

**Francesco Badia**

**SISTEMI E STRUMENTI  
DI CORPORATE  
GOVERNANCE  
NELLE LOCAL UTILITIES**

**FrancoAngeli**





**Francesco Badia**

**SISTEMI E STRUMENTI  
DI CORPORATE  
GOVERNANCE  
NELLE LOCAL UTILITIES**

**FrancoAngeli**

Copyright © 2009 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 qui sotto previste. All'Utente è concessa una licenza d'uso dell'opera secondo quanto così specificato:*

1. L'Utente è autorizzato a memorizzare l'opera sul proprio pc o altro supporto sempre di propria pertinenza attraverso l'operazione di download. Non è consentito conservare alcuna copia dell'opera (o parti di essa) su network dove potrebbe essere utilizzata da più computer contemporaneamente;
2. L'Utente è autorizzato a fare uso esclusivamente a scopo personale (di studio e di ricerca) e non commerciale di detta copia digitale dell'opera. Non è autorizzato ad effettuare stampe dell'opera (o di parti di essa).  
Sono esclusi utilizzi direttamente o indirettamente commerciali dell'opera (o di parti di essa);
3. L'Utente non è autorizzato a trasmettere a terzi (con qualsiasi mezzo incluso fax ed e-mail) la riproduzione digitale o cartacea dell'opera (o parte di essa);
4. è vietata la modificazione, la traduzione, l'adattamento totale o parziale dell'opera e/o il loro utilizzo per l'inclusione in miscellanee, raccolte, o comunque opere derivate.

*A Federica e al nostro progetto di vita insieme*



## INDICE

<b>1. La prospettiva di analisi e di ricerca</b>	pag.	9
1.1. L'oggetto di indagine	»	9
1.2. Lo scopo della ricerca e la metodologia adottata	»	21
1.3. La struttura del lavoro	»	30
<b>2. I concetti chiave</b>	»	35
2.1. La <i>corporate governance</i> nella visione sistemica dell'azienda	»	35
2.2. Il concetto di servizio pubblico	»	50
2.2.1. I possibili criteri di definizione	»	50
2.2.2. Il quadro giuridico-normativo	»	66
2.2.3. L'approccio economico-aziendale	»	77
2.3. Il processo di aziendalizzazione della pubblica amministrazione	»	81
<b>3. L'evoluzione dello scenario per le aziende di servizi pubblici</b>	»	93
3.1. Il mutamento della concezione del ruolo dello Stato	»	94
3.2. Dal <i>New Public Management</i> alla <i>Public Governance</i>	»	100
3.3. L'analisi del contesto italiano ed europeo	»	107
3.3.1. L'evoluzione normativa in Italia e le implicazioni economico-aziendali	»	107
3.3.2. Lo scenario di riferimento in Regno Unito, Spagna e Francia	»	142

<b>4. Gli strumenti economico-aziendali per la <i>corporate governance</i></b>	pag.	167
4.1. Il controllo a livello di gruppo	»	167
4.2. I sistemi di misurazione delle <i>performance</i>	»	177
4.3. La responsabilità sociale e il bilancio di sostenibilità	»	184
<b>5. I casi aziendali</b>	»	200
5.1. La metodologia di analisi	»	200
5.2. I gruppi e le aziende di grandi e medie dimensioni	»	203
5.2.1. Hera	»	203
5.2.2. Acsm-Agam	»	219
5.2.3. Acegas-Aps	»	225
5.2.4. Aimag	»	233
5.3. Le aziende di minori dimensioni	»	240
5.3.1. Acque Veronesi	»	241
5.3.2. Acsm Primiero	»	245
5.3.3. Apb Brunico	»	252
5.3.4. Sorgea	»	255
<b>6. I risultati conclusivi della ricerca: una visione di insieme</b>	»	259
6.1. Elementi comparati di evoluzione del contesto internazionale	»	259
6.2. Dai sistemi agli strumenti di <i>corporate governance</i>	»	263
6.3. Gli strumenti di <i>corporate governance</i> nelle <i>local utilities</i> : opportunità e criticità di applicazione	»	267
<b>Bibliografia</b>	»	273

# 1. LA PROSPETTIVA DI ANALISI E DI RICERCA

## 1.1. L'oggetto di indagine

Con il presente volume si intende effettuare un'analisi dei sistemi e degli strumenti di *corporate governance* nelle aziende di servizi pubblici a rilevanza economica, con un particolare, ma non esclusivo, grado di attenzione a quelli di rilievo locale (*local utilities*), secondo un approccio metodologico e un contenuto di analisi di tipo economico-aziendale<sup>1</sup>.

Nello scenario in cui le aziende sono chiamate oggi a operare, il comparto dei servizi pubblici (locali e non) si presta ad un lavoro di analisi particolarmente stimolante e foriero di approfondimenti. Ciò deriva da motivazioni di vario ordine, che vanno dalla rilevanza dei servizi erogati per la collettività, alla presenza di un dibattito, da alcuni anni, sulla necessità o meno di politiche di esternalizzazione, liberalizzazione e privatizzazione più o meno avanzate, dibattito che tende ad assumere differenti connotati, a seconda dei settori e dei comparti industriali.

Lo studio delle problematiche di gestione, organizzazione e rilevazione delle aziende di servizi pubblici appare inoltre meritevole di attenzione, in quanto nei loro sistemi aziendali<sup>2</sup> vengono a confluire, soprattutto per via

<sup>1</sup> Il riferimento fondamentale del lavoro è dunque alla scienza dell'economia aziendale, che ha visto il suo affermarsi e consolidarsi come disciplina autonoma in seguito all'opera di Gino Zappa (si faccia riferimento a Zappa, 1927).

<sup>2</sup> La concezione dell'azienda quale sistema è uno dei cardini della dottrina economico-aziendale. Per un utile approfondimento, si rimanda, fra gli autori del dopoguerra, ad Amaduzzi (1953), Giannessi (1960), Riparbelli (1962), Onida (1963), Bertini (1977) e Ferrero (1980).

del progressivo emergere delle politiche di “aziendalizzazione”<sup>3</sup> e privatizzazione, talune problematiche di studio delle aziende del settore privato e del settore pubblico<sup>4</sup>, o, in altri termini, delle aziende di produzione e delle aziende composte pubbliche (o di erogazione), diciture che possono variare a seconda dei diversi orientamenti dottrinali della tradizione economico-aziendale<sup>5</sup>.

Con riguardo invece all’oggetto più specifico dell’analisi, la scelta di studiare i sistemi (e gli strumenti) di *corporate governance* per le aziende citate è frutto di una serie di ragioni e di specifici motivi di interesse sui quali si ritiene opportuno soffermarsi brevemente. Essi possono essere ravvisati, in sintesi, nei seguenti elementi:

- 1) la necessità di studiare e analizzare le forme di governo aziendale che possano contemperare gli interessi pubblici e privati nella gestione delle *utilities*, soprattutto in quei casi in cui la gestione stessa è operata da aziende miste pubblico-private<sup>6</sup>;
- 2) la volontà di osservare attraverso quali condizioni il sistema di *corporate governance* aziendale possa essere posto in relazione con il sistema dei controlli interni, ai fini del perseguimento degli obiettivi aziendali; spesso la letteratura e la legislazione in materia si riferiscono al termine “controllo”, nell’ambito della *corporate governance*, assegnandovi requisiti prevalentemente di natura formale e con un legame non sufficientemente approfondito con il sistema di piani-

<sup>3</sup> Fra i primi autori che hanno utilizzato il termine “aziendalizzazione” si veda Anselmi (1993); in particolare, essa può essere definita come «il processo di acquisizione dei criteri di gestione economico aziendali per le unità pubbliche nazionali e locali», da Anselmi (1995a, p. 18).

<sup>4</sup> Si vuole comunque ricordare come già da tempo la dottrina economico-aziendale si sia espressa sulla necessità di studiare il fenomeno aziendale come unico, al di là dell’appartenenza delle aziende al settore privato o pubblico. In particolare, si vuole ricordare quanto affermato dal Giannessi nel 1961: «Il concetto di azienda, per il suo contenuto unitario, non può ammettere l’esistenza di un fine per le aziende di produzione e di un altro per le aziende di erogazione. La teoria che attribuisce alle aziende di produzione lo scopo del conseguimento del lucro e alle aziende di erogazione quello del soddisfacimento dei bisogni umani è destituita di ogni fondamento. Essa si basa sulla confusione che in pratica si fa tra il fine perseguito dall’azienda e la funzione a questa affidata», da Giannessi (1961, p. 5). Sull’unicità del finalismo aziendale, si veda anche Caramiello (1993a).

<sup>5</sup> Per un riferimento specifico alla distinzione fra aziende di produzione ed aziende composte pubbliche, si rimanda a Masini (1970). Per un’introduzione definitoria, e sugli elementi economico-aziendali, delle aziende di erogazione, si faccia riferimento, invece, ad Amaduzzi (1965).

<sup>6</sup> Ai fini di una prima analisi sul sistema di rapporti fra istituzioni pubbliche ed operatori privati nel quadro dell’attuale scenario istituzionale, normativo e competitivo presente in Italia e in Europa, si veda Anselmi (2003, 2005a).

- ficazione, programmazione e controllo aziendale<sup>7</sup>, da intendersi quale sistema di guida della gestione<sup>8</sup>;
- 3) il rilievo che la problematica della *corporate governance* ha assunto in presenza dei tracolli e delle crisi<sup>9</sup> di grandi gruppi internazionali, che si sono verificati negli ultimi anni, come quelli di Enron, WorldCom, Parmalat, Cirio, fino ai casi più recenti di Lehman Brothers, di alcuni gruppi bancari internazionali e dell'industria automobilistica statunitense, questi ultimi direttamente legati anche allo scenario di congiuntura economica mondiale attualmente presente; una delle problematiche chiave, che è emersa in tutti i casi, ha riguardato il controllo sull'operato del management, che, mediante l'attuazione dei tradizionali strumenti di *corporate governance*, si è rivelato inefficace al fine di garantire gli interessi di tutti gli *stakeholder*, in particolare dei risparmiatori e dei piccoli azionisti e investitori;
  - 4) in stretto legame con il punto precedente, l'opportunità di approfondire e sviluppare strumenti in grado di monitorare e rendicontare la responsabilità sociale del management aziendale e dell'azienda nel suo complesso<sup>10</sup>, elemento che considera la rilevanza delle politiche aziendali volte a promuovere e fortificare l'immagine aziendale nei confronti dei terzi e tende a raggiungere una centralità ancora maggiore per il settore dei servizi pubblici;
  - 5) con riferimento più specifico alle *local utilities*, anche la possibilità di considerare e sviluppare gli opportuni strumenti da mettere in essere, al fine di un'efficace *governance* da parte dell'azienda locale, da vedersi come ente-*holding*, nei confronti delle proprie partecipate<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Fra i contributi che, al contrario, possono essere segnalati per la volontà di sviluppare ed approfondire tale legame, si segnalano Salvioni (2004) e Paletta (2008). Sempre su tale punto, in prospettiva comparata internazionale, si veda Allegrini e Bianchi Martini (2006), con particolare riferimento al capitolo 2, a cura di D'Onza e Romano.

<sup>8</sup> Su tale punto, appare significativo citare uno degli autori che, a livello internazionale, si è distinto per essere tra i primi studiosi a soffermarsi su queste tematiche, ovvero Robert Anthony (si veda Anthony, 1965). Nell'ambito della dottrina italiana, si segnalano invece i contributi di Brunetti (1979) e Bergamin Barbato (1991).

<sup>9</sup> L'incombente di grandi difficoltà per un'azienda, che possono portarla alla crisi o al punto estremo del fallimento è studiato in economia aziendale in legame con l'analisi della fenomenologia dei rischi per l'azienda. Su tale punto si può vedere Bertini (1968).

<sup>10</sup> Come si avrà modo di vedere nelle successive parti del volume, l'argomento è già da molti anni al centro dell'attenzione di studiosi ed operatori. In questa sede introduttiva si vuole richiamare l'attenzione al Libro verde varato dalla Commissione Europea (Commissione Europea, 2001), che dimostra l'attenzione delle istituzioni comunitarie a tale tematica.

<sup>11</sup> Su tale tematica si vedano Anselmi (1989, 1991, 2001, 2005a), Grossi (2001) e Donato (2002b).

Alla luce di quanto descritto, si ritiene necessario fare un breve cenno alla definizione di *corporate governance* e ai concetti correlati dei suoi sistemi e strumenti, che saranno poi ripresi e sviluppati in maniera più approfondita nei capitoli successivi<sup>12</sup>.

L'espressione *corporate governance* potrebbe essere tradotta, alla lettera e in maniera semplificata, come "governo aziendale". Essa dovrebbe dunque, riferendosi alla definizione proposta, aver sempre costituito uno degli elementi cardine degli studi economico-aziendali, richiamando concetti espressi già dai Maestri di tali discipline, a partire anche dal Besta<sup>13</sup>.

In realtà, tale argomento ha assunto una specifica rilevanza negli ultimi anni, a livello internazionale, tendendo ad assumere la prospettiva di osservazione dei seguenti due aspetti<sup>14</sup>:

- 1) il complesso di norme giuridiche, principi e comportamenti che sono alla base dei modelli aziendale, istituzionale, politico e di governo economico in diversi contesti ambientali, facenti riferimento in particolare a differenti sistemi-paese;
- 2) l'analisi degli assetti istituzionali degli organi di governo aziendale, dei sistemi di direzione attuati e di quelli di sorveglianza sul loro operato.

Il primo punto viene normalmente studiato facendo riferimento a due differenti complessi di norme, principi e comportamenti che sono alla base dei cosiddetti "outsider" e "insider" system<sup>15</sup>. Nel primo caso, prevalente negli stati<sup>16</sup> di *common law* quali i paesi anglosassoni, si considera il mercato come l'agente maggiormente in grado di sanare i conflitti di interesse che si possono instaurare fra management e proprietà (azionisti) di un'azienda. Il modello tipico di *corporate governance* presente negli *outsider system* è quello della *public company* (o dell'impresa a proprietà «diffusa»).

<sup>12</sup> Per un'esauriente analisi della storia e dell'evoluzione del concetto di *corporate governance*, dei suoi ambiti applicativi e del legame fra *corporate governance* e responsabilità sociale, si veda Cadbury (2002).

<sup>13</sup> Il Besta, maestro dello Zappa e precursore dell'economia aziendale, si riferiva alla ragioneria come alla «disciplina che [...] studia ed enuncia le leggi del controllo economico nelle aziende di ogni fatta, e ne trae norme opportune da seguire», da Besta (1909).

<sup>14</sup> Tale distinzione fa riferimento a Ferraris Franceschi (2005a).

<sup>15</sup> Su tale punto, si rimanda, per un approfondimento, ad Airoldi e Forestieri (1998).

<sup>16</sup> Con questo primo utilizzo della parola "stato", si vuole specificare opportunamente le modalità con le quali si farà uso differentemente della lettera maiuscola, o minuscola, per tale vocabolo, nell'ambito di questo lavoro. Si utilizzerà la lettera maiuscola ("Stato"), se si farà riferimento generale all'entità pubblica suprema, rappresentante l'interesse della collettività di una nazione; sarà invece adoperata la lettera minuscola ("stato"), come in questo caso, quando la parola sarà utilizzata nella sua accezione di unità territoriale, come sinonimo di paese o nazione.

Nel caso invece dell'*insider system*, che vede maggiore diffusione nei paesi di *civil law*, e trova un terreno particolarmente fertile in Germania e Giappone (che presentano modelli di grande interesse, comunque differenti fra loro, di quella che in letteratura viene chiamata «*impresa consociativa*» o a proprietà «*ristretta*»), la *corporate governance* si fonda sull'esigenza di equilibrare gli interessi di tutti gli *stakeholder*, non solo quelli di proprietà e management, favorendo anche la partecipazione di altri portatori di interesse, quali il personale o gli azionisti di minoranza, di secondo piano, invece, nell'*outsider system*<sup>17</sup>.

All'analisi del modello di riferimento presente, è strettamente legata quella del sistema di *corporate governance* concretamente attuato (il secondo punto del precedente elenco), che tiene dunque conto degli organi di governo, dei rapporti di potere fra di essi e del sistema dei controlli sul loro operato. Sul dibattito presente a livello nazionale, in quest'ambito, ha avuto una rilevanza fondamentale la riforma del diritto societario promulgata con il d.lgs. n. 6/2003, (che ha completato il percorso intrapreso con il d.lgs. n. 58/1998 – TUF o legge Draghi – e ha subito alcuni importanti correttivi con il d.lgs. n. 37/2004), oltre che la produzione di codici e regolamenti riguardanti la *corporate governance*, fra i quali un posto di rilievo va assegnato al Codice di Autodisciplina delle società quotate in Borsa, emesso da Borsa Italiana s.p.a. (nella sua ultima versione, nel 2006). La riforma italiana, in particolare, accanto al sistema “tradizionale” di *corporate governance*, basato sulla presenza dell'assemblea dei soci come organo volitivo, del consiglio di amministrazione quale organo di gestione e del collegio sindacale in qualità di organo di controllo, ha introdotto i sistemi dualistico e monistico. Su questi elementi si tornerà nel prossimo capitolo.

Oltre ad analizzare i sistemi di *corporate governance*, con specifico riferimento alle aziende di servizi pubblici, in prevalenza locali, il presente volume si sofferma anche, però, sui suoi strumenti. Nello svolgimento dell'analisi, un'attenzione specifica è stata rivolta agli strumenti utili ad attuare il controllo a livello di gruppo<sup>18</sup>, a quelli di misurazione delle *perfor-*

<sup>17</sup> Sulla tematica dei diversi modelli di *corporate governance* diffusi nei paesi occidentali, si veda Donna (1999). L'autore, oltre ai due sistemi già presentati, propone anche la teorizzazione del modello tipico dell'Italia (paese di *civil law*), dove la struttura della proprietà unitaria e l'alto tasso di stabilità della stessa porta ad un sistema differente da quello «*consociativo*»: si parla perciò di impresa «*padronale*» o a proprietà «*chiusa*».

<sup>18</sup> Fra questi, in particolare, un ruolo di rilievo può essere assegnato ai sistemi di controllo integrato ed al bilancio consolidato. Sul ruolo di tali strumenti nei sistemi informativi aziendali, si tornerà nei prossimi capitoli.

*mance*<sup>19</sup> e di rendicontazione sociale<sup>20</sup>, ovvero ad una serie di strumenti applicativi, appartenenti ai sistemi informativi aziendali<sup>21</sup>, che sono in grado di rendere il governo economico dell'azienda tale da raggiungere i propri scopi di sviluppo strategico del gruppo, di contemperamento degli obiettivi di efficienza ed efficacia, di verifica (e dimostrazione) delle finalità legate alla responsabilità sociale, tutti elementi che si ritengono importanti per qualunque azienda, ma di particolare criticità e rilevanza per le *local utilities*.

Il lavoro di ricerca che si è posto alla base di questo libro è stato intrapreso concordemente all'impostazione metodologica tipica dell'economia aziendale, ovvero mediante l'utilizzo di un approccio deduttivo-induttivo<sup>22</sup>. Un ruolo fondamentale è dunque quello che è stato esercitato dall'analisi di specifici casi aziendali, provenienti dal contesto nazionale, ma interpretati anche alla luce dell'analisi del contesto di altri paesi europei, quali Inghilterra, Francia e Spagna. Sulla configurazione metodologica del lavoro sarà dedicato maggiore spazio all'interno del prossimo paragrafo.

Appare opportuno specificare subito che, nell'ambito della scelta dei casi, si è optato per l'analisi sia di gruppi di grandi e medie dimensioni, sia di piccole aziende di servizi locali, con lo scopo di confrontare le scelte adottate dal management in queste due tipologie aziendali, dalle dimensioni così differenti, esaminando in particolare se la scala aziendale vada ad influenziare, nello specifico, le scelte riguardanti i sistemi e gli strumenti di *corporate governance*<sup>23</sup>. Tale aspetto è sembrato di rilevante interesse, proprio perché, a livello nazionale, ma anche europeo, una quota consistente del dibattito attuale è legata alla domanda se vi sia, o meno, una dimensione ottimale per la gestione dei diversi servizi pubblici locali a rilevanza economica. Uno degli scopi di questo lavoro è perciò proprio quello di poter offrire delle considerazioni utili a tale dibattito in essere.

Nel complessivo esame dell'oggetto del lavoro, si ritiene necessario soffermarsi, in maniera ulteriore, sui motivi che hanno portato lo svolgimento

<sup>19</sup> Per un primo riferimento alla tematica della misurazione delle *performance*, si ritiene necessario un richiamo ad Eccles (1991), Kaplan & Norton (1992) e Simons (2000).

<sup>20</sup> In riferimento alla tematica della rendicontazione sociale in economia aziendale, si veda Hina (2002).

<sup>21</sup> Sull'argomento dei sistemi informativi aziendali, si rimanda, rispettivamente per uno sguardo più generale e per il loro supporto al sistema del management, a Marchi (1993) e a Zuccardi Merli (1990).

<sup>22</sup> Per un approfondimento di tale punto si vedano Ferraris Franceschi (1978, 1998). In particolare si veda la seguente citazione: «*Il metodo da impiegare è esclusivamente quello logico che trova sbocco nei momenti conoscitivi della deduzione e dell'induzione variamente combinati*», da Ferraris Franceschi (1978, p. 134).

<sup>23</sup> Sulle problematiche legate alla *governance* nelle aziende di minori dimensioni, si può vedere Ferraris Franceschi (2005b).

del lavoro di ricerca sul settore delle *local utilities*<sup>24</sup>. Uno dei motivi principali che ha portato alla scelta di studiare le aziende di servizi pubblici locali, a rilevanza economica, deriva dall'importante coinvolgimento di tali servizi nel processo di riforma della pubblica amministrazione, intrapreso in tutti i suoi comparti (istituzionale, politico e manageriale) a partire dagli anni Ottanta, su scala internazionale<sup>25</sup>.

La proposta e l'avanzamento dei concetti di aziendalizzazione, esternalizzazione, privatizzazione e liberalizzazione, sui quali si tornerà con più completezza nelle parti successive di questo lavoro, ha trovato nel settore dei servizi pubblici locali, e in particolare in quelli a rilevanza economica, un "terreno" particolarmente fertile, che ha portato allo sviluppo di un ampio e diffuso dibattito, che, come già accennato, è ancora in corso, soprattutto con riferimento ai concetti di privatizzazione e liberalizzazione.

I legislatori di tutti i paesi industrializzati hanno affrontato questa materia, di cui anche la Commissione Europea, a livello comunitario, si è occupata recentemente, mediante la redazione di due distinti Libri verdi e di un Libro bianco<sup>26</sup>. Essi trattano il concetto dei «*servizi di interesse generale*» (al quale è dedicato sia un Libro verde, sia uno bianco<sup>27</sup>) e dei «*partenariati pubblico-privati*» (il restante Libro verde<sup>28</sup>).

Con riferimento a quanto avvenuto, nello specifico, in Italia, si è osservato un percorso piuttosto discontinuo, cioè suddiviso in fasi il cui orientamento di fondo ha assunto connotati, a volte, fra loro contrastanti: da un iniziale favore verso forme di privatizzazione *soft*, ovverosia formale (anni Novanta), si è passati ad un'incentivazione più decisa a forme di privatizzazione e liberalizzazione dei mercati (fine anni Novanta e inizio del de-

<sup>24</sup> In questo caso non si è volutamente fatto riferimento ai servizi pubblici generalmente intesi, ma solo a quelli locali: infatti, la scelta che sta alla base del lavoro di ricerca è quella di considerare i servizi locali *in primis*. I servizi pubblici a rilevanza nazionale sono emersi in taluni casi in cui, in dipendenza del contesto nazionale o della presenza di aziende *multi-utilities*, il confine fra servizio a rilevanza locale o nazionale risultava più flebile e richiedeva perciò considerazioni di contesto che esulavano da un riferimento prettamente locale.

<sup>25</sup> Per un'analisi della riforma del settore pubblico a livello internazionale, si segnalano Pollitt & Bouckaert (2000), Guthrie *et al.* (2005).

<sup>26</sup> Il *Libro verde* è un documento che vuole portare alla riflessione su un tema di natura politica posto dalla Commissione Europea. Esso costituisce una sorta di primo passo verso i futuri orientamenti legislativi ed è destinato ad aprire un dibattito fra tutti i possibili interlocutori (cittadini e istituzioni) interessati a quell'argomento. Il *Libro bianco*, invece, è un documento che già contiene proposte di azione comunitaria in un determinato settore. Spesso è successivo all'emanazione di un Libro verde sulla medesima tematica: rispetto ad esso si differenzia nel fatto che, mentre quest'ultimo propone alcune idee al dibattito pubblico, il Libro bianco raccoglie una serie concreta di proposte operative e ne intende favorire la realizzazione.

<sup>27</sup> Commissione Europea (2003, 2004b).

<sup>28</sup> Commissione Europea (2004a).

cennio presente), giungendo così alla riforma presentata dall'articolo 35 della legge Finanziaria 2002<sup>29</sup> (l. n. 448/2001); tale riforma è stata poi rivisitata in maniera significativa, sulla base delle richieste degli enti locali e della necessità di un adeguamento, al fine di evitare un procedimento di infrazione comunitaria, derivante dalla normativa europea di tutela della concorrenza, nell'anno 2003 (art. 14 del d.l. n. 269/2003, convertito nella l. n. 326/2003, e art. 4 della l. n. 350/2003 – Finanziaria 2004), con lo scopo, almeno nelle intenzioni, di favorire un maggior grado di autonomia nelle scelte sulle forme di gestione dei servizi da parte delle autonomie locali<sup>30</sup>. Il nuovo scenario così introdotto si è rivelato però inefficace nel sostenere validamente, dove necessario, le politiche di liberalizzazione dei servizi pubblici, e ha per giunta presentato problemi di costituzionalità nella parte relativa ai servizi non a rilevanza economica<sup>31</sup>. Ciò ha portato ad una nuova riflessione, avviata nel 2006 con il Governo Prodi (decreto “Bersani” n. 223/2006 e d.d.l. “Lanzillotta” n. 772/2006) e giunta a una prima ridefinizione con l'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008, promossa dal Governo Berlusconi, legge che, nei suoi contenuti fondamentali, richiama quelli del d.d.l. Lanzillotta. Il percorso in realtà non è stato completato con tale riforma, in quanto l'art. 23-*bis* è stato di nuovo modificato, su alcuni punti, nel 2009, con l'art. 15 del d.l. n. 135 del 25 settembre, convertito nella legge n. 166 del 20 novembre e, in ogni caso, contiene taluni elementi che devono trovare un ulteriore sviluppo in normative e regolamenti successivi. Su questi punti si avrà comunque modo di ritornare nel terzo capitolo del libro.

Al di là dei cambiamenti legati, in maniera più specifica, al contesto legislativo in cui sono inseriti i servizi pubblici locali, e quelli a rilevanza economica in particolare, vi sono ancora altre importanti ragioni che hanno portato alla scelta di queste tematiche. Si ritiene non secondario, ora, illustrare tali considerazioni, al fine di descrivere i contenuti del libro e di qualificare meglio, in tal modo, gli scopi conoscitivi del lavoro. Nelle righe seguenti, si intende motivare perciò l'interesse riscontrato nello studio di aziende:

- 1) di *servizi pubblici*;
- 2) di *servizi pubblici locali*;
- 3) di *servizi pubblici locali a rilevanza economica*.

<sup>29</sup> Per una completa analisi degli scenari che si ponevano dinanzi agli enti locali e alle aziende di servizi, da un punto di vista delle *policies* attuabili, si considerino Antonioli e Fazioli (2002).

<sup>30</sup> Per un approfondimento delle motivazioni che hanno spinto all'introduzione di queste novità legislative, si veda Baroni (2004).

<sup>31</sup> Si veda la sentenza della Corte Costituzionale n. 272 del 27 luglio 2004.

Per prima cosa, appare interessante il riferimento allo studio di aziende di *servizio pubblico* per questi motivi:

- a) l'evoluzione del ruolo che i servizi pubblici hanno assunto all'interno dell'economia dei paesi occidentali, alla luce del susseguirsi di diverse concezioni del sistema-Stato nell'era moderna: dallo Stato di diritto al *Welfare State* (Stato sociale e/o imprenditore), fino ad arrivare allo Stato della qualità della vita (nei due passaggi dello Stato dei servizi e dello Stato regolatore)<sup>32</sup>; tale evoluzione teorica rappresenta un elemento di grande interesse per l'economia aziendale, in quanto va tenuta presente nell'analisi dei cambiamenti delle aziende di servizi pubblici nel tempo; proprio per questi motivi, si dedicherà una parte del terzo capitolo ad un'analisi più dettagliata di tale elemento;
- b) la crescente attenzione che i fenomeni della privatizzazione<sup>33</sup> e della liberalizzazione<sup>34</sup>, come si è già avuto modo di accennare, stanno ricoprendo nel campo delle materie economiche e gli influssi che tali processi vanno ad esercitare sulle scelte di *corporate governance* delle aziende coinvolte e sulle sfide competitive nei mercati aperti alla concorrenza; in quest'ambito, appare molto rilevante analizzare anche i risvolti che tali politiche hanno per i consumatori e i cittadini fruitori dei servizi pubblici, elemento per il quale detiene importanza anche lo sviluppo tecnologico che, con riferimento ai servizi pubblici, ha permesso di considerare soluzioni di apertura dei mercati (tradizionalmente considerati in situazione di monopolio naturale), quantomeno per alcuni settori o parti delle filiere di produzione;
- c) il particolare interesse che viene ad assumere in un'azienda di servizio pubblico il rapporto con il cittadino fruitore dei servizi, appartenente al «*sistema degli interlocutori sociali*»<sup>35</sup>, al tempo stesso

<sup>32</sup> Per un'analisi del passaggio allo Stato dei servizi e di quello, tuttora in corso, allo Stato regolatore, si veda Borghonovi (2002).

<sup>33</sup> Per un'analisi dei primi processi di privatizzazione operati in Europa ed una specifica disamina dei risvolti delle politiche di privatizzazione in Italia all'inizio degli anni Novanta, si veda Anselmi (1995b).

<sup>34</sup> Sebbene tale concetto sarà oggetto di approfondimenti successivi, per una prima disamina generale del concetto di liberalizzazione, applicato ai servizi pubblici locali, si rimanda ad Elefanti (2003).

<sup>35</sup> Il Coda distingue gli interlocutori che hanno a che fare con un'azienda in due grandi gruppi: «*Quello degli attori del sistema competitivo e quello degli attori sociali portatori di interessi e di attese che nascono dall'apporto di risorse di lavoro, di risorse finanziarie, di consensi e contributi vari occorrenti all'agire dell'impresa. [...] Al sistema competitivo l'impresa si rivolge con un certo "sistema di prodotto", che è definito: dai caratteri materiali del prodotto o servizio offerto [...] dagli elementi immateriali ad esso connessi [...] dal servizio collegato al prodotto [...] dalle condizioni più strettamente economiche dello scambio [...]. Per contro, alle altre for-*

membro della collettività da servire e cliente da soddisfare; appare perciò di primario interesse esaminare, per un'azienda che eroga un servizio pubblico, le politiche di definizione della sua "strategia sociale", che «è preposta all'ottenimento di un consenso duraturo da parte delle varie categorie di interlocutori sociali che mettono a disposizione dell'impresa le risorse e gli appoggi di cui ha bisogno»<sup>36</sup>; ne deriva pertanto che le aziende di servizio pubblico, al pari delle aziende pubbliche in genere, «costituiscono un sistema complesso, difficile da "governare" perché si tratta di uno dei sistemi più aperti nei confronti dell'ambiente»<sup>37</sup>.

In secondo luogo, si vogliono approfondire le motivazioni che hanno suscitato l'interesse di ricerca verso i servizi a valenza *locale*:

- a) la centralità delle aziende e amministrazioni locali, anche sulla spinta dell'affermazione del principio di sussidiarietà, nell'ambito del processo di riforma del settore pubblico<sup>38</sup>; in Italia, l'intervento di riforma delle autonomie locali<sup>39</sup> è stato promosso nella direzione di tentare di risolvere i problemi di mancata efficienza ed efficacia delle amministrazioni pubbliche; la riforma ha toccato due aspetti, soffermandosi da una parte sul rinnovamento diretto del quadro gestionale, organizzativo e informativo-contabile degli enti locali, dall'altra su un intervento indiretto, mediante la responsabilizzazione delle autonomie locali, alle quali si è cercato di garantire una maggiore autonomia;

*ze economiche e sociali coinvolte e/o da coinvolgere o da associare [...] l'impresa si rivolge presentando se stessa, con la proposta progettuale implicita nel suo modo di essere e di operare e talvolta esplicitata nei termini vaghi di una generica visione imprenditoriale o nei termini concreti di un articolato business plan o di un piano di risanamento. E tale proposta si traduce, per ciascun interlocutore, nella richiesta di determinati contributi e nell'offerta di determinate prospettive di ricompensa», da Coda (1988, pp. 13-19).*

<sup>36</sup> Tratto da Coda (1988, p. 55).

<sup>37</sup> Tale citazione è presente in Anselmi (1993, p. 21).

<sup>38</sup> Il principio di sussidiarietà si estrinseca in due forme: orizzontale e verticale; la prima promuove un maggior intervento dei privati nella gestione dei servizi di tradizionale spettanza del settore pubblico ed è alla base, fra l'altro, del processo di privatizzazione emerso negli ultimi anni; la seconda si manifesta con l'assunzione del soddisfacimento dei bisogni della comunità in via primaria da parte dei livelli di governo più vicino al cittadino. Sul legame fra devoluzione dei poteri agli enti locali e il loro nuovo ruolo di riferimento, si veda con interesse Garlatti (2005).

<sup>39</sup> Si possono considerare, nello specifico, i diversi interventi legislativi succedutisi negli anni Novanta in materia di autonomie locali, a partire dalla l. n. 142/1990, per arrivare al TUEL (d.lgs. n. 267/2000) e alla riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001) ed il percorso intrapreso negli ultimi anni per giungere al progetto di federalismo fiscale, approvato con la l. 5 maggio 2009, n. 42, progetto che, secondo il dettato normativo, troverà il suo pieno e definitivo compimento nel corso di sette anni.

- b) la circostanza per cui, nell'ambito dei servizi locali, è di assoluto rilievo il legame fra bisogni della comunità, erogazione dei servizi e funzione di rappresentanza: la presenza di questa sorta di triangolazione di interessi fra i soggetti rilevanti (collettività, ente locale e azienda di servizi), porta alla possibilità di sviluppare analisi dai contenuti, anche economico-aziendali, di grande interesse; in particolare, in riferimento ai bisogni dei cittadini, andranno considerati sia quelli "impliciti" (dei quali il cittadino ritiene scontato il soddisfacimento), sia quelli "espresi" (il cui accoglimento è invece richiesto in modo palese, essendo ritenuti come fondamentali) e infine anche quelli "latenti" (più complicati da rilevare, da ricercare nello spettro di tipologie e modalità di offerta dei servizi pubblici, ma in grado di produrre, se colti, un alto grado di soddisfazione nella collettività); è a partire da questo punto che si dovranno svolgere le considerazioni riguardanti la scelta su quale sia l'assetto istituzionale e gestionale (azienda pubblica, mista o privata) preferibile, per il territorio di riferimento;
- c) il rilievo dei servizi pubblici locali nei processi di sviluppo di un determinato territorio, sia nei termini di crescita economica, sia nei termini di sostegno ad una forma di sviluppo sostenibile<sup>40</sup>; tale elemento diviene di particolare interesse nel momento in cui si voglia dare alla ricerca un significato non puramente astratto, ma anche di contributo all'accrescimento della conoscenza<sup>41</sup> e alla soluzione di problematiche aziendali<sup>42</sup>.

Come ultimo punto, si intende considerare la scelta dei servizi pubblici locali *a rilevanza economica* (ovvero le *local utilities*). A tale proposito, va sottolineato, per prima cosa, come le considerazioni che saranno (o che sono, in breve, già state) oggetto di questo lavoro, si possono ritenere valide e applicabili, in molti casi, sia ai servizi a rilevanza economica che a quelli non a rilevanza economica<sup>43</sup>. L'analisi, invece, entrerà più nel dettaglio dei servizi pubblici a rilevanza economica, con un profilo ulteriore di attenzio-

<sup>40</sup> Sull'effettiva capacità di porsi, da parte dei servizi pubblici locali, come elemento propulsore dello sviluppo di un territorio, anche in una prospettiva anticiclica di contrasto alla crisi economica, si veda Confservizi (2009).

<sup>41</sup> Si veda Ryan *et al.*, (2002, p. 7): «*Research is a process of intellectual discovery, which has the potential to transform our knowledge and understanding of the world around us*».

<sup>42</sup> Tale elemento costituisce l'aspetto normativo della conoscenza scientifica: un importante esempio di approccio normativo all'analisi economico aziendale si trova in Bertini (1995a).

<sup>43</sup> Su quali servizi appartengano a quelli a rilevanza economica e quali invece non lo siano, si soffermerà l'analisi nel proseguimento del lavoro.