

Utilities, l'Ente diventa regolatore di servizi

di Michele Petrelli

Negli ultimi anni, anche in presenza di normative contraddittorie e incerte, si è assistito nelle amministrazioni a un processo di trasformazione in holding. Dalle partecipate agli affidamenti l'andamento incerto verso il mercato

Il tema dei rapporti tra amministrazioni pubbliche, e in particolare Enti locali e aziende erogatrici di servizi è cruciale per opera negli enti territoriali. Non è da escludere che, proprio un processo di esternalizzazione dei servizi in buona misura "forzato" più dai vincoli del contesto che da scelte consapevoli di razionalità organizzativa e gestionale, sia alla base di un risultato che è spesso stato quello di una esternalizzazione a metà o, la "societarizzazione" dei servizi pubblici locali: l'esternalizzazione verso società interamente o parzialmente detenute dagli stessi Enti locali.

ATTIVITÀ

Nel grafico a pagina 88 abbiamo provato a rappresentare l'evoluzione del sistema di produzione-erogazione dei servizi: si riduce il peso dell'attività svolta direttamente dall'Ente a fronte di una crescita del peso delle aziende operanti sul mercato libero o di aziende controllate/partecipate. Ne deriva una modifica del panorama dei soggetti interessati dalla gestione dell'Ente locale e degli interessi di cui sono portatori. A puro scopo esemplificativo:

- cittadini, utenti/clienti, associazioni rappresentative di interessi dei cittadini e contribuenti mantengono il loro ruolo tradizionale e non si modificano sostanzialmente i loro interessi;
- aumenta, invece, il nu-

mero e il peso degli interessi di soggetti operanti nell'ambito dell'impresa privata che esercitano pressioni sull'Ente locale per una sua maggiore apertura al mercato e un minor intervento pubblico nei servizi locali;

- amministratori e management di nomina politica a capo delle società partecipate dall'Ente locale, portatori di espliciti obiettivi di tipo economico-gestionale (efficienza aziendale) e di obiettivi di tipo politico non sempre esplicitati all'interno degli atti fondamentali delle aziende;
- organismi di regolazione e controllo che hanno come obiettivo il corretto funzionamento dei mercati e della concorrenza.

L'evoluzione sopra descritta porta alla necessità per gli Enti locali di ridisegnare i propri assetti organizzativi e di dotarsi di competenze nuove per esercitare con efficacia il ruolo di committeente/controllore nei confronti del soggetto (privato, pubblico, misto, terzo settore eccetera) che in concreto eroga il servizio.

La questione è relativamente circoscritta e definita nel caso di servizi affidati tramite gara a soggetti esterni. È invece alquanto complessa e indefinita nel caso di servizi affidati a proprie controllate e/o partecipate: è su questi casi che concentreremo la nostra attenzione. Possiamo suddividere il tema in due punti:

- competenze e strumenti per il controllo;
- ruoli interessati all'indirizzo e controllo delle società controllate/partecipate e relazioni tra essi, da cui discendono considerazioni sull'assetto organizzativo quanto e sul modello di governance.

Per quel che riguarda il primo punto, non si ritiene necessario dilungarsi troppo in questa sede. Valutando le esperienze in essere, le risultanze delle numerose ricerche effettuate e le proposte avanzate da operatori e studiosi della materia è possibile strutturare un modello di acquisizione e analisi di dati tanto di natura economico-finanziaria e patrimoniale quanto di tipo quali-quantitativo sui servizi erogati. Perché un ente si doti - almeno in via sperimentale - di un sistema di controllo e monitoraggio delle aziende controllate/partecipate è quindi, oggi, mera questione di consapevolezza e di volontà.

RIFLESSIONE

Per quanto riguarda il secondo punto, la riflessione preliminare riguarda le finalità di ciascuna azienda, quelle attribuite a un determinato servizio e, quelle dell'affidamento a una azienda controllata/partecipata di quel determinato servizio. In assenza di tale riflessione, le decisioni conseguenti rischiano di essere dettate dalle esigenze o pressioni del momento (di natura economica, di bisogni cui rispondere o, ancora, di equilibri politici) o dal-

RISULTATI



Stakeholder, interessi prevalenti e holding locale

	Stakeholder	Interessi prevalenti
Cittadini	Cittadini	Efficacia dei servizi Efficienza delle aziende
Organi di governo	Sindaco, Presidente della Provincia, Giunta	Efficacia, tempestività, qualità, continuità, costo dei servizi Efficienza delle aziende Tempestività di risposta delle aziende a situazioni di emergenza
Organi di rappresentanza e tutela dei cittadini e della collettività	Presidente del Consiglio, Consiglio, Commissioni consiliari e Difensore civico	Qualità dei servizi percepita dai cittadini, prezzo dei servizi
Management Ente locale	Segretario generale, Direttore generale, Dirigenti e Posizioni organizzative	Efficacia, tempestività, qualità, continuità dei servizi secondo quanto prescritto nei contratti di servizio a fronte di un determinato prezzo Correttezza del rapporto contrattuale ordinario e per situazioni di emergenza
Management azienda controllata/partecipata	Consiglio di amministrazione, Direttore generale, Dirigenti	Efficienza e redditività aziendale Soddisfazione del committente unico o prevalente Tutela della relazione "politica" con organi di governo dell'Ente locale
Dipendenti Ente locale	Funzionari e altri dipendenti	Crescita professionale Tutela occupazione e condizioni contrattuali Capacità di controllo e conoscenza dei servizi erogati Integrazione dei servizi esternalizzati con attività e servizi dell'Ente locale
Dipendenti azienda controllata/partecipata	Funzionari, impiegati, operai	Miglioramento condizioni di lavoro Crescita professionale Salvaguardia livelli occupazionali in caso di crisi Chiusura del mercato alla libera concorrenza
Organi interni di controllo e valutazione	Nucleo di valutazione, Organo di revisione contabile	Efficacia, tempestività, qualità, continuità dei servizi secondo quanto prescritto nei contratti di servizio a fronte di un determinato prezzo Efficienza delle aziende
Fornitori e finanziatori	Fornitori di beni e servizi, sponsor e prestatori di capitale	Solvibilità e solidità finanziaria delle aziende
Contribuenti	Soggetti (privati, pubblici o terzo settore) sui quali insiste il sistema della fiscalità locale	Efficienza delle aziende
Partner	Organizzazioni pubbliche, private, anche del terzo settore	Efficacia, tempestività, qualità, continuità, prezzo dei servizi Trasparenza e concorrenza del mercato dei servizi. Apertura di mercati chiusi
Utenti	Soggetti (privati, pubblici o del terzo settore) destinatari diretti dei servizi e degli interventi erogati dall'Ente	Efficacia, tempestività, qualità, continuità, prezzo dei servizi
Organi esterni di regolazione e controllo di sistema	Amministrazioni sovraordinate, authorities, Corte dei conti	Trasparenza e concorrenza del mercato dei servizi Apertura di mercati chiusi Economicità della pubblica amministrazione

la personale propensione degli amministratori interessati alla specifica questione.

È vero infatti che le aspettative degli enti soci-committenti nei confronti delle proprie società sono diverse e non sempre compatibili:

- "salvadanaio" in situazioni di ristrettezza finanziaria o in sede di bilancio;
- organizzazione flessibile e pronta alla risposta immediata - anche a prescindere dai costi - in caso di necessità urgenti e improcrastinabili;

- agente di sviluppo territoriale;
- erogatore di servizi efficaci di qualità elevata e a costi minimi;
- soggetto attivo nelle politiche di tutela dell'occupazione eccetera.

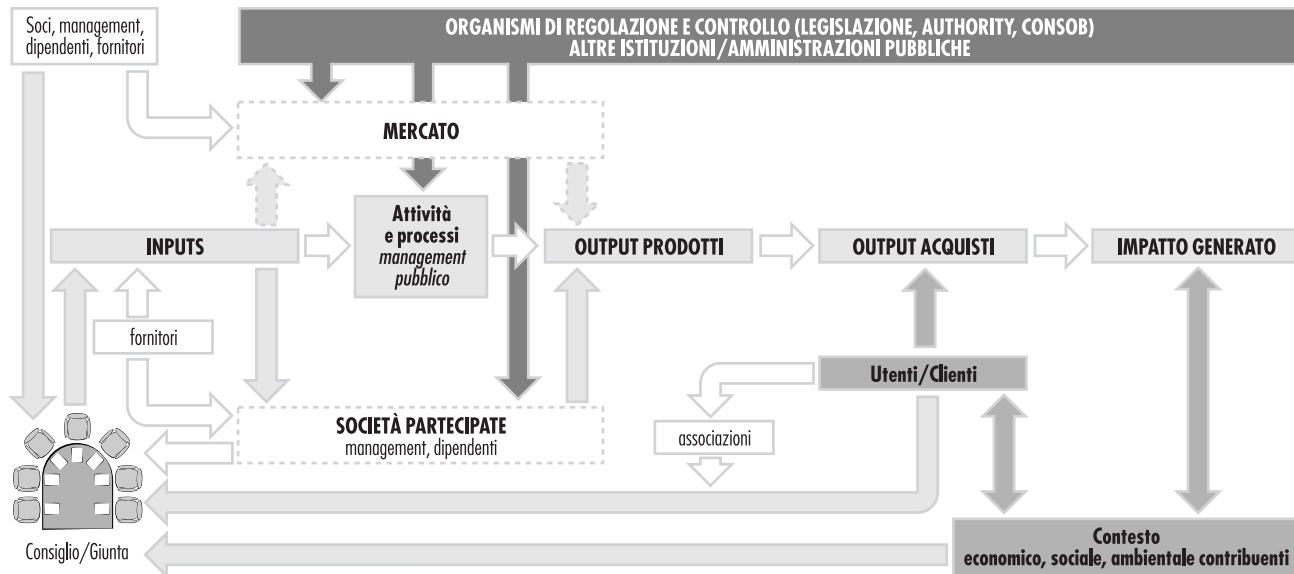
Se, poi, l'ente-socio non è identificabile univocamente ma è articolabile in più soggetti, ciascun portatore di finalità, aspettative e interessi di diversi stakeholder il quadro è completo (si pensi al caso di una società multiservizi in cui la volontà del so-

cio-Comune è determinata da n soggetti: sindaco, assessori interessati ai diversi servizi gestiti, assessore con delega per il bilancio, assessore con delega alla gestione dei rapporti con le aziende, consiglio comunale). In assenza di una chiara esplicitazione degli obiettivi qualsiasi sistema di controllo rischia di essere inutile, se non addirittura dannoso:

- inutile, perché probabilmente porrà sotto osservazione aspetti rilevanti ai fini del raggiungimen-



L'evoluzione del sistema di erogazione dei servizi pubblici



to degli obiettivi dichiarati (ammesso che ve ne siano), ma nulla esaminerà circa aspetti fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi non dichiarati (se l'obiettivo di una azienda di trasporti è l'efficienza, il controllo monitorerà l'andamento di costi e ricavi. Un numero elevato di personale potrebbe determinare una inefficienza e, quindi, il controllo non potrà che individuare questa come una criticità. Ma se l'obiettivo fosse la tutela dell'occupazione, il controllo potrebbe dare particolarmente enfasi al monitoraggio dell'andamento occupazionale, in tutte le sue sfaccettature, dando al tempo stesso meno risalto all'aspetto dell'efficienza);

- dannoso, perché le risultanze del controllo potranno essere positive rispetto ad alcuni obiettivi (forse nemmeno esplicitati) ma negative rispetto

ad altri e, questo, potrebbe minare l'equilibrio tra gli stakeholder e determinando conflittualità politica e, conseguentemente, difficoltà nella gestione aziendale.

OBIETTIVI

Tuttavia, benché possibile, la chiara e univoca esplicitazione degli obiettivi assegnati a una società cui è affidata la gestione di servizi pubblici locali risulta poco realistica, proprio per la difficile composizione di interessi da cui gli obiettivi dovrebbero discendere.

Dovremmo quindi dedurre che, stante l'inutilità o addirittura la pericolosità di un sistema di controllo senza indirizzi, in assenza di questi ultimi sarebbe opportuno non strutturare alcun controllo delle aziende partecipate? Assolutamente no, ma se ne deve far discendere:

- la necessità di individuare i vari stakeholder, di quali interessi sono portatori e quali decisioni

competono loro;

- la particolare delicatezza della posizione del controller, in quanto fornitore di informazioni a supporto di portatori di interessi diversi, talvolta difficilmente conciliabili in assenza di finalità univoche ed esplicite assegnate alle aziende da controllare e ai servizi loro affidati.

Dalla tabella a pagina precedente possiamo dedurre come quello del controller sia un ruolo che richiede una particolare attenzione e propensione alla gestione delle relazioni con i diversi stakeholder. Al punto che potrebbe essere utile la scissione tra:

- controller sulle società, deputato al controllo delle aziende in qualità di socio;
- controller sui servizi locali, deputato invece al monitoraggio degli aspetti quali-quantitativi dei servizi e della soddisfazione dell'utenza. ●

