

Rossella Romano

I servizi idrici italiani

Quale relazione tra performance
e modelli di governance

FrancoAngeli

**ECONOMIA DELLE AZIENDE
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

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.



La nuova Collana *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche* nasce con una doppia ambizione ovvero quella di mantenere, ed anzi rivalutare, il ruolo della monografia e al tempo stesso di promuovere le pubblicazioni (in italiano o in inglese) della comunità scientifica italiana, assicurandone il massimo rigore scientifico e rispettando i parametri di selettività e peer reviewing che ormai si sono imposti a livello internazionale.

La Collana si propone dunque di pubblicare, valorizzandoli attraverso un adeguato referaggio, i contributi che risultino rigorosi ed originali dal punto di vista metodologico e scientifico e che diano prova di contribuire al progredire della disciplina ed alla corretta gestione delle risorse pubbliche.

La Collana è aperta a tutti gli studi e le ricerche che abbiano ad oggetto le aziende pubbliche, a condizione che queste siano indagate in chiave economico-aziendale, anche se sono apprezzate le contaminazioni con le altre discipline.

Ancora, sono accolti con particolare interesse gli studi che dimostrino un approccio ed un respiro internazionale e comparativo, e comunque ogni contributo che possa servire a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione italiana ed europea.

Il Comitato Direttivo affianca il Direttore per supportarlo nella definizione dell'orientamento di fondo della Collana. In accordo con il Direttore, interviene inoltre nella valutazione della coerenza delle proposte con la linea editoriale, nella loro valutazione sintetica e nell'individuazione dei componenti del Comitato Scientifico a cui attribuire la valutazione analitica.

I componenti del Comitato Scientifico intervengono, su richiesta del Direttore e del Comitato Direttivo, in relazione alle loro specifiche competenze di ricerca per valutare analiticamente le proposte, con particolare riferimento alla qualità scientifica ed al rigore di metodo.

Comitato Direttivo

Luca Anselmi (Università di Pisa)

Riccardo Mussari (Università di Siena)

Stefano Pozzoli (Università di Napoli Parthenope) - Direttore

Comitato Scientifico

Eugenio Anessi Pessina (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Carmine Bianchi (Università di Palermo)

Elio Borgonovi (Università di Milano-Bocconi)

Eugenio Caperchione (Università di Modena e Reggio Emilia)

Lidia D'Alessio (Università di Roma Tre)

Mariano D'Amore (Università di Napoli Parthenope)

Fabio Donato (Università di Ferrara)

Marco Elefanti (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Luigi Fici (Università della Tuscia)

Andrea Garlatti (Università di Udine)

Lucia Giovannelli (Università di Sassari)

Luciano Hinna ((Università di Roma "Tor Vergata")

Luciano Marchi (Università di Pisa)

Giuseppe Marcon (Università di Venezia "Ca' Foscari")

Antonio Matacena (Università di Bologna)

Marco Meneguzzo (Università di Roma "Tor Vergata")

Mauro Paoloni (Università di Roma Tre)

Aldo Pavan (Università di Cagliari)

Niccolò Persiani (Università di Firenze)

Fabrizio Pezzani (Università di Milano-Bocconi)
Luigi Puddu (Università di Torino)
Paolo Ricci (Università del Sannio di Benevento)
Massimo Sargiacomo (Università di Chieti Pescara)
Sebastiano Torcivia (Università di Palermo)
Giovanni Valotti (Università di Milano-Bocconi)
Francesco Vermiglio (Università di Messina)
Antonello Zangrandi (Università di Parma)
Andrea Ziruolo (Università di Chieti Pescara)
Mara Zuccardi Merli (Università di Genova)

Rossella Romano

I servizi idrici italiani

**Quale relazione tra performance
e modelli di governance**

FrancoAngeli

**ECONOMIA DELLE AZIENDE
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

Copyright © 2012 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.

INDICE

Introduzione	pag.	7
1. “L’aziendalizzazione” del sistema idrico integrato	»	13
Premessa	»	13
1.1. L’approccio economico-aziendale allo studio delle aziende pubbliche in Italia	»	14
1.1.1. I servizi pubblici locali	»	18
1.2. Il percorso di trasformazione delle aziende dei servizi pubblici locali	»	20
1.3. Innovazione e “aziendalizzazione” del servizio idrico italiano	»	27
1.3.1. La l. 5 gennaio 1994, n. 36 (c.d. legge Galli)	»	28
1.3.2. Critiche alla legge Galli e disposizioni successive	»	32
1.3.3. L’approccio manageriale allo studio delle aziende dei servizi idrici integrati: verso la ricerca dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità	»	36
1.4. L’attuale assetto normativo e gestionale	»	41
1.5. I problemi aperti	»	44
2. Il servizio idrico in Italia	»	49
Premessa	»	49
2.1. La filiera del ciclo idrico integrato	»	49
2.2. Gli Ambiti Territoriali Ottimali e la loro pianificazione	»	51
2.2.1. La riorganizzazione delle funzioni delle AATO: nuovi organi e delimitazioni territoriali	»	53
2.3. Un “focus” sugli affidamenti	»	56
2.4. Investimenti nel servizio idrico integrato	»	59
2.5. Aspetti Economici e Patrimoniali della Gestione del Servizio	»	61

2.5.1. L'analisi economica	pag.	62
2.5.2. L'analisi patrimoniale	»	69
3. Performance e modelli di governance:una possibile relazione nel settore idrico italiano	»	75
Premessa	»	75
3.1. La misurazione delle performance nella pubblica amministrazione	»	77
3.2. Le variabili di performance	»	81
3.2.1. Gli indicatori di efficienza	»	83
3.2.2. Gli indicatori di efficacia	»	86
3.2.3. Gli indicatori di economicità	»	90
3.3. L'incidenza del modello di governance sulle performance delle aziende del SII	»	91
3.3.1. I possibili modelli di governance delle aziende dei servizi pubblici locali	»	93
3.3.1.1. Direct Public Management	»	99
3.3.1.2. Delegated Management	»	101
3.3.1.3. Private Management	»	102
3.3.2. I modelli di governance a confronto	»	103
3.4. Un modello di governance per le aziende dei servizi idrici integrati	»	104
4. Un'analisi comparativa tra gestori idrici italiani	»	109
Premessa	»	109
4.1. Case study	»	110
4.1.1. Il campione	»	111
4.1.2. La metodologia	»	112
4.1.3. I risultati	»	114
Conclusioni	»	121
Bibliografia	»	125

INTRODUZIONE

La tematica dei servizi pubblici locali (d'ora in poi SPL) è sempre stata oggetto di grande interesse per gli studiosi di economia aziendale¹. Nascono per garantire un sistema legale di diritti e doveri fondamentali della comunità di riferimento, per soddisfare i loro bisogni espressi (e latenti)². Sono relativi a comparti piuttosto eterogenei e si contraddistinguono per un incisivo intervento pubblico e per la loro natura locale.

Universo caratterizzato da continue trasformazioni³, sia dal punto di vista normativo che gestionale, rappresenta un argomento di notevole rilevanza e attualità. Sebbene i SPL siano stati erogati direttamente dal settore pubblico, per alcuni di essi (es. rifiuti, servizio idrico, trasporti pubblici locali) si sono configurate forme alternative di affidamento compatibili con un'economia di mercato, affiancate da un'opportuna regolazione volta a garantire il raggiungimento di adeguati standard qualitativi e di efficienza del servizio. Infatti la partecipazione diretta dello Stato nell'attività ha condizionato l'economia e lo sviluppo di interi settori di rilevante interesse nazionale (es. *public utilities*)⁴. La concorrenza, non era sufficientemente ope-

¹ Si veda Borgonovi E. (1979), *L'impresa pubblica*, Giuffrè, Milano; Baccarani C. (1988), *Mutamenti ambientali e condotta strategica delle imprese municipalizzate*, Cedam, Padova.

² Borgonovi E. (1984), "La pubblica amministrazione come sistema di aziende composte", in Borgonovi E. (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano.

³ Anselmi definisce il comparto dei servizi pubblici come un «universo in continua trasformazione». Anselmi L. (1995b), *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino.

⁴ Storlazzi A. (2002), "Riflessi della nuova regolamentazione sul ruolo e sul carattere della gestione delle imprese pubbliche. I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici.

rante e l'asimmetria informativa tra regolatori e soggetti regolamentati impattava negativamente sul benessere sociale⁵.

Nei diversi Paesi dell'OCSE⁶, già a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, fu avviato un processo di privatizzazione e di apertura dei SPL al mercato volto a ridurre le inefficienze fino ad allora rilevate e intervenire nelle situazioni di dissesto economico-finanziario in cui versavano lo Stato e le amministrazioni pubbliche più in generale. Tale crisi ha richiesto un ripensamento delle scelte, delle logiche, dei meccanismi, degli strumenti e in generale dei modi di operare che avevano fino ad allora caratterizzato il settore pubblico⁷.

In Italia, il processo di rinnovamento del settore è iniziato solo dalla metà degli anni Novanta, in seguito all'introduzione di alcuni provvedimenti legislativi che hanno modificato progressivamente la struttura e le caratteristiche del comparto, ridisegnando le forme di gestione dei servizi pubblici locali e dando un nuovo volto all'intero sistema. In primo luogo, la legge n. 142/1990 ha spinto verso formule maggiormente imprenditoriali, come l'azienda speciale e la società per azioni, riducendo l'adozione della gestione in economia ed eliminando l'azienda municipalizzata. In secondo luogo, vengono introdotte nel settore le regole della concorrenza (d.lgs. n. 267/2000) con l'obiettivo di conseguire adeguati standard di efficienza e qualità del servizio⁸.

Se a prima vista appare chiara la spinta verso il mercato, le norme che si sono susseguite negli anni, mostrano percorsi contraddittori, che spesso riportano ad un deciso ritorno dell'intervento statalista, anche sulla scorta degli scarsi risultati ottenuti nei differenti processi di privatizzazione (spes-

Vincoli, opportunità istituzionali e condizioni operative", in Atti del Convegno 11-12 aprile 2002, Maggioli, Rimini.

⁵ Solimene L. (2002), "Servizio universale, liberalizzazione dei mercati e regolamentazione dei servizi di pubblica utilità", *Economia Pubblica*, n. 2.

⁶ Nestor S., Mahboobi L. (2000), "Privatisation of public utilities: the OECD experience", in *OECD Privatisation, competition and regulation*, proceedings of the Helsinki Meeting, September 1998.

⁷ Secondo Anselmi, «il passaggio verso forme di gestione privatistiche. [...] è un passaggio culturale da non sottovalutare, perché in realtà non attiene solo alla forma, ma riguarda la sostanza: è il riconoscimento di una nuova realtà e "chiude" un'epoca». Anselmi L. (2003), *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino. Per ulteriori approfondimenti si veda Fraquelli G. (2001).

⁸ Marrelli M. (2002), "I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici. La prospettiva economico-generale" relazione presentata al convegno *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici*, Università degli Studi di Salerno.

so solo formale), sia in termini di performance, che di reale concorrenza generata. In pratica, dopo più di 20 anni di riforme nel comparto, il dibattito non può ritenersi concluso o indirizzato verso un orientamento strategico uniforme. Il settore dei SPL si presenta disomogeneo e frastagliato, sia a livello geografico (vista l'ampia forbice Nord-Sud) che settoriale (telecomunicazioni, energia e gas da una parte e acqua, rifiuti, trasporti dall'altra). Al tempo stesso, si assiste ad uno scarso interesse ai problemi "aziendali", come, ad esempio, quelli inerenti le performance economico-finanziarie o la ricerca dell'equilibrio economico, a fronte, invece, del proliferare di provvedimenti relativi alle modalità di affidamento del servizio (gara, *in house* ecc.) o alla proprietà del capitale (pubblico, privato, misto).

In particolare, il settore idrico in Italia, considerata l'elevata attenzione che l'opinione pubblica pone sulla "risorsa acqua", è forse quello che presenta maggiori complessità dovute alla necessità di bilanciare interessi economici e sociali, da un lato, e fare i conti con scarsi investimenti, infrastrutture carenti e tariffe tra le più basse in Europa, dall'altro⁹.

Partendo da tali premesse il lavoro si è focalizzato sullo studio delle performance delle aziende idriche e sull'analisi dei modelli di governance adottati.

Obiettivo è verificare la validità del tradizionale paradigma economico-aziendale struttura-condotta-performance con riferimento alle aziende dei servizi idrici attraverso l'analisi della relazione esistente tra modelli di governance e performance aziendali.

A tal fine, nel primo capitolo, si è ritenuto opportuno effettuare un *excursus* normativo con l'intento di definire gli orientamenti del legislatore che si sono delineati nel tempo, analizzare l'attuale assetto istituzionale ed evidenziare le problematiche ancora aperte. Particolare attenzione è stata data al d.l. n. 135/2009 (c.d. decreto Ronchi) convertito con modifiche in legge n. 166/2009 e ai successivi d.p.r. n. 113/2011 e d.l. n. 138/2011 convertito in legge n. 148/2011. Il primo ha rappresentato lo strumento normativo con il quale il legislatore ha tentato di privatizzare il comparto, imponendo ai gestori idrici di cedere ai privati, mediante procedura ad evidenza pubblica, la quota maggioritaria del loro capitale. Il d.p.r. n. 113/2011 e il d.l. n. 138/2011 convertito in legge n. 148/2011 costituiscono, invece, le

⁹ SMAT (2007), *International statistics for water supply*, Torino, agosto. Per ulteriori approfondimenti si veda Capobianco D. (2002).

risposte normative alle consulte referendarie del mese di giugno 2011, che hanno di fatto nuovamente cristallizzato la situazione preesistente rendendo improbabile qualunque evoluzione del settore. La prima parte si conclude con l'analisi delle problematiche ancora aperte nel comparto dei servizi pubblici locali.

Il capitolo successivo analizza la gestione del servizio idrico in Italia. Servendosi dei dati del Blue Book 2011 si è data importanza alle attuali modalità di affidamento, agli investimenti effettuati, ai dati economico-patrimoniali delle aziende del comparto. Attenzione è stata rivolta, poi, al processo di riorganizzazione delle funzioni delle Autorità di ambito (AA-TO) avviato con l'approvazione delle legge n. 42/2010.

Nel terzo capitolo si affronta, da un lato, la tematica della valutazione e misurazione delle performance delle aziende idriche, attraverso l'analisi della letteratura; dall'altro, lo studio dei modelli di governance adottati dalle aziende idriche con lo scopo di individuare potenziali relazioni con le performance¹⁰.

Il lavoro si conclude con un'analisi empirica condotta su un campione di 33 gestori idrici monoservizio, per una copertura totale di più di 13 milioni di abitanti e per un volume di acqua erogato pari a più di 1,4 miliardi. L'indagine, orientata a verificare l'esistenza di differenze nelle performance fra aziende idriche caratterizzate da una diversa forma di gestione, affronta un tema poco esplorato dalla letteratura esistente¹¹. I risultati dello studio sembrano escludere la presenza di una relazione rilevante tra modelli di governance e performance aziendali; d'altro canto, consentono di affermare che i gestori di medio-grandi dimensioni sono quelli maggiormente performanti. In linea con le teorie economico-aziendali, questa ultima con-

¹⁰ Landriani L., Lepore L., D'Amore G., Romano R. (2010) "Governance models for the management of water services: variables and performances", in atti della 1ª Conferenza Internazionale Economia e Gestione dei Servizi Pubblici, 15-16 luglio 2010, Novara-Milano; Landriani L., Lepore L., D'Amore G., Romano R. (2010), "Models for water governance: variables and performances", in atti della 6th International Conference on Accounting, Auditing and Management in Public sector reforms, 1-3 settembre 2010, Copenhagen; Romano R. (2011), "Performance e modelli di governance delle aziende dei servizi idrici in Italia. Un'analisi comparativa tra gestori", in Atti del XVI Convegno Annuale AIDEA GIOVANI "La creazione di valore: aspetti critici e problematiche di misurazione", 18-19 novembre 2011, Cagliari.

¹¹ Si veda Monteduro F. (2010), "Apertura al capitale privato e performance economiche. Un'analisi empirica nelle imprese di servizio pubblico locale", *Azienda Pubblica*, n. 4, pp. 487-506.

clusione consente di porre l'accento, su un aspetto trascurato dal legislatore, più soffermato, come già detto, a regolare la proprietà del capitale e le modalità di affidamento del servizio.

Alla fine di queste brevi note introduttive, vorrei ringraziare in particolare il prof. Stefano Pozzoli cui devo questo percorso, per la sua disponibilità e cortesia e per le sue preziose indicazioni e aperture di ricerca.

Sono, inoltre, profondamente grata ai proff. Loris Landriani e Alessandro Scaletti, per il loro costante supporto, aiuto, confronto su questa e altre tematiche.

Un doveroso ringraziamento è rivolto, poi, a quei gestori dei servizi idrici che si sono mostrati disponibili a offrire informazioni essenziali all'ottenimento di questa prima indagine.

Grazie a Carmine, Marilena e Amelia per i loro insegnamenti e continua presenza e grazie, infine, a coloro che, pur non essendo stati menzionati solo per ragione di spazio, mi hanno seguito, da vicino e da lontano, non facendomi mai mancare il loro sostegno.

Resta ferma la mia esclusiva responsabilità per limiti o imprecisioni presenti nel lavoro.

1. “L’AZIENDALIZZAZIONE” DEL SISTEMA IDRICO INTEGRATO

Premessa

L’analisi del decorso storico del servizio idrico in Italia è uno degli strumenti a disposizione per comprenderne l’evoluzione più recente del settore e porre ipotesi e critiche sul suo futuro. Numerosi cambiamenti, infatti, si sono verificati negli anni sia con riferimento all’ambito operativo che alla struttura gestionale del servizio. Tali cambiamenti non sono né indirizzati verso un percorso univoco, né tantomeno possono ritenersi conclusi: da interventi normativi¹ volti al progressivo passaggio della gestione dal pubblico al privato, alle recenti abrogazioni e disposizioni che stravolgono il quadro preesistente e conducono al senso opposto².

Il presente capitolo si pone come obiettivo illustrare l’origine della disciplina inerente la regolazione del servizio idrico italiano. Il *focus* normativo è ritenuto indispensabile al fine di evidenziare le importanti innovazioni che hanno caratterizzato il comparto negli ultimi anni in termini sia gestionali che con riferimento agli strumenti organizzativi, alle tecniche, mansioni e competenze oggi richieste all’Ente pubblico e ai suoi funzionari.

A tal fine, il paragrafo successivo introduce le motivazioni che hanno spinto gli Studiosi italiani di economia aziendale a focalizzare i propri scritti sulle aziende pubbliche. Il paragrafo 1.2. pone l’accento sugli aspetti ca-

¹ Si veda l’art. 23 *bis* del d.l. n. 112/2008, comma 8, modificato dall’art. 15 del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, “Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi internazionali e comunitari e per l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee”.

² D.p.r. 18 luglio 2011 n. 113, con il quale, a seguito del referendum popolare, si abroga l’art. 23 *bis* del d.l. n. 112/2008.

ratteristici del comparto e sull'inquadramento normativo generale del settore dei servizi pubblici locali. Nel paragrafo 1.3 si terrà conto dei processi di innovazione del servizio idrico italiano con particolare attenzione alla legge Galli, fautrice del reale cambiamento del settore, evidenziando i punti di forza e di debolezza della predetta e le successive azioni intraprese. Il paragrafo 1.4 è dedicato alle nuove riforme del comparto che ridefiniscono ulteriormente l'organizzazione del settore. Il capitolo termina con la formulazione di alcune osservazioni di sintesi sugli aspetti critici emersi e sulle prospettive future di settore.

1.1. L'approccio economico-aziendale allo studio delle aziende pubbliche in Italia

Per lungo tempo il tema dei servizi pubblici locali è stato oggetto di studio da parte dei giuristi e dagli economisti pubblici, ponendo di fatto in secondo piano gli aspetti di tipo aziendalistico (Borgonovi, 1984). La ragione va ricercata in una tradizione culturale che per decenni ha visto l'economia aziendale interessarsi esclusivamente delle aziende del settore privato in quanto si riteneva che l'applicazione dei principi economico-aziendali nell'ambito delle aziende pubbliche si riconducesse alla semplice trasposizione di modelli e strumenti gestionali tipici del mondo privato al settore pubblico. La diffidenza nel riconoscere il requisito di "aziendalità" alle amministrazioni pubbliche ha probabilmente natura "culturale"³, da attribuirsi al ritardo con cui l'economia aziendale ha sviluppato i propri studi nell'ambito dell'argomento in questione⁴. D'altra parte, però, negli scritti

³ Si veda Padovani E. (2004), *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing. Il controllo dell'efficacia*, FrancoAngeli, Milano, p. 22.

⁴ Secondo Mele «a partire dal 1970 [...] si sono andati intensificando le ricerche e le analisi sull'azienda pubblica, richiamando sempre di più l'attenzione e la concentrazione di "specialisti", mentre in precedenza il tema dell'azienda pubblica era stato trattato da "generalisti" che si occupavano anche e soprattutto di azienda privata». Mele R. (1995), "L'evoluzione dell'approccio gestionale nelle imprese di pubblici servizi: la privatizzazione della gestione dell'azienda pubblica", in Anselmi L. (a cura di), *Le aziende degli enti locali tra indirizzo pubblico e mercato*, Maggioli, Rimini, p. 307. Per approfondimenti sul ritardo con cui la ricerca economico-aziendale ha iniziato a rivolgere il proprio interesse alle aziende pubbliche si vedano Mussari (2002), Borgonovi (2002).

dei “precursori” dell’economia aziendale⁵, si possono intravedere alcuni primi tentativi di indagare il mondo delle amministrazioni pubbliche dal punto di vista aziendalistico. Villa, già nel 1841, individuava le aziende pubbliche e quelle private, a cui potevano applicarsi gli stessi metodi di gestione e sistemi di contabilità, benché nella realtà si sono riscontrate oggettive difficoltà, come dimostrato dagli interventi normativi volti ad introdurre nelle amministrazioni pubbliche gli strumenti della contabilità economica⁶. Oppure gli scritti del Zappa (1927), in cui si introduceva una prima distinzione tra azienda di “produzione” e di “erogazione”⁷, concetto poi ampliato da altri Autori, che conducono non solo ad una diversa definizione di azienda (Bertini, 1977; Ferraris Franceschi, 1978, 2000; Ferrero, 1980) ma anche all’introduzione di un’ulteriore categoria alla quale ricondurre le amministrazioni pubbliche (Cassandro, 1963; Onida, 1954). Nasce così il concetto di azienda di erogazione composta, vale a dire un’azienda il cui fine è quello di svolgere sia il processo di consumo che di produzione⁸.

Si inizia, dunque, a percepire la necessità del rispetto delle regole economico aziendali anche in presenza di finalità sociali in quanto si avverte il rischio del venir meno delle condizioni di equilibrio economico delle imprese⁹. Giannessi (1961, p. 1038) precisa che *«le classi fondamentali – azienda di produzione e di erogazione – pur svolgendo attività diverse hanno in comune lo scopo di conseguire un determinato equilibrio economico,*

⁵ Sugli studi storici dell’economia aziendale si leggano Giannessi (1970), Onida (1971), Cassandro (1963), Zappa (1957), Pivato (1958).

⁶ Si vedano Farneti (2000), Alvino (2005), Pozzoli (2002, 2004).

⁷ Zappa definisce l’azienda come «coordinazione economica in atto che è istituita e retta per il soddisfacimento di bisogni umani». Zappa G. (1927), *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*, Istituto Editoriale Scientifico, Milano, p. 30. In particolare per l’Autore le amministrazioni pubbliche appartengono alla categoria di aziende il cui scopo è il soddisfacimento dei bisogni in via diretta (attraverso il consumo), mentre le «imprese» soddisfano le esigenze della collettività in maniera indiretta (tramite la produzione). Per ulteriori approfondimenti si veda Besta (1922).

⁸ Cassandro sostiene: «Al pari di molte aziende erogatrici private, anche le aziende erogatrici pubbliche si presentano come aziende composite a fine erogativi. Cioè, se la finalità essenziale dell’azienda è l’attuazione di un processo erogativo [...], è da dire che accanto a tale processo erogativi si svolgono di solito processi di natura produttiva e cioè dei processi produttivi patrimoniali e dei veri e propri processi produttivi d’impresa». Cassandro P.E. (1963), *Le gestioni erogatrici pubbliche*, Utet, Torino, p. 1.

⁹ Si vedano Pivato G. (1938), *Le imprese di servizi pubblici. Caratteristiche di gestione e rilevazione*, Giuffrè, Milano; Giannessi E. (1961), “Interpretazione del concetto di azienda pubblica”, estratto da *Studi in memoria del Prof. Gino Zappa*, Vol. II, Giuffrè, Milano.

a valere nel tempo, suscettibile di offrire una remunerazione adeguata ai fattori utilizzati e un compenso, proporzionale ai risultati raggiunti, al soggetto economico per conto del quale l'attività si svolge». L'Autore, quindi, pur mantenendo la medesima classificazione (azienda di produzione, di erogazione e/o composta) pone l'accento sul fine dell'attività economica piuttosto che sull'oggetto. Avremo, dunque, il fine dell'azienda, è cioè il perseguimento *«dell'equilibrio economico a valere nel tempo»*, e il fine del soggetto economico rappresentato dalla soddisfazione, diretta e indiretta, dei bisogni umani. A partire dagli anni Settanta e ancor più dagli anni Ottanta prosegue l'ampliamento delle logiche dello Stato imprenditore e dello Stato sociale e assistenziale, che spingono gli economisti aziendali a condurre studi sul settore pubblico¹⁰, dando vita ad una serie di definizioni di amministrazione pubblica¹¹, variabili in funzione della prospettiva di analisi scelta.

Nell'ottica economico-aziendale l'attenzione è rivolta ai bisogni che l'attività tende a soddisfare: *«Sono aziende dei servizi pubblici tutte quelle che orientano la propria mission al soddisfacimento di bisogni pubblici, cioè diffusi, sentiti da tutti i cittadini di una comunità»* (Landriani, 2010). Dal punto di vista giuridico, invece, il *focus* diviene il soggetto che eroga il servizio, pertanto si configurano come servizi pubblici tutti quelli gestiti da Enti pubblici, creati *ad hoc* dallo Stato per soddisfare gli interessi generali¹². Nella prospettiva economica, infine, si rivolge alle caratteristiche del servizio erogato, per sua natura privo di prezzo e di rivalità, che non può essere scambiato sul mercato o prevedere un consumo esclusivo e una domanda individuale.

Considerata l'opportunità che qualunque ricercatore giunga a definire l'oggetto della sua ricerca, pare rilevante chiarire che la prospettiva di osservazione della presente indagine è la *«creazione di utilità»*, principio ispiratore delle attività economiche di tutte le tipologie di aziende, indipenden-

¹⁰ Fra gli altri si vedano Anselmi (2003), Borgonovi (1979, 1984, 2001, 2005), Farneti (1991, 1995, 2004), Mulazzani (2001), Mussari (1994, 1996), Viganò (2000), Zangrandi (1994).

¹¹ Si veda Borgonovi (2001).

¹² D'Alessandro, in accoglimento di un'impostazione di tipo soggettiva, definisce i servizi di interesse generale quelli che *«sono considerati tali dalle autorità pubbliche e soggetti, quindi, a specifici obblighi inerenti il pubblico servizio»*. D'Alessandro D. (2004), *Sussidiarietà solidariet  ed azione amministrativa*, Giuffr , Milano.

temente dal “soggetto aziendale”¹³. In quest’ottica, le amministrazioni pubbliche si configurano come aziende pubbliche non lucrative, per le quali valgono dunque i principi dell’Economia aziendale, primo fra tutti quello di «*equilibrio economico a valere nel tempo*», da intendersi in tal caso non come somma algebrica fra costi e ricavi, ma come differenza fra «utilità prodotta meno utilità consumata»¹⁴.

Appare evidente che l’assenza di un prezzo di cessione dei beni o servizi erogati, che valorizzi l’utilità prodotta dall’Ente ha in sé non pochi problemi¹⁵ e induce a orientare l’analisi dei risultati prodotti dalle aziende pubbliche verso una visione soggettiva dell’equilibrio economico, in opposizione a un approccio oggettivo che meglio si adatta al mondo delle imprese private. Il calcolo del valore generato, quindi, potrebbe risultare alquanto complesso, nonché aleatorio. Occorrono dunque altri indicatori o concetti e accorgimenti per rappresentare correttamente il differenziale tra le risorse consumate (costi) e quelle realizzate (bisogni), nonché azioni volte al perseguimento dei criteri di efficacia ed efficienza¹⁶. Di conseguenza, la valutazione delle performance della pubblica amministrazione¹⁷, sembra osservare con attenzione il giudizio dei diversi soggetti pubblici cui si rivolge, analizzando l’utilità generata per ognuno di essi e il grado di soddisfazione raggiunto. La misurazione assume dunque una prospettiva più ampia, multidimensionale, in quanto dovrà tener conto di una molteplicità di variabili

¹³ Secondo Farneti il «soggetto aziendale» è un «gruppo di persone fisiche o giuridiche cui sono riferibili i risultati delle attività svolte, che ne costituiscono pertanto la consueta platea di riferimento» – Farneti G. (1999), “Verso una nuova definizione di ‘azienda’, con quali conseguenze sull’Economia Aziendale: prime riflessioni”, *RIREA*, n. 7/8, p. 348 – tenendolo, dunque, distinto sia dal «soggetto giuridico» che dal «soggetto economico». Amaduzzi A. (1992): *L’azienda nel suo sistema e nei suoi principi*, Utet, Torino, pp. 65-66.

¹⁴ Si veda Padovani (2004).

¹⁵ Borgonovi sostiene che «l’azienda pubblica “produce valore” se a parità di tributi richiesti o con tributi decrescenti è in grado di dare gli stessi servizi o servizi migliori rispetto a quelli precedenti, a garantire remunerazioni più soddisfacenti per i propri dipendenti perché organizza meglio la propria attività». Borgonovi E. (2001), “Il concetto di valore pubblico”, *Azienda Pubblica*, n. 2-3.

¹⁶ L’efficacia ha un carattere sia quantitativo che qualitativo e deve essere inquadrata sia nelle scelte di breve termine (efficacia gestionale) che di medio-lungo termine (efficacia sociale). Allo stesso tempo, l’efficienza deve essere considerata in termini multidimensionali, riferendosi sia alla riduzione dei costi organizzativi interni, sia al miglioramento della capacità contrattuale. Per approfondimenti si vedano Anselmi (1997), Borgonovi (2005).

¹⁷ Si veda Anselmi (2009).

e di interlocutori: i cittadini, i lavoratori, la sfera politica o del soggetto economico, le parti sociali, le imprese, la comunità locale in generale, ma anche quella internazionale ecc.

Questa logica oggi è ancora più avvertita a seguito delle evoluzioni normative che hanno avvicinato le pubbliche amministrazioni alla comunità di riferimento. Acquistano, pertanto, un ruolo nuovo e sempre più rilevante le aziende che gestiscono i SPL, in quanto, la qualità della vita spesso è rapportata alla qualità dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione.

1.1.1. I servizi pubblici locali

Le aziende in questione nascono per migliorare la gestione dei servizi pubblici a livello locale, mediante il soddisfacimento dei bisogni di una comunità politicamente organizzata su un territorio¹⁸ e il contestuale raggiungimento delle condizioni atte a garantire l'equilibrio economico a valere nel tempo. Le peculiarità principali dei servizi in oggetto sono l'individuazione di un "bacino di utenza" e l'analisi delle condizioni infrastrutturali, tecnologiche e organizzative che caratterizzano la produzione e l'erogazione del servizio¹⁹. La prima variabile, di natura dimensionale, fa riferimento all'individuazione di una collettività minima in cui sia conveniente svolgere il servizio. Si richiamano quindi gli studi giuridici, che hanno individuato l'obbligatorietà della definizione di un Ambito Territoriale Ottimale (ATO), cioè un'area omogenea dal punto di vista geografico e morfologico, per la gestione di un servizio, ma anche quelli di natura macro-economica, volti a verificare il grado di convenienza, dato il numero limitato di utenti in ogni bacino. Le condizioni infrastrutturali, invece, pongono l'attenzione su alcune caratteristiche strutturali del processo produttivo che rendono di fatto non economica la riproduzione su scala locale del servizio²⁰.

¹⁸ Mulazzani M. (2005), "Evoluzione del concetto di servizio pubblico e dei modelli di gestione delle aziende dei servizi pubblici locali", in Mulazzani M., Pozzoli S. (a cura di), *Le aziende dei servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini.

¹⁹ Per approfondimenti si veda Elefanti (2003).

²⁰ Si veda Paci, Becagli (2003).

L'evoluzione tecnologica ha, però, evidenziato i limiti dello studio condotto esclusivamente su tali variabili. Ed è proprio per tale ragione che le ricerche successive²¹, hanno portato all'individuazione di ulteriori variabili, quali:

- la collocazione geografica;
- il business;
- il regime proprietario.

A loro volta, ognuna si articola in altre sotto-classi. L'ambito geografico, può essere, infatti, locale, nazionale e internazionale. Le aziende appartenenti alla prima sfera sono caratterizzate da un bacino d'utenza in genere molto ristretto (di natura al massimo provinciale) e da forti limiti di tipo finanziario/imprenditoriale. La dimensione nazionale, invece, è il risultato di un sistema di partecipazioni statali che fanno riferimento direttamente agli indirizzi politici espressi nelle sedi governative. Infine, le aziende internazionali, sono frutto delle azioni intraprese dai principali player nazionali indirizzate verso la ricerca di sinergie dimensionali maggiori offerte dalle liberalizzazioni in altri Paesi.

La prospettiva legata al business, invece, può suddividersi in: *monouility*, *biutility*, *multiutility*, *multiservice*. Come nell'ambito precedente, anche in questo caso si intravede una crescita del numero di servizi offerti: dal modello *monouility* che vede l'azienda operare in un solo business, a quello *multiutility*, in cui i business sono almeno tre²². Le aziende *multiservice*, sono invece quelle che puntano a strategia di diversificazione dell'attività spingendosi in mercati nuovi ed estranei come modelli di business (es. sinergie tra gli operatori bancari, i fornitori di *Information and Communication Technology* ecc.).

Di certo non può sfuggire al lettore le diversità gestionali che riguardano le realtà più piccole, le *local utilities*, magari di natura *monobusiness* e mono-cliente, dalle aziende più grandi che, pur essendo classificate come *public utilities*, competono su mercati internazionali, sono quotate in Borsa e sviluppano rapporti singolari con il soggetto economico di riferimento. Per tali motivi, man mano anche le aziende di minori dimensioni sembrano o-

²¹ Si vedano Gilardoni (2005), Landriani (2010).

²² Gilardoni sostiene: «Per la qualifica di *multiutility* non è sufficiente la presenza di più comparti, ciò che rileva, infatti, è la sistematica ricerca delle sinergie che, qualora non vi sia, configura più una logica multidivisionale o addirittura conglomerale». Gilardoni A. (2005), "Misurare performance e prospettive nelle *local utilities*", *Management delle utilities*, n. 4, p. 106. Per approfondimenti sugli indicatori di performance tipici delle aziende *multiutility* si veda Bonacchi (2004).