

Raffaella Cassano

**ACCOUNTABILITY
E STAKEHOLDER
RELATIONSHIP NELLE
AZIENDE PUBBLICHE**

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Raffaella Cassano

**ACCOUNTABILITY
E STAKEHOLDER
RELATIONSHIP NELLE
AZIENDE PUBBLICHE**

FrancoAngeli

Il presente volume è stato sottoposto a referaggio.

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni
della licenza d'uso previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.*

*A mio marito, Daniele
Ai miei figli, Tommaso e Leonardo*

INDICE

Prefazione	pag.	9
1. Responsabilità e ruolo dell'azienda pubblica	»	11
1.1. Il sistema delle aziende pubbliche: caratteri evolutivi	»	11
1.2. Il modello manageriale delle aziende pubbliche	»	17
1.3. Lo <i>stakeholder relationship management</i>	»	24
1.4. Il ruolo dell'ente locale nel governo della complessità	»	28
2. Stakeholder relationship e trasparenza	»	35
2.1. Sviluppo e sostenibilità nella pubblica amministrazione	»	35
2.2. Il ciclo di gestione della performance ai sensi del d.lgs. n. 150/2009	»	41
2.2.1. Definizione e assegnazione degli obiettivi e collegamento con le risorse	»	49
2.2.2. Il collegamento tra obiettivi e allocazione delle risorse	»	50
2.2.3. Il monitoraggio in corso di esercizio e l'attivazione di eventuali interventi correttivi	»	52
2.2.4. La misurazione e la valutazione della performance, organizzativa e individuale	»	53
2.2.5. La valorizzazione delle performance e il ricorso ai sistemi premianti	»	55
2.2.6. La rendicontazione dei risultati	»	56
2.3. La disciplina della trasparenza nelle relazioni con gli stakeholder	»	57
2.4. Trasparenza e <i>performance</i> nella pubblica amministrazione	»	60
3. Accountability ed efficacia della comunicazione nelle aziende pubbliche	»	63
3.1. La comunicazione nelle aziende pubbliche	»	63

3.2. I paradigmi di efficacia della comunicazione	pag.	66
3.3. La comunicazione integrata nel piano di comunicazione	»	71
3.3.1. I destinatari principali della comunicazione	»	73
3.3.2. Gli obiettivi della comunicazione	»	74
3.3.3. La scelta degli strumenti di comunicazione	»	77
3.4. L' <i>accountability</i> e il governo dell'ente pubblico	»	79
3.5. Le modalità di veicolazione delle informazioni	»	81
4. La comunicazione telematica dei comuni italiani	»	84
4.1. Il contesto di riferimento	»	84
4.2. La comunicazione e lo <i>stakeholder engagement</i>	»	90
4.2.1. L'accessibilità e usabilità dell'informazione	»	91
4.2.2. La struttura della home page e del sito	»	94
4.2.3. I rapporti con i cittadini	»	99
4.2.4. Le informazioni sull'amministrazione	»	102
4.3. Il sistema di comunicazioni su obiettivi e performance	»	105
4.3.1. La comunicazione sugli obiettivi: i documenti di pianificazione	»	108
4.3.2. La comunicazione sugli obiettivi: i documenti di programmazione	»	112
4.3.3. La comunicazione sulle <i>performance</i> : report periodici e stati di avanzamento delle attività	»	116
4.3.4. La comunicazione sulle <i>performance</i> : documentazione consuntiva	»	119
4.4. Il rapporto sulla trasparenza informativa	»	121
4.4.1. Operazione Trasparenza: le informazioni sull'organizzazione e sui procedimenti	»	127
4.4.2. Operazione Trasparenza: le informazioni sul personale	»	129
4.4.3. Operazione Trasparenza: le informazioni relative ad incarichi e consulenze	»	132
4.4.4. Operazione Trasparenza: le informazioni sulla gestione economico-finanziaria delle aziende partecipate	»	135
4.5. La trasparenza della comunicazione: il quadro d'insieme	»	137
5. L'efficacia della comunicazione web dei comuni italiani	»	143
5.1. Le variabili qualificanti la comunicazione telematica	»	143
5.2. Valutazione su <i>stakeholder engagement</i>	»	147
5.3. Valutazione su obiettivi e <i>performance</i>	»	153
5.4. Valutazione su operazione trasparenza	»	156
Bibliografia	»	163

PREFAZIONE

I numerosi interventi normativi e la crescente consapevolezza dell'importanza di attivazione di durevoli relazioni positive tra enti pubblici, cittadini, altre strutture della pubblica amministrazione e imprese, hanno imposto un processo di modernizzazione della gestione delle aziende pubbliche. In particolare, da più di un ventennio, le pubbliche amministrazioni sono chiamate a fronteggiare un complesso processo di cambiamento che investe tutte le sfere della vita aziendale: economica, sociale, ambientale, politico-culturale.

Il processo evolutivo sopra richiamato ha coinvolto la *governance*, i sistemi informativi e di *accountability*, i contenuti e le modalità di divulgazione delle informazioni e, più in generale, la cultura interna d'azienda. Allo stesso modo, i comportamenti dei cittadini e di tutti gli stakeholder principali della PA evidenziano difformità nello spazio e nel tempo, in relazione alle situazioni cogenti caratterizzanti l'ambiente di riferimento e ai mutamenti sociali ed economici intervenuti.

Le aziende pubbliche italiane sono pertanto state oggetto di un complesso processo di cambiamento gestionale, coinvolgente tutti gli operatori, associato a riforme normative, e diretto a migliorare le condizioni di efficacia e di managerialità delle diverse unità operative.

Nel citato ambito, ha assunto crescente rilievo il ricorso ad un approccio comunicazionale improntato alla trasparenza e alla valorizzazione delle condizioni d'efficacia nella *stakeholder relationship*. Siffatto processo trova un valido riferimento nel d.lgs. n. 150/2009, e successive modificazioni e integrazioni, con cui si afferma l'importanza di assunzione di comportamenti comunicazionali trasparenti e orientati a creare un collegamento di-

retto tra pubblica amministrazione e cittadini, al fine di migliorarne le relazioni e il dialogo. L'effetto congiunto degli interventi normativi, dell'affermazione di un concetto integrato di responsabilità (amministrativa, economica, sociale e ambientale) e della valorizzazione delle relazioni con gli stakeholder ha, dunque, rimarcato il ruolo della comunicazione esterna di carattere istituzionale delle aziende pubbliche, promuovendo tempi e contenuti informativi sempre più rispondenti alle attese conoscitive e valutative degli interlocutori rilevanti. In proposito, assume rilievo la pianificazione della comunicazione, volta a definire le strategie, i ruoli, le regole e le procedure idonee a dare attuazione agli interventi normativi, nell'ambito di processi integrati e coordinati di comunicazione istituzionale.

Il presente volume persegue l'obiettivo di approfondire i collegamenti tra *accountability* e *stakeholder relationship* nelle aziende pubbliche. In particolare, l'analisi considera, dapprima, la responsabilità e il ruolo dell'azienda pubblica, le attese riposte nella stessa in termini di contributo alla sostenibilità, l'importanza della trasparenza nelle relazioni con gli stakeholder e la funzione al riguardo attribuibile al sistema di misurazione e valutazione delle *performance* pubbliche. Successivamente, si analizzano i paradigmi rilevanti per una comunicazione efficace, costantemente in grado di contribuire all'affermazione di positive relazioni con i differenti interlocutori sociali, nel rispetto dei necessari requisiti di trasparenza, rilevanza, imparzialità e parità di accesso all'informazione.

L'ultima parte del volume sviluppa un'indagine empirica, volta a verificare la situazione esistente in termini di *web communication* degli enti pubblici locali italiani. La scelta dei comuni quale correlato empirico risponde ad esigenze di omogeneità delle aziende considerate, di confrontabilità spaziale delle diverse risultanze, anche in considerazione dei rapporti di prossimità con il cittadino e di rilevanza sociale. Al riguardo, gli ultimi due capitoli del volume riportano i principali risultati dell'analisi dei siti internet dei comuni italiani capoluogo di Regione, tesa ad accertare dapprima il grado di diffusione e di accessibilità delle informazioni e, successivamente, ad esprimere una valutazione di merito sul grado di *compliance*, aggiornamento e completezza espositiva.

L'autore desidera manifestare sincera riconoscenza e gratitudine alla professoressa Daniela Salvioni per i continui e numerosi stimoli alla ricerca e per i preziosi suggerimenti nella stesura del presente volume.

1. RESPONSABILITÀ E RUOLO DELL'AZIENDA PUBBLICA

1.1. Il sistema delle aziende pubbliche: caratteri evolutivi

Negli ultimi anni l'esigenza di recupero di efficacia nelle relazioni con gli stakeholder – cui consegue il riallineamento dei processi gestionali – sta divenendo una priorità, non più soltanto per le aziende di diritto privato ma, alla luce delle più recenti riforme normative e accadimenti sociali, anche per le aziende di diritto pubblico¹.

La necessità di valorizzazione di tutti gli attori sociali è particolarmente evidente in un contesto globalizzato, come quello attuale, caratterizzato da significative aperture dei mercati, forte competitività, servizi concorrenziali di nuova generazione ad elevato contenuto tecnologico ed informatico.

Nel citato contesto, l'azienda pubblica è connessa all'esistenza di bisogni di carattere collettivo e individuale relativi al contesto sociale, territoriale ed economico in cui si colloca. Nello specifico, i bisogni della collettività possono essere più strettamente personali, legati alla richiesta di determinati beni o servizi, ovvero più generali e collettivi, quali la difesa del territorio, la sicurezza pubblica, la sanità, i trasporti.

¹ «Dopo decenni di sostanziale immobilismo, gli anni Novanta hanno visto un susseguirsi di provvedimenti legislativi tesi a modificare il funzionamento delle amministrazioni nell'ottica della modernizzazione, del recupero di efficienza, del miglior servizio ai cittadini. Si è assistito, inoltre, ad una progressiva fase di decentramento amministrativo, orientato a ridefinire le competenze di Stato, regioni, province e comuni. Lo Stato è preposto essenzialmente a funzioni di indirizzo e di coordinamento con riferimento agli obiettivi di programmazione economica nazionale, mentre, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle comunità sono stati riservati alle regioni e agli enti locali, in virtù del principio di sussidiarietà». Franzoni S. (2004), *La corporate governance nell'ente locale*, FrancoAngeli, Milano.

All'ampliamento dei confini di confrontabilità, come conseguenza della globalizzazione e delle relazioni internazionali tra i sistemi socio-politici, dei mercati e dei beni/servizi erogati, si associa altresì una profonda riconsiderazione del ruolo delle aziende pubbliche sul territorio quali soggetti preposti alla soddisfazione degli utenti, per mezzo dello sfruttamento di risorse pubbliche.

In effetti, la programmazione, la predisposizione e l'erogazione di servizi funzionali al soddisfacimento dei bisogni della collettività rappresenta uno dei principali aspetti su cui si basa il giudizio dei cittadini nei confronti dell'operato delle aziende pubbliche nei diversi ambiti territoriali.

Il progresso dei sistemi economici ha, in effetti, comportato: da una parte, la modificazione dell'approccio di *governance*, in relazione all'esigenza di recuperare l'equità, la responsabilità e la sostenibilità nei comportamenti; dall'altra parte, la crescita dei gruppi di interlocutori sociali di rilievo per il successo aziendale.

In particolare, i processi gestionali necessitano l'adozione di una logica orientata ad una maggiore coerenza: da un lato, tra risorse pubbliche disponibili, razionalizzazione delle attese degli stakeholder e obiettivi; dall'altro lato, tra momenti strategici e operativi.

Dal punto di vista degli interlocutori sociali di rilievo, il cambiamento in atto si correla a molteplici fenomeni, tra cui assumono specifico rilievo: una maggiore considerazione degli stakeholder come conferenti delle risorse primarie limitate; una più ampia autonomia di scelta da parte degli stakeholder/cittadini tra molteplici aziende di servizi pubblici tra loro concorrenti; una migliore consapevolezza del ruolo degli stakeholder/utenti all'interno dell'ambiente socio-economico; una nuova concezione dello stakeholder/cliente inteso come attore protagonista nella definizione delle condizioni critiche per il successo delle aziende pubbliche.

La soddisfazione degli interlocutori sociali di riferimento, peraltro sempre più esigenti e informati, condiziona la capacità di acquisire durevoli consensi e di accrescere conseguentemente la stabilità politico-gestionale, con evidenti implicazioni anche in termini di approvvigionamento di risorse.

La maggiore attenzione dedicata agli stakeholder comporta modificazioni nell'approccio di governo, in relazione all'esigenza di razionalizzazione della rilevanza dei diversi servizi, della sempre più stretta integrazione tra responsabilità economica, sociale ed ambientale, dell'enfatizzazione

dell'importanza insita nell'attivazione di strumenti e di processi di monitoraggio e di rendicontazione.

In sintesi, nell'ultimo decennio, l'evoluzione del contesto competitivo ha sempre più enfatizzato l'opportunità di affermare un concetto di *governance* pubblica secondo cui:

- solo le aziende in grado di rispondere adeguatamente ai bisogni espressi dall'ambiente e dagli stakeholder nel rispetto dei necessari requisiti di economicità, riportano ampie e durevoli potenzialità di successo e significative prospettive di contribuzione allo sviluppo sostenibile di un territorio;
- l'efficace interazione con tutte le classi di stakeholder condiziona la capacità di ottenimento di consensi e di risorse quali-quantitativamente adatte a sostenere lo sviluppo aziendale, con effetti sull'ottimizzazione dei risultati economici nel tempo e del valore creato in favore degli stakeholder.

I citati cambiamenti hanno determinato la diffusione di un nuovo concetto di *governance* dell'azienda pubblica, incentrato su un approccio manageriale, atto a valorizzare la soddisfazione dei bisogni pubblici nel rispetto della complessa interdipendenza tra *performance* economiche, sociali ed ambientali.

Nello specifico, le aziende pubbliche operano per il benessere sociale, mediante i processi di produzione e di consumo per la cessione di beni, materiali e immateriali, atti a soddisfare bisogni pubblici.

Le finalità delle aziende pubbliche superano la mera logica economica e si ampliano alle molteplici e differenziate istanze di tutte le classi di aziende, per le quali è possibile affermare più correttamente, le condizioni di "soddisfazione dell'utenza" in ottica di ottimizzazione vincolata dell'equazione del reddito².

L'attitudine alla massimizzazione dei presupposti di efficacia si riscontra nei processi in corso che mirano a riqualificare i criteri e i sistemi gestionali per le aziende pubbliche locali traendo ispirazione dai principi dell'economia aziendale. In effetti, si enfatizza, lo sviluppo di condizioni di

² Brondoni S.M. (1999), "Comunicazione pubblica e soddisfazione dell'utente. I paradigmi relazionali di efficacia e di efficienza", in Brondoni S.M. (a cura di), *La comunicazione nell'azienda pubblica*, Giappichelli, Torino.

funzionamento capaci di favorire l'impiego delle risorse pubbliche secondo logiche di efficacia, efficienza ed economicità³.

La collettività e le aziende operanti sul territorio avanzano continue richieste di servizi ponendo l'attività svolta dalle aziende pubbliche al centro di molteplici azioni, responsabilità e risultati.

L'andamento dei bisogni ha subito notevoli trasformazioni nel corso degli anni, in concomitanza e condizionate dalle evoluzioni sociali, economiche e culturali del nostro Paese. Del pari, anche le aziende pubbliche, risentendo delle evoluzioni circostanti sotto il profilo sociale, economico, culturale e politico, hanno a loro volta vissuto nel corso degli anni profonde trasformazioni. A titolo esemplificativo, si pensi all'azienda Stato che partendo da un modello di "Stato del diritto", ovvero un'azienda con prevalente ruolo di regolatore normativo per i rapporti tra gli individui e tra questi e l'intera comunità, ha successivamente assunto un ruolo di produttore ed erogatore di beni e servizi collettivi. In tale passaggio lo Stato ha la funzione primaria di distributore della ricchezza in ottica egualitaria, secondo un avanzato modello di Stato noto come "Stato sociale del benessere" (*Welfare State*).

In seguito alle profonde carenze riscontrate in termini di produttività, efficacia, efficienza ed economicità, dagli anni Novanta del secolo scorso si assiste ad un susseguirsi di provvedimenti legislativi tesi a modificare il funzionamento delle amministrazioni nell'ottica della modernizzazione, del recupero di efficienza, del miglior servizio ai cittadini. Parallelamente si avvia una progressiva fase di decentramento amministrativo, orientato a ristabilire le competenze di Stato, regioni, province e comuni.

Lo Stato è preposto essenzialmente a funzioni di indirizzo e di coordinamento con riferimento agli obiettivi di programmazione economica nazionale, mentre, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura

³ «Volendo esplicitare una definizione generale di efficacia è possibile affermare che con siffatto termine si intende rappresentare la capacità di ottenere gli effetti desiderati. Ne deriva la possibilità di evidenziazione di due componenti fondamentali:

– da una parte, l'esistenza di specifiche attese con riguardo a definiti fenomeni e/o comportamenti;

– dall'altra parte, l'attitudine ad orientare i fenomeni ed i comportamenti in modo tale da ottimizzare le modalità di raggiungimento degli effetti sperati.

Quanto sopra esposto, sottolinea l'importanza dell'efficacia quale presupposto essenziale di indirizzo dell'attività d'impresa, dato il convergere nella stessa di molteplici interessi, nonché considerata la stretta interdipendenza tra soddisfacimento delle attese interne ed esterne e comportamenti gestionali». Salvioni D.M. (1997), *Il sistema di controllo della gestione*, Giappichelli, Torino, p. 1.

degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle comunità sono demandati alle regioni e agli enti locali, in virtù del principio di sussidiarietà.

Alle regioni, in qualità di enti di governo di livello superiore rispetto agli altri enti compresi nel territorio di riferimento, è affidato l'esercizio di funzioni di programmazione, di indirizzo e di coordinamento, di vigilanza e di riparto delle risorse, salvo il presidio e l'intervento su ambiti espressamente previsti dalla legge (istituzionale, sociale, economico e territoriale).

Le province, in quanto enti intermedi e di collegamento tra la regione e il comune, assumono compiti di programmazione e di coordinamento tra gli enti ad esse riferiti.

Il comune è investito della titolarità di specifiche funzioni, attribuitegli dallo Stato o dalle regioni, con ampi spazi di autonomia decisionale nell'ambito di specifici vincoli di carattere generale, rispondendo direttamente della bontà delle proprie scelte verso la collettività e il territorio.

Il progressivo processo di decentramento amministrativo, teso in primo luogo ad eliminare alcune condizioni che impedivano ai servizi pubblici di essere gestiti con criteri che assicurassero un corretto uso delle risorse tenuto anche conto delle peculiarità territoriali, ha avuto la massima espressione con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001⁴.

Il citato intervento normativo ha profondamente innovato l'assetto istituzionale ridisegnando i rapporti tra amministrazione centrale ed autonomie locali.

In effetti, la riforma menzionata è intervenuta sul precedente schema gerarchico di relazioni e subordinazioni esistenti ai diversi livelli territoriali, dove lo Stato era posizionato al vertice e inglobava i restanti enti.

⁴ Con la legge costituzionale n. 1/1999 viene modificata la forma di governo delle regioni, in particolare gli articoli 121, 122, 123 della Costituzione. Dopo anni di dibattiti politici si giunge all'approvazione della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, che modifica sostanzialmente il riparto delle funzioni legislative, regolamentari e amministrative tra Stato e regioni. In special modo, gli articoli che hanno subito le principali modifiche sono stati:

– articolo 114, il quale afferma che: «La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato. I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione [...]», ponendo quindi sullo stesso piano (equiordinazione) regione e Stato (entrambi con potere a legiferare);

– articolo 117, in cui, tra l'altro, si riparte la potestà legislativa equiparata tra Stato e regioni (potestà esclusiva, concorrente e residuale) nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;

– articolo 118, che attribuisce le funzioni amministrative ai comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;

– articolo 119, che definisce per gli enti locali l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

La norma non prevede più un'articolazione interna degli enti territoriali ma li equipara rispetto alle specifiche autonomie assegnate.

La riforma del Titolo V della Costituzione si inserisce nel progetto di evoluzione della pubblica amministrazione che ha visto una notevole produzione normativa tesa ad avviare il processo di modernizzazione delle aziende pubbliche. Il meccanismo di mercato in cui esse operavano non assicurava un adeguato grado di competizione, indispensabile ad alimentare la validità dell'alternativa. Contemporaneamente si attribuisce maggiore enfasi, nella logica del diritto pubblico, ai basilari principi dell'economia aziendale, con la valorizzazione delle relazioni tra risorse, attività e risultati in un'ottica di economicità, efficacia ed efficienza.

A partire dall'inizio di questo secolo, nella gestione delle aziende pubbliche assume rilevante importanza: da un lato, il corretto ed efficiente impiego delle risorse pubbliche per l'ottimizzazione delle *performance* in favore della collettività di riferimento; dall'altro lato, la scelta di modalità e di strumenti gestionali diretti ad agevolare l'interazione con i diversi stakeholder, sia a livello di fruizione dei diversi servizi, sia in termini di trasparenza e rendicontazione sull'operato aziendale. In tale ambito, si hanno numerosi interventi normativi volti a promuovere l'innovazione delle amministrazioni, in favore di una relazione più diretta con gli utenti dei servizi e, più in generale, con tutti gli stakeholder rilevanti.

Nello specifico gli interventi legislativi hanno interessato tutti gli ambiti di azione della pubblica amministrazione, riconducibili sinteticamente alle aziende, ai cittadini e ai mercati. In Tabella 1.1 si riporta una panoramica dei principali interventi riformatori per quanto concerne la *governance* e la comunicazione istituzionale della pubblica amministrazione.

Tab. 1.1 – Le principali innovazioni legislative nella governance e nella comunicazione della pubblica amministrazione

Riferimento normativo	Novità introdotta
L. n. 142/1990 (art. 113 del Testo Unico sugli Enti Locali n. 267/2000)	Gestione in economia; Concessione a terzi; Azienda speciale; Istituzione società per azioni.
L. n. 498/1992	Introduzione delle Società per azioni (anche a capitale misto);
D.l. n. 29/1993	Introduzione sistemi informativi nella Pubblica Amministrazione come strumento essenziale per accrescerne efficienza, razionalizzare i costi e fornire servizi efficaci

(continua)

(segue)

D.l. n. 39/1993	Istituzione A.I.P.A. (Autorità Informatica nella PA)
D.p.c.m. 5 settembre 1995	Realizzazione della R.U.P.A. (rete Unitaria della PA)
L. n. 59/1997 (Bassanini 1) L. n. 127/1997 (Bassanini Bis) L. n. 191/1998 (Bassanini ter) L. n. 50/1999 (Bassanini quater)	Riforma della PA che introdusse il federalismo territoriale, compatibilmente alla Costituzione Italiana; Avvio intensivo delle nuove tecnologie nella pubblica amministrazione con valore strategico
L. n. 448/2001 (Finanziaria 2001)	Obbligatorietà della gara per l'affidamento dei Servizi pubblici (per società non interamente pubbliche); Contratto di servizio; Separazione tra gestione della rete e erogazione del servizio; Distinzione tra servizi a rilevanza industriale e non privi di rilevanza industriale
L. n. 326/2003 (Finanziaria 2004)	Distinzione tra servizi a rilevanza economica e privi di rilevanza economica; Divieto di conferire la proprietà delle reti a società miste (solo a società pubbliche); Possibilità di affidare il servizio direttamente a società comunali, in alternativa all'affidamento tramite gara; Divieto di partecipare a gare per l'affidamento di servizi pubblici per società che erogano servizi in regime di affidamento diretto
D.lgs. n. 42/2005	Istituito il Sistema Pubblico di Connettività (in sostituzione della R.U.P.A.)
D.lgs. n. 82/2005	Emanato il C.A.D. (Codice Amministrazione Digitale). Costituisce un corpo organico di disposizioni che presiede all'uso dell'informatica come strumento privilegiato nei rapporti tra la pubblica amministrazione italiana e i cittadini dello stato.
D.l. n. 112/2008	Per i servizi a rilevanza economica di proprietà pubblica si prevede l'affidamento della gestione a società a capitale interamente pubblico mediante procedura di gara a imprenditori o società: direttamente a società miste o pubbliche.
D.lgs. n. 150/2009 in attuazione della L. n. 15/2009	Riforma Brunetta della PA: ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza della PA
Delibera Civit n. 105/2010	Linee guida per la predisposizione del programma triennale sulla trasparenza e l'integrità
D.lgs. n. 235/2010	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale,
D.lgs. n. 33/2013	Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni

1.2. Il modello manageriale delle aziende pubbliche

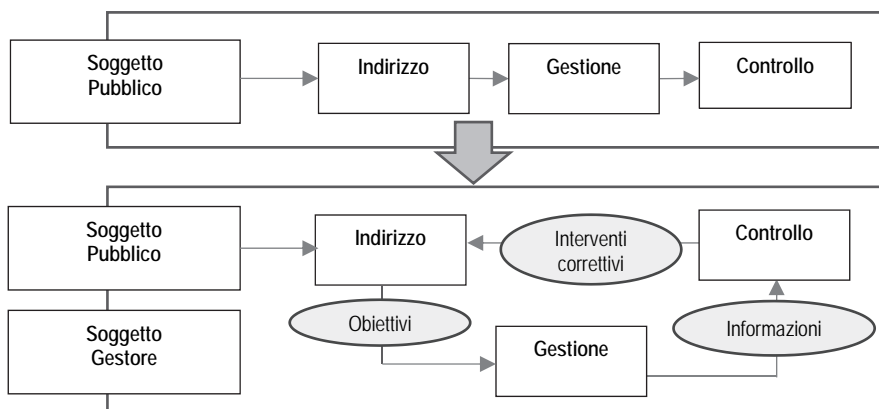
L'evoluzione normativa e gestionale che ha interessato le aziende pubbliche italiane è stata particolarmente ampia, con processi di privatizzazione, di gestione esterna dei servizi di pubblica utilità, la valorizzazione del

ruolo di regolazione degli enti territoriali e la trasformazione dei rapporti tra questi ultimi e i cittadini.

In meno di un decennio, si è passati da forme di gestione dei servizi di pubblica utilità ricadenti completamente sotto la responsabilità politica ed organizzativa dei diversi enti (era il caso, ad esempio, della gestione attraverso le cosiddette “aziende municipalizzate”), all’adozione di modalità di erogazione totalmente esternalizzate (aziende speciali e/o società di diritto privato), in cui l’erogazione dei servizi è affidata a soggetti indipendenti (“gestori” di proprietà pubblica o privata), con la finalità di rendere esecutivi i presupposti di efficacia nell’ambito di realtà con proprie linee guida strategiche in ambito economico, sociale e ambientale.

La nuova strutturazione delle funzioni e delle responsabilità fondamentali per l’erogazione dei servizi pubblici ha comportato, una separazione tra la funzione di indirizzo e controllo e quella di gestione (Figura 1.1) che precedentemente erano tutte accentrate nella pubblica amministrazione⁵, nonché l’introduzione di norme e regolamenti volti a garantire la trasparenza informativa e comportamentale mediante le comunicazioni istituzionali.

Fig. 1.1 – L’evoluzione della governance delle aziende pubbliche



L’evoluzione nella *governance* delle aziende pubbliche si riflette in primo luogo sulla tipologia degli stakeholder rilevanti e sulla gestione delle relazioni interne, ma anche esterne all’azienda. In particolare, il soggetto

⁵ Borgonovi E. (2002), “Nuovo scenario per gli enti locali”, *Azienda Pubblica*, n. 1-2.

pubblico rileva in misura crescente la necessità di creare un filo diretto e trasparente con i propri utenti/cittadini.

In effetti, si assiste ad un parallelo processo evolutivo teso a creare le infrastrutture tecnologiche e normative per orientare l'amministrazione pubblica a procedure e azioni più snelle (meno burocratizzate), più tempestive, efficaci e più trasparenti. A partire dal 2005, con l'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale, e successivamente nel 2010 con la costituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit) – da novembre 2012 Autorità nazionale anti corruzione (Anac) – le tematiche della trasparenza, dell'integrità delle informazioni e dell'informatizzazione della pubblica amministrazione divengono il perno centrale attorno al quale ruoteranno le principali successive riforme.

I modelli gestionali degli ultimi anni, prevedono l'affidamento dei servizi pubblici a soggetti aziendali di diritto privato che rientrano pienamente nella categoria delle imprese, dove l'orientamento alla massimizzazione del profitto potrebbe prevalere rispetto alla garanzia di fornire il servizio anche in condizioni non economicamente profittevoli⁶. Tale situazione induce all'elaborazione di due dispositivi giuridico-amministrativi atti a regolare, responsabilmente e in modo trasparente, le tipologie di rapporti di esternalizzazione e privatizzazione: il “contratto di servizio” e la “carta dei servizi”. Il primo documento è orientato a regolare il rapporto tra soggetto pubblico e soggetto gestore, mentre il secondo ha la finalità di disciplinare le relazioni tra il soggetto gestore e i cittadini/utenti⁷.

⁶ Giannessi, nel suo contributo del 1980, “Introduzione del concetto di azienda pubblica”, in *Saggi di Economia Aziendale in onore di Gino Zappa*, Giuffrè, Milano, p. 1098, precisa che «volendo concludere la disamina relativa all'interpretazione del concetto di azienda pubblica, si può affermare che questa, malgrado la sua esplicita qualificazione di pubblica e l'opinione diffusa che gli unici criteri di gestione delle attività pubbliche siano quelli politico-sociali, deve essere considerata un'azienda come tutte le altre ed avere, di conseguenza, un fondamento in termini di equilibrio economico a valere nel tempo». Sull'approccio sistemico ai fenomeni aziendali, riferibili anche ai comuni, Bertini osserva “il carattere sistematico dell'azienda dipende dalla stessa natura delle operazioni di gestione che risultano intimamente legate tra loro da un rapporto del tipo “da causa ad effetto”. Nel loro insieme tutte le manifestazioni del mondo aziendale costituiscono un corpo unico di fenomeni retti da leggi identiche e orientati verso fini comuni. Si delinea pertanto una struttura di ordine superiore alla quale è possibile dare il nome di sistema. Tale struttura è dinamica, nel senso cioè che si rinnova continuamente per effetto del mutare dei vincoli interni e delle condizioni ambientali. Bertini U. (1977), *Il sistema d'azienda*, Giappichelli, Torino, p. 16.

⁷ In origine il contratto di servizio era finalizzato a garantire il controllo dei soggetti gestori da parte delle pubbliche amministrazioni e a prevenire eventuali situazioni non espres-