

Luigi Fici

**I SERVIZI PUBBLICI
LOCALI:
UN MODELLO
DI GOVERNANCE
MULTIDIMENSIONALE**

**I risultati di una ricerca
empirica**

FrancoAngeli

*Collana di studi economico-aziendali
«Alberto Riparbelli»*

COLLANA DI STUDI ECONOMICO-AZIENDALI «ALBERTO RIPARBELLI»

RESPONSABILE: Prof. SERGIO TERZANI

Questa collana vuole rappresentare la continuità scientifica e di pensiero con il Maestro Alberto Riparbelli che, a trent'anni dalla Sua scomparsa, resta ancora una Guida indimenticabile per tutti i Suoi allievi.

L'iniziativa qui promossa intende offrire a tutta la comunità scientifica una testimonianza della serietà, dedizione e impegno che accomunano dottori di ricerca, ricercatori e docenti, educati secondo gli insegnamenti del Maestro, ad individuare, indagare e sviluppare le tematiche proprie delle discipline aziendali.

L'ampia esperienza in questo campo già maturata è una tangibile dimostrazione che l'«eredità» del Maestro non è andata dispersa. Proprio per accogliere le sue «diramazioni», la collana ospiterà gli studi prodotti da allievi che operano in varie Sedi universitarie. La tradizione della Scuola potrà dunque proseguire, formando sempre nuovi discepoli.

I volumi pubblicati in collana sono sottoposti a referaggio.

1. LUIGI FICI, *Il controllo di gestione negli atenei. Dalla valutazione al governo aziendale* (2001)
2. MASSIMO CECCHI, *Strategie e sistemi di controllo. Uno schema di analisi* (2001)
3. GIOVANNI BRONZETTI, *L'outsourcing. Uno strumento di pianificazione strategica. Analisi delle principali applicazioni nel sistema bancario italiano* (2001)
4. GIOVANNI LIBERATORE, *Nuove prospettive di analisi dei costi e dei ricavi nelle imprese alberghiere* (2001)
5. GIOVANNI LIBERATORE, *Pianificazione e controllo delle aziende di trasporto pubblico locale. Problematiche di misurazione della performance* (2001)
6. MASSIMO CECCHI, *La procedura di consolidamento* (2002)
7. MASSIMO BRAGANTI-NICCOLÒ PERSIANI (a cura di), *Il controllo di regolarità amministrativo-contabile sulle procedure delle aziende sanitarie ed ospedaliere* (2002)
8. NICCOLÒ PERSIANI (a cura di), *Il controllo di gestione nelle sedi consolari del Ministero degli Affari Esteri* (2002)
9. GIOVANNI BRONZETTI, *Le imprese di gestione aeroportuale. Aspetti di pianificazione e controllo* (2002)
10. MARCELLA MULAZZANI (a cura di), *Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale negli enti locali* (2002)
11. SERGIO TERZANI, *Il sistema dei bilanci* (2002)
12. NICCOLÒ PERSIANI, *Modelli di programmazione e sistemi di controllo interno nella Pubblica Amministrazione* (2002)
13. MARCO FAZZINI, *La valutazione delle aree strategiche di affari in un'ottica integrata* (2003)
14. MARCELLA MULAZZANI-ELENA GORI, *Il bilancio generale e i finanziamenti dell'Unione Europea* (2003)
15. NICCOLÒ PERSIANI, *La governance del gruppo di imprese di servizi pubblici locali* (2003)
16. LUIGI FICI, *Sistemi di costing per le aziende di telecomunicazioni* (2003)
17. MARCELLA MULAZZANI (a cura di), *Il project financing negli enti locali* (2004)
18. MARCO FAZZINI, *L'applicazione dell'impairment test agli intangibile assets. Un confronto fra i principi contabili internazionali* (2004)
19. ELENA GORI, *La pianificazione e il controllo strategico nelle aziende ospedaliere pubbliche* (2004)
20. LUIGI FICI, *Governance interna, esterna e inter-istituzionale negli enti locali* (2004)
21. LUCA BAGNOLI, *Quale responsabilità sociale per l'impresa?* (2004)
22. MASSIMO VALERI, *I progetti innovativi per la tutela ambientale nelle strategie di impresa* (2004)
23. MASSIMILIANO BONACCHI, *Aziende multi-utility e misurazione delle prestazioni* (2004)
24. MASSIMO CECCHI, *Economia dei gruppi e delle aggregazioni aziendali* (2005)
25. MATTEO POZZOLI, *Principi contabili ed enti locali. La prospettiva internazionale* (2005)

26. GIOVANNI LIBERATORE, *La valutazione delle PMI* (2005)
27. FABIO CIAPONI, *Il controllo di gestione delle imprese vitivinicole* (2005)
28. MARCO FAZZINI, *Aggregazioni, accordi e alleanze tra imprese* (2006)
29. MARCELLA MULAZZANI (a cura di), *I servizi pubblici locali di distribuzione del gas. Problemi economico-aziendali* (2006)
30. GIACOMO MANETTI, *Il triple bottom line reporting. Dal coinvolgimento degli stakeholder alle verifiche esterne* (2006)
31. ANNA LIA SCANNERINI, *Elementi di pianificazione e controllo per i Professional Congress Organizer* (2006)
32. FRANCESCO DAINELLI, *Il sistema di programmazione e controllo del museo* (2007)
33. ALBERTO ROMOLINI, *Accountability e bilancio sociale negli enti locali* (2007)
34. SIMONE TERZANI, *Controllo di gestione nelle imprese di alta moda* (2007)
35. MARCO FAZZINI, *Le alleanze strategiche fra compagnie aeree. Processi operativi, strumenti di controllo e misurazione delle performances* (2007)
36. GIACOMO MANETTI, *Le teorie di bilancio tedesche del ventesimo secolo* (2008)
37. MARCO FAZZINI, *Lo yield management* (2008)
38. NICCOLÒ PERSIANI, *Principi contabili e di controllo interno delle aziende sanitarie ed ospedaliere* (2008)
39. ANTONIO BANDETTINI-GIOVANNI LIBERATORE-MARCELLA MULAZZANI (a cura di), *Verso la riforma delle norme in materia di bilancio di esercizio. Alcuni contributi a partire dalle Guide operative OIC* (2009)
40. ANNA MARIA NATI, *Le grandi commesse e la loro programmazione con particolare riferimento alle imprese di impiantistica* (2009)
41. ELENA GORI, *Gli equilibri aziendali con riferimento agli enti locali* (2009)
42. ALBERTO ROMOLINI, *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche. Problematiche e prospettive* (2009)
43. MASSIMO CECCHI, *Aggregazioni, gruppi e bilancio consolidato* (2010)
44. FRANCESCO GIUNTA-MARCELLA MULAZZANI (a cura di), *Le analisi dei bilanci delle società di Public Utilities. Effetti del passaggio agli IAS/IFRS* (2010)
45. LUCA BAGNOLI, *Responsabilità sociale e modelli di misurazione* (2010)
46. LUIGI FICI, *I servizi pubblici locali: un modello di governance multidimensionale. I risultati di una ricerca empirica* (2010)

Massimiliano Dona
(a cura di)

**LA SPESA ALIMENTARE
TRA SICUREZZA, QUALITÀ
E CONVENIENZA**

**Atti del Premio Vincenzo Dona,
voce dei consumatori
2009**

Con interventi di

Gian Domenico Auricchio, Paolo Barberini, Paolo Bruni,
Giorgio Calabrese, Carlo Cannella, Mariastella Gelmini,
Francesca Martini, Nando Pagnoncelli,
Cosimo Piccinno, Luca Zaia

FrancoAngeli

Coordinatore editoriale: Franca Garro

Copyright © 2010 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 dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

a mio figlio Alessandro

INDICE

PREFAZIONE	pag. XIII
------------------	-----------

CAPITOLO PRIMO

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

CARATTERISTICHE ED EVOLUZIONE NORMATIVA

1. I gruppi: definizione e tipologie	pag. 3
2. Dalla gestione diretta alla regia strategica.....	» 5
3. L'esternalizzazione dei servizi pubblici locali	» 8
4. L'evoluzione normativa in tema di servizi pubblici locali	» 10
4.1. Le forme di gestione dei servizi pubblici secondo la l. n. 142/1990.....	» 11
4.2. Le novità introdotte dalla l. n. 448/2001 (legge fi- nanziaria per il 2002).....	» 15
4.3. Le modifiche contenute nel d.l. n. 269/2003 e nella legge finanziaria per il 2004.....	» 20
4.4. L'art. 23- <i>bis</i> del d.l. n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008.....	» 24
4.5. Il d.l. n. 135/2009 (decreto Ronchi), convertito in l. n. 166/2009.....	» 27

CAPITOLO SECONDO

LA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

NELL'AMBITO DEL MODELLO DI GOVERNANCE DEI COMUNI

1. Perché applicare il concetto di governance ai Comuni	pag. 33
2. Le caratteristiche della governance dei Comuni	» 39
3. I soggetti coinvolti nella governance comunale	» 43

4. I servizi pubblici locali nel modello di governance comunale.....	pag. 50
5. Servizi pubblici locali ed estensione territoriale dei Comuni.....	» 55
6. Servizi pubblici locali ed equilibrio economico-finanziario dei Comuni.....	» 59

CAPITOLO TERZO

UN MODELLO MULTIDIMENSIONALE DI GOVERNANCE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

1. Le dimensioni della governance dei servizi pubblici locali.....	pag. 67
2. La dimensione «esterna» del modello di governance dei servizi pubblici locali.....	» 68
2.1. La scelta tra Azienda, Holding e Authority.....	» 70
2.2. I fattori critici nella scelta delle forme di gestione ..	» 75
2.3. La valutazione economica delle forme di gestione..	» 82
2.4. Gli strumenti per regolare i rapporti tra Comune, enti strumentali e cittadini	» 86
3. La dimensione «interna» del modello di governance dei servizi pubblici locali.....	» 92
3.1. I servizi pubblici locali nel sistema di pianificazione strategica del Comune	» 99
3.2. I documenti formali in cui pianificare la gestione dei servizi pubblici locali	» 101
3.3. Il controllo di gestione per migliorare l'efficienza dei servizi pubblici locali	» 105
3.4. La programmazione dei servizi locali tramite il Peg ..	» 110
3.5. Le scelte organizzative a supporto della gestione dei servizi locali.....	» 114
4. La dimensione «inter-istituzionale» del modello di governance dei servizi pubblici locali	» 118
4.1. Le forme associative tra Comuni per la gestione dei servizi pubblici locali	» 121
4.2. La gestione coordinata dei servizi locali tramite la pianificazione negoziata	» 124

CAPITOLO QUARTO

I RISULTATI DI UNA RICERCA EMPIRICA

1. Obiettivi e metodologia della ricerca	pag. 131
2. Ciclo di vita delle partecipate e risposta alla nuova normativa sugli affidamenti	» 133
3. L'esistenza di un modello di governance multidimensionale dei servizi pubblici locali.....	» 134
4. Gli strumenti di governance interna: piani, programmi e controlli sulle partecipate	» 136
5. Gli strumenti di governance esterna: la verifica della qualità dei servizi erogati	» 141
6. Gli strumenti di governance inter-istituzionale: il coordinamento tra enti territoriali	» 146
CONCLUSIONI	pag. 149
BIBLIOGRAFIA	pag. 151

PREFAZIONE

Il giudizio dei cittadini nei confronti dell'amministrazione comunale che hanno eletto può essere più o meno positivo in funzione del loro grado di apprezzamento rispetto al livello qualitativo e quantitativo dei servizi pubblici locali che ricevono. Gli elettori, quando si trasformano in utenti, si aspettano servizi di qualità elevata a prezzi ragionevoli e, in molti casi, confidano sui servizi infrastrutturali messi a disposizione dagli enti territoriali per fondare, consolidare ed espandere le proprie attività imprenditoriali.

L'organizzazione e il funzionamento dei servizi pubblici locali, pertanto, devono diventare componenti fondamentali del modello di governance dei Comuni che rimangono i primi interlocutori della comunità, nonché soggetti responsabili, anche quando abbandonano parte delle proprie attribuzioni di gestione aziendale e affidano l'erogazione materiale a soggetti privati.

Nell'ambito dei variegati servizi forniti dai Comuni, in questo lavoro ci occupiamo della categoria di quelli di rilevanza economica che, pur avendo un contenuto che varia con il progresso tecnologico, scientifico, economico e culturale della società, comprendono comunque servizi quali la fornitura di gas, elettricità e acqua, lo smaltimento di rifiuti liquidi e solidi, il funzionamento dei trasporti pubblici, i servizi di telecomunicazione.

In proposito, da tempo, si stanno susseguendo riforme che condurranno gradualmente al divieto per i Comuni di erogare direttamente tali servizi. L'esternalizzazione dei servizi pubblici locali può presentare numerosi vantaggi, ma anche diversi limiti se non è gesti-

ta con attenzione ossia se - ed è una scelta strategica difficilmente riconvertibile - non si tengono nella dovuta considerazione le caratteristiche economiche e sociali del territorio, gli investimenti e le competenze richieste dal servizio, la possibilità di individuare soggetti affidatari con cui creare un rapporto di confronto e collaborazione. Non possiamo negare, tuttavia, che solo attraverso l'outsourcing i Comuni possono riappropriarsi delle funzioni di pianificazione e gestione politica ed economica del territorio, commissionando a soggetti esperti, che seguono logiche aziendali, la produzione e distribuzione dei servizi.

Pur rimanendo praticabili le gestioni in house, seppur con notevoli restrizioni e previa dimostrazione della loro convenienza economica, la normativa prevederà che le gare ad evidenza pubblica diventino la regola per l'affidamento dei servizi da parte delle amministrazioni. Solo il ricorso al mercato e l'attivazione di meccanismi competitivi consentono ai Comuni di rispondere ai crescenti livelli quantitativi e qualitativi di servizi locali richiesti dai cittadini e dalle imprese. La mancanza di concorrenza, infatti, frena la diffusione degli strumenti manageriali tipici delle imprese private, tramite i quali orientare la gestione al contenimento dei costi e alla creazione di valore per la collettività.

In questo lavoro, intendiamo proporre un modello di governance dei servizi pubblici locali che, partendo dai vincoli imposti dalla normativa, non si esaurisca con la scelta della modalità di affidamento, ma investa tutte le aree dell'amministrazione comunale coinvolte, seppur con vario peso, nella gestione di tali servizi. La scelta tra gara pubblica o gestione in house, nonché la regolamentazione dei rapporti con le società partecipate, sono solo alcuni aspetti del complesso sistema di governo dei servizi pubblici locali che abbraccia i vari settori della governance comunale.

A conclusione del nostro studio, esponiamo i risultati di una ricerca sul campo, al fine di verificare l'attendibilità delle assunzioni teoriche emerse nel corso della trattazione. In particolare, si è voluto

accertare se nei Comuni italiani sia presente o meno un modello di governance integrato che coinvolga le dimensioni interna, esterna e inter-istituzionale della governance comunale.

L'indagine è stata condotta dalla fondazione «Cittalia - Centro europeo di studi e ricerche per i Comuni e le Città», struttura dell'Anci dedicata agli studi e alle ricerche, in collaborazione con il Dipartimento di Studi Aziendali, Tecnologici e Quantitativi dell'Università della Tuscia che, successivamente, ha proceduto in modo autonomo ad approfondimenti e integrazioni.

Infine, desidero ringraziare sentitamente il Prof. Sergio Terzani per i suoi insegnamenti e la Dott.ssa Franca Garro per la grande disponibilità e amicizia dimostrata nell'aiutarmi a realizzare questo lavoro.

LUIGI FICI

Università degli Studi della Tuscia, ottobre 2010

CAPITOLO PRIMO

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI CARATTERISTICHE ED EVOLUZIONE NORMATIVA

1. I servizi pubblici locali
2. Dalla gestione diretta alla regia strategica
3. L'esternalizzazione dei servizi pubblici locali
4. L'evoluzione normativa in tema di servizi pubblici locali
 - 4.1. Le forme di gestione dei servizi pubblici secondo la l. n. 142/1990
 - 4.2. Le novità introdotte dalla l. n. 448/2001 (legge finanziaria per il 2002)
 - 4.3. Le modifiche contenute nel d.l. n. 269/2003 e nella legge finanziaria per il 2004
 - 4.4. L'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008
 - 4.5. Il d.l. n. 135/2009 (decreto Ronchi), convertito in l. n. 166/2009

1. I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

I servizi pubblici locali sono quelle attività che hanno un impatto immediato sui bisogni basilari della collettività e che incidono su ogni componente dell'ambiente economico locale. La loro organizzazione ed il loro funzionamento sono diventati componenti fondamentali del modello di governance degli Enti locali.

È ormai comunemente riconosciuto come il livello qualitativo e quantitativo dei servizi pubblici locali costituisca la premessa dello sviluppo delle iniziative economiche nel territorio. L'Ente locale, nel definire le caratteristiche dei servizi pubblici locali, ha anzitutto a cuore i desideri e le aspettative dei cittadini, che rivendicano servizi di qualità elevata a prezzi ragionevoli, ma non può trascurare le esigenze delle imprese, che nei servizi individuano fattori produttivi indispensabili dai quali dipende la loro crescita e la loro forza competitiva.

Il concetto di servizio pubblico ha tuttora confini indefiniti ed il suo contenuto varia in funzione dei bisogni e dei costumi della società, del contesto socio-economico in cui sono calati tali servizi, della disciplina che si occupa dell'argomento ¹. L'evoluzione qualitativa e quantitativa dei servizi pubblici procede, da sempre, di pari passo con la trasformazione della società, con i servizi che costituiscono il motore del cambiamento e ne subiscono gli effetti.

La nostra analisi dei servizi pubblici locali si focalizza sul settore dei servizi di pubblica utilità, o *public utilities*, comprendente tutti i

¹ Sull'evoluzione del concetto di servizio pubblico locale, si veda: M. MULAZZANI, *Evoluzione del concetto di servizio pubblico e dei modelli di gestione delle aziende dei servizi pubblici locali*, in M. Mulazzani-S. Pozzoli, «Le aziende dei servizi pubblici locali», Rimini, Maggioli, 2005.