SPL è soggetta; tuttavia, gli interessi che sottendono l'attività aziendale possono essere divergenti in alcuni casi. Per questa ragione è opportuna una *prospettiva gestionale responsabile* (Senn, 2008) che, nel necessario contemperamento dei diversi obiettivi, individui e persegua il miglior equilibrio possibile (Prabhakar, 2004). Si potrebbe parlare, a questo proposito, dell'importanza di una efficacia *lato sensu*: la capacità dell'azienda di SPL di raggiungere una *stakeholder satisfaction* intesa come equilibrio generale dei diversi interessi (Carpita *et al.*, 2006). Questa posizione pone una problematica: una formula di responsabilità *verso tutti* nasconde spesso il rischio di una responsabilità *verso nessuno* (Sternberg, 1998). Non si vuole negare questo rischio. Allo stesso tempo, tuttavia, ciò che si vuole richiamare è la necessità di non trascurare e di non privilegiare alcuno stakeholder, come al contrario è talvolta accaduto con un'esagerata focalizzazione sugli azionisti e i corrispondenti obiettivi di bilancio.

Nella costellazione di stakeholder, dato il punto di vista *citizen-centred* con il quale si è interpretato e definito il concetto di SPL, il cittadino/consumatore comunque riveste una posizione centrale. La gestione «ottimale» dei SPL non può prescindere dal raggiungimento di idonei livelli di efficacia, in quanto indicatore del soddisfacimento dei bisogni del consumatore; nella misura in cui i SPL sono effettivamente al servizio della persona e della città, la valutazione della *performance* delle PU non può che partire da una valutazione dell'efficacia. Richiamando una nota battuta, l'obiettivo della PU è «far andare i battelli sul Reno» e non distribuire dividendi².

Allo stesso tempo, la valorizzazione dei cittadini/utenti come principali stakeholder, a tal punto da richiamare la centralità della persona e della città/comunità nella stessa definizione di SPL, non è in opposizione alla presenza di molteplici interessi. L'efficacia nei confronti del consumatore non può infatti prescindere da un equilibrato soddisfacimento anche degli altri portatori di interesse, pena la mancanza di sostenibilità della gestione. La decisione di privilegiare l'efficacia verso il cittadino/utente non implica dunque il trascurare gli altri obiettivi espressione dei differenti stakeholder. Al contrario, le altre dimen-

² Si fa riferimento alla risposta del ministro ed economista tedesco Rathenau agli azionisti della Norddeutscher Lloyd, società di trasporto pubblico su nave, delusi per lo scarso utile distribuito.

sioni di performance rientrano nella forma di vincoli e di variabili di verifica, così da poter valutare in che misura sia possibile coniugare il soddisfacimento di più stakeholder o, al contrario, quali interessi siano inconciliabili e vadano sacrificati; oppure quali modelli societari o di affidamento della gestione avvantaggino una dimensione e ne sfavoriscano altre.

Mentre si rimanda al paragrafo 2.5 per una definizione di efficacia interna al sistema dei SPL, occorre ricordare la definizione offerta da Le Grand (2007) dell'efficacia di un servizio pubblico come il raggiungimento congiunto ed equilibrato di più obiettivi (*ends*), quali i seguenti:

- qualità: degli input, commerciale, degli output e degli outcome;
- capacità di rispondere ai bisogni (*responsiveness*) dell'utente;
- trasparenza (*accountability*) verso gli investitori (pubblici e privati);
- equità;
- efficienza dei processi intesa come rapporto tra output erogato e input impiegato, espressione indiretta di efficacia.

Con riferimento alla presenza di una pluralità di stakeholder, si potrebbe sinteticamente affermare che:

- l'efficacia *tout court* nei confronti dell'utente è il primo obiettivo della PU, in quanto la sua stessa ragion d'essere è legata al soddisfacimento di questi bisogni (paragrafo 2.2);
- in un'ottica di prospettiva gestionale responsabile, a parità di livello di efficacia *tout court*, è preferibile un modello gestionale o una pratica manageriale che riesca a soddisfare al meglio gli altri portatori di interesse;
- laddove si sacrificassero alcuni stakeholder (gli investitori, per esempio, o la comunità, interessata a un uso sostenibile delle risorse), la stessa efficacia, nel lungo periodo, sarebbe a rischio;
- al contrario, una PU non in grado di garantire l'efficacia verso i cittadini/utenti, avrebbe vita breve e, conseguentemente, non potrebbe neppure soddisfare gli altri portatori di interessi in gioco (quali dipendenti, investitori, comunità).

In sintesi, la gestione di una PU e la ricerca dell'efficacia implica più variabili e coinvolge una molteplicità di stakeholder oltre al consumatore, al punto da generare anche incompatibilità tra gli obiettivi.

Tuttavia se, come detto in precedenza, l'obiettivo prioritario del SPL è quello di essere al servizio della persona e della città, sarà proprio l'efficacia in sé la dimensione principale da perseguire.

2.5. Obiettivo primario della utility: efficacia verso la persona e la città

Come discusso nel paragrafo 2.4, la PU deve scegliere il migliore equilibrio possibile tra molteplici obiettivi, assicurando in primo luogo l'efficacia nei confronti del cittadino/utente. Quando l'erogazione di un SPL si può definire efficace? E come misurare l'efficacia?

Il termine utilizzato da Le Grand, *responsiveness*, comunica bene il principio generale dell'efficacia come la «capacità di rispondere» ai bisogni del cittadino/utente. Volendo individuare una definizione sintetica, si potrebbe dire che l'efficacia di un SPL esprime *il raggiungimento di livelli di diffusione e qualità del servizio adeguati alle esigenze degli utenti e della comunità, a condizione di un impiego delle risorse sostenibile nel medio-lungo termine*. Il concetto di efficacia, come si può riconoscere, è poliedrico, difficilmente sintetizzabile, mentre da una visione complementare di diversi indicatori si può esprimere un giudizio completo. In questa sezione si richiamano le principali dimensioni di un'erogazione del SPL efficace, ovvero *responsive*.

In primo luogo, l'efficacia di un SPL implica la *qualità tecnica* del servizio. Essa, per maggiore precisione, può essere distinta nei seguenti elementi.

- *Affidabilità*, ovvero continuità nell'erogazione, senza comportare un deterioramento della qualità della risorsa erogata (CPB, 2004). Indicatori tipici sono la durata e il numero delle interruzioni.
- *Proprietà fisiche della risorsa o del vettore erogato*, ovvero mantenimento dei parametri caratteristici del servizio ai valori di riferimento, quali le caratteristiche organolettiche dell'acqua addotta o depurata, la pressione del gas distribuito, la tensione dell'energia elettrica. Questa dimensione richiede naturalmente adeguati indicatori dello scostamento dei parametri rispetto ai valori standard.
- *Sicurezza dell'erogazione*, molto importante se si pensa, ad esempio, ai rischi per persone e cose associati alle reti che trasportano

- gas ed energia elettrica in contesti urbani o al trasporto con mezzi pubblici o ai rischi di una contaminazione degli acquedotti.
- La *qualità commerciale* si distingue dalla qualità tecnica in quanto fa riferimento alla gestione dei rapporti con il cliente. In questo caso indicatori quali i tempi di risposta alle richieste di attivazione del servizio di intervento, di informazione, oppure indicatori di *customer satisfaction* identificano e misurano il livello di qualità commerciale, unitamente alla disponibilità di certificazioni specifiche.

Accanto al tema dell'efficacia, come richiamato in Tabella 2.1, esistono altre dimensioni che completano l'insieme degli obiettivi dell'utente di SPL: l'*affordability*, che esprime l'accessibilità economica per tutti i cittadini/utenti, attraverso un sistema di tariffazione al posto di un regime di prezzi di mercato o anche attraverso il riconoscimento di sussidi all'azienda; l'*equità nell'accesso* al servizio, molto importante in caso di svantaggi di reddito o di localizzazione geografica; la *sicurezza degli approvvigionamenti*, aspetto che riguarda soprattutto la fase di importazione, generazione e trasmissione dei vettori energetici, e l'approvvigionamento dell'acqua, una condizione necessaria per la continuità dell'erogazione dei servizi.

Mentre la qualità e la diffusione del servizio sono affidate alle specifiche condotte alla PU e ne condizionano la gestione, il perseguimento dell'*affordability* e dell'*equità* richiedono interventi specifici del legislatore e del regolatore. Come verrà discusso nel seguito del capitolo, sono dunque l'affidabilità, la qualità tecnica, la sicurezza e la diffusione le dimensioni più sfidanti per il gestore della PU.

2.6. Infrastrutture ed efficacia verso l'utente

La presenza di opere civili, reti e impianti determina le condizioni a cui è possibile diffondere il servizio tra la generalità dei cittadini e assicurare la qualità del servizio in particolare con riferimento alla continuità e alla sicurezza della fornitura e con livelli di prestazione adeguati ai migliori standard. In particolare, al di là della nota condizione di monopolio naturale nella gestione delle infrastrutture (Growitsch *et al.*, 2009), va ricordato che le infrastrutture sono inevitabilmente soggette nel tempo a un rischio di deterioramento della propria funzionalità e quindi della qualità tecnica del servizio (paragrafo 2.3).

In condizioni di utilizzo standard, infatti, è possibile osservare nel tempo un degrado delle infrastrutture locali dovuto a fattori esogeni (chimici, meccanici o di altra origine), quali la corrosione delle tubature d'acciaio, le falle nelle reti del gas interrate, i problemi delle reti elettriche dovuti a trinciatura incidentale o deformazione termica, il logoramento di alcune parti dei sistemi di trasporto per fenomeni di attrito. A questi fenomeni naturali si aggiungono gli «usi impropri» da parte dei consumatori/cittadini. Contribuiscono al decadimento delle infrastrutture locali comportamenti diversi, quali, ad esempio, il collegamento di apparati e impianti fuori standard al sistema elettrico o del gas, il conferimento improprio di rifiuti durante la raccolta, lo scarico di materiale pericoloso nelle condotte fognarie, gli atti vandalici contro infrastrutture del trasporto pubblico. In altre parole, il deterioramento nel tempo, di per sé inevitabile, può essere accelerato o amplificato dall'*open-access*, da un uso intenso della rete stessa, e dai menzionati usi impropri. In particolare, le congestioni della rete possono creare interruzioni dell'erogazione e guasti di vario tipo che ne diminuiscono la funzionalità. Questi eventi stressano la rete e ne velocizzano il processo di degrado.

Per questa ragione sono necessarie due attività che hanno quale oggetto le infrastrutture locali ma che richiedono capitale umano specializzato e apposite strutture organizzative. Nel breve periodo, la qualità del servizio richiede buone pratiche di *Operation and Maintenance* (O&M). Nel lungo periodo, la qualità e la diffusione del servizio sono migliorate con opportune attività di investimento per la sostituzione, l'ampliamento e la modernizzazione delle infrastrutture.

2.6.1. Le attività di O&M

Alti livelli di qualità tecnica della rete, come richiamato in precedenza, richiedono un intervento continuo per contrastare il deterioramento delle infrastrutture e dell'efficacia dell'erogazione del servizio. Le attività di O&M rispondono essenzialmente a questo obiettivo, sia nel caso di attività operative dirette, sia in caso di investimenti a scopo manutentivo. Ci sono interventi finalizzati al semplice mantenimento o ristabilimento della funzionalità della rete; o anche per un miglioramento della qualità del servizio. Ci sono poi interventi di emergenza per la riparazione della rete, attraverso, per esempio, la sostituzione di parti danneggiate o rovinate della stessa (Ostrom *et al.*, 1993).

2.6.2. Progettazione di alto livello degli investimenti

Con il concetto di progettazione di alto livello dell'investimento (*high level design*), si indicano le attività di pianificazione, di finanziamento e di progettazione tecnica relative all'investimento, condizioni essenziali per la realizzazione degli investimenti. Un adeguato tasso di investimento in nuove infrastrutture aumenta la capacità delle reti e degli impianti, evitando che l'uso intensivo o fenomeni di congestione aumentino la velocità del deterioramento. Inoltre, l'adeguatezza delle forniture, della progettazione e della costruzione degli investimenti, così come la modernizzazione delle infrastrutture attraverso l'utilizzo di apparati e sistemi avanzati, permettono di contenere il tasso di deterioramento dell'infrastruttura. Ciò comporta, a catena, la riduzione della frequenza dei problemi di erogazione e un contenimento degli stessi costi di o&m, a condizione che non si verifichino usi impropri (Ostrom *et al.*, 1993).

La progettazione di una nuova infrastruttura non presenta solo un profilo tecnico, bensì include scelte di pianificazione con riguardo ai tempi di entrata in esercizio, alla localizzazione e alla dimensione dell'investimento. Inoltre nella progettazione di alto livello riveste un ruolo centrale l'aspetto finanziario dell'investimento. La valutazione economica del processo di realizzazione dell'infrastruttura e della successiva gestione, seguita da una pianificazione attenta delle risorse necessarie e disponibili all'inizio dell'investimento e negli anni successivi, sono tra le condizioni essenziali per la scelta delle alternative tecniche e organizzative. Sarebbe, infatti, fallimentare la costruzione di un'infrastruttura di alta qualità tecnica, ma con successivi costi di manutenzione insostenibili: il deterioramento dell'infrastruttura seguirebbe incontrollato. Per questa ragione un ottimo livello di design, se seguito da una realizzazione adeguata alla progettazione, incide sulla sostenibilità nel tempo della qualità tecnica delle infrastrutture.

2.7. Stakeholder locali, attività di o&m e progettazione degli investimenti

La responsabilità nelle attività di o&m e di progettazione di alto livello è certamente in capo alle PU. Tuttavia, lo stretto legame tra infrastruttu-

re e territorio (comunità cittadini, imprese) condiziona tali attività. Lo svolgimento delle attività operative e di investimento e il raggiungimento di un idoneo livello di efficacia sono perciò responsabilità delle PU, ma richiedono il contributo dei vari stakeholder che in qualche modo sono legati alle infrastrutture. Richiamando Monstadt (2009), le infrastrutture locali, infatti, danno una fisionomia precisa al territorio, ma il loro stesso sviluppo è a propria volta plasmato dalla società, portatrice di risorse e conoscenza necessarie e indispensabili per l'erogazione del servizio e lo sviluppo delle infrastrutture.

La PU è naturalmente depositaria della conoscenza tecnica che le permette non solo di costruire nuove infrastrutture e praticare la manutenzione ordinaria e straordinaria, ma anche di pianificare nel lungo periodo gli investimenti necessari per una erogazione efficace del SPL. Come anticipato, tuttavia, per lo svolgimento appropriato di tali attività, la PU necessita di altre risorse. Senza pretese di esaustività e rimandando ai Capitoli 8-10 per un approfondimento, si possono citare:

- la conoscenza dettagliata sui bisogni e sui consumi attuali e futuri detenuta dai cittadini/utenti;
- la conoscenza dettagliata sull'entità e le forme dei possibili costi ambientali di una infrastruttura, ancora detenuta dai cittadini;
- i diritti d'uso del terreno e delle risorse naturali quali l'acqua, input indispensabili per alcuni SPL, e i diritti di proprietà sull'ambiente, detenuti da cittadini singoli e dagli enti locali.

Per la PU è indispensabile accedere alle conoscenze diffuse e acquistare i diritti d'uso di terreni e di altre risorse ambientali. Tuttavia, come argomenterà il paragrafo 2.8, le relazioni contrattuali e le stesse eventuali relazioni di autorità con i detentori di tali risorse presentano complessità e inefficienze di varia natura o, in breve, presentano costi di transazione.

Più in particolare, occorre notare che i cittadini intesi come utenti, anzitutto, hanno un ruolo decisivo: in primo luogo, i bisogni e le necessità legate ai tempi e alle modalità dell'erogazione dipendono evidentemente da loro. *Ex post*, sono gli unici a poter esprimere consapevolmente una valutazione dell'efficacia del SPL erogato: la PU ha bisogno di raccogliere tali informazioni attraverso gli strumenti adatti, non essendoci, dato il monopolio dell'offerta, sufficienti meccanismi di scelta ed, eventualmente, di *exit* per il consumatore. La comunità, insie-

me di cittadini, è depositaria in generale di informazioni e conoscenza sui bisogni locali relativi al servizio, ma anche sulle esternalità che possono emergere a seguito di un investimento infrastrutturale. Trascurare tale conoscenza può comportare dei rischi non solo in termini di accettabilità sociale dell'infrastruttura, ma anche, in certi casi, di attività di o&m e di una progettazione della stessa opera inappropriate. Parte di questa conoscenza viene naturalmente rappresentata, «delegata», all'autorità politica locale, la quale spesso, in particolare in casi di *facilities* conflittuali, ha la responsabilità di coniugare l'interesse generale con i costi sociali e ambientali che una parte della comunità è costretta a pagare (Capitolo 10).

La consapevolezza che la conoscenza e le altre risorse necessarie siano diffuse, tuttavia, non può cancellare la distinzione di livelli di responsabilità e di competenza. Molti problemi nascono dalla trascuratezza del fatto che anche la responsabilità dovrebbe essere altrettanto diffusa. Si assiste, per esempio, ad atteggiamenti di assoluto favore o assoluta opposizione alla realizzazione di alcuni investimenti: se, talvolta, certi interventi infrastrutturali vengono particolarmente sponsorizzati dalle PU o dagli enti locali come necessari, in altri casi si sottovaluta l'urgenza delle infrastrutture (si pensi al caso degli impianti di smaltimento sostenibile dei rifiuti urbani). In molti casi la progettazione dell'infrastruttura e l'informazione alla popolazione non sono state particolarmente accurate, provocando un irrigidimento della comunità locale e lo sviluppo della sindrome Nimby (Not In My Back Yard). Quando la sindrome Nimby si manifesta insieme alla sindrome Nimey (Not In My Election Year), raccogliendo, in aggiunta, l'appoggio dei governi locali, la realizzazione di infrastrutture spesso importanti può subire ritardi o addirittura il blocco definitivo.

2.8. Costi di transazione nell'esercizio dei servizi pubblici locali e nella progettazione degli investimenti

Per le ragioni discusse in 2.7, le attività di o&m e di *high level design* delle infrastrutture locali sono strutturalmente associate alla necessità di accedere a risorse e conoscenze diffuse. Le relazioni con i detentori di tali risorse sono segnate tuttavia da costi di transazione la cui rilevanza, ai fini dell'efficacia dell'infrastruttura e del servizio è notevole.

Servizi pubblici locali: infrastrutture ed efficacia verso la persona e la città 49

Ostrom *et al.* (1993) individuano una possibile tripartizione di questi costi:

- costi di informazione;
- costi di coordinamento;
- costi strategici.

2.8.1. Costi di informazione

I costi di informazione nelle attività di O&M nascono dall'incapacità di prevedere con certezza gli esiti di una mancata o cattiva manutenzione. Tali effetti sono incerti in relazione al loro stesso verificarsi, al tempo di accadimento, all'entità del danno. Poiché il problema tenderà ad emergere nel lungo periodo, l'identificazione delle reali responsabilità appare complessa. La riduzione della qualità può essere dovuta tanto ad attività inaccurate di esercizio o alla mancata manutenzione quanto a usi impropri o a cause esterne. Inoltre, le attività di O&M si basano su un'organizzazione assai articolata degli operatori, caratterizzata da *team production*. L'effettiva responsabilità del degrado non è sempre verificabile.

Anche nell'attività di progettazione delle infrastrutture, i costi di informazione hanno elevata incidenza. Le infrastrutture locali, infatti, non sono identiche e replicabili nello spazio e nel tempo: la loro progettazione richiede un'approfondita conoscenza delle abitudini e delle esigenze della popolazione, delle specificità del territorio ambientali e geografiche, della storia dell'area interessata, delle esternalità che vengono percepite, tutti elementi in parte variabili (caratteristiche *time-* e *place-specific* alla Von Hayek). Più in dettaglio, per esempio, si possono richiamare: «local social and physical environmental characteristics [...] various types of production strategies employed in a region [...] human and physical capital presently underutilized in an area» (Ostrom *et al.*, 1993, p. 50). Pertanto, nessuna generalizzazione è possibile nel design delle infrastrutture locali; al contrario, occorre l'incontro tra le conoscenze *time-* e *place-specific* e la conoscenza tecnica che è invece patrimonio della PU. Il rischio di considerare solo aspetti tecnici e non sostenere questi costi di informazione è quello di creare le cosiddette «cattedrali nel deserto» o, per dirla come Ostrom, «opere meravigliose che marciscono inutilizzate e consumano più risorse di quante ne producano» (1993, p. 52). La conoscenza delle caratteristiche *time-* e

place-specific appare difficilmente ottenibile attraverso scambi di mercato con i detentori delle informazioni o con atti di autorità. Restano dunque asimmetrie informative importanti.

2.8.2. Costi di coordinamento

I costi di transazione includono una seconda categoria, i costi di coordinamento, presenti anch'essi sia nelle attività operative sia nel design degli investimenti. Nel caso delle attività di O&M, i costi di coordinamento sono un'ulteriore aggravante dei costi di informazione: come anticipato, l'O&M è caratterizzata infatti da *team production*. La riduzione dell'impegno da parte di un solo operatore può avere conseguenze assai importanti, fino all'interruzione del servizio. In secondo luogo, le infrastrutture sono interconnesse, spesso, ad altre infrastrutture che non sono sotto controllo della stessa PU. Tuttavia il danno su una delle infrastrutture dovuta alla cattiva o mancata manutenzione di un gestore coinvolge anche gli altri, oppure può essere ad altri attribuita. Allo stesso modo, nei progetti di investimento, la conoscenza «diffusa» si traduce nella necessità di coinvolgere più attori, a titolo diverso e in modalità diverse, al fine di raccogliere informazioni per progettare al meglio l'infrastruttura, di accedere al finanziamento e anche di fruire di eventuali compensazioni e mitigazioni richieste dal verificarsi di esternalità negative.

La presenza di costi di coordinamento si traduce pertanto nella necessità di cooperazione fra più attori, ma i costi di informazione comportano difficoltà a scrivere contratti completi. Sia per l'O&M, sia per gli investimenti, è necessaria l'azione congiunta di più soggetti indipendenti e in generale la collaborazione. Così non è possibile definire in maniera completa nei contratti tra cittadini e PU (contratti di servizio) la responsabilità in caso di riduzione della qualità o contratti che definiscano le compensazioni destinate alle singole «vittime» di effetti ambientali nocivi di una nuova infrastruttura.

2.8.3. Costi strategici

Il cosiddetto *shrinkage* è tra i principali costi strategici che emergono nelle attività operative e di investimento. Si tratta di un comportamento opportunistico che deriva direttamente dalla presenza di costi di informazione e costi di coordinamento. Date le caratteristiche di *team production* e interconnessione tra le reti, il singolo operatore o il gesto-

re che dovesse risparmiare sulla manutenzione (favorendo fenomeni di gestione o di deterioramento delle reti), difficilmente potrebbe essere identificato e pertanto pagherebbe solo in piccola parte, e non sempre, per il danno generato. Scegliere la strada di non praticare una buona manutenzione perché il risparmio immediato resta superiore agli eventuali costi successivi, resta perciò un'opzione tristemente «vantaggiosa» (Künneke, Finger, 2009; Ostrom *et al.*, 1993). Allo stesso modo una progettazione inadeguata ha effetti deleteri nel lungo periodo, ma difficilmente è possibile dimostrare la responsabilità di chi progetta l'investimento e non anche di altri gestori di sistemi interconnessi o di chi lo gestisce. Inoltre, in caso di affidamento del servizio con gara, il gestore attuale, incerto di vincere un rinnovo dell'assegnazione, potrebbe ridurre gli investimenti per il timore di non realizzarne il valore residuo in caso di mancato rinnovo dell'affidamento; tale comportamento potrebbe non essere necessariamente riconosciuto come una infrazione del contratto di servizio, data la presenza di costi di informazione. Infine, in caso di diretto coinvolgimento dello Stato o degli enti locali, i costi strategici potrebbero aumentare per effetto del rischio di corruzione o di *rent-seeking* da parte di burocrati o di politici (Shleifer, Vishny, 1994).

In sintesi, le infrastrutture locali sono ampiamente esposte al degrado della qualità tecnica. Sono dunque necessarie una corretta manutenzione e un'adeguata progettazione di nuovi investimenti. Tuttavia la realizzazione di tali attività comporta l'insorgere di costi di transazione, nella fattispecie costi di informazione, di coordinamento e strategici, e richiedono la ricerca degli assetti istituzionali e di comportamenti relazionali che riducano al minimo il loro effetto. A questo obiettivo sono dedicati i capitoli successivi e in particolare i Capitoli 6 e 7 (non profit utility), 10 (collaborazione nei progetti di investimento) e 11 (relazione tra utente e operatore nell'erogazione del servizio).

2.9. Conclusioni

Il capitolo ha messo in evidenza come il settore dei SPL presenti complessità sostanziali, intrinseche alla natura delle attività e relative alla molteplicità dei portatori di interesse. L'approccio *citizen&consumer-centred* offre una chiave di lettura di questa complessità e per-

mette di identificare una definizione chiara di servizio «pubblico» (destinato alle persone e alla comunità) e «locale» (la domanda e l'offerta sono caratterizzate localmente; inoltre l'erogazione stessa del servizio richiede una prossimità all'utenza). Le infrastrutture locali, strumento essenziale per l'erogazione e la prossimità all'utenza, e la loro *governance*, assumono in questo modo una centralità fondamentale.

La complessità delle caratteristiche dei SPL si riflette nella complessità del sistema di attori che ruota attorno a queste attività: un ambiente multi-stakeholder la cui gestione richiede una prospettiva gestionale responsabile; ancora una volta in ottica *citizen&consumer-centred*, occorre valorizzare come primo obiettivo l'efficacia del servizio verso gli utenti, cercando, al contempo, di perseguire gli obiettivi degli altri portatori di interesse. Se, come da definizione fornita, la caratteristica essenziale dei SPL è la rete di infrastrutture, allora la qualità del SPL per l'utente passa dalla qualità tecnica delle infrastrutture locali. Le attività di O&M e gli investimenti a scopo sia manutentivo che di ampliamento e modernizzazione delle reti e degli impianti assumono un'importanza strategica che è sempre più drammaticamente evidente nella misura in cui gli investimenti in questo settore si riducono, e la qualità rischia di peggiorare. D'altra parte la complessità del sistema si riflette nella presenza di diversi costi di transazione. La conoscenza del settore, delle caratteristiche delle reti, degli stakeholder e dei costi di transazione, è allora condizione necessaria per l'individuazione di modelli istituzionali e pratiche gestionali che possano minimizzare i costi e massimizzare l'obiettivo di efficacia della PU.

Riferimenti bibliografici

- Archibugi D., Ciccarone G., Marè M., Pizzetti B., Violati F. (2000), «Relazioni triangolari nell'economia dei servizi pubblici», *Economia Pubblica*, 30 (5), pp. 47-82.
- Bardelli L. (2005), *La gestione dei servizi pubblici locali e il governo del territorio*, in Polidori P. (2005).
- Berliant M., Konishi H. (2000), «The Endogenous Formation of a City: Population Agglomeration and Marketplaces in a Location-specific Production Economy», *Regional Science and Urban Economics*, 30 (3), pp. 289-324.

- Boitani A., Petretto A. (2002), *I servizi pubblici locali tra governance locale e regolazione economica*, in Robotti L. (2002).
- Carpita M., D'Ambra L., Vichi M., Vittadini G. (a cura di) (2006), *Valutare la qualità. I servizi di pubblica utilità alla persona*, Guerini e Associati, Milano.
- Clifton J., Comin F., Diàz-Fuentes D. (2004), «Reconceptualizing Public Services after Integration: State, Markets and Entitlements in the European Union», *UNU-CRI e-Working Papers W-2004-8*.
- Commissione Europea (2003), *Libro verde sui servizi di interesse generale*.
- CPB - Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2004), «Better Safe than Sorry? Reliability Policy in Network Industries», *CPB Document 73*, Amsterdam.
- Cronon W. (1991), *Nature's Metropolis: Chicago and the Great West*, Norton, New York.
- Elefanti M. (2006), *L'evoluzione delle imprese pubbliche locali. Il caso Eni*, Il Mulino, Bologna.
- Freeman R.E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman Publishing, London.
- Frischmann B.M. (2007), «Infrastructure Commons in Economic Perspective», *First Monday*, 4 giugno, http://firstmonday.org/issues/issue12_6/frischmann/index.html.
- Graham S. (2000), «Introduction: Cities and Infrastructure Networks», *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (1), pp. 114-119.
- Grigg N. (2010), *Infrastructure Finance: The Business of Infrastructure for A Sustainable future*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken (NJ).
- Growitsch C., Jamasb T., Pollitt M. (2009), «Quality of Service, Efficiency and Scale in Network Industries: An Analysis of European Electricity Distribution», *Applied Economics*, 41 (20), pp. 2555-2570.
- Hart O., Shleifer A., Vishny R.W. (1997), «The Proper Scope of Government: Theory and An Application to Prisons», *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), pp. 1127-1161.
- Hochman O. (1997), «More on Scale Economies and Cities», *Regional Science and Urban Economics*, 27 (4), pp. 373-397.

- Krugman P. (1995), *Geografia e commercio internazionale*, Garzanti, Milano.
- Künneke R., Finger M. (2009), «The Governance of Infrastructures as Common Pool Resources», Paper presentato nel corso del quarto «Workshop on the Workshop» (wow4), 2-7 giugno 2009, a Bloomington (IA).
- Le Grand J. (2007), *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton University Press, Princeton.
- Massarutto A. (2009), «La regolazione economica dei servizi idrici», *IEFE Research Report*, 1.
- McFarlane C., Rutherford J. (2008), Political Infrastructures: Governing and Experiencing The Fabric of The City», *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (2), pp. 363-374.
- Monstadt J. (2009), «Conceptualizing The Political Ecology of Urban Infrastructures: Insights from Technology and Urban Studies», *Environment and Planning*, 41 (8), pp. 1924-1942.
- Ostrom E. (1994), «Neither Market Nor State: Governance of Common-Pool Resources in the Twenty-First Century», *International Food Policy Research Institute, Lecture Series n. 2*.
- Ostrom E., Ostrom V. (1977), «Public Economy Organization and Service Delivery», paper preparato per il «Financing the Regional City Project» del «Metropolitan Fund», Dearborn University of Michigan.
- Ostrom E., Schroeder L., Wynne S. (1993), *Institutional Incentives and Sustainable Development. Infrastructure Policies in Perspective*, Westview Press, Boulder.
- Polidori P. (a cura di) (2005), *Politiche locali e organizzazione dei servizi pubblici economici*, Franco Angeli, Milano.
- Prabhakar R. (2004), «Do Public Interest Companies form a Third Way within Public Services?», *The British Journal of Politics & International Relations*, 6 (3) pp. 353-369.
- Robotti L. (a cura di) (2002), *Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali*, Il Mulino, Bologna.
- Rutherford J. (2005), «Networks in Cities, Cities in Networks: Territory and Globalization Intertwined in Telecommunications Infrastructure Development in Europe», *Urban Studies*, 42 (13), pp. 2389-2406.

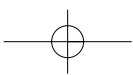
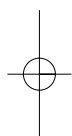
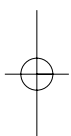
Servizi pubblici locali: infrastrutture ed efficacia verso la persona e la città 55

Senn L. (2008), «Gestione delle utilities tra tariffe, costi e investimenti», Fondazione per la Sussidiarietà, atti del corso «Sussidiarietà e public utilities», 16 maggio, Pescara.

Shleifer A., Vishny R. (1994), «Politicians and Firms», *The Quarterly Journal of Economics*, 109 (4), pp. 995-1025.

Sternberg E. (1998), *Corporate Governance: Accountability in the Marketplace*, Institute of Economic Affairs, London.

Von Hayek F. (1945), «The Use of Knowledge in Society», *American Economic Review*, 35 (4), pp. 519-530.



Capitolo terzo

Definizioni giuridiche di «servizio pubblico»

*Luca Geninatti, Luca Guffanti
e Alberto Sciumé*

3.1. Premessa metodologica sulle definizioni¹

Le definizioni scientifiche possono essere *formulate* o *ricostruite*: nel primo caso si compie un'operazione di tipo prescrittivo, perché si *formula*, proponendola, la definizione ritenuta più appropriata, nel secondo di natura descrittiva, perché ci si limita a *ricostruire*, con metodo ricognitivo, definizioni formulate da altri.

Nella scienza del diritto il quadro si complica, perché le definizioni nel diritto possono appartenere a due generi: definizioni che potremmo chiamare *dottrinali* e definizioni che potremmo chiamare *normative*.

Entrambe sono definizioni prescrittive, ma si differenziano per il soggetto che le formula: le definizioni *dottrinali* sono quelle proposte dagli studiosi, le definizioni *normative* sono quelle adottate dal diritto positivo (ossia dal legislatore).

In astratto, dunque, a proposito di definizioni la scienza giuridica può:

- formulare definizioni *dottrinali*,
- ricostruire definizioni *dottrinali*, oppure
- ricostruire definizioni *normative*.

¹ Per più ampi approfondimenti si rinvia a A. Belvedere, M. Jori, L. Lantella, *Definizioni giuridiche e ideologie*, Giuffrè, Milano 1979.

Gli studiosi non possono ovviamente formulare definizioni *normative*, dato che questo è un compito – per definizione! – del legislatore.

Le pagine che seguono si propongono di svolgere un'attività meramente analitica e ricognitiva, e dunque si occupano per la quasi totalità di ricostruire le definizioni, *dottrinali e normative*, di «servizio pubblico».

In conclusione, per la verità, sarà proposta una definizione *stipulativa* di «servizio pubblico», utile unicamente ai fini di questo scritto.

Le definizioni *stipulative* possono essere *dottrinali* o *normative*, ma mentre le definizioni *dottrinali* possono anche non essere stipulative (la definizione di «codice civile», ad esempio, non è stipulativa, perché vale anche al di fuori della cerchia di soggetti che l'hanno formulata), le definizioni *normative* sono solo stipulative, perché il legislatore non ha il potere di conformare la realtà se non attribuendo qualifiche giuridicamente rilevanti agli istituti che introduce nell'ambito dei soggetti tenuti all'osservanza delle regole che esso pone.

La definizione *dottrinale e stipulativa* che si trova alla fine di queste pagine non smentisce, in realtà, il carattere meramente *descrittivo* dell'approccio che qui si adotta, e ciò perché – come si vedrà – quella definizione è il risultato di un'operazione di *isolierung* delle diverse definizioni che si sono rinvenute nello svolgimento dell'attività ricognitiva: essa, dunque, sarà una definizione *dottrinale, stipulativa e ricostruita*, non formulata.

Il fatto che dalla ricognizione delle definizioni *dottrinali* e di quelle *normative* che saranno descritte si ricavi, alla fine, una definizione *stipulativa* richiede un'ultima precisazione.

Infatti, solo dalle definizioni *dottrinali* possono essere ricavati elementi utili a costruire, o sintetizzare, altre definizioni, mentre ciò non può accadere a partire da definizioni *normative*.

Le due categorie, infatti, proprio in ragione della diversità che le separa (*i.e.*: il soggetto da cui promanano), posseggono anche questa peculiare differenza: le definizioni *dottrinali* si propongono di illustrare elementi caratteristici del *definendum*, mentre le definizioni *normative* servono unicamente a delimitare l'insieme delle fattispecie cui si riferisce l'istituto definito.

Così, per esempio, mentre la definizione *dottrinale* di «contratto» si propone di chiarire quali sono i profili che caratterizzano il concetto, la definizione *normativa* di «contratto» (art. 1321 c.c.) serve unicamente a chiarire che la disciplina dettata dal codice civile per i contratti si

applica solo a quelle fattispecie che presentano le caratteristiche dettate dall'art. 1321 c.c.

Per conseguenza, le definizioni *normative* non sono in grado di dire nulla sulle caratteristiche del *definendum*, perché in realtà esse non sono definizioni vere e proprie, ma solo delimitazioni del campo di applicazione di una disciplina.

Questo significa che dalle definizioni *normative* non si può ricostruire una definizione *dottrinale*, o, comunque, una definizione che pretenda di dire qualcosa a proposito del *definendum*; dunque, la definizione *dottrinale, stipulativa e ricognitiva* che si rinverrà al termine di queste pagine risulterà tratta *soltanto* dalle definizioni *dottrinali*, non anche da quelle *normative*, che, sul punto, non sono euristicamente utili.

Invero, nella stratificazione della scienza giuridica questa accortezza non è sempre osservata, e accade di frequente che definizioni che pretendono di essere *dottrinali* attingano in realtà a definizioni *normative*: questo fa sì che una ricostruzione di definizioni *dottrinali* continui a contenere, come vizio derivato, anche elementi che provengono invece da definizioni *normative*.

In questo scritto questa distorsione metodologica non è stata corretta, dato il carattere meramente ricognitivo della ricerca, però deve essere considerata all'atto di assumere la definizione *stipulativa* che verrà indicata.

3.2. Nozione di «servizio pubblico»

3.2.1. Definizioni «dottrinali»

Analizzando la nozione di «servizio pubblico», la dottrina² ha evidenziato in primo luogo che essa si caratterizza per il fatto di designare un'attività non autoritativa della pubblica amministrazione, che si con-

² Sulla nozione di pubblico servizio si vedano i contributi apportati da: R. Giovagnoli, *Il contenzioso in materia di servizi pubblici*, Giuffrè, Milano 2004; E. Scotti, *Il pubblico servizio tra tradizione nazionale e prospettive europee*, CEDAM, Padova 2003, pp. 36 sgg.; E.M. Sciso, *Il pubblico servizio*, Milano 2003; G. Napolitano, *I servizi pubblici e rapporti di utenza*, CEDAM, Padova 2001; R. Villata, *Pubblici servizi, discussioni e problemi*, Giuffrè, Milano 2001; V. Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino 2000, p. 47 sgg.; R. Garofoli, «I servizi

trappone alle attività funzionali e si svolge mediante l'erogazione di attività di prestazione in favore dei cittadini.

Mentre la funzione amministrativa si esercita attraverso l'utilizzo, da parte dell'amministrazione, di pubblici poteri, nei cui confronti il destinatario si pone in una posizione di soggezione, il servizio pubblico si concretizza sempre in prestazioni svolte a favore degli utenti.

Nello sviluppare tale concetto, la dottrina si è poi suddivisa in due indirizzi, che hanno assunto il nome di *teoria soggettiva* e *teoria oggettiva*.

La teoria soggettiva. Secondo la teoria soggettiva³, risalente ai primi interventi normativi in materia, il servizio pubblico costituisce un'attività non autoritativa, assunta da un pubblico potere, gestita direttamente dalla pubblica amministrazione oppure da un privato, dove la titolarità del servizio deve sempre fare capo all'amministrazione medesima. Sulla base di tale impostazione ben si comprende come lo strumento principe utilizzato dall'amministrazione, nelle ipotesi in cui la gestione del servizio venga affidata ai privati, sia rappresentato dall'adozione di provvedimenti concessori, nei quali si verifica la traslazione dell'esercizio del diritto mentre la titolarità rimane in capo alla pubblica amministrazione.

pubblici», in F. Caringella, G. De Marzo, F. Della Valle, R. Garofoli, *La nuova giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*, Giuffrè, Milano 2000, pp. 52 sgg.; C. Volpe, «I servizi pubblici», in V. Cerulli Irelli, *Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla legge 21 luglio 2000 n. 205*, Giappichelli, Torino 2000, p. 91; V. Parisio, «Servizi pubblici e Monopoli», in E. Picozza (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico dell'economia*, Maggioli, Rimini 1997. Da ultimo, di interesse, E. Zanelli, «Servizi pubblici locali e Corte costituzionale: un passo avanti e due indietro», in *Corriere giur.*, 2005, p. 133. Secondo E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2000, p. 618, «Il servizio pubblico è la complessa relazione che si instaura tra soggetto pubblico ed utenti, avente ad oggetto le prestazioni di cui il primo, predefinendone i caratteri attraverso la individuazione del programma del servizio, garantisce, direttamente o indirettamente, l'erogazione, al fine di soddisfare in modo continuativo i bisogni della collettività di riferimento. Il servizio è dunque «pubblico» in quanto reso al pubblico e per la soddisfazione dei bisogni della collettività, nonché in ragione del fatto che un soggetto pubblico lo assume come doveroso».

³ Fra gli autori che accolgono la teoria così detta soggettiva della nozione di servizio pubblico si vedano in particolare: R. Villata, *Pubblici servizi*, cit., pp. 10 sgg.; V. Parisio, *Servizi pubblici e Monopoli*, cit., pp. 687 sgg.; R. Cavallo Perin, *Comuni e province nella gestione dei servizi pubblici*, Jovene, Napoli 1993, pp. 33 sgg.; F. Merusi, «Servizio pubblico», in *Nss. Dig. It.*, vol. xvii, 1970, pp. 218 sgg.; A. Di Valles, «I servizi pubblici», in V.E. Orlando (a cura di), *Primo Trattato Completo di diritto amministrativo italiano*, vol. vi, parte I, Società Editrice Libreria, Milano, 1930, pp. 377 sgg.

Tale concezione non è andata esente da critiche, rivelandosi ben presto inadatta a rispondere alle esigenze nate dall'evoluzione del quadro ordinamentale e dal progressivo passaggio, da forme dirette di intervento pubblico nell'economia, a forme in cui la pubblica amministrazione non si limita a concedere la gestione dell'attività ai privati, ma la assegna, anche sotto il profilo della titolarità, attraverso strumenti di regolamentazione, indirizzo e controllo⁴.

La teoria oggettiva. A seguito dell'entrata in vigore della Costituzione e soprattutto dell'art. 43, si è passati da una concezione soggettiva di servizio pubblico a una concezione oggettiva, che risulta essere, attualmente, quella prevalente⁵.

In base a tale nozione il servizio pubblico comprende tutte le attività svolte da qualsivoglia soggetto, riconducibili a un ordinamento di settore, sottoposte cioè a controllo, vigilanza o a mera autorizzazione da parte di una pubblica amministrazione. Ai fini dell'individuazione delle attività suscumbibili sotto la nozione di servizio pubblico, vengono in rilievo quelle che, per la loro rilevanza sociale, sono suscettibili di individuazione e di disciplina diversa dagli altri comuni servizi. Spetta, quindi, al legislatore selezionare le attività da qualificare come servizio pubblico sulla base della loro rilevanza collettiva.

Quando si parla di servizi pubblici, si fa riferimento, perciò, a tutte quelle figure, tipizzate per legge, che si distinguono dalle altre per la doverosità che assumono ai fini della soddisfazione di interessi collettivi⁶.

⁴ R. Garofoli, «Il riparto di giurisdizione in materia di servizi pubblici», in F. Caringella, R. Garofoli (a cura di), *Trattato di giustizia amministrativa*, Tomo I: F. Caringella, R. De Nictolis, R. Garofoli, V. Poli, *Il riparto di giurisdizione*, Giuffrè, Milano 2008, e ora su www.giustizia-amministrativa.it.

⁵ L'art. 43 della cost. prevede che, «a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di interesse generale». Questa norma ha dato particolare impulso alla teoria cosiddetta oggettiva della nozione di pubblico servizio, in quanto ammette l'eventualità di una gestione dei servizi pubblici essenziali a opera dei privati e anche la possibilità del trasferimento della titolarità dei servizi medesimi a organismi di natura giuridica privata, come le menzionate comunità di lavoratori o di utenti.

⁶ C. Volpe, *I servizi pubblici*, cit., p. 95.

La dottrina è così giunta a individuare gli indici di riconoscimento della pubblicità del servizio, identificandoli nella coesistenza di tre presupposti:

- il risultato dell'attività deve consistere in una prestazione;
- per la gestione del servizio deve esistere un'organizzazione stabile con un controllo pubblico che assicuri un livello minimo di erogazione;
- l'attività deve essere diretta alla soddisfazione immediata dei bisogni dell'utenza⁷.

A fondamento della nozione oggettiva di servizio pubblico, vengono costantemente invocate le norme di diritto positivo riguardanti i servizi pubblici locali⁸: tuttavia, come si è visto nella premessa, questo è un atteggiamento metodologicamente errato, perché pretende di trarre da definizioni *normative* elementi utili a contrassegnare il *definendum*.

Sotto questo profilo, le indagini sulla delimitazione del campo di applicazione della definizione *normativa* di servizio pubblico hanno condotto – con una infelice sovrapposizione di piani – a costruirne una definizione *dottrinale* ricalcata, anziché sui caratteri del *definendum*, sui caratteri della legislazione regolativa del servizio pubblico.

⁷ D'interesse, al riguardo, il contributo dato dalla commissione di studio paritetica istituita dai presidenti della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, riunitasi tra i mesi di maggio e dicembre 2003, il cui resoconto è sintetizzato in R. Giovagnoli, *Il contenzioso in materia di servizi pubblici*, cit., p. 213.

⁸ L'art. 22 della l. n. 142/1990 – integralmente recepito dagli artt. 112 e 113 del d.lgs. n. 267/2000, e successivamente modificato dall'art. 35 della l. n. 448/2001, dall'art. 14 del d.l. n. 269/2003, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 326/2003, e dall'art. 4, comma 234, della l. n. 350/2003 – già nella sua formulazione originaria, prevedeva la costituzione di società di capitali a partecipazione pubblica locale, quale forma di espletamento del servizio, cui l'ente locale poteva ricorrere ogni qualvolta si rendesse opportuna la partecipazione di altri soggetti pubblici e privati. Alla luce di tale previsione, viene in rilievo il fatto che la titolarità e la pertinenza del servizio, almeno sotto il profilo formale, viene riconosciuta in capo a tali organismi e non alla pubblica amministrazione. Si è preso, quindi, atto che l'ordinamento prevede delle fattispecie di servizi pubblici dove manca l'elemento ritenuto essenziale dai fautori della cosiddetta teoria soggettiva al fine di qualificare un'attività come servizio pubblico, e cioè la titolarità del medesimo in capo alla pubblica amministrazione.

Si è perciò compiuto un percorso in un certo senso inverso: dalle teorie sull'applicabilità della normativa sui servizi pubblici si è ricavata la nozione di servizio pubblico.

È avvenuto così, ad esempio, a proposito del quesito se debbano comprendersi nella nozione di servizio pubblico soltanto quelle attività e prestazioni che l'amministrazione effettua per il soddisfacimento diretto dei bisogni della collettività, o anche quelle che raggiungono tale scopo in via indiretta e/o strumentale.

In giurisprudenza al riguardo si registrano due tendenze: l'una di tipo estensivo e pubblicistica, l'altra restrittiva e privatistica.

Secondo la prima, rientrano nelle attività di servizio pubblico, non solo quelle dirette al soddisfacimento dei bisogni dell'utenza, ma anche tutte quelle meramente strumentali⁹.

Di diverso avviso, invece, la giurisprudenza della Corte di Cassazione, attualmente prevalente. Le sezioni unite, con sentenza 30 marzo 2000, n. 71¹⁰, hanno evidenziato come tutte le attività strumentali alla gestione del servizio pubblico, ossia quelle che si collocano «a monte» di tale servizio, non rientrano nella sua nozione, poiché non vi è, in tale ipotesi, un'erogazione diretta e immediata di utilità alla collettività.

⁹ Si vedano per tutte Cons. Stato, sez. VI, 9 maggio 2001, n. 2605, in Cons. Stato, 2001, I, 1117; Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 23 luglio 2001, n. 410, in Cons. Stato, 2001, I, 1870; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 13 settembre 2001, n. 1650, in Trib. Amm. Reg., 2000, I, 3872; T.A.R. Sardegna, 1 dicembre 2000, n. 1221, in Trib. Amm. Reg., 2001, I, 720. Sempre in argomento, Cons. Stato, ad. plen., ord., 30 marzo 2000, n. 1, in *Giur. it.*, 2000, p. 2177, dove si afferma che, sulla base dei dati normativi esistenti nell'ordinamento, il servizio pubblico si deve individuare nell'attività di qualsiasi natura connessa alla cura di interessi collettivi, sia svolta da soggetti pubblici che da privati.

¹⁰ In *Urb. e app.*, 2000, 6, p. 602. La sentenza riguarda una controversia insorta tra una struttura farmaceutica e l'Azienda sanitaria locale (ASL), avente a oggetto il pagamento, da parte della ASL, di una fornitura di prodotti farmaceutici e sanitari. La Corte di Cassazione ha evidenziato come tali controversie hanno a oggetto prestazioni che, poiché rese «a monte» all'amministrazione per consentirle di reperire i beni poi utilizzati per gestire il Servizio sanitario nazionale, non rientrano nell'attività di pubblico servizio, il quale si caratterizza per il fatto di essere erogato direttamente al pubblico degli utenti. Si ispirano ad analoghi principi anche Cass., sez. un., 30 marzo 2000, n. 72, in *Foro it.*, 2000, I, p. 2210; Cass., sez. un., 1° dicembre 2000, n. 1241, in *Corr. giur.*, 2001, p. 179; Cass., sez. un., 12 novembre 2001, n. 14032, in *Foro it.*, 2002, I, p. 1842; Cass., sez. un., ord., 22 luglio 2002, n. 10726, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, p. 1317; Cons. Stato, sez. IV, 29 novembre 2000, n. 6325, in Cons. Stato, 2000, I, 2535; Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2001, n. 126, in *Urb. e app.*, 2001, p. 632; e, da ultimo, T.A.R. Lazio, sez. II, 9 febbraio 2004, n. 1212 e T.A.R. Sardegna, 3 febbraio 2004, n. 97, entrambe in *www.Giustamm.it.*, n. 2/2004.

Di qui la seguente definizione (*dottrinale*, perché fondata sulla teoria oggettiva, ma contaminata da definizioni *normative*) di servizio pubblico: il servizio deve qualificarsi come pubblico quando, a prescindere dalla modalità di gestione da parte della pubblica amministrazione o dei privati, sia diretto a soddisfare direttamente le esigenze dell'utenza (costituendo proprio il soddisfacimento diretto e immediato dei bisogni dell'utenza l'elemento che differenzia il servizio pubblico da ogni altra attività privata imprenditoriale).

Il carattere «locale» del servizio pubblico. La nozione di «servizio pubblico locale» è quella che maggiormente sconta la derivazione da definizioni *normative*.

Sulla base delle disposizioni che disciplinano la gestione dei servizi pubblici locali (di cui al paragrafo seguente), la dottrina ha, infatti, ritenuto che il servizio pubblico sia «locale» quando è l'ente locale ad attribuire tale qualifica al servizio, ciò che avviene allorché l'ente medesimo ne assume la gestione.

Sotto questo profilo, la (insoddisfacente) definizione *dottrinale* di servizio pubblico locale ritiene che un servizio pubblico assuma la denominazione di locale quando è caratterizzato dai seguenti elementi:

- imputabilità all'ente locale del servizio;
- oggetto del servizio consistente nella produzione di beni e attività destinati alla comunità locale;
- scopo consistente nella realizzazione di fini sociali e nella promozione e sviluppo delle comunità locali.

3.2.2. Definizioni normative

La disciplina contenuta nel d.lgs. n. 267/2000. L'esame delle normative di settore mostra che il legislatore non ha mai identificato positivamente una nozione generale di servizio pubblico, ma ha piuttosto dettato la concreta disciplina degli atti e dei rapporti che intervengono nei settori considerati.

In proposito significativo è il passaggio dal vecchio Testo Unico sulla municipalizzazione dei servizi 15 ottobre 1925, n. 2576 al nuovo ordinamento delle autonomie locali (legge 8 giugno 1990, n. 142) che ha segnato l'espansione del potere degli enti di enucleare servizi pubblici, ampliandone anche le modalità di gestione, attraverso il contenu-

to, ritenuto in dottrina sovrabbondante, dell'art. 22 della citata legge n. 142/1990, secondo cui «i Comuni e le Province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali» (poi sostanzialmente confluito nell'art. 112 T.U. enti locali sopra citato).

In effetti, l'ordinamento lascia all'autonomia delle singole amministrazioni l'individuazione di interessi pubblici da soddisfare per assicurare a servizi pubblici e prevede la gestione delle attività così individuate attraverso una serie vastissima di organismi, la cui varietà è estrema nell'attuale panorama legislativo quanto a configurazione giuridica e a metodi organizzativi, ovvero anche mediante l'affidamento, sotto forma di concessione o anche di contratti con privati.

Momento fondamentale per la determinazione dell'assetto dei servizi pubblici nel sistema territoriale diviene, pertanto, la decisione dell'ente di assumere il compito.

Dunque, allo stato attuale della legislazione, il servizio pubblico viene considerato essenzialmente come un modello generale di organizzazione di attività di pubblici poteri (o anche di fasi di esse) ove nel suo svolgimento non sia implicato l'esercizio di poteri autoritativi (Corte Conti, Sez. Reg. Contr. per la Lombardia, 17 marzo 2009)¹¹.

L'art. 22 della l. n. 142/1990, ora confluito negli artt. 112 e 113 del d.lgs. n. 267/2000¹², prevedeva che dovevano intendersi per servizi pubblici locali quelli che hanno «per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali» (comma 1) e stabiliva, al comma 3, che gli enti locali potevano gestire tali servizi nelle seguenti forme: a) in economia, quando per le modeste dimensioni e per le caratteristiche del servizio non fosse opportuno istituire un'istituzione o un'azienda;

¹¹ In dottrina si veda M. Dugato, «La disciplina dei servizi pubblici locali», in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004, p. 121. Una recente ricostruzione della disciplina dei servizi pubblici locali si trova in G. Marchi, «I servizi pubblici locali tra potestà legislativa statale e regionale», in *Giorn. Dir. Amm.*, 2005, p. 25 e in P. Lotti, «Affidamento in house nei servizi pubblici locali e pregiudizio per la concorrenza: la parola alla Corte di Giustizia», in *Urb. e app.*, 2005, p. 223.

¹² Per un'approfondita disamina della giurisprudenza formatasi sugli artt. 112 e 113 del d.lgs. n. 267/2000, si veda F. Caringella, R. Garofoli, *Codice amministrativo annotato con la giurisprudenza*, Giuffrè, Milano 2004, p. 242.

b) in concessione a terzi, quando sussistono ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale; c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica e imprenditoriale; d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio dei servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale; e) a mezzo società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione al servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

L'art. 35 della l. n. 448/2001 ha ridisciplinato la materia, riformulando l'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000; ha aggiunto l'art. 113-bis e ha operato un distinguo tra i servizi pubblici aventi rilevanza industriale e quelli che ne sono privi, stabilendo esplicitamente, in relazione ai primi, che lo svolgimento del servizio avviene mediante conferimento da parte dell'ente – cui rimane la sola funzione di indirizzo, programmazione, vigilanza e controllo – della titolarità del medesimo a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica, mentre, per i secondi, mediante affidamento diretto in favore di istituzioni, aziende speciali, società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali e regolate dal codice civile.

La distinzione tra servizi pubblici di rilevanza industriale e servizi pubblici privi di rilevanza industriale, viene poi sostituita, con la distinzione tra servizi a rilevanza economica e servizi a rilevanza non economica, dall'art. 14 del d.l. n. 269/2003, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 326/2003. Quanto ai primi, da un lato, viene mantenuta ferma la previsione secondo cui l'erogazione del servizio comporta conferimento della titolarità, dall'altro viene alleggerita la prevista regola generale dell'obbligo di indire procedure a evidenza pubblica per la selezione delle società per azioni cui affidare il servizio.

Proprio le previsioni contenute nella normativa dettata in tema di servizi pubblici locali hanno indotto la dottrina a elaborare una nozione generale di pubblico servizio inteso in senso oggettivo, dove assume un rilievo decisivo, in sede di individuazione delle attività sussumibili nella nozione di pubblico servizio, il fatto che esse sono dirette al soddisfacimento immediato dell'utenza e il loro assoggettamento a una disciplina settoriale che assicuri il perseguimento degli interessi pubblici (mentre acquista minore rilievo la circostanza che siano di titolarità o pertinenza della pubblica amministrazione).

Il carattere «di rilevanza economica» dei servizi pubblici. Anche in questo caso, una definizione *dottrinale* è sorta dalle indagini sull'ambi-

to oggettivo di applicazione di una disciplina *normativa*, riproducendo la distorsione metodologica che già si è vista.

Come ricordato, la legge 28 dicembre 2001, n. 448 ha modificato l'art. 113 T.U. enti locali e ha inserito l'art. 113-bis introducendo la distinzione tra servizi «di rilevanza industriale» e servizi «privi di rilevanza industriale», assoggettando i primi al regime di concorrenza attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica e prevedendo per i secondi l'affidamento diretto.

Successivamente, il d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella l. 24 dicembre 2003, n. 350, ha sostituito alla distinzione tra servizi pubblici di rilevanza industriale/non di rilevanza industriale quella tra servizi pubblici «a rilevanza economica» e servizi pubblici «privi di rilevanza economica», con ciò mostrando l'intento di superare la distinzione dei servizi pubblici basata esclusivamente sul modo tecnico in cui il servizio pubblico viene prodotto, cioè sul suo carattere strutturale e di produzione.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 272 del 2004, ha poi dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 113-bis del T.U. enti locali in materia di servizi privi di rilevanza economica, in quanto, nella valutazione della Corte, questi servizi non attengono alla tutela della concorrenza (come invece i servizi di rilevanza economica) e perciò la relativa disciplina non spetta alla competenza statale ex art. 117 Cost.

Si osserva che la locuzione «servizi privi di rilevanza economica» è stata adottata in conformità a tendenze emerse in sede di Commissione europea a decorrere dal settembre 2000 ed essa già indica che non sono applicabili a questo tipo di servizi le norme di tutela della concorrenza, proprio perché in riferimento ad essi non esiste un mercato concorrenziale.

Va ricordato in proposito che la Commissione europea, nel Libro Verde sui servizi di interesse generale (COM/2003/270 del 21 maggio 2003), ha affermato che le norme sulla concorrenza si applicano soltanto alle attività economiche, dopo aver precisato che «la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura non economica».

Secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta, infatti, al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività e anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attivi-

tà in questione (Corte di giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001).

I servizi locali, quindi, si connotano come privi di rilevanza economica in relazione al soggetto erogatore, ai caratteri e alle modalità della prestazione.

La difficoltà di distinzione tra le due tipologie di servizi sconta problemi di carattere generale, che partono dalla difficoltà di individuare una precisa nozione di servizio pubblico. Peraltro, gli indici di «non economicità» indicativamente citati nel libro bianco sono tutti di carattere negativo e tendenti a escludere il carattere di imprenditorialità nella resa del servizio, posto che l'impresa è attività economica.

Invero ciò che qualifica un'attività come economica non è solo il fine produttivo cui essa è indirizzata, ma anche il metodo con cui è svolta.

Come è stato notato, l'attività produttiva può dirsi condotta con metodo economico quando le entrate percepite per l'attività sono tese a remunerare i fattori produttivi utilizzati, consentendo nel lungo periodo la copertura dei costi con i ricavi (Corte Conti, Sez. Reg. Contr. per la Lombardia, 17 marzo 2009).

Un tale contenuto della nozione di attività economica sembra essere stato recepito sul piano legislativo per gli enti pubblici, per i quali la produzione di beni o servizi è qualificabile come «imprenditoriale» in quanto essi sono tenuti per legge ad operare secondo «criteri di economicità», criteri di autosufficienza economica da valutarsi peraltro oggettivamente con riferimento all'attività nel suo complesso e non ai singoli atti di impresa.

Non può invece qualificarsi come «attività economica» la produzione, sia da parte di un soggetto pubblico che di un soggetto privato, di beni o servizi erogati gratuitamente o a prezzo politico, ciò che fa oggettivamente escludere la possibilità di coprire i costi con i ricavi.

Non è pertanto l'oggetto dell'attività ma la modalità di gestione che determina l'indice della sua economicità.

Conclusivamente è stato affermato che il discrimine tra il carattere della rilevanza economica o non del servizio pubblico non è dato né dalla natura dell'attività né dal suo oggetto e ciò indipendentemente anche dalla segnalata inesistenza di una precisa nozione di servizio pubblico.

In effetti, l'essere un servizio pubblico a carattere commerciale si caratterizza per i suoi requisiti di economicità, dovendosi assicurare

così come è previsto dall'art. 2082 del c.c. almeno l'equilibrio fra costi e ricavi del servizio.

Nel servizio pubblico privo del requisito dell'economicità il costo è essenzialmente assicurato dalla fiscalità generale dell'ente e comunque dagli ordinari mezzi di bilancio.

Ciò può avvenire per disposto normativo, anche a carattere costituzionale, come avviene per i diritti costituzionalmente garantiti per i quali comunque l'ente deve garantire a tutti almeno il livello essenziale del servizio, ovvero per scelte autonome dell'ente in relazione ad avvertiti bisogni della collettività che si ritiene di tutelare comunque.

3.3. Nozione di «servizi d'interesse economico generale»

3.3.1. Definizioni dottrinali

I servizi d'interesse economico generale (SIEG) rivestono un ruolo fondamentale nell'azione della Comunità Europea a favore dello sviluppo di un modello sociale europeo coerente con gli obiettivi di democrazia e concorrenza fissati dal Trattato¹³.

È quest'ultima fonte, soprattutto se considerata attraverso un'ottica di *Grundnorme*, che ha riconosciuto a questa nozione un'importanza così marcata da farla assurgere a principio costituzionale¹⁴; a riprova di ciò si noti come l'art. 16 del Trattato eleva il corretto espletamento di questo tipo di servizi a «valore dell'Unione»¹⁵. Ciò nonostante, di tale espressione non esiste attualmente nel Trattato, né in alcuna altra fonte giuridica, una definizione univoca.

Per questa ragione, la dottrina è solita dividere la tematica inerente ai SIEG in due macro aree concettuali e applicative distinte ma contigue.

¹³ L.G. Radicati di Brozolo, «La nuova disposizione sui servizi di interesse economico generale», *Il diritto dell'Unione Europea*, 1998, p. 530; B. Mameli, *Servizio pubblico e concessione*, Giuffrè, Milano 1998, pp. 135 sgg.; A. Pericu, *Impresa e obblighi di servizio pubblico. (L'impresa di gestione di servizi pubblici locali)*, Giuffrè, Milano 2001, pp. 296 sgg.

¹⁴ M. Maresca, «L'accesso ai Servizi di Interesse Economico Generale, de-regolazione e ri-regolazione del mercato e users'rights», *Il diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 445.

¹⁵ D. Sorace, «Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità», *Diritto pubblico*, 1999, pp. 372 sgg.; B. Sordi, «Servizi pubblici e concorrenza: su alcune fibrillazioni tra diritto comunitario e tradizione continentale», *Quaderni fiorentini*, 2002, pp. 577 sgg.

La prima è quella propria del diritto europeo della concorrenza; in questo ambito la qualifica di servizio di interesse economico generale data ad alcune entità può essere utilizzata (come, di fatto, è avvenuto) da ogni singolo Stato membro al fine di promuovere o meno la politica protezionistica nei più svariati settori economici.

La seconda, invece, è identificabile con la disciplina risultante dal combinato degli articoli 36 della Carta dei Diritti Fondamentali, II-96 e III-122 e del su citato articolo 16 del Trattato CE. Visti in tal senso i servizi in esame non solo sono svincolati dalla disciplina della concorrenza ma, addirittura, il loro corretto espletamento verrebbe «*a costituire una vera e propria obbligazione a carico dell'Unione e degli Stati membri, a cui si giustappone il diritto degli utilizzatori, in funzione di due distinte esigenze superiori: quella di un livello minimo di welfare per i cittadini dell'Unione e quella di coesione europea*».

È opinione dominante presso la dottrina attuale che la nozione in esame sia frutto di un processo formativo esclusivamente comunitario, di natura convenzionale e come tale inappagante ai fini della sua individuazione dogmatica¹⁶.

Attualmente, sul concetto di SIEG si affollano molteplici definizioni dottrinali, fra loro molto simili, che non riescono a delimitare il nucleo definitorio della nozione in questione: ciò degenera in ambiguità concettuale e rischia di far acquisire alla nozione la consistenza applicativa di una formula vuota.

3.3.2. Definizioni normative: la disciplina contenuta nel Trattato

La nozione di servizio di interesse economico generale si colloca nell'alveo dell'evoluzione applicativa che si è sviluppata nel contesto normativo comunitario; si è partiti, infatti, dagli artt. 86 e 16 del Trattato fino ad arrivare, in tempi più recenti, alla previsione contenuta all'interno dell'art. 36 della Carta dei Diritti Fondamentali¹⁷.

¹⁶ Evoluzione questa ben inquadrata da M. Maresca, «L'accesso ai Servizi», cit., p. 441. Si veda anche G. Napolitano, *Regole e mercato dei servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna 2005 e F. Chaltiel, «Les services d'intérêt économique général: développements récents», in *Les petites affiches*, 2005, pp. 4 sgg.

¹⁷ Cfr. caso Albany (sent. Corte giust. 21 settembre 1999, in causa n. C-67/96, in Racc. 1999), dove il fatto che il soggetto in questione non avesse fine di lucro è stato influente ai fini della classificazione di esso come impresa. Sul tema si vada inoltre la sentenza della Corte di giustizia datata 11 dicembre 1997, in causa n. C- 55/96, Job Centre, in Rac. 1997.

La previsione di cui all'articolo 86 (ex 90) del Trattato prevede che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale siano completamente assoggettate alle regole in materia di concorrenza previste dal diritto comunitario.

Una limitazione al principio enunciato è prevista però al paragrafo 2 della stessa norma. Tale comma prevede infatti che le imprese incaricate della gestione dei predetti servizi siano sì sottoposte alle disposizioni «mercantili» del Trattato, ma esclusivamente nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, delle specifiche missioni loro affidate.

La deroga contenuta in tale comma non si rivolge più agli Stati membri, ma direttamente alle imprese incaricate di una missione particolare, quella appunto riferita alla gestione dei servizi di interesse economico generale. Risulta ormai pacifico che esse possano identificarsi sia in soggetti privati sia in soggetti pubblici e, come ribadito dalla Corte di giustizia in più occasioni, il fatto che queste entità non abbiano scopo di lucro non assume rilevanza.

Anche se questi appaiono, da alcuni anni, come punti fermi all'interno dello studio di questa disciplina, il problema legato alla determinazione della nozione d'impresa rimane tuttora fondamentale irrisolto, anche per la mancanza di affinità relativamente alle esperienze giuridiche che sorgono in capo ai vari Stati membri.

In tema il giudice europeo è stato chiamato più volte a dare un contenuto consistente e applicativo a questo tipo di caratteristica.

A tal proposito si citano le pronunce della Corte riferite ai casi *Poucet et Pistre*¹⁸ e *Wouters*¹⁹.

Nella prima la Corte, dovendo decidere se i sistemi obbligatori di previdenza francesi potessero essere considerati un'attività economica, ha fatto leva sul carattere solidaristico nazionale di tale condotta, concludendo che essi, non essendo qualificabili come attività economica, sono sottratti alle regole imposte dagli art. 81 sgg. del Trattato.

¹⁸ Sentenza Corte giust. 17 febbraio 1993, in cause riunite nn. C-159/91 e C-160/91, *Poucet et Pistre*, in Racc. 1993.

¹⁹ Sentenza Corte giust. 19 febbraio 2002, in causa n. C-309/99, *Wouters*, in Racc. 2002. Sul punto si rimanda comunque a S. Bastianon, «Due pronunce, tanti problemi, nessuna soluzione: ovvero, gli avvocati e l'antitrust secondo la Corte di giustizia», *Foro italiano*, 2002, p. 187.

Nel secondo caso, invece, si chiedeva al Giudice se la possibilità di far rientrare l'attività esercitata dall'ordine degli avvocati dei paesi Bassi nel gruppo dei SIEG fosse corretta ai sensi del diritto comunitario. Qui la Corte, disattendendo le conclusioni dell'Avvocato generale Lèger che si era espresso nel senso di affermare che gli avvocati svolgono un servizio d'interesse economico generale, ha preferito non pronunciarsi sul punto della possibile applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, optando di redimere la questione basandosi sul principio di necessità e di proporzionalità.

Partendo da questi dati e sottolineando ancora una volta il difficile inquadramento dogmatico della definizione riferita al servizio di interesse economico generale, la dottrina evidenzia come la nozione di esso, soprattutto se letta in connessione alla disciplina prevista dall'art. 86 prima analizzato, sia stata al centro di un'evoluzione sistematica e interpretativa diventando, da semplice norma che assicura la parità di trattamento tra imprese pubbliche e private, strumento chiave utilizzato per favorire, e spesso per legittimare, il processo di liberalizzazione dei mercati europei²⁰.

3.3.3. Interpretazioni di definizioni normative: la posizione della Commissione Europea

La definizione *normativa* di servizi d'interesse economico generale è stata elaborata anche mediante un'estesa attività interpretativa dell'organo chiamato a valutare in concreto le condotte che possono scontrarsi con le disposizioni normative relative ai servizi di interesse economico generale, ovvero quella della Commissione.

Secondo questa Istituzione, l'espressione in commento si riferirebbe «a dei servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico»²¹.

In particolare, a detta della Commissione, all'interno della disciplina comunitaria sarebbe possibile individuare un concetto (comunitario) di servizi di interesse economico generale i cui elementi riguarderebbero sei precisi aspetti:

²⁰ Cfr. A. Moavero Milanesi, *Rivista di diritto europeo*, 2000, pp. 124 sgg.

²¹ Commissione Europea, *Libro verde sui servizi di interesse generale*, 2003, 270 def.

- il servizio universale,
- la continuità,
- la qualità del servizio offerto,
- l'accessibilità delle tariffe,
- la tutela degli utenti,
- la tutela dei consumatori.

In realtà, molti di tali elementi appartengono sì alla nozione, ma non valgono a connotarla.

Ad esempio, il profilo concernente la continuità del servizio risale all'esperienza del *service public* ed esprime la necessità che il servizio, in quanto fondamentale per la normale vita dei cittadini, sia erogato con assoluta continuità²²; analogamente, non appaiono utili a connotare la nozione gli aspetti riguardanti il servizio universale, individuabili come (a) l'identificabilità di un insieme minimo di servizi, (b) l'individuabilità di determinata qualità dei servizi, (c) la disponibilità alla totalità degli utenti (e dunque l'accessibilità delle tariffe)²³.

Si genera perciò un disorientamento che causa la confusione fra elementi sintomatici della sussistenza di un istituto ed elementi costitutivi della sua definizione, disorientamento ben rappresentato dall'impostazione empirica che di recente fa registrare la Corte di Giustizia laddove adotta l'impostazione per cui la decisione di quali attività risultino essere SIEG debba essere lasciata in larga parte ai singoli Stati membri.

Il risultato dell'attività interpretativa della Commissione sulla nozione *normativa* di servizi d'interesse economico generale conduce anche a una percepibile dilatazione di essa, tanto da causarne la sovrapposizione alla nozione di «servizio universale» (ritenuto concetto non giuridico ma sociale, e perciò troppo ampio²⁴): di qui il fiorire di un atteggiamento svalutativo da parte della dottrina, che tende a considerare l'elaborazione interpretativa della Commissione non come un'appendice della definizione *normativa*, ma come un segmento di una definizione *dottrinale*.

²² Si veda a tal proposito G. Caia, «La disciplina dei servizi pubblici», in *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F. Roversi Monaco, F. G. Scoca, Monduzzi, Bologna 1998, p. 936.

²³ M. Clarich, «Qualità dell'amministrazione e giustizia amministrativa», *Diritto pubblico*, 2001, p. 271.

²⁴ Si veda G.F. Cartei, *Il servizio universale*, Giuffrè, Milano 2002, pp. 101 sgg.

3.4. Conclusioni e proposta di una definizione stipulativa

Nell'ambito della ricognizione che si è compiuta possono dirsi acquisiti almeno questi elementi:

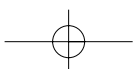
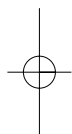
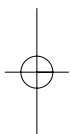
- l'inesistenza di una univoca definizione *dottrinale* di servizio pubblico;
- l'inesistenza di una univoca definizione *dottrinale* di servizi d'interesse economico generale;
- la sussistenza di una polisemia, o ambiguità semantica, delle espressioni servizio pubblico locale e servizi a (o privi di) rilevanza economica;
- la stratificazione di una serie di definizioni *normative* di servizio pubblico;
- la natura prevalentemente interpretativa delle definizioni *normative* di servizi d'interesse economico generale.

Poiché, ai fini di questo lavoro, il concorso di questi elementi non consente di predisporre di una nozione puntuale di «servizio pubblico», diventa essenziale adottare una definizione *stipulativa*, che valga nell'ambito delle riflessioni ospitate da questo scritto.

Questa definizione *stipulativa* (che, per quanto osservato in premessa, è anche *dottrinale* e *ricognitiva*, pur conservando tracce di definizioni *normative*) è la seguente:

«Si può considerare servizio pubblico ogni attività di interesse generale, svolta sotto la regolamentazione e il controllo di una pubblica amministrazione, destinata a dare soddisfazione a interessi della collettività e caratterizzata da un regime speciale che richiede l'offerta indiscriminata al pubblico, l'uguaglianza nell'accesso al servizio e determinati requisiti di qualità e continuità del servizio».

PARTE SECONDA
MODELLI DI ORGANIZZAZIONE DEL SETTORE



Capitolo quarto

Servizi pubblici locali: un confronto tra imprese pubbliche e imprese private regolate

Paola Garrone e Paolo Nardi

4.1. Introduzione

Il presente capitolo passa in rassegna i principali costi e benefici associati ai due modelli che hanno dominato – anche attraverso soluzioni ibride – l’offerta di servizi pubblici locali (SPL) nella maggior parte dei paesi e dei settori:

- produzione pubblica, ovvero gestione dei SPL da parte di enti e imprese appartenenti allo Stato e, in particolare, agli enti locali;
- regolamentazione pubblica e produzione privata, ovvero gestione dei SPL da parte di imprese private e contestuale regolamentazione economica del mercato da parte di un’Autorità pubblica.

Si cerca pertanto di documentare che proprio l’efficacia del servizio, definita al Capitolo 2, rappresenta una dimensione problematica per i due modelli dominanti di organizzazione dei SPL. Da una parte, la maggior parte delle analisi si è concentrata su un altro tema, l’efficienza nei costi (o, con sfumature diverse, efficienza gestionale e produttività). Va a questo proposito anticipato che le analisi empiriche confermano solo per alcuni contesti settoriali e regolamentari la superiorità delle utilities private in termini di efficienza nei costi. Sebbene l’efficienza nei costi costituisca, come è ovvio, un elemento centrale per il conseguimento del benessere collettivo, va riconosciuto che l’assenza di un paragonabile insieme di evidenze in riferimento all’efficacia e alla

qualità del servizio limita fortemente la possibilità di confrontare produzione pubblica e produzione privata regolata. D'altra parte, alcuni importanti studi, principalmente di natura teorica, mettono in evidenza i problemi di efficacia dei due modelli. In particolare, l'affidamento a privati di un SPL da parte delle Amministrazioni Pubbliche si basa su una relazione contrattuale tra Amministrazione e gestore privato (*contracting out*, o esternalizzazione). Qui sorgono importanti costi di transazione che possono pregiudicare i necessari investimenti di manutenzione e miglioramento del servizio e dunque l'efficacia verso gli utenti (si veda a questo riguardo il Capitolo 5; Williamson, 1976). Al tempo stesso, la soluzione pubblica non è esente da problemi a questo proposito. Come anticipato nel Capitolo 2 e come sarà approfondito nel Capitolo 8, i costi di informazione, di coordinamento e strategici non affliggono solo la relazione tra città e gestore privato. Ostrom rileva che sia un modello gerarchico puro sia un modello di mercato puro non assicurano una gestione adeguata dei servizi pubblici alla città (Ostrom, 1974), in quanto le infrastrutture locali rientrano in quell'insieme di «*valuable open-access resources*» (Ostrom, 1994, p. 1) ben distinte dai beni pubblici e dai beni privati *tout court* generalmente associati ai due modelli.

La storia di questi ultimi anni ha confermato le criticità dei due modelli per l'efficacia del servizio nei confronti dell'utente, evidenziando una serie di problematiche. Le public utilities (PU), da società a forte componente pubblica, relativamente inefficienti e in certi casi anche inefficaci, hanno subito una trasformazione aziendale e societaria attraverso il ricorso alla privatizzazione totale o parziale, talvolta con l'offerta ai mercati finanziari di quote del capitale azionario (si parla in proposito di *hybridisation* delle PU: Clifton *et al.*, 2007). In diversi casi, esse sono ormai aziende multinazionali oggetto di attenzione per la loro capacità di generare utile a fronte di un rischio di business piuttosto basso, ma il legame con il territorio si è sempre più indebolito. Il processo di *hybridisation* ha contribuito a diffondere una concezione per cui le infrastrutture locali e i SPL possono essere considerate alla stregua di pure *commodities* (*commodification* dei SPL: Raza, 2007), laddove, come visto nel Capitolo 2, le caratteristiche delle infrastrutture locali non sono assimilabili pienamente a quelle di beni privati. Lo stesso ricorso a strumenti finanziari complessi e al coinvolgimento di investitori privati nei progetti di infrastrutturazione locale ha portato a una omologazione nella gestione dell'investimento, sovente a

danno delle specificità territoriali (*financialization*: Torrance, 2009). A distanza di qualche anno dalle esperienze di ristrutturazione delle PU, numerosi economisti e *policy-makers* di diversa tradizione intellettuale richiamano le specificità dei servizi infrastrutturali e la particolare necessità di tutela del consumatore (Bakker, 2003; Clifton, Díaz-Fuentes, 2010; Künneke, Fens, 2007).

In conclusione, appare necessario indagare quale modello istituzionale possa meglio salvaguardare l'attenzione all'efficacia del servizio per la persona e per la città e approfondire le caratteristiche delle esperienze alternative ai tradizionali modelli di gestione pubblica e di regolamentazione economica e gestione privata. Un approccio *citizen-centred* nell'economia e nella gestione dei SPL si qualifica secondo due elementi. Dal lato della domanda, importanti stimoli possono provenire dai segmenti del settore liberalizzati ed esposti alla libertà dei consumatori-utenti di scegliere i servizi migliori. Dal lato dell'offerta, particolarmente promettenti appaiono alcune esperienze innovative negli assetti proprietari e di governance e nelle pratiche gestionali. A questo proposito, i Capitoli 6-11 presentano modelli concettuali e alcune evidenze relative ai possibili «tratti di libertà» nell'offerta e nella gestione dei SPL: non profit utilities, collaborazione con gli attori locali nei progetti di investimento, centralità della relazione operatore-utente nell'erogazione del servizio.

Il capitolo è organizzato nel seguente modo. Innanzitutto, alla luce della nota tassonomia di Le Grand delle forme di organizzazione dei servizi pubblici (Le Grand, 2007) (4.2), il capitolo presenta le principali caratteristiche dei modelli pubblici e privati e i principali vantaggi e svantaggi delle iniziative tradizionali e anche delle impostazioni più recenti (4.3). In secondo luogo, illustra i principali risultati teorici ed empirici prodotti dalla letteratura a riguardo della capacità dei due modelli di assicurare l'efficienza nei costi (4.4) e la qualità del servizio (4.5), elemento essenziale dell'efficacia nei confronti degli utenti.

4.2. Una chiave di lettura: la tassonomia di Le Grand

Il dibattito sui modelli di offerta dei SPL è in genere ricondotto alla dicotomia pubblico-privato. Tuttavia le logiche sottostanti a tali due modelli prevalenti hanno una valenza più ampia. Le Grand (2007) ha introdotto una tassonomia relativa alle modalità con cui la domanda di

servizi pubblici da parte della cittadinanza giunge a orientare l'offerta (*means*). Lo studioso britannico valuta le diverse forme di organizzazione del settore dei servizi pubblici sulla base della capacità di conseguire gli obiettivi di interesse pubblico e in modo particolare l'efficacia nei confronti dell'utente (Capitolo 2).

Sebbene lo studio sia piuttosto focalizzato sui servizi alla persona, il quadro che egli sinteticamente ricostruisce aiuta nel compito di definire il rapporto tra libertà ed efficacia anche nel settore dei SPL a rete oggetto di questa ricerca. In particolare nei diversi strumenti presentati nel seguito si ravvisano alcune istituzioni che hanno caratterizzato nei diversi contesti nazionali e storici la gestione dei SPL.

Command & Control. Lo Stato offre il servizio e orienta il management dell'agenzia pubblica fornitrice al raggiungimento di standard stabiliti in precedenza (il modello è anche denominato *hierarchy*), principalmente attraverso un sistema di premi e penalità (*targets & performance management*). Il modello presenta diversi rischi, tra i quali: disincentivare l'innovazione e l'iniziativa; assegnare penalità per il mancato raggiungimento degli obiettivi trascurando l'eventuale occorrenza di fattori esogeni negativi; demotivare lo staff con un eccesso di regole. Il rapporto tra i manager delle utilities pubbliche e lo Stato e gli enti locali proprietari riflette senza dubbio lo strumento *Command & Control*, ma ad esso possono essere ricondotti anche molti elementi della pratica della regolazione economica, poiché anche in questo caso è lo Stato a definire obiettivi e incentivi e non si verifica *customer's choice*, come verrà approfondito in 4.3.

Voice. Gli utenti esprimono direttamente ai fornitori il proprio giudizio sull'erogazione del servizio. Sono riconducibili a questo approccio innanzitutto le azioni collettive, sia nella forma teorizzata dagli approcci di *consumerism* (Ieva, 2002), sia nella forma del *lobbying* e delle elezioni dei rappresentanti politici a cui è demandata la responsabilità del servizio. Anche le iniziative individuali, quali i reclami, appartengono ai comportamenti di tipo *voice*. Le elezioni dei governi degli enti locali proprietari di imprese pubbliche di SPL rappresentano l'occasione per manifestare il proprio apprezzamento o la propria insoddisfazione per la gestione delle utilities, sebbene i meccanismi elettorali abbiano limitata efficacia nell'incentivare i rappresentanti politici ad azioni di miglioramento nel settore delle utilities (studi delle imprese pubbliche di derivazione *political economy*; si veda 4.3). Anche la raccolta stabile dei giudizi degli utenti e dei loro rappresen-

tanti, che dovranno essere informati dell'esito delle loro valutazioni, può contribuire al miglioramento della prestazione. Si tratta di un punto importante: molto spesso le politiche di privatizzazione hanno depotenziato l'espressione dell'utente come cittadino senza aumentarne l'espressione come consumatore. Occorre tuttavia sottolineare che tali forme di espressione della domanda hanno effetto solo se effettivamente sussiste una possibilità per il consumatore di abbandonare il fornitore non virtuoso (*exit*). Allo stesso tempo, Le Grand evidenzia come si tratti di un modello che premia prevalentemente le classi più istruite, almeno nelle forme di protesta singola. Da questo punto di vista, le forme di rappresentanza che assicurano la governance delle non profit utilities rappresentano un'opportunità promettente di coinvolgimento responsabile dei cittadini (Capitoli 6 e 7).

Trust. Alla base di questo modello vi è il rapporto di fiducia tra l'ente pubblico che affida il servizio, da una parte, e i manager e lavoratori che lo erogano, dall'altra. Tale fiducia trova la sua ragione nella «motivazione al servizio» degli operatori. Le Grand, sulla base di un'analisi della tradizionale erogazione di alcuni servizi pubblici, solleva alcuni dubbi sulla validità generale dello strumento *trust*. Le teorie relative ai comportamenti dei manager pubblici offrono diversi argomenti a tale scetticismo (nel linguaggio di Le Grand: non sono da escludere atteggiamenti degni di un *knave* piuttosto che di un *knight*). In realtà lo sviluppo dei servizi di pubblica utilità è ricco di esempi che documentano una propensione al bene comune nelle proto-utilities medioevali e nelle prime utilities moderne, soggetti con finalità pubbliche indipendentemente dalla proprietà (Sapelli, 1986; Magnusson, 2001; Kucher, 2005; Benson, 2006; Millward, 2004; per una sintesi: Garrone, 2007). Tra gli esempi attuali, emblematici sono i casi delle cooperative di utenti e delle non profit utilities americane e britanniche (Capitolo 6), nelle quali la propensione al servizio è sovente rafforzata dall'appartenenza alla comunità locale di amministratori, manager e lavoratori. Infine, la concezione di SPL come rapporto tra persone (operatore e utente) appare tutt'altro che estranea alle utilities studiate nel Capitolo 11 del volume.

Choice & Competition. Infine, Le Grand mette in luce i benefici di un'organizzazione dei servizi pubblici guidata dalla scelta del fornitore da parte degli utenti e dalla concorrenza tra fornitori. Lo studioso ha quindi sviluppato il modello dei quasi-mercati, applicabile a settori quali la sanità e l'educazione, dove appare più complesso il ricorso alla

classica concorrenza nel mercato. Il suggerimento di Le Grand con riferimento alla soluzione *Choice & Competition* può essere colto solo in alcuni settori del mondo dei SPL. Viene ormai comunemente riconosciuto che attività quali la generazione, vendita o commercio di energia elettrica, vendita o commercio di gas, servizi di trasporto tramite autobus e in parte tramite treni possono essere liberalizzate. A questo fine, sono stati cancellati i diritti esclusivi di offerta, ammessi gli investimenti di nuovi entranti e resi idonei alla scelta segmenti sempre più ampi di clientela. In tal modo si realizza una vera e propria concorrenza nel mercato con l'ingresso di nuovi concorrenti (lato offerta) e la *customer's choice* (lato domanda). L'apertura alla concorrenza è coerente con il riconoscimento che la possibilità di scelta da parte dei consumatori e dei clienti industriali, migliore giudice dei prezzi e della qualità dei servizi, è sufficiente a indurre comportamenti virtuosi nei fornitori dei servizi (Sappington, Stiglitz, 1987). Per queste attività, occorre al più rafforzare le condizioni per una reale libertà di scelta e l'intervento pubblico si sostanzia – almeno a regime – nel controllo *ex-post* del mercato e nella tutela della concorrenza da parte di un'autorità Antitrust. Tuttavia l'estensione del modello ad altri settori dei SPL appare improbabile. Parti importanti della produzione dei servizi di pubblica utilità restano caratterizzate da un pervasivo fallimento di mercato, dato il potere di monopolio di cui gode chi sviluppa e gestisce un'infrastruttura a rete. Infatti, la concorrenza nello sviluppo e nella gestione delle reti non è desiderabile perché porterebbe a un aumento di costi a parità di servizio offerto (monopolio naturale) e non è credibile neppure nel lungo periodo per la presenza di importanti barriere all'ingresso e all'uscita (costi di investimento «irrecuperabili»). Assente un mercato concorrenziale, la possibilità di scelta da parte degli utenti dei servizi non può svolgere il compito auspicato da Le Grand, ovvero stimolare i fornitori del servizio ad assumere decisioni coerenti *citizen-oriented* (prezzi allineati ai costi, efficienza nei costi e miglioramento della qualità del servizio). Neppure la cosiddetta «liberalizzazione dei SPL», realizzata attraverso la concorrenza per il mercato (sistema delle «gare»), ne rappresenta in senso pieno un'applicazione, sebbene, come verrà argomentato nel seguito (Capitolo 5), tale riforma costituisca una delle sfide più importanti per il moderno sistema dei SPL, da realizzare con il ricorso ad appropriate misure di accompagnamento.

4.3. L'approccio «Command & Control» nei SPL

La libertà dell'utente in quanto cittadino-consumatore è evidentemente ridotta dal monopolio naturale e dagli investimenti «irrecuperabili» che caratterizzano le attività operative dei SPL basati su infrastrutture: distribuzione dell'energia elettrica e del gas, acquedotti e sistemi di raccolta e depurazione delle acque reflue, infrastrutture per il trasporto pubblico locale, raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani. Le soluzioni tradizionali a tale problema appartengono alla categoria *Command & Control* (4.1 e 4.2): produzione pubblica; produzione privata e regolamentazione pubblica. In ambedue i casi la persona non emerge nel ruolo di consumatore, poiché essa si vede «costretta» nelle scelte di consumo dall'assenza di concorrenza. Il ruolo di «cittadino» al contrario assume maggiore importanza; in quanto elettore, delega allo Stato (all'ente locale) le scelte principali che presiedono all'offerta e allo sviluppo del servizio. Nel modello «produzione pubblica», il cittadino-utente potrà influire sulla gestione della utility pubblica e sull'erogazione dei SPL attraverso la nomina dei politici che a loro volta sceglieranno il management dell'azienda. Nel modello di «produzione privata e regolazione del mercato», i politici scelti dai cittadini non intervengono direttamente nei SPL, ma attraverso la legge istitutiva e i meccanismi di selezione delle Autorità pubbliche di regolazione delegano ai regolatori di settori il compito di indurre nei fornitori scelte compatibili con l'interesse pubblico.

Può apparire sorprendente la collocazione della regolazione sotto la categoria *Command & Control*, ma va rilevato che sebbene il Regolatore goda di indipendenza rispetto all'esecutivo e lasci spazio ad operatori privati for profit, al cittadino-utente è preclusa la libertà di scelta. Egli può ricorrere a meccanismi di *voice*, collettivi (ad esempio attraverso associazioni di consumatori) o individuali (ad esempio attraverso reclami), ma la traduzione di tali stimoli nei confronti della PU è interamente nelle mani del regolatore.

4.3.1. Produzione pubblica dei SPL

Da ormai diversi anni gli SPL sono un settore al centro di continue riforme e tentativi di riforme, a causa dell'insoddisfazione nei confronti di un'organizzazione centrata sulla produzione pubblica dei servizi, un approccio che rispecchia il modello keynesiano di *Welfare State*. In tale

modello, lo Stato persegue il benessere della collettività assumendo la produzione del servizio tramite imprese o enti di sua proprietà. A partire dagli anni Ottanta, numerose critiche sono state sollevate nei confronti dell'impresa pubblica come soggetto centrale del sistema delle PU; i limiti di carattere generale delle imprese statali sono ben sistematizzati da un ampio corpo di studi, sintetizzato, tra gli altri, dalle rassegne di Vickers e Yarrow (1991) e di Shleifer (1998).

In particolare, le teorie di *political economy* hanno messo in evidenza come le imprese statali e municipali possono essere facilmente utilizzate per fini estranei all'interesse dei cittadini e delle comunità. Infatti, la limitata capacità di controllo dell'elettorato nei confronti dell'eletto può lasciare spazio ad attività dell'azienda pubblica dirette a rafforzare il consenso nei confronti del politico e gli interessi delle *lobbies* a lui collegate; un esempio rilevante sono le assunzioni eccessive (Boycko *et al.*, 1996; Shleifer, Vishny, 1994).

Allo stesso tempo, le teorie principale-agente enfatizzano le asimmetrie informative che possono verificarsi nel rapporto tra Stato e management pubblico e i costi di monitoraggio e controllo sofferti dagli enti pubblici proprietari. I manager pubblici godono di una discrezionalità manageriale elevata, superiore a quella che pure può emergere nelle imprese private (Dixit, 2002; Hart *et al.*, 1997; Laffont, Tirole, 1991). Inoltre i manager pubblici hanno limitati incentivi a ridurre i costi delle imprese di proprietà dello Stato o degli enti locali, essendo sottoposte a un vincolo di bilancio «morbido» (Schmidt, 1996). Al tempo stesso i fornitori di proprietà dello Stato non assicurano un servizio di qualità superiore rispetto alle imprese private se non come effetto collaterale di una mancata riduzione dei costi e a meno che siano valide condizioni piuttosto stringenti (Hart *et al.*, 1997)¹.

4.3.2. Rinnovamento delle utilities pubbliche?

La risposta ai problemi segnalati per il modello «pubblico» è consistita in larga misura nei programmi di privatizzazione (si veda 4.3.3). Negli ultimi anni, anche a causa di alcune insoddisfazioni nei confron-

¹ Le condizioni principali sono due: assenza di effetti di reputazione legati al degrado della qualità (l'impresa non è presente in altri mercati aperti alla concorrenza; Weisman, 2005); non contrattabilità della qualità del servizio (Hart *et al.*, 1997).

ti delle esperienze di privatizzazione, hanno invece guadagnato nuova importanza le proposte di una nuova *governance* delle utilities pubbliche. Si propone di proseguire in una ristrutturazione delle imprese pubbliche nella direzione di una profonda revisione dei meccanismi di governance, per impedire comportamenti discrezionali dei manager e ridurre le interferenze distorcenti da parte dei politici (Bel, Warner, 2008; Garrone *et al.*, 2009a).

Il passaggio del controllo ai privati non è l'unico modo con cui limitare le interferenze politiche e la discrezionalità dei manager. La privatizzazione parziale e le partnership pubblico-privato coinvolgono gli investitori privati nel monitoraggio dei manager; le riforme dei Consigli di Amministrazione con la presenza di amministratori indipendenti rafforzano il controllo sui comportamenti dei manager e le forme più plateali di utilizzo delle imprese di SPL a favore di particolari gruppi di interesse. Infine, le fusioni fra più utilities municipali portano oltre che a economie di scala a forme di controllo incrociato fra i governi locali.

In particolare, con riferimento alle imprese di SPL di proprietà mista pubblico-privata, molto diffuse anche in Italia, Bel e Warner (2008) evidenziano come questa possa essere una via di mezzo interessante perché capace di coniugare una maggiore flessibilità ed efficienza nell'organizzazione del lavoro e dei processi, tipica del settore privato, con la tutela del servizio universale e una più sicura bancabilità degli investimenti da parte dell'ente locale pubblico coinvolto. Ciò spiegherebbe la maggiore stabilità del ruolo dei privati nel settore idrico spagnolo rispetto a quello USA. Anche Massarutto *et al.* (2008) sottolineano che la formula della società mista risponde a esigenze soprattutto finanziarie, laddove il pubblico, in difficoltà sulla capacità di investimento, può fungere da garante e controllore del management privato. Simili riflessioni si trovano in Bel e Fageda (2010) sul caso delle aziende miste del settore idrico spagnolo: una via alternativa alla dicotomia pura pubblico-privato, purché la struttura dei costi lo permetta. Tra le società miste, vanno incluse anche quelle società miste pubblico-pubblico, nate dalle partnership di enti locali e soci industriali misti e quotati in Borsa, come proposto dall'analisi sul settore idrico italiano in Bognetti e Robotti (2007).

Tali innovazioni organizzative hanno un potenziale di efficienza, e vanno guardate con interesse, ma hanno effetti di segno diverso; più in generale non vi è una chiara evidenza sulla capacità delle imprese pub-

bliche ristrutturare di risolvere i problemi tipici dello Stato produttore (Garrone *et al.*, 2009a).

4.3.3. Privatizzazione delle utilities pubbliche e regolazione del mercato

Anche sulla scorta del dibattito sui «fallimenti del pubblico» (4.3.1 e 4.3.2), molti paesi hanno abbandonato il modello Stato produttore e implementato il modello *Regulatory State*, in cui la presenza dello Stato si limita alla identificazione e al coordinamento di Autorità di Regolazione dei SPL (Majone, 1994). Viene in altre parole ridotto l'intervento diretto dello Stato nella fase della produzione attraverso politiche di privatizzazione e liberalizzazione, introducendo autorità di regolazione indipendenti e promuovendo la concorrenza negli ambiti dove questo è efficiente (Quadrio Curzio, Fortis, 2000). Ciò al fine di favorire processi efficienti e incentivare risultati efficaci, modificando l'organizzazione e la gestione stessa delle imprese.

La transizione prevede diverse fasi.

Identificazione dei monopoli naturali e unbundling. Al fine di «lasciare al mercato» l'insieme più ampio possibile di attività, viene svolta un'attenta verifica del perimetro delle attività che presentano caratteristiche di monopolio naturale; nella maggior parte dei settori esse risultano essere la costruzione e l'esercizio delle reti. Inoltre, per impedire che il controllo delle reti da parte di un monopolista offra indebiti vantaggi allo stesso nelle attività aperte alla concorrenza, i monopoli delle reti vengono «recintati» attraverso forme di separazione funzionale, societaria o proprietaria (cosiddetto *unbundling* delle reti); in questo modo si cerca di assicurare a tutti gli attori del sistema un accesso paritario alle reti.

Liberalizzazione delle attività potenzialmente concorrenziali e anti-trust. Al di fuori delle attività in cui permangono le condizioni di monopolio naturale, i mercati vengono liberalizzati (favorendo un approccio *Choice & Competition*, Capitolo 4.2).

Regolazione economica del servizio. Nelle attività soggette a condizioni di monopolio naturale, l'autorità pubblica ha il compito di definire ex-ante le regole secondo le quali un'impresa offre il servizio, nell'interesse dei cittadini. In particolare, il regolatore determina le tariffe di vendita del servizio e, se necessario, i sussidi al fornitore. In via di principio, sotto il vincolo dell'azione regolamentare, il servizio viene

offerto da un monopolista privato o pubblico for profit a condizioni coerenti con il benessere della collettività.

Privatizzazione. La privatizzazione delle utilities è motivata da una duplice ipotesi. Nelle attività liberalizzate, la libertà di scelta dei consumatori, la competizione e il controllo esercitato dall'Antitrust conduce le utilities a un'offerta efficiente ed efficace. Nelle attività di monopolio, è l'Autorità di regolazione a limitare il potere di monopolio e a stimolare la riduzione dei costi. Il controllo dei fornitori di SPL da parte dello Stato e dell'ente locale non appare dunque più necessario. Come discusso in 4.1 e 4.2 e come verrà approfondito in 4.5 (oltre che nei Capitoli 6-11), le ipotesi alla base della privatizzazione non hanno purtroppo validità universale. In particolare, vi sono contesti nei quali i fornitori privati di SPL manifestano specifiche difficoltà nell'assicurare servizi di elevata qualità.

4.3.4. Regolazione per incentivi

Va riconosciuto che il percorso di riforma verso il modello «Stato regolatore», ora sommariamente descritto, risolve alcuni dei problemi del modello dello Stato produttore e valorizza capacità uniche degli investitori e delle imprese. Tuttavia, se gli anni Ottanta hanno ospitato critiche severe al modello di Stato produttore, gli anni più recenti hanno visto svilupparsi alcune critiche al paradigma fondato sulla triade liberalizzazione-privatizzazione-regolamentazione (Sapelli, 2006), sia per alcuni fallimenti a cui essa è andata incontro (si vedano 4.4 e 4.5), sia per l'emergere di problemi di natura politica, sociale o geopolitica, quali la sicurezza degli approvvigionamenti energetici o la *fuel* o *water poverty* (Helm, 2005; Clifton, Díaz-Fuentes, 2010).

Tra le soluzioni nel solco dell'approccio di regolazione economica, hanno trovato spazio crescente modelli innovativi. Nell'ambito della regolazione tariffaria, per esempio, gli ultimi vent'anni di ricerca economica si basano sul riconoscimento delle asimmetrie informative che separano il regolatore dall'impresa regolata e sulla proposta di regolare i monopolisti attraverso premi e penalità (regolazione per incentivi; si veda Armstrong, Sappington, 2007). In altre parole, le teorie e le pratiche di regolazione riconoscono che prescrivere i comportamenti delle imprese sarebbe illusorio e anzi controproducente; piuttosto la regolazione vincola le imprese in modo da indurre il comportamento che meglio approssima il massimo benessere collettivo.

Si tratta di un passo avanti importante perché valorizza la tendenza alla riduzione dei costi e anche alla differenziazione del servizio tipica delle imprese private. Tuttavia la regolazione ha propri fallimenti. In particolare, gli investimenti nelle reti e la qualità del servizio sono un'area oggettiva di debolezza degli attuali modelli di regolazione tariffaria; nel migliore dei casi essa ha buoni risultati in termini di riduzione dei costi e di allineamento dei prezzi agli stessi costi, ma con riferimento alle scelte di investimento delle imprese e agli incentivi alla fornitura di qualità la regolazione dei prezzi presenta numerose sottigliezze e *trade-off* (Cowan, 2006; Sappington, 2005). Se i fornitori non sono in concorrenza, la tendenza alla riduzione dei costi, vantaggio naturale dell'impresa di proprietà di investitori, può tradursi in un degrado della qualità (Hart *et al.*, 1997). In secondo luogo, occorre sottolineare l'importanza del *timing* delle riforme. La privatizzazione dei monopolisti non può essere il primo passo della riforma del settore: i miglioramenti di produttività attesi dalla privatizzazione possono risultare modesti in presenza di una insufficiente pressione competitiva (Nicoletti, Scarpetta, 2003).

4.4. Efficienza nei costi: un confronto tra imprese pubbliche e imprese private regolate

Il tipo di proprietà influenza gli incentivi dei manager innanzitutto con riferimento ai costi operativi. Tuttavia, mentre le teorie economiche dell'impresa pubblica offrono diversi argomenti a supporto della maggiore efficienza nei costi delle imprese private, le analisi empiriche del settore dei SPL restituiscono un quadro maggiormente articolato.

4.4.1. Quadro teorico

Hart *et al.* (1997), dopo avere sottolineato l'impossibilità di prescrivere i comportamenti dei fornitori del servizio attraverso contratti completi, evidenziano che i fornitori for profit di un servizio sono maggiormente portati ad assumere comportamenti *cost-reducing* rispetto a un'impresa pubblica. Infatti, le imprese private si appropriano dei margini creati dalla riduzione dei costi; i manager di un'impresa pubblica possono al più negoziare un miglioramento del proprio trattamento economico in relazione alle prestazioni economiche dell'impresa.

Inoltre i diritti sui profitti, nel caso delle imprese pubbliche, sono estremamente «dispersi», essendo, in un certo senso, titolari del diritto tutti i cittadini (Sørensen, 2007).

Con ipotesi simili, Schmidt (1996) e altri studiosi evidenziano l'effetto «vincolo morbido di bilancio» che affligge le imprese pubbliche, ovvero la consapevolezza dei manager pubblici delle pratiche di copertura delle perdite a posteriori e, quali conseguenze, la mancanza di sforzi di controllo dei costi e l'indulgenza verso attività inefficientemente costose. Inoltre gli studi nella tradizione principale-agente mettono in evidenza che le attività di riduzione dei costi sono meno sviluppate nelle imprese pubbliche a causa di una maggiore discrezionalità dei manager, a sua volta dovuta a costi di monitoraggio e controllo sofferti dagli enti pubblici proprietari (Dixit, 1997; Laffont, Tirole, 1999).

Con argomenti diversi, infine, le ricerche di tradizione *political economy* mostrano che i manager pubblici adottano pratiche eccessivamente costose, quali le assunzioni eccessive (Boycko *et al.*, 1996), a causa dell'interferenza dei politici dirette ad aumentare il consenso elettorale (Shleifer, Vishny, 1994).

4.4.2. Evidenze empiriche

La relazione tra proprietà ed efficienza nei costi è stata ampiamente studiata; va tuttavia sottolineato che, mentre la maggior parte degli studi internazionali approfondisce l'impatto della piena privatizzazione delle PU, nel caso italiano è possibile rintracciare numerosi esempi di privatizzazione parziale. Purtroppo non ci sono conclusioni univoche sulla differenza tra le due forme di privatizzazione: per esempio, le stime di Li e Xu (2004) mostrano che il trasferimento del diritto di controllo è necessario per incrementare l'efficienza nei costi, ma i risultati di Gupta (2005) vanno in direzione opposta.

In ogni caso è confermato che la relazione tra costi e privatizzazione ha natura contingente. Infatti, gli studi econometrici più recenti hanno abbandonato la prospettiva multi-settoriale, preferendo un approccio individuale per ciascuna industria regolata. Nel settore italiano della distribuzione del gas, le PU di proprietà municipale risultano avere costi più elevati delle PU private (Fabbri, Fraquelli, 2000). Con riferimento al settore dell'acqua, negli USA le PU idriche di proprietà municipale hanno in media una produttività più alta di quelle private, in

modo particolare se operano su bacini d'utenza molto ampi (Bhattacharyya *et al.*, 1995). Anche nel settore elettrico le evidenze legate alla differenza di proprietà non sono univoche. Le PU svedesi che si occupano di distribuzione di energia elettrica hanno costi inferiori alla controparte municipale o mista (Kumbhakar, Hjalmarsson, 1998), mentre, nel caso degli USA, le PU private hanno una produttività maggiore solo nella fase di generazione e nella distribuzione nelle grandi città (Kwoka, 2005).

Al tempo stesso, numerose analisi recenti hanno messo in evidenza che gli incentivi all'efficientamento dei costi associati alla privatizzazione possono essere favoriti o ridotti da alcuni fattori esterni (Villalonga, 2000; Bartel, Harrison, 2005). In particolare, un certo grado di concorrenza è unanimemente riconosciuta come necessaria per stimolare le imprese private a una maggiore efficienza. Mentre D'Souza e Megginson (1999) rilevano che i guadagni di efficienza a seguito della privatizzazione sono inferiori nelle industrie in concorrenza, un recente lavoro relativo ai programmi di privatizzazione in Italia ottiene risultati diversi (Barucci, Pierobon, 2007). Anche Bartel e Harrison (2005) mostrano che la concorrenza e la privatizzazione sono complementari e i loro effetti si combinano, così che la produttività migliora a seguito della privatizzazione solo se i mercati sono competitivi. Ciò accade in maniera evidente in settori tradizionalmente regolati e oggi liberalizzati, quali le telecomunicazioni (Li, Xu, 2004) e alcune attività del settore elettrico (Kwoka, 2006; Fabrizio *et al.*, 2007).

Anche un'adeguata regolazione degli *incumbent*, nella forma per esempio degli incentivi di prezzo (*price-cap*), può moltiplicare gli effetti della privatizzazione, come emerso nel settore elettrico (Arocena, Waddams-Price, 2002; Berg *et al.*, 2005). Anche il recupero di efficienza registrato dalle PU idriche inglesi sembra sia stato determinato dalla nuova regolazione dei prezzi, più che dalla privatizzazione (Saal, Parker, 2000).

Il Riquadro 4.1 si concentra su un ambito per il quale più vivace è stato e continua ad essere il dibattito sul ricorso a imprese private, il settore dell'acqua, e sintetizza i risultati dell'ampio insieme di analisi empiriche dedicate a tale tema. L'evidenza più forte è l'assenza di significativi vantaggi di una o dell'altra forma di gestione, pubblica o privata.

Riquadro 4.1. Servizi idrici, gestione pubblica e privatizzazione: efficienza nei costi

La relazione tra efficienza nella gestione e assetto proprietario delle utilities idriche è stato un tema molto analizzato a livello internazionale. Per l'Italia mancano analisi di *benchmarking* sulle performance delle utilities idriche e studi empirici in tema di efficienza e produttività a livello di aziende idriche, eccezion fatta per recenti lavori quali Benvenuti e Gennari (2008), Caliman e Nardi (focalizzato sull'efficienza tecnica, 2010), Passerini *et al.* (2008). Generalmente le ragioni del coinvolgimento del settore privato si basano sulla necessità di finanziamento per sostenere alcuni investimenti a oggi impossibili per le casse pubbliche; a questo si aggiunge il tema della capacità del privato di gestire più efficacemente l'azienda (Massarutto *et al.*, 2008).

Quali evidenze emergono, a fianco dei modelli teorici? Allo stato attuale, non risulta un'indicazione univoca. Soprattutto nei primi anni di implementazione delle politiche di privatizzazione, le analisi di *benchmarking* di efficienza sembravano premiare i casi di società private (Bruggink, 1982; Crain, Zardkoohi, 1978). Saal e Parker (2001), per il settore idrico inglese e gallese (studiato tra il 1985 e il 1999) hanno dimostrato una migliore performance delle aziende private in termini di gestione delle risorse umane; simili risultati per Picazo-Tadeo *et al.* (2009) per il settore idrico in Andalusia. Questi risultati trovano una giustificazione nello smantellamento di un sistema, quello delle aziende pubbliche, costoso ed esposto a costi del lavoro significativi.

Alcuni studi mostrano invece una maggiore efficienza nelle aziende pubbliche (Bhattacharyya *et al.*, 1994 e 1995; Lambert *et al.*, 1993). Warner (2009) evidenzia come negli stessi Stati Uniti vi sia una tendenza a «ri-pubblicizzare» gestioni precedentemente privatizzate, citando la bassa qualità e i costi eccessivi (soprattutto in fase di investimento in infrastrutture) quali cause principali. La maggior parte delle analisi segnala tuttavia la tipologia di proprietà come una determinante non significativa dell'efficienza. Concentrandosi sul caso dell'Inghilterra e del Galles, dove la liberalizzazione è in atto da più tempo ed è più stu-

diata, Saal e Parker (2001) e Saal *et al.* (2007) mostrano un'efficienza tecnica simile nel caso di proprietà pubblica e privata; simili risultati in Bottasso e Conti (2009), su un panel di aziende di distribuzione idrica studiate tra il 1985 e il 1995. Coelho Faira *et al.* (2005) riscontrano una maggiore efficienza del privato solo a livello di produttività marginale, in riferimento al settore idrico brasiliano. Bel e Warner (2008) evidenziano come su 17 analisi di benchmarking compiute tra il 1965 e il 2006 relativamente al settore idrico, ben 10 concludono che non vi sono differenze tra gestione pubblica e gestione privata in termini di efficienza, intesa come capacità di riduzione dei costi. Simili risultati emergono nella rassegna di Gonzalez-Gómez e García-Rubio (2008). Sulla base degli studi compiuti nei precedenti 40 anni, gli autori evidenziano che la relazione tra proprietà ed efficienza stenta a trovare conferme nelle analisi.

In conclusione, nessuna evidenza chiara emerge in favore della gestione pubblica, privata o mista dei servizi idrici in termini di miglioramento di efficienza; altre variabili, quali la dimensione, le specificità geografiche o di gestione aziendale, la regolazione hanno maggiore influenza.

4.5. Efficacia del servizio nei confronti degli utenti: un confronto tra imprese pubbliche e imprese private regolate

Gli effetti della privatizzazione delle utilities sull'efficacia del servizio nei confronti degli utenti e, più in particolare, su qualità tecnica, affidabilità e nuovi investimenti costituiscono un ambito di ricerca relativamente meno esplorato, soprattutto dal punto di vista empirico, rispetto al tema dell'efficienza nei costi (4.4). Le teorie suggeriscono che, per ragioni differenti, né i gestori pubblici né i gestori privati regolati assicurano in genere prestazioni soddisfacenti in tale ambito. Sono necessarie misure complementari, prima tra tutte la liberalizzazione, sfortunatamente di limitata realizzabilità nel settore dei SPL. Le analisi empiriche disponibili non permettono di stabilire la superiorità di un modello rispetto all'altro.

4.5.1. Quadro teorico

Gli effetti attesi dalla privatizzazione sulla affidabilità delle reti e sulla qualità tecnica del servizio sono articolati.

Le imprese private tendono, nella ricerca della riduzione dei costi, a ridurre le attività funzionali alla qualità (Hart *et al.*, 1997), a meno che siano verificate due condizioni. La prima è che l'attività di monitoraggio e regolazione di alcuni aspetti della qualità sia pressante e continua: la «contrattabilità» della qualità tra consumatori e fornitori viene in questo modo migliorata e i fornitori for profit sono in questo caso stimolati a impegnarsi per offrire servizi di qualità (Hart *et al.*, 1997). La seconda condizione è che, se una utility privata non si limita a offrire servizi protetti da monopolio (ad esempio, distribuzione dell'energia elettrica tramite reti urbane), ma è anche presente in mercati liberalizzati (ad esempio produzione o vendita al dettaglio di energia elettrica), abbia cura per l'efficacia del servizio anche nelle attività di monopolio. Infatti, essa è soggetta a effetti indiretti di reputazione, perché l'offerta di servizi di bassa qualità nelle attività in monopolio peggiora la valutazione dei consumatori nei mercati aperti alla concorrenza (Weisman, 2005).

Se in assenza delle due condizioni ora menzionate appare probabile una riduzione dei costi operativi anche a detrimento delle attività operative di manutenzione ed esercizio, sul fronte degli investimenti per il miglioramento della qualità nessuno dei due modelli presenta vantaggi significativi. Da una parte, le infrastrutture locali realizzate dalle utilities pubbliche aumentano la visibilità dei decisori politici dei promotori meno di iniziative assunte in altri settori, dove gli investimenti sono di tipo «gold-plating» (iniziative con effetti visibili ricercati dai manager pubblici interessati al consenso nei confronti dei politici eletti; Shleifer, Vishny, 1994). D'altra parte, in un contesto di contratti incompleti, sia i manager pubblici sia le imprese private regolate sanno che potranno appropriarsi solo in parte dei benefici creati dagli investimenti finalizzati alla qualità del servizio (Hart *et al.*, 1997). Per queste ragioni, né la proprietà pubblica né la proprietà privata assicurano un livello ideale di sforzi diretti alla qualità del servizio.

In sintesi, sebbene l'impresa privata non si distingua dall'impresa pubblica per l'importanza che riserva al miglioramento della qualità del servizio, la più forte tendenza alla riduzione dei costi operativi implica che il personale impegnato nella manutenzione e nell'esercizio della rete potrebbe essere ridotto in seguito alla privatizzazione, con effetti

deleterii sulla qualità tecnica. Sempre per questa ragione, gli investimenti nelle reti e nella formazione del personale potrebbero essere sacrificati, perché solo nel lungo periodo e solo in alcuni casi portano a un miglioramento dell'efficienza produttiva. Tuttavia, la tendenza dei distributori privati a ridurre i costi associati alla qualità viene controbilanciata dalle iniziative di monitoraggio e regolazione della qualità del servizio e dalla presenza in business liberi.

4.5.2. Evidenze empiriche

L'evidenza relativa al rapporto tra assetti proprietari e qualità del servizio o investimenti di sviluppo e manutenzione delle infrastrutture locali non è particolarmente netta, nei diversi SPL, presumibilmente per la difficoltà a distinguere gli effetti della proprietà dagli effetti delle riforme dei mercati e della regolamentazione.

Per quanto riguarda le analisi *cross-country*, Cambini e Rondi (2010) analizzano la relazione tra proprietà e investimenti nel settore dell'energia. Il campione oggetto d'analisi è composto da 23 utilities europee operanti nel settore della distribuzione e trasmissione del gas e dell'energia elettrica osservate dal 1997 al 2007. Essi giungono alla conclusione che la privatizzazione non ha comportato differenze significative negli investimenti delle imprese. Il report elaborato dal *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* (CPB, 2004) esamina l'impatto della proprietà pubblica su indicatori di affidabilità della rete di distribuzione del gas in diversi paesi OCSE. Anche da questo studio emerge che la proprietà privata non ha effetti sugli indicatori di affidabilità della rete. Al contrario dei precedenti lavori, Alesina *et al.* (2005) trova un impatto positivo della proprietà privata sugli investimenti. Comunque questo lavoro si discosta dai precedenti lavori, perché analizza diversi settori alcuni dei quali di recente liberalizzazione. L'analisi empirica suggerisce che l'abbandono della proprietà pubblica ha comportato un aumento degli investimenti perché ha facilitato l'ingresso di nuovi operatori nel mercato regolato.

Con riferimento al nostro paese, Fumagalli *et al.* (2007) indagano empiricamente la relazione tra proprietà (e comportamento manageriale) e continuità della fornitura elettrica. Il campione si compone di 31 utilities italiane operanti nel settore della distribuzione elettrica, alcune delle quali privatizzate (unità regionali di Enel Distribuzione), osservate dal 1998 al 2004. Va evidenziato tuttavia che il contesto italiano della

distribuzione elettrica rappresenta un'eccezione per la presenza di iniziative importanti di monitoraggio e regolazione della qualità (Garrone *et al.*, 2009b). La presenza di investitori privati nella compagine azionaria non ha comportato peggioramenti della qualità: in un contesto in cui vige una regolazione per incentivi della qualità, è meno probabile che i manager intraprendano azioni che riducano i costi a scapito del livello di qualità. Tuttavia, è la discrezionalità manageriale che comporta la preferenza per le spese operative a scapito delle spese per investimento. Tutto ciò rende necessaria l'implementazione di un corretto sistema di governance che elimini queste frizioni tra il proprietario e il manager. Ad esempio gli autori osservano che l'incremento dei membri indipendenti all'interno del CDA è associato a un aumento della qualità del servizio. Questo risultato mette in risalto che il processo di privatizzazione non deve prescindere da una corretta definizione della governance aziendale.

Nel servizio idrico, il tema della qualità del servizio idrico è stato meno indagato rispetto alla relazione tra proprietà ed efficienza nei costi (Riquadro 4.1) (Lin, 2005; Picazo-Tadeo *et al.*, 2008). La comparazione tra il settore idrico in Francia e nel Regno Unito suggerisce che il processo di privatizzazione non implica un miglioramento della qualità (Dore *et al.*, 2004). Gli aumenti di qualità sono piuttosto determinati, oltre che da precedenti investimenti svolti in regime pubblico, dall'impegno del regolatore anche sul fronte della qualità, osservato in alcuni paesi (Bhattacharyya *et al.*, 1994; Bottasso, Conti, 2009; Byron *et al.*, 2008; Saal, Parker, 2001). Anche l'analisi del settore italiano della distribuzione elettrica citato in precedenza mette in evidenza l'importanza delle attività di valutazione e benchmarking dei gestori da parte dei regolatori, con la realizzazione di osservatori nazionali o regionali della qualità e dei costi del servizio.

4.6. Conclusioni

Il capitolo ha passato in rassegna i costi e benefici dei modelli dominanti di organizzazione dei SPL. L'efficacia del servizio rappresenta un problema irrisolto nei tradizionali modelli di gestione dei SPL, imprese pubbliche e imprese private regolate. Al tempo stesso, le analisi empiriche confermano solo per alcuni contesti settoriali e regolamentari la superiorità delle utilities private in termini di efficienza nei costi.

La rassegna della letteratura motiva la ricerca di modelli istituzionali alternativi, come documentato nei Capitoli 6-11.

Riferimenti bibliografici

- Agranoff R. (2008), «Enhancing Performance through Public Sector Networks. Mobilizing Human Capital in Communities of Practice», *Public Performance & Management Review*, 31 (3), pp. 320-347.
- Alesina A., Ardagna S., Nicoletti G., Schiantarelli F. (2005), «Regulation and Investment», *Journal of the European Economic Association*, 3 (4), pp. 791-825.
- Armstrong M., Porter R. (a cura di) (2007), *Handbook of Industrial Organization*, North-Holland, Amsterdam.
- Armstrong, M., Sappington D. (2007), «Recent Developments in the Theory of Regulation», in Armstrong e Porter (2007), vol. 3.
- Arocena P., Waddams-Price C. (2002), «Generating Efficiency: Economic and Environmental Regulation of Public and Private Electricity Generators in Spain», *International Journal of Industrial Organization*, 20 (1), pp. 41-69.
- Bakker K. (2003), *Good Governance in Restructuring Water Supply: A Handbook*. http://www.collectivitesviables.fcm.ca/files/capacity_building_water/good_governance_v33.pdf.
- Bartel A.P., Harrison A.E. (2005), «Ownership versus Environment: Disentangling The Sources of Public-sector Inefficiency», *Review of Economics and Statistics*, 87(1), pp. 135-147.
- Barucci E., Pierobon F. (2007), *Le privatizzazioni in Italia*, Carocci, Roma.
- Bel G., Fageda X. (2010), «Partial Privatization in Local Services Delivery: An Empirical Analysis on The Choice of Mixed Firms», *Local Government Studies*, 36 (1), pp. 129-149.
- Bel G., Warner M. (2008), «Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the US and Spain», *Public Administration*, 86 (3), pp. 723-735.
- Benson B.L. (2006), «The Rise and Fall of Private Roads in England», in Roth G. (2006).
- Benvenuti M., Gennari E. (2008), «Il servizio idrico in Italia: stato di attuazione della legge Galli ed efficienza delle gestioni», *Questioni di Economia e Finanza*, n. 23, Banca d'Italia, Roma.

- Berg S., Lin C., Tsaplin V. (2005), «Regulation of State-owned and Privatized Utilities: Ukraine Electricity Distribution Company Performance», *Journal of Regulatory Economics*, 28 (3), pp. 259-287.
- Bhattacharyya A., Parker E., Raffiee K. (1994), «An Examination of The Effect of Ownership on The Relative Efficiency of Public and Private Water Utilities», *Land Economics*, 70 (2), pp. 197-209.
- Bhattacharyya A., Harris T.R., Narayanan R., Raffiee K. (1995), «Specification and Estimation of The Effect of Ownership on The Economic Efficiency of The Water Utilities», *Regional Science and Urban Economics*, 25 (6), pp. 759-784.
- Bognetti G., Robotti L. (2007), «The Provision of Local Public Services through Mixed Enterprises: The Italian Case», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78 (3), pp. 415-437.
- Bottasso A., Conti M. (2009), «Scale Economies, Technology and Technical Change in The Water Industry: Evidence from The English Water only Sector», *Regional Science and Urban Economics*, 39 (2), pp. 138-147.
- Boyer M., Garcia S. (2008), «Régulation et mode de gestion: une étude économétrique sur les prix et la performance dans le secteur de l'eau potable», *CIRANO Working Papers s-25*, Montreal.
- Boycko M., Shleifer A., Vishny R. (1996), «A Theory of Privatisation», *The Economic Journal*, 106 (435), pp. 309-319.
- Bruggink T.H. (1982), «Public versus Regulated Private Enterprise in The Municipal Water Industry: A Comparison of Operating Costs», *Quarterly Review of Economics and Business*, 22 (1), pp. 111-125.
- Byron N., Johnston A., Baker R., Barker A. (2008), «Towards Urban Water Reform», *The Australian Economic Review*, 41 (4), pp. 401-412.
- Caliman T., Nardi P. (2010), «Technical Efficiency Drivers for the Italian Water Industry», *Economia delle Fonti di Energia e dell'Ambiente*, 53 (1), pp. 87-103.
- Cambini C., Rondi L. (2010), «Incentive Regulation and Investment: Evidence from European Energy Utilities», *Journal of Regulatory Economics*, 38 (1), pp. 1-26.
- Clifton J., Comin F., Díaz-Fuentes D. (2007), *Transforming Public Enterprise in Europe and North America. Networks, Integration and Transnationalization*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Clifton J., Díaz-Fuentes D. (2010), «Evaluating EU Policies on Public Services: A Citizens' Perspective», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81 (2), pp. 291-311.

- Coelho Faria R., da Silva Souza G., Belchior Moreira T. (2005), «Public versus Private Water Utilities: Empirical Evidence for Brazilian Companies», *Economics Bulletin*, 8 (2), pp. 1-7.
- Cowan S. (2006), «Network Regulation», *Oxford Review of Economic Policy*, 22 (2), pp. 248-259.
- CPB - Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2004), «Better Safe than Sorry? Reliability Policy in Network Industries», *CPB Document 73*, Amsterdam.
- Crain W.M., Zardkoohi A. (1978), «A Test of the Property-Rights Theory of the Firm: Water Utilities in the United States», *Journal of Law & Economics*, 21 (2), pp. 395-408.
- D'Souza J., Megginson W.L. (1999), «The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms in the 1990s», *Journal of Finance*, 54 (4), pp. 1397-1438.
- Dixit A. (1997), «Power of Incentives in Public versus Private Organizations», *American Economic Review*, 87 (2), pp. 378-382.
- Dixit A. (2002), «Incentives and Organizations in The Public Sector: An Interpretative Review», *Journal of Human Resources*, 37 (4), pp. 696-727.
- Dore M., Kushner J., Zumer K. (2004), «Privatization of Water in The UK and France. What Can We Learn?», *Utilities Policy*, 12 (1), pp. 41-50.
- Fabbri P., Fraquelli G. (2000), «Cost and Structure of Technology in The Italian Water Industry», *Empirica*, 27 (1), pp. 65-82.
- Fabrizio K.R., Rose N.L., Wolfram C.D. (2007), «Do Markets Reduce Costs? Assessing The Impact of Regulatory Restructuring on US Electric Generation Efficiency», *American Economic Review*, 97 (4) pp. 1250-1277.
- Fumagalli E., Garrone P., Grilli L. (2007), «Service Quality in The Electricity Industry: The Role of Privatization and Managerial Behaviour», *Energy Policy*, 35 (12), pp. 6212-6224.
- Garrone P. (2007), «Il principio di sussidiarietà nei servizi di pubblica utilità», in Vittadini G. (2007), pp. 183-196.
- Garrone P., Grilli L., Rousseau X. (2009a), «Restructuring Public Enterprises: Evidence from Italian Municipal Utilities», draft, Politecnico di Milano.
- Garrone P., Marzano R., Zaccagnino M. (2009b), «Qualità delle reti tecnologiche locali nei settori dell'energia elettrica e del gas», Fondazione Energylab, Milano.

- Gonzalez-Gómez F., García-Rubio M.A. (2008), «Efficiency in The Management of Urban Water Services. What Have We Learned after Four Decades of Research?», *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, 185 (2), pp. 39-67.
- Gupta N. (2005), «Partial Privatization and Firm Performance», *Journal of Finance*, 15 (2), pp. 987-1015.
- Hart O., Shleifer A., Vishny R. (1997), «The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons», *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), pp. 1091-1126.
- Helm D. (a cura di) (2005), *The New Energy Paradigm*, Oxford University Press, Oxford.
- Ieva L. (2002), *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico*, IPSOA, Milano.
- Kucher M. (2005), «The Use of Water and its Regulation in Medieval Siena», *Journal of Urban History*, 31 (4), pp. 504-536.
- Kumbhakar S.C., Hjalmarsson L. (1998), «Relative Performance of Public and Private Ownership under Yardstick Competition: Electricity Retail Distribution», *European Economic Review*, 42 (1), pp. 97-122.
- Künneke R., Fens T. (2007), «Ownership Unbundling in Electricity Distribution: The Case of The Netherlands», *Energy Policy*, 35 (3), pp. 1920-1930.
- Kwoka J.E. (2005), «The Comparative Advantage of Public Ownership: Evidence from U.S. Electric Utilities», *Canadian Journal of Economics*, 38 (2), pp. 622-640.
- Kwoka J.E. (2006), «The Role of Competition in Natural Monopoly: Costs, Public Ownership, and Regulation», *Review of Industrial Organization*, 29 (1), pp. 127-147.
- Laffont J.J., Tirole J. (1991), «Privatization and Incentives», *Journal of Law, Economics and Organization*, 7, special issue, pp. 84-105.
- Laffont J.J., Tirole J. (1999), *Competition in Telecommunications*, MIT, Cambridge.
- Lambert D., Dichev D., Raffiee K. (1993), «Ownership and Sources of Inefficiency in The Provision of Water Services», *Water Resources Research*, 29 (6), pp. 1573-1578.
- Le Grand J. (2007), *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton University Press, Princeton.

- Li W., Xu L.C. (2004), «The Impact of Privatization and Competition in The Telecommunications Sector around The World», *Journal of Law and Economics*, 47 (2), pp. 395-430.
- Lin C. (2005), «Service Quality and Prospects for Benchmarking: Evidence from The Peru Water Sector», *Utilities Policy*, 13 (3), pp. 230-239.
- Magnusson R. (2001), *Water Technology in the Middle Ages: Cities, Monasteries, and Waterworks after the Roman Empire*, The Johns Hopkins University Press, Baltimora (MD).
- Majone G. (1994), «The Rise of the Regulatory State in Europe», *Western European Politics*, 17 (3), pp. 77-101.
- Massarutto A., Paccagnan V., Linares E. (2008), «Private Management and Public Finance in The Water Industry: A Marriage of Convenience?», *Water Resources Research*, 44, W12425.
- Millward R. (2004), «European Governments and The Infrastructure Industries, c. 1840-1914», *European Review of Economic History*, 8 (1), pp. 3-28.
- Nicoletti G., Scarpetta S. (2003) «Regulation, Productivity and Growth», *Economic Policy*, 18 (36), pp. 9-72.
- Ostrom E. (1974), «Improving the Performance of Local Government from The Citizen's Point of View», *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Indiana University.
- Ostrom E. (1994), «Neither Market nor State: Governance of Common-Pool Resources in the Twenty-First Century», *IFPRI Lecture Series, no. 2*, Presentato all'International Food Policy Research Institute, Washington, DC, 2 giugno 1994.
- Passerini E., Danesi L., Fioretti D., Gambetti S., Simoni A. (2008), «Lo studio di benchmarking sui costi operativi condotto dall'ANEA», *ANEA Working Paper*, n. 1.
- Picazo-Tadeo A.J., Sáez-Fernández F.J., González-Gómez F. (2008), «Does Water Quality Matter in Measuring The Performance of Water Utilities?», *Utilities Policy*, 16 (1), pp. 30-38.
- Picazo-Tadeo A.J., Sáez-Fernández F.J., González-Gómez F. (2009), «The Role of Environmental Factors in Water Utilities' Technical Efficiency. Empirical Evidence from Spanish Companies», *Applied Economics*, 41 (5), pp. 615-628.
- Quadrio Curzio A., Fortis M. (a cura di) (2000), *Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali*, Il Mulino, Bologna.

- Raza W. (2007), «Service Liberalization in the WTO: Implications for Public Services in Europe», paper presentato alla conferenza «An Alternative to The Market: The Social, Political and Economic Role of Public Services in Europe», ETUI-REHS, EPSU, SALTSA, Brussels, 19-20 novembre 2007.
- Roth G. (a cura di) (2006), *Street Smart: Competition, Entrepreneurship and the Future of Roads*, Transaction, New Brunswick (NJ).
- Saal D., Parker D. (2000), «The Impact of Privatization and Regulation on the Water and Sewerage Industry in England and Wales: A Translog Cost Function Model», *Managerial and Decision Economics*, 21 (6), pp. 253-268.
- Saal D., Parker D. (2001), «Productivity and Price Performance in The Privatized Water and Sewerage Companies of England and Wales», *Journal of Regulatory Economics*, 20 (1), pp. 61-90.
- Saal D., Parker D., Weyman-Jones T. (2007), «Determining the Contribution of Technical, Efficiency, and Scale Change to Productivity Growth in the Privatized English and Welsh Water and Sewerage Industry: 1985-2000», *Journal of Productivity Analysis*, 28 (1), pp. 127-139.
- Sapelli G. (1986), *Comunità e mercato: socialisti, cattolici e governo economico municipale agli inizi del xx secolo*, Il Mulino, Bologna.
- Sapelli G. (2006), «Libertà e liberalizzazioni: un sentiero nella foresta pietrificata», *Atlantide*, settembre, pp. 17-21.
- Sappington D. (2005), «Regulating Service Quality: A Survey», *Journal of Regulatory Economics*, 27 (2), pp. 123-154.
- Sappington D., Stiglitz J. (1987), «Privatization, Information and Incentives», *Journal of Policy Analysis and Management*, 6 (4), pp. 567-579.
- Schmidt K.M. (1996), «The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach», *Journal of Law, Economics and Organization*, 12 (1), pp. 1-24.
- Shleifer A. (1998), «State versus Private Ownership», *Journal of Economic Perspectives*, 12 (4), pp. 133-150.
- Shleifer A., Vishny R. (1994), «Politicians and Firms», *Quarterly Journal of Economics*, 109 (4), pp. 995-1025.
- Sørensen R.J. (2007), «Does Dispersed Ownership Impair Efficiency? The Case of Refuse Collection in Norway», *Public Administration*, 85 (4), pp. 1045-1058.

- Torrance M. (2009), Reconceptualizing Urban Governance through A New Paradigm for Urban Infrastructure Networks», *Journal of Economic Geography*, 9 (6), pp. 805-822.
- Vickers J.S., Yarrow G. (1991), «Economic Perspectives on Privatization», *Journal of Economic Perspectives*, 5 (2), pp. 111-132.
- Villalonga B. (2000), «Privatization and Efficiency: Differentiating Ownership from Political, Organizational, and Dynamic Effects», *Journal of Economic Behavior and Organization*, 42 (1), pp. 43-74.
- Vittadini G. (a cura di) (2007), *Che cos'è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Guerini e Associati, Milano.
- Warner M.E. (2009), «Local Government Infrastructure and The False Promise of Privatization», *The Century Foundation Report*, <http://www.tcf.org/list.asp?type=PB&pubid=689>
- Weisman D. (2005), «Price Regulation and Quality», *Information Economics and Policy*, 17 (2), pp. 165-174.
- Williamson O.E. (1976), «Franchise Bidding for Natural Monopolies - in General and with Respect to CATV», *Bell Journal of Economics*, 7 (1), pp. 73-104.

Capitolo quinto

Competizione per il mercato nei servizi pubblici locali: il sistema delle «gare»

Giuseppe Cappiello e Paola Garrone

5.1. Affidamento concorrenziale in Italia

Come noto, l'idea della concorrenza per il mercato venne introdotta per la prima volta da Chadwick in Gran Bretagna (1859) e successivamente fu sistematizzata da Demsetz (1968). In particolare Demsetz suggerisce di utilizzare per la fornitura dei servizi di pubblica utilità «un sistema ad appalto» (ovvero di gara) basato sulla concorrenza tra imprese rivali che «assegni il servizio a quella impresa in grado di offrire la migliore combinazione tra prezzo e qualità». In questo modo la concorrenza per il mercato consentirebbe di raggiungere lo stesso risultato della concorrenza nel mercato, ossia l'eliminazione degli extra profitti di monopolio, senza la necessità di interventi regolatori successivi (Heimler, 2007).

Nel nostro paese, la gara ad evidenza pubblica per affidare la gestione dei servizi pubblici locali (SPL) è stata introdotta con forza nel 2000 sia dal Decreto di riforma del settore del gas¹, con particolare riferimento alle attività di distribuzione, sia dal Testo Unico enti locali per l'insieme dei SPL. Da allora, diverse deroghe e dilazioni hanno tuttavia permesso che la grandissima parte dei Comuni continuasse a gestire tali servizi *in house*, con società proprie, o procedesse ad affidamenti diretti a imprese private o miste scelte senza gara.

¹ Decreto Legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Decreto Letta).

In via preliminare, va osservato che la gestione diretta da parte degli enti locali dei SPL, senza ricorso a un confronto concorrenziale, non è in sé una prerogativa italiana. Anche in paesi come gli Stati Uniti i municipi sono presenti direttamente nel settore idrico, nel trasporto pubblico locale, negli aeroporti. Tuttavia il caso italiano è un'eccezione poiché gli enti locali e territoriali italiani usano per questo scopo uno strumento privatistico come la società di capitali. Come verrà discusso nel Capitolo 6, il caso delle utilities municipali statunitensi è piuttosto un esempio di non profit utility di derivazione pubblica, in nessun modo riconducibile alla tipologia di for profit pubblica a cui siamo abituati in Italia.

Nel 2009 il Presidente dell'Autorità Antitrust, nella relazione annuale al Parlamento, metteva in evidenza che il necessario rinnovamento del settore dei servizi pubblici locali era stato fino ad allora impedito dal conflitto di ruolo che caratterizza molti Comuni e altri enti territoriali. Gli enti locali sono in molti casi sia regolatori del servizio sia proprietari delle aziende che devono offrire detti servizi in regime di monopolio e per questo, secondo la diagnosi del Presidente dell'Autorità, essi non hanno dato corso alle gare per affidare la gestione del servizio. Il rimedio, continuava la relazione, sta nella privatizzazione delle aziende di servizio pubblico locale.

Non si può effettivamente escludere che i politici degli enti locali coltivino, attraverso il controllo proprietario delle aziende pubbliche, interessi che poco hanno a che vedere con il miglioramento del servizio degli utenti e della città, quali la gestione delle assunzioni per ragioni di consenso politico o l'estrazione di dividendi e canoni da aziende in cui invece sarebbe urgente finanziare investimenti (tra l'altro, in alcuni di questi casi le aziende continuano comunque a ricevere contributi pubblici alimentati dalla fiscalità generale).

Nella galassia normativa che regola i SPL (vedi Capitolo 3), il punto centrale diventa la nuova disciplina dettata dall'art. 23-bis, così come novellato dall'art. 15 della legge 166/2009 (ex-DL 133/2009), sebbene restino esclusi il settore elettrico e del gas.

Il provvedimento rende «ordinaria» la via della gara ad evidenza pubblica per affidare la gestione dei servizi; gli enti locali dovranno indire entro il 2011 una gara con cui selezionare il gestore oppure un socio industriale con compiti operativi a cui riservare una quota di capitale pari almeno al 40%. Gli affidamenti storici possono sopravvivere senza la verifica della gara pubblica solo in due casi:

Competizione per il mercato nei servizi pubblici locali: il sistema delle «gare» 105

- primo, la gara non è necessaria se il gestore è quotato in Borsa e gli enti locali possiedono meno del 30% del capitale. I Comuni proprietari delle grandi utilities locali, quali A2A, Acea, Hera o Iren, detengono ancora quote maggiori del 30% e quindi dovranno fare la gara o scendere sotto tale soglia (entro il 2015). Con altre parole, resta ai Comuni la responsabilità di decidere come procedere: gara per il gestore, gara per il solo socio privato, eccezione (gestione *in house*) da analizzare con l'Antitrust;
- secondo, potranno eccezionalmente proseguire con la gestione *in house* quegli enti locali – si pensi a un piccolo Comune di montagna – che avranno dimostrato che le caratteristiche del proprio territorio o quelle di mercato non consentono il ricorso alla gara. Ad oggi l'Antitrust, il cui parere era già necessario per quanto non vincolante, non si è praticamente mai pronunciato a favore di tali richieste, come verrà illustrato nel paragrafo 5.4.

5.2. Sistema delle gare: punti di forza e di debolezza

In termini generali, la forma mediata di concorrenza realizzata con le gare per l'affidamento presenta luci e ombre con riferimento al tentativo di superare un'organizzazione *Command & Control* dei SPL (Capitolo 4).

La concorrenza per il mercato attraverso una gara pubblica ha diversi elementi di attrattiva per chi guarda con preoccupazione ai problemi derivati dalla protezione senza verifiche della gestione pubblica dei SPL, sintetizzati nel Capitolo 4 del rapporto. Il superamento dei diritti esclusivi dello Stato e dell'ente locale nell'offerta dei SPL e l'apertura all'iniziativa di soggetti privati è di per sé desiderabile perché riconosce i limiti del modello Stato-produttore e valorizza capacità uniche degli investitori e delle imprese. Appare eccessivo il diffuso timore che la liberalizzazione tramite gara generi rendite di posizione per i gestori privati a danno dei cittadini, per diverse ragioni. Da una parte, la regolazione tariffaria operata dalle Autorità d'ambito o dalle Autorità nazionali è neutrale rispetto alla proprietà e dunque non si comprende come di per sé l'affidamento a un privato possa essere la causa del rincaro tariffario. Piuttosto va riconosciuto che i gestori pubblici hanno garantito in alcuni casi tariffe bassissime grazie a un ricorso costante ai sussidi pubblici. In altre parole, la fiscalità generale ha provveduto a copri-

re le perdite di molti degli attuali gestori. D'altra parte, aumento delle tariffe o, se si decidesse di procedere con i sussidi, aumento del carico fiscale sono inevitabili per finanziare gli investimenti necessari. Infine, va sottolineato che nella concorrenza per il mercato, per come se ne prevede l'attuazione in Italia, non è sinonimo di privatizzazione dei SPL e tanto meno di privatizzazione di risorse essenziali come l'acqua. In settori come quello dei servizi idrici, un eventuale gestore privato non diventerà proprietario né dell'acqua né degli acquedotti, che restano pubblici. Peraltro la gestione di tipo pubblico ha molte possibilità anche con la nuova legge. Se l'attuale gestore pubblico o misto è efficiente e offre un servizio di qualità può presentare un'offerta buona nelle componenti economiche e nelle componenti tecniche e potrà probabilmente essere riconfermato. L'ente locale inoltre può limitarsi a scegliere un socio industriale di minoranza per le attività operative e infine può presentare al pubblico e all'Antitrust le proprie buone ragioni e proseguire con la gestione *in house*.

Illustrati i punti di forza dell'affidamento concorrenziale, occorre discuterne alcuni elementi problematici, con particolare riferimento al tema dell'efficacia del servizio. Innanzitutto va ricordato che un aspetto strutturale del sistema delle gare per i SPL è l'assenza di un ruolo diretto degli utenti. Liberalizzare la distribuzione dell'energia elettrica o la gestione di un acquedotto è cosa molto diversa dalla liberalizzazione, per fare alcuni esempi, dei taxi, delle assicurazioni, dei carburanti o anche dei servizi assistenziali. In altri termini, nel caso dei SPL la gara non può portare a una organizzazione del servizio *Choice & Competition* (Capitolo 4), poiché non restituisce ai cittadini-utenti alcuna vera libertà di scelta, limitandosi a promuovere la concorrenza dal lato dell'offerta, fra i fornitori; è infatti l'amministrazione pubblica che sceglie chi sarà il fornitore per i suoi cittadini. Nelle maggior parte dei segmenti dei SPL, quelli più rilevanti per la qualità del servizio, il cittadino resta un utente «passivo» anche con il sistema delle gare, limitandosi al massimo a esercitare un'influenza di tipo elettorale su chi sceglie per lui un nuovo fornitore. Anche questo può servire a erodere rendite di posizione, ma siamo nell'ambito dei sistemi cosiddetti di *Voice*, piuttosto che di *Choice & Competition*.

Ancora, occorre segnalare che la concorrenza per il mercato non porta necessariamente a configurazioni coerenti con l'interesse pubblico quando contempla investimenti specifici di tipo infrastrutturale (Viscusi *et al.*, 2000, cap. 13). In particolare Williamson (1976) sosteneva

Competizione per il mercato nei servizi pubblici locali: il sistema delle «gare» 107

che l'incertezza sulle condizioni di costo e sulle caratteristiche della domanda, l'esistenza di costi irrecuperabili e la permeabilità del processo politico alle rappresentazioni opportunistiche potessero indebolire sensibilmente i vantaggi e i benefici derivanti dalla concorrenza per il mercato. Secondo Williamson tali incertezze potevano condurre alla necessità di rinegoziazione dei termini dei contratti ogni qualvolta eventi inaspettati si fossero realizzati, reintroducendo così obblighi di regolazione. Solo se riguarda attività operative è infatti possibile limitare la durata dell'affidamento, valutare su un piano di parità i concorrenti (anche negli affidamenti successivi) e definire i contratti di servizio con un buon grado di completezza, riducendo la necessità di rinegoziazione. Al contrario, i meccanismi della concorrenza per il mercato mal si conciliano con i cicli di vita molto lunghi e con le difficoltà di valutazione e cessione tipiche degli investimenti nelle reti, come mostrano i complicati e talvolta oscuri sistemi adottati per il riscatto degli impianti da parte del gestore subentrante nei confronti del gestore uscente (Doni, Fontini, 2006). Per le attività di lungo periodo la concorrenza per il mercato può lasciare spazio a forme di sottoinvestimento nelle reti con riduzioni della affidabilità e della qualità del servizio (Brown, Potoski, 2003; Caron, 2006). Ad oggi non si conoscono ancora gli effetti concreti e reali prodotti dall'introduzione della concorrenza per il mercato e degli affidamenti tramite gara. Per Boitani e Cambini (2004) «anche laddove un certo numero di gare si sono o si stanno svolgendo, i dati a oggi a disposizione sono ancora troppo modesti per poter dare un giudizio significativo».

5.3. Misure di accompagnamento alla gara

Alcune misure di accompagnamento possono spostare la concorrenza per il mercato verso logiche maggiormente *citizen-centred*. In estrema sintesi esse sono le seguenti.

Appare innanzitutto essenziale un'intensa attività di valutazione e benchmarking dei gestori già operanti da parte dei regolatori, con la realizzazione di osservatori nazionali o regionali della qualità e dei costi del servizio. Sulla base delle analisi periodiche degli osservatori, gli enti locali potranno scegliere a ragion veduta il gestore, pubblico o privato che sia, senza timore di sacrificare la qualità del servizio al profitto e i cittadini potranno giudicare la validità della scelta. Si tratta di

un intervento che allevia le citate asimmetrie informative e risulta utile per diversi motivi (CRISP-IRER, 2005): contribuisce a creare elementi di reputazione che sono tenuti in conto naturalmente dagli operatori; favorisce forme di *voce* informate da parte degli utenti; riduce la discrezionalità da parte dei decisori politici. Occorre notare che tale azione è prevista in molte leggi di settore, ma ad oggi risulta largamente disattesa (CRISP-IRER, 2005).

Occorre in alcuni casi permettere agli enti locali di mettere a gara solo la gestione operativa del servizio, tracciando una linea di separazione rispetto ai grandi investimenti di sviluppo infrastrutturale. Gli investimenti di manutenzione e modernizzazione hanno infatti tempi lunghi di realizzazione e di ritorno economico e possono essere pregiudicati da affidamenti di breve durata. Sarebbe infine utile la possibilità di ricorrere a un «integratore del sistema» quando si proceda alla separazione tra reti e attività operative, con l'affidamento tramite gara solo delle ultime (Caron, 2006).

Gestire una gara e il conseguente affidamento richiede competenze e risorse importanti. In attesa di una definizione consolidata degli ambiti territoriali, occorre studiare strutture di supporto tecnico soprattutto per i Comuni di più piccole dimensioni, a livello ministeriale o regionale.

Infine, nei casi in cui restasse pubblica la proprietà delle reti e la gestione degli investimenti, perché non affidarle a un soggetto espressione della comunità cittadina nelle sue diverse articolazioni, che coniughi libertà dalle peggiori interferenze politiche, logiche di efficienza privata e vocazione di servizio pubblico? Una Fondazione patrimoniale porterebbe nel nostro paese le non profit utilities di tradizione anglosassone che danno buona prova di sé in settori come quello dell'acqua (Capitoli 6 e 7).

5.4. Derghe alle procedure di evidenza pubblica: analisi delle relazioni degli enti locali all'Antitrust

La disciplina recente ha dunque introdotto come regola generale il ricorso alla gara (5.1), con un'eccezione: risulta infatti possibile derogare alla disciplina della gara «per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile

ricorso al mercato»². In questi casi è possibile procedere ad affidamenti *in house* nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria per tale forma di gestione. In questo caso l'ente deve dare adeguata pubblicità alla scelta motivandola attraverso la redazione di un'analisi di mercato che ne giustifichi le ragioni³. Gli esiti dell'analisi devono poi essere trasmessi tramite relazione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'espressione di un parere preventivo, «da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione. Decorso il termine, il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole»⁴.

A circa un anno e mezzo dall'entrata in vigore dell'art. 23-bis, l'Autorità ha fornito complessivamente 104 pareri relativi a richieste di affidamento di servizi pubblici locali: di questi, 4 sono relativi all'anno 2010 e 100 sono relativi all'anno 2009. In particolare, 88 pareri sono relativi a richieste di pareri inviati precedentemente all'entrata in vigore del decreto Ronchi e solo 16 sono successivi. Solamente un caso ha avuto parere favorevole, i restanti 103 casi hanno avuto parere non positivo.

Dall'analisi di questi pareri⁵ emergono risultati molto interessanti (Cappiello *et al.*, 2010); innanzitutto una notevole eterogeneità, sia nelle tipologie di servizio locale oggetto degli affidamenti, sia nella provenienza territoriale delle richieste di parere, sia nella caratteristiche degli enti locali a capo delle richieste.

Per quanto riguarda la provenienza geografica delle richieste, quelle provenienti dalla macroarea Nord (46,2%) risultano prevalenti rispetto al Centro (25%) e al Sud (28,8%). In termini di numero medio di richieste per regione, invece, le più attive risultano quelle del Centro, con una media di 6,5 richieste di parere, mentre quelle del Nord seguono a 6; le regioni del Mezzogiorno hanno inviato, mediamente, 3,8 richieste ciascuna; la media nazionale si attesta a 5,2. Si veda in proposito la Tabella 5.1⁶.

² Art. 23 bis L.133/2009 comma 3.

³ Recentemente sono stati approvati i regolamenti attuativi dell'art. 15 della legge 166/2009, che stabiliscono che il ricorso al parere dell'Autorità sia obbligatorio, sebbene non vincolante, per affidamenti il cui valore superi i 200.000 o per aree con popolazione superiore alle 50.000 unità.

⁴ Art. 15 L. 166/2009 comma 4.

⁵ Il periodo di riferimento dell'analisi è 5 gennaio 2009 - 3 febbraio 2010.

⁶ La macroarea Nord è composta da Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Emilia Romagna. La macroarea Centro si compone di Toscana, Umbria, Marche, Lazio. La macroarea Sud comprende Abruzzo, Campania, Basilicata, Molise, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna.

Per quanto riguarda le singole regioni, la più «attiva» in termini assoluti risulta la Lombardia, da cui provengono 21 richieste di pareri; in seconda posizione troviamo il Lazio, con 10 richieste; il Veneto e la Toscana hanno avanzato 9 richieste ciascuna mentre ben quattro regioni (Umbria, Molise, Basilicata e Sicilia) risultano assenti dall'elenco.

Per ciò che riguarda, invece, la tipologia di enti che hanno inoltrato la richiesta di parere, dominano nettamente i comuni, con 100 richieste su 104, seguiti a pari merito dalle province e dalle comunità montane, con due richieste ciascuna. Inoltre, fra i comuni si trovano sia città di grandi dimensioni, come Roma e Napoli, sia comuni di dimensioni molto ridotte, come Curiglia con Monteviasco, che annovera solo 187 abitanti. Alcuni, come ad esempio quello di Roma, hanno presentato la richiesta più di una volta, mentre altri hanno presentato un'unica richiesta per più di un servizio.

Tabella 5.1. Servizi oggetto di richiesta di parere

	<i>Numero di richieste</i>	
Igiene urbana	12	11,5%
Servizi cimiteriali	10	9,6%
Cultura e attività ricreative	10	9,6%
Gestione rifiuti	9	8,7%
Farmacia	8	7,7%
Servizi di trasporto	8	7,7%
Manutenzione immobili comunali	7	6,7%
Riscossione tributi	5	4,8%
Viabilità	4	3,9%
Arredo urbano	3	2,9%
Gestione parcheggi	3	2,9%
Servizi sanitari	3	2,9%
Servizio idrico	2	1,9%
Servizi informatici	2	1,9%
Servizi energetici	2	1,9%
Illuminazione pubblica	1	1,0%
<i>Servizi vari</i>	8	7,7%
<i>Richieste pluriservizi</i>	7	6,7%
<i>Totale</i>	104	100,0%

Competizione per il mercato nei servizi pubblici locali: il sistema delle «gare» 111

Se dividiamo i comuni in tre classi dimensionali, piccoli (da 0 a 20.000 abitanti), medi (da 20.000 a 60.000 abitanti) e grandi (oltre i 60.000 abitanti) risulta evidente come i pareri siano stati destinati soprattutto a quelli di piccole dimensioni. Se consideriamo però che i comuni con più di 60.000 abitanti sono circa l'1,2% e quelli compresi fra 20.000 e 60.000 abitanti sono circa il 4,4% del totale, risulta che i grandi comuni hanno fatto mediamente un maggior numero di richieste all'AGCM: ciò appare coerente col fatto che le grandi amministrazioni sono spesso al centro di una rete più o meno estesa di partecipate o di controllate che offrono SPL.

I servizi che più spesso sono stati oggetto di richiesta di un parere dell'Autorità sono quelli di igiene urbana (11,5%), i servizi cimiteriali (9,6%), i servizi culturali e legati alle attività ricreative (9,6%) e i servizi di gestione dei rifiuti (8,7%); la gestione delle farmacie ha riguardato il 7,7% dei pareri, così come i servizi di trasporto. Sette pareri, pari al 6,7% del totale, hanno invece riguardato una pluralità di servizi. La Tabella 5.1 mostra la composizione del gruppo nel dettaglio.

L'Autorità solo in un caso ha espresso parere positivo mentre in 42 casi si è espressa in maniera neutrale e in 61 casi in maniera contraria.

La Tabella 5.2 indica i motivi che hanno portato l'Autorità ad esprimere i suddetti pareri.

Tabella 5.2. Classificazione delle motivazioni legate ai pareri negativi

<i>Motivazioni pareri negativi</i>	<i>Numero (totale=61)</i>	
A Difetto della società affidataria dei requisiti per gli affidamenti <i>in house</i>	24	39,4%
Di cui: A1 (manca il controllo analogo)	4	6,6%
Di cui: A2 (manca il requisito dell'attività predominante)	20	32,8%
B L'analisi di mercato non ha giustificato adeguatamente le condizioni che non consentono il ricorso al mercato	36	59,0%
C Affidamento a società mista in cui il soggetto privato non è stato selezionato con gara	7	11,5%
D La società è già affidataria di affidamenti di servizi pubblici senza l'espletamento di gara	7	11,5%
E Il servizio pubblico veniva precedentemente gestito da privati	4	6,6%
F Affidamento di servizi multipli per i quali è previsto l'obbligo di gara	7	11,5%
G Altre ragioni	8	13,1%
<i>Motivazioni pareri neutrali</i>	<i>Numero (totale=42)</i>	
H Servizio non riconducibile ai servizi pubblici a rilevanza economica di cui all'art. 23-bis	33	78,6%
I Servizio con scarsa rilevanza economica	9	21,4%

Tuttavia l'aspetto che desta estremo interesse è relativo al comportamento degli enti locali a seguito del parere dell'Autorità.

Dalla Tabella 5.3 si evince che solo nel 17,5% dei casi gli enti locali hanno proceduto a effettuare una gara documentando la difficoltà o più probabilmente l'effettivo scetticismo per tale strumento (si veda anche Tabella 5.4).

Tabella 5.3. Esiti dell'indagine sulle modalità di espletazione degli affidamenti

Parere Autorità	Modalità di affidamento				Totale	Totale in %
	In house	Gara	Altri casi	Totale		
Positivo	1	-	-	1	0,9	
Negativo *	30	15	15	60*	58,3	
Neutro	31	3	8	42	40,8	
Totale	62	18	23	103	100,0	
Totale in %	60,2	17,5	22,3	100,0		

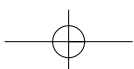
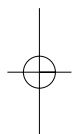
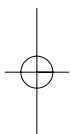
* I casi negativi sono 60 e non 61 perché un Comune non ha fornito le informazioni richieste

Tabella 5.4. Classificazione della categoria «altri casi»

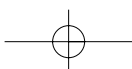
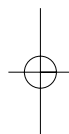
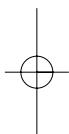
Composizione	Categoria «altri casi»		
	Numero	% su totale	% su altri casi
Decisione ancora in sospeso	7	6,8%	30,40%
Gestione in economia	3	2,9%	13,05%
Interruzione del servizio	3	2,9%	13,05%
Proroga del vecchio affidamento, al termine si procederà a gara	3	2,9%	13,05%
Affidamento a società mista con gara per individuazione del socio privato	3	2,9%	13,05%
Richiesta di nuovo parere all'Autorità	2	1,9%	8,70%
Alcuni servizi affidati con gara, alcuni servizio affidati a società in house	2	1,9%	8,70%
	23	22,3%	100,0%

Riferimenti bibliografici

- Boitani A., Cambini C. (2004), «Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?», *Working Paper, n. 1, Hermes*.
- Brown T.L., Potoski M. (2003), «Managing Contract Performance: A Transaction Cost Approach», *Journal of Policy Analysis and Management*, 22 (2), pp. 275-297.
- Cappiello G., Erbacci A., Mazzantini G. (2010), «L'applicazione dell'art. 23 bis della legge 133/2008 ad un anno e mezzo dalla sua introduzione», in *Proceedings 1st International Conference On Economics and Management of Public Utilities*, 15-16 luglio, Novara-Milano.
- Caron F. (2006), «Trasporto pubblico locale: le sfide della de-verticizzazione», manoscritto, Fondazione per la sussidiarietà, Milano.
- Chadwick E. (1859), «Results of Different Principles of Legislation and Administration in Europe of Competition for The Field as Compared with Competition within The Field of Services», *Journal of the Royal Statistical Society*, 22 (3), pp. 381-420.
- Demsetz H. (1968), «Why Regulate Utilities?», *Journal of Law and Economics*, 11 (1), pp. 55-65.
- Doni N., Fontini F. (2006), «Analisi delle Gare di Concessione per l'aggiudicazione del Servizio di Distribuzione del Gas Naturale», *Net*, periodico di CISPEL Confservizi Toscana, 37, pp. 5-70.
- Heimler A. (2007), «Servizi pubblici locali: concorrenza regolazione e gare», *Economia Italiana*, n. 3, pp. 669-689.
- CRISP-IRER (2005), *Osservatorio regionale sui Servizi di Interesse Economico Generale (Public Utilities)*, Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, Milano.
- Sappington D., Stiglitz J. (1987), «Privatization, Information and Incentives», *Journal of Policy Analysis and Management*, 6 (4), pp. 567-579.
- Viscusi V.K., Vernon J.H., Harrington J.E. (2000), *Economics of Regulation and Antitrust*, The MIT Press, Cambridge (MA), 3^a ed.
- Williamson O. (1976), «Franchise Bidding for Natural Monopolies in General and with Respect to CATV», *Bell Journal of Economics*, 7 (1), pp. 73-104.



PARTE TERZA
ESPERIENZE SUSSIDIARIE



Capitolo sesto

Non profit utilities: caratteristiche ed esperienze internazionali

Paola Garrone

6.1. Introduzione¹

Il presente capitolo illustra obiettivi e caratteristiche delle non profit utilities (NPU), un modello oggi non osservabile in Italia ma diffuso in altri paesi industrializzati. L'attenzione alle NPU è giustificata dalla relazione che unisce l'efficacia del servizio alle caratteristiche del gestore. Infatti, mentre la forma istituzionale dell'impresa non ha particolare importanza nelle attività liberalizzate (ad esempio, produzione elettrica, vendita o commercio di energia elettrica e gas), perché la possibilità di scelta da parte dei consumatori e dei clienti industriali è sufficiente a indurre nelle imprese i comportamenti desiderabili, la natura della proprietà e della governance diventa invece rilevante per attività quali l'esercizio, la manutenzione, l'ampliamento e la modernizzazione delle reti e degli impianti, attività svolte in monopolio (Hart *et al.*, 1997; Capitolo 4).

Il Capitolo 4 ha messo in evidenza alcuni aspetti problematici dei due modelli in cui è attualmente articolato il settore dei SPL in Italia, ovvero le imprese pubbliche e le imprese private che operano in mercati regolati. In estrema sintesi, nessuno dei due modelli sembra assicurare un'adeguata efficacia nei confronti degli utenti. In particolare, i livelli di qualità e l'affidabilità del servizio e gli investimenti di svilup-

¹ Alcune parti del presente capitolo si basano su Garrone (2007a e 2007b).

po delle infrastrutture appaiono limitati nelle imprese pubbliche dalla discrezionalità del management e dall'interferenza politica e nelle imprese private dalla tendenza eccessiva alla riduzione dei costi operativi. L'interesse per le NPU deriva proprio dalla capacità di tale forma di impresa di orientare le attività operative e le iniziative di sviluppo all'efficacia del servizio nei confronti dell'utente, senza trascurare l'efficienza della gestione.

Sono anzitutto illustrate le caratteristiche principali delle NPU in rapporto alle utilities private e alle utilities pubbliche (6.2), per poi passare alla discussione dei punti di forza e anche delle aree di possibile debolezza del modello (6.3). Sono poi presentate alcune esperienze internazionali di NPU (6.4).

6.2. Non profit utilities: caratteristiche qualificanti

Mentre per la produzione pubblica e la produzione privata in mercati regolati sono noti il modello generale e l'applicazione al settore dei SPL (Capitolo 4), l'assenza di NPU nel nostro paese suggerisce di discutere in termini generali gli elementi qualificanti del modello non profit nel settore dei SPL. Le caratteristiche di maggiore interesse sono due: (i) titolarità dell'impresa da parte degli utenti e degli altri stakeholder, attraverso diverse forme di rappresentanza; (ii) utilizzo del reddito per investimenti finalizzati alla qualità e alla diffusione del servizio e per (limitati) dividendi clienti. L'attuazione pratica delle due caratteristiche verrà esemplificata nel capitolo 6.4.

In generale le NPU non hanno proprietari, ma questo non implica l'assenza di titolari, ovvero di soggetti che sono in grado di indirizzare e controllare i comportamenti del management e del personale in rappresentanza degli stakeholder più rilevanti e al tempo stessi più deboli nel caso delle utilities, i cittadini-utenti (6.4). Birchall (2002) descrive le modalità dirette, indirette e delegate di rappresentanza dei soci negli organi di governo che possono essere adottate dalle NPU. Con forme diverse, i rappresentanti della comunità degli utenti determinano le scelte fondamentali e controllano i comportamenti del gestore, anche attraverso opportuni strumenti di contabilità. L'assenza di capitale di rischio viene compensata attraverso un più ampio ricorso al capitale di debito (in altri settori, anche a liberalità di varia natura). Una NPU si caratterizza poi per il vincolo sulla destinazione del reddito dell'attivi-

tà di impresa (si vedano anche Weisbrod, 1988 e Hansmann, 1996). In particolare, il risultato della gestione, coperti i costi operativi e i costi del capitale di debito, è interamente reinvestito nell'impresa per gli scopi di servizio. In altre parole, il diritto residuale di reddito è esercitato dalla stessa NPU per i propri scopi. Vale la pena ricordare che anche le cooperative di utenti sono presenti nel mondo delle utilities, in particolare nel settore elettrico, telefonico e idrico nei paesi del Nord Europa, negli Stati Uniti e in alcuni paesi in corso di industrializzazione². Con le cooperative si ha un esempio chiaro di titolarità esercitata dagli utenti, i soggetti maggiormente esposti al potere di monopolio della utility. Secondo Hansmann (1996), le NPU controllate dai soci e le cooperative di utenti hanno un certo grado di sovrapposizione, sebbene nelle seconde gli utenti partecipino al rischio di impresa con proprio capitale (*patronage capital*) e ricevano un rendimento sul capitale investito. Primo, gli utenti delle cooperative non hanno un vero diritto residuale di reddito; infatti il rendimento è minimo e predefinito, a salvaguardia delle finalità di re-investimento, e svolge una funzione simile agli sconti ai soci, tipici delle NPU (si veda 6.4). Secondo, gli utenti possono esercitare il diritto di controllo in maniera efficace poiché le cooperative di utenti sono diffuse soprattutto in aree rurali, dove la stabilità dell'utenza facilita il controllo del management. Il seguito del lavoro pertanto comprende nelle NPU anche le cooperative di utenti.

In conclusione, le NPU possono presentare forme assai varie, ma sono accomunate dal re-investimento degli utili per il miglioramento del servizio a favore degli utenti e dalla rappresentanza degli utenti, stakeholder centrali del sistema dei SPL, nel governo dell'impresa.

² Negli Stati Uniti, lo sviluppo dei servizi di pubblica utilità si deve a imprese private, imprese municipali, cooperative di utenti. Le ultime due tipologie di impresa sono «autoregolate», in quanto definiscono le proprie tariffe indipendentemente dalle commissioni statali di regolazione, e sono non-profit, poiché coinvolgono i cittadini nel governo, re-investono tutti o quote significative degli utili. Ancora oggi il sistema statunitense resta composito con riferimento alle forme di impresa. In particolare le cooperative sono importanti nel settore elettrico delle zone rurali. Le cooperative elettriche nascono nel 1936, in seguito alla creazione della Rural Electrification Administration, dopo che le imprese private, nonostante la presenza di prestiti agevolati, non aderiscono al programma. La nascita di numerose cooperative ha effetti positivi sulla diffusione del servizio: già sei anni dopo il lancio del programma, nel 1941, il 35% delle case rurali risulta connesso al sistema elettrico, contro il 12% iniziale (Greer, 2003). L'efficienza della diffusione delle utilities cooperative nelle zone rurali è ben illustrata da Hansmann nella sua opera sulla proprietà delle imprese (1996, pp. 168-181).

6.3. Gestori pubblici, imprese private, non profit utilities: una valutazione comparativa

Ciascuno dei tre modelli presenta propri punti di forza e di debolezza. La valutazione comparativa prenderà in esame gli effetti della forma proprietaria maggiormente rilevanti data la focalizzazione di questo volume:

- l'efficacia del servizio nei confronti degli utenti, attraverso miglioramento della qualità e investimenti di sviluppo delle infrastrutture;
- l'efficienza nei costi;
- l'efficacia della governance, ovvero la capacità di indirizzare e controllare il management con riferimento agli obiettivi di servizio.

Vi sono poi due altre importanti differenze che per ragioni di spazio sono discusse in breve qui di seguito.

In primo luogo, i tre modelli presentano differenti capacità di finanziare gli investimenti, sebbene un ruolo autonomo venga svolto dalla tipologia di regolazione tariffaria adottata (Helm, Tindall, 2009). In termini generali, i gestori pubblici presentano un costo del capitale inferiore alle imprese private e alle imprese non profit. I creditori associano un rischio inferiore ai titoli di debito emessi da un'impresa a controllo pubblico, poiché essa presenta un rischio di fallimento sostanzialmente nullo, grazie alla possibilità riservata allo Stato di ricorrere al debito pubblico e alla leva fiscale. Soprattutto, non è credibile che lo Stato non utilizzi tali strumenti per coprire i costi e anche le perdite dell'impresa pubblica (vincolo di bilancio «morbido»; Schmidt, 1996). In assenza delle esenzioni fiscali e di altri vantaggi riconosciuti alle NPU in paesi quali gli Stati Uniti, queste ultime avranno probabilmente una maggiore difficoltà a finanziare gli investimenti rispetto alle imprese pubbliche. Inoltre, può accadere che l'alto livello di indebitamento dei gestori NP introduca un rischio specifico nel rapporto con i mercati finanziari e quindi conduca a *credit rating* meno favorevoli rispetto alle migliori imprese private. D'altra parte, le NPU possono difendersi da tale problema grazie alla costituzione di riserve di capitale proprio attraverso il re-investimento degli utili e grazie alle partnership con fornitori privati a cui viene «passata» una parte del rischio (Bennett *et al.*, 2003). Ad esempio, nel Regno Unito il gestore NPU Glas Cymru risulta

avere un costo del capitale leggermente inferiore rispetto alle imprese for profit del settore idrico (Bennett *et al.*, 2003).

In secondo luogo, occorre comprendere se vi siano specifiche ragioni per le quali una NPU si limiti nell'esercizio del potere di mercato e garantisca l'*affordability* del servizio, trasferendo le riduzioni di costo agli utenti attraverso prezzi favorevoli. Va infatti ricordato che la moderna regolazione tariffaria di tipo *price-cap* accetta che le imprese regolate esercitino in qualche misura potere di mercato, essendo questa la condizione per ottenere una maggiore produttività. Un gestore NPU controllato dagli stakeholder e in particolare dagli utenti può caratterizzarsi come una buona soluzione anche con riferimento a questo problema, come argomentato da Hansmann per il caso delle cooperative di utenti elettriche (Hansmann, 1996). La tendenza delle cooperative elettriche statunitensi a praticare prezzi inferiori rispetto alle imprese municipali e alle for profit è confermata dall'analisi empirica (Clagget *et al.*, 1995). L'esempio di Glas Cymru discusso in 6.4 conferma l'esistenza di dividendi ai clienti ovvero di sconti tariffari nelle NPU. Va invece ricordato che in Italia i gestori pubblici hanno la forma della società di capitali e praticano normalmente la distribuzione di utili all'ente locale azionista pubblico.

Va infine segnalato che il confronto tra i tre modelli non prende direttamente in esame la maggiore o minore equità implicita nelle diverse forme d'impresa, assumendo che eventuali interventi di tipo redistributivo siano compito di specifiche politiche pubbliche.

6.3.1. Efficacia del servizio

Come discusso nel Capitolo 4, diversi argomenti smentiscono la convinzione ancora diffusa nel nostro paese che siano le utilities di proprietà pubblica, sacrificando se necessario la tensione a ridurre i costi, ad assicurare più delle imprese private un'ampia diffusione e una buona qualità del servizio, ovvero una migliore efficacia nei confronti degli utenti. Gli sforzi di miglioramento della qualità del servizio si scontrano sia con la discrezionalità del management pubblico sia con la presenza di differenti priorità nelle agende dei decisori politici. D'altra parte, anche i gestori for profit dei SPL possono presentare una ridotta propensione alla qualità del servizio (Capitolo 4), sia perché il degrado della qualità non si traduce necessariamente in una perdita di clienti (l'assenza di concorrenza vanifica gli effetti di una cattiva reputazione;

Hart *et al.*, 1997), sia perché gli interventi di monitoraggio e regolazione che premiano gli sforzi di miglioramento della qualità e dell'affidabilità dei servizi sono di complessa realizzazione e non mostrano un'efficacia generale (Garrone *et al.*, 2009; Sappington, 2005).

In paragone alle imprese pubbliche, va sottolineato che le NPU sono, almeno in via di principio, schermate dall'influenza politica, sebbene possano condividere con le prime una certa discrezionalità dei manager, argomento discusso in 6.3.3. Come mostrato da Bennett e Iossa (2005), il vincolo di non-distribuzione degli utili porta un doppio vantaggio alle NPU in confronto ai gestori privati di SPL: rende accettabili anche investimenti relativamente costosi, che una for profit scarterebbe; riduce l'interesse a incrementare i margini attraverso tagli «eccessivi» dei costi. Più in generale, le NPU controllate dai soci non hanno la tendenza a «lucrare» sui problemi di asimmetria informativa di cui soffrono gli utenti relativamente alla qualità del servizio (Hansmann, 1996; si veda anche il Capitolo 2). In altre parole, una NPU può svolgere una funzione assimilabile a quella delle NP «*trust-type*», tipiche di settori quali la sanità e l'assistenza, che si caratterizzano per una rappresentazione fedele della qualità del servizio agli utenti (Weisbrod, 1988).

Come discusso nel Capitolo 4, l'evidenza empirica sull'efficacia nei confronti degli utenti e sulla qualità del servizio nel settore delle utilities è modesta. Pur nell'assenza di un quadro consolidato, vale anticipare che il caso Glas Cymru descritto in 6.4 mostra invece le buone prestazioni di una NPU con riferimento a investimenti e qualità.

6.3.2. Efficienza nei costi

I gestori privati di SPL sono in via di principio nella posizione migliore per esprimere una elevata efficienza produttiva. Le NPU condividono con le utilities private due vantaggi: sono esenti dall'influenza politica che può portare a indulgere in spese eccessive (Shleifer, 1998); sono soggette a un vincolo di bilancio «rigido» (Schmidt, 1996). Potrebbero, ciò nonostante, avere limitati incentivi a creare reddito attraverso il controllo dei costi, a causa del vincolo di non-distribuzione degli utili (Bennett, Iossa, 2005). Tuttavia, va osservato che nelle NPU controllate dagli stakeholder la riduzione dei costi va a vantaggio dei titolari attraverso il re-investimento degli utili o gli sconti tariffari, reintroducendo così l'attenzione all'efficienza nei costi.

Le precedenti considerazioni assumono che i comportamenti dei manager delle NPU riflettano in pieno gli obiettivi dei titolari. Tuttavia, nei casi in cui i manager godano di discrezionalità nei confronti degli stakeholder, non diversamente da quanto può accadere in una utility privata o pubblica, l'impegno nella riduzione dei costi potrebbe essere inferiore. Anche per questo in 6.3.3 verrà affrontato il tema della governance delle NPU.

Quanto alle evidenze empiriche, il Capitolo 4 ha passato in rassegna alcune analisi del settore delle utilities, giungendo alla conclusione che i vantaggi di costo delle utilities for profit non sono uniformi rispetto alle imprese di proprietà pubbliche. Con riferimento alle NPU, i confronti tra cooperative e imprese municipali statunitensi mostrano una minore efficienza delle prime, dovuta anche alle minori dimensioni (Greer, 2003), mentre il confronto fra la NPU britannica Glas Cymru e le corrispondenti for profit non evidenzia particolari svantaggi per la prima (si veda anche 6.4).

6.3.3. Controllo del management

In generale, la dominanza dei manager, ovvero la possibilità di perseguire obiettivi difformi da quelli dei titolari, si traduce in sotto-investimenti e in un favore per le spese correnti (Aggarwal, Samwick, 2006).

La tradizionale ipotesi di una superiore capacità delle imprese private di controllare i manager rispetto alle non profit e alle imprese pubbliche è oggetto di un ampio dibattito (Glaeser, 2003). In particolare, anche i manager delle utilities private regolate possono adottare comportamenti autonomi rispetto agli obiettivi degli azionisti in ragione di inefficienze nel mercato del capitale azionario (Laffont, Tirole, 1991).

Peraltro, viene riconosciuto che nelle imprese non profit di servizi alla persona può essere valorizzato l'orientamento al servizio di manager e lavoratori (cosiddetto *donated labour*). Grazie al vincolo di non-distribuzione degli utili, manager e personale sono consapevoli che gli sforzi aggiuntivi vanno a beneficiare gli utenti e non sono utilizzati in sostituzione di attività costose, per aumentare la profittabilità (François, 2002); nel mercato dei manager i soggetti con maggior orientamento al servizio pubblico saranno selezionati proprio dalle non profit. Anche se non si può assumere un allineamento naturale e pervasivo da parte di manager e lavoratori delle NPU agli inte-

ressi degli utenti, non sembra azzardato ritenere che, a parità di altri fattori, i comportamenti manageriali di tipo opportunistico nei confronti degli utenti siano meno presenti rispetto alle imprese for profit. I Capitoli 8 e 11 intendono verificare quanto tale propensione sia presente nei settori di SPL, non diversamente dai settori di servizio alla persona.

6.4. Esperienze internazionali

Per illustrare il funzionamento dei gestori NP, la presente sezione presenta alcune esperienze internazionali. Infatti, a fianco degli argomenti derivati dalla letteratura (6.3), l'interesse per i gestori NPU deriva dalla diffusione di utilities classificabili come non profit nel settore idrico, nei trasporti pubblici, nella distribuzione di energia elettrica in diversi paesi. L'esperienza più recente di non profit utilities proviene dalla Gran Bretagna; non profit private sono nate nel settore idrico e in quello ferroviario, settori nei quali era minore la soddisfazione per l'esperienza della privatizzazione. Altri esempi sono le cooperative di utenti statunitensi, danesi e australiane, e le non profit private nelle reti elettriche di trasmissione negli Stati Uniti e nei servizi idrici ed elettrici dei paesi in corso di industrializzazione. Le stesse autorità municipali USA sono caratterizzabili, dati i criteri di selezione, come non profit pubbliche.

Va sottolineato che nella selezione dei casi sono stati usati come criteri le caratteristiche discusse in 6.2, ovvero la destinazione del reddito di impresa agli investimenti e la rappresentanza degli stakeholder. A tali criteri rispondono soggetti molto diversi. In particolare, corrispondono pienamente alla definizione le non profit private britanniche e con alcune cautele anche le utilities municipali statunitensi.

6.4.1. Le non profit private britanniche

Un caso che illustra molto bene le potenzialità delle non profit è un'esperienza del settore idrico, l'acquisizione dell'operatore gallese privato Welsh Water da parte di una non profit costituita per tale fine.

Il settore dei servizi idrici del Regno Unito è stato privatizzato a partire dal 1989. A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, alcuni operatori hanno manifestato in maniera crescente problemi reddituali,

finanziari e di livello di servizio. Nel 2001 un gruppo di manager, esperti del settore e amministratori pubblici ha elaborato un piano per costituire una non profit privata, Glas Cymru, che acquisisse gli *asset* di Welsh Water, un'impresa che offriva il servizio a circa 3 milioni di cittadini gallesi, per 1.900 milioni di sterline. L'obiettivo dichiarato è quello di offrire il servizio idrico ai «cittadini del Galles alla miglior qualità e al minor prezzo possibili». La forma societaria è la «*company limited by guarantee*»; l'operazione è stata finanziata con l'emissione di obbligazioni (capitale di debito).

Il governo dell'impresa, stante l'assenza di azionisti, è assicurato dai soci e dai loro rappresentanti in un consiglio detto *Board of Trustees*. I soci sono scelti dal presidente in base alle proposte di un comitato indipendente nel mondo delle professioni, dell'amministrazione, dell'associazionismo locale e ambientale, del settore idrico e non hanno interessi finanziari nell'impresa; essi scelgono i *Trustees* attraverso regole definite nel memorandum di associazione.

I principali indicatori operativi ed economico-finanziari della Glas sono riportati in Tabella 6.1. La struttura finanziaria è dominata dal capitale di debito, nella forma di obbligazioni a scadenza medio-lunga (circa 2.700 milioni di sterline), scambiate su mercati finanziari e valutate da parte di analisti finanziari; tuttavia va notato che gli utili reinvestiti hanno costituito nel tempo una riserva di capitale proprio.

Le prestazioni sono lusinghiere, soprattutto in termini di qualità del servizio; prima della trasformazione, Welsh Water era nelle ultime posizioni del benchmarking diffuso dal regolatore, mentre negli ultimi anni ha occupato posizioni relativamente elevate nella classifica della qualità (prima riga Tabella 6.1.). L'impresa sostiene investimenti materiali annui dell'ordine dei 200 milioni di sterline e offre un «dividendo» ai clienti, nella forma di uno sconto pari a 26 milioni di euro all'anno. L'efficienza è paragonabile a quella di altre imprese del settore, anche se presenta margini di miglioramento. Una caratteristica qualificante è l'intenso ricorso a fornitori privati eccellenti nelle diverse attività operative, attraverso gare molto competitive; ciò ha permesso fra l'altro di ridurre il servizio del debito. Il dibattito a riguardo dei problemi di grandi imprese del settore idrico britannico, quali Scottish Water e Thames Water, ha ospitato numerose autorevoli prese di posizione a favore di una imitazione del modello Glas Cymru, con la trasformazione in non profit di tali imprese.

Tabella 6.1. Glas Cymru (UK), 2000-2008

<i>Classifica qualità servizio (posizione)</i>	<i>2000</i> <i>9 su 10</i>	<i>2002</i> <i>3 su 10</i>	<i>2005</i> <i>1 su 10</i>	<i>2008</i> <i>4 su 10</i>
Investimenti annui materiali		188	231	191
«Dividendi clienti» (riduzione delle tariffe)		-	23	26
Ricavi		406	494	623
Costi operativi, di cui		223	339	450
<i>Attività in outsourcing</i>		<i>189</i>	<i>137</i>	<i>155</i>
Debiti lungo termine		2.180	2.591	2.712
Utile esercizio (interamente capitalizzato)		72	6	4

Fonte: Elaborazioni proprie su Rapporti finanziari Glas Cymru e Dwr Cymru; Ofwat, 2006. Dati in milioni di sterline britanniche.

Un altro caso di non profit privata si trova nel settore ferroviario, dove, dopo la privatizzazione, si erano registrati gravi disservizi e il dissesto del gestore della rete. Nel 2002, gli asset di Railtrack sono stati conferiti a Network Rail Ltd, una società non profit che si occupa di sviluppare e gestire le tracce ferroviarie e le stazioni. Anche in questo caso non vi sono azionisti ma soci, uno dei quali, con diritti speciali di voto, è espresso dal ministero dei Trasporti; un comitato indipendente seleziona gli altri soci. Con investimenti annui maggiori di 2.500 sterline, Network Rail mantiene, rinnova e ammoderna l'intera rete.

Anche in questo caso il ricorso al mercato finanziario per la raccolta del capitale di debito è assai significativo (oltre 25.000 milioni di sterline di debiti finanziari a lungo termine). I ricavi di Network Rail sono superiori ai 5.500 milioni di sterline e provengono sia dal «pedaggio» pagato dalle compagnie dei treni sia dai finanziamenti dell'autorità di settore; dopo anni di perdite, a partire dal 2006 si sono registrati i primi utili.

Il Riquadro 6.1. documenta l'interesse per le potenzialità di soluzioni come quella della Glas Cymru per il settore italiano dei SPL.

**Riquadro 6.1. Non profit utilities: prospettive per l'Italia.
Intervista a Raffaele Tiscar, Progetto Banda Ultra Larga -
Regione Lombardia**

Perché, a suo avviso, in Italia le riforme dei SPL sono tanto discusse e tanto poco portate ad attuazione?

Quando si parla di servizi pubblici locali nel nostro paese scattano immediatamente barricate ideologiche degne di altri tempi e di altre battaglie. Così il «pubblico» è popolare, democratico e a favore di tutti (in particolare delle fasce più deboli), mentre il «privato» è elitario, arrogante e pensa solo al profitto. Eppure la realtà è ben diversa. Ogni anno numerosi rapporti di agenzie indipendenti dimostrano che le aziende di proprietà pubblica (enti locali) operanti in Italia in questo settore presentano alcune vistose sacche di inefficienza e di scarsa propensione alla innovazione. Si può dire che esse aborriscono il mercato e sfruttano la rendita di posizione dell'affidamento diretto come se fosse una rendita perpetua e si rivelano capaci di contrastare qualsiasi riforma pro-concorrenziale del settore (come quelle richieste dalla UE da anni). Questo avviene ai danni del consumatore-utente, in nome del quale partiti e istituzioni in sede locale difendono il loro piccolo, ma ben lucroso e radicato potere.

La resistenza al cambiamento che lei ha efficacemente descritto potrebbe essere superata introducendo anche nel nostro paese forme non profit di gestione dei SPL, che riservano un ruolo agli stakeholder locali anche indipendentemente dalla mediazione del governo locale?

Perché mai il Comune o la Provincia dovrebbero essere meglio in grado di tutelare l'utente di quanto non sia capace lui stesso? Siamo proprio sicuri che i cittadini accettino la visione propagandistica secondo cui le tariffe basse dell'acqua o del trasporto locale corrispondano a performance da primato internazionale? Quale è il costo vero in termini di mancata infrastrutturazione (come nel servizio idrico) o di sussidio statale (le tasse che tutti paghiamo e che alimentano il Fondo Nazionale Trasporti) di settori tanto cruciali per lo sviluppo di una comunità territoriale? Chi parla di residui di socialismo reale non sbaglia.

Come in altri settori in cui il non profit costituisce un'affermata alternativa all'intervento istituzionale, anche nel settore dei servizi pubblici locali domina una concezione statalista che sovente copre interessi particolari e assume forme arroganti.

Può spiegare cosa intende per non profit nei SPL?

Se per servizi pubblici locali si intendono quei servizi che hanno carattere di universalità che sono per propria natura legati al territorio, sia per la necessità di una rete fisica per la loro erogazione, sia per natura stessa del servizi, e per non profit tutte quelle realtà di iniziativa non istituzionale il cui utile derivante dalla gestione dell'attività non è distribuito tra i promotori, ma torna alla comunità territoriale, non si capisce perché si debba continuare a tenere separate le due realtà. Ci sono esperienze nel mondo anglosassone in cui il non profit è già una modalità di gestione dei servizi pubblici, pur nel contesto competitivo di un mercato senza privilegi. Quando nel 2007 ho visitato la Glas Cymru (Welsh Water) ho avuto una documentazione sorprendente di tale affermazione!

Sorta nel 2000 come iniziativa senza fine di lucro (una «*company limited by guarantee*») promossa da alcuni facoltosi cittadini gallesi, che prestano gratuitamente il loro tempo, la Glas Cymru si aggiudicò la gara internazionale per l'acquisizione di Welsh Water (battendo avversari del calibro di Nomura), la preesistente e moribonda società di gestione dell'acqua nella regione del Galles. Il valore di 1,9 miliardi di sterline fu interamente assicurato con l'emissione di bond collocati nel mercato obbligazionario di Lussemburgo. Le sue finalità statutarie sono chiare: mantenere il costo dell'acqua il più basso possibile (in UK l'acqua ha un prezzo mediamente 4 volte più alto che in Italia), reinvestire tutti gli utili di gestione, garantire qualità di servizio agli utenti, avere un management di eccellenza, mantenere la proprietà di Welsh Water in mani gallesi.

Nel 2007 aveva già conquistato numerosi primati nelle classifiche di benchmarking redatte dall'Ofwat, l'Authority britannica che governa il settore idrico; ma la cosa più incredibile è che dal 2005 aveva iniziato a ridistribuire agli utenti tutti gli utili di bilancio sotto forma di sconto sugli importi dell'ultima fattura dell'anno.

Nessun Consiglio di Amministrazione remunerato, nessun canone pagato al Comune, gli utili interamente reinvestiti o distribuiti agli utenti, un management ritenuto tra i migliori nel Regno Unito... ho visto un altro mondo!

È possibile, e come, importare in Italia un'esperienza di questo tipo?
In Italia le forme giuridiche adottabili non coincidono esattamente con quelle anglosassoni, ma le fondazioni di partecipazioni si avvicinano molto alla *company limited by guarantee*. Dunque anche in Italia si potrebbe fare così, non è un problema di leggi o norme locali inadeguate. Il problema è che apparentemente nessuno ha interesse a promuovere una cosa simile. Quindi per ora continuiamo a discutere se è meglio il pubblico o il privato, se fare la gara o no. Qualcuno che ha pagato finora per questo c'è stato sempre!

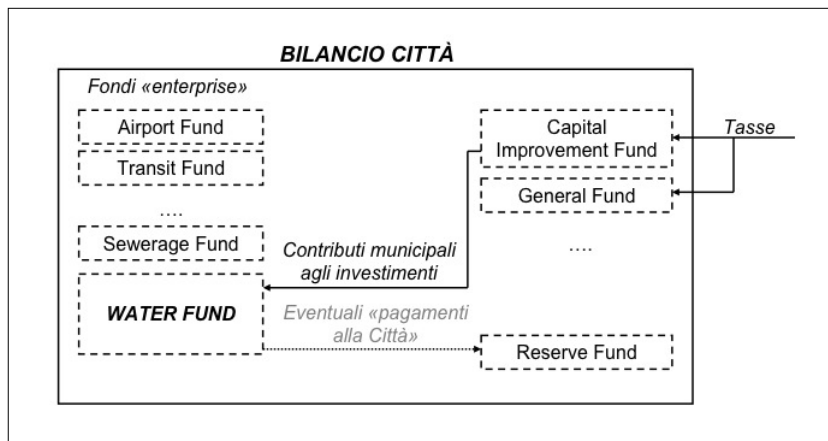
6.4.2. Le utilities municipali statunitensi

Un esempio assai diverso di non profit nel settore dei servizi di pubblica utilità è offerto dalle utilities pubbliche statunitensi, che operano a livello municipale o più raramente statale. Negli Stati Uniti, le imprese municipali e le cosiddette *public authorities* hanno un peso – in termini di numero di addetti – pari a circa l'80% nei servizi idrici, al 70% nel trasporto pubblico locale e a più del 10% nel settore elettrico (settore nel quale più del 10% degli utenti è invece servito da cooperative di utenti, tipiche delle zone rurali).

Si tratta di organizzazioni assai differenti dalle nostre attuali utilities municipali, società di capitali con un'impostazione privatistica. Nel caso delle utilities municipali statunitensi, i servizi di pubblica utilità sono gestiti dai cosiddetti *Enterprise Fund* delle città, imprese monoservizio che integrano al proprio interno erogazione del servizio e gestione degli investimenti. Come mostrato dalla Figura 6.1, si tratta di soggetti che godono di autonomia economica rispetto all'amministrazione, con una contabilità segregata rispetto al resto del bilancio comunale. La separazione contabile viene mantenuta anche nei casi in cui le utilities ricevono dalla città contributi agli investimenti, o destinino alla città una quota massima predeterminata dei ricavi (ad esempio, nel settore idrico, i «pagamenti alla città» sono pari al 5% dei ricavi nel caso di Los Angeles

e sono nulli nel caso di Detroit); il *Reserve Fund* alimentato dai pagamenti può essere utilizzato per specifiche necessità e per far fronte a emergenze, ma non per la gestione ordinaria dell'amministrazione.

Figura 6.1. – Imprese municipali statunitensi: gli Enterprise Fund e il bilancio comunale

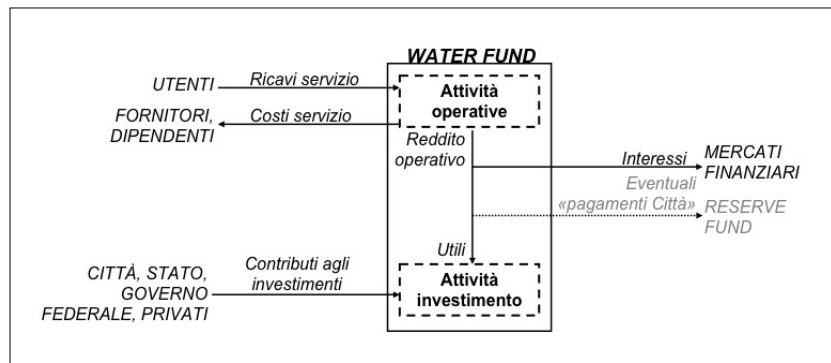


Perché le utilities municipali statunitensi sono classificabili senza forzature come NPU?

Prima di tutto, molte utilities municipali presentano una clausola non profit nello statuto. Il reddito è vincolato al servizio; sebbene la proprietà sia comunale, gli investimenti iniziali sono in generale stati realizzati con sottoscrizioni ad hoc di obbligazioni da parte dei cittadini. Come mostra la Figura 6.2, dopo avere coperto i propri costi operativi e il pagamento degli interessi grazie ai ricavi raccolti dagli utenti, un ipotetico *Water Fund* destina interamente il reddito di impresa alle attività di investimento, fatto salvo gli eventuali pagamenti alla città discussi in precedenza, che comunque non sono un reddito residuale, ma sono vincolati a non superare una soglia predeterminata e ad essere utilizzati per specifiche spese comunali. Il *Water Fund* non è soggetto a regolazione da parte delle commissioni statali e presenta per approvazione una proposta tariffaria a copertura dei costi operativi e del capitale al consiglio comunale; inoltre, gode di esenzione dalle imposte sul reddito, sugli immobili e dallo stesso canone di concessione. Gli unici sussidi ammessi sono i contributi agli investimenti, che possono derivare da un apposito fondo del bilancio comunale ma possono anche provenire dall'am-

ministrato dalla federazione, dall'amministrazione statale e da privati (ad esempio imprese edilizie impegnate in progetti di urbanizzazione) (Figura 6.2); tali contributi non possono essere destinati alle attività operative ma vanno ad alimentare un fondo per gli investimenti.

Figura 6.2 – Imprese municipali statunitensi: attività degli Enterprise Fund



Inoltre, negli *Enterprise Fund* la governance è improntata alla rappresentanza degli interessi dei cittadini. L'equivalente del Consiglio di Amministrazione è un *Board of Trustees*, di nomina politica ma con buoni gradi di autonomia: mandati con scadenze diverse rispetto a quelle dell'esecutivo, remunerazioni nulle o ridotte, obbligo di consultazione dei cittadini per operazioni straordinarie, svolgimento pubblico delle riunioni. I diritti di proprietà non sono trasferibili; nella maggior parte delle imprese, gli utenti sono coinvolti attraverso l'utilizzo di referendum per approvare, a maggioranza qualificata, cambiamenti nella struttura proprietaria.

Infine, anche la struttura finanziaria caratterizza le municipali USA come NPU (si veda anche Nicolai, 2006). In funzione di determinati piani di sviluppo vengono emesse obbligazioni municipali e obbligazioni garantite dai ricavi; va infatti ricordato che le utilities municipali determinano autonomamente le tariffe del servizio. A tali obbligazioni, valutate dalle agenzie di rating, viene riconosciuto il carattere di pubblica utilità e pertanto gli interessi sono esenti da imposte; inoltre le municipali statunitensi sono esenti dal pagamento di imposte sul reddito e sugli immobili e possono proporre l'imposizione di tasse di scopo, mentre non sono tenute al pagamento di canoni di concessione. In altri termini, oltre che da un trattamento fiscale coerente con la natura pub-

blica del servizio, la sostenibilità finanziaria è assicurata dall'emissione di titoli di debito, con costi ridotti grazie al basso rischio associato all'esistenza di riserve (re-investimento degli utili) e al controllo sulle tariffe.

Un esempio fra i molti possibili è offerto dal Detroit Water and Sewerage Department, che offre servizi idrici a più di 4 milioni di utenti nella città di Detroit e zone vicine (Michigan). L'assessorato ha stabilito due *Enterprise Fund*, enti non profit per statuto: il City of Detroit Water Fund (acquedotto) e il City of Detroit Sewerage Fund (acque reflue). Con riferimento alla governance, essa è assicurata da un comitato, il *Board of Water Commissioners*, con 7 rappresentanti scelti dal Sindaco (4 cittadini di Detroit e 3 rappresentanti delle zone suburbane); i commissari hanno un mandato di 4 anni a scadenze differenziate e non godono di remunerazione finanziaria. Particolare interesse rivestono gli obblighi fiscali e le politiche di utilizzo degli utili. I due fondi godono di una completa esenzione da tasse su reddito, immobili e vendite e non pagano alcun canone di concessione al Comune; inoltre, nel caso di Detroit, sono assenti pagamenti alla città anche minimi. Gli utili sono interamente reinvestiti, mentre i ricavi tariffari sono disegnati per coprire costi operativi e costi del capitale di debito. La tabella 6.2 presenta alcuni indicatori economico-finanziari.

Tabella 6.2. City of Detroit Water Fund e City of Detroit Sewerage Fund, 2004 e 2009

	2004	2009
Ricavi	575	664
<i>Costi della produzione</i>	421	554
<i>Oneri finanziari netti</i>	103	246
Risultato prima delle imposte	51	-144
<i>Imposte</i>	-	-
<i>Pagamenti alla città</i>	-	-
Utile esercizio (interamente capitalizzati)	51	-144
Attività, di cui	5.765	6.801
<i>Attività non correnti materiali</i>	4.347	5.227
Debiti lungo termine	4.011	5.434
Investimenti materiali netti	504	146
Numero dipendenti	2.200	

Fonte: Elaborazioni proprie da: Detroit Water and Sewerage Department, Bilanci annuali. Dati in milioni US\$.

6.5. Conclusioni

Nei SPL, la scelta del modello di impresa ha implicazioni importanti per l'efficacia del servizio nei confronti degli utenti e per l'efficienza della gestione. L'azione congiunta di due caratteristiche qualificanti delle NPU, coinvolgimento degli utenti negli organi di governo attraverso forme più o meno sofisticate di rappresentanza e destinazione del risultato della gestione al miglioramento del servizio nei confronti degli stessi utenti, candidano tale tipo di impresa a risolvere i problemi di efficacia nei confronti degli utenti, tanto rilevanti per i SPL (Capitolo 2), ma solo in parte risolti dalle forme tradizionali di organizzazione del settore (Capitolo 4). Inoltre le NPU condividono con i gestori privati alcuni incentivi all'efficienza nei costi. Un elemento potenzialmente critico, la capacità di controllare il management, è sensibile a scelte molto concrete di governance e quindi non sembra l'elemento discriminante. In conclusione, le NPU possono essere viste come il miglior compromesso nella scelta del modello proprietario, quando l'efficacia del servizio è un obiettivo rilevante.

In Italia oggi i SPL sono gestiti nella grande maggioranza dei casi da società di capitale, di proprietà pubblica o privata. La liberalizzazione dei servizi pubblici locali può trovare piena attuazione anche rimuovendo un'anomalia che non ha ragione di essere e che altri paesi non hanno. Il capitolo ha mostrato che dal Regno Unito del post-privatizzazione a molte città degli Stati Uniti vi sono esempi virtuosi di questo tipo. Proprio nei paesi con maggiore tradizione di ricorso al mercato si ammette la presenza di soggetti non profit non solo nei servizi alla persona ma anche nei servizi pubblici di natura industriale.

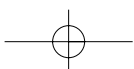
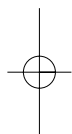
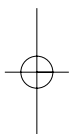
Per questo, se è vero che nel settore c'è spazio per aziende pubbliche e per investitori privati, c'è anche spazio per iniziative imprenditoriali non profit che assumono come obiettivo la custodia e lo sviluppo del patrimonio di infrastrutture della città. In Italia potrebbe trovare spazio, a fianco di altri modelli di gestione, una Fondazione patrimoniale di pubblica utilità a cui gli enti locali conferiscano la proprietà e la gestione di reti, impianti e opere civili. La Fondazione re-investirebbe gli utili della gestione e sarebbe governata da rappresentanti degli enti locali, dei cittadini, degli utenti industriali e delle associazioni locali. A questo proposito, il Capitolo 7, esaminati i caratteri giuridici del Terzo Settore, analizza le potenzialità del non profit nella gestione delle reti e delle infrastrutture strumentali ai servizi di pubblica utilità

e presenta una proposta di regolazione che permetterebbe agli enti locali interessati di sperimentare nel settore dei SPL tale innovazione istituzionale, che promette ricadute positive per l'efficacia del servizio nei confronti degli utenti.

Riferimenti bibliografici

- Aggarwal R., Samwick A.A. (2006), «Empire-builders and Shirkers: Investment, Firm-performance, and Managerial Incentives», *Journal of Corporate Finance*, 12 (3), pp. 489-515.
- Bennett J., Iossa E. (2005), «Contracting Out Public Service Provision to Not-For-Profit Firms», *CMPO Working Paper n. 05/124*, University of Bristol (UK).
- Bennett J., Iossa E., Legrenzi G. (2003), «The Role of Commercial Non-Profit Organizations in the Provision of Public Services», *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2), pp. 335-347.
- Birchall J. (2002), «Mutual, Non-profit or Public Interest Company? An Evaluation of The Options for The Ownership and Control of Water Utilities», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73 (2), pp. 181-213.
- Clagget E.T., Hollas D.R., Stansell S.R. (1995), «The Effects of Ownership Form on Profit Maximization and Cost Minimization Behavior within Municipal and Cooperative Electrical Distribution Utilities», *The Quarterly Journal of Economics and Finance*, 35 (5), pp. 533-550.
- François P. (2002), «Not-for-profit Provision of Public Services», *The Economic Journal*, 113 (486), pp. c53-c61.
- Garrone P. (2007a), «Il principio di sussidiarietà nei servizi di pubblica utilità», in Vittadini G. (a cura di), *Che cos'è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Guerini e Associati, Milano. pp. 183-196.
- Garrone P. (2007b), «Public utilities: riforme di mercato e non-profit», *Non Profit*, anno 13, vol. 4, pp. 801-811.
- Garrone P., Marzano R., Zaccagnino M. (2009), *Qualità delle reti tecnologiche locali nei settori dell'energia elettrica e del gas*, Fondazione Energylab, Milano.
- Glaeser E.L. (2003), «The Governance of Not-For-Profit Organizations: Introduction», in Glaeser E.L. (2003), *The Governance of Not-For-Profit Organizations*, University of Chicago Press, Chicago (IL), pp. 1-44.

- Greer M.L. (2003), «Can Rural Electric Cooperatives Survive in A Restructured US Electric Market? An Empirical Analysis», *Energy Economics*, 25 (5), pp. 487-508.
- Hansmann H. (1996), *The Ownership of Enterprise*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (MA).
- Hart O., Shleifer A., Vishny R. (1997), «The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons», *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), pp. 1091-1126.
- Helm D., Tindall T. (2009), «The Evolution of Infrastructure and Utility Ownership and Its Implications», *Oxford Review of Economic Policy*, 25 (3), pp. 411-434.
- Laffont J.J., Tirole J. (1991), «Privatization and Incentives», *Journal of Law, Economics and Organization*, 7, special issue, pp. 84-105.
- Nicolai M. (2006), «Finanza e investimenti pubblici: l'esperienza degli Stati Uniti d'America», manoscritto, Fondazione per la Sussidiarietà, Milano.
- Sappington D. (2005), «Regulating Service Quality: A Survey», *Journal of Regulatory Economics*, 27 (2), pp. 123-154.
- Sappington D., Stiglitz J.E. (1987), «Privatization, Information and Incentives», *Journal of Policy Analysis and Management*, 6 (4), pp. 567-582.
- Schmidt K.M. (1996), «The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach», *Journal of Law, Economics and Organization*, 12 (1), pp. 1-24.
- Shleifer A. (1998), «State versus Private Ownership», *Journal of Economic Perspectives*, 12 (4), pp. 133-150.
- Weisbrod B.A. (1988), *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge (MA).



Capitolo settimo

Non profit e gestione dei servizi pubblici locali

Alberto Sciumé

7.1. Elementi per un inquadramento giuridico delle organizzazioni non profit

Il Terzo Settore assume un particolare significato se inquadrato nello scenario complesso della crisi dello Stato sociale e delle sue pervasive politiche assistenziali.

Senza poter compiutamente tracciare l'evoluzione del *welfare*, intesa come forma di intervento dello Stato nell'economia che affonda le proprie radici nella seconda metà del secolo XIX¹, l'espansione degli

¹ Per questa ricostruzione introduttiva si segue l'impostazione adottata anche da Salinas, «Il settore non profit in Italia», *Obiter Dictum Electronic Law Journal*, reperibile all'URL www.jus.unitn.it. Lo Stato sociale, conosciuto anche come *Welfare State* (stato di benessere tradotto letteralmente dall'inglese), è un sistema di norme con il quale lo Stato cerca di eliminare le disuguaglianze sociali ed economiche fra i cittadini, aiutando in particolar modo i ceti meno benestanti.

Numerosi sono i contributi in tema di *welfare* nella letteratura. Di particolare interesse è lo studio condotto dal sociologo danese Gøsta Esping-Andersen, il quale nell'opera *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990), ha introdotto una classificazione dei diversi sistemi di *Welfare State* strutturata in tre tipologie riconoscibili in base alle loro diverse caratteristiche. Questa tripartizione è fondata sulle differenti origini dei diritti sociali che ogni Stato concede ai propri cittadini. I tre modelli concepiti dall'autore sono il Regime Liberale, in cui il modello è detto di *welfare* «residuale». I diritti sociali derivano dalla dimostrazione dello stato di bisogno. Il sistema è fondato sulla precedenza ai poveri meritevoli (teoria della *less eligibility*) e sulla logica del «cavarsela da soli»; il Regime Conservatore, detto «particolaristico», in cui i diritti derivano dalla professione esercitata: le prestazioni del *welfare* sono legate al possesso di deter-

studi e delle sperimentazioni riguardanti le organizzazioni senza scopo di lucro si è infatti collocata nell'alveo della tesi secondo cui le organizzazioni del privato sociale sono più efficienti dello Stato, in quanto godono di una situazione di migliore informazione riguardo ai bisogni sociali e la loro piccola dimensione garantisce una maggiore flessibilità e quindi politiche di intervento più efficaci.

Com'è noto, però, parlando di Terzo Settore non ci si riferisce soltanto a enti che operano nei tradizionali campi di intervento del *Welfare State*: sono infatti ricomprese sotto questa definizione anche organizzazioni sportive, culturali, ricreative, ambientaliste e, più in generale, tutto quel complesso di istituzioni che all'interno del sistema economico si collocano *tra lo Stato e il mercato*, ma non sono riconducibili né all'uno né all'altro; sono cioè soggetti organizzativi di natura privata ma volti alla produzione di beni e servizi a destinazione pubblica o collettiva. Correlativamente, numerose sono le parole utilizzate per definire questo ampio universo: termini come *Terzo Settore*, *Terzo Sistema*, *Privato sociale*, *Settore non profit*, *ONLUS* ecc. stanno tutti, come sinonimi, a indicare il variegato mondo dell'associazionismo sociale, del volontariato, della cooperazione sociale, delle istituzioni private non profit, fondazioni, imprese sociali, ONG, enti di diritto ecclesiastico ed enti ausiliari².

minati requisiti, in primo luogo l'esercitare un lavoro. In base al lavoro svolto si stipulano delle assicurazioni sociali obbligatorie che sono all'origine della copertura per i cittadini; e infine il Regime Socialdemocratico, detto «universalistico». I diritti derivano dalla cittadinanza: vi sono quindi dei servizi che vengono offerti a tutti i cittadini dello Stato senza nessuna differenza. Tale modello promuove l'uguaglianza di status passando così dal concetto di assicurazione sociale a quello di sicurezza sociale, fornendo un *welfare* che si propone di garantire a tutta la popolazione degli standard di vita qualitativamente più elevati. Tale modello è tipico degli Stati dell'Europa del Nord e dell'Italia (per determinati servizi). Per altri contributi cfr. Bianco, «Sicurezza sociale nel diritto pubblico», *Digesto IV*, disc. pubbl., UTET, Torino 1998, XIV; Rimoli, «Stato sociale», in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma 2004, XX; Gaggi, Narduzzi, *La fine del ceto medio e la nascita della società low cost*, Einaudi, Torino 2006; Kuhnle (a cura di), *Survival of the European Welfare State*, Routledge, London 2000.

² Coprendo un così vasto campo d'azione, il Terzo Settore ha raggiunto proporzioni molto interessanti. Per dare un'idea delle dimensioni dell'area non profit in Italia, basti dire che nel 1991 contava 418.000 occupati (esclusi i volontari), pari all'1,8% degli occupati totali. Potrà sembrare un dato scarsamente rilevante in confronto all'estensione che il fenomeno conosce in altri paesi (solo negli USA arriva al 6,8%), ma in Italia è una cifra pari al numero di occupati nel settore creditizio e assicurativo, e più del triplo di quelli della FIAT.

Sotto il profilo giuridico, le organizzazioni non profit non sono oggetto di una trattazione organica nel nostro ordinamento; meglio: la dispersione delle norme riguardanti il settore non profit ha costituito a lungo il maggiore ostacolo allo sviluppo degli enti non lucrativi, e solo di recente si è registrato un più deciso impegno del legislatore nella direzione opposta.

Inizialmente quest'opera di riordinamento ha avuto carattere settoriale: si pensi alla legge quadro sul volontariato (11 agosto 1991, n. 266) e alla legge sulle cooperative sociali (8 novembre 1991, n. 381).

In realtà, è possibile rintracciare spunti per un'indagine sul settore non profit a partire dal dettato costituzionale.

La Costituzione presenta una concezione della società assai diversa non solo, ed è ovvio, da quella dello Stato fascista, ma anche da quella dello Stato liberale ottocentesco, che considerava come propri interlocutori esclusivamente gli individui.

Lo Stato prefigurato nella Carta costituzionale, infatti, riconosce le formazioni sociali intermedie come luogo in cui si svolge la personalità dell'individuo (art. 2); garantisce la libertà di associazione (art. 18), come pure quella di formare partiti politici (art. 49) o di riunirsi in sindacati (art. 39).

Anche dove viene previsto l'intervento dello Stato nell'offerta e nella gestione di servizi pubblici (artt. 32, 33, 34, 38), il costituente si premura di rendere possibile l'intervento dei privati, stabilendone i limiti e i modi.

Nella Costituzione è di particolare interesse anche la regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, come di quelli tra Stato e le altre confessioni religiose (l'art. 19 sancisce la libertà di costituire associazioni di fedeli, l'art. 20, dopo che nei primi articoli era stata riconosciuta al singolo la libertà di professare la propria fede religiosa, garantisce una tutela anche per le attività religiose collettive).

Tuttavia queste disposizioni non suggeriscono ancora un modello sistematico di relazioni nel quale possa trovare una collocazione precisa l'insieme dei soggetti riconducibili al Terzo Settore.

Si ha, dunque, un quadro piuttosto destrutturato: da un lato, una pluralità di lemmi che si riferiscono a un'eterogeneità di soggetti; dall'altro, una pluralità di disposizioni che, indirettamente, possono venire ordinate in sistema nel tentativo di costruire un quadro organico della disciplina del settore.

Rispetto a questi due problemi, sul piano lessicale è opportuno ri-

correre alle sempre utili definizioni stipulative, che convengono pattiziamente un significato e hanno il pregio di adottarlo sistematicamente in tutti gli usi del termine.

Con l'espressione «non profit» stabiliamo di intendere un insieme di realtà che operano al di fuori della logica di profitto, nel perseguimento di uno scopo di natura nettamente solidaristica; questa definizione supplisce all'assenza di una precisa categoria giuridica (quale, ad esempio, la statunitense «*tax exempt organization*»³).

Con il termine «Terzo Settore» invece si intendono definire tutte quelle entità che svolgono attività e servizi di pubblico interesse, con motivazioni di solidarietà, senza trarne utili personali o collettivi, diretti o indiretti.

Soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, però, questo significato ha conosciuto una significativa estensione semantica, indicando nuove esperienze, nuovi ambiti d'intervento e riconoscendosi in differenti forme giuridiche: il Terzo Settore, o Terzo Sistema (nell'accezione preferita nell'ambito dell'Unione Europea) si configura oggi, soprattutto, come un sistema di relazioni e risorse, tanto sociali quanto professionali, tanto materiali quanto immateriali, improntate alla promozione di una «cultura della cittadinanza»⁴ e alla costruzione di una «società relazionale», ispirata ai valori del ben-essere e della reciprocità.

Sul piano operativo, molte delle organizzazioni che lo rappresentano sono impegnate nella fornitura di beni e servizi, e svolgono, pertanto, attività di natura economica; questo ampio segmento prende il nome di *imprese sociali*⁵, che si differenziano dalle imprese classiche per l'assenza di scopi di lucro.

³ Trattasi delle organizzazioni che godono dello «Tax exemption status». Negli USA lo status definito «non profit» è un concetto riferibile alla legge statale. Tale status può rendere una determinata organizzazione titolare di determinati benefici, quali sconti statali, proprietà statali e agevolazioni fiscali statali inerenti al reddito («income taxes»). Ancorché la maggior parte delle organizzazioni federali «esentasse» sono non profit organizations, il solo fatto di costituire un'organizzazione non profit a livello statale non garantisce automaticamente l'esenzione dalla tassazione federale. Al fine di usufruire di tali esenzioni, un'organizzazione deve soddisfare i requisiti di cui al Internal Revenue Code del 1986, che rappresenta il principale «corpus» di legislazione americana in materia di tasse nazionali e pubblicato al titolo 26 dello United States Code (cfr. Internal Revenue Service - United States Department of Treasury, IRS.gov).

⁴ P. Donati, *Sociologia del Terzo Settore*, NIS, Roma 1996.

⁵ La forma giuridica dell'impresa sociale comprende tutte quelle imprese private, comprese le cooperative, in cui l'attività economica d'impresa principale è stabile e ha per oggetto la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale e di interesse

D'altra parte, il loro carattere privato non permette di omologarle al settore pubblico. Proprio per questo l'espressione «Terzo Settore» evoca, in modo evidente, il riferimento a una posizione terziaria e residuale rispetto a due altre dimensioni, lo Stato e il Mercato.

Sulla base di tale riflessione, Stefano Zamagni ha introdotto un ulteriore termine: «*economia civile*»⁶ sottolineando una specificità, che la rende alternativa, e non residuale, in relazione all'economia pubblica e a quella privata.

Nello specifico, il criterio fondante e regolativo dell'economia pubblica coincide con l'imposizione di un principio di autorità (è lo Stato a imporre le regole), mentre nel vasto ambito dell'economia privata domina l'idea dello scambio contrattuale, misurato nella sfera del profitto. Alla base del funzionamento dell'economia civile si pone, invece, il principio di reciprocità, che, pur equivalendo anch'esso a uno scambio, ha per oggetto un capitale di natura prevalentemente sociale, relazionale e culturale.

L'economia civile, o meglio l'«*economia della società civile*» dunque, non è riconducibile alle leggi dell'economia di mercato, né imponibile attraverso le regole dello Stato.

Gli organismi del Terzo Settore, pur se differenti per natura giuridica, assumono a livello fiscale, così come previsto dalla Commissione Zamagni nel 1995, la definizione di «ONLUS», ovvero Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale⁷, ciò da cui consegue il rico-

generale. Una definizione autorevole è quella proposta nel 2001 da Borzaga e Defourny, cfr. Borzaga, Defourny, *L'impresa sociale in prospettiva europea*, Edizioni 31, Trento 2001.

La disciplina dell'impresa sociale è prevista nella legge 13 giugno 2005, n. 118, la quale è stata resa organica e attuale con il decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155.

Possono conseguire il titolo di impresa sociale «le organizzazioni private, ivi comprese gli enti di cui al libro V del codice civile, che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale» (art. 1, d.lgs.155/06) Possono quindi acquisire la qualifica:

- associazioni riconosciute e non, fondazioni, comitati;
- società (di persone e di capitali), cooperative, consorzi.

L'impresa sociale può operare nei seguenti ambiti di attività: assistenza sociale, assistenza sanitaria e socio-sanitaria, educazione, istruzione, tutela ambientale, tutela dei beni culturali, formazione universitaria, formazione extrascolastica, turismo sociale.

⁶ MoVI, *Fogli d'informazione e di coordinamento*, n. 2-3, marzo-giugno 2002, p. 8.

⁷ Si tratta di una categoria tributaria alla quale, secondo l'art. 10 del d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, appartengono determinati enti di carattere privato, anche privi di per-

noscimento, da parte della legge, di significative agevolazioni di natura fiscale.

La loro esistenza è prevista dal Codice civile, che ammette l'adozione di differenti strutture giuridiche, in relazione alla specifica tipologia della fondazione; la richiesta del riconoscimento, che può avvenire a livello ministeriale, regionale o delle province autonome, è, inoltre, facoltativa.

In questa visione il Terzo Settore si pone tutto nella proposizione di una sempre maggiore spinta culturale, politica e di azioni concrete, verso la costruzione di una società più attenta alla solidarietà, all'inclusione, alla tolleranza, alla promozione umana; e il volontariato non rappresenta più il sostegno al disimpegno pubblico rispetto allo *Stato Sociale*. Tutto il Terzo Settore esprime solidarietà e «volontariato»⁸ è un modo di essere non sostitutivo ma integrativo, non un pompiere sociale ma un valore aggiunto. È l'apporto dell'organizzazione e dell'imprenditorialità a dare garanzia di professionalità, di continuità, di efficacia ed efficienza alla spinta di innovazione e di progresso tipica della dimensione solidale.

In questi termini, il Terzo Settore si presta a integrarsi con la logica d'intervento dei modelli più recenti di *welfare*, che enfatizza la costruzione di *partnership*, l'umanizzazione dei servizi, la democratizzazione degli interventi, la costruzione di relazioni sinergiche; si viene a disegnare un *welfare* con poteri e responsabilità condivisi e distribuiti

sonalità giuridica, i cui statuti o atti costitutivi rispondono ai requisiti elencati nello stesso articolo. L'appartenenza a tale categoria attribuisce la possibilità di godere di agevolazioni fiscali. Una categoria nella quale sono fatti rientrare alcuni di essi per riservargli un regime fiscale particolare in relazione allo scopo non lucrativo. I soggetti che possono assumere la qualifica di ONLUS sono: le associazioni riconosciute e non riconosciute; i comitati; le fondazioni; le società cooperative; gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica. Non possono in ogni caso essere ONLUS: gli enti pubblici; le società commerciali diverse da quelle cooperative; le fondazioni bancarie; i partiti e i movimenti politici; i sindacati; le associazioni dei datori di lavoro e di categoria. Alcune categorie di enti assumono automaticamente la qualifica di ONLUS (sono le cosiddette ONLUS di diritto): le organizzazioni di volontariato purché iscritte nei registri regionali delle organizzazioni di volontariato e purché – ai sensi dell'art. 30, comma 5, del D.L. 185/2008 convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2 – si limitino a svolgere esclusivamente attività commerciali e produttive marginali come individuate dal D.M. finanze del 25.05.1995; le organizzazioni non governative; le cooperative sociali; i consorzi di cooperative sociali formati esclusivamente da cooperative sociali. Gli enti che non sono ONLUS di diritto possono diventare ONLUS solo se ottengono l'iscrizione all'Anagrafe delle ONLUS.

⁸ Disciplinato nella forma organizzata dalla legge 11 agosto 1991, n. 266.

al fine di promuovere le risorse della comunità: la funzione pubblica è esercitata con tutto il territorio nelle sue mille espressioni.

Negli ultimi anni, con l'affermazione di un *welfare «plurale»*, in cui poteri e responsabilità sono condivisi e distribuiti tra più attori, si sta sempre più determinando il superamento di una logica di *intervento reattivo* (che vede servizi individuali forniti quando la situazione è già fortemente compromessa, il bisogno è ampiamente manifestato, le risorse ambientali di aiuto sono ormai assenti o inadeguate e la spinta all'auto-aiuto è esaurita) per far posto alla logica dell'*intervento proattivo*. Si passa così da una *client-centered practice* a una *community-centered practice*: l'intervento non è più rivolto alla specifica persona ma alla comunità locale; è un approccio, quello proattivo, centrato sull'ambiente di vita dove un intervento non è stato necessariamente sollecitato e che giunge prima che la situazione sia completamente deteriorata, prima che le reti, personale e locale, abbiano esaurito le loro capacità di aiuto.

Tutto questo ha richiesto, e sta ancora richiedendo, anche un modello organizzativo differente da quello classico, elaborato intorno a una concezione del servizio come processo sociale ad attori multipli e differenziati: si allarga la nozione di utente/cliente alla rete e alla comunità che si trasforma in stakeholder (portatore di interesse).

7.2. La gestione dei servizi pubblici locali

I processi di privatizzazione e liberalizzazione nei servizi hanno portato a necessità di incontro tra soggetti pubblici e privati, a forme di cooperazione. Il documento europeo di riferimento (libro verde) distingue tra partenariati contrattuali (appalti e concessioni) e istituzionali quando dall'incontro nasce un'entità giuridica autonoma (es. società). Alcuni dati di riferimento appaiono però essenziali per definire il quadro di fondo.

I «servizi pubblici locali» sono i servizi pubblici che hanno per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali (art. 112 d.lgs 267/2000).

Secondo la giurisprudenza, «per 'servizio pubblico' si intende qualsiasi attività che si concretizzi nella produzione di beni o servizi in funzione di un'utilità per la comunità locale, non solo in termini economi-

ci ma anche in termini di promozione sociale, purché risponda a esigenze di utilità generale o ad essa destinata in quanto preordinata a soddisfare interessi collettivi» (Cons. di Stato, sent. n. 2605/2001); «per 'servizio pubblico locale' si intende qualsiasi attività che si concreta nella produzione di beni e servizi in funzione di un'utilità per la Comunità locale non solo in termini economici ma anche ai fini di promozione sociale» (Cons. di Stato, sent. n. 2024/2003). «La nozione di servizio pubblico prescelta dal legislatore si fonda su due elementi: 1) la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti; 2) la sottoposizione del gestore a una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità» (Cons. di Stato, sent. n. 1651/2010).

Chiarite queste premesse, il rapporto fra servizi di pubblica utilità e soggetti non profit sconta un'interpretazione a tratti eccessivamente riduttiva del quadro normativo.

Secondo un'interpretazione letterale, soltanto allorché il legislatore disciplina i servizi pubblici privi di rilevanza economica ammette espressamente quali forme di gestione:

- la gestione in economia, in caso di servizi di modeste dimensioni o di particolari caratteristiche;
- la gestione mediante affidamento diretto a istituzioni, oppure ad aziende speciali, oppure a società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con gli enti che la controllano;
- la gestione mediante affidamento diretto ad associazioni o fondazioni costituite o partecipate dall'ente locale, *ma solo in caso di servizi culturali e del tempo libero*.

Questa limitazione appare a prima vista coerente con la distinzione fra *servizi pubblici di rilevanza economica* e *servizi pubblici privi di rilevanza economica*: tale distinzione (peraltro di natura interpretativa, mancando una statuizione di diritto positivo sul punto) si ritiene legata all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza e ai suoi caratteri di redditività; perciò deve ritenersi di rilevanza economi-

ca il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione; *può invece considerarsi privo di rilevanza quello che, per sua natura o per i vincoli ai quali è sottoposta la relativa gestione, non dà luogo ad alcuna competizione e quindi appare irrilevante ai fini della concorrenza.*

In altri termini, laddove il settore di attività è economicamente competitivo e la libertà di iniziativa economica appaia in grado di conseguire anche gli obiettivi di interesse pubblico sottesi alla disciplina del settore, al servizio dovrà riconoscersi rilevanza economica, ai sensi dell'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000 (abrogato nelle parti incompatibili con le disposizioni dell'art. 23-bis d.lgs. 112/2008, inserito dalla legge di conversione n. 133/2008, su cui si veda *infra sub* nota 11), mentre, in via residuale, il servizio potrà qualificarsi come privo di rilevanza economica laddove non sia possibile riscontrare i caratteri che connotano tale categoria⁹. Questa interpretazione, però, che appare diffusa e con-

⁹ Le modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica sono state recentemente disciplinate in modo accurato dall'art. 23-bis del d.lgs. 25 giugno 2008 n. 112 recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», introdotto con la legge di conversione n. 133 del 6 agosto 2008. La medesima norma prevede altresì un regime transitorio per gli affidamenti non conformi alle prescrizioni legislative.

Per espressa previsione dell'articolo 23-bis (comma 1), tale normativa disciplina «l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria e al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti all'universalità e accessibilità dei servizi pubblici locali e al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili».

Ai sensi del comma 2: «Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria:

a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive a evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;

solidata, e che solo di recente viene analizzata in termini giustamente più ponderati in modo da ravvisarne limiti e criticità, possiede almeno due difetti:

- il primo, l'eccessiva svalutazione del principio di autonomia che contraddistingue la scelta tra forme organizzative, e tra configurazioni imprenditoriali, laddove giunge ad affermare che possano venire ammesse soltanto le ipotesi esplicitamente nominate dal legislatore;
- il secondo, la circolarità dell'argomentazione che giunge a estromettere i soggetti non profit dalle attività che, alla luce di un inusitato recupero dell'argomento della «natura delle cose», sarebbero *ex se* caratterizzate da potenziale redditività.

Si può cominciare ad analizzare il secondo difetto, perché il primo, oltre a coinvolgere un più vasto insieme di problemi sul rapporto fra

b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive a evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a), le quali abbiano a oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento».

I commi 3 e 4 disciplinano, invece, la controversa modalità di affidamento della gestione c.d. *in house*, affermando espressamente che tale modalità gestionale è prevista in deroga alla regola generale:

«3. In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta 'in house' e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

4. Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base a un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'espressione di un parere preventivo, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione. Decorso il termine, il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole».

Il comma 8 disciplina infine il regime degli affidamenti transitori: «Il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito ai commi 2 e 3 è il seguente:

a) le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate conformemente ai principi comunitari in materia di cosiddetta 'in house' cessano, improrogabilmente e senza

concezione liberale e concezione imperativistica dello «Stato di diritto», perde terreno anche a fronte dei più evoluti scenari contemporanei felicemente perlustrati in alcuni ordinamenti europei.

La concezione unitaria e omogenea dei servizi a rilevanza economica come insuscettibili di prevedere il coinvolgimento di soggetti appartenenti al Terzo Settore va ritenuta inadeguata rispetto alla complessità strutturale di tali servizi, anche perché ammettere che i soggetti non profit possano intervenire soltanto nella gestione di servizi privi di remuneratività non incide sul sistema ma si conforma ad esso.

È qui che si coglie la circolarità: nel prevedere che soltanto laddove non vi sia redditività possano operare i soggetti privi di scopo di lucro, quasi che la particolarità del Terzo Settore sia circoscritta a questo difetto di aspirazione al profitto.

In realtà, come molti dei riferimenti all'evoluzione del non profit possono dimostrare, il Terzo Settore nasce dall'assenza di scopo di

necessità di deliberazione da parte dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2011. Esse cessano alla scadenza prevista dal contratto di servizio a condizione che entro il 31 dicembre 2011 le amministrazioni cedano almeno il 40 per cento del capitale attraverso le modalità di cui alla lettera b) del comma 2;

b) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive a evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a) del comma 2, le quali non abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2011;

c) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive a evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a) del comma 2, le quali abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio;

d) gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del Codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente, attraverso procedure a evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali, a una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015; ove siffatte condizioni non si verificano, gli affidamenti cessano improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, rispettivamente, alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015;

e) le gestioni affidate che non rientrano nei casi di cui alle lettere da a) a d) cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante».

lucro, ma si emancipa da questa caratterizzazione in negativo per dimostrare potenzialità ulteriori in termini di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, oltre che in termini di coesione fra i soggetti e le funzioni che intervengono nella gestione.

Il modello dovrebbe perciò essere rovesciato: riconosciute le caratteristiche di funzionamento del Terzo Settore, ogni volta in cui assumono particolare rilievo esigenze che tali caratteristiche sono in grado di soddisfare in modo preminente sarà allora non solo da ammettere ma da incentivare e promuovere l'intervento di soggetti non profit.

Ciò è tanto più vero, come si diceva, allorché ci si rapporti a contesti strutturalmente eterogenei come quelli propri dei servizi pubblici di interesse economico generale: all'interno di tale categoria rientrano, infatti, funzioni e attività alquanto differenti tra loro: altra è, infatti, l'erogazione di un servizio pubblico locale, altra è la gestione delle reti, degli *assets* e delle immobilizzazioni strumentali al servizio.

L'osservazione ravvicinata di queste due componenti dei *servizi a rilevanza economica* dovrebbe far cogliere con sufficiente immediatezza come risulti inadeguato ammettere l'intervento dei soggetti non profit soltanto in relazione a quei contesti che *per loro natura*, ossia per le caratteristiche materiali dell'attività e del mercato entro il quale essa si colloca, non siano suscettibili di generare redditività.

L'impostazione virtuosa del legislatore dovrebbe essere speculare, escludendo, cioè, che possano considerarsi fonte di profitti attività che, per la loro connaturata funzione sociale e per le esigenze di comunitarizzazione che presentano, trovano una forma di gestione particolarmente efficace nel ricorso ai soggetti non profit.

Le esperienze di successo condotte nei servizi privi di rilevanza economica potrebbero quindi essere replicate, con un uso più accorto degli strumenti normativi da parte del legislatore, anche in alcuni dei segmenti che compongono l'eterogenea categoria dei servizi a rilevanza economica.

Si pensi, per il primo caso, alla gestione di farmacie, asili nido, comunità alloggio per disabili e alla possibilità di replicare i medesimi caratteri gestionali sulle reti e sulle infrastrutture patrimoniali strumentali all'erogazione dei servizi a rilevanza economica: tanto le prime quanto la seconda funzione si caratterizzano, infatti, per l'essenziale preordinazione sociale e per i requisiti di accessibilità e paritetività, pur in astratto prestandosi entrambe a una gestione orientata al profitto.

Nel medesimo senso, un intervento legislativo meglio calibrato sui caratteri delle funzioni, anziché sulla loro potenziale redditività, potrebbe consentire il ricorso al Terzo Settore anche per tutti quei servizi pubblici che, ancorché astrattamente orientati al profitto, si prestano a una gestione non profit proprio per l'elevata destinazione sociale che presentano: è il caso, ad esempio, dei servizi di scuolabus. Nel complesso, dunque, in tutte le categorie di servizi in cui emerga l'esigenza di favorire e realizzare crescenti livelli di integrazione fra intervento pubblico, partecipazione dei privati e ruolo del Terzo Settore (sia che si tratti di servizi più esposti al mercato sia che si tratti di servizi per loro natura meno connaturati al profitto); questa integrazione s'indirizza soprattutto allo scopo di realizzare sinergie e collaborazioni sia tra differenti categorie di servizi, sia tra l'insieme degli operatori diversi presenti nel cosiddetto «mercato sociale»: soggetti pubblici, imprese profit e non profit, volontariato, cittadini-utenti.

Venendo ora al primo difetto, si deve anzitutto obiettare, sotto il profilo metodologico, l'inadeguatezza dell'interpretazione che consideri giuridicamente ammissibile solo quanto espressamente previsto dal legislatore; è, questa, un'enfaticizzazione dell'argomento *a contrario* (*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*) che non può essere ritenuta compatibile con un ordinamento giuridico che non sia costruito come semplice insieme di divieti, e che, d'altra parte, non si integra con i principi dell'autonomia privata e della libertà d'iniziativa economica.

La marginalizzazione dei soggetti non profit discende, dunque, non tanto da accertate ed effettive rigidità del quadro normativo, ma da sue letture (più o meno consapevolmente) riduttive: si saldano, infatti, due svalutazioni: la prima, che tende a considerare forme ammesse solo quelle espressamente previste dal legislatore; la seconda, che tende a considerare forme ammesse solo quelle logicamente riconosciute dall'interprete.

In questo modo si genera la seguente spirale involutiva: siccome soltanto nel caso dei servizi privi di rilevanza economica il legislatore ha espressamente previsto la possibilità di una gestione affidata ai soggetti non profit, e siccome soltanto questi ultimi sono quelli privi di potenzialità redditive, per l'interpretazione *a contrario* e per quella della «natura delle cose» (fondata però sulla specifica e individuale logica dell'interprete), il ruolo del Terzo Settore si affievolisce *ex iure* allorché si tratti di servizi di pubblica utilità.

Questa conclusione va ridiscussa: come *pars destruens*, sviluppando le obiezioni metodologiche che si sono descritte a proposito delle

interpretazioni svalutative del quadro normativo vigente; come *pars construens*, valorizzando invece gli studi e le riflessioni sulle esperienze che mostrano il ruolo attivo e virtuoso del Terzo Settore nella gestione dei servizi pubblici. Occorre ora soffermarsi su questa seconda componente.

Esistono, e sono stati studiati, tentativi diretti a servire l'interesse degli utenti senza sottrarsi agli stimoli del mercato ma al tempo stesso senza timori di leggere in chiave critica le esperienze di privatizzazione.

Si tratta, in particolare, di alcune recenti proposte ed esperienze, provenienti principalmente dal Regno Unito dove politici, investitori ed esperti di settore hanno rinnovato uno sforzo di riflessione e ricerca sulle forme di impresa che meglio si sposano con l'offerta dei servizi di interesse generale su base locale; due modelli di speciale rilievo sono le imprese non profit «commerciali» e le *Community Interest Companies*.

Altre indicazioni, poi, possono venire tratte dall'osservazione di un'altra realtà caratterizzata da un forte orientamento verso gli investimenti privati, gli Stati Uniti; è interessante notare che, proprio in tale contesto, parti importanti del sistema dei servizi di pubblica utilità vengono affidate a imprese di proprietà municipale o a cooperative di utenti.

Infine, anche in Italia, il dibattito sugli assetti proprietari delle utilities locali sta facendo emergere ipotesi di innovazione istituzionale.

Nel caso italiano, il punto di partenza è la presenza degli enti locali nel capitale azionario (ad esempio, il 70% delle società di capitale associate a Confservizi sono interamente di proprietà pubblica); le proposte di trasformazione vanno, schematicamente, in tre direzioni:

- *public companies*;
- cooperative di utenti;
- iniziative pubblico-privato.

7.2.1. *Public companies*

Con riferimento al primo modello, occorre sottolineare che la privatizzazione delle utilities britanniche ha dato luogo ad assetti proprietari riconducibili a tale modello. Non appare dunque fuori luogo domandarsi se nei settori con maggiori necessità di investimento la *public company* «pura» rappresenti un'effettiva soluzione; il primo caso considerato in questa sezione è dunque proprio la *public company*.

In alcuni servizi (quali le telecomunicazioni o la produzione di energia), la privatizzazione basata su offerta pubblica di capitale e azionariato diffuso ha dato discreta prova di sé; tuttavia per altri servizi, soprattutto a base locale (quali, ad esempio, i servizi idrici), anche a fronte di un mercato finanziario assai più sviluppato di quello italiano, come nel caso del Regno Unito, sono emersi motivi di perplessità. L'insoddisfazione sembra pertanto coinvolgere proprio il modello che in Italia viene talvolta proposto come punto di approdo per i servizi pubblici locali.

In una *public company* propriamente intesa, non è possibile un'identificazione tra utenti e investitori, poiché per propria natura il mercato azionario pubblico non può selezionare gli investitori.

Tra gli azionisti, vi saranno soggetti che non necessariamente hanno interesse alla qualità del servizio dell'impresa nella quale hanno investito, per ragioni geografiche o istituzionali (si pensi alle finalità di intermediari esteri del settore assicurativo e previdenziale).

Diverse sono invece le considerazioni che occorre fare nel caso si guardi ad assetti proprietari «ibridi».

In Italia, particolare spazio trova il modello di parziale privatizzazione, con offerta al pubblico di quote significative ma non maggioritarie di capitale azionario e controllo esercitato dall'azionista di riferimento, ad esempio l'ente locale. Nell'ambito delle iniziative pubblico-privato, il dibattito attuale presta particolare attenzione alla co-presenza di investitori pubblici e investitori privati con obiettivi pubblici, quali le fondazioni bancarie.

7.2.2. Imprese non profit

Mentre il ruolo delle imprese non profit appare consolidato nei settori dei servizi alla persona, questa forma di impresa è relativamente poco diffusa nei settori dei servizi a rete.

Si sono già discusse le fallacie metodologiche che hanno concorso, e tuttora concorrono, a questa marginalizzazione.

Nel Regno Unito, l'innovazione istituzionale ha prodotto due esempi «di scuola», portando nell'ambito delle utilities il modello non profit (Capitolo 6).

In questi casi la forma giuridica è la *company limited by guarantee*, nella quale i soci garantiscono in caso di necessità il versamento di una quota predefinita.

7.2.3. *Cooperative di utenti*

Le cooperative di utenti hanno una lunga tradizione nel settore delle utilities. Ad esempio, in molte regioni degli Stati Uniti, le reti telefoniche e le reti di distribuzione dell'energia elettrica sono state sviluppate e vengono tuttora gestite da imprese cooperative a base locale, nelle quali gli utenti sono azionisti.

In particolare, nel settore dell'energia elettrica, le cooperative statunitensi – presenti nella distribuzione, nella trasmissione e nella produzione – sono quasi 900, ovvero il 27% delle imprese statunitensi del settore, e servono 37 milioni di utenti. Gli utenti diventano soci della cooperativa versando una quota dal valore minimo assai basso ed eleggono il Consiglio di Amministrazione.

Gli utili vengono re-investiti e conferiscono ai singoli soci un credito proporzionale al consumo di energia (*patronage capital*).

Nel 2000, una proposta di «mutualizzazione» dei propri *assets* del settore idrico è stata avanzata nel Regno Unito dal gruppo Kelda, la holding di Yorkshire Water: gli utenti della regione avrebbero avuto la proprietà degli impianti, mentre un'impresa privata, quale la stessa Yorkshire Water, avrebbe assicurato la gestione operativa. Al termine di un lungo processo di consultazione, l'autorità di settore non ha approvato la proposta; particolare opposizione ha sollevato la composizione del Consiglio di Amministrazione, che sarebbe stato almeno inizialmente dominato da direttori nominati da Kelda.

7.2.4. *Community Interest Companies*

Esempio particolarmente felice di integrazione fra intervento in settori a potenziale redditività e fine non di profitto dell'impresa (che ravviva le critiche alle interpretazioni svalutative del quadro normativo oggi vigente in Italia) è quello delle *Community Interest Companies*¹⁰.

¹⁰ La *Community Interest Company* (CIC) è un tipo di società introdotta nel 2005 mediante il provvedimento del governo del Regno Unito denominato *Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004*, finalizzato alle imprese sociali che intendano utilizzare i propri profitti e asset per l'utilità pubblica. Il meccanismo di costituzione è stato congegnato in modo da essere semplice e snello, con tutte le certezze e flessibilità delle società ma con alcune particolari caratteristiche tese ad assicurare che le società lavorino per il bene della comunità. Il *Community Interest Companies Regulator* costituisce l'autorità di regolamentazione ed è un pubblico ufficio indipendente la cui nomina è riservata al Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria, a seguito di pro-

A partire dal 2002, il Ministero britannico del Commercio e dell'Industria ha aperto le consultazioni sulla proposta di una nuova forma di impresa, la *Community Interest Company* (CIC), la registrazione della quale un regolatore era chiamato ad autorizzare a partire dal 2005.

La CIC è un modello distinto dalla tradizionale *charity* anglosassone ed è pensata per «intraprese sociali», ovvero per imprese a carattere imprenditoriale che hanno come principale obiettivo la realizzazione di attività di tipo economico di interesse generale («The sort of people who will want to set up a CIC will typically be entrepreneurs who want to do good in a form other than charity»); l'obiettivo non è quindi la remunerazione della proprietà e per la registrazione è necessario dimostrare che i benefici delle attività di impresa riguardano un gruppo di soggetti non ristretto ai partecipanti. Possono rientrare in questa categoria attività quali i servizi di pubblica utilità per piccole comunità, i servizi ambientali, il commercio «equo», piccole banche popolari. Possono richiedere di essere riconosciute come CIC sia le imprese *limited by guarantee*, sia le cooperative, sia le imprese *limited by shares*. Peraltro sia le non profit commerciali sia le cooperative di utenti possono essere registrate come CIC.

Il finanziamento delle CIC si basa in misura limitata sull'accesso al capitale azionario e in misura più estesa su debito, donazioni e fondi pubblici; inoltre, fondamentali per il finanziamento sono i benefici fiscali accordati a chi investe in fondi ad-hoc, le *Community Development Finance Institutions* (deduzioni fino al 5% dal reddito tassabile).

Il modello non cade peraltro in assolutismi, perché non viene esclusa una modesta remunerazione dei soci: i dividendi, e dunque la frazione di utili non re-investiti in azienda, saranno tuttavia soggetti a un limite superiore da definire per via regolamentare.

7.3. Il Terzo Settore nella gestione delle reti

Nel complesso, dunque, nella gestione delle reti e delle infrastrutture strumentali ai servizi di pubblica utilità il Terzo Settore è in grado di assumere un ruolo idoneo a equilibrare le esigenze di investimento –

cedura aperta di selezione pubblica monitorata dall'ufficio del commissario per le nomine pubbliche. Cfr. Davies, «How to tame capitalism», *New Statesman*, 13 settembre 2004.

fronte su cui si rivelano in taluni casi deboli i soggetti privati for profit – con le caratteristiche di funzionalizzazione sociale dell'attività di gestione.

Occorre riflettere, in particolare, sui benefici che potrebbero derivare dall'affidamento del patrimonio di infrastrutture a soggetti non profit che, pur potendo assumere forme societarie diverse, posseggano queste caratteristiche:

- garantiscano la presenza degli stakeholder nel governo dell'impresa;
- garantiscano il vincolo del patrimonio a un determinato scopo di servizio;
- garantiscano l'impiego degli utili per investimenti e la raccolta del capitale di debito nei mercati finanziari;
- garantiscano la presenza di *manager* specializzati e di collaborazioni con le imprese private per quanto possa occorrere in relazione alle attività operative.

Queste caratteristiche appaiono essenziali non soltanto perché sono quelle che possono desumersi euristicamente dall'*excursus* sulle esperienze di altri ordinamenti (in cui il modello registra successi di funzionamento), ma anche perché in alcuni casi le imprese non profit risultano in grado di risolvere problemi tipici dei fornitori privati, senza con ciò ricadere nei difetti tipici dell'impresa statale.

In questo senso, ad esempio, posto che nelle reti è assai concreta la possibilità di esercizio di un potere di mercato da parte del fornitore monopolista – specie con riguardo alla gestione degli investimenti –, due caratteristiche peculiari delle imprese non profit, quali il vincolo di non distribuzione degli utili e la natura pubblica della *mission*, possono favorire la risoluzione a beneficio degli utenti di due ordini di conflitti che possono insorgere nell'affidamento di un servizio di pubblica utilità a un'impresa privata:

- a) alcuni investimenti nel miglioramento della qualità possono condurre a un aumento dei costi senza un corrispondente incremento nei ricavi (ipotesi nella quale le imprese private sono portate a sottoinvestire);
- b) alcune scelte di razionalizzazione possono migliorare la profittabilità conducendo tuttavia a un degrado della qualità (ipotesi nella quale le imprese private eccedono nella riduzione dei costi).

Esistono, naturalmente, anche delle criticità connesse all'affidamento della gestione delle infrastrutture ai soggetti del Terzo Settore.

Alcuni studiosi, ad esempio, evidenziano il rischio che il *management* delle imprese non profit goda di maggiore discrezionalità rispetto al caso di imprese in proprietà di investitori; in particolare, si potrebbero osservare in misura superiore ai corrispondenti soggetti for profit condotte che sfuggono al controllo dei soci, come ad esempio una scarsa attenzione all'efficienza nell'erogazione del servizio, remunerazioni eccessive, impiego del tempo per attività non associate all'offerta del servizio.

È, questo, un profilo del più ampio problema connesso alle risorse umane delle imprese non profit.

Con riguardo al *management*, in effetti, occorrerebbe approfondire, magari mutuandoli dalla sociologia dell'organizzazione, i diversi gradi di propensione all'opportunismo che un'organizzazione non profit può ingenerare nelle proprie strutture direzionali rispetto a quanto avvenga in imprese for profit; d'altra parte, l'assenza dell'incentivo costituito dalla distribuzione degli utili e l'assenza di concorrenza possono intuitivamente condurre a una svalutazione degli obiettivi di qualità e dell'importanza del miglioramento dei risultati (Capitolo 8).

Si deve per altro verso considerare che le risorse umane non sono costituite unicamente dal *management*: con riguardo al personale, ad esempio, si evidenzia come mentre nelle imprese for profit esso è consapevole che gli sforzi aggiuntivi non vanno necessariamente a beneficiare gli utenti, ma possono essere utilizzati in sostituzione di attività costose, nelle imprese non profit il vincolo della non distribuzione degli utili consente di preservare gli incentivi individuali alla cura dell'utente.

7.4. Indicazioni conclusive

Non è facile trarre delle conclusioni nette dalla pluralità di temi e problemi che, lungo questo percorso, si sono affacciati. Tanto più la sintesi è difficoltosa in ragione della necessità di attenersi a registri scrupolosamente valutativi, posto che, secondo l'insegnamento di Max Weber, *la cattedra non si addice né ai profeti, né ai demagoghi*.

Un'indicazione che può trarsi dalle riflessioni che si sono compiute attiene però al livello metodologico, poiché proprio dalla scansione degli argomenti che sono stati esposti e discussi può derivare, euristivamente, una serie di suggerimenti circa i termini nuovi in cui può essere pensato il ruolo del Terzo Settore.

In questa discussione, infatti, abbiamo:

- dapprima perlustrato i caratteri giuridici del Terzo Settore, evidenziandone anche l'evoluzione teleologica che hanno compiuto i soggetti che lo compongono;
- secondariamente seguito i cambiamenti e le modernizzazioni del concetto di *welfare* e delle relative applicazioni, riconoscendo, con particolare riguardo al settore dei servizi sociali e al contesto regionale, le esigenze di condivisione, integrazione, comunitarizzazione che le funzioni pubbliche ad elevata e significativa connotazione sociale hanno progressivamente e incrementalmente manifestato;
- infine, sulla base di questi elementi, esaminato la normativa vigente, riscontrando in essa i limiti dell'impostazione che, circolarmente, esclude i soggetti non profit da quei settori che potenzialmente sono in grado di garantire redditività.

Un simile percorso sembra, dunque, quello metodologicamente più adatto, oltre che a riflettere, anche a proporre strategie d'azione: conoscere approfonditamente il Terzo Settore, percependone i limiti ma anche le potenzialità a cui l'evoluzione degli ultimi anni lo ha condotto; confrontarne i caratteri con la rinnovata fisionomia del *welfare*; applicare gli esiti di questi confronti alle rigidità, o alle lacune, della normativa vigente, proponendo modelli di valorizzazione del Terzo Settore che ne accentuino l'essenziale funzione sociale rendendola una chiave di volta per la modernizzazione dei servizi d'interesse economico generale.

Gli esempi di applicazione del Terzo Settore alla gestione dei servizi di pubblica utilità hanno poi fornito una serie di *leading cases*.

Se da un lato i casi descritti si configurano come esperienze e proposte ancora in divenire, e perciò progressivamente e continuamente soggette a revisione, dall'altro lato questi esempi sono sufficienti, sotto il profilo euristico, a far abbandonare impostazioni anacronistiche o

interpretazioni che enfatizzano i modelli concettuali che appartengono alla precomprensione degli interpreti.

Inoltre, i medesimi casi si prestano a un'operazione di estrazione di alcuni suggerimenti metodologici idonei a essere applicati in nuove esperienze di *governance* dei servizi di pubblica utilità; fra questi, si possono isolare le seguenti indicazioni:

- allontanandosi dagli obiettivi tipici della proprietà privata, diventa possibile introdurre vincoli di re-investimento degli utili nell'impresa, con creazione di riserve finanziarie che alleggeriscono il peso del debito;
- anche l'accesso a finanza agevolata di provenienza pubblica riduce il costo del capitale di debito;
- la separazione dell'erogazione del servizio dalla gestione strategica della rete, utilizzata ad esempio dalla non profit Glas Cymru (paragrafo 6.4.1) tramite l'intenso ricorso a partner esterni for profit, permette di esternalizzare parte dell'incertezza economico-finanziaria.

Certamente, uno studio continuativo e approfondito sui rapporti fra Terzo Settore e servizi di pubblica utilità può contribuire a evidenziare non solo la possibilità teorica ma la sostenibilità materiale di forme d'impresa alternative alla proprietà privata classica e, al tempo stesso, non riconducibili alle forme tradizionali dell'intervento pubblico in economia.

La valorizzazione del ruolo delle fondazioni, delle potenzialità della separazione fra proprietà delle reti ed erogazione dei servizi e delle forme giuridiche innovative in cui può configurarsi il rapporto fra pubblico e privato è verosimilmente il primo passo da compiere in questa direzione. La proposta di regolazione delle fondazioni patrimoniali presentato nel Riquadro 7.1 va intesa come prima illustrazione di uno strumento con cui appare possibile mettere a frutto anche nella gestione dei servizi pubblici locali le potenzialità del Terzo Settore. Tale ipotesi, suggestiva, richiederebbe un intervento legislativo nazionale: per questa ragione si presenta anche una proposta di modifica della legge 267/2000.

Riquadro 7.1. Un'ipotesi di regolazione per le Fondazioni patrimoniali di pubblica utilità

Luca Geninatti

Proposte di modifica della normativa nazionale

Il comma 13 dell'art. 113, d.lg. n. 267/2000, è sostituito dal seguente:

«13. Gli enti locali, anche in forma associata, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali o a società a capitale interamente pubblico, incedibile, oppure a fondazioni riconosciute, costituite e partecipate direttamente da enti locali e da enti pubblici territoriali, aventi le caratteristiche stabilite da apposito regolamento adottato dal Governo. Tali fondazioni hanno per scopo la promozione del benessere delle comunità locali e l'incremento della fruibilità dei servizi a beneficio degli utenti e delle generazioni future, mediante la salvaguardia e la valorizzazione del proprio patrimonio nel rispetto dei principi di universalità, accessibilità, efficacia, efficienza ed economicità».

Dopo il comma 13 dell'art. 113, d.lg. n. 267/2000, è aggiunto il seguente:

«13-bis. In caso di conferimento della proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali alle società ed alle fondazioni di cui al comma 13, qualora sia separata dall'attività di erogazione dei servizi, la gestione di tali beni spetta di norma ai proprietari; in caso di organizzazione del servizio pubblico a livello di ambiti sovracomunali, la gestione spetta al proprietario a condizione che tale soggetto sia unico a livello d'ambito e vi partecipino enti locali rappresentativi di almeno i due terzi del numero dei comuni dell'ambito, mediante conferimento della proprietà delle reti, degli impianti, delle altre dotazioni patrimoniali; gli enti locali, anche in forma associata, possono assegnare

a tali soggetti il compito di espletare le gare di cui al comma 5».
Dopo il comma 13-bis dell'art. 113, d.lg. n. 267/2000, è aggiunto il seguente:

«13-ter. Le società e le fondazioni di cui al comma 13 pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio o, ove prevista la gestione separata della rete e fatto salvo quanto previsto dal comma 13-bis, a disposizione dei gestori di quest'ultima, a fronte di un canone stabilito dalla competente Autorità di settore, ove prevista, o dagli enti locali».

Il comma 1 dell'art. 118, d.lg. n. 267/2000, è sostituito dal seguente:

«1. I trasferimenti di beni mobili ed immobili effettuati dai comuni, dalle province e dai consorzi fra tali enti a favore di aziende speciali o di società di capitali o fondazioni di cui al comma 13 dell'articolo 113 sono esenti, senza limiti di valore, dalle imposte di bollo, di registro, di incremento di valore, ipotecarie, catastali e da ogni altra imposta, spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie o natura. Gli onorari previsti per i periti designati dal tribunale per la redazione della stima di cui all'articolo 2343 del codice civile, nonché gli onorari previsti per i notai incaricati della redazione degli atti conseguenti ai trasferimenti, sono ridotti alla metà».

Disciplina delle fondazioni riconosciute costituite allo scopo di promuovere il benessere delle comunità locali e incrementare la fruibilità dei servizi pubblici locali di rilevanza economica a beneficio degli utenti e delle generazioni future

Art. 1 – Oggetto

1. Il presente regolamento disciplina le caratteristiche, la composizione e gli organi delle fondazioni riconosciute costituite allo scopo di promuovere il benessere delle comunità locali e di incrementare la fruibilità, in termini di qualità delle prestazioni, di accessibilità dei prezzi e di sostenibilità ambientale, dei servizi

pubblici locali di rilevanza economica, a beneficio degli utenti e delle generazioni future, ai sensi dell'art. 113, co. 13, del d.lgs. n. 267/2000 (di seguito, per brevità, «fondazioni patrimoniali»).

Art. 2 – Statuti delle fondazioni patrimoniali

1. Le fondazioni patrimoniali sono dotate di uno Statuto che disciplina gli aspetti ad esso demandati dal presente regolamento e che può anche disporre in ordine ai profili che non trovano di seguito regolamentazione, nel rispetto di quanto previsto dalle presenti norme e dalla disciplina generale dettata dal codice civile.

Art. 3 – Caratteristiche delle fondazioni patrimoniali

1. Le fondazioni patrimoniali hanno capacità giuridica di diritto privato, sono costituite mediante atto pubblico e ottengono la personalità giuridica per effetto del riconoscimento ai sensi della normativa vigente.

2. Le fondazioni patrimoniali operano senza fini di lucro ed hanno per scopo la promozione del benessere delle comunità locali e l'incremento della fruibilità dei servizi a beneficio degli utenti e delle generazioni future, mediante la salvaguardia e la valorizzazione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali destinati all'esercizio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, nel rispetto dei principi di universalità, accessibilità, efficacia, efficienza ed economicità.

3. Le fondazioni patrimoniali, nel perseguimento delle finalità di cui al comma 2, sono in ogni caso obbligate al reinvestimento degli eventuali utili o alla loro distribuzione agli utenti, secondo la misura e le modalità determinate dall'Assemblea generale.

Art. 4 – Composizione delle fondazioni patrimoniali

1. Le fondazioni patrimoniali sono costituite esclusivamente da enti locali e da enti pubblici territoriali, ivi incluse le Regioni, per le finalità di cui all'art. 3. Ciascun ente partecipante nomina un proprio rappresentante, che partecipa all'Assemblea generale, scegliendolo tra soggetti che non siano titolari di cariche politiche, siano esse elettive o di nomina. I rappresentanti degli enti partecipanti durano in carica [...] anni.

2. Alle fondazioni patrimoniali partecipano inoltre, mediante adesione successiva alla loro costituzione, le Camere di Commercio, le associazioni degli utenti dei servizi pubblici in cui operano le fondazioni medesime, le associazioni dei lavoratori e degli imprenditori appartenenti agli stessi settori, nonché gli enti dediti alla promozione del benessere delle comunità locali.

3. Ciascuno dei soggetti partecipanti di cui al comma 2 nomina un proprio rappresentante nell'Assemblea generale, il quale dura in carica [...] anni.

4. Lo Statuto di ogni fondazione patrimoniale disciplina modalità e termini per l'individuazione e per il periodico aggiornamento, da parte dell'Assemblea generale, degli elenchi delle associazioni di categoria e degli enti di promozione che possono nominare loro rappresentanti nella fondazione; l'Assemblea generale procede a tale individuazione sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, anche in relazione al livello di rappresentatività dei soggetti presi in esame, e previo esperimento di apposita attività ricognitiva e di consultazione da parte del Comitato Esecutivo.

5. I rappresentanti degli enti e delle associazioni partecipanti non possono avere alcun interesse economico o finanziario nei soggetti imprenditoriali che operano nel settore dei servizi pubblici; qualora tale interesse insorga successivamente alla loro nomina, essi vengono dichiarati decaduti dal Presidente.

6. Lo Statuto della fondazione patrimoniale deve prevedere e disciplinare un appropriato regime di incompatibilità per i rappresentanti degli enti e delle associazioni partecipanti.

Art. 5 – Patrimonio

1. Il patrimonio delle fondazioni è costituito:

(a) dalle reti, dagli impianti e dalle altre dotazioni patrimoniali destinati all'esercizio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, conferiti dagli enti partecipanti;

(b) dai beni mobili e immobili diversi da quelli di cui alla lett. a) che pervengano alla fondazione a qualsiasi titolo, nonché da contributi, donazioni e lasciti di persone fisiche e giuridiche pubbliche e private, la cui accettazione sia deliberata dall'Assemblea generale;

(c) dai fondi di riserva costituiti con eventuali avanzi di gestione.

2. I beni di cui al co. 1, lett. a), sono incedibili e non possono essere oggetto di alcun atto dispositivo.

3. Lo Statuto disciplina le procedure per la determinazione del valore dei beni conferiti e per la gestione contabile del patrimonio delle fondazioni.

Art. 6 – Organi delle fondazioni patrimoniali

1. Sono organi delle fondazioni patrimoniali il Presidente, l'Assemblea generale e il Comitato Esecutivo, cui spettano le funzioni e i compiti previsti dagli articoli seguenti.

Art. 7 – Presidente

1. Il Presidente è nominato dall'Assemblea generale fra i rappresentanti degli enti partecipanti di cui al precedente art. 4, co. 1; rimane in carica [...] anni ed ha la rappresentanza legale della fondazione patrimoniale.

2. Spetta al Presidente:

il coordinamento generale delle attività della fondazione patrimoniale;

la convocazione dell'Assemblea generale e la direzione dei relativi lavori;

[...]

il compimento delle altre funzioni ad esso attribuite dallo Statuto.

Art. 8 – Assemblea generale

1. L'Assemblea generale è composta dai rappresentanti degli enti e delle associazioni partecipanti; essa è presieduta dal Presidente o, in caso di sua assenza o impedimento, a turno da ciascuno dei rappresentanti, in ordine alfabetico.

2. Spetta all'Assemblea generale, che delibera a maggioranza e nel rispetto di quanto disposto dal successivo co. 4:

a) l'approvazione, a maggioranza qualificata dei [...], delle modifiche allo Statuto;

b) la nomina, ai sensi del precedente art. 7, co. 1, del Presidente;

c) l'approvazione del Programma annuale di gestione;

- d) l'approvazione del bilancio della fondazione patrimoniale;
- e) la nomina dei membri del Comitato Esecutivo;
- f) l'adozione delle decisioni in materia di impiego degli eventuali utili e di ricorso a finanziamenti, in ogni caso sulla base di un parere, non vincolante, del Comitato Esecutivo;
- g) la formulazione di pareri vincolanti al Comitato Esecutivo in ordine alle variazioni di quanto previsto dal Programma annuale di gestione;
- h) la convocazione straordinaria del Comitato Esecutivo;
- i) l'individuazione ed il periodico aggiornamento, ai sensi del precedente art. 4, co. 4, degli elenchi delle associazioni di categoria e degli enti di promozione che possono nominare loro rappresentanti nell'Assemblea generale;
- j) [...];
- k) il compimento delle altre funzioni ad essa attribuite dallo Statuto.

3. Il Programma annuale di gestione è il documento programmatico che contiene l'insieme delle decisioni, degli interventi e degli investimenti che la fondazione patrimoniale s'impegna ad effettuare in ciascun anno allo scopo di perseguire nel modo più economico, efficace ed efficiente le finalità di cui all'art. 3.

4. Le deliberazioni di cui al precedente co. 2, lett. (a), (b), (c), (d), (e), (f) e (g) devono essere assunte con il voto favorevole della maggioranza dei rappresentanti degli enti partecipanti di cui al precedente art. 4, co. 1.

Art. 9 – Comitato Esecutivo

1. Il Comitato Esecutivo è composto da un numero di membri determinato dallo Statuto e comunque non superiore:

- a 3 membri, qualora gli utenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica serviti dalle dotazioni patrimoniali della fondazione non siano superiori a 250.000;
- a 5 membri, qualora gli utenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica serviti dalle dotazioni patrimoniali della fondazione non siano superiori a 500.000;
- a 7 membri qualora gli utenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica serviti dalle dotazioni patrimoniali della fondazione siano superiori a 500.000.

2. I membri del Comitato Esecutivo sono nominati dall'Assemblea generale, secondo le regole stabilite dallo Statuto della fondazione patrimoniale, avendo riguardo alla competenza, professionalità ed esperienza nei settori in cui la fondazione opera; essi durano in carica [...] anni.
3. Lo Statuto della fondazione patrimoniale deve prevedere e disciplinare un appropriato regime di incompatibilità per i membri del Comitato Esecutivo.
4. Spetta al Comitato Esecutivo l'adozione di tutte le decisioni gestionali e di quelle che costituiscono attuazione del Programma annuale di gestione.
5. Qualora il Comitato Esecutivo rilevi la necessità o l'opportunità di assumere decisioni che si discostano da quanto previsto nel Programma annuale di gestione, deve preventivamente informarne l'Assemblea generale ed ottenerne parere positivo. Lo Statuto della fondazione patrimoniale può prevedere procedure diverse per i casi eccezionali di necessità e urgenza.
6. Qualora l'Assemblea generale rilevi la necessità o l'opportunità di adottare decisioni che si discostano da quanto previsto nel Programma annuale di gestione, essa deve convocare in via straordinaria il Comitato Esecutivo e segnalare appositamente le variazioni necessarie.
7. Spetta al Comitato Esecutivo formulare annualmente un parere non vincolante circa l'impiego degli eventuali utili e il ricorso a finanziamenti, nonché esperire periodicamente apposita attività ricognitiva e di consultazione finalizzata all'individuazione, da parte dell'Assemblea generale, delle associazioni di categoria e degli enti di promozione che possono nominare loro rappresentanti nella fondazione.
8. Il Comitato Esecutivo opera in autonomia di decisione, con il solo vincolo di perseguire le finalità e gli obiettivi indicati nel Programma annuale di gestione.

Art. 10 – Copertura finanziaria

1. Tutti i costi sostenuti dalle fondazioni patrimoniali, compresi quelli destinati alla remunerazione dei membri dei suoi organi, nella misura determinata dall'Assemblea generale, gravano sui relativi bilanci.

Capitolo ottavo

All'interno della utility: pratiche gestionali

Paolo Nardi

8.1. Introduzione

I due modelli principali di organizzazione dei servizi pubblici locali (SPL), gestione pubblica e regolamentazione economica delle imprese private, non hanno mostrato di essere condizioni sufficienti per l'efficacia dei SPL. Al termine di almeno due decenni di grandi riforme che hanno segnato un cambiamento profondo nelle public utilities (PU) e nella gestione dei SPL, la diffusione e la qualità dei servizi non sembrano poter essere univocamente associate a uno dei due modelli (Capitoli 4 e 5). Di fronte a questo *status quo*, la possibilità di sperimentare la forma proprietaria non profit nella gestione dei SPL anche in Italia rappresenta un punto di arrivo auspicabile (Capitoli 6 e 7).

Accanto agli assetti di proprietà e di *governance* è tuttavia possibile identificare alcuni comportamenti dei manager e dei dipendenti che possono influenzare positivamente l'efficacia della PU. Si tratta di condotte connaturate alla forma proprietaria non profit, modello che incentiva e valorizza le motivazioni intrinseche di manager e lavoratori a riguardo del servizio (Capitolo 6). Si potrebbe quasi parlare di una sussidiarietà applicata all'interno dell'azienda, nelle dinamiche di gestione operativa e manutenzione, così come nelle scelte di investimento, i due ambiti precedentemente citati come essenziali per il funzionamento delle infrastrutture locali (Capitolo 2), ovvero per permettere l'efficacia nei confronti degli utenti nonostante i requisiti di *open access*, i

rischi di congestione, il deterioramento degli impianti. La proprietà è importante, in quanto può creare condizioni che favoriscono o mortificano l'efficacia nei confronti dell'utente, tuttavia la propensione intrinseca al servizio e le iniziative innovative dei manager e del personale operativo all'interno dell'azienda rivestono un ruolo autonomo; ciò appare vero non solo nel caso dei servizi alla persona, ma anche nel caso di SPL.

In questo capitolo vengono presentate due ipotesi di approccio *bottom-up* nella gestione operativa e degli investimenti, che sono state poi sottoposte a verifica nell'ambito di una ricerca introdotta e presentata nei successivi Capitoli 9-11.

La prima di queste pratiche è la collaborazione tra attori locali nei progetti di investimento (CALPI). Con questo termine indichiamo l'insieme degli approcci *community-based* utilizzati dalle PU o dagli enti locali per pianificare e progettare un investimento infrastrutturale (Ostrom *et al.*, 1993; Agranoff, McGuire, 2001 e 2003; Alberts, 2007). Si tratta di un tema molto studiato per i casi di infrastrutturazione in paesi in via di sviluppo (Ostrom *et al.*, 1993), tuttavia il principio appare esportabile nelle aree urbane dei paesi industrializzati (Hansmann, 1996; OCSE, 2007; Ostrom, 1974). Resta comunque un tema ancora poco esplorato, eccezion fatta per Agranoff (2008) e Agranoff e McGuire (1998, 2001, 2003).

La seconda pratica è la valorizzazione e lo sviluppo di una concezione culturale che può guidare lo svolgimento dell'attività operativa all'interno della PU. L'affidabilità delle infrastrutture e l'erogazione di un servizio di qualità richiede nel personale la consapevolezza circa la destinazione finale della propria attività, non solo nel caso di funzioni di *front-office* ma anche per attività operative. I destinatari del SPL sono la persona e la comunità. L'erogazione del servizio, pertanto, apre un rapporto tra due persone: l'una, il cittadino/utente che è così abilitato a compiere meglio molteplici attività; l'altra, manager o lavoratore dell'azienda, che nella propria attività di servizio esprime le sue potenzialità e ne deriva soddisfazione (François, 2002; Gregg *et al.*, 2008; Manolopoulos, 2008). Parliamo in questo caso di rapporto tra utente e operatore nell'erogazione del servizio (RUOES).

Il resto del capitolo si articola in due parti: nella prima parte si introduce la collaborazione tra attori locali come pratica gestionale nella progettazione di investimenti (8.2). Si metteranno in evidenza gli obiettivi e la struttura così come descritti in letteratura. Seguirà una presen-

tazione della concezione dell'erogazione del servizio come rapporto tra persone, inserito all'interno di un ambito di ricerca quale quello sulle motivazioni e sugli incentivi, ponendo in rilievo anche gli elementi di differenza tra questa pratica e l'approccio tradizionale (8.3). In coda a ciascuna delle due parti sono riportati alcuni riquadri dedicati alle interviste fatte ad alcuni esperti del settore su CALPI e RUOES. Seguono alcune riflessioni conclusive (8.4).

8.2. Collaborazione con gli attori locali nei progetti di investimento

La richiesta di investimenti infrastrutturali è un'urgenza in Italia e in altri paesi avanzati. Le stesse riforme di liberalizzazione, privatizzazione dei SPL e nuova regolazione non hanno portato l'effetto sperato, con riferimento all'estensione, rinnovo e modernizzazione delle infrastrutture, confermando l'orientamento registrato anche a livello internazionale (Helm, Tindall, 2009). Perciò mentre cresce la domanda relativa all'aumento della capacità delle infrastrutture, alla loro affidabilità e sostenibilità, i modelli più diffusi di organizzazione dei SPL non sempre hanno dimostrato di avere requisiti per sostenere i nuovi investimenti in reti e in impianti (Cowan, 2006; OCSE, 2008). L'attuale condizione della finanza pubblica nazionale e locale, gli ostacoli di diversa natura agli investitori privati, quali le opposizioni all'investimento da parte delle comunità dei residenti, sono alcune tra le ragioni del *gap* infrastrutturale. Tuttavia i costi di transazione che separano i detentori delle conoscenze e delle risorse necessarie alla progettazione e realizzazione del progetto, restano l'ostacolo più decisivo (Capitolo 2). Quale modello istituzionale può pertanto permettere la necessaria innovazione nella pianificazione, finanziamento e progettazione degli investimenti, così da superare i costi di transazione emergenti?

Ostrom ha da tempo suggerito di superare la dicotomia pubblico-privato per guardare a nuovi approcci che, meglio del *mainstream*, sappiano fronteggiare i costi di transazione (Ostrom, 1990). In modo particolare i costi di informazione relativi alle specificità locali del progetto (le caratteristiche locali *time- e place-specific*) richiedono un approccio *bottom-up*, che non trascuri l'utente e gli altri stakeholder (Capitolo 2). Ciò vale tanto più nelle attività di progettazione delle infrastrutture.

Se, infatti, la conoscenza è diffusa, non possono bastare le conoscenze tecniche di chi progetta l'investimento. Un approccio gerarchico può non rispondere adeguatamente alle necessità di una pianificazione completa ed efficace dell'investimento. Gli stakeholder, infatti, possono offrire contributi importanti alla progettazione di alto livello essendo le necessarie conoscenze diffuse tra loro (Green, 2009) e non essendo possibile risolvere, almeno in maniera semplice, i problemi esistenti senza il contributo di tutti (Agranoff, McGuire, 2001).

La CALPI consiste in un sistema di accordi di collaborazione tra gli stakeholder locali, basati su capitale sociale, apprendimento condiviso e attitudine al *problem-solving*. I «rapporti di potere» sono bilanciati sulla base della conoscenza posseduta, delle attitudini tecniche e organizzative e della capacità di leadership (Agranoff, McGuire, 2003, p. 1403). Questo approccio supera il tradizionale sistema gerarchico incentrato sullo Stato o sugli enti locali o, in alternativa, sul mercato auto- o eteroregolato, e privilegia invece una visione «policentrica» (Ostrom V., 1999), o sussidiaria. Tutti gli attori svolgono il proprio ruolo, ma sono consapevoli che l'efficacia delle loro azioni e dell'investimento finale richiede un'azione di coordinamento e sintesi. Sebbene sia un approccio nato essenzialmente nell'analisi della gestione dei *commons* («*governing the commons*»: Ostrom, 1990), è possibile individuare diverse similitudini con i beni pubblici impuri quali sono i SPL a rete (in particolare, escludibilità tecnicamente fattibile, ma *open-access* socialmente desiderabile, Capitolo 2). Non a caso nelle ricerche di Ostrom trovano spazio anche diverse riflessioni sulla gestione dei SPL (1974; 2005). La stessa OCSE (2007) ha suggerito un approccio collaborativo di questo tipo per incrementare la capacità di realizzazione delle infrastrutture necessarie nei prossimi anni: più precisamente, tra le diverse raccomandazioni di *policy*, viene suggerito il rafforzamento di un approccio di governance, capace di integrare un numero più ampio di stakeholder nelle diverse fasi di «*assessment, prioritisation, design, planning and delivery of infrastructures*», superando l'approccio della mera consultazione di alcune realtà e preferendo un vero coinvolgimento dell'intera comunità.

Agranoff e McGuire, i principali riferimenti per gli studi sulla collaborazione nei progetti di investimento, hanno studiato diversi casi per evidenziare:

- i ruoli dei diversi attori coinvolti, tra i quali il ruolo spesso di mero coordinatore dello Stato/ente locale (*hollow State*);

- gli obiettivi generalmente perseguiti negli accordi;
- l'organizzazione e la struttura delle collaborazioni;
- gli effetti degli accordi.

In una prima analisi di 237 casi negli USA, ad esempio, Agranoff e McGuire (1998) individuano «reti di collaborazione» finalizzate o alla progettazione *tout court* di un investimento o alla raccolta di risorse per garantirne la sostenibilità economica. Accanto agli enti locali, le PU sono tra gli attori principali insieme alle Camere di Commercio e alle associazioni di cittadini. I risultati dei casi presentati sono stati tutti positivi. In un altro lavoro, focalizzato solo su 12 casi di collaborazione, Agranoff ha approfondito le ragioni dell'efficacia delle collaborazioni nel raggiungere gli obiettivi, sottolineando infatti che «networks raise the potential for more rational decision making [...] overcome information and resource asymmetries [...] create synergistic learning and problem solving» (2008, p. 326).

La CALPI non richiede necessariamente di modificare una certa struttura proprietaria della PU. Semplicemente introduce una pratica di governance che riduce i costi di transazione (di informazione, strategici e di coordinamento) in quanto coinvolge (internalizza) i principali stakeholder con la loro conoscenza. Ciò detto, il bisogno di coinvolgere gli stakeholder sembra corrispondere particolarmente bene ai principi di governance alla base della non profit utility.

8.2.1. CALPI e public acceptance¹

Il ruolo della CALPI va oltre l'internalizzazione delle conoscenze e la raccolta di maggiori risorse finanziarie. La realizzazione degli investimenti modifica gli usi del terreno e di altre risorse naturali e il paesaggio; l'esercizio delle infrastrutture può essere all'origine di impatti ambientali di varia natura. Le infrastrutture locali quindi rientrano nella categoria delle *locally-unwanted facilities*, all'origine della sindrome Nimby. I processi di localizzazione, infatti, possono presentare diversi problemi di accordo e sintesi delle complesse relazioni tra chi progetta, i cittadini e le autorità locali (Vajjhala, Fischbeck, 2007): la natura dei problemi generalmente inerisce aspetti dimensionali, tecnico-ingegneristici legati alla realizzazione degli impianti e infine ambiental-

¹ Il presente capitolo deriva da Garrone e Groppi (2010).

paesaggistici. Se da un lato le reti e gli impianti provocano un vantaggio per la collettività, sia sociale che economico, dall'altro essi possono generare esternalità negative (deturpazioni del paesaggio, rischi di sicurezza, emissioni, traffico o rumore), molto più concentrate sulle aree prossime all'investimento di quanto non lo siano i vantaggi generati dall'infrastruttura.

I residenti possono facilmente decidere di opporsi all'investimento, generando una serie di costi di localizzazione dovuti all'insieme delle compensazioni (monetarie e non) da pagare, ai rallentamenti e ai ritardi nella costruzione, alle modifiche del progetto iniziato, alla gestione del contenzioso. In un approccio alla Coase, le scelte di localizzazione basate su una logica *market-based* tendono a essere efficienti. Infatti, i costi di localizzazione non sono ovunque uguali, data la diversità della popolazione e dell'impatto che un investimento avrebbe sul territorio (per differente densità abitativa, biodiversità, turismo ecc.). Di conseguenza, le scelte di localizzazione di chi progetta, al fine di minimizzare i costi di *siting*, si orienteranno sulle aree dove il danno ambientale risulta minore, *ceteris paribus* (Minehart, Neeman, 2002). D'altra parte, l'atteggiamento delle comunità non dipende solo dall'intensità dei costi ambientali, ma anche dalla sua capacità di *voice*, ovvero dalla capacità di individuare e quantificare il rischio dei costi ambientali, di sviluppare una rappresentazione politica degli interessi locali e di coinvolgere con la propria capacità di opposizione altre comunità (Hamilton, 1993). Poiché le comunità che fronteggiano costi ambientali simili possono tuttavia generare un'opposizione di diversa entità, allora l'intensità dell'opposizione locale cessa di essere un driver efficiente nelle scelte di localizzazione.

La soluzione agli effetti hamiltoniani generalmente proposta consiste in meccanismi politici centralizzati (Feinerman *et al.*, 2004). Tuttavia, le decisioni politiche e amministrative sono a loro volta condizionate dalla *voice* potenziale delle comunità, attraverso attività di *lobbying* o grazie alla capacità di mobilitazione.

Se, pertanto, non possono funzionare adeguatamente né le soluzioni di mercato né un approccio *top-down*, il ricorso alla CALPI fin dai primi stadi della progettazione può essere una soluzione promettente anche per i problemi di localizzazione. Un approccio collaborativo riduce i costi di transazione presenti nel *market-based siting*, favorendo una negoziazione efficiente delle compensazioni e la discussione delle eventuali modifiche del progetto. Più precisamente, la collabora-

zione facilitata una diffusione di conoscenza dalla PU ai cittadini (migliore comprensione dell'effettivo impatto ambientale e dei rischi per la sicurezza) e, viceversa, dai cittadini alla PU (migliore rappresentazione del perché alcuni siti non sono idonei al progetto). Inoltre, le soluzioni collaborative sono percepite come più neutrali delle soluzioni gerarchiche, rispetto agli interessi locali. Gli stakeholder coinvolti, infatti, non sono solo i leader della rappresentazione politica o dell'attività lobbistica, ma coinvolge comitati, camere di commercio, organizzazioni industriali, associazioni ambientaliste e culturali.

Collaborazione con gli attori locali nei progetti di investimento

Intervista a Carlo Carretini, Metropolitana Milanese - Servizio Idrico Integrato di Milano

Il confronto con i governi locali e le associazioni degli utenti, domestiche e industriali, è necessario nella progettazione di alto livello degli investimenti nel settore idrico? Può presentare dei casi in cui la collaborazione non è utile?

Dobbiamo premettere che il servizio idrico deve rispondere alle esigenze collettive civili e produttive degli insediamenti presenti e programmati sul territorio mediante una serie di infrastrutture (impianti e reti) quasi del tutto vincolate dalle scelte urbanistiche effettuate; è inoltre rilevante il contenuto specialistico e tecnologico inerente alle infrastrutture stesse.

Possiamo quindi affermare che la collaborazione con gli enti locali ed eventualmente le associazioni degli utenti può essere utile solo nella fase iniziale di programmazione e individuazione degli investimenti, ovvero ad esempio quando si scelgono i siti degli impianti (di approvvigionamento e di trattamento) e quando si stabiliscono gli obiettivi qualitativi del servizio e i tempi per conseguirli.

Nella mia attuale esperienza relativa agli investimenti del servizio idrico, che oggi sono definiti da ciascuna delle AATO (le Autorità d'ambito) e che costituiscono il «Piano d'ambito», prendo come esempio il servizio di approvvigionamento idrico nella città di Milano, che oggi già risponde ai requisiti di qualità ed efficienza stabiliti dalle norme di settore, ma che si pone degli obiettivi di ulteriore miglioramento qualitativo. Ad esempio, la riduzione del livello dei nitrati significativamente al di sotto del limite prescritto per le acque potabili, potrebbe essere

conseguita o con l'estensione dei trattamenti specifici presso le centrali di approvvigionamento esistenti, ovvero tramite la realizzazione di nuove centrali e campi pozzi. Entrambe le tipologie di intervento, individuate dall'AATO e/o dal Gestore, avrebbero ripercussioni sull'incremento tariffario e in più, la seconda, comporterebbe ulteriore occupazione di suolo e imposizione di un vincolo urbanistico ambientale. La scelta fra le due alternative sopra prospettate, che avranno anche diversi impatti economici e ambientali, non potrà che essere effettuata con uno stretto coinvolgimento dell'ente locale, sentendo eventualmente in modalità consultiva gli utenti tramite le loro associazioni.

Che rapporto individua tra le pratiche di collaborazione ora descritte e i «normali» strumenti della programmazione negoziata? Fino a quanto estendere la collaborazione tra il gestore e i diversi attori locali?

La «Conferenza di Servizi» dovrà comunque essere attivata dopo che sia stata definita l'infrastruttura da realizzare, per verificarne la fattibilità in funzione delle iniziative progettuali in elaborazione da parte degli altri enti operanti sul territorio; una volta conseguito il via libera dalla Conferenza dei servizi tutto il restante percorso dello sviluppo progettuale dovrà essere gestito dall'AATO con il gestore, senza ulteriori verifiche e approvazioni di terzi, essendo lo sviluppo di natura prettamente tecnologica e specialistica. Potrebbe tuttavia essere opportuno e proficuo prevedere un'informativa periodica degli utenti, al fine di ottenerne il consenso, considerato che saranno loro a sopportarne il costo tramite la tariffa.

Collaborazione con gli attori locali nei progetti di investimento

Intervista a Guido Borsani, Deloitte Consulting

Come consulente ha avuto modo di assistere amministrazioni pubbliche e imprese impegnate nel settore del servizio idrico integrato e in altri servizi pubblici locali. A partire dalla sua esperienza, ritiene di potere evidenziare alcuni benefici delle iniziative di confronto e collaborazione tra gestore, enti pubblici e altri attori locali nelle fasi di pianificazione degli investimenti in infrastrutture?

La collaborazione con gli attori locali è – in via di principio – un elemento positivo che porta valore aggiunto al processo decisionale e implementativo relativo ai progetti di investimento. Tra gli aspetti posi-

tivi di maggior rilievo è certamente da citare la possibilità di addivenire a una pianificazione concertata, che consente di ottenere contemporaneamente diversi vantaggi, tra cui segnalerei, brevemente, i seguenti. Innanzitutto, la cooperazione permette di sfruttare elementi di conoscenza specifica del territorio. Un processo centralizzato di pianificazione ha difficoltà a rilevare tali informazioni, a meno di sopportare costi elevati. In secondo luogo, un confronto sistematico con gli attori locali aiuta a minimizzare l'impatto che un processo decisionale *top-down* tipicamente porta con sé. Infine, ci può essere un vantaggio di coordinamento e integrazione con le altre iniziative che coinvolgono il medesimo territorio. La visibilità a livello locale delle iniziative in fase di preparazione consente un elevato grado di efficienza nell'integrare le azioni previste dal progetto di investimento e nell'armonizzare i diversi interventi.

Quali sono invece i maggiori problemi che ha visto sorgere nelle iniziative di confronto tra attori locali?

Nella mia esperienza ho spesso avuto modo di verificare come il potenziale della collaborazione sia frustrato da diversi fattori. Ad esempio nel caso del settore idrico rilevo una confusione degli ambiti di concertazione. Il confronto investe spesso troppe tematiche, alcune delle quali impropriamente oggetto del confronto medesimo. Mentre è plausibile e utile un confronto sulla tipologia e sulla scansione temporale degli investimenti (cosiddetta *prioritizzazione*), non ritengo utile che tutti gli stakeholder si confrontino sui modelli gestionali, sugli assetti industriali, sulla governance degli enti e delle società. Quando ciò accade il confronto finisce per essere una perdita di tempo, un modo per evitare che i soggetti preposti (sia i regolatori, sia i gestori) si assumano le proprie responsabilità nei rispettivi ambiti di autonomia decisionale, nascondendosi dietro una poco chiara volontà di addivenire a soluzioni ottimali per tutti i soggetti coinvolti.

Un altro problema è la mancanza di conoscenza e di rispetto delle competenze. Il confronto su ogni singola tematica può avvenire solo a condizione che i soggetti coinvolti accedano a un minimo livello di conoscenza specifica e condividano conseguentemente un linguaggio e le logiche di funzionamento della materia. Se questa condizione è rispettata, normalmente si giunge al mutuo riconoscimento della fondatezza delle reciproche posizioni e istanze e la discussione può correttamente concentrarsi sulla valutazione dei benefici e costi (di ogni genere) delle diverse opzioni disponibili.

... è quindi possibile affermare che la partecipazione al confronto non può essere improvvisata? Ovvero, se si desidera raggiungere l'obiettivo di favorire e migliorare gli investimenti, a chi partecipa al confronto sono richieste competenze e preparazione?

Le specifiche materie nell'ambito dei servizi pubblici locali si caratterizzano per un elevato tecnicismo e una «soglia di accesso» piuttosto elevata. Invece mi è capitato talvolta, ad esempio nel settore idrico, di vedere con scarsa cognizione di causa tematiche quali la pianificazione degli investimenti, le diverse opzioni tecnologiche, il tema dei livelli di servizio, l'articolazione tariffaria, le strutture finanziarie a supporto degli investimenti. Molte energie vengono quindi sprecate nell'analizzare e nel confrontarsi su soluzioni inattuali o tecnicamente senza fondamento, in un dibattito che inevitabilmente finisce per essere ideologico. Questo non giova ad alcuna delle parti coinvolte e contribuisce a creare ulteriore disinformazione. I cittadini utenti finiscono per essere disorientati da quelle che in alcuni casi possiamo chiamare «guerre di religione» nelle quali i sillogismi si sprecano. E in tutto questo viene a mancare la riflessione sulla sostenibilità (anche inter-generazionale) del costo del rinnovo delle infrastrutture oppure sugli obiettivi educativi circa i comportamenti d'uso eco-sostenibili.

I confronti, quando mancano di un substrato di conoscenza rispetto a una prospettiva evolutiva delle tematiche, non riescono a focalizzarsi sugli aspetti puntuali. La causa di tutto questo è culturale, ma dovendo individuare responsabilità più specifiche debbo rilevare come spesso soggetti gestori e regolatori siano essi stessi carenti sotto tale profilo e non siano in grado di fornire agli interlocutori gli strumenti necessari ad avviare un confronto costruttivo. Ciò rimanda a problemi con radici anche più profonde, quali lo standing e la qualità del management che hanno difficoltà a interpretare un ruolo effettivamente molto complesso e caratterizzato dalla numerosità delle interdipendenze (economiche, industriali, finanziarie, tecnologiche, sociali, ambientali ecc.).

Collaborazione con gli attori locali nei progetti di investimento

Intervista a Silvio Bosetti, Fondazione EnergyLab

Per sua esperienza, qual è il rapporto tra i top manager delle utilities locali e l'ente locale? In particolare, come tale legame si articola in occasione di nuovi investimenti nelle infrastrutture?

L'esistenza stessa dei servizi industriali al territorio è determinata dal rapporto con l'ente locale. Un legame forte e complesso, evolutosi negli anni nelle forme giuridiche e amministrative, ma sempre denso di aspetti politici e sociali. Per oltre quindici anni ho ricoperto ruoli di vertice in due diverse aziende e ho pianificato e sviluppato investimenti infrastrutturali con impatto sia sulla città che sui suoi abitanti. Nella mia esperienza di dirigente in imprese del settore dell'energia e dell'ambiente ci sono alcuni episodi significativi e di successo nei rapporti con gli enti locali. Penso innanzitutto alla mia presenza a Monza nel settore idrico e del teleriscaldamento e a Milano nel settore della distribuzione del gas. Sono esempi di proficua collaborazione che hanno avuto come finalità il bene comune dei cittadini e degli utenti. Gli episodi sono positivi ma le considerazioni che traggio sono piuttosto critiche. Nel suo complesso ritengo che il contesto politico generale debba ancora rimuovere un approccio coloso e approssimativo affinché il ruolo del pubblico sia più funzionale a un servizio di maggiore qualità e sostenibilità. In ogni caso il rapporto con alcuni validi amministratori è stato per molti di noi manager di queste imprese sempre fattore di crescita e di miglioramento del nostro operato.

Quali limiti individua nelle interazioni enti locali-utilities?

Oggi la politica nazionale e, soprattutto, quella regionale, appaiono interessate a un sistema di gestione dei servizi moderno, liberalizzato, efficiente ed efficace. Tra i professionisti del nostro settore ci si confronta e si insiste sulla necessità di un quadro di regole moderno, robusto e agile. Più raro è trovare un amministratore locale che si applichi per capire le innovazioni che sono avvenute o sono opportune nel settore dei servizi economici di pubblica utilità. Provate ad esempio a partecipare a una Conferenza dell'Autorità d'Ambito nel servizio idrico: assisterete a una assemblea dei sindaci dove, tranne qualche rara e lodevole eccezione, l'orizzonte è alquanto sconsolante. I più ripetono poche parole chiave (per lo più ideologiche, del tipo «le tariffe non si toccano») e pongono attenzione principalmente alle nomine. Troppo poco. Si fa una certa fatica a non esseri severi e critici nel descrivere il rapporto dei servizi di pubblica utilità con la politica locale. Non si può però buttare tutti e tutto.

In che senso, date le difficoltà che lei evidenzia, il rapporto con i governi locali è fondamentale?

Per un'azienda con la missione di public utility il rapporto con il mondo amministrativo e politico locale è un elemento cardine e non

eludibile. A livello comunale la politica e la burocrazia italiane hanno connotazioni e tratti ripetitivi e scontati, ma allo stesso tempo imprevedibili e mutevoli. Da un paio di lustri è tramontato il periodo dei politici o dei partiti forti che dominavano gli interessi locali. Le gerarchie sono più indefinite: in certi casi, devo dire, ho visto una certa spigliata e infantile arroganza. Talvolta, nei confronti dei servizi industriali alla collettività, si osserva improvvisazione e distanza dalle problematiche. I Comuni e le loro organizzazioni sono purtroppo ancora intrisi di lungaggini e inefficienze.

Non mancano tuttavia comportamenti virtuosi e un intelligente spirito di servizio ai cittadini. Occorre però riconoscere che per chi gestisce la cosa pubblica locale i problemi sono sempre molti: il patto di stabilità finanziario rende impegnativo e sconcertante il quadro economico; la selva di leggi, norme e controlli impone snervanti meccanismi di stesura e approvazioni di delibere e direttive. Nei rapporti con i servizi di pubblica utilità (rifiuti o fognatura, trasporti o reti elettriche), un Comune (o un insieme di essi) svolge contemporaneamente ruoli diversi. Esso rappresenta innanzitutto il soggetto che affida il servizio, quello che assume il compito di indirizzare e controllare le attività, quello che talvolta è proprietario di un soggetto gestore (ex-municipalizzate). In questo articolato contesto l'ente locale ha molte e mutevoli facce. Ciò accade sia per il ruolo formale degli interlocutori sia per la posizione dei singoli politici o funzionari preposti. Si passa dall'assessore al Bilancio, occupato a presidiare canoni di concessione o dividendi dagli utili di esercizio, al collega che si occupa dei lavori pubblici (normalmente attento allo stato delle strade o allo sviluppo delle infrastrutture). Le transazioni economiche e finanziarie tra una utility e un ente locale non sono del resto poche: dal pagamento di bollette o fatture tradizionali alla programmazione dei lavori stradali, dalle tasse locali come la TOSAP a quelle per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. La quotidianità del rapporto passa poi anche nelle richieste di liberalità a sostegno delle iniziative culturali o del tempo libero e non solo.

Finora ha evidenziato le criticità del rapporto con la politica e l'amministrazione. Quali sono gli esempi di rapporto virtuoso a cui accennava?

Innanzitutto vorrei parlare della metanizzazione di Milano. Milano fu tra le prime città d'Europa ad avere una rete del gas di città: a metà del XIX secolo, sulla scia di alcune città inglesi si cominciò a produrre gas dal carbone per distribuirlo e illuminare il centro della città. Al-

l'inizio del Novecento si investì su grandi impianti di produzione e enormi gasometri con la funzione di stoccaggio notturno. La rete e il gas raggiunsero tutte le abitazioni. Nel dopoguerra, con l'arrivo del metano, fin dagli anni Cinquanta, fu disponibile un combustibile con caratteristiche decisamente superiori; il metano aveva soprattutto il vantaggio di arrivare con gasdotti, eliminando la movimentazione e la trasformazione del carbone. Ma a Milano il gestore privato del servizio non se la sentì di investire per convertire dal gas di città al metano. A metà degli anni Ottanta intervenne direttamente il Comune di Milano: l'amministrazione, attraverso la sua azienda municipalizzata AEM, rilevò la concessione e acquistò la rete. La «metanizzazione» fu così progettata e attuata con un operatore pubblico, che seppe finanziare un'opera imponente e terminò in sicurezza e con pochi disagi un'iniziativa che coinvolse direttamente tutte le vie della città ed entrò in oltre mezzo milione di appartamenti.

Mi piace qui ricordare un'altra scelta della città nelle infrastrutture a rete. A partire dal primo decennio del nuovo secolo, Milano è stata, infatti, la prima città al mondo ad avere completato la posa di reti in fibra ottica in tutto il territorio comunale, permettendo a tutte le case o le aziende di decidere se dotarsi della connessione alla fibra. La città più cablata al mondo! In questo caso un'operazione di collaborazione tra operatori privati e l'amministrazione comunale. Sono stati posati quasi 2000 km di cavidotti per alloggiare le fibre ottiche di più operatori, consentendo una pluralità di operatori e una reale possibilità di scelta ai consumatori.

In una realtà urbana di media dimensione come Monza ho assistito ad altre esperienze significative. La città di Monza, con una rapida mossa di amministrazione politica, si era assicurato ad inizio del Duemila un ingente finanziamento pubblico per il rinnovo della rete idrica e fognaria. Purtroppo le modalità di presentazione del progetto ai fini del suo riconoscimento e la scarsa disponibilità di tempo per la sua presentazione ebbero un impatto non secondario sui vincoli esecutivi. Il finanziamento, erogato all'ente pubblico, era comunque destinato alla locale azienda di servizi, che nel 2002 modificò l'assetto proprietario in quanto il Comune cedette una quota azionaria a un partner industriale tramite gara. Si aggiudicarono una partecipazione le aziende AEM di Milano e AMGA di Genova. Quel piano idrico fu subito terreno di verifica e l'inizio anche di un confronto acceso tra i soci. Grazie all'attenzione dell'assessore alle partecipate si trovò un adeguato pro-

cedimento di esecuzione del piano. Da parte del CDA si aprì una cordiale ma professionale collaborazione. Il piano da 12 milioni di euro fu portato a compimento in tre anni, dal 2004 al 2007, con un rispetto dei ruoli delle parti, con rapidità ed effettuando i necessari collaudi di ogni tratta. Le compensazioni economiche tra le parti furono sottoscritte con un atto di conciliazione presso la Camera di Commercio: il documento fu approvato pienamente anche in Consiglio Comunale. La rete di Monza oggi ha perdite attorno al 7% (contro una media nazionale del 25%) e la rete fognaria ha raggiunto anche un quartiere che ne era completamente privo. La ex-municipalizzata decise successivamente di orientare il proprio piano industriale verso la cogenerazione e il teleriscaldamento. Fu approvato un piano di investimenti da 35 milioni di euro per realizzare un impianto da 80MW termici e 20MW elettrici e una rete da circa 15 km per raggiungere oltre 200 condomini, l'ospedale, le strutture della nuova Provincia. Il piano fu condiviso con l'amministrazione pubblica secondo tutti gli aspetti: economici, ambientali, socio-economici. Alle elezioni del 2007 ci fu un cambio di maggioranza. Il dialogo non si interruppe. La nuova amministrazione avviò serie verifiche e alla fine apprezzò la scelta di investimento. Dopo due anni, nel novembre del 2009 fu avviata la centrale. Anche qui un caso di collaborazione importante, molto utile a chi guidava l'azienda anche grazie al confronto con i residenti interessati attraverso una campagna di comunicazione e coinvolgimento di buon spessore.

Collaborazione con gli attori locali nei progetti di investimento

Intervista a Marco Piuri, Arriva Italia

Perché la realizzazione di nuove infrastrutture e la modernizzazione delle esistenti è una sfida complessa per il nostro paese?

Il tema della identificazione e realizzazione di progetti infrastrutturali è senza dubbio uno degli elementi critici dell'esperienza sociale e civile del nostro paese. È esperienza diffusa e condivisa come sia difficile (quasi impossibile) ottenere il consenso e realizzare opere spesso definite fondamentali. E quando l'opera viene finalmente realizzata il *conto* è in genere salatissimo, sia in termini di costo di realizzazione, sia in termini di tempi (ritardi). Può così capitare che l'infrastruttura, una volta completata, sia già *vecchia* e insufficiente a rispondere alle nuove esigenze sorte nel frattempo.

Certamente gli strumenti disponibili, di natura normativa, giuridica, di organizzazione sociale e operativa, sono inadeguati, ma più ancora a me pare che ci sia una sorta di gap culturale (che ovviamente si ritrova nell'articolazione degli strumenti) in proposito. Si oscilla tra un desiderio di approccio *top-down* spinto, per cui qualche *illuminato* è in condizione di leggere il bisogno, identificare la migliore soluzione e realizzarla, e una sorta di «assemblearismo» dove tutti sono abilitati a parlare di tutto, in genere nessuno facendo il proprio mestiere.

Quale contributo può dare la collaborazione tra stakeholder locali?

Io personalmente sono convinto non solo della bontà, ma piuttosto della necessità di agire attraverso percorsi e processi che favoriscano il più possibile la collaborazione tra i diversi attori coinvolti nella decisione di realizzare una infrastruttura. L'assunto di base è che un'opera infrastrutturale è un progetto complesso, che impatta in modo fisico ma anche immateriale sul territorio e per molto tempo (spesso l'opera ha anche un valore simbolico ed è destinata a «durare per sempre»), che richiede soluzioni tecniche e tecnologiche adeguate e impone la ricerca delle risorse necessarie in modo equilibrato.

Se è così non può che essere un valore il coinvolgimento reale dei diversi attori coinvolti, portatori di interessi spesso diversi se non divergenti, ma proprio per questo anche in grado di lavorare per una sintesi soddisfacente. In altre parole credo sia un errore considerare la realizzazione di un'infrastruttura un'attività complicata. Può anche esserlo, ma innanzitutto si tratta di un'iniziativa ad alto grado di complessità, e la complessità non si può semplificare.

Se guardo alla mia esperienza per la verità non ritrovo situazioni nelle quali si sono affrontati progetti infrastrutturali con questa consapevolezza e di conseguenza con un approccio coerente. In genere il fattore considerato decisivo è il consenso, e quindi anche gli strumenti di programmazione negoziata vengono visti e interpretati in questa luce. Ma quasi sempre il consenso è considerato un obiettivo a sé, rispetto a un'opera sostanzialmente già decisa/definita e rispetto alla quale si tratta di negoziare un costo «accettabile».

Invece, quale «ingrediente» nel progettare gli investimenti suggerisce oltre la collaborazione con gli attori locali?

Occorre lavorare nella consapevolezza che tutto il processo, dalla decisione di quale infrastruttura realizzare e come, alle scelte tecnologiche ed economico-finanziarie, può avere un risultato migliore (sinteticamente migliore) grazie all'apporto di tutti i soggetti interessati. E

tra tutti i fattori in gioco a me pare che quello decisivo sia la conoscenza. Conoscenza delle ragioni di una scelta, conoscenza delle possibili soluzioni, conoscenza delle scelte tecniche, conoscenza delle implicazioni e conseguenze. In un quadro come questo anche il consenso diviene allora uno dei fattori che può per così dire «trarre vantaggio» da un approccio collaborativo.

Dalla sua esperienza nel trasporto pubblico locale emerge un possibile rischio nel ricorso ad accordi collaborativi «dal basso» e insieme possibili vincoli a tale rischio?

Proprio sulla base delle diverse esperienze maturate mi preme evidenziare quello che a mio parere è il limite principale con il quale fare i conti: l'assenza di un reale principio di responsabilità (nei comportamenti, nel sistema delle regole, negli strumenti giuridici ecc.). Sia nel caso di un approccio *top-down*, sia quando si favoriscono/permangono «contributi» di altri attori, il grande assente può essere il concetto di responsabilità. Nel primo caso si ritiene sovente che il miglior risultato sia garantito dal permettere a uno dei soggetti di agire sulla base delle proprie conoscenze/prerogative ritenendole di per sé sufficienti per raggiungere un risultato ottimale. Deresponsabilizzando forzatamente tutti gli altri. Nel secondo con le modalità/strumenti di collaborazione normalmente disponibili si consente una costante invasione di campo (ciascuno nel campo degli altri) autorizzando di fatto poteri di veto al di fuori di un quadro coerente di azioni e conseguenze. Di fatto concentrando tutti gli sforzi sull'acquisizione del consenso. Si tratta invece di permettere/sollecitare ciascuno a portare un contributo richiedendo però una chiara e precisa assunzione di responsabilità rispetto alle soluzioni proposte e alle loro implicazioni.

8.3. Erogazione dei servizi pubblici locali: una relazione tra persone

L'erogazione efficace dei SPL richiede la consapevolezza che chi opera all'interno dell'azienda, a qualunque livello, svolge un servizio alla persona e alla comunità. L'infrastruttura, come già anticipato, è uno strumento attraverso cui due persone sono in relazione: chi lavora nella PU, attraverso la propria attività, contribuisce alla possibilità che chi riceve il servizio possa svolgere le proprie attività personali e lavorati-

ve al meglio. In tal senso la PU e i suoi dipendenti e manager sono «al servizio della persona e della città», come recita il titolo della ricerca. Il rapporto da persona a persona non si verifica solo nelle attività di *front-office*, di tipo commerciale, ma anche nelle attività di *operation and maintenance* (O&M).

Questo aspetto trova alcune conferme nella letteratura internazionale in tema di motivazione di servizio. In un contesto di ripensamento del settore dei servizi pubblici, di fronte all'insufficienza dei modelli consolidati nel rispondere ai problemi tipici delle attività di O&M emersi nel Capitolo 2 (*team production*, interconnessione tra più reti e rischio di *shrinkage*), alcuni autori preferiscono porre l'attenzione sulla motivazione di chi lavora nelle imprese di servizio pubblico (Manolopoulos, 2008, p. 64), sebbene buona parte degli studi si focalizzi sui servizi alla persona e pochi sulle PU.

La Public Service Motivation (Perry, Wise, 1990; Perry, 1996 e 1997; Alonso, Lewis, 2001) o Pro-Social Motivation (PSM) (Gregg *et al.*, 2008), riceve numerose definizioni in letteratura (per una rassegna: Kim, 2009). Generalmente la PSM è la propensione all'interesse generale che muove il singolo dipendente a fare bene il suo lavoro, anche al di là delle previsioni obbligatorie del contratto. Alcune di queste definizioni assumono anche sfumature più particolari: una tensione etica al proprio dovere, un puro altruismo, e così via. Il lavoro seminale su cui si basano gli studi della PSM è quello di Perry e Wise (1990), nel quale si è anche elaborata una tassonomia rivista negli anni (Perry, 1996; Alonso, Lewis, 2001; Kim, 2009) degli aspetti in cui la PSM si declina (*attraction to policy making, commitment to public policy, compassion, self sacrifice, social justice, civic duty*).

Anche sui fattori all'origine della PSM sono stati svolti diversi studi e proposti alcuni esempi di motivazione (Bénabou, Tirole, 2006; François, Vlassopoulos, 2008). La tassonomia generalmente seguita include:

- motivazioni estrinseche: incentivi monetari;
- motivazioni intrinseche: altruismo;
- reputazione: un atteggiamento altruistico reiterato genera approvazione generale e miglioramento della reputazione.

Una conseguenza della PSM è il «pro-social behaviour» (PSB) (Gregg *et al.*, 2008), inteso come la pratica lavorativa finalizzata all'interesse ge-

nerale perché influenzata dalla propria personale PSM. Un esempio di PSB è il *donated labour*, che si può definire come «*additional effort beyond what is contractually necessary and excluding that motivated by career concerns*» (Dewatripont *et al.*, 1999).

Quale relazione intercorre tra PSM e PSB? La motivazione non sempre si traduce in una pratica concreta quale il *donated labour* (Karlsson, 2008). Esistono fattori che possono incentivare la PSB stimolando la PSM del dipendente: la natura pubblica o non profit della società (François, 2002; Gregg *et al.*, 2008; Grout, Yong, 2003); la consapevolezza di dare un contributo che «fa la differenza» (François, 2007). Al contrario, possono esserci fattori che riducono l'impatto della PSM sul lavoro nella PU: il mancato reinvestimento degli utili e un sistema di incentivi che genera un effetto *crowding out* della PSM.

Perché questi studi sono importanti? Al di là delle sottili differenze tra le precedenti definizioni e pratiche gestionali essi aiutano anzitutto a introdurre il tema della pratica gestionale del singolo come fattore che «fa la differenza» e influenza l'efficacia del servizio; è questo il punto di contatto con la concezione di SPL come relazione tra persone, introdotta all'inizio della sezione. Una seconda ragione è il rapporto tra comportamento *pro-social* e strutture proprietarie della PU: il non profit è effettivamente una condizione che favorisce la trasformazione della PSM in *donated labour* (François, 2002). Infine, è importante l'analisi del metodo di misurazione della PSM che è stato utilizzato negli studi citati: esso ha rappresentato infatti un valido contributo alla ricerca empirica presentata nei successivi capitoli.

Erogazione del servizio: rapporto tra operatore e utente

Intervista a Carlo Carrettini, Metropolitana Milanese - Servizio Idrico Integrato di Milano

Nella sua esperienza di manager del settore idrico ha riscontrato nel personale con responsabilità e compiti operativi la consapevolezza del legame con le persone e la comunità?

Il servizio idrico, e in particolare il servizio di acquedotto, è percepito per natura e storia come servizio essenziale alla persona e alla comunità, con un coinvolgimento in genere rilevante degli addetti che se ne occupano e che sentono su di sé l'importanza del compito affidato e quasi una missione nei confronti della cittadinanza. Questo è senz'altro

verificabile in contesti semplici e piccoli territorialmente (paesi e cittadine), ove spesso nel passato (e ancor oggi nei luoghi non ancora raggiunti dalle riforme del settore) la dedizione al compito aveva generato la figura tipica del «fontaniere», personaggio a tutti noto come garante del servizio e come espressione dell'autorità locale del sindaco.

Nei contesti attuali, e comunque fin dall'inizio nelle città, la consapevolezza di lavoratori e manager a riguardo del legame con gli utenti, per manifestarsi, deve trovare riscontro e sostegno a livello aziendale e comunale, soprattutto in quelle attività di supporto non direttamente coinvolte nel processo di erogazione. Se infatti può essere più facile per un addetto al laboratorio avvertire l'importanza del lavoro svolto e quindi effettuare con più impegno e attenzione le analisi volte al controllo della potabilità dell'acqua, e così analogamente per un addetto al pronto intervento effettuare con perizia e rapidità una riparazione di una rottura per ripristinare la regolare fornitura dell'acqua ai cittadini, non altrettanto facile è fare emergere tale propensione verso l'utenza intesa come persone e come collettività, in quelle attività di supporto che non sono tipiche del servizio e tali da richiamarne la specificità (acquisti, magazzino, manutenzione ordinaria, contabilità ecc.).

Può individuare una o più azioni manageriali adatte a supportare e sviluppare nel personale una concezione delle attività di servizio come rapporto con i destinatari?

Per superare la difficoltà che ho menzionato e dare modo alla maggior parte del personale di essere pienamente coinvolto nel servizio è necessario informare il medesimo del reale impatto del suo comportamento sui processi e nelle prestazioni svolte per gli utenti, individuando per ogni attività degli indicatori di prestazione (Key Performance Indicator, KPI), in base ai quali effettuare anche la valutazione del personale e le progressioni di carriera; tali indicatori, da confrontare con quelli di altre aziende del settore, devono essere oggetto di comunicazione all'utenza (attraverso comunicazioni periodiche e documenti ufficiali quali il bilancio sociale) per evidenziare i miglioramenti in atto e per favorire l'identificazione di tutti i lavoratori con l'Azienda e con la sua «missione».

A suo avviso, la propensione al servizio è anche sviluppata negli operatori privati? Ha esempi a questo riguardo?

Relativamente all'effetto della composizione societaria, pubblica o privata, nei confronti della propensione al servizio degli addetti, per esperienza professionale diretta avuta nel territorio lecchese in tempi recenti (inizio anni 2000), ritengo che questa possa non essere rilevan-

te e che in entrambe le forme di assetto possano esserci elementi che la favoriscano o che la ostacolino. Si deve tener presente che nei piccoli e medi centri nel recente passato (e in parte ancora oggi in alcune zone ove la riforma e gli accorpamenti dei gestori locali stanno andando a rilento) l'erogazione del servizio di acquedotto, in carico ai comuni, è quasi sempre stato appaltato parzialmente o anche completamente a imprese esterne le quali, se poste in condizioni di avere una prospettiva temporale adeguata, hanno potuto offrire le proprie capacità organizzative e professionali, svolgendo un ottimo servizio alla cittadinanza con un elevato coinvolgimento del personale addetto a tutti i livelli. La citata esperienza è relativa all'acquisizione di una azienda privata di costruzione/gestione di impianti idrici da parte di una società totalmente pubblica di gestione servizi idrici che aveva necessità di incrementare velocemente la propria struttura organizzativa per poter rispondere alle richieste di servizio del territorio (Brianza lecchese). Tutto il personale passato dall'azienda privata alla società pubblica, dagli operai ai quadri e dirigenti, hanno dimostrato di possedere già una propensione al servizio maturata in anni di attività nel contesto locale, sotto le direttive dei Comuni ma di fatto con larga autonomia di intervento guidata da imprenditori e manager dell'azienda originaria lungimiranti, oltre ad una maggior attenzione da parte del personale direttivo agli aspetti economici, determinato da evidente e legittimo interesse della precedente proprietà. Quest'esperienza conferma a mio parere l'affermazione che la propensione al servizio non dipende solo dalle persone e tanto meno dal tipo di assetto proprietario, ma piuttosto da come l'azienda si vuole porre nel territorio: dipende quindi in primo luogo dai manager e dalla proprietà.

Il quadro regolamentare e legislativo ha secondo lei un impatto nella propensione al servizio del personale?

Certamente sono determinanti le condizioni del contesto esterno, normativo e contrattuale, che definiscono il grado di coinvolgimento e responsabilizzazione dell'azienda nell'erogazione del servizio. In particolare sottolineerei la durata degli affidamenti (durate troppo brevi sono per loro natura deresponsabilizzanti e quindi negative per il servizio e il coinvolgimento del personale) e anche la partecipazione agli investimenti necessari per mantenere e migliorare gli standard del servizio. Tali investimenti dovrebbero cioè essere considerati nella remunerazione del servizio tramite la tariffa, includendo tutte le manutenzioni straordinarie ma anche gli interventi di adeguamento degli impianti

e reti, escludendo solo quelli strutturali che hanno tempi di programmazione, esecuzione e ammortamento non compatibili con la durata usuale degli affidamenti.

Dunque, il legame tra il singolo lavoratore o manager e il cittadino-utente non è appannaggio dei gestori pubblici e si può conciliare con pratiche gestionali moderne e con l'attenzione all'equilibrio economico dell'impresa?

La propensione al servizio, anche quando non presente inizialmente nel singolo dipendente, può essere indotta e favorita dall'azienda, pubblica o privata che sia; tale propensione ha ricadute sulle prestazioni anche economiche dell'azienda stessa, in termini di efficienza misurabile tramite opportuni KPI da monitorare attentamente da parte delle aziende e dalle autorità che svolgono la funzione di regolazione, controllo e determinazione delle tariffe (AATO).

Erogazione del servizio: rapporto tra operatore e utente

Intervista a Guido Borsani, Deloitte Consulting

Sulla scorta delle sue dirette esperienze in qualità di consulente nel settore dei servizi pubblici locali, quale ruolo svolge la consapevolezza del personale impegnato nelle attività operative a riguardo dell'importanza del servizio per l'utente e per la comunità? Ha un effetto sulla qualità del servizio?

La propensione al servizio è certamente un elemento di grande importanza. La capacità del singolo operatore di contestualizzare e dare un valore al proprio contributo, percependolo come utile alla comunità di riferimento, impatta direttamente sulla qualità. Molto più difficile, sulla base della mia esperienza, poter misurare tale impatto. Quando parliamo di propensione al servizio abbiamo superato i tradizionali strumenti motivazionali e il loro funzionamento (atteso) di tipo meccanicistico. Ci troviamo nell'ambito del valore che il singolo riconosce al proprio operato. La presenza di tale propensione si sostanzia del rapporto tra il singolo e gli altri elementi della comunità, per il tramite del servizio (pubblico locale) che li pone in connessione. La sensibilità e responsabilità del singolo operatore che si confronta con il valore di un servizio reso agli altri finiscono per essere la scintilla della propensione al servizio.

Secondo lei, la propensione al servizio è intrinseca o dipende dal tipo di impresa in cui si opera? Ad esempio, un atteggiamento come

quello che ha descritto è più diffuso nelle imprese di proprietà pubblica rispetto a quelle a controllo privato?

Non credo siano prevalenti motivazioni legate alla proprietà pubblica o privata del soggetto erogatore dei servizi. Semmai una governance e mission di tipo pubblico possono rappresentare un contesto favorevole a quella che a mio avviso rimane un'attitudine personale. A tale proposito, la differenza tra pubblico e privato è andata via via scolorendo. Decenni caratterizzati da troppi esempi di «cattiva» gestione della cosa pubblica hanno deteriorato la reputazione delle istituzioni pubbliche e il senso stesso del civil servant. Allo stesso modo condizioni di lavoro spesso difficili, organizzazioni poco stimolanti, manager mediocri, finiscono per limitare o addirittura annullare la propensione al servizio.

A questo proposito, può indicare quelli che a suo avviso sono gli elementi organizzativi e le scelte di gestione che in misura più rilevante mortificano o invece valorizzano l'intrinseca propensione al servizio del personale, la consapevolezza degli operatori con riferimento all'importanza del servizio per l'utente?

Un elemento che finisce per limitare la diffusione della propensione al servizio sono i modelli organizzativo-gestionali che si sono ormai necessariamente imposti. Penso alla crescita dimensionale dovuta ai processi di aggregazione, peraltro utili e funzionali al raggiungimento di obiettivi di efficienza economica, unita al ricorso all'*outsourcing* e alla delocalizzazione di attività specifiche. Questi processi portano a una parcellizzazione delle attività dei singoli, che finiscono per non avere più visibilità del processo cui contribuiscono. È lecito immaginare che la propensione al servizio possa trovare terreno fertile nella situazione (sempre più rara) della piccola realtà territoriale, in cui comunità di riferimento, utenti e operatori sono in gran parte coincidenti. Ben più difficile è immaginare che le medesime condizioni permangano in grandi organizzazioni, basate sul consolidato ed efficiente modello corporate, in cui le funzioni sono molto specializzate e alcune attività sono svolte da soggetti spesso anche geograficamente lontani dal territorio di riferimento (si pensi all'esempio dei call center, dei sistemi informativi, delle attività amministrative ecc.). Queste le ragioni per cui a mio avviso le condizioni favorevoli alla propensione al servizio si sono via via ridotte.

Quindi la consapevolezza degli operatori a riguardo dell'importanza del servizio per l'utente e per la comunità è un retaggio del passa-

to? Oppure può trovare uno spazio anche in imprese moderne come sono oggi molte utilities?

Da una parte sarebbe antistorico auspicare l'inversione del processo evolutivo che ha investito il settore. D'altra parte, quello che a mio avviso va invece colto da questa riflessione è la necessità che il management di queste organizzazioni prenda coscienza che c'è un potenziale di miglioramento depositato a livello dei singoli e della loro propensione. La coscienza di tale potenziale deve attivare una serie di strumenti, organizzativi e manageriali, che consentano alle persone di riappropriarsi del valore del loro lavoro, del valore specifico del servizio rivolto alla comunità. Non mancano le soluzioni e gli strumenti, ciò che forse talvolta manca è il coraggio di riconoscere questi elementi.

Erogazione del servizio: rapporto tra operatore e utente

Intervista a Silvio Bosetti, Fondazione EnergyLab

Nella sua esperienza di manager del settore quando è emersa con forza la questione della qualità del servizio?

Direi che la qualità del servizio è stata la parola d'ordine dagli anni Novanta. Da un paio di decenni siamo nell'epoca del consumo facilmente accessibile e dalle aspettative sempre crescenti. Del resto, la qualità del servizio e dei prodotti fa indubbiamente la differenza in molte attività da tempi remoti: dal ristorante alla stazione di benzina, dal panettiere e dal negozio di abbigliamento all'agenzia di viaggi.

Noi tutti, come consumatori, abbiamo assunto col tempo un atteggiamento consolidato. Siamo insofferenti e la nostra tolleranza si avvicina allo zero, sia che si tratti del tempo di attesa per una prestazione, sia che si tratti di un errore sulla bolletta, sia che si vada dal parrucchiere o che si vada a fare gli esami del sangue.

Quando però ci si reca presso un ente pubblico l'approccio si rivela differente: si parte infatti già rassegnati ad attese infinite e se occorre rifare la carta di identità o si deve dichiarare un furto, è come se si andasse in un altro mondo. Ma lo si sapeva già prima! A metà strada, tra la totale libertà di scelta (il supermercato) e l'ufficio pubblico di zona, si colloca il settore dei servizi di pubblica utilità. Settore che dagli anni Novanta è radicalmente mutato per quanto riguarda l'attenzione al consumatore, almeno nelle zone del Nord Italia che conosco

meglio. Chi è già avanti negli anni ricorda che, fino a venti anni orsono, quando si prendeva casa si doveva aspettare il collegamento del telefono o della luce anche un paio di mesi. Poi le cose sono cambiate, con l'introduzione della carta dei servizi. L'esperienza e l'approccio inglese hanno invaso (fortunatamente!) l'intera Europa e sono giunti anche in Italia. Le Ferrovie dello Stato cominciarono a considerare l'orario di arrivo e a riconoscere un indennizzo per i ritardi dei treni e negli aeroporti si cominciò a misurare l'attesa alla consegna dei bagagli. Anche le aziende pubbliche del gas e l'Enel ridussero drasticamente i tempi di attesa per la posa del contatore.

I primi anni Novanta furono, da questo punto di vista, indimenticabili e irripetibili. Si cominciò a considerare la misura della qualità del servizio, furono introdotti indicatori, avviate indagini di customer satisfaction, intensificate le analisi dei reclami e migliorati i processi di evasione di questi ultimi.

Ha esempi di questa concreta attenzione alla qualità del servizio e, nella sostanza, al concreto utilizzatore della infrastruttura locale?

Tutti questi fenomeni accaddero ben prima dei mutamenti di scenario introdotti dalle liberalizzazioni, dalla privatizzazione e dall'istituzione delle *Authorities* di regolazione. Il consumatore è diventato centrale quasi spontaneamente, senza forzature, ma l'importanza della qualità e dell'attenzione agli utenti era già riconosciuta da prima che si intensificasse l'azione delle associazioni dei consumatori. Le ex municipalizzate, per svariati motivi, avviarono originali e pragmatiche iniziative volte a fornire la qualità, sia con progetti sistematici e disposizioni organizzative che con robusti e decisi richiami operativi che giungevano dal vertice. Efficienza ed efficacia del servizio divennero un driver del cambiamento anche per la qualità.

A titolo personale posso citare due esempi dell'AEM nella Milano di quegli anni. La prima riguarda la cosiddetta agenda degli appuntamenti. Quando un utente dell'elettricità chiedeva un intervento (subentro, cessazione, controllo, posa nuovo contatore, avvio della fornitura), sia che telefonasse o che si recasse agli sportelli, si sentiva proporre una attesa tra i 7 e i 15 giorni con la sola opzione di scelta tra mattina o pomeriggio. Con un procedimento condiviso dalle squadre operative ai funzionari commerciali i giorni di attesa furono portati a un massimo di 5 e la fascia di appuntamento ridotta da 4 ore a un'ora o un'ora e mezza. Un secondo episodio riguarda le squadre del pronto intervento del gas: si introdussero una nuova organizzazione e di-

verse dislocazioni delle squadre nelle fasce orarie e nei punti della città, riducendo drasticamente i tempi di arrivo sul posto (inferiori ai 60 minuti medi e ai 20 minuti per le urgenze più significative). Da notare che gli addetti furono anche ridotti di un terzo! Si tratta solo di esempi tra tanti.

Dagli anni Novanta la cultura della qualità del servizio si è molto diffusa tra il personale. Non solo, si badi bene, tra gli addetti commerciali (funzionari amministrativi addetti al pagamento dei fornitori o tecnici preposti alla verifica degli impianti): abbiamo visto crescere una consapevolezza che la qualità del proprio operato rappresenta un biglietto da visita importantissimo. Nella caotica vita della città un servizio ben fatto è spunto e strumento di una rinnovata positività. La qualità si è così diffusa. Un altro esempio pertinente è l'attenzione alla leggibilità della poco amata bolletta (anche se la complessità tariffaria rende ancora difficile l'interpretazione). In questi anni ho visto inoltre netturbini pulire le strade con accuratezza e aziende molto attente a effettuare la raccolta negli orari idonei per non ostacolare il traffico veicolare ma neppure a disturbare il sonno dei cittadini.

Quali misure possono favorire l'attenzione alla qualità nell'impresa?

Molti fattori e molte leve hanno contribuito. Nelle politiche retributive sono stati introdotti obiettivi legati alla qualità (con precisi e significativi indicatori). Ricordo in particolare i tempi di apertura degli scavi. Assegnando ai capi reparto l'obiettivo di ridurre i tempi di ripristino degli scavi si passò da buche aperte da settimane a ripristini che si concludevano magicamente nel giro di un paio di giorni!

Ciò che è misurato e controllato mobilita la capacità organizzativa e tecnica. Ma anche la formazione degli addetti si rivela un fatto determinante. Insegnare agli addetti telefonici (oggi operatori di call center) alcuni accorgimenti nelle tecniche di comunicazione interpersonale ha generato frutti impensabili. Ma è innanzitutto la cultura dell'azienda, l'impostazione dei leader, l'ascolto continuo dei propri utenti/consumatori che determina il clima dell'azienda, ne focalizza l'attenzione e soprattutto mantiene nel tempo i livelli di qualità conseguiti. Insomma, cultura di impresa, incentivazione, formazione e leadership portano a un continuo e sistematico atteggiamento di miglioramento del servizio.

Erogazione del servizio: rapporto tra operatore e utente

Intervista a Marco Piuri, Arriva Italia

Nella sua esperienza di manager nel trasporto pubblico, che ruolo svolgono la propensione al servizio e la consapevolezza relativa alle esigenze delle persone servite nei lavoratori e nei manager del settore?

I servizi di pubblica utilità, pur con alcune oggettive differenze tra loro in termini di caratteristiche del servizio e struttura industriale, sono definiti dai principi di generalità e di universalità e dall'esistenza di monopoli naturali: qui si fonda la loro specificità o, per così dire, «specialità», trattandosi di servizi che devono essere garantiti a tutti a condizioni che li renda a tutti accessibili (spesso ai servizi di pubblica utilità viene associato «il diritto a...»). Da tutto ciò deriva il sistema di regolazione tipico di questi settori e tendenzialmente una condizione di mercato imperfetto, che in molti casi porta a sistemi di competizione «per il mercato».

In questa prospettiva può apparire scontato che coloro che lavorano per garantire la produzione ed erogazione di questi servizi siano mossi da una motivazione particolare, da una *propensione speciale* determinata dalla natura dell'attività e dalla consapevolezza di ciò. La mia esperienza diretta per la verità dice che non è esattamente così, sia perché non è sempre e soprattutto automaticamente vero che chi lavora in questo settore sia per così dire «soggetto consapevole» di questa diversa propensione, sia perché molto spesso la presunta «diversa propensione» diviene alibi per comportamenti oggettivamente non orientati alla efficacia ed efficienza del servizio. Ma su questo vorrei tornare più tardi.

... Senz'altro, perché è necessario definire attentamente la «propensione al servizio».

È comunque innegabile che negli oltre dieci anni di lavoro nell'ambito di uno di questi settori, e precisamente nel Trasporto Pubblico Locale (TPL), abbia potuto sperimentare come in una larga parte delle persone impegnate nella produzione di questo servizio sia consapevole e presente la peculiarità dell'attività, e come ciò abbia inciso e incida nelle loro motivazioni e nelle scelte. La «diversa propensione» si è così manifestata per alcuni al momento della scelta del posto di lavoro, privilegiando il TPL rispetto ad altre possibili occupazioni in diversi settori industriali e di servizi («ho scelto di lavorare in una azienda che in

modo esplicito contribuisce al bene comune producendo un servizio essenziale per i cittadini»); oppure accettando un'organizzazione della vita significativamente condizionata dal prestare la propria attività in un comparto essenziale e operativo ventiquattro ore al giorno, sette giorni alla settimana (basti pensare alla c.d. *reperibilità*, oggi data quasi per scontata ma certamente più complicata da realizzare e garantire in un momento nel quale non erano disponibili le attuali tecnologie di comunicazione e trasmissione dati; alcuni colleghi erano «abituati» a muoversi anche nella vita privata comunicando i propri spostamenti e indicando sempre un recapito di riferimento). O ancora la dedizione assoluta nel lavoro per realizzare opere infrastrutturali, con un impegno che nei momenti cruciali non permetteva pause di alcun tipo ed esponeva a rischi significativi per la propria incolumità.

Può riportare alcuni esempi degli effetti che questa concezione ha sull'efficacia del servizio?

Senza alcun dubbio questa propensione ha prodotto e produce risultati positivi: senso della missione, attaccamento al proprio lavoro e alla propria azienda non determinato prioritariamente né da percorsi di carriera né da meccanismi di remunerazione particolarmente premianti, disponibilità all'assunzione di responsabilità e rischi in molti casi oltre quanto richiesto e previsto espressamente da norme e regolamenti (il direttore d'esercizio di una azienda di trasporti spesso deve fare i conti con le regole e nello stesso momento con l'esigenza di garantire il servizio; oppure va considerato il macchinista di un treno che se agisse rigorosamente in base alle procedure si troverebbe, di fatto, ad attuare una sorta di *sciopero bianco* incompatibile con le esigenze del servizio). A titolo esemplificativo posso citare una mia personale esperienza maturata nel Gruppo FNM, e precisamente l'avvio del servizio di collegamento tra Milano e l'aeroporto di Malpensa. In quel momento l'attenzione dei media e la pressione della «politica» erano fortissime perché la realizzazione dello scalo milanese era stata da sempre accompagnata dalle polemiche sull'insufficienza dei collegamenti e più in generale del sistema della mobilità. Risultato: costruzione dell'infrastruttura e definizione/allestimento del servizio a tempo di record. Ma c'è un particolare credo non sufficientemente noto: il giorno dell'inaugurazione il primo treno è potuto partire solo grazie a una autorizzazione provvisoria degli enti competenti. In sostanza il servizio poté essere inaugurato perché il Direttore d'esercizio se ne assunse in pieno la responsabilità per così dire *superando* le procedure abituali e le proprie prero-

gative *ordinarie*. È solo un esempio, ma credo emblematico di un mondo e di un atteggiamento per fortuna sufficientemente diffusi.

Quindi, in termini generali, la concezione del SPL come rapporto tra persone porta benefici anche in servizi industriali avanzati come il trasporto pubblico locale?

In genere questa propensione è espressione di una sensibilità personale, soggettiva. Di norma risultato di una educazione ed esperienza di tipo sociale/politico e/o legata allo specifico del profilo professionale. Gli ingegneri trasportisti ne sono una esemplificazione significativa.

Dovendo indicare pertanto gli effetti di questa propensione al servizio (qualità, affidabilità...) la mia esperienza mi suggerisce le seguenti implicazioni:

- una grande attenzione alla sicurezza, sia dei lavoratori che dei cittadini/utenti;
- lo sviluppo di competenze tecniche elevate e di alto profilo, principalmente nei profili professionali delle *operations*;
- un forte senso di appartenenza (forse più alla «categoria» che all'azienda);
- una grande capacità nel gestire situazioni di crisi ed emergenza.

Ha evidenziato, in apertura di intervista, una possibile enfasi impropria sulla cosiddetta «motivazione di servizio». Può argomentare la sua cautela a questo proposito?

Torno sull'osservazione fatta in origine, e cioè che questa «propensione al servizio», oltre che non essere automaticamente presente in tutti gli operatori dei servizi di pubblica utilità, se interpretata in modo non corretto può portare (e spesso è accaduto), a risultati paradossalmente contrari a quelli auspicati o comunque dichiarati. La sottolineatura del valore sociale e pubblico di questi servizi, e l'enfasi sul principio dell'universalità, vengono spesso tradotti nell'ipotesi che la natura del servizio e la missione dei soggetti erogatori può essere meglio garantita dalla cosiddetta «proprietà pubblica». Questo, a mio avviso, ha storicamente comportato la creazione di oggettive sacche di inefficienza e problemi in merito all'efficacia/affidabilità del servizio.

Perché quello che accade è che nella sostanza il «cliente» è il cliente istituzionale (stazione appaltante/ente regolatore) e non tanto il cliente utilizzatore finale del servizio. Il fattore guida diventa pertanto il consenso della politica e dell'istituzione, dando per scontato che il sog-

getto pubblico sia efficace interprete dei bisogni reali dei clienti/utenti. Non solo: l'efficiente uso delle risorse diviene in molti casi un fattore secondario rispetto al valore sociale del servizio da garantire sempre e comunque. Quante volte mi è capitato di discutere con «tecnici» di proposte operative pensate e presentate quasi *a prescindere* dal loro costo e dagli effetti sulla gestione dell'azienda; o soluzioni proposte avendo innanzitutto presente la loro visibilità e «vendibilità» in termini politici. E la qualità del servizio risulta così subordinata (di fatto, non certo esplicitamente) ad altri fattori, spesso non misurabili.

Dico questo non per spirito di polemica. Io credo che proprio la reale necessità di una adeguata propensione al servizio richieda un salto di qualità culturale che sappia riconoscere e far riconoscere che il valore sociale di questi servizi è, per così dire, «totalmente rispettato» se si tengono in considerazione la totalità dei fattori e si accetta la sfida di misurare gli effetti delle decisioni che si assumono. In questo senso a mio parere c'è differenza tra azionista pubblico e azionista privato, ovviamente assumendo in entrambi i casi comportamenti virtuosi ed eticamente accettabili. La mia esperienza mi dice che la differenza sostanziale risiede nel fatto che l'azionista pubblico si propone di per sé come punto di sintesi degli interessi e dei bisogni e ritiene efficienza ed efficacia del servizio in qualche modo subalterni a un «interesse superiore» (naturalmente auto-determinato dallo stesso soggetto). Ne deriva spesso una confusione tra mezzi e fini. Per contro l'azionista privato è portato per sua definizione a guardare al cliente utilizzatore e a ricercare l'equilibrio «migliore» tra esigenze del servizio (bisogno) e disponibilità delle risorse. Non esiste ovviamente la soluzione. Si tratta di ricercare continuamente un accettabile punto di equilibrio. In questo senso la mia esperienza dice che la presenza di manager e di lavoratori realmente consapevoli della natura e finalità della loro attività è decisiva in ogni caso.

8.4. Conclusioni

Il dibattito sulle differenze di performance tra la proprietà pubblica e quella privata delle PU ha mostrato di essere insufficiente (Capitolo 4). Accanto al suggerimento della non profit utility (Capitoli 6 e 7), in questo capitolo si è suggerito di spostare l'attenzione dagli aspetti di «forma» a quelli sostanziali della pratica gestionale. In modo particolare si

sono riportati due modelli di iniziativa «sussidiaria»: la collaborazione tra attori locali nella progettazione degli investimenti infrastrutturali; la diffusione e l'incentivazione di una concezione dell'erogazione del servizio come «relazione» tra lavoratore della PU e utente, mediata dalla rete. In entrambi i casi, il percorso del capitolo ha dimostrato che la letteratura scientifica qui presentata ha trovato una conferma iniziale nell'esperienza di alcuni esperti del settore, come emerso nel corso di alcune interviste.

Appare interessante come nei casi esteri emersi in letteratura tali pratiche siano da diversi anni oggetto di attenzione e approfondimento; al contempo, dalle interviste si percepisce che l'atteggiamento collaborativo negli investimenti e la propensione al servizio come relazione tra persone siano percepiti come veri ed efficaci, tuttavia finora piuttosto trascurati nel corso delle varie discussioni sulle riforme del settore e nel dibattito scientifico in Italia. Ad ogni modo, la convergenza di giudizio all'interno di questo gruppo di intervistati, eterogeneo sia per responsabilità sia per settore di impiego, offre un punto di consistenza all'intuizione che questi due aspetti debbano essere ulteriormente approfonditi. La ricerca presentata nei successivi capitoli offre una visione più ampia e dettagliata, ma anche più documentata dal punto di vista esperienziale, sia della collaborazione nei progetti di investimento (Capitolo 10) sia della erogazione del servizio come relazione tra persone (Capitolo 11).

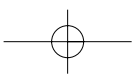
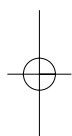
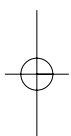
Riferimenti bibliografici

- Agranoff R. (2008), «Enhancing Performance through Public Sector Networks. Mobilizing Human Capital in Communities of Practice», *Public Performance & Management Review*, 31 (3), pp. 320-347.
- Agranoff R., McGuire M. (1998), «Multinetwork Management: Collaboration and The Hollow State in Local Economic Policy», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (1), pp. 67-91.
- Agranoff R., McGuire M. (2001), «Big Questions in Public Network Management Research», *International Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3), pp. 295-326.
- Agranoff, R. McGuire M. (2003), «Inside the Matrix: Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management», *International Journal of Public Administration*, 26 (12), pp. 1401-1422.

- Alberts D.J. (2007), «Stakeholders or Subject Matter Experts: Who Should Be Consulted?», *Energy Policy*, 35 (4), pp. 2336-2346.
- Alonso P., Lewis G.B. (2001), «Public Sector Motivation and Job Performance: Evidence from The Federal Sector», *American Review of Public Administration*, 31 (4), pp. 363-80.
- Bénabou R., Tirole J. (2006), «Incentives and Prosocial Behaviour», *American Economic Review*, 96 (5), pp. 1652-1678.
- Cowan S. (2006), «Network Regulation», *Oxford Review of Economic Policy*, 22 (2), pp. 248-259.
- Dewatripont M., Jewitt I., Tirole J. (1999), «The Economics of Career Concerns», *Review of Economic Studies*, 66 (1), pp. 183-198 (parte I) e pp. 199-217 (parte II).
- Dixit A. (2002), «Incentives and Organizations in The Public Sector: An Interpretative Review», *Journal of Human Resources*, 37 (4), pp. 696-727.
- Feinerman E., Finkelshtain I., Kan I. (2004), «On a Political Solution to The NIMBY Conflict», *The American Economic Review*, 94 (1), pp. 369-381.
- François P. (2002), «Not-for-profit Provision of Public Services», *CMPO Working Paper Series No. 03/060*.
- François P. (2007), «Making a Difference», *The RAND Journal of Economics*, 38 (3), pp. 714-732.
- François P., Vlassopoulos M. (2008), «Pro-Social Motivation and the Delivery of Social Services», *CESifo Economic Studies*, 54 (1), pp. 22-54.
- Garrone P., Groppi A. (2010), «Locally-unwanted Investments in Power Generation. An Empirical Analysis of The Siting Process and Location Choices», manoscritto.
- Green R. (2009), «The Essential Role of Governance in Project Development», *Proceedings of the Institution of Civil Engineers. Municipal Engineer*, 162 (3), pp. 179-185.
- Gregg P., Grout P., Ratcliffe A., Smith S., Windmeijer F. (2008), «How Important is Pro-social Behaviour in the Delivery of Public Services?», *CMPO Working Paper No. 08/197*.
- Grout P., Yong M.J. (2003), «The Role of Donated Labour and Not for Profit at the Public/Private Interface», *CMPO Working Paper Series No. 03/074*.
- Hamilton J.T. (1993), «Politics and Social Costs: Estimating The Impact of Collective Action on Hazardous Waste Facilities», *The RAND Journal of Economics*, 24 (1), pp. 101-125.

- Hansmann H. (1996), *The Ownership of Enterprise*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- Helm D., Tindall T. (2009), «The Evolution of Infrastructure and Utility Ownership and Its Implications», *Oxford Review of Economic Policy*, 25 (3), pp. 411-434.
- Karlsson M. (2008), *The Economics of «Public Sector Motivation». A Review of Selected Literature*, Oxford Policy Institute. <http://www.publicservices.ac.uk/wp-content/uploads/karlssontheeconomicsof-publicsectormotivation.pdf>.
- Kim S. (2009), «Revising Perry's Measurement Scale of Public Service Motivation», *The American Review of Public Administration*, 39 (2), pp. 149-163.
- Manolopoulos D. (2008), «An Evaluation of Employee Motivation in The Extended Public Sector in Greece», *Employee Relations*, 30 (1), pp. 63-85.
- McGinnis M. (a cura di) (1999), *Polycentricity and Local Public Economies*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Minehart D., Neeman Z. (2002) «Effective Siting of Waste Treatment Facilities», *Journal of Environmental Economics and Management*, 43 (2), pp. 303-324.
- OCSE (2007), *Infrastructure to 2030 (Volume 2): Mapping Policy for Electricity, Water and Transport*, Organisation for economic Co-operation and Development, Paris.
- OCSE (2008), *Infrastructure to 2030. Policy Brief*, Organisation for economic Cooperation and Development, Paris.
- Ostrom E. (1974), «Improving the Performance of Local Government from the Citizen's Point of View», *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Indiana University.
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom E. (2005), «Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies», EGDI-WIDER Conference on Unlocking Human Potential – Linking the Informal and Formal Sectors, 17-18 settembre 2004, Helsinki.
- Ostrom E., Schroeder L., Wynne S. (1993) *Institutional Incentives and Sustainable Development. Infrastructure Policies in Perspective*, Westview Press, Boulder.
- Ostrom V. (1999), «Policentricity» (Part 1 and 2), in McGinnis (1999).

- Perry J.L. (1996), «Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (1), pp. 5-22.
- Perry J.L. (1997), «Antecedents of Public Service Motivation», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (2), pp. 181-197.
- Perry J.L., Wise L.R. (1990), «The Motivational Bases of Public Service», *Public Administration Review*, 50 (3), pp. 367-373.
- Vajjhala S.P., Fischbeck P.S. (2007), «Quantifying Siting Difficulty: A Case Study of U.S. Transmission Line Siting», *Energy Policy*, 35 (1), pp. 650-671.



Capitolo nono

Indagine empirica: ipotesi di ricerca, metodi e campione

Paola Garrone e Paolo Nardi

9.1. Interrogativi di ricerca

Il Capitolo 8 ha descritto la cooperazione tra attori locali nei progetti di investimento (CALPI) e la concezione dell'erogazione del servizio come rapporto tra utente e operatore (RUOES) quali esempi di pratiche gestionali che nei servizi pubblici locali (SPL) possono contribuire positivamente all'efficacia dei servizi nei confronti dell'utente, attraverso la progettazione di nuovi investimenti infrastrutturali e il miglioramento della qualità del servizio. L'analisi empirica che viene introdotta in questo capitolo e sviluppata nei Capitoli 10 e 11 si pone l'obiettivo di verificare le teorie presentate nel capitolo precedente attraverso il paragone con un campione di manager di public utilities (PU) italiane. Si tratta di un'analisi esplorativa, con la quale si cerca di rispondere ai seguenti interrogativi.

In primo luogo, la CALPI è effettivamente riconosciuta come uno strumento efficace di supporto alla progettazione degli investimenti? Su quali fattori (*drivers*) della pianificazione, progettazione e finanziamento di un progetto la CALPI influisce? Infine, quale struttura e organizzazione della collaborazione assicura migliori risultati al progetto?

In secondo luogo, ci si è chiesti se i manager del settore abbiano effettivamente la percezione che l'erogazione del servizio, nelle attività di manutenzione ed esercizio delle infrastrutture, richiede negli ope-

ratori la consapevolezza di una relazione con gli utenti. Si può dire che esista questa percezione in chi svolge un'attività operativa? Quali sono, in tal caso, le scelte manageriali che incentivano e valorizzano questa percezione e le pratiche conseguenti di *donated labour*? Oppure, al contrario, si può dire che i comportamenti del personale nel settore delle public utilities (PU), in particolare le condotte dirette alla qualità del servizio, dipendano principalmente da motivazioni di tipo estrinseco, quali procedure e incentivi economici?

In entrambi i casi, infine, l'indagine empirica permette di testare quanto alcune caratteristiche personali dei manager o della loro azienda influiscano sulla tipologia di risposta data. Il ricorso alla CALPI e la presenza della RUOES sono facilitate da alcuni fattori contingenti quali la proprietà e la dimensione della utility?

9.2. Metodo di indagine

Non vi sono dubbi che sarebbe preferibile basare l'analisi empirica delle pratiche gestionali su un campione con opportune caratteristiche di stratificazione e bilanciamento. In primo luogo, affinché i risultati siano generalizzabili, il campione dovrebbe riflettere fedelmente l'universo di PU italiane e dei manager (stratificazione del campione). In secondo luogo, si dovrebbe includere nell'analisi anche un sotto-campione di controllo: la validità statistica dei risultati richiederebbe che il campione includesse anche un numero congruo di esempi di progetti di investimento in cui *non* sia stata introdotta la CALPI o un numero di imprese che *non* diano spazio alla RUOES nell'erogazione del servizio. A ciò si aggiunge l'opportunità di rappresentare il ricorso a CALPI e a RUOES e la qualità del servizio attraverso indicatori oggettivi. Infine, nel caso della CALPI, una conoscenza più chiara dell'efficacia delle differenti soluzioni di governance richiederebbe una classificazione dei differenti accordi collaborativi in base agli elementi strutturali e organizzativi adottati nei differenti casi (tipologia e ruolo svolto dagli attori locali coinvolti, il processo decisionale adottato, lo scopo della collaborazione). Allo stesso modo, nel caso della RUOES, le imprese dovrebbero essere classificate secondo le misure adottate in passato dai manager per rafforzare la qualità del servizio.

Tutto ciò, ad oggi, risulta piuttosto ambizioso. Le informazioni pubblicamente disponibili attualmente sui casi di CALPI e sugli effetti della

motivazione del personale nel settore delle PU sono praticamente nulle; le possibili fonti – quali rapporti aziendali, giornali, riviste di settore – difficilmente forniscono dettagli approfonditi sui casi di cooperazione negli investimenti o su aspetti relativi alla RUOES.

In conseguenza di ciò, si è deciso di condurre un'indagine esplorativa su CALPI e RUOES, cogliendo il punto di vista degli esperti del settore come fonte di informazione. In particolare, un questionario è stato indirizzato a un campione di manager dei SPL italiani (9.3). La soggettività delle informazioni raccolte, unita alla mancanza di un campione di controllo, costituisce certamente una limitazione. D'altra parte è opportuno segnalare anche un punto di forza importante di una tale metodologia. Indicatori oggettivi tradizionali potrebbero, se disponibili, segnalare l'effettiva capacità delle iniziative di CALPI di realizzare con successo investimenti infrastrutturali così come l'incidenza della RUOES sulla qualità del servizio, tuttavia non potrebbero dire come avvenga questo impatto. L'esame delle relazioni attraverso le quali la CALPI modifica la progettazione degli investimenti e la RUOES incide sulle attività di *operation and maintenance* (O&M) necessita di un approfondimento analitico che solo un'intervista può garantire. Occorre infine segnalare che non tutte le informazioni raccolte esprimono la percezione soggettiva dei manager; alcune sono informazioni oggettive relative al manager stesso o all'azienda in cui opera.

9.3. Progettazione del questionario e raccolta delle informazioni

Sulla base di queste riflessioni, la struttura del questionario è stata formulata in due parti (il questionario è riportato in Appendice al capitolo¹). La prima parte del questionario è essenzialmente destinata alla raccolta di informazioni sulle caratteristiche dell'azienda e dei manager attraverso indicatori categorici. La seconda parte si concentra sulla raccolta di informazioni qualitative su differenti aspetti di CALPI e RUOES,

¹ Le domande, all'interno del questionario, sono state ordinate casualmente, così come suggerito metodologicamente in questo tipo di interviste. Nella presentazione dei risultati l'ordine segue invece criteri precisi (valore della media delle risposte oppure costruito logico di appartenenza).

come illustrato nei Capitoli 10 e 11. Una prima versione del questionario è stata sottoposta a verifica attraverso alcune interviste dirette con manager, consulenti e amministratori del settore. Questo ha permesso di aumentare la chiarezza e la consistenza dell'indagine.

I questionari sono stati quindi inviati via e-mail a 445 manager nei primi mesi del 2010. Il campione è stato selezionato e identificato attraverso la consultazione dei registri annuali aggiornati delle PU operanti nel settore idrico e del trasporto pubblico locale e associate a Federutility e Asstra, le principali associazioni di settore; sono state svolte anche alcune telefonate alle imprese per richiedere informazioni sui nominativi.

La scelta di concentrare l'attenzione solo sul settore idrico e sul trasporto pubblico locale e regionale nasce dalla diffusa consapevolezza di un grave deficit infrastrutturale in entrambi i settori. Inoltre, durante alcune conversazioni personali con alcuni esperti di PU, a questa consapevolezza si è aggiunta la conoscenza di esempi di CALPI e di valorizzazione della RUOES proprio in questi due settori. Il campione include top manager con funzioni diverse: presidenti, amministratori delegati, direttori generali, direttori di rete o operativi. Sono state considerate le figure di manager più informate sulle decisioni in materia di investimento e quelle più responsabilizzate alla relazione con il cittadino/utente sia direttamente, per il proprio lavoro, sia indirettamente, nella guida della PU e delle sue attività operative.

Laddove richiesta, è stata offerta assistenza alla compilazione via e-mail e via telefono. Le risposte al questionario sono state 85, con un tasso di ritorno pari a circa il 19%.

9.4. Presentazione del campione

La composizione del campione in termini di caratteristiche di impresa è riportata nella Tabella 9.1. Le PU a maggioranza pubblica e ancor più quelle completamente pubbliche rappresentano la parte più cospicua del campione. Le aziende di TPL e quelle localizzate nel Nord Italia sono le più numerose.

Tabella 9.1. Distribuzione del campione: caratteristiche dell'impresa (N=85)

	<i>Definizione</i>	<i>N. questionari</i>	
<i>Industria</i>			
WATER	servizio idrico integrato	28	32,9%
TRANSPORT	trasporto pubblico locale	57	67,1%
<i>Posizione geografica</i>			
CENTRE	Italia Centrale	8	9,4%
SOUTH	Italia Meridionale	14	16,5%
NORTH	Italia Settentrionale	63	74,1%
<i>Dimensione</i>			
POP_50_149	50.000-149.000 utenti	12	14,1%
POP_150_499	150.000-499.000 utenti	46	54,1%
POP_500	Più di 500.000 utenti	25	29,4%
OTHP	Meno di 50.000 utenti	2	2,4%
<i>Proprietà pubblica</i>			
PUB_0_24	0-24%	6	7,0%
PUB_25_49	25-49%	2	2,4%
PUB_50_99	50-99%	30	35,3%
PUB_100	100%	47	55,3%

Per vagliare la rappresentatività del campione finale, si è operato un confronto con la distribuzione dell'universo delle PU italiane operanti nel settore idrico e del trasporto pubblico locale. A tal proposito si è fatto riferimento a una recente indagine svolta da Unioncamere nel 2008². Questo rapporto include specificatamente imprese parzialmente o interamente possedute da enti locali (Comuni, Province, Regioni), che sono tuttavia la componente principale del settore in Italia. Unioncamere ha censito 328 imprese operanti nel TPL e 523 multi-utilities (servizio idrico, elettrico e gas) in mano pubblica. Le imprese sono state categorizzate secondo il loro fatturato e la loro localizzazione. Per un miglior confronto, sono stati raccolti manualmente i dati relativi al fatturato delle aziende dei manager che hanno risposto al questionario inviato.

² Purtroppo il censimento ufficiale delle PU elaborato da ISTAT non permette di distinguere tra PU che erogano SPL a rete così come definiti nel Capitolo 2 della ricerca da PU che operano in altre fasi del settore idrico o del trasporto (nel caso del trasporto, per esempio, includono i bus turistici, i taxi, i fornitori di acqua per scopi agricoli e industriali ecc.).

Le imprese più grandi (fatturato pari o maggiore di 50 milioni di euro) sono circa il 9% dell'universo, mentre quelle con un fatturato compreso tra 10 e 50 milioni ammontano al 23% del totale del settore. Il campione di manager che ha risposto all'indagine non rispecchia questa distribuzione dell'universo. Le grandi imprese sono sovra-rappresentate (43% del campione), mentre quelle comprese nella categoria con fatturato tra 10 e 50 milioni sono il 50%. La localizzazione geografica è più in linea con l'universo.

Per quanto riguarda le caratteristiche personali dei manager, la Tabella 9.2 riporta alcuni dati di sintesi.

Tabella 9.2. Distribuzione del campione: caratteristiche dei manager (N=85)

<i>Definizione</i>		<i>N. questionari</i>	
<i>Incarico</i>			
<i>(risposte non esclusive)</i>			
PRESB	Presidente	18	21,2%
CEO	Amministratore delegato o Direttore generale	50	55,3%
OPER	Direttore operativo	20	23,5%
OTHJ	Altro	3	3,5%
<i>Esperienza maturata nel settore</i>			
SEXP_5_14	5-14 anni	30	35,3%
SEXP_15	più di 15 anni	48	56,5%
OTHSE	meno di 5 anni	7	8,2%
<i>Formazione</i>			
<i>(risposte non esclusive)</i>			
LAW	scienze giuridiche o politiche	9	10,6%
ENG	ingegneria	39	45,9%
BUS	economia aziendale o politica	14	16,5%
OTHED	altro	23	27,0%

La maggioranza degli intervistati rientrano nella categoria aggregata CEO, nella quale sono inclusi i ruoli di amministratore delegato e direttore generale. Quanto a formazione, gli ingegneri rappresentano quasi la metà del campione. L'esperienza nel settore nella maggioranza di chi risponde (il 56,5% opera da più di 15 anni nel settore) rappresenta un elemento di consistenza per la significatività delle risposte.

9.5. Conclusioni: vantaggi e svantaggi della strategia empirica

A conclusione della presentazione dell'indagine, è possibile evidenziare limiti e pregi dell'approccio empirico utilizzato.

I limiti sono legati al tipo di informazione utilizzata: l'analisi si basa su percezioni soggettive del campione; non c'è un campione di controllo; infine il campione si concentra sulle imprese di dimensioni maggiori. Allo stesso tempo è opportuno richiamare anche tre punti di forza del metodo impiegato. In primo luogo, sebbene le informazioni siano influenzate da interpretazioni soggettive, la competenza e la qualità degli intervistati è stata testata con opportune domande relative all'esperienza nel settore e, rispetto allo studio della CALPI, alle passate esperienze di collaborazione (solo 14 su 85 non hanno un'esperienza personale di CALPI). In secondo luogo, la presenza di alcune domande *reversed* rafforza la consistenza delle informazioni raccolte. Come documentato nei Capitoli 10 e 11, le affermazioni contenute in queste domande hanno ottenuto un punteggio sensibilmente più basso delle altre. Per la stessa ragione di necessaria consistenza, l'ordine delle domande è stato totalmente casuale.

Infine, sebbene il campione sia relativamente piccolo, i dati ottenuti consentono di raccogliere informazioni approfondite su CALPI e RUOES. Le due pratiche sono state infatti dettagliatamente spiegate in due riquadri a introduzione delle domande, con una versione specifica per le aziende di servizio idrico e per le aziende di trasporto pubblico locale (riportati in appendice). Sulla base di queste spiegazioni, sono state poste domande che identificano i punti essenziali dell'impatto di CALPI e RUOES e le leve della loro capacità di influenzare la qualità del servizio e degli investimenti.

Riferimenti bibliografici

Unioncamere (2008), *Rapporto 2007. Società controllate dagli enti locali*, Retecamere, Roma.

APPENDICE

Si riportano nelle pagine seguenti i questionari inviati alle aziende del settore idrico e del trasporto pubblico locale. Come segnalato in nota, all'interno del questionario le domande relative a CALPI e RUOES sono state ordinate casualmente.

Questionario

Le informazioni raccolte saranno utilizzate solo per fini di ricerca. I risultati saranno presentati solo in forma aggregata, senza possibilità di identificare persone e imprese.

Istruzioni sulla compilazione del questionario

Il questionario, dopo avere richiesto alcune informazioni generali, è strutturato in due sezioni relative a due aree di interesse della ricerca:

- la motivazione di chi opera nelle aziende di servizio (RUOES);
- la collaborazione nei progetti di investimento tra operatore e altri attori locali (CALPI).

Per ciascuna area si chiede di leggere i riquadri introduttivi e di rispondere ad alcune affermazioni, manifestando il proprio accordo o disaccordo, selezionando una fra le seguenti opzioni:

- 1 completamente in disaccordo
- 2 moderatamente in disaccordo
- 3 indifferente/non saprei
- 4 moderatamente d'accordo
- 5 completamente d'accordo

Nota bene: per permettere una migliore elaborazione delle informazioni, il medesimo concetto viene affrontato da più affermazioni.

Informazioni generali

Profilo del manager: Nome: _____ Cognome: _____

Età:

Formazione:

Ruolo:

Esperienza (anni):

in azienda:

nel settore:

Profilo dell'azienda:

Denominazione sociale: _____

Comune/i e/o Provincia di attività (*indicare principale*): _____

Numero dipendenti 2009 (*se gruppo, indicare numero dipendenti gruppo*):

Popolazione servita 2009 (*abitanti; se gruppo, indicare popolazione servita dal gruppo*):

Fatturato 2009 (*in milioni di euro; se gruppo, indicare fatturato gruppo*):

Servizi erogati (*se gruppo, indicare servizi dell'intero gruppo*):

Proprietà:

quota Enti Locali/Regione (%):

numero di Enti Locali/Regioni azionisti:

quota del socio privato (%):

Erogazione del servizio: motivazioni e comportamenti del personale

La presente sezione verte su motivazioni e comportamenti del personale delle aziende del settore idrico e del trasporto pubblico locale (manager e lavoratori). Le chiediamo, sulla base della sua esperienza nel settore, di esprimere un giudizio sulle seguenti affermazioni, facendo riferimento in particolare alle attività operative (quali l'esercizio e la manutenzione).

Offrire un servizio essenziale per le persone e la città è una ragione per avere scelto di lavorare in questo settore:

- 1 completamente in disaccordo
- 2 moderatamente in disaccordo
- 3 indifferente/non saprei
- 4 moderatamente d'accordo
- 5 completamente d'accordo

Quando devo assumere una decisione penso all'influenza del servizio sulle attività quotidiane dei cittadini.

Procedure complete e precise sono sufficienti per una corretta manutenzione degli impianti.

Nella formazione del personale è importante sviluppare una sensibilità nei confronti delle esigenze e dei problemi degli utenti.

L'affidabilità del servizio dipende in modo decisivo da un atteggiamento responsabile e scrupoloso da parte dei singoli operatori.

Conoscere le caratteristiche e le necessità degli utenti permette di organizzare meglio le attività operative.

Attività operative improntate alla qualità del servizio sono compatibili con un ragionevole utile dalla gestione.

Le scelte organizzative e gestionali devono tener conto dei periodici risultati del monitoraggio della qualità del servizio.

Un buon sistema di incentivi per il personale (remunerazione e carriera) garantisce il miglioramento della qualità del servizio.

Nelle attività di esercizio e manutenzione l'attenzione agli utenti non è importante come nelle attività di *front-office*.

Il reinvestimento di una parte consistente degli utili, tra le altre cose, rafforza la motivazione del personale.

Collaborazione tra attori locali nei progetti di investimento (CALPI)

(Versione SII) La realizzazione degli investimenti individuati dal piano d'ambito, ad esempio il rinnovo della rete di distribuzione oppure la costruzione di un depuratore, può prevedere il ricorso a modalità di collaborazione con gli attori locali più rilevanti (quali gli enti locali, i gruppi di utenti industriali e domestici, associazioni di imprese, altri soggetti locali). La collaborazione può assumere molte forme, quali ad esempio comitati costituiti ufficialmente o «tavoli» convocati informalmente. In tutti i casi, le iniziative di confronto con gli attori locali avvengono prima dell'avvio dei lavori e influenzano le caratteristiche tecniche, ambientali o economiche del progetto definitivo. La collaborazione, pertanto, può favorire la raccolta di informazioni utili alle scelte di progettazione/ingegnerizzazione (localizzazione degli impianti, tecnologie e impatto ambientale, tempi di sviluppo ecc.). Può inoltre agevolare gli accordi con le comunità locali in caso di costi ambientali o favorire il coinvolgimento di nuovi finanziatori dell'opera o la rinegoziazione delle condizioni economiche con enti locali ed autorità.

(Versione TPL) La realizzazione degli investimenti individuati dall'ente locale e dalla Regione nel piano urbano della mobilità, nel piano generale dei trasporti o nel contratto di servizio, quali ad esempio la modernizzazione di alcune linee tramviarie o la realizzazione di una nuova linea ferroviaria o di una nuova stazione, può prevedere il ricorso a modalità di collaborazione con gli attori locali più rilevanti (enti locali, gruppi di utenti, associazioni di imprese, gestori in territori contigui, altri soggetti locali ecc.). La collaborazione può assumere molte forme, quali ad esempio comitati costituiti ufficialmente o «tavoli»

convocati informalmente, e può influenzare le caratteristiche tecniche, ambientali o economiche del progetto definitivo. La collaborazione, pertanto, può favorire la raccolta di informazioni utili alle scelte di progettazione/ingegnerizzazione (localizzazione delle reti, tecnologie e impatto ambientale, tempi di sviluppo ecc.). Può inoltre agevolare gli accordi con le comunità locali in caso di costi ambientali o favorire il coinvolgimento di nuovi finanziatori dell'opera o la rinegoziazione delle condizioni economiche con enti locali preposti.

Premessa: Nella sua esperienza, la sua azienda è ricorsa a forme di collaborazione con attori locali pubblici/privati per avviare progetti di investimento? (*selezionare le risposte giudicate appropriate*):

No, non è stato necessario

Sì, nel servizio di acquedotto (captazione e distribuzione acqua)

Sì, nel servizio di fognatura

Sì, nel servizio di depurazione dei reflui idrici

Sì, nella distribuzione del gas

Sì, nella distribuzione dell'energia elettrica

Sì, nei servizi ambientali

Sì, nel servizio di autobus urbano

Sì, nel servizio di autobus extraurbano

Sì, nel servizio di tram

Sì, nel servizio di metropolitana

Sì, nel servizio ferroviario

Altro _____

Nella collaborazione (CALPI) occorre coinvolgere gli enti locali.

1 completamente in disaccordo

2 moderatamente in disaccordo

3 indifferente/non saprei

4 moderatamente d'accordo

5 completamente d'accordo

Per l'esecuzione del piano degli investimenti l'azienda può procedere in completa autonomia.

Il problema delle opposizioni ambientaliste non si risolve con la CALPI.

Appendice

211

La CALPI non semplifica il rapporto con i finanziatori.

La CALPI semplifica l'iter autorizzativo.

Tramite la CALPI è possibile identificare e coinvolgere nuovi finanziatori.

La CALPI richiede il coinvolgimento delle associazioni territoriali di impresa.

La CALPI offre ulteriori e importanti informazioni all'analisi di fattibilità e alla progettazione.

La CALPI è complessa e crea costi aggiuntivi.

Nella CALPI i processi di collaborazione sono formalizzati.

La CALPI richiede la guida dell'ente locale.

Le alternative progettuali emergono meglio se il progetto è condiviso.

Occorre coinvolgere i rappresentanti degli utenti.

La CALPI favorisce la diffusione di informazioni corrette su impianti e tecnologie.

È bene limitare il numero di enti locali coinvolti.

La CALPI riduce i tempi del progetto grazie al coinvolgimento degli attori rilevanti.

La CALPI non permette di identificare meglio esigenze e problemi degli utenti.

La CALPI richiede il coinvolgimento delle associazioni ambientaliste locali.

La CALPI è guidata dall'operatore.

212

Al servizio della persona e della città

Se il cittadino, attraverso suoi rappresentanti, è coinvolto nella CALPI, avrà meno pregiudizi sul progetto.

La CALPI è fondamentale per identificare, quando necessario, le compensazioni.

Il ricorso a sistemi di CALPI riduce il rischio economico del progetto.

La conferenza dei servizi è un ambito idoneo per la CALPI.

Non è possibile progettare in maniera efficace l'investimento senza un confronto con gli altri attori locali.

La CALPI facilita la ridefinizione delle tariffe o delle condizioni dell'affidamento.

La CALPI non migliora le possibilità di realizzazione degli investimenti.

Il coinvolgimento di soggetti pubblici comporta una elevata burocratizzazione.

Nella CALPI il processo decisionale è quasi sempre improntato a logiche partitiche.

La CALPI non deve modificare il processo decisionale, ha un puro valore consultivo.

Se la durata del confronto è predefinita, il successo è più probabile.

Gli utenti, qualora coinvolti, sono poco costruttivi.

Le pratiche di CALPI richiedono anche ambiti di confronto informali.

La presenza di soggetti legati alla città e al territorio tra i soci favorisce la realizzazione degli investimenti e il miglioramento del livello di servizio.

Capitolo decimo

La collaborazione tra attori locali nei progetti di investimento

*Giuseppe Cappiello, Paola Garrone
e Paolo Nardi*

10.1. Introduzione

La collaborazione tra attori locali nei progetti di investimento (CALPI) è una pratica che, come emerso nel corso delle interviste, è già diffusa tra i manager nel momento in cui si rende necessario un nuovo investimento in una infrastruttura locale. I costi di transazione (Capitolo 2) e i problemi emersi nei modelli tradizionali di organizzazione del settore (Capitolo 4), come argomentato nel corso del Capitolo 8, hanno già portato i manager a riconoscere la necessità di un approccio collaborativo per poter meglio progettare l'infrastruttura, aumentare il livello di *public acceptance* e assicurare una buona sostenibilità finanziaria al progetto. Nel corso del capitolo si è cercato di modellizzare queste pratiche già diffuse, sottoponendo ai manager un questionario (presentato nel Capitolo 9) con diverse domande relative alle caratteristiche e alle potenzialità della CALPI.

Il capitolo è strutturato come segue: in primo luogo sono stati illustrati alcuni casi di studio italiani sulla CALPI (10.2) il cui approfondimento, insieme alle teorie presentate nel Capitolo 8, ha permesso di preparare un modello concettuale relativo alle relazioni tra la CALPI e la realizzazione delle infrastrutture locali progettate (10.3), che permette di chiarire le principali domande di ricerca. Segue l'analisi del questionario relativo alla CALPI, attraverso una prima presentazione delle statistiche descrittive relative alle risposte (10.4 e 10.5) e un approfondimento successivo finalizzato a individuare degli indicatori sintetici e

studiarne la relazione con i fattori di contesto aziendali e personali del manager (10.6). A conclusione del capitolo sono riportati alcuni commenti finali sui risultati ottenuti.

10.2. Alcuni studi di caso

Nel corso della ricerca, prima dell'analisi empirica sulla CALPI, sono stati approfonditi alcuni studi di caso italiani, utili a mettere in evidenza le potenzialità di un approccio collaborativo nella progettazione degli investimenti.

Il primo caso riguarda la costruzione di una rete del gas a media e bassa pressione avvenuta nel 2000, in un Comune di montagna del Nord Italia, di circa 2.300 abitanti. Fino a questo intervento, il gasolio era stata la fonte principale per la produzione di energia, determinando evidenti problemi di costo (crescente) e di approvvigionamento. Lo sviluppo del gasdotto ha richiesto un investimento notevole, non apparentemente giustificato, data la piccola dimensione del Comune e la lontananza dalle reti di distribuzione ad alta pressione: in realtà, i costi energetici crescenti mettevano fortemente in pericolo la sostenibilità dell'attività economica locale, basata essenzialmente sul lavoro artigiano specializzato nella produzione di utensili metallici, attività particolarmente energivora. La collaborazione tra gli amministratori locali e la multi-utility locale (completamente pubblica), ha portato al finanziamento della posa di 20 km di gasdotto all'interno del Comune e 120 km fuori. Tale iniziativa ha permesso un rinsaldarsi dell'economia tradizionale locale, rallentando sostanzialmente la migrazione degli abitanti verso altre aree urbane. L'assenza di esternalità ambientali negative ha reso l'intervento facilmente accettabile da tutti gli stakeholder.

Un altro esempio interessante è il recupero e potenziamento di una tratta ferroviaria tra una grande città del Nord Italia e alcuni piccoli paesi della provincia, avvenuto nel 2000. Il principio alla base di questo intervento può essere chiamato «equilibrio territoriale»: se, infatti, non risponde propriamente a criteri di economicità un investimento presso aree rurali non particolarmente popolate, è d'altro canto vero che i fenomeni dello spopolamento dei piccoli comuni e l'urbanizzazione eccessiva e non controllata dei grandi centri urbani hanno un costo sociale forse maggiore. Quest'ultimo fenomeno, *urban sprawl*, determina infatti un deterioramento della qualità della vita, in modo

particolare delle periferie, ma con ripercussioni sull'intera comunità. Inoltre le aree rurali soggette a spopolamento sono spesso unica possibile fonte di produzione di beni quali la produzione di biomasse, prodotti artigianali (come il caso precedente), turismo e altre attività culturali, la cui perdita sarebbe un ulteriore costo per l'intero sistema economico circostante. Le condizioni della rete ferroviaria oggetto di intervento erano le seguenti: c'era un binario unico, i treni utilizzati erano vecchi e lenti, il numero di passeggeri, anche per via delle condizioni del servizio, era in continua diminuzione, a favore invece di servizi di trasporto pubblico e privato su gomma. Tuttavia ciò ha provocato negli anni un aumento della congestione del traffico in prossimità delle città più grandi, in modo particolare nelle ore di punta. La collaborazione messa in atto in questo caso è stata la condizione per un intervento efficace ed efficiente al tempo stesso. L'ente locale ha infatti promosso una *task force* che includesse i rappresentanti dei vari settori coinvolti: l'azienda di trasporto ferroviario, le aziende che erogavano il trasporto pubblico alternativo su gomma, i rappresentanti di tutti gli enti locali. Sebbene il numero di passeggeri misurato in biglietti venduti per la tratta ferroviaria fosse in continua riduzione, la decisione presa fu quella di migliorare il servizio tra aree rurali e area urbana attraverso diverse modalità: il rafforzamento della linea (costruzione di tunnel lungo i 103 km di linea); l'acquisto di nuovi convogli (2 treni acquistati subito e 8 successivamente); il coinvolgimento delle aziende di trasporti su gomma per aumentare la capillarità intermodale. L'ammontare dell'investimento è stato di circa 180 milioni di euro, finanziato prevalentemente dallo Stato, dalla Regione e dalla Provincia; quest'ultima ha coordinato il consorzio che ha gestito l'investimento. I risultati di questo approccio collaborativo all'investimento sono eccezionali. Oggi 150.000 persone utilizzano questo servizio; i treni partono dalla cittadina rurale più lontana ogni 2 ore, cui si aggiungono altri treni che partono dalle stazioni più vicine, così da avere un treno che arriva in città e svolge un parziale servizio urbano ogni 15 minuti. I tempi di spostamento verso la città si sono ridotti drasticamente e sono inferiori allo spostamento su strada, sebbene il traffico si sia ridotto. Le potenzialità di collegamento con altre località, tra le quali alcuni centri turistici anche più lontani, rendono ancora più positivo l'intervento. Questo esempio ha mostrato chiaramente che il coinvolgimento degli stakeholder e la considerazione dei loro interessi garantiscono considerevoli benefici, inclusi i benefici e i costi ambientali.

Un terzo caso riguarda il rinnovo di una rete acquedottistica che serve più di 50 comuni, per un totale di 122.000 abitanti di un'area altamente industrializzata. Uno dei principali problemi delle reti idriche italiane è infatti la presenza di perdite nella fase di distribuzione, che determinano diversi problemi di gestione a causa della ridotta pressione dell'acqua o dei rischi di interruzioni. Purtroppo, i contratti di servizio predisposti dagli enti locali non aiutano nello stabilire responsabilità chiare in relazione alla manutenzione e al rinnovo delle reti. Sebbene, pertanto, diversi stakeholder fossero interessati a interventi di consolidamento della rete, l'accordo sembrava difficile da raggiungere a causa delle rigidità del contratto di servizio stesso. Al contrario, seguendo il suggerimento del management della PU responsabile del servizio idrico, è stato deciso un intervento a carico della PU, che in cambio otteneva una ridefinizione delle tariffe e una ricontrattazione dei termini dell'assegnazione del servizio. Si tratta di un esempio di gestione collaborativa del contratto di servizio, che ha portato a un accordo integrativo firmato in Camera di Commercio dai principali soggetti coinvolti, incluse alcune associazioni industriali. Questo esempio, infatti, dimostra che anche laddove è possibile avere accordi formali nei contratti di servizio, occorre sempre una «gestione dinamica» del contratto stesso, che possa portare a integrazioni e aggiornamenti in uno spirito di collaborazione tra gli attori locali.

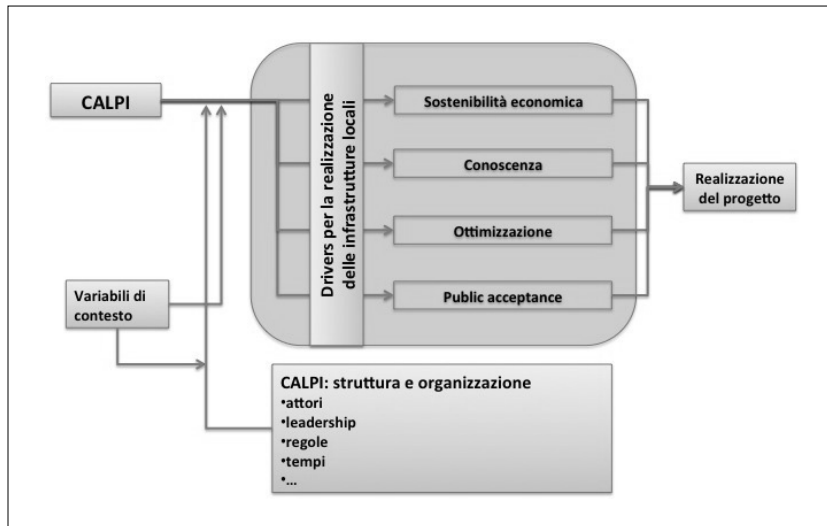
10.3. Modello concettuale e interrogativi di ricerca

La rilevanza potenziale delle teorie sulla CALPI, analizzate nel Capitolo 8 (Agranoff, 2008; Agranoff, McGuire, 1998, 2001, 2003), è stata documentata attraverso l'analisi dei casi presentati nella sezione precedente e che hanno coinvolto PU operanti nel trasporto pubblico locale o nel servizio idrico integrato. In tal senso è effettivamente ulteriormente confermata l'opportunità delle raccomandazioni di *policy* della stessa OCSE (2007) sul favorire il coinvolgimento di tutti gli stakeholder rilevanti nella progettazione delle infrastrutture, al fine di favorirne la realizzazione, nei modi e nei tempi giusti (paragrafo 8.2). Gli ostacoli alla realizzazione di infrastrutture, così come sono emersi negli esempi, sono essenzialmente riconducibili a: alti costi di localizzazione; tempi di realizzazione dei progetti non prevedibili; scarsa sostenibilità economica degli investimenti dovuta ad aspetti di regolazione della

tariffa, definizione del contratto di servizio e rapporto con i finanziatori; difficoltà nella progettazione rispetto alle dimensioni e alla tecnologia dell'infrastruttura; opposizione dei residenti. Allo stesso tempo, i casi illustrati hanno suggerito come la CALPI possa contribuire a superare questi problemi, mostrando i fattori della sua efficacia e le condizioni del suo funzionamento.

Il modello concettuale illustrato in Figura 10.1 sintetizza la visione della CALPI includendo gli effetti, la sua struttura e la sua organizzazione.

Figura 10.1 – Modello concettuale (CALPI, collaborazione tra attori locali nei progetti di investimento)



In primo luogo, la CALPI aumenta le probabilità di successo della realizzazione di infrastrutture locali, influenzando direttamente su alcuni driver del processo:

- la sostenibilità economica dell'investimento infrastrutturale;
- la conoscenza sugli impieghi potenziali e sulle caratteristiche dell'infrastruttura;
- la *public acceptance* attorno all'intervento (riducendo l'effetto Nimby);
- l'ottimizzazione di costi e tempi di realizzazione del progetto.

A ben vedere si tratta di fattori fortemente correlati ai costi di transazione che caratterizzano le infrastrutture locali (Capitolo 2). La CALPI, in altre parole, contribuisce a ridurre questi costi e a favorire l'implementazione del progetto.

Queste relazioni, come evidenziato nella Figura 10.1, possono mutare di importanza per effetto di variabili di struttura e di organizzazione, quali la natura e il numero di attori coinvolti, il potere contrattuale effettivo detenuto da ciascuno e la responsabilità percepita, il grado di formalità del contesto in cui si situa la collaborazione, la tempistica nelle decisioni ecc. Non si può certamente immaginare un modello perfetto (Agranoff, McGuire, 2003), la cui struttura e organizzazione sia replicabile per garantire il successo del progetto: al contrario, la peculiarità di ciascun caso richiede una forma di CALPI specifica. Ad esempio, il coinvolgimento delle associazioni ambientaliste può migliorare la conoscenza delle specificità e dei problemi del territorio, così da aumentare la *public acceptance*; allo stesso tempo, il rischio esistente è quello di rendere più complessa la procedura decisionale, allungando i tempi e incidendo negativamente sull'efficienza complessiva del progetto.

Infine occorre considerare le variabili di contesto. Si tratta di caratteristiche legate alla struttura della PU, quali la natura proprietaria, il numero di utenti, la posizione geografica. L'importanza di questi fattori è facilmente comprensibile: non è difficile immaginare che la gestione del servizio idrico da parte di una società privata possa incontrare più difficoltà da parte della collettività rispetto alla progettazione di impianti quali, ad esempio, i depuratori. Al contrario, una società di proprietà degli enti locali può facilmente illudersi di detenere una conoscenza sufficiente delle caratteristiche locali, determinando così la realizzazione di un'infrastruttura inutile o che incontra una forte opposizione nella collettività.

In conclusione, è possibile identificare una relazione positiva tra la CALPI e la realizzazione del progetto stesso, attraverso l'impatto che la CALPI genera sui differenti driver. Questo impatto può essere ridotto o amplificato dal tipo di struttura e organizzazione che la CALPI assume; allo stesso modo le caratteristiche dell'impresa influenzano la capacità di successo della CALPI. L'analisi relativa alla CALPI si esplica nelle seguenti domande di ricerca.

- Può la CALPI effettivamente incidere sulla buona realizzazione dei progetti di investimento, attraverso un incremento della sostenibili-

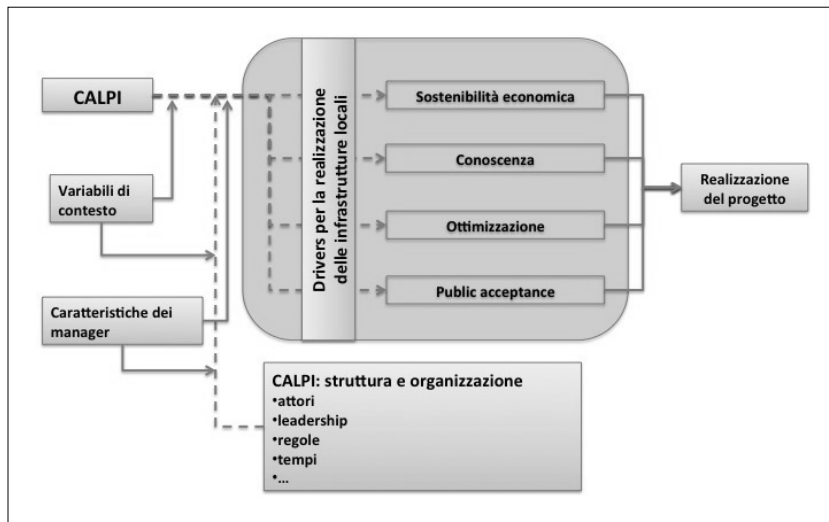
tà economica, della conoscenza delle specificità locali, della public acceptance e dell'efficienza complessiva dell'intervento?

- Quali aspetti di struttura e di organizzazione permettono una migliore performance di questo modello *bottom-up* di gestione delle infrastrutture locali?
- Esiste un'uniformità di efficacia o dipende dal tipo di contesto in cui si realizza?

10.4. Questionario: struttura e statistiche descrittive

Va ricordato che nell'analisi empirica, le relazioni specificate nel modello concettuale sono state osservate indirettamente attraverso le opinioni dei manager che costituiscono il campione, evidenziate attraverso le linee tratteggiate nella Figura 10.2. Si rimanda al Capitolo 9 per la presentazione del questionario.

Figura 10.2 – Analisi empirica del modello concettuale (CALPI, collaborazione tra attori locali nei progetti di investimento). Le linee tratteggiate esprimono le percezioni manageriali



© Edizioni Angelo Guerini e Associati

Non tutte le relazioni, pertanto, sono state identicamente osservate. Da una parte si è fatto riferimento alle percezioni manageriali relative a:

- l'impatto effettivo della CALPI sulla realizzazione degli investimenti attraverso l'impatto sui 4 driver introdotti nel modello concettuale;
- l'influenza della struttura e dell'organizzazione della CALPI sulla sua efficacia.

Diversamente da queste due categorie, le caratteristiche del management e dell'azienda in generale sono indicatori oggettivi e la loro rappresentazione in figura è infatti diversa.

A parte le informazioni iniziali sulle caratteristiche aziendali e del manager, rappresentate in Figura 10.2 dalle linee continue, le domande relative alla CALPI, pur se disposte in ordine sparso per ridurre le polarizzazioni delle risposte, appartengono alle quattro categorie presenti nel modello.

- *Sostenibilità economica.* Ciascuna domanda descrive un elemento attraverso il quale la CALPI può migliorare (o non migliorare) la sostenibilità economica dell'investimento.
- *Conoscenza.* Ciascun item descrive un elemento attraverso il quale la CALPI permette un aumento della conoscenza in due direzioni:
 - verso chi progetta, cioè una conoscenza più dettagliata dei bisogni effettivi dei consumatori/utenti, delle specificità territoriali, delle alternative progettuali in termini localizzativi, dimensionali, tecnologici;
 - verso i consumatori/utenti, perché conoscendo meglio il progetto possano superare i pregiudizi, se immotivati, verso l'infrastruttura.
- *Ottimizzazione di tempi e costi.* Ogni domanda descrive un elemento di riduzione o aumento dei costi e dei tempi di progettazione e realizzazione dell'infrastruttura.
- *Public acceptance.* Le domande fanno riferimento ai possibili fattori che riducono (o che non riducono) l'opposizione dei residenti alla localizzazione dell'infrastruttura.

Le prime domande del questionario sono relative all'esperienza personale del manager e alla sua azienda (risultati e domande presentati nel Capitolo 9); seguono, per la parte relativa alla CALPI, 33 domande, riconducibili ai quattro possibili driver identificati nel modello. Ciascun manager ha potuto esprimere il proprio accordo, selezionando una tra le opzioni della scala Likert proposta, da 1 a 5¹.

¹ La scala adottata è la seguente: 1, «completamente in disaccordo»; 2, «moderatamente in disaccordo»; 3, «indifferente/non saprei»; 4, «moderatamente d'accordo»; 5, «completamente d'accordo».

Si ricorda, sinteticamente, che tale metodologia ha evidentemente dei limiti (paragrafo 9.5): in primo luogo si basa su percezioni del management e non su indicatori oggettivi di valutazione della relazione tra CALPI e realizzazione degli investimenti. Allo stesso tempo va detto che le informazioni richieste non sono disponibili al pubblico né tra i documenti dell'azienda né presso altre banche dati; mentre la tipologia di queste informazioni e la profondità di certe analisi delle relazioni causa-effetto richiede effettivamente di ricorrere a metodi qualitativi e a percezioni soggettive. La selezione del campione tra le aziende associate alle principali reti di *utilities* italiane e le categorie di manager contattate aumentano il valore delle risposte raccolte (Tabelle 9.1 e 9.2); si è inoltre aggiunta una domanda preliminare al questionario per verificare se il manager avesse già praticato personalmente o in azienda alcune forme di CALPI e in quale settore, così da poter distinguere tra chi avesse risposto sulla base di precedenti esperienze (71 su 85, pari all'83,5%) e chi no. Infine, sono state introdotte alcune domande *reversed*, il cui messaggio contenuto è volutamente opposto alle ipotesi di ricerca, al fine di testare la consistenza delle risposte date; si ricorda che le domande erano in ordine sparso. Restano alcuni problemi relativi alla stratificazione del campione e alla mancata inclusione di un campione di controllo, utile per aumentare la validità dei risultati ottenuti.

La Tabella 10.1 riporta l'insieme delle domande suddivise sulla base dei costrutti concettuali appena descritti.

Tabella 10.1. Benefici e costi della CALPI (statistiche descrittive)

<i>Item</i>	<i>Nr.²</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>Dev. standard</i>
<i>Sostenibilità economica dell'investimento infrastrutturale</i>				
<i>Tramite la CALPI è possibile identificare e coinvolgere nuovi finanziatori.</i>				
	83	3,31	4	1,00
<i>Il ricorso a sistemi di CALPI riduce il rischio economico del progetto.</i>				
	83	3,50	4	1,11
<i>La CALPI facilita la ridefinizione delle tariffe o delle condizioni dell'affidamento.</i>				
	83	3,19	3	1,13
<i>La CALPI non semplifica il rapporto con i finanziatori (reversed).</i>				
	83	3,08	3	1,08

² Le risposte utili per la parte CALPI del questionario sono in realtà solo 83 su 85. In due casi i manager, non avendo esperienza diretta di CALPI, hanno preferito non rispondere.

222

Al servizio della persona e della città

<i>Item</i>	<i>Nr.</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>Dev. standard</i>
<i>Conoscenza dei bisogni potenziali e delle caratteristiche dell'infrastruttura</i>				
La CALPI offre ulteriori e importanti informazioni all'analisi di fattibilità e alla progettazione.	83	3,75	4	0,88
Le alternative progettuali emergono meglio se il progetto è condiviso.	83	3,93	4	0,95
La CALPI favorisce la diffusione di informazioni corrette su impianti e tecnologie.	83	3,78	4	1,00
Se il cittadino, attraverso suoi rappresentanti, è coinvolto nella CALPI, avrà meno pregiudizi sul progetto.	83	3,73	4	1,00
Per l'esecuzione del piano degli investimenti l'azienda può procedere in completa autonomia (<i>reversed</i>).	83	3,12	4	1,26
Non è possibile progettare in maniera efficace l'investimento senza un confronto con gli altri attori locali.	83	3,57	4	1,04
La CALPI non permette di identificare meglio esigenze e problemi degli utenti (<i>reversed</i>).	83	2,69	3	1,12
<i>Ottimizzazione dei progetti di investimento</i>				
La CALPI semplifica l'iter autorizzativo.	83	3,76	4	0,99
La CALPI riduce i tempi del progetto grazie al coinvolgimento degli attori rilevanti.	83	3,14	4	1,29
Per l'esecuzione del piano degli investimenti l'azienda può procedere in completa autonomia (<i>reversed</i>).	83	3,12	4	1,26
La CALPI è complessa e crea costi aggiuntivi (<i>reversed</i>).	83	3,00	3	1,11
La CALPI non migliora le possibilità di realizzazione degli investimenti (<i>reversed</i>).	83	3,01	3	1,15
<i>Public acceptance nei confronti dell'infrastruttura</i>				
La CALPI favorisce la diffusione di informazioni corrette su impianti e tecnologie.	83	3,78	4	1,00
Se il cittadino, attraverso suoi rappresentanti, è coinvolto nella CALPI, avrà meno pregiudizi sul progetto.	83	3,73	4	1,00
La CALPI è fondamentale per identificare, quando necessario, le compensazioni.	83	3,64	4	0,93
Il problema delle opposizioni ambientaliste non si risolve con la CALPI (<i>reversed</i>).	83	3,11	3	1,18

Come descritto in Figura 10.2, sono state poste anche delle domande sulla tipologia di struttura della CALPI, per identificare quali soggetti debbano più ragionevolmente far parte della CALPI perché essa funzioni. All'aspetto strutturale si è associata anche un'analisi del tipo di organizzazione che queste forme di collaborazione hanno assunto o dovrebbero assumere nella percezione dei manager: chi dovrebbe guidare la collaborazione, quali rischi comporta il coinvolgimento di alcuni attori, una valutazione degli attuali «strumenti» istituzionali come possibile ambito di CALPI. I dati relativi a questi due aspetti sono riportati nella Tabella 10.2.

Tabella 10.2. Struttura e organizzazione della CALPI (statistiche descrittive)

<i>Item</i>	<i>Nr.³</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>Dev. standard</i>
<i>Struttura della CALPI</i>				
Nella CALPI occorre coinvolgere gli enti locali.	83	4,34	4	0,80
La CALPI richiede il coinvolgimento delle associazioni territoriali di impresa.	83	3,31	4	0,99
Occorre coinvolgere i rappresentanti degli utenti.	83	3,77	4	1,04
La CALPI richiede il coinvolgimento delle associazioni ambientaliste locali.	83	3,48	4	0,90
È bene limitare il numero di enti locali coinvolti.	83	3,36	4	1,30
Gli utenti, qualora coinvolti, sono poco costruttivi.	83	2,99	3	1,19
La presenza di soggetti legati alla città e al territorio tra i soci favorisce la realizzazione degli investimenti e il miglioramento del livello di servizio.	83	3,91	4	0,89
<i>Organizzazione della CALPI</i>				
Nella CALPI i processi di collaborazione sono formalizzati.	83	3,34	4	1,00
La CALPI è guidata dall'operatore.	83	3,43	4	1,23
La CALPI richiede la guida dell'ente locale.	83	3,05	3	1,19
La conferenza dei servizi è un ambito idoneo per la CALPI.	83	3,30	4	1,19
Il coinvolgimento di soggetti pubblici comporta una elevata burocratizzazione.	83	3,28	3	0,98
Nella CALPI il processo decisionale è quasi sempre improntato a logiche partitiche.	83	2,93	3	1,08

³ Vedi nota 2.

<i>Item</i>	<i>Nr.</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>Dev. standard</i>
La CALPI non deve modificare il processo decisionale, ha un puro valore consultivo.	83	3,19	3	1,19
Se la durata del confronto è predefinita, il successo è più probabile.	83	3,67	4	0,81
Le pratiche di CALPI richiedono anche ambiti di confronto informali.	83	3,91	4	0,81

Il campione ha generalmente confermato un consenso ampio sui benefici generati dalla CALPI come strumento istituzionale di collaborazione, come evidente dal dato della mediana, frequentemente pari a 4. Solo in un caso, tuttavia, la media ha superato il valore di 4, restando invece generalmente al di sotto di questo valore. Allo stesso tempo le medie relative alle domande *reversed* sono generalmente più basse avvalorando la consistenza delle risposte raccolte.

10.5. Prime evidenze

Le domande, come spiegato nel paragrafo 10.4, sono state suddivise in due macrogruppi: il primo relativo ai benefici e costi della CALPI, il secondo relativo alla struttura e all'organizzazione generalmente seguita nei casi di CALPI. Per ciascuno dei due macrogruppi è stato calcolato un indice di consistenza interna (alpha di Cronbach), così da restringere l'analisi solo alle domande per cui la consistenza reciproca fosse maggiore.

Nel caso dei benefici e costi della CALPI, l'alpha di Cronbach raggiunge un valore pari a 0,729, che rappresenta un risultato molto buono, arrivando ad escludere 4 domande. Le domande rimaste sono riportate nella Tabella 10.3, ordinate secondo la propria media. Per ciascuna domanda è riportato il costrutto a cui essa appartiene (in due casi sono due i costrutti di riferimento): conoscenza, ottimizzazione dei costi e dei tempi della realizzazione dell'infrastruttura locale, la *public acceptance* e la sostenibilità economica. Si segnala inoltre quali domande sono *reversed*.

La collaborazione tra attori locali nei progetti di investimento

225

Tabella 10.3. Media delle risposte alle domande sui benefici e costi della CALPI

<i>Item</i>	<i>Driver</i>	<i>Media</i>
Le alternative progettuali emergono meglio se il progetto è condiviso.	Conoscenza	3,928
La CALPI favorisce la diffusione di informazioni corrette su impianti e tecnologie.	Conoscenza/ Public Acceptance	3,783
La CALPI semplifica l'iter autorizzativo.	Ottimizzazione	3,759
La CALPI offre ulteriori e importanti informazioni all'analisi di fattibilità e alla progettazione.	Conoscenza	3,747
Se il cittadino, attraverso suoi rappresentanti, è coinvolto nella CALPI avrà meno pregiudizi sul progetto.	Conoscenza/ Public Acceptance	3,735
La CALPI è fondamentale per identificare, quando necessario, le compensazioni.	Public Acceptance	3,638
Non è possibile progettare in maniera efficace l'investimento senza un confronto con gli altri attori locali.	Conoscenza	3,566
Il ricorso a sistemi di CALPI riduce il rischio economico del progetto.	Sostenibilità economica	3,506
La CALPI riduce i tempi del progetto grazie al coinvolgimento degli attori rilevanti.	Ottimizzazione	3,144
Il problema delle opposizioni ambientaliste non si risolve con la CALPI (<i>reversed</i>).	Public Acceptance	3,108
La CALPI non semplifica il rapporto con i finanziatori (<i>reversed</i>).	Sostenibilità economica	3,084
La CALPI è complessa e crea costi aggiuntivi (<i>reversed</i>).	Sostenibilità economica	3,000
La CALPI non permette di identificare meglio esigenze e problemi degli utenti (<i>reversed</i>).	Conoscenza	2,687

Ad eccezione delle domande *reversed*, quattro in totale, quasi tutte le altre segnano una media compresa tra 3,5 e 4, dimostrando così che gli intervistati, in linea tendenziale, sono moderatamente o completamente d'accordo con le affermazioni fatte sulla CALPI. Un esame delle medie delle risposte segnala inoltre un accordo più deciso nei confronti delle domande relative alla conoscenza e alla *public acceptance*, confermando che la CALPI svolge un ruolo decisivo nello scambio delle conoscenze tra gli stakeholder non solo in termini di definizione del progetto ma anche di abbattimento di pregiudizi e quindi di opposizioni all'infrastruttura. La CALPI, secondo gli intervistati, contribuisce anche a semplificare l'iter e a ridurre i tempi del progetto, grazie al coinvolgimento degli attori rilevanti. La collaborazione diventa veicolo di informazioni sulla fattibilità del progetto, ma identifica anche le necessarie compensazioni.

Inoltre in questo modo è possibile offrire alla cittadinanza un'informazione migliore sulle reali opportunità e sui rischi del progetto. C'è convergenza anche sull'importanza della CALPI nel permettere una maggiore sostenibilità economica del progetto, sebbene, complici le domande *reversed*, la media raggiunta non sia molto elevata.

Anche tra le domande su struttura e organizzazione della CALPI ne sono state eliminate tre che penalizzavano la consistenza interna dei dati (con un alpha di Cronbach finale pari a 0,63). Le altre sono state riportate nella Tabella 10.4.

Tabella 10.4. Media delle risposte alle domande su struttura e organizzazione della CALPI

<i>Item</i>	<i>Driver</i>	<i>Media</i>
Nella CALPI occorre coinvolgere gli enti locali.	Struttura	4,337
Le pratiche di CALPI richiedono anche ambiti di confronto informali.	Organizzazione	3,916
La presenza di soggetti legati alla città e al territorio tra i soci favorisce la realizzazione degli investimenti e il miglioramento del livello di servizio.	Struttura	3,916
Se la durata del confronto è predefinita, il successo è più probabile.	Organizzazione	3,675
La CALPI richiede il coinvolgimento delle associazioni ambientaliste locali.	Struttura	3,482
È bene limitare il numero di enti locali coinvolti.	Struttura	3,361
La CALPI richiede il coinvolgimento delle associazioni territoriali di impresa.	Struttura	3,313
La conferenza dei servizi è un ambito idoneo per la CALPI.	Organizzazione	3,301
Il coinvolgimento di soggetti pubblici comporta una elevata burocratizzazione.	Organizzazione	3,277
La CALPI non deve modificare il processo decisionale, ha un puro valore consultivo.	Organizzazione	3,193
Gli utenti, qualora coinvolti, sono poco costruttivi.	Struttura	2,988
Nella CALPI il processo decisionale è quasi sempre improntato a logiche partitiche.	Organizzazione	2,928

Le valutazioni date a queste affermazioni mostrano una evidentissima propensione a coinvolgere i governi locali e altri stakeholder legati al territorio, mentre la convergenza degli esperti sul coinvolgimento di associazioni ambientaliste e dei consumatori è meno forte. Per quanto riguarda l'organizzazione della CALPI, emerge unicamente l'importanza di poter contare anche su ambiti di confronto informali.

10.6. Indicatori sintetici

Dopo aver suddiviso le domande in quattro macrogruppi relativi a costi e benefici della CALPI (Tabella 10.1) e in due relativi alla struttura e organizzazione delle collaborazioni (Tabella 10.2), e dopo aver identificato quali affermazioni, tra tutte, presentano una consistenza interna migliore (come illustrato nel paragrafo 10.5 e con i risultati mostrati nelle Tabelle 10.3 e 10.4), ciascun macrogruppo è stato sottoposto all'analisi delle componenti principali (ACP); si tratta di una procedura statistica utilizzata per rappresentare il contenuto informativo di più variabili (in questo caso le domande) attraverso un numero limitato di indicatori sintetici. I risultati sono riportati nelle Tabelle 10.5 e 10.6.

Tabella 10.5. Analisi delle componenti principali delle domande sui benefici e costi della CALPI

<i>Factor item</i> (^)	<i>Driver</i>	<i>Factor loads principali</i> (*)
<i>La CALPI crea nuova conoscenza per la progettazione di alto livello</i>		
Non è possibile progettare in maniera efficace l'investimento senza un confronto con gli altri attori locali.	Conoscenza	0,795
Le alternative progettuali emergono meglio se il progetto è condiviso.	Conoscenza	0,688
<i>La CALPI favorisce lo scambio di conoscenza da e verso gli utenti</i>		
La CALPI non permette di identificare meglio esigenze e problemi degli utenti (<i>reversed</i>).	Conoscenza	-0,829
La CALPI favorisce la diffusione di informazioni corrette su impianti e tecnologie.	Conoscenza/ Public Acceptance	0,631
<i>La CALPI riduce il rischio economico e ottimizza le procedure</i>		
Il ricorso a sistemi di CALPI riduce il rischio economico del progetto.	Sostenibilità economica	0,779
La CALPI semplifica l'iter autorizzativo.	Ottimizzazione	0,692
<i>La CALPI è complessa, in particolare nella gestione delle opposizioni ambientali</i>		
Il problema delle opposizioni ambientaliste non si risolve con la CALPI (<i>reversed</i>).	Public Acceptance	0,816
La CALPI è complessa e crea costi aggiuntivi (<i>reversed</i>).	Ottimizzazione	0,732

(*) Sono stati considerati solo i fattori con *eigenvalue* maggiori di 1; la varianza cumulata spiegata da questi fattori è pari al 56%. Sono stati riportati in tabella solo i *factor loads* maggiori di 0,6.
 (^) Nella tabella qui riportata sono state incluse solo alcune delle domande relative ai costi e benefici della CALPI: alcuni item sono stati esclusi dall'analisi delle componenti principali, perché riducevano il valore di consistenza interna misurata con l'alpha di Cronbach. Il valore degli item attuali è di 0,729.

Le domande su benefici e costi della CALPI sono state sintetizzate in quattro indicatori. I primi tre richiamano la posizione della maggioranza dei manager nel sottolineare i principali benefici della CALPI; un quarto indicatore sintetico evidenzia alcuni problemi. Tra i risultati emerge l'importanza della CALPI nella semplificazione dell'iter e nella riduzione del rischio economico del progetto. Il secondo fattore evidenzia l'opinione dei manager in relazione all'importanza di un approccio policentrico (McGinnis, 1999) per trasmettere alla popolazione le necessarie informazioni sul progetto e, viceversa, per raccogliere ulteriori informazioni sugli effettivi bisogni del consumatore. Infine, il terzo «beneficio sintetico» emerso inerisce all'importanza del coinvolgimento degli stakeholder locali per avere una più ampia conoscenza delle possibili alternative al progetto. Solo in un indicatore, si registra una posizione scettica circa l'opportunità della CALPI, in modo particolare per via della complessità dello strumento e l'incapacità di raccogliere l'accordo delle associazioni ambientaliste. In sintesi la CALPI:

- crea nuova conoscenza per la progettazione di alto livello;
- riduce il rischio economico e semplifica l'iter di autorizzazione;
- incentiva lo scambio di conoscenza tra operatore e utenti;
- è complessa, in modo particolare non riesce a gestire le opposizioni ambientaliste.

Tabella 10.6. Analisi delle componenti principali sulle domande di struttura e organizzazione della CALPI

<i>Factor item (^)</i>	<i>Driver</i>	<i>Factor loads principali (*)</i>
<i>La CALPI dovrebbe avere durata predefinita e ruolo consultivo</i>		
Se la durata del confronto è predefinita, il successo è più probabile.	Organizzazione	0,794
La CALPI non deve modificare il processo decisionale, ha un puro valore consultivo.	Organizzazione	0,629
<i>La CALPI dovrebbe coinvolgere gli stakeholder locali</i>		
La presenza di soggetti legati alla città e al territorio tra i soci favorisce la realizzazione degli investimenti e il miglioramento del livello di servizio.	Struttura	0,839
<i>La CALPI dovrebbe coinvolgere le associazioni ambientaliste</i>		
La CALPI richiede il coinvolgimento delle associazioni ambientaliste locali.	Struttura	0,888

La collaborazione tra attori locali nei progetti di investimento

229

<i>Factor</i> item (^)	<i>Driver</i>	<i>Factor loads</i> <i>principali</i> (*)
<i>La CALPI è un processo politico e richiede incontri informali</i>		
Nella CALPI il processo decisionale è quasi sempre improntato a logiche partitiche.	Organizzazione	0,732
Le pratiche di CALPI richiedono anche ambiti di confronto informali.	Organizzazione	0,645
<i>La CALPI dovrebbe coinvolgere le associazioni d'impresa locali</i>		
La CALPI richiede il coinvolgimento delle associazioni territoriali di impresa.	Struttura	0,812

(*) Sono stati considerati solo i fattori con *eigenvalue* maggiori di 1; la varianza cumulata spiegata da questi fattori è pari al 63%. Sono stati riportati in tabella solo i *factor loads* maggiori di 0,6.

(^) Nella tabella qui riportata sono state incluse solo alcune delle domande relative a struttura e organizzazione della CALPI: alcuni item sono stati esclusi dall'analisi delle componenti principali, perché riducevano il valore di consistenza interna misurata con l'alpha di Cronbach. Il valore degli item attuali è di 0,630.

Nel caso del macrogruppo su struttura e organizzazione, l'ACP ha identificato cinque indicatori sintetici. Tre si riferiscono ad aspetti legati alla struttura della collaborazione. Un primo indicatore richiama la necessità del coinvolgimento delle associazioni ambientaliste, mentre un secondo richiama alla collaborazione con gruppi di aziende locali: in entrambi i casi si avverte un forte scetticismo sul coinvolgimento degli enti locali. La presenza di rappresentanti dei consumatori locali e l'estensione dei diritti di proprietà a stakeholder locali quali condizioni per la CALPI sono informazioni contenute nell'ultimo indicatore di struttura. I due indicatori di organizzazione danno un'informazione molto chiara: occorre disporre di ambiti di collaborazione piuttosto informali, dato il processo politico sottostante la CALPI; in secondo luogo, la CALPI deve avere tempi predefiniti e un ruolo meramente consultivo perché funzioni davvero.

Per valutare la sensibilità dei risultati al contesto è stata compiuta un'ulteriore analisi. Più precisamente si è cercato di valutare se vi sia una differenza statisticamente significativa tra due sotto-campioni identificati in base a tre variabili di contesto:

- la dimensione, intesa come numero di utenti serviti: PU con meno di 150.000 e PU con più di 150.000 utenti;
- la tipologia di proprietà: aziende la cui proprietà è pubblica dal 50% (incluso) al 100% a confronto con le altre miste o private;
- l'aver già avuto esperienza di CALPI nel proprio lavoro di manager di PU.

Per quanto riguarda la dimensione, la CALPI sembra essere considerata più efficace nella realizzazione di infrastrutture locali nel caso di PU di piccole dimensioni. In particolare, si può dire che queste aziende percepiscono maggiormente l'importanza della condivisione di conoscenze tra gli stakeholder originata dalla CALPI; allo stesso modo è proprio nelle PU più piccole che i manager ritengono importante il coinvolgimento di attori locali nella governance. D'altra parte, le PU più grandi tendono a considerare la CALPI efficace solo se consultiva e con tempi predefiniti.

La proprietà rileva essenzialmente nel riconoscimento che la collaborazione riduce i rischi economici del progetto e richiede il coinvolgimento delle associazioni ambientaliste. L'esperienza pregressa di CALPI non desta significative differenze tra i sottocampioni, segno della validità dello strumento; emerge unicamente la difficoltà di gestire le opposizioni ambientaliste. La Tabella 10.7 sintetizza questi risultati.

Tabella 10.7. Esito dei test statisticamente significativi sulle differenze di medie tra sottocampioni

<i>La CALPI...</i>	<i>particolarmente vero per...</i>
... favorisce lo scambio di conoscenza da e verso gli utenti	... <i>utilities di piccole dimensioni</i>
... riduce il rischio economico e ottimizza le procedure	... <i>utilities miste o private</i>
... è complessa, in particolare nella gestione delle opposizioni ambientali	... <i>utilities a maggioranza pubblica</i>
... dovrebbe avere durata predefinita e ruolo consultivo	... <i>utilities di grandi dimensioni</i>
... dovrebbe coinvolgere gli stakeholder locali	... <i>utilities di piccole dimensioni</i>
... dovrebbe coinvolgere le associazioni ambientaliste	... <i>utilities miste o private e manager senza esperienza diretta di CALPI</i>

10.7. Conclusioni

Le infrastrutture sono un elemento essenziale nella erogazione dei SPL. In mancanza di un ampliamento delle reti, della loro modernizzazione e rinnovo, la qualità del servizio e la sostenibilità dell'erogazione è destinata a peggiorare determinando un impatto negativo sull'intero sistema economico e sociale locale. Il modello della CALPI è già presente nella pratica gestionale di molti manager, e, in questo capitolo, si è cercato di mettere in evidenza i costi e benefici di questa pratica; allo stesso tempo, sempre attraverso il paragone con l'esperienza dei manager intervistati, si è cercato di evidenziare quali siano gli aspetti di

struttura e organizzazione vincenti nei casi di CALPI personalmente vissuti. I risultati del questionario confermano la positività dei manager verso questo strumento, soprattutto in relazione alla sua capacità di sviluppare e diffondere conoscenza tra gli stakeholder e quindi incentivare la *public acceptance* di queste infrastrutture. Seppur il consenso sia diffuso, è nelle PU piccole che si registra la maggiore propensione alla CALPI.

Le implicazioni di questi risultati riguardano sia i manager stessi sia il legislatore. L'emergere della conoscenza come driver della realizzazione di un'infrastruttura locale e la necessità di raccogliere tale conoscenza diffusa tra più attori è certamente una prima importante indicazione verso chi ha la responsabilità di progettare e realizzare gli investimenti: con un'espressione sintetica si potrebbe dire che «chi progetta non ha tutta la conoscenza necessaria». La CALPI permette di integrarla, così da migliorare i progetti e definire le necessarie forme di compensazione per le esternalità negative generate.

Da questi dati emerge come anche il legislatore non possa trascurare il ruolo della responsabilizzazione degli stakeholder nella condivisione della conoscenza, riconoscendo alla struttura organizzativa dell'industria dei SPL, oggetto delle recenti riforme, un ruolo di contorno, ma non decisivo. Allo stesso modo è chiaro il nesso fondamentale tra la PU e il territorio di riferimento.

Riferimenti bibliografici

- Agranoff R. (2008), «Enhancing Performance through Public Sector Networks. Mobilizing Human Capital in Communities of Practice», *Public Performance & Management Review*, 31 (3), pp. 320-347.
- Agranoff R., McGuire M. (1998), «Multinetwork Management: Collaboration and The Hollow State in Local Economic Policy», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (1), pp. 67-91.
- Agranoff R., McGuire M. (2001), «Big Questions in Public Network Management Research», *International Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3), pp. 295-326.
- Agranoff R., McGuire M. (2003), «Inside the Matrix: Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management»,

International Journal of Public Administration, 26 (12), pp. 1401-1422.

McGinnis M. (a cura di) (1999), *Polycentricity and Local Public Economies*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.

OCSE (2007), *Infrastructure to 2030 (Volume 2): Mapping Policy for Electricity, Water and Transport*, Organisation for economic Co-operation and Development, Paris.

Ostrom V. (1999), «Policentricity (Part 1 and 2)», in McGinnis (1999).

Capitolo undicesimo

Erogazione del servizio: relazione tra persone

Paola Garrone e Paolo Nardi

11.1. Introduzione

Nei servizi pubblici locali (SPL) entrambi i modelli tradizionali di organizzazione del settore, produzione pubblica e regolamentazione di gestori for profit, manifestano problemi con riferimento all'efficacia del servizio nei confronti degli utenti (Capitoli 4 e 5); in questo ambito, la non profit utility rappresenta un'innovazione istituzionale promettente (Capitoli 6 e 7).

A fianco degli assetti di proprietà e governance, tuttavia, anche alcune pratiche gestionali possono «fare la differenza» (Capitolo 8). In particolare, il Capitolo 10 ha analizzato una soluzione istituzionale che favorisce gli investimenti in infrastrutture locali, la collaborazione tra attori locali nei progetti di investimento (CALPI); l'ampliamento e la modernizzazione di impianti, reti ed opere, a propria volta, rappresentano una condizione essenziale per assicurare agli utenti nel lungo periodo un servizio affidabile e di buona qualità (Capitolo 2). Nel breve periodo, invece, l'efficacia nei confronti degli utenti è soprattutto determinata dalle attività di *operation and maintenance* (O&M) (Capitolo 2).

L'analisi presentata in questo capitolo intende verificare se manager esperti del settore condividano gli argomenti relativi alle attività di O&M presentati nel paragrafo 8.3, che possono essere sintetizzati come di seguito. Primo, anche nei SPL, come nei servizi alla persona quali l'assistenza o l'istruzione, le *operations* risultano più efficaci nei con-

fronti dell'utente quando i singoli addetti approfondono un «sovrappiù di cura»; è possibile parlare di *donated labour* anche per lavoratori e manager coinvolti nelle attività operative di erogazione dei servizi di pubblica utilità. Secondo, la propensione al servizio all'utente nel personale e nel management può essere favorita da particolari contesti (ad esempio, la non profit utility), ma numerosi autori evidenziano che le motivazioni intrinseche sono una condizione necessaria per stimolare gli addetti a un'attenzione all'efficacia del servizio. Come discusso in 8.3, tali motivazioni possono essere ricondotte a una concezione dell'erogazione del servizio come relazione tra utente e operatore (RUOES, questo capitolo). L'affermazione «le persone fanno la differenza» è emersa a più riprese nel corso delle interviste preliminari (Capitolo 8), a intendere che l'affidabilità e la qualità del servizio dipendono in maniera determinante dalle motivazioni del singolo manager e del singolo lavoratore, soprattutto se implicati nelle attività operative.

Il presente capitolo illustra i risultati dell'indagine empirica presso 85 manager per verificare se e in che misura tale concezione sia effettivamente condivisa e quale impatto genera sulla qualità. Dopo aver impostato il modello concettuale e le conseguenti domande di ricerca (11.2), si riportano le principali statistiche descrittive relative alle risposte (11.3) e alcuni indicatori sintetici (11.4). Il capitolo si chiude con alcune riflessioni sui risultati e alcune implicazioni di policy (11.5).

11.2. Modello concettuale e interrogativi di ricerca

Gli studi sul *donated labour* e sul *pro-social behaviour* passati in rassegna nel paragrafo 8.3 sostengono l'ipotesi che la qualità del servizio sia positivamente influenzata dall'attitudine di manager e lavoratori nei confronti degli utenti. Più in particolare, perché la presenza di attenzione alle persone e alle comunità nel personale impegnato nelle attività di O&M è un fattore determinante per l'efficacia del servizio nei confronti dell'utente?

In primo luogo, per assicurare l'affidabilità e la qualità del servizio, lavoratori e manager operativo devono seguire procedure ben definite, codificate ed esplicite, oggetto di processi formali di apprendimento. Tuttavia, come documentato anche dalle interviste riportate al Capitolo 8, la continuità e la qualità del servizio possono essere pregiudicate da eventi imprevisti, sia nei profili di consumo sia nella funzionalità delle

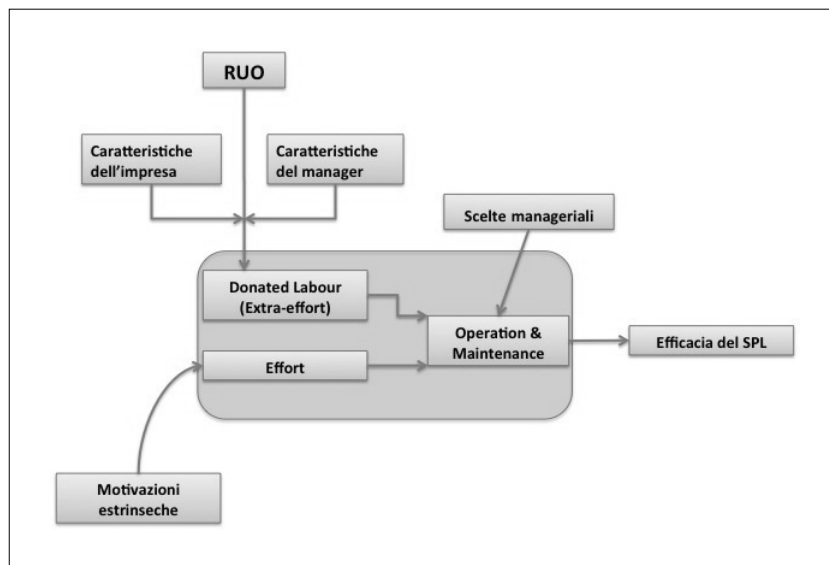
infrastrutture. Poiché gli interventi e i processi che possono risolvere tali problemi sono assai eterogenei, gli operatori devono far leva su un *know-how* fatto anche di conoscenze tacite cumulate con l'esperienza. Le pratiche che nascono da tale insieme di competenze non appaiono facilmente rappresentabili ex-ante tramite procedure e norme o tramite contratti lavoratore-azienda. In secondo luogo, le attività di o&m in un'azienda di SPL sono particolarmente soggette al rischio di comportamenti opportunistici interni all'organizzazione. Esse infatti presentano carattere di *team production* (paragrafo 2.8): richiedono l'azione coordinata di un numero elevato di addetti le cui prestazioni sono solo in parte misurabili per le ragioni appena discusse. Condotte di tipo *shrinkage* messe in atto da singoli operatori non sono sempre osservabili e sanzionabili. In conclusione, appare improbabile che procedure e norme, da una parte, e incentivi economici e di carriera, dall'altra, possano da soli garantire che lavoratori e manager approfondano un impegno adeguato alla complessità dei problemi che si verificano nelle *operations* dei SPL. Per aumentare l'efficacia del servizio nei confronti degli utenti, occorre invece che sia diffusa tra addetti operativi e manager una motivazione alla cura degli utenti e della comunità.

La RUOES appare dunque un elemento essenziale per il buon esito delle attività operative e quindi per l'affidabilità e la qualità del servizio (Figura 11.1). La concezione di servizio come relazione tra utente e operatore (RUO) influisce sull'attività di o&m in quanto motiva uno sforzo ulteriore a quello chiesto dalle regole e dalle procedure standard. Si può parlare in proposito di *extra-effort*, che si aggiunge a un impegno ordinario (*effort*), spiegabile in base alle regole di contratto e alle procedure. Quanto più aumenta l'*extra-effort* nelle attività di o&m, tanto più è ragionevole attendersi un aumento della qualità del servizio. L'impresa può naturalmente favorire l'attuazione dell'intrinseca attitudine al servizio da parte del manager o del lavoratore, attraverso specifiche pratiche di organizzazione del personale, quali ad esempio la formazione, o nelle attività di controllo della qualità del servizio.

Il modello fin qui descritto è rappresentato nella Figura 11.1. La produzione di *extra-effort*, intrinseca alla RUO, potrebbe tuttavia essere mediata e influenzata da due gruppi di variabili: le caratteristiche dell'impresa e quelle del manager (Figura 11.1). Nel caso dell'impresa, come argomentato nel paragrafo 8.3, la natura non profit o pubblica dell'azienda tende a favorire tali pratiche (Grout, Yong, 2003). Infatti nelle imprese for-profit gli operatori sono consapevoli che la propria dedizio-

ne all'affidabilità e qualità del servizio potrebbe non giungere ad assicurare all'utente un benessere netto superiore. Infatti il proprietario – cosciente dell'impegno aggiuntivo dell'addetto – potrebbe razionalmente ridurre altre attività, risparmiando costi (François, 2002). Per quanto attiene invece alle caratteristiche personali del manager, fattori come il background di istruzione o l'esperienza professionale possono condizionare la capacità di riconoscere il ruolo degli *extra-effort*.

Figura 11.1 – Modello concettuale della RUOES (erogazione del servizio come relazione tra utente e operatore)



In sintesi, il modello concettuale richiede una verifica dei seguenti aspetti:

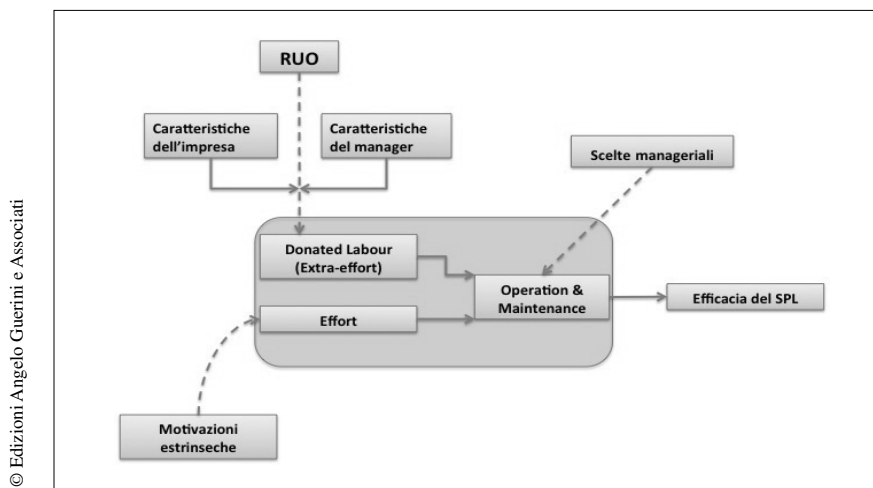
- Quanto sono diffuse le motivazioni intrinseche, come precedentemente definite, e in che misura influenzano le pratiche di *extra-effort* nelle attività di O&M? E quanto influenzano, indirettamente, la qualità del SPL erogato?
- Sono piuttosto sufficienti le motivazioni estrinseche?
- Quali pratiche aziendali possono favorire la produzione di *extra-effort*?

11.3. Questionario: struttura e statistiche descrittive

Come anticipato al Capitolo 9, il questionario predisposto per l'analisi empirica presenta una parte dedicata alla rilevazione della RUOES (si veda l'Appendice al Capitolo 9). Sono stati già richiamati i limiti dell'analisi empirica svolta, in generale (Capitolo 9) e nel caso della CALPI (Cap. 10).

Va anzitutto detto che l'analisi empirica non valuta tanto la relazione diretta tra motivazione intrinseca e qualità del servizio, quanto la presenza tra gli operatori della consapevolezza che l'erogazione del servizio crea un rapporto con l'utente e con la città e gli effetti di tale consapevolezza sulle pratiche di lavoro (Tabella 11.1, motivazioni intrinseche). Le differenze emerse nelle risposte a queste domande vengono poi valutate sulla base delle differenti caratteristiche personali e dell'impresa che sono state raccolte nella prima parte del questionario (Tabelle 9.1 e 9.2, Capitolo 9). Quasi come ipotesi alternativa, si chiede ai manager se non siano invece sufficienti motivazioni estrinseche (Tabella 11.1), quali gli incentivi economici o regole e procedure a cui semplicemente attenersi per garantire un buon livello di O&M e quindi un servizio efficace. Infine, i manager esprimono alcune loro opinioni sulle misure di accompagnamento che è possibile introdurre nella gestione affinché tra le motivazioni intrinseche, le attività di O&M e la qualità del servizio si generi un circolo virtuoso di internalizzazione dei risultati positivi.

Figura 11.2 – Analisi del modello concettuale RUOES. Le linee tratteggiate esprimono le percezioni manageriali



Nella Tabella 11.1 si riportano le domande e le statistiche descrittive delle risposte fornite dagli 85 manager¹. Le domande sono qui riportate nei tre macrogruppi relativi alle motivazioni intrinseche o RUO, alle motivazioni estrinseche e alle misure di accompagnamento.

Tabella 11.1. RUOES: motivazioni e misure di accompagnamento (statistiche descrittive)

<i>Item</i>	<i>Nr.</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>Dev. standard</i>
<i>Motivazioni intrinseche (RUO)</i>				
Offrire un servizio essenziale per le persone e la città è una ragione per avere scelto di lavorare in questo settore.	85	4,01	4	0,79
Quando devo assumere una decisione penso all'influenza del servizio sulle attività quotidiane dei cittadini.	85	4,33	4	0,64
L'affidabilità del servizio dipende in modo decisivo da un atteggiamento responsabile e scrupoloso da parte dei singoli operatori.	85	4,61	5	0,51
Conoscere le caratteristiche e le necessità degli utenti permette di organizzare meglio le attività operative.	85	4,66	5	0,52
<i>Motivazioni estrinseche</i>				
Un buon sistema di incentivi per il personale (remunerazione e carriera) garantisce il miglioramento della qualità del servizio.	85	3,99	4	0,89
Nelle attività di esercizio e manutenzione l'attenzione agli utenti non è importante come nelle attività di <i>front-office</i> .	85	3,18	3	1,22
Procedure complete e precise sono sufficienti per una corretta manutenzione degli impianti.	85	3,72	4	1,03
<i>Misure di accompagnamento</i>				
Nella formazione del personale è importante sviluppare una sensibilità nei confronti delle esigenze e dei problemi degli utenti.	85	4,80	5	0,40
Attività operative improntate alla qualità del servizio sono compatibili con un ragionevole utile dalla gestione.	85	4,22	4	0,70
Le scelte organizzative e gestionali devono tener conto dei periodici risultati del monitoraggio della qualità del servizio.	85	4,59	5	0,50
Il reinvestimento di una parte consistente degli utili, tra le altre cose, rafforza la motivazione del personale.	85	3,78	4	1,00

¹ La scala adottata per le risposte è la seguente: 1, «completamente in disaccordo»; 2, «moderatamente in disaccordo»; 3, «indifferente/non saprei»; 4, «moderatamente d'accordo»; 5, «completamente d'accordo».

Le statistiche descrittive riportate in Tabella 11.1 mostrano che le motivazioni intrinseche e le misure di accompagnamento che le favoriscono hanno registrato un alto e diffuso consenso che conferma il modello concettuale presupposto. Meno elevato e meno unanime è il consenso sulle motivazioni estrinseche. In modo particolare, è interessante notare che ci sia poco consenso sull'affermazione che nelle attività di O&M l'importanza della RUOES sia inferiore a quella che, comprensibilmente, si richiede nelle attività di *front-office*.

Le 11 risposte del questionario relative alla RUOES sono state sottoposte a una valutazione della consistenza interna, similmente a quanto fatto con gli item relativi alla CALPI (10.5). L'eliminazione di due domande sulla motivazione intrinseca, le prime due riportate in tabella 11.1, ha permesso alla statistica alpha di Cronbach di avere un valore pari a 0,524. La Tabella 11.2 riporta la media, in ordine decrescente, delle risposte alle domande rimaste dopo l'analisi di consistenza.

Tabella 11.2. Media delle risposte alle domande sulla RUOES

<i>Item</i>	<i>Driver</i>	<i>Media</i>
Nella formazione del personale è importante sviluppare una sensibilità nei confronti delle esigenze e dei problemi degli utenti.	Misure di accompagnamento	4,800
Conoscere le caratteristiche e le necessità degli utenti permette di organizzare meglio le attività operative.	Motivazioni intrinseche	4,659
L'affidabilità del servizio dipende in modo decisivo da un atteggiamento responsabile e scrupoloso da parte dei singoli operatori.	Motivazioni intrinseche	4,612
Le scelte organizzative e gestionali devono tener conto dei periodici risultati del monitoraggio della qualità del servizio.	Misure di accompagnamento	4,588
Attività operative improntate alla qualità del servizio sono compatibili con un ragionevole utile dalla gestione.	Misure di accompagnamento	4,224
Un buon sistema di incentivi per il personale (remunerazione e carriera) garantisce il miglioramento della qualità del servizio.	Motivazioni estrinseche	3,988
Il reinvestimento di una parte consistente degli utili, tra le altre cose, rafforza la motivazione del personale.	Misure di accompagnamento	3,776
Procedure complete e precise sono sufficienti per una corretta manutenzione degli impianti.	Motivazioni estrinseche	3,718
Nelle attività di esercizio e manutenzione l'attenzione agli utenti non è importante come nelle attività di <i>front-office</i> .	Motivazioni estrinseche	3,176

Le domande relative alla motivazione intrinseca e le corrispondenti misure di accompagnamento sono tra le prime nella graduatoria. Le motivazioni estrinseche sono in coda. Più precisamente: l'accordo maggio-

re è stato registrato sulla necessità di sviluppare una sensibilità alle esigenze degli utenti, conoscerle meglio, e quindi manifestare un atteggiamento responsabile e scrupoloso nelle attività di O&M. Ciò conferma il modello concettuale sviluppato in 8.3 e 11.2.

11.4. Indicatori sintetici

Dopo l'analisi descrittiva, il contenuto informativo delle voci che presentano un maggiore grado di consistenza tra quelle presentate in Tabella 11.1 (domande riportate in Tabella 11.2) è stato sintetizzato grazie all'analisi delle componenti principali (ACP) (si veda anche il paragrafo 10.6). Gli indicatori sintetici emersi sono 4 (Tabella 11.3).

Tabella 11.3. Analisi delle componenti principali applicata alle domande relative alla RUOES

<i>Factor item (^)</i>	<i>Driver</i>	<i>Factor loads principali (#)</i>
<i>L'efficacia del servizio richiede una formazione centrata sulla relazione con l'utente</i> Nella formazione del personale è importante sviluppare una sensibilità nei confronti delle esigenze e dei problemi degli utenti.	Misure di accompagnamento	0,827
<i>L'efficacia del servizio richiede motivazioni intrinseche</i> L'affidabilità del servizio dipende in modo decisivo da un atteggiamento responsabile e scrupoloso da parte dei singoli operatori.	Motivazioni intrinseche	0,708
Conoscere le caratteristiche e le necessità degli utenti permette di organizzare meglio le attività operative.	Misure di accompagnamento	0,690
<i>L'efficacia del servizio non è incompatibile con gli utili, soprattutto se re-investiti</i> Attività operative improntate alla qualità del servizio sono compatibili con un ragionevole utile dalla gestione.	Misure di accompagnamento	0,812
<i>L'efficacia del servizio richiede procedure complete e precise</i> Nelle attività di esercizio e manutenzione l'attenzione agli utenti non è importante come nelle attività di <i>front-office</i> . Procedure complete e precise sono sufficienti per una corretta manutenzione degli impianti.	Motivazioni estrinseche	0,793
	Motivazioni estrinseche	0,767

(*) Sono stati considerati solo i fattori con eigenvalue maggiori di 1; la varianza cumulata spiegata da questi fattori è pari al 62%. Sono stati riportati in tabella solo i factor loads maggiori di 0,6.

(^) Nella tabella qui riportata sono state incluse solo alcune delle domande relative alla RUOES: alcuni item sono stati esclusi dall'analisi delle componenti principali, perché riducevano il valore di consistenza interna misurata con l'alpha di Cronbach. Il valore degli item attuali è di 0,524.

Il primo e l'ultimo fattore documentano l'importanza della concezione di RUOES: il primo richiama l'attenzione agli utenti come pratica operativa, il quarto si concentra essenzialmente sull'aspetto di formazione degli operatori diretta a sviluppare questa propensione. Sintetizzando le motivazioni estrinseche, il secondo fattore identifica la necessità di procedure complete e precise come prima caratteristica delle attività di erogazione del servizio, riservando l'aspetto di attenzione all'utenza solo alle attività di *front-office*. Un terzo fattore riassume tutti le domande maggiormente legate all'aspetto economico-finanziario: in modo particolare la ricerca dell'utile di gestione non è incompatibile con un'attenzione alla qualità del servizio; al contrario se reinvestito e se in parte destinato agli incentivi appare come fattore positivo.

11.5. Conclusioni

L'analisi empirica sulla RUOES ha confermato diversi aspetti del modello concettuale presentato in Figura 11.1. L'erogazione di un SPL, al pari dei servizi alla persona, è arricchita dalla consapevolezza nei manager e nei lavoratori che la propria attività ha come destinatario, dall'altra parte della rete, una persona la cui utilità dipende dalla qualità del servizio svolto. Non sono sufficienti le regole e le procedure a garantire *automaticamente* la qualità; allo stesso tempo, gli incentivi economici e di carriera, per quanto necessari, non sono in grado di sostituire il contributo che la concezione di RUOES ha sulla pratica dell'*extra-effort* nelle attività operative. I manager, infine, concordano sulla necessità di favorire scelte aziendali che valorizzino e stimolino la RUOES. In conclusione, si tratta di un dato importante anche rispetto ai tentativi di riforma del settore in corso in Italia. Organizzazioni del settore meritoriamente orientate al miglioramento, tra le diverse performance di sistema, della qualità del servizio potrebbero fallire se non viene esplicitato il legame con l'obiettivo finale dell'efficacia nei confronti degli utenti. I risultati discussi in questo capitolo mostrano che, per quanto i modelli proprietari e organizzativi così come anche la regolamentazione e la struttura del mercato siano fattori di contesto importanti, esistono caratteristiche dei singoli lavoratori e manager che possono «fare la differenza».

Appare quindi particolarmente opportuno permettere sperimentazioni nei modelli istituzionali, lasciando agli operatori e agli enti con-

cedenti la responsabilità di selezionare la forma di impresa che più favorisce la struttura motivazionale che abbiamo descritto come RUOES. Al contempo, l'azienda può accompagnare la propensione al servizio dei propri manager e dipendenti impegnati nell'O&M progettando – anche per il personale operativo – interventi di formazione centrati sul tema del rapporto con gli utenti e recependo i risultati dei benchmarking sulla qualità del servizio.

Riferimenti bibliografici

- François P. (2002), «Not-for-profit Provision of Public Services», *CMPO Working Paper Series 03/060*.
- François P. (2007), «Making a Difference», *The RAND Journal of Economics*, 38 (3), pp. 714-732.
- Grout P., Yong M.J. (2003), «The Role of Donated Labour and Not for Profit at the Public/Private Interface», *CMPO Working Paper Series 03/074*.

Riflessioni conclusive e proposte

Lanfranco Senn

Come dice il termine, i servizi di pubblica utilità devono essere utili al pubblico, cioè ai cittadini e alle imprese; devono servire a dare risposte adeguate alla molteplicità e varietà dei bisogni che le persone e la città (come richiama il titolo di questo volume) esprimono. Una molteplicità che si diversifica per tipo di servizio (*utility*), per fasce di popolazione e di operatori economici, per territori. Dare risposte così complesse e articolate esige che queste siano efficaci, cioè siano in grado di soddisfare oggettivamente la varietà dei bisogni. Per questo anche le forme aziendali, giuridiche e organizzative che assumono i differenti servizi di pubblica utilità devono essere varie e diversificate: altrimenti è automatico che alcuni bisogni («segmenti di domanda», in termini economici) saranno soddisfatti e altri invece non lo saranno.

Purtroppo, in Italia, il dibattito sulle forme da dare ai servizi di pubblica utilità non è mai partito dalla consapevolezza della varietà dei bisogni e ha spesso preteso di cercare una soluzione omogenea e indifferenziata. Al realismo e al pragmatismo necessari per dare risposte efficaci si è preferito anteporre formule ideologiche: così si è assistito a lungo a sterili e aprioristici dibattiti sulla proprietà pubblica o privata delle aziende che devono gestire i servizi, a seconda degli interessi (dell'offerta) in gioco, piuttosto che del soddisfacimento della domanda. Non si è tenuto conto del fatto che se in Italia, in diversi territori, vengono citate *best practices* riconducibili all'una o all'altra visione, ciò non significa elevare tali *best practices* a soluzioni generalizzabili, a favore di una forma contrapposta all'altra, ma piuttosto prendere atto che in situazioni territoriali, insediative, produttive diverse possono esi-

stere soluzioni efficaci diverse. Non a caso, il sottotitolo di questo studio recita «Libertà ed efficacia nei servizi pubblici *locali*». Il «localismo» qui evocato – lungi dall'essere equiparato a confusione e casualità delle soluzioni e comunque da definire realisticamente nei suoi contorni geografici (ad esempio metropolitani, urbani e rurali) – ha un suo valore imprescindibile. La pretesa ideologica – per questo sempre astratta – di trovare formule generalizzabili in presenza di esigenze diversificate si appalesa quindi priva di realismo.

È indubbio che le variabili in gioco – natura dei territori, concentrazione degli insediamenti, disponibilità quali/quantitative delle risorse (acqua, fonti energetiche), efficienza delle Pubbliche Amministrazioni, formazione del management, organizzazione degli utenti – sono tante e combinate in modo diverso. Questo dice l'inevitabile difficoltà di affrontare le singole situazioni: ma più pragmatismo – e più realismo – sono pertanto gli opportuni criteri orientativi per trovare soluzioni efficaci *ad hoc*, di fronte alla varietà e molteplicità della domanda.

Molto spesso le decisioni concrete sulle forme da dare alla gestione dei servizi pubblici sono prese *a priori* in base a posizioni culturali (per non insistere sulla variante assai più critica delle posizioni ideologiche), poiché in realtà manca una conoscenza di tutti i fattori in gioco.

Lo studio svolto ha cercato di mostrare, sia sul piano teorico-metodologico sia su quello empirico, quanto essenziale sia la conoscenza della singola situazione per poter prendere decisioni rispettose delle esigenze degli utenti e dei territori implicati. Evidenziando che gli interessi, i rischi e le opportunità si combinano in molti modi per poter dare risposte efficaci, ma al tempo stesso efficienti, si è evidenziata la delicatezza della *governance* dei servizi di pubblica utilità. Ne è derivata la constatazione e la convinzione che le soluzioni non «di equilibrio» (condivise) tra tutti i fattori in gioco finiscano inevitabilmente per essere di volta in volta meno efficaci (soddisfacenti) e meno efficienti. È emerso implicitamente quanto importante sia la chiarezza e la trasparenza degli interessi dei vari stakeholder in gioco e quanta ambiguità possa derivare dalla presenza di interessi divergenti: in particolare tra gli enti locali che nominano gli amministratori delle società di gestione dei servizi e gli amministratori stessi; tra utenti da una parte – desiderosi di fruire di servizi di qualità a tariffe sostenibili – e amministratori ed enti locali, dall'altra – inevitabilmente impegnati sui fronti rispettivi della redditività delle gestioni e del consenso politico.

Solo la conoscenza reale delle situazioni e la trasparenza consentono di pesare gli interessi in gioco nel trovare le soluzioni, frutto di negoziazioni inevitabili al fine di soddisfare la ricerca di un *bene comune*, troppo spesso trascurato. Ciò comporta una elevata attenzione da porre alle pratiche relazionali e collaborative.

Una parte importante della ricerca è stata dedicata a evidenziare il ruolo delle collaborazioni. È stata messa in luce – anche se solo in alcuni casi studio, in Italia e all'estero – la forte correlazione tra le performance delle società di gestione e l'efficacia per gli utenti dei servizi.

Le «pratiche relazionali e cooperative» vanno curate e organizzate: difficilmente – o solo episodicamente – esse sono solo il frutto della buona volontà degli stakeholder in gioco. Perciò la loro costruzione e manutenzione deve diventare un obiettivo strutturato di ogni politica a favore dei servizi locali di pubblica utilità, individuando forme variabili e creative di dialogo e di confronto. Il caso – ormai divenuto una esperienza di riferimento stabile – più costruttivo in questa direzione è quello inglese di Glas Cymru, applicazione virtuosa della gestione dell'acqua in Galles per i livelli conseguiti di soddisfacimento degli utenti e per l'efficienza economica della gestione del servizio.

La forma societaria di questa esperienza di gestione dei servizi di pubblica utilità – insieme a quelle di altri casi stranieri virtuosi – è quella del non profit. Il vantaggio di questa soluzione – da accostare quindi a quelle più tradizionali e manichee della gestione pubblica o della gestione privata – sembra essere riconducibile al fatto di aver internalizzato tutti gli interessi e i protagonisti in gioco: Amministrazione pubblica, società di gestione, utenti.

Gli spunti offerti dalle esperienze internazionali analizzate hanno orientato la ricerca non solo nella direzione di valutare le migliori formule societarie/organizzative complessive per la gestione dei servizi pubblici locali – pubbliche, private, non profit – ma anche nella direzione di riconoscere in alcune significative esperienze positive italiane tentativi innovativi e creativi, ancorché parziali, di risposta alla complessità del problema. Accanto cioè all'ipotesi di poter prevedere nella futura regolazione dei servizi di pubblica utilità una certa libertà nelle forme organizzative di gestione – con realismo di fronte alla pluralità di situazioni – emerge anche il ruolo dei «tratti di libertà» già introdotti in alcune esperienze.

La vera libertà (o liberalizzazione) nella gestione dei servizi di pubblica utilità è del resto esercitabile solo in presenza di vincoli: norma-

tivi, finanziari, territoriali. È infatti realmente libero – e testimone di pratiche di sussidiarietà, per ricollegarci alla prefazione del volume – ogni tentativo di innovazione e creatività non velleitario, che tenga conto dei limiti in cui ogni gestione ed erogazione di servizi si trova a dover operare. Per questo motivo i tratti di libertà che la ricerca ha tentato di riconoscere in alcune esperienze in corso hanno riguardato aspetti e obiettivi diversi assunti dagli amministratori di diverse società di gestione: obiettivi di efficienza economica, obiettivi di rispetto e valorizzazione del consenso pubblico, obiettivi di collaborazione tra i vari stakeholder interessati.

Un aspetto specifico a cui si è dedicata la ricerca nell'individuazione dei tratti di libertà più promettenti è quello del rapporto – ostico ma inevitabile – tra infrastrutture e servizi. I servizi di pubblica utilità rispondono infatti alla pluralità delle esigenze degli utenti prevalentemente nella fase di *erogazione* dei servizi stessi. Ma è indubbio che il soddisfacimento dell'utenza – in termini di qualità e prezzi/tariffe – presenta come condizione necessaria ancorché non sufficiente, il livello e lo stato dell'infrastrutturazione. I servizi possono infatti essere di buona qualità ed essere erogati a prezzi/tariffe sostenibili solo se le reti infrastrutturali che li rendono possibili ricevono sistematica attenzione: nella loro innovazione tecnologica, nella loro manutenzione, nel monitoraggio della loro efficienza.

In molte situazioni locali – e non è un problema solo italiano – lo stato dell'infrastrutturazione delle reti non è certo ottimale: per la scarsità delle risorse finanziarie disponibili, per la gestione non sempre particolarmente oculata, per l'attenzione non equilibrata che si è talvolta prestata più alla sola fase finale dell'erogazione invece che all'intero ciclo integrato infrastrutture/servizi. Questo ha inevitabilmente condizionato la qualità dei servizi alla quale l'utenza è direttamente interessata. Il problema dell'*integrazione funzionale* tra infrastrutture e servizi pone un problema serio e dibattuto. Vi sono coloro che a ragione indicano l'opportunità di garantire un'integrazione operativa di infrastrutture e servizi: ma tale integrazione verticale solleva la questione della libertà di scelta del fornitore, in quanto molte reti infrastrutturali ricadono nella fattispecie del monopolio naturale.

A fronte di queste argomentazioni vi sono coloro che pertanto si dichiarano a favore di una maggiore concorrenza nell'erogazione dei servizi ma anche nella realizzazione e manutenzione delle infrastrutture (concorrenza *per il mercato*). Cosicché il dibattito si è inestetizzato in

una contrapposizione tra sostenitori del mercato per il mercato e sostenitori del pubblico per il pubblico (in termini di proprietà più che di funzione), senza tenere conto del fatto che il mercato, desiderabile anche in un campo come quello dei servizi di pubblica utilità, è un' *istituzione sociale* e come tale va regolata per evitare distorsioni legate a prezzi e profitti. Anche con riferimento a questo vero problema, si dovrebbero poter esercitare tratti di libertà a seconda delle situazioni. Solo questi tentativi possono infatti consentire assunzioni di responsabilità da parte dei vari stakeholder implicati, nel rispondere alle primarie esigenze degli utenti.

Da queste considerazioni conclusive sui principali risultati della ricerca è possibile trarre alcune sintetiche indicazioni propositive.

1. Nelle future impostazioni normative la libertà di innovare nelle formule societarie/organizzative dei servizi pubblici locali, anche nella forma di una sperimentazione controllata, dovrebbe essere contemplata come un criterio per una vera liberalizzazione del settore in grado di rispondere alla molteplicità e varietà delle situazioni e come criterio di efficacia per il soddisfacimento dell'utenza.

2. In questo campo occorre preoccuparsi di dare maggiore *voce* agli utenti. Oggi questi fanno una grande fatica ad esprimere le loro esigenze e finiscono per esprimerle solo *ex post* in termini di lamentele per gli eventuali disservizi. Non è facile «organizzare» l'utenza e neppure lasciare che essa si organizzi in modo razionale e non velleitario. Ma ogni tentativo in questa direzione dovrebbe essere valorizzato.

3. Le forme societarie/organizzative di gestione dei servizi di pubblica utilità non dovrebbero essere limitate a quelle tradizionali normalmente contrapposte (pubbliche o private), ma ogni sforzo dovrebbe essere fatto per promuovere formule di non profit, in cui i vari interessi in gioco sembrano combinarsi in modo virtuoso ed essere orientati al bene comune.

4. La libertà organizzativa presuppone una seria attività valutativa delle esperienze in corso per segnalare quelle maggiormente virtuose (sia per efficienza che per efficacia). Nella regolazione dei servizi di pubblica utilità un presupposto fondamentale è quello della trasparenza dell'informazione e della conoscenza, per evitare gli effetti distorsivi dell'asimmetria informativa e/o della cattura del regolatore. Per ogni servizio occorre valorizzare in questa prospettiva e in questo compito le esperienze di maggior successo delle Autorità esistenti (energia e gas), promuovendole dove queste non esistono o sono meno efficienti (acqua, rifiuti).

Una società avanzata e moderna si giudica spesso in funzione della sua capacità di mettere al centro l'interesse dei cittadini. Per questo l'efficacia dei servizi di pubblica utilità nel rispondere alle loro aspettative nel modo più responsabile rappresenta una delle sfide di maggiore impegno a cui la ricerca ha cercato di dare il suo contributo.

Gli autori

Paola Garrone è Professore ordinario del Politecnico di Milano, dove insegna Economia dei servizi e delle reti ed Economia e organizzazione aziendale.

Paolo Nardi lavora presso il Dipartimento di Analisi Istituzionale e Management Pubblico dell'Università Bocconi. Si occupa di Economia e governance delle utilities e delle infrastrutture locali.

Giuseppe Cappiello è Professore di Economia e gestione delle imprese all'Università di Bologna.

Luca Geninatti è Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico, Facoltà di Scienze Politiche, Università del Piemonte Orientale.

Luca Guffanti lavora presso lo Studio Sciumé Zaccheo Associati di Milano.

Alberto Sciumé è Professore ordinario in Materie giuridiche, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia.

Lanfranco Senn è Professore Ordinario di Economia Regionale all'Università Bocconi, dove è direttore del CERTET. È Presidente di Metropolitana Milanese SpA.