

# I rapporti tra enti locali e imprese di pubblici servizi

*Flavio Gnechi\**

## 1. I servizi pubblici nel nuovo contesto competitivo

Quale significato hanno assunto i servizi pubblici negli ultimi vent'anni?

Si potrebbe, fondatamente, sostenere che l'evoluzione dei bisogni delle collettività locali ha determinato una riconsiderazione delle valenze assegnate al 'servizio pubblico'.

Altrettanto fondatamente, si potrebbe tuttavia argomentare che l'evoluzione del servizio pubblico (l'offerta), ha determinato un cambiamento nei bisogni (della domanda), influenzando di conseguenza sulle funzioni che la pubblica amministrazione locale (l'offerente) è chiamata ad assolvere.

In aggiunta, il dinamismo ambientale ha sicuramente determinato una mutazione dei mercati di riferimento; la normativa si è adeguata recependo le istanze provenienti dall'esterno, ma sovente ha rappresentato l'elemento che ha scardinato sistemi concorrenziali (o, meglio, non-concorrenziali) del passato, rendendosi, nei fatti, promotrice dell'evoluzione della competizione<sup>1</sup>.

L'avvento della globalizzazione (al quale si sono accompagnati profondi mutamenti socio-politici dirompenti, si pensi alla nascita della confederazione europea ed all'introduzione della moneta unica, o alla caduta di alcuni regimi) ha poi marcatamente inciso anche sugli ambiti nazionali e locali<sup>2</sup>.

Nel comparto dei servizi pubblici, si riscontrano situazioni eterogenee, tanto a motivo di fattori geografico-culturali, quanto di natura giuridico-amministrativa. I sistemi socio-economici osservabili possono quindi essere alternativamente caratterizzati da condizioni di<sup>3</sup>:

- competitività chiusa;
- competitività elementare;
- competizione oligopolistica;
- elevata intensità di concorrenza.

---

\* Professore Associato di Economia e Gestione delle Imprese, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Ai soggetti tradizionalmente protagonisti, come concedenti o erogatori, del comparto in questione (i comuni, le aziende municipalizzate, i consorzi) si sono sostituiti nuovi attori: società pubbliche o private, aziende speciali, istituzioni.

Ciò non significa che gli enti locali abbiano abdicato ad un ruolo che la stessa normativa assegna ancora loro, ma che tale ruolo si è decisamente evoluto.

Infatti il c.d. ‘Testo Unico degli Enti Locali’ (D.Lgs. 267/2000) ha sistematizzato – apportando anche alcune innovazioni di rilievo – i provvedimenti del passato che riguardavano gli enti locali territoriali, ridefinendone in particolare l’autonomia, il sistema organizzativo e quello contabile, oltre a dettare nuove regole per la gestione dei servizi<sup>4</sup>.

Tale decreto statuisce, all’art. 112 (intitolato ‘Servizi Pubblici Locali’), che: ‘Gli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali’.

La portata di questa disposizione è inequivoca:

- si prende atto dei *bisogni*, espressione - condivisa - di una collettività e soggetti a costanti adeguamenti correlati alle mutazioni dell’ambiente (sociale, culturale, economico, demografico, ecc.);
- si ribadisce una *funzione*, cui sono chiamate ad adempiere le pubbliche amministrazioni locali, ovvero la realizzazione di fini sociali e lo sviluppo economico e civile delle comunità che caratterizzano le stesse amministrazioni;
- si individua uno *strumento*, mediante il quale tale funzione può essere adempiuta: il *servizio pubblico*.

La discrezionalità riconosciuta agli enti appare senza dubbio ampia: la normativa nazionale, tanto generale quanto speciale, non offre in alcuna occasione (nonostante la ‘ricca produzione’) una definizione di ‘servizio pubblico’, né di ‘servizio pubblico locale’.

Quandunque nella legislazione si sia ricorsi a tali locuzioni, in nessuna circostanza si ritrova una definizione inequivocabile che eviti di ingenerare eventuali difformità di interpretazione.

Sia l’evoluzione del contesto socio-politico sia lo sviluppo di nuove tecnologie hanno concorso a continue modificazioni all’accezione di ‘servizio pubblico’. Gli enti locali (cioè le amministrazioni che di volta in volta si succedono in virtù dei mandati loro conferiti con il voto) hanno potuto trarre beneficio da questa opportunità discrezionale, dimostrando quindi la loro sensibilità al tema nonché la loro visione.

L’unica preoccupazione – recente – del legislatore è rappresentata dalla distinta previsione che suddivide i servizi pubblici locali in due macro-categorie:

- quelli di rilevanza economica;
- quelli privi di rilevanza economica;
- contraddistinte da due specifiche discipline giuridico-amministrative che non discriminano sulla natura di fondo dei servizi<sup>5</sup>.

Ecco allora che l’evoluzione – dal regolamento del 1903<sup>6</sup> ai giorni attuali – dimostra come la concezione del servizio pubblico sia passata:

- dalla ‘costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua potabile’,
- dall’impianto ed esercizio dell’illuminazione pubblica e privata’,
- dalla ‘fabbrica e vendita del ghiaccio’
- dagli ‘essicatoi di granturco e relativi depositi’, e da altre fattispecie che la normativa di inizio secolo scorso dettagliava (disciplina peraltro, per certi versi ancora attuale, si pensi ai primi due servizi elencati),
- alla ‘gestione calore degli edifici’;
- al ‘teleriscaldamento’;
- alla ‘trasmissione di dati’.

La seconda parte dell’elenco, analogamente alla prima, non è esaustiva, ma contrariamente ai provvedimenti del passato la vigente legislazione non individua più (dettagliandole) le attività nelle quali si concretizzano i servizi pubblici<sup>7</sup>.

L’orientamento del legislatore ribadisce quanto osservato: la discrezionalità riconosciuta agli enti locali è assolutamente ampia e si deve dispiegare nello spettro delle funzioni (la *realizzazione di fini sociali e lo sviluppo economico e civile delle comunità*) che gli stessi enti sono chiamati ad adempiere.

Di conseguenza, gli strumenti (i *servizi pubblici*) risentono delle decisioni – politiche – delle amministrazioni, ed anche delle possibilità ed opportunità tecnico-produttive di concreta erogazione.

## 2. La tutela degli interessi delle comunità locali

Gli interessi delle comunità locali, tanto dei singoli cittadini residenti che le formano, quanto di tutti i soggetti che comunque ad esse vengono associati (potrebbe essere il caso di un operatore commerciale che risiede in un comune, ma gestisce il proprio negozio in un altro), devono essere tutelati dagli enti locali.

Le possibili forme giuridiche di un’attività organizzata per l’erogazione di servizi pubblici sono le seguenti:

- la *gestione diretta* (c.d. ‘in economia’), riscontrabile per i servizi privi di rilevanza economica, quali la pubblica istruzione, i lavori pubblici (le manutenzioni), larga parte delle attività nel campo sociale (assistenza domiciliare, servizi per i minori, ecc.);
- l’*azienda speciale*, ovvero quella che in passato era l’azienda municipalizzata’, cui è possibile ricorrere per gestire i servizi privi di rilevanza economica; questa forma è quindi attualmente limitata a servizi ambientali, culturali, di gestione del patrimonio immobiliare, cimiteriali, ed a realtà di dimensioni – non soltanto geografiche – ridotte, dove non è necessario il coinvolgimento di partner;
- l’*istituzione*, introdotta dalla riforma del 1990 (L. 142/1990), che ha però stentato ad affermarsi, a motivo della sua rigidità e, probabilmente, della sua inadeguatezza alle mutate condizioni di contesto. I casi concreti di utilizzo sono invero limitati: ad esempio, nei servizi sociali per la gestione di r.s.a. (residenze sanitarie assistenziali) per gli anziani oppure nel settore culturale, per la gestione di musei o raccolte artistiche;

- la *società di capitali*, considerata la più ‘moderna’ e che la legge in ogni caso stabilisce come necessaria per i servizi a rilevanza economica. Questa forma sta riscuotendo successo anche perché è l’unica che consente di coinvolgere nell’iniziativa imprenditoriale soggetti esterni (ad esempio, una fondazione privata nella gestione di complessi museali, ecc.). Inoltre, la forma societaria garantisce – anche se non in esclusiva – il ricorso al mercato finanziario per il reperimento di risorse temporaneamente versate da terzi. In questa categoria è possibile ricomprendere anche le società consortili, che favoriscono l’unione di più soggetti (solo pubblici o anche privati) per servizi di norma erogati su ambiti geografici appartenenti a più realtà amministrative locali.

La *gestione diretta* non palesa necessità di rapporto con alcun soggetto esterno, mentre tutte le altre comportano che l’ente assuma (contestualmente al ruolo di soggetto concedente) il ruolo di tutore degli interessi della comunità locale, per il cui sviluppo viene erogato un determinato servizio pubblico.

Accantonando l’*istituzione*, che non gode di personalità giuridica ma soltanto di autonomia gestionale<sup>8</sup>, i rapporti con l’azienda speciale o la società di capitale concessionaria di un servizio pubblico devono essere indagati tenendo conto che:

- quando la società di capitali è controllata (se non totalmente posseduta) dall’ente locale, a prescindere dagli aspetti squisitamente giuridici (sistema di bilancio, norme statutarie, ecc.) non si riscontrano difformità marcate rispetto all’eventuale titolarità di un’azienda speciale: l’ente locale ne esercita nei fatti il pieno controllo;
- quando la società è a prevalente capitale pubblico locale, ma l’ente non è titolare della maggioranza assoluta, si devono definire i rapporti con gli altri soci; la partecipazione delle amministrazioni locali non rappresenta un investimento finanziario, bensì è motivata dall’esigenza di fruire dei servizi erogati dalla società. Si devono quindi comporre esigenze locali differenziate, e ciò comporta che prima di definire i rapporti tra la società e gli enti soci sia fissato un accordo tra tutti i soci pubblici;
- quando la società di capitali è partecipata con quota minoritaria dall’ente locale e con quota maggioritaria assoluta da uno o più soci di natura privata, si rende necessario definire un accordo societario con questi soggetti esterni (a prescindere dal contratto di servizio) per predeterminare i comportamenti dei soci nei momenti decisionali più significativi;
- quando la società di capitali è stata ammessa alla quotazione borsistica, nonostante l’ente locale continui a detenerne la maggioranza (assoluta o relativa, in quest’ultima circostanza con rilevante potere di governo), si deve considerare che le rigidità aumentano, in quanto la normativa sulle società quotate è stringente. Inoltre non si può trascurare che ogni decisione dell’ente socio può provocare ripercussioni sulla quotazione del titolo.

In ogni caso l’ente locale concedente non può abdicare al citato ruolo di tutela degli interessi della comunità locale, e conseguentemente risulta centrale il modello di *corporate governance* adottato per ciascuna di queste forme giuridiche.

Il sistema di governo incide infatti in modo preponderante sulle modalità di gestione delle attività e, pertanto, sull'offerta e sulla conseguente fruizione da parte degli utenti.

L'amministrazione locale non può quindi restare insensibile alle ricadute dell'atto di concessione di un servizio; lo stesso Sindaco (eletto direttamente dai cittadini, come prevede la Legge n. 91/1983) non può immaginare che il consenso, che lo legittima, sia correlato soltanto alle attività rese direttamente dall'ente e non anche a quelle dallo stesso delegate a terzi.

Sulla dimensione, valutativa, espressa con il consenso, si concentra l'attenzione politica, riconducibile pertanto ad un'ottica sistemica<sup>9</sup>, interessata a garantire 'lo sviluppo economico e civile delle comunità locali'.

### **3. L'orientamento competitivo al mercato nello sviluppo delle comunità locali**

Nel comparto dei servizi pubblici, il mutato contesto ambientale e gli innovati ambiti di mercato stanno determinando una rivisitazione delle strategie e delle politiche che per lunghi decenni avevano connotato la gestione delle aziende.

Analogamente ai mercati in eccesso di offerta (ovvero incisi da uno strutturale sovradimensionamento della stessa rispetto alla capacità di assorbimento della domanda<sup>10</sup>), si va affermando una 'economia degli immateriali di offerta e di impresa che da un lato enfatizza il ruolo delle aziende multimercato e multibusiness e dall'altro riduce la significatività concorrenziale del settore di attività: così le tradizionali analisi basate sulla maturità/novità del settore lasciano il posto alle attività aziendali ad alta intensità di concorrenza, per le quali la creazione di nuovo valore presuppone la distruzione di precedenti valori'.<sup>11</sup>

E' pertanto necessario definire adeguate strategie e congruenti politiche aziendali e fattori quali la cultura aziendale, la struttura organizzativa, il sistema produttivo e quello di erogazione, la comunicazione d'impresa rappresentano elementi primari nella gestione dei servizi pubblici locali.

La sfida che si è aperta coinvolge direttamente l'ente locale. L'esigenza di costruire e mantenere con i soggetti concessionari rapporti congruenti, nel rispetto della funzione che gli enti sono chiamati ad adempiere, comporta infatti che anche all'interno dell'amministrazione pubblica si sviluppino competenze professionali adeguate, in grado di valutare le ricadute delle decisioni e delle azioni poste in essere da chi materialmente eroga il servizio.

Si tratta, in sostanza, di prevedere strutture tecnico-organizzative di collegamento<sup>12</sup> e coerenti politiche formative per consentire all'ente di dotarsi di un sistema di gestione dei rapporti e valutativo dei risultati raggiunti dai soggetti erogatori.

L'attenzione dell'ente locale, in relazione alla propria mission ed alla propria realtà aziendale (pubblica), può essere incentrata allora sui tre elementi che contraddistinguono una gestione *market-driven*:

- una *cultura* orientata all'esterno, caratterizzata da principi dominanti, valori e comportamenti orientati alla continua ricerca di nuove fonti di vantaggi competitivi;

- *capacità distintive* nel percepire il mercato, nel relazionarsi con esso e nell'elaborazione di linee strategiche anticipatrici;
- una *configurazione strutturale* che supporti l'organizzazione aziendale ad anticipare e rispondere ai cambiamenti delle necessità del cliente/utente e delle condizioni di mercato.<sup>13</sup>

L'ente locale, che si caratterizza quale 'sistema vitale' al pari di ogni impresa, deve perciò porsi in relazione con soggetti terzi, capaci di esercitare un significativo grado di *rilevanza* e di *influenza* nei confronti dello stesso ente locale.<sup>14</sup>

La criticità di tali rapporti richiede la definizione di una 'politica di collegamento' congruente con il già richiamato fine sovraordinato dell'ente locale: lo sviluppo delle proprie comunità.

#### **4. La gestione dei rapporti con le imprese di pubblici servizi in ottica competitiva**

Il legislatore si è posto recentemente l'obiettivo di meglio definire uno strumento finalizzato alla gestione dei rapporti tra gli enti locali concedenti e le imprese di pubblici servizi: il *contratto di servizio*.

Tramite questo strumento, che appunto disciplina i rapporti, possono essere fissati, in aggiunta alle tradizioni pattuizioni contrattuali (durata, corrispettivo, revoca, ecc.), i criteri di valutazione qualitativi ed anche economico/finanziari, gli orari di apertura di uffici/sportelli, la loro ubicazione, ecc., ma possono anche essere individuate le modalità di gestione dei rapporti con l'utenza.

Per i servizi di rilevanza economica (art. 113 T.U.E.L.) è stabilito che 'i rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti sono regolati da contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti.'

Per i servizi privi di rilevanza economica (art. 113 bis T.U.E.L.) la formulazione è meno specifica, ma è comunque previsto che 'i rapporti tra gli enti locali ed i soggetti erogatori dei servizi di cui al presente articolo sono regolati da contratti di servizio.'

Trascurando ogni ambito prettamente giuridico, l'attenzione deve essere indirizzata verso gli aspetti di sostanza in coerenza con la funzione assegnata dalla legge agli enti locali; così, al concedente dovrà interessare la quantità e/o la frequenza delle prestazioni, la possibilità di allargamento del bacino di utenza, la flessibilità operativa, l'elasticità gestionale, la predisposizione alla comunicazione verso e con gli utenti.

Si consideri inoltre che la normativa, soccorrendo in pratica gli enti locali concedenti, ha reso obbligatorio un altro strumento: le *carte dei servizi*, introdotte con una Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994<sup>15</sup>, obbligatorie per tutti i soggetti erogatori di servizi pubblici, a prescindere dalla natura, pubblica o privata degli erogatori medesimi.

Questi documenti nei fatti dovrebbero rappresentare una 'dichiarazione', resa dai soggetti erogatori, a tutela degli utenti, e contenere precise assunzioni di responsabilità (nella sostanza si tratta di standard di comportamento per le

imprese di pubblici servizi) in ordine alle caratteristiche delle prestazioni rese fruibili, alla loro qualità, alle modalità di fatturazione e riscossione dei corrispettivi.

I principi fondamentali su cui devono essere formulate le carte dei servizi sono:

- l'eguaglianza dei diritti tra gli utenti;
- l'imparzialità;
- la continuità del processo di erogazione;
- il diritto di scelta, ove possibile, tra i diversi soggetti erogatori;
- il diritto di partecipazione, riconosciuto all'utente;
- l'efficacia e l'efficienza delle attività svolte;
- ma devono anche:
- recare gli standard qualitativi e quantitativi dei servizi;
- favorire la semplificazione delle procedure;
- prevedere una continua attività di informazione degli utenti;
- fissare le norme di comportamento nei rapporti con gli utenti;
- definire l'attività di valutazione delle prestazioni erogate;
- disciplinare le modalità di rimborso;

oltre a garantire la tutela degli utenti ed il loro diritto ad avanzare reclami.

In considerazione di quanto osservato ci si può ritenere legittimati ad affermare che gli strumenti giuridici non difettano (né risultano anacronistici o troppo dispersivi); la capacità degli enti di dispiegare adeguatamente il proprio ruolo non può allora che dipendere:

- dalla cultura amministrativa;
- dall'allargamento del concetto di mercato, secondo un'ottica competitiva;
- dalla sensibilità verso i bisogni;
- dalla preparazione tecnica;
- dalla capacità di relazioni con tutti gli *stakeholders* dell'ente locale.

Ecco che, per un ente locale, il rispetto – formale – delle prescrizioni di legge (per ogni attività concessa a terzi: stipula di un contratto di servizio e riscontro circa l'assolvimento dell'obbligo di approvare una carta dei servizi) non è neppure da porre in discussione; il focus della valutazione, in ordine all'operato di un'amministrazione, deve invece essere indirizzato indagando come l'amministrazione in questione abbia dispiegato il proprio ruolo nell'assolvimento della funzione di sviluppo della comunità locale.

In questa prospettiva diviene essenziale la capacità dell'ente di approfondire un impegno da ricondurre alle logiche dell'orientamento competitivo al mercato, per poter cogliere gli aspetti più critici della domanda, del mercato e della concorrenza, diretta od indiretta, oltre che per recepire le innovazioni tecnologiche che possono modificare l'offerta di servizi alla collettività.

La gestione dei rapporti con i soggetti concessionari non può allora essere confinata tra le attività residuali di un ente locale; un modello gestionale rivisitato potrebbe consentire di trattenere all'interno dell'ente medesimo soltanto le attività di coordinamento e supporto, rivolgendosi ad altri veicoli esterni (anche se collegati all'ente pubblico, come una sua società di capitali) in grado di garantire una minore rigidità operativa.

La complessità e la costante produzione legislativa, la contrazione dei trasferimenti centrali, la crescente autonomia tributaria sono elementi che fanno

propendere per un ente caratterizzato da una *struttura snella*, ma in grado di coordinare i rapporti con le comunità locali, da un lato, e con una pluralità di soggetti erogatori dall'altro.

Si osserva infine che, in presenza specialmente di società di capitali nelle quali l'ente sia il socio maggioritario o di aziende speciali, la *corporate governance* si declina anche nella definizione di un sistema fondato sulla separazione tra le attività di indirizzo (politico) e controllo e quelle di gestione; viceversa nelle società dove l'ente non partecipi al capitale di rischio, oppure ne aderisca ma con presenza minoritaria, è arduo prefigurare la funzione di indirizzo (politico) mentre è legittimo, o, meglio, doveroso, attendersi quella di controllo.

## Bibliografia

- Anselmi Luca, Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione, Giappichelli, Torino, 1995.
- Anselmi Luca (ed.), L'azienda Comune: principi e metodologie economico aziendali per gli enti locali, Maggioli, Rimini, 2001.
- Arcangeli Rosalia, Economia e gestione delle imprese di servizi pubblici, Cedam, Padova, 2000.
- Baroni Daniele, Enti locali e aziende di servizi pubblici: assetti e processi di governance, Giuffrè, Milano, 2004.
- Borgonovi Elio, Le nuove frontiere dei servizi pubblici tra soddisfazione dell'utente e tutela dell'interesse generale, *Sinergie*, n. 41, 1996.
- Borgonovi Elio, Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, EGEA, Milano, 2004.
- Brondoni Silvio M., Comunicazione, risorse invisibili e strategie competitive d'impresa, in Silvio M. Brondoni (ed.), La comunicazione d'impresa, *Sinergie*, n. 43/44, 1997.
- Brondoni Silvio M., Lambin Jean-Jacques, Ouverture de 'Market-Driven Management', *Symphonya. Emerging Issues in Management* ([www.unimib.it/symphonya](http://www.unimib.it/symphonya)), n. 2, 2001.
- Brondoni Silvio M., La comunicazione integrata in eccesso di offerta, *Il Sole 24 Ore*, 1° ottobre, 2002.
- Brondoni Silvio M., Risorse immateriali e concorrenza d'impresa, Brondoni Silvio M. (ed.), Il sistema delle risorse immateriali d'impresa: cultura d'impresa, sistema informativo e patrimonio di marca, Giappichelli, Torino, 2004.
- Brondoni Silvio M. (ed.), La comunicazione nell'azienda pubblica. I paradigmi di efficacia e di efficienza, Giappichelli, Torino, 1999.
- Cafferata Roberto (ed.), La gestione strategica delle aziende pubbliche, F. Angeli, Milano, 1989.
- Corniani Margherita, Sistema informativo aziendale e dinamiche competitive, Giappichelli, Torino, 2000.
- Corniani Margherita, Segmentazione e aggregazione della domanda aziendale, Giappichelli, Torino, 2004.
- Corniani Margherita, Demand Bubbles, Virtual Communities and Potential Demand, *Symphonya. Emerging Issues in Management* ([www.unimib.it/symphonya](http://www.unimib.it/symphonya)), n. 2, 2003.
- Day George S., The Market Driven Organization, The Free Press, New York, 1999.
- Day George S., Market-Driven Winners, *Symphonya. Emerging Issues in Management* ([www.unimib.it/symphonya](http://www.unimib.it/symphonya)), n. 2, 2001.
- Doherty Tony L., Horne Terry, Managing Public Services - Implementing Changes: A Thoughtful Approach to the Practice of Management, Routledge, London, 2002.

- Franzoni Simona, *La corporate governance negli enti locali*, F. Angeli, Milano, 2004.
- Gatti Mauro, *Cultura d'impresa, risorse immateriali e competitività*, Brondoni Silvio M. (ed.), *Il sistema delle risorse immateriali e concorrenza d'impresa: cultura d'impresa, sistema informativo e patrimonio di marca*, Giappichelli, Torino, 2004.
- Gilardoni Andrea, Lorenzoni Gianni, *Public utilities locali: alleanze e aggregazioni*, Egea, Milano, 2003.
- Gnecchi Flavio, *La comunicazione istituzionale dell'ente locale territoriale*, Giappichelli, Torino, 1998.
- Gnecchi Flavio, *Gli enti locali e le loro aziende: comunicazione e pubblici esterni*, Brondoni Silvio M. (ed.), *La comunicazione nell'azienda pubblica. I paradigmi relazionali di efficacia e di efficienza*, Giappichelli, Torino, 1999.
- Gnecchi Flavio, *Comunità virtuali, comunità locali e comunicazione pubblica*, *Sinergie*, n. 59, 2003.
- Golinelli Gateano M., *L'approccio sistemico al governo dell'impresa*, Vol. I, *L'impresa sistema vitale*, Cedam, Padova, 2000.
- Golinelli Gaetano M., Gatti Mauro, *The Firm as a Viable System*, *Symphonya. Emerging Issues in Management* ([www.unimib.it/symphonya](http://www.unimib.it/symphonya)), n. 2, 2000/2001.
- Grandinetti Roberto, Massarutto Antonio (eds.), *Servizi pubblici e politiche territoriali*, F. Angeli, Milano, 2003.
- Grönroos Christian, *Management e marketing dei servizi: un approccio al management dei rapporti con la clientela*, Isedi, Torino, 2002.
- Invernizzi Emanuele, *La comunicazione organizzativa: teorie, modelli e metodi*, Giuffrè, Milano, 2000.
- Kotler Philip, Andreasen Alan R., *Strategic Marketing for Non Profit Organizations*, Prentice-Hall, New York, 1996.
- Kurtz David L., Clow Kenneth E., *Services Marketing*, John Wiley & Sons, Hoboken, 1997.
- Lambin Jean-Jacques, *Market-Driven Management*, McGraw-Hill, London, 2000.
- Lambin Jean-Jacques, *Marketing strategico e operativo*, McGraw-Hill, Milano, 2004.
- Leys Colin, *Market-Driven Politics*, Verso, London-New York, 2003.
- Martin Joanne, *Cultures in Organizations: Three Perspectives*, Oxford University Press, New York, 1992.
- Mazzoleni Mario, *Il governo economico degli enti locali e la partecipazione dei cittadini: il bilancio sociale come strumento di comunicazione e di controllo strategico*, F. Angeli, Milano, 2004.
- McKevitt David, *Managing Core Public Services*, Blackwell, Oxford, 1998.
- Mele Renato, *Strategie e politiche di marketing nelle imprese di pubblici servizi*, Cedam, Padova, 1993.
- Mele Renato, *Modelli gestionali nelle imprese di servizi pubblici operanti su base locale. L'esperienza italiana*, Bianchi M. (ed.), *La PA di fronte all'Europa*, Il Ponte Vecchio, Cesena, 1998.
- Mele Renato, *Economia e gestione delle imprese di servizi pubblici tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, 2003.
- Meneguzzo Marco, *Orientati alla qualità : modelli di eccellenza nella gestione dei Comuni*, Guerini e Associati, Milano, 2004.
- Metcalf Les, Richard Sue, *Improving Public Management*, Sage, London, 1990.
- Migale Lia, *I servizi pubblici locali: esternalizzazione, contratti e controllo*, Giappichelli, Torino, 2004.
- Negri Roberto, *Co-makership, comunicazione e strategie istituzionali delle aziende pubbliche*, Silvio M. Brondoni (ed.), *La comunicazione nell'azienda pubblica. I paradigmi di efficacia e di efficienza*, Giappichelli, Torino, 1999.

- Normann Richard, *La gestione strategica dei servizi*, Etas Libri, Milano, 2000.
- Normann Richard, *Service Management*, John Wiley & Sons, Hoboken, 1991.
- Orlandini Paola, *Principi di economia aziendale per il settore pubblico*, Giappichelli, Torino, 2004.
- Pellicelli Giorgio, *Il marketing dei servizi*, UTET, Torino, 1997.
- Rebora Gianfranco, Meneguzzo Marco, *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, UTET, Torino, 1990.
- Rolando Stefano, *Comunicazione e identità nel sistema di impresa e nelle istituzioni*, *Sinergie*, n. 59, 2003.
- Ruffini Renato, *Fondamenti di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, ETI-De Agostini Professionale, Roma, 2004.
- Salvioni Daniela M., *Comunicazione, cultura e governo economico d'impresa*, *Sinergie*, n. 43/44, 1997.
- Sciarelli Sergio, *Economia e gestione delle imprese*, Cedam, Padova, 1997.
- Siano Alfonso, *Comunicazione per la trasparenza e valori guida*, *Sinergie*, n. 59, 2003.
- Storlazzi Alessandra, *L'azienda comune: orientamenti strategici, organizzativi e di marketing*, Cedam, Padova, 1998.
- Testa Federico, *Le imprese di servizio pubblico locale nella transizione verso il mercato*, *Economia e società regionale*, n. 4, 2000.
- Testa Federico 2001, *Aspetti manageriali della transizione al mercato nelle public utilities locali*, Cedam, Padova.
- Varone Stefano, *Servizi pubblici locali e concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2004.
- Zeithaml Valerie A., Bitner Mary Jo, *Il marketing dei servizi*, edizione italiana a cura di Enrico Bonetti, McGraw Hill, Milano, 2002.
- Webster Jr. Frederick E., *Market-Driven Management*, John Wiley & Sons, Hoboken, 2002.

---

## Note

<sup>1</sup> Cfr. R. Mele, che individua quattro fasi evolutive, a stadi temporali, dei servizi pubblici:

- stadio della nascita e del primo sviluppo (1850-1900);
- stadio della regolamentazione pubblica (1900-1945);
- stadio della pubblicizzazione del settore (1945-1985/1990);
- stadio della deregolamentazione e dello sviluppo della concorrenza e della privatizzazione (dal 1985 in poi);

- inoltre annota come la trasformazione dei servizi pubblici si sia orientata verso un modello definibile come 'della qualità della vita o dei servizi', in R. Mele, *La nuova regolamentazione del settore*, in *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, 2003, pagg. 1-4.

<sup>2</sup> v. C. Leys, il quale osserva che 'most people now worked for private companies, and what remained of the public sector has been remodelled on 'business' lines, with 'profit centres', performance-related pay, annual 'market-testing', 'outsourcing', 'downsizing', and 'productivity savings' targets – and in sectors like hospitals and the arts, appeals to charities and companies for donations. Conversely, people now bought their phones services, water supplies, gas and electricity from other private companies. Buses, trains and train stations, airlines and airports were also now all privately owned and operated, as more and more government offices and, imminently, hospitals and clinics..... Officials terminology had been changed to encourage the shift from a 'producer' to a 'consumer' culture: 'customer' replaced 'passenger', 'client' replaced 'patient'.', *Market-Driven Politics*, pag. 53, Verso, London-New York, 2001.

<sup>3</sup> v. S.M. Brondoni, *Comunicazione pubblica e 'soddisfazione dell'utente'. I paradigmi relazionali di efficacia e di efficienza*, in S.M. Brondoni (ed.), *La comunicazione nell'azienda pubblica. I paradigmi di efficacia e di efficienza*, Giappichelli, Torino, 1999, pag. 16.

<sup>4</sup> L'art. 13 del Testo Unico degli Enti Locali stabilisce che 'spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.'

Una analoga previsione (ovviamente per ambiti di riferimento specifici diverso) disciplina anche le altre tipologie di ente locale (province, città metropolitane e comunità montane).

<sup>5</sup> Si veda la distinzione recata dagli artt. 113 e 113bis del T.U.E.L., recentemente innovati, che distinguono rispettivamente tra 'servizi pubblici locali di rilevanza economica' e 'servizi pubblici locali privi di rilevanza economica', senza che peraltro sia resa esplicita la definizione degli uni e degli altri.

<sup>6</sup> Ci si riferisce al Regio Regolamento del 1903 (meglio conosciuto come 'legge Giolitti', legge del 29 marzo 1903, n. 103), che ha successivamente trovato compendio nel T.U. di cui al regio Decreto del 15 ottobre 1925 n. 2578.

<sup>7</sup> Al riguardo, si rileva che il provvedimento con il quale sono state istituite le autorità di vigilanza, per i settori considerati critici, individua quali 'servizi di pubblica utilità' soltanto quelli afferenti:

- l'energia elettrica,
- il gas,
- le telecomunicazioni.

Il comma 1 dell'art. 1 della legge 14 novembre 1995, n. 481, istitutiva delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, stabilisce che: '*Le disposizioni della presente legge hanno la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, di seguito denominati "servizi" nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo. Il sistema tariffario deve altresì armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse.*' Tutti gli altri servizi, ad eccezione di quello idrico, dei trasporti (e delle farmacie) non sono disciplinati da norme giuridico-amministrative speciali.

<sup>8</sup> La normativa (art. 113bis del T.U.E.L.) statuisce:

1. *L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale.*
2. *L'istituzione è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale.*

<sup>9</sup> In tema di analisi sistemica, si rinvia al contributo di G.M. Golinelli, *L'approccio sistemico al governo dell'impresa*, Vol. I, *L'impresa sistema vitale*, Cedam, Padova 2000.

<sup>10</sup> Cfr. S.M. Brondoni, *Comunicazione, risorse invisibili e strategia competitiva d'impresa*, in *Sinergie*, n. 43-44, 1997.

<sup>11</sup> v. Lambin J.J., Brondoni S.M., *Ouverture de Market-Driven Management*, in *Symphonya. Emerging Issues in Management*, Issue 2, 2000-2001.

<sup>12</sup> Cfr. G. Rebora, M. Meneguzzo, *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, UTET, Torino, 1990.

<sup>13</sup> Cfr. G.S. Day, *The Market Driven Organization*, The Free Press, New York, 1999.

<sup>14</sup> v. G.M. Golinelli, M. Gatti, che al riguardo osservano: 'La rilevanza costituisce pertanto il carattere primo di differenziazione delle entità che popolano il contesto del sistema vitale. Con tali entità il sistema impresa instaura relazioni ed interazioni di diversa natura e grado, realizzando apporti stabili o occasionali e determinando condizioni che di volta in volta possono essere di consonanza e rilevanza. La rilevanza delle entità terze può essere qualificata mediante due attributi:

- l' 'influenza' esercitabile dall'entità;
- la criticità della risorsa conferita al sistema impresa.'

Ciò consente una prima distinzione tra 'sistemi rilevanti', caratterizzati dall'essere influenti ed al tempo stesso detentori di una risorsa critica, da quelli semplicemente 'influenti', così definiti perché

pur essendo capaci di esercitare pressioni non sono però detentori esclusivi di una determinata risorsa', in *L'impresa sistema vitale. Il governo dei rapporti inter-sistemici*, in *Symphonya. Emerging Issues in Management*, pag. 66, Issue 2, 2000/2001.

<sup>15</sup> Il preambolo della Direttiva offre un ulteriore ausilio per circoscrivere i servizi pubblici, anche se, ancora una volta, ne è assente una definizione: 'Ai fini della presente direttiva sono considerati servizi pubblici, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e previdenza sociale, alla istruzione e alla libertà di comunicazione, alla libertà e alla sicurezza della persona, alla libertà di circolazione, ai sensi dell'art. 1 della legge 12 giugno 1990, n. 146, e quelli di erogazione di energia elettrica, acqua e gas'.