



UNIONE EUROPEA  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica



## ELIOS – Azioni a supporto dello sviluppo e competitività dei servizi pubblici locali

PON Governance  
e Assistenza Tecnica  
2007-2013

QUADERNI FORMEZ



**I**l Formez-Centro di Formazione Studi ha avuto, da sempre, una particolare attenzione per le iniziative editoriali. Fin dai primissimi anni di attività si è impegnato nella produzione e divulgazione di collane e riviste su cui intere generazioni di funzionari pubblici si sono formate. In seguito al decreto legislativo 285/99, che ha individuato nel Formez l’Agenzia istituzionale che sostiene e promuove i processi di trasformazione del sistema amministrativo italiano, l’attività editoriale del Centro è stata rilanciata e rinnovata nella veste grafica e nei contenuti. Sono state create tre nuove linee editoriali: Quaderni, Strumenti e Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione. In queste collane vengono pubblicati i risultati delle attività formative e di ricerca svolte dall’Istituto. Con “Quaderni” si diffondono rapporti e riflessioni teoriche su temi innovativi per la P.A. mentre, con due collane più specialistiche quali “Strumenti” e “Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione”, si mettono a disposizione strumenti di lavoro o di progettazione per quanti si occupano di P.A. e di sviluppo locale. Tutte le pubblicazioni con un breve abstract vengono presentate sul web ([www.formez.it](http://www.formez.it)).

Carlo Flamment  
Presidente Formez





# 73

## I SERVIZI PUBBLICI LOCALI NELLE REGIONI MERIDIONALI

*A cura di*  
Tina Quarto

*Collaborazione di*  
Stefania Magaldi e Luigi Tretola

*Organizzazione editoriale*  
Vincenza D'Elia, Paola Pezzuto, Daniele Pietrini

*La ricerca è stata svolta congiuntamente da tutti gli autori ed è stata diretta da Tina Quarto per il Formez e Fiammetta Mignella Calvosa per il CSSU-LUMSA. Fiammetta Mignella Calvosa ha redatto i capitoli 1, 3, 4, 5 e la sezione metodologica.*

*Il capitolo 2, escluso il paragrafo 1 redatto da Edoardo Giardino, e i paragrafi 1 e 3 del capitolo 8 sono stati redatti da Carlo Gelosi. I capitoli 6 e 7 da Simona Totaforti. Il paragrafo 2 del capitolo 8 da Luigi Tretola. I paragrafi 4 e 5 del capitolo 8 da Tina Quarto e Luigi Tretola.*

*Alla campagna interviste hanno partecipato per il Formez anche Luigi Tretola, Stefania Magaldi e Vanessa Bosdari.*

*Si ringrazia per i suggerimenti e i preziosi consigli Giovanni Vetrutto, al tempo Direttore del Servizio sostegno all'innovazione dell'Ufficio innovazione nelle P.A. del Dipartimento della Funzione Pubblica.*



*Il Formez ha realizzato nel biennio 2005-2007 il Progetto Elios, “Azioni di supporto dello sviluppo e competitività dei servizi pubblici locali”, promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, nell’ambito del programma Empowerment, orientato a sostenere le regioni del Mezzogiorno.*

*Attuato in stretta collaborazione con Anci, il Progetto Elios ha proseguito l’azione condotta negli anni precedenti dal Formez con altre attività<sup>1</sup> di ricerca, formazione ed assistenza alle P.A. in tema di servizi pubblici locali e sviluppo sostenibile.*

*L’intento è stato quello di supportare le P.A. del Mezzogiorno nel nuovo ruolo di regolazione del sistema dei servizi pubblici, in un’ottica di garanzia della qualità dei servizi erogati, di tutela dei cittadini utenti e di promozione dello sviluppo sostenibile del territorio.*

*Occorre promuovere e diffondere una nuova cultura di gestione delle attività delle P.A. che ne rafforzi le capacità e le professionalità interne, attraverso la creazione e l’utilizzo di strumenti di governance delle politiche pubbliche locali, in grado di garantire l’effettiva rispondenza quali-quantitativa dei servizi pubblici ai bisogni dei cittadini ed alla realizzazione delle politiche di sviluppo sostenibile locale.*

*La nuova prospettiva introdotta dalla riforma dei servizi pubblici, avviata già negli anni Novanta e non ancora del tutto conclusa, ha dunque posto l’accento sul ruolo di regolazione del sistema dei servizi in capo alla Pubblica Amministrazione, con ciò allineandosi anche agli orientamenti dell’Unione Europea.*

---

<sup>1</sup> I progetti “Portale Servizi Pubblici”, “ISA, Interventi per la Sostenibilità Ambientale” e “SpeS, Servizi Pubblici e Sostenibilità” sono nati per sostenere e accompagnare le amministrazioni pubbliche e gli attori coinvolti nel processo di riforma dei servizi pubblici locali. Hanno operato negli anni 2002-2006 con la finalità di promuovere una nuova cultura di gestione delle attività delle P.A. per rafforzarne le capacità e le professionalità interne attraverso la creazione e l’utilizzo di strumenti di governance delle politiche pubbliche locali, in un’ottica di sviluppo sostenibile. I progetti si sono rivolti ad amministratori, dirigenti e funzionari di regioni, comuni, province, comunità montane, Unioni di comuni, enti pubblici strumentali, consorzi e società consortili pubblici e misti, enti e società di produzione ed erogazione di servizi pubblici locali, agendo sull’intero territorio nazionale.





*Dal Libro bianco sui servizi di interesse generale della commissione europea<sup>2</sup> emerge infatti il ruolo centrale e strategico delle P.A., chiamate ad elaborare gli indirizzi per i servizi pubblici da esternalizzare, ma anche lo stretto legame tra servizi pubblici e ambiente: le questioni ambientali sono strettamente correlate al comparto dei Servizi Pubblici Locali (SPL), sia perché la produzione e il consumo di servizi pubblici assorbono risorse ambientali rilevanti sia perché una loro quota consistente riguarda proprio servizi ambientali (acqua, rifiuti, depurazione, ecc.), il cui funzionamento va a incidere sulla qualità ambientale complessiva e sulla competitività dei territori interessati.*

*La presenza di servizi qualitativamente elevati, erogati a costi contenuti, determina minori oneri per imprese e cittadini, con conseguente maggiore capacità di sviluppo locale; infatti l'Unione Europea considera i servizi di interesse generale essenziali per garantire la coesione sociale e territoriale e salvaguardare la competitività dell'economia europea. Tale prospettiva presuppone, come già evidenziato, l'integrazione dei sistemi di governance dei servizi con i principi di sostenibilità (in primo luogo ambientale), in linea con quanto la stessa UE ha indicato nelle strategie di Lisbona e di Goteborg<sup>3</sup>. Strumenti come le Agende 21 locali e i forum locali, i bilanci di sostenibilità, i bilanci di mandato, la contabilità ambientale, il bilancio sociale, gli acquisti verdi (GPP), le certificazioni ambientali si pongono perciò come fondamentali per assicurare lo sviluppo di un sistema di public utilities in armonia con le effettive esigenze del territorio e le aspettative delle comunità locali, in una prospettiva di integrazione europea.*

*Partendo da questi orientamenti ci siamo proposti, con l'insieme delle azioni messe in campo dal Progetto, di contribuire alla crescita di moderni sistemi di servizi pubblici in grado di aumentare la competitività dei territori, in un'ottica di sviluppo sostenibile.*

*Pertanto le attività del Progetto sono state mirate a rafforzare e migliorare le professionalità interne alle Pubbliche Amministrazioni del Mezzogiorno, in termini di conoscenze e competenze indispensabili alle PA per mettere a frutto le opportunità del mercato liberalizzato dei servizi pubblici ed elevare la qualità dei servizi erogati, anche attraverso l'individuazione di nuove metodologie e nuovi modelli di gestione indispensabili per la governance delle politiche locali di servizi pubblici efficienti e sostenibili. Insieme alle PA sono stati coinvolti nelle attività progettuali tutti i diversi attori impegnati, a vario titolo, nelle aree*

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni – Libro bianco sui servizi di interesse generale, COM(2004) 374 definitivo.

<sup>3</sup> Strategia di Lisbona – Conclusioni della Presidenza Consiglio Europeo di Lisbona 23 e 24 marzo 2000. Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg: Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile, COM(2001) 264 definitivo.



*meridionali nei processi di esternalizzazione, organizzazione e gestione diretta delle public utilities : funzionari, dirigenti ed amministratori delle società di gestione dei servizi pubblici locali, includendo anche università, centri di ricerca e professionisti di settore, interessati all'evoluzione del comparto delle utilities.*

*La diffusione di una cultura gestionale orientata a questi principi e il successo delle public policies, finalizzate a superare i ritardi delle regioni meridionali nel settore dei SPL, presuppongono un'attenta attività di analisi e monitoraggio dei diversi contesti locali, molto spesso assai diversificati, ed un'analisi approfondita dei processi di governance locale, elemento strategico per avviare e consolidare idonei sistemi di SPL.*

*Il Progetto quindi si è articolato in quattro ambiti di attività: i primi due sono stati dedicati alle fasi di monitoraggio, analisi, ricerca, approfondimento tecnico-scientifico, applicazione e sperimentazione delle tematiche del progetto, mentre gli ultimi due sono stati finalizzati a trasferire e diffondere informazioni, conoscenze, saperi, tra le diverse realtà amministrative<sup>4</sup>.*

*Tra le attività più rilevanti di monitoraggio, analisi e ricerca effettuate nell'ambito del Progetto, spicca l'indagine su "La governance dei servizi pubblici locali nelle regioni meridionali", che si presenta in questo volume.*

*L'indagine è stata condotta in collaborazione con il Centro Studi Scenari Urbani (CSSU) della Università Lumsa<sup>5</sup>, muovendo da una precedente ricerca che lo stesso CSSU aveva realizzato, a livello nazionale, nel 2005, per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica, sulla governance dei servizi pubblici locali<sup>6</sup>.*

*Obiettivo della nuova indagine Formez-CSSU è stato approfondire l'analisi dei processi di liberalizzazione in corso nelle regioni meridionali, provvedendo, in primo luogo, ad aggiornare i dati precedentemente raccolti relativi al sud Italia. Si è poi operato il confronto tra questa e le altre aree del Paese, dove più avanzati sono i sistemi gestionali dei SPL, facendo anche una comparazione all'interno delle stesse aree meridionali, che presentano spesso differenti livelli di sviluppo.*

*Il lavoro di indagine ha inoltre focalizzato l'attenzione sui meccanismi della governance locale attraverso un'accurata ricerca qualitativa, condotta sul campo in alcune aree campione meridionali ed impostata secondo l'approccio peculiare del Progetto Elios, ovvero integrando gli elementi della sostenibilità ambientale nell'analisi del sistema di governance locale dei SPL.*

<sup>4</sup> Il Progetto Elios ha operato nel biennio 2005-2007, con l'obiettivo di supportare le PA del Mezzogiorno nel nuovo ruolo di regolazione del sistema dei servizi pubblici coinvolgendo 8 regioni, 150 comuni, 16 province, 3 comunità montane, 13 società consortili pubbliche e miste, 11 università e 106 tra enti e società di produzione ed erogazione di SPL del Meridione, cfr. [www.formez.it/servizipubblici/](http://www.formez.it/servizipubblici/).

<sup>5</sup> Libera Università Maria Ss. Assunta, Roma.

<sup>6</sup> Cfr. F. Mignella Calvosa (a cura di), "La governance degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici", Soveria Mannelli, 2007.



*Anche per questo motivo i dati originali rilevati attraverso i colloqui in profondità con i protagonisti locali<sup>7</sup> arricchiscono il lavoro svolto, offrendo un contributo certamente significativo di conoscenza e di riflessione su luci ed ombre del sistema dei SPL nelle regioni meridionali.*

*È possibile, ad esempio, evidenziare positivi e diffusi processi di crescita del senso di responsabilità sociale negli attori, specie quelli pubblici, sempre più consapevoli della centralità del loro ruolo di regolazione del sistema. Tuttavia sul piano operativo risultano molto spesso ancora insoddisfacenti i comportamenti organizzativi e procedurali di coloro che dovrebbero assicurare l'effettivo controllo e monitoraggio delle prestazioni dei servizi per rispondere alle aspettative degli utenti. Non mancano comunque casi positivi sia sotto il profilo dell'efficienza che della sostenibilità e dell'accountability dei servizi erogati.*

*Il volume, pertanto, vuole offrire un quadro significativo delle principali tendenze del settore nel Meridione, certamente utile a quanti, pur con diverse responsabilità e ruoli, operano negli enti e nelle amministrazioni, pubblici e privati, coscienti che occorre impegnarsi ancora con forte sinergia interistituzionale per migliorare la governance dei servizi pubblici locali e adeguare i livelli e gli standard delle prestazioni alle aspettative dei cittadini e delle imprese meridionali.*

Tina Quarto  
Responsabile progetto ELIOS

---

<sup>7</sup> Cfr. il capitolo 1 e la scheda di rilevazione.

# INDICE



<b>PREMESSA</b>	<b>7</b>
<b>CAPITOLO 1</b>	
<b>Il sistema delle utilities: oggetto e metodologia dell'indagine</b>	<b>13</b>
1. L'ambito di indagine	15
2. La metodologia	18
<b>CAPITOLO 2</b>	
<b>La gestione dei servizi pubblici locali</b>	<b>21</b>
1. Aspetti definitori del servizio pubblico	23
2. Erogazione e distribuzione dell'acqua	28
3. Energia elettrica	30
4. Il gas	32
5. Igiene e raccolta dei rifiuti	32
6. Edilizia pubblica	35
7. Trasporti pubblici locali	35
8. Farmacie comunali	38
9. Servizio giardini	38
10. Servizi culturali	42
11. Trasporti scolastici	42
<b>CAPITOLO 3</b>	
<b>Motivazioni all'origine delle scelte di gestione</b>	<b>45</b>
<b>CAPITOLO 4</b>	
<b>La governance</b>	<b>59</b>
<b>CAPITOLO 5</b>	
<b>Le attività di verifica e controllo</b>	<b>67</b>
1. Sistemi di controllo sull'efficienza produttiva	69
2. Procedure di controllo sulle modalità di erogazione del servizio	71
3. Strumenti di controllo sulla redditività delle attività di gestione	71



<b>CAPITOLO 6</b>	
<b>Tutele e sanzioni</b>	75
1. Le carte dei servizi	77
2. I meccanismi sanzionatori	81
<b>CAPITOLO 7</b>	
<b>Sinergie e aree di criticità</b>	87
1. Le sinergie	89
2. Le aree di criticità	92
<b>CAPITOLO 8</b>	
<b>L'indagine qualitativa: le interviste sul territorio</b>	97
1. Le interviste sul campo	99
2. Modalità di gestione	100
3. Strumenti di governance	104
4. Sostenibilità ambientale	107
5. Considerazioni conclusive	110
<b>SEZIONE METODOLOGICA</b>	113
<b>SCHEMA DI RILEVAZIONE</b>	131
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	137



## CAPITOLO 1

# IL SISTEMA DELLE UTILITIES: OGGETTO E METODOLOGIA DELL'INDAGINE





## 1. L'ambito di indagine

---

L'intero sistema che regola il funzionamento delle utilities locali è stato interessato da una serie di provvedimenti di natura legislativa che si sono posti l'obiettivo di favorire la crescita di modelli concorrenziali in grado di sviluppare qualità ed efficienza delle prestazioni offerte ai cittadini.

L'insieme delle modifiche che hanno riguardato il settore nel corso degli ultimi anni è stato, infatti, finalizzato a favorire la realizzazione di processi di liberalizzazione per il sistema che regola l'organizzazione dei servizi pubblici locali.

In questo quadro, gli enti locali hanno avuto l'opportunità di sperimentare nuove procedure e differenti modalità di gestione dei servizi pubblici in grado di potenziare il proprio orientamento verso i cittadini e i consumatori.

È opportuno tuttavia osservare che non sempre i comuni sono stati in grado di adeguare il loro ruolo all'interno dei nuovi processi organizzativi e procedurali che regolano le forniture e l'accesso dei servizi pubblici alla cittadinanza.

I processi di liberalizzazione e apertura al mercato hanno in effetti incontrato numerosi ostacoli riconducibili in via prioritaria alle resistenze di tipo burocratico e amministrativo che caratterizzano il funzionamento della macchina politica e amministrativa delle amministrazioni pubbliche. In questo ambito, non debbono inoltre venire sottovalutati i ritardi e l'inadeguatezza con cui, soprattutto in alcune aree del Paese, il sistema imprenditoriale risponde alla richiesta di intervento e di sinergie provenienti dagli enti locali.

L'evoluzione dei percorsi finalizzati alla crescita e allo sviluppo delle utilities locali non è quindi avvenuta con la medesima rapidità nelle differenti aree territoriali e nelle diverse realtà interessate allo sviluppo dei processi di riforma.

Si sono verificate, in alcune aree, situazioni di innovazione che, in ragione delle opportunità presenti nei nuovi assetti normativi, hanno dato vita a processi organizzativi rivolti alla crescita qualitativa dei servizi offerti alla cittadinanza; nel medesimo tempo si è registrata la presenza, in altri contesti, di notevoli difficoltà a promuovere interventi finalizzati alla modernizzazione e razionalizzazione dei modelli di gestione dei servizi pubblici locali.





Gli interventi di tipo legislativo e amministrativo che si sono succeduti nel corso del tempo si sono d'altro canto caratterizzati in molti casi per la presenza di numerose lacune ed ambiguità. Ciò ha costituito un ulteriore fattore che non ha contribuito al superamento delle resistenze e degli ostacoli interposti al dispiegamento dei percorsi verso la liberalizzazione dei servizi pubblici locali.

Il dibattito che allo stato attuale sta impegnando governo, forze politiche, operatori del settore ed enti locali su queste tematiche si colloca dunque all'interno di un processo politico e culturale che tuttora risulta incompiuto<sup>8</sup>. Nel corso di questa prolungata fase di transizione si potranno registrare nuovi progressi e avanzamenti, ma anche arretramenti e battute di arresto.

In questo contesto lo sviluppo dei processi di liberalizzazione nelle regioni meridionali deve essere analizzato ed interpretato tenendo conto delle caratteristiche e delle peculiarità che delineano la realtà del Sud del Paese dal punto di vista sociale, economico e culturale.

Attraverso l'indagine Formez-CSSU si è proceduto ad uno studio più particolareggiato dei dati rilevati con la precedente ricerca<sup>9</sup> e alla realizzazione di un'indagine sul campo nelle aree campione, come detto in Premessa.

La prima fase della ricerca (rielaborazione quantitativa dei dati) ha mirato ad approfondire il quadro complessivo che contraddistingue l'insieme del territorio dell'Italia meridionale rispetto ai seguenti temi:

- le modalità di gestione relative alle diverse tipologie di servizi erogati dagli enti locali;
- il livello di redditività dei modelli applicati e le eventuali potenzialità di miglioramento esistenti a tale proposito;
- il grado di efficienza e qualità delle differenti opzioni realizzate e le valutazioni formulate in questo ambito da utenti e consumatori;
- i rapporti che regolano gli affidamenti, le concessioni e le procedure di governance attivate;
- le prospettive esistenti in riferimento alla possibilità di ottimizzare il livello di redditività, qualità ed efficacia dei modelli di gestione del sistema delle utilities locali.

Già l'interpretazione dei risultati di questa parte della ricerca ha permesso di evidenziare gli elementi principali che contraddistinguono lo sviluppo dell'offerta dei servizi pubblici locali nell'insieme delle regioni meridionali e di individuare anche gli aspetti più importanti che differenziano al loro interno la realtà di alcune aree del Mezzogiorno rispetto ad altre.

<sup>8</sup> Ogni riferimento di carattere normativo risale a settembre 2008.

<sup>9</sup> Cfr. Fiammetta Mignella Calvosa (a cura di), *op. cit.*



Nella fase qualitativa della ricerca si è proceduto poi a verificare attraverso l'indagine sul campo, realizzata tramite colloqui in profondità con testimoni privilegiati operanti in alcune aree campione, il grado di consapevolezza e di operatività della governance dei servizi pubblici locali attuata nei processi evolutivi di gestione e liberalizzazione.

L'analisi integrata di queste fasi di studio consente di delineare alcune linee interpretative della governance dei servizi pubblici locali dei comuni dell'Italia meridionale.

Il territorio e i comuni dell'Italia meridionale si caratterizzano per l'esistenza di una serie di elementi che si possono così sintetizzare:

- si registra quasi sempre una presenza generalizzata, talvolta pervasiva, delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni locali che intervengono per via diretta o mediata in numerosi ambiti della realtà economica e produttiva;
- si rileva inoltre, in molti casi, l'inadeguatezza del tessuto imprenditoriale che, sotto il profilo sia dimensionale che qualitativo, non è in grado di fare massa critica e di costruire una rete articolata che possa rappresentare un'offerta efficace e funzionale alle esigenze poste dalla domanda proveniente dal sistema delle imprese e dalla popolazione locale;
- in questo quadro, l'offerta di servizi e il funzionamento del sistema delle utilities risulta spesso in ritardo e costituisce un fattore di ostacolo per le potenzialità di sviluppo dei territori e la loro capacità di attrarre gli investimenti e gli insediamenti produttivi sul territorio.

Le opzioni compiute nella scelta dei modelli di offerta dei servizi pubblici locali nelle regioni meridionali si collocano quindi nell'ambito di una realtà culturale, sociale ed economica che presenta caratteristiche specifiche in grado di incidere significativamente sull'evoluzione dei processi di modernizzazione in atto nel comparto.

Risulta dunque di primaria importanza focalizzare l'attenzione e analizzare in profondità lo sviluppo dell'attuale stato dell'organizzazione della governance relativa all'offerta dei servizi locali nei comuni localizzati nel Mezzogiorno, evidenziando gli elementi di differenziazione che emergono rispetto alla realtà organizzativa degli enti pubblici locali del Paese.

Le osservazioni e le considerazioni ricavate potranno rappresentare un contributo significativo per promuovere la realizzazione di interventi mirati, finalizzati a favorire il controllo e la gestione del sistema di offerta delle utilities nelle regioni meridionali.

## 2. La metodologia

---



18

La precedente indagine del 2005 a cura di CSSU Lumsa ha fornito un quadro complessivo sull'evoluzione delle modalità di gestione delle utilities locali sul piano nazionale e nelle differenti aree geografiche del Paese.

Il progetto di ricerca prevedeva una rilevazione sull'intero territorio nazionale che interessava un campione rappresentativo degli enti locali a livello nazionale.

Il questionario<sup>10</sup> conteneva una serie di domande finalizzate ad acquisire notizie ed informazioni sulle seguenti aree tematiche:

- le modalità di gestione prescelte in riferimento alla tipologia dei servizi erogati;
- le motivazioni all'origine delle opzioni compiute;
- le procedure attraverso cui gli enti locali esercitano le funzioni di controllo sulle società e gli enti affidatari;
- gli strumenti utilizzati e i sistemi di sanzione applicati;
- i punti di forza e le aree di criticità rilevati e gli eventuali interventi correttivi realizzati;
- l'esistenza di sinergie con altri enti locali impegnati nella razionalizzazione delle prestazioni erogate sul territorio.

La presenza nel piano di campionamento di un significativo numero di amministrazioni comunali localizzate nelle aree meridionali consentì quindi di effettuare una serie di attività di desk rivolte alla realizzazione di elaborazioni specifiche sui dati acquisiti relativi ai comuni dell'Italia meridionale.

Pertanto, nell'indagine Formez-CSSU, sono state sviluppate analisi più approfondite finalizzate a raccogliere informazioni su:

- il confronto tra la realtà dell'Italia meridionale e il resto del Paese;
- la realizzazione di analisi comparative tra le principali regioni meridionali.

Si è proceduto, inoltre, alla effettuazione di elaborazioni più sofisticate che hanno permesso di realizzare un focus specifico sull'insieme delle amministrazioni comunali oggetto di analisi.

Attraverso la realizzazione di un'analisi multivariata sono state definite una pluralità di tipologie di enti locali, in relazione alle informazioni raccolte sulle diverse variabili presenti nella scheda di rilevazione utilizzata per le interviste in profondità.

È stato in tal modo possibile ricostruire un quadro generale di riferimento rela-

---

<sup>10</sup> Cfr. Fiammetta Mignella Calvosa (a cura di), *op. cit.*, pagg. 162-166.

tivo alle scelte compiute in materia di gestione delle utilities locali e delle procedure amministrative attivate, operando una suddivisione per gruppi omogenei dell'insieme dei comuni oggetto di indagine.

I colloqui in profondità sono stati condotti con i responsabili dei comuni di dimensioni più elevate delle principali regioni dell'Italia meridionale. Si sono così raccolti elementi di natura più organicamente qualitativa che hanno permesso di integrare ed implementare la mole di informazioni acquisite attraverso le elaborazioni compiute sui risultati dell'indagine campionaria presso i comuni italiani.

L'approfondimento di analisi sulla realtà meridionale ha permesso di fornire una serie di elementi utili a verificare lo sviluppo e le caratteristiche che la gestione da parte dei comuni dei servizi pubblici locali ha assunto nel corso del tempo in queste aree della Penisola.

### Struttura del campione

L'universo di riferimento dell'indagine di campo effettuata nel 2005 era costituito dal totale dei comuni italiani con popolazione superiore ai 10.000 abitanti.

Le variabili di tipo territoriale utilizzate per la definizione del campione erano state la distribuzione del totale delle interviste secondo la localizzazione per grandi aree geografiche e la suddivisione dell'insieme dei questionari in base alle dimensioni demografiche dei comuni interessati alla rilevazione.

Rispetto ad un numero complessivo di oltre 1.100 comuni con un numero di abitanti superiore alla soglia delle 10.000 unità, furono contattate circa 700 amministrazioni comunali e furono somministrati 337 questionari: di questi ultimi 138 riguardavano centri localizzati nelle regioni dell'Italia meridionale. Tale quota di comuni rappresenta il 31% del totale degli enti locali del Mezzo-giorno con popolazione al di sopra dei 10.000 abitanti.

È possibile quindi affermare che il numero di questionari somministrati nei comuni meridionali costituisca una quota adeguata rispetto al totale degli enti locali su cui è stata focalizzata l'attenzione.

In base alle informazioni acquisite attraverso la somministrazione dei questionari ai comuni meridionali, sono stati effettuati gli approfondimenti e le elaborazioni sulla realtà esistente nelle aree del Sud del Paese.

Nello schema che segue sono indicati in valore assoluto la distribuzione su base regionale dell'insieme dei comuni rilevati localizzati in Italia meridionale e la composizione del totale delle interviste secondo il dimensionamento demografico dei centri oggetto di indagine. Si è provveduto inoltre ad evidenziare il peso percentuale delle quote di interviste realizzate rispetto alla realtà effettiva relativa all'universo oggetto di indagine.





### Distribuzione del totale dei comuni rilevati per regioni di appartenenza

Regione	Numero comuni rilevati	% comuni rilevati su comuni universo
Abruzzo	9	36.0
Molise	1	25.0
Campania	44	36.1
Puglia	16	14.4
Basilicata	4	33.3
Calabria	13	37.1
Sicilia	41	38.3
Sardegna	10	34.5
<b>Totale</b>	<b>138</b>	<b>31.0</b>

Fonte: rilevazione Codres per CSSU-LUMSA 2005

### Composizione del totale dei comuni intervistati per classi di ampiezza demografica

Ampiezza demografica	Numero comuni rilevati	% comuni rilevati su comuni universo
10-30.000 abitanti	83	26.3
30-50.000 abitanti	27	40.9
50-100.000 abitanti	20	40.8
100-250.000 abitanti	5	50.0
Oltre 250.000 abitanti	3	75.0
<b>Totale</b>	<b>138</b>	<b>31.0</b>

Fonte: rilevazione Codres per CSSU-LUMSA 2005

Dall'analisi dei dati esposti nel quadro riassuntivo, è possibile dunque affermare che si è in presenza di un soddisfacente grado di rappresentatività rispetto a localizzazione geografica, tipologia e caratteristiche dell'insieme dei comuni oggetto di analisi.



## CAPITOLO 2

# LA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI





Le normative vigenti prevedono che gli enti locali possono ricorrere ad una pluralità di opzioni per l'organizzazione dell'offerta dei servizi pubblici all'interno del proprio territorio di competenza.

I risultati dell'indagine hanno permesso di realizzare confronti mirati tra le scelte effettuate dalle amministrazioni locali e le diverse tipologie di servizi prese in considerazione.

È stato possibile in tal modo evidenziare gli elementi di differenziazione esistenti tra gli orientamenti prevalenti nel Mezzogiorno rispetto a quanto avviene nel resto del Paese. Si sono potute inoltre analizzare le caratteristiche e le eventuali peculiarità che contraddistinguono le realtà presenti nelle diverse regioni meridionali.

## 1. Aspetti definitori del servizio pubblico

---

Prima di addentrarsi in una disamina dei risultati dell'indagine, appare opportuna una breve descrizione dei profili distintivi dei servizi pubblici, partendo dalla relativa nozione elaborata dalla dottrina.

La nozione di servizio pubblico ha subito, nel corso del tempo, una progressiva metamorfosi, risultando inesorabilmente condizionata dai più ampi mutamenti che hanno interessato l'assetto politico ed economico della società.

Trattasi, infatti, di accezione giuridica "fra le più tormentate"<sup>11</sup>, rivelandosi in verità non già un concetto condiviso, quanto piuttosto una variabile giuridica, come tale, sensibile ai plurimi mutamenti sociali.

Quanto detto, del resto, trova pacifica conferma nella diacronia storico-normativa che ha segnato il nostro ordinamento, là dove proprio l'evoluzione istituzionale nonché i rapporti amministrazione-cittadino condizionano la definizione di pubblico servizio.

---

<sup>11</sup> Massimo Severo Giannini, *Il pubblico potere*, Bologna, 1986, 69 ss.



Una concettualizzazione, questa, che riserva non poche difficoltà sol se si consideri l'assenza in sede legislativa di una generale definizione<sup>12</sup>, donde la nozione di servizio pubblico è da rinvenirsi nel costante apporto interpretativo giurisprudenziale e dottrinale. Volendo, quindi, tentare di pervenire ad una prima formulazione del citato concetto, si può da subito, onde semplificare il quadro di riferimento definitorio, circoscrivere il dibattito ermeneutico nel quadro del distinguo stante tra la concezione soggettiva e quella oggettiva di servizio pubblico<sup>13</sup>.

Ebbene, secondo la nozione soggettiva, è tale quel servizio gestito e reso da un soggetto qualificabile come pubblico e volto a soddisfare i bisogni della collettività<sup>14</sup>.

Storicamente ciò si afferma oltremodo con la centralità ed il protagonismo dello Stato nell'economia, più segnatamente, con l'affermarsi del *welfare state*, nel cui ambito proprio l'istituzione pubblica assicura direttamente la cura degli interessi e dei bisogni economici e sociali.

Tutto questo determina processi di nazionalizzazione e, in sede locale, di municipalizzazione<sup>15</sup>, da intendersi quest'ultima come il riflesso di quell'auto-determinazione comunale afferente la diretta gestione ed erogazione dei servizi pubblici di maggior rilievo sociale<sup>16</sup>.

Si giunge, così, a qualificare servizio<sup>17</sup> quella prestazione gestita da un sogget-

<sup>12</sup> Va precisato che, ai soli effetti della legge penale, per pubblico servizio deve intendersi "un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale" (art. 358, comma 2, cod. pen.). Invece, sempre ai soli effetti della legge penale "è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi" (art. 357, comma 2, cod. pen.).

<sup>13</sup> "Quale delle due concezioni è giuridicamente accettabile? Per quanto la risposta possa apparire strana, occorre dire che lo sono ambedue. Se le abbiamo sinora chiamate 'concezioni', in realtà esse sono due diversi concetti. Se esistessero dei vocabolari distinti per indicarli la cosa sarebbe chiarissima" (così Giannini, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1988, 462). Secondo Cassese (*La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2004, 83) i "servizi che soddisfano esigenze fondamentali della collettività (...) sono tradizionalmente definiti servizi pubblici". In tema cfr. Merusi, *Servizio pubblico*, in *Nov.mo dig. it.*, XVII, Torino, 1976, 217; Cattaneo, *Servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, 372; Clarich, *Privatizzazioni e trasformazioni in atto nell'amministrazione italiana*, in *Dir. amm.*, 1995, 519 ss.; Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001; Id., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005; De Lucia, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002.

<sup>14</sup> Cfr. Orlando, *Introduzione al diritto amministrativo*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, vol. I, 1900, 75 ss.; Romano, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1912, 357 ss.

<sup>15</sup> Cfr. Bozzi, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, XXVIII, Milano, 1977, 368.

<sup>16</sup> In dottrina si è precisato che "in Italia, si seguì una strada di non compromesso: la l. (n. 103) del 1903, sulle municipalizzazioni (poi t.u. n. 2759 del 1925), all'art. 1 stabilì che i comuni potessero assumere 'l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi, e segnatamente di quelli relativi agli oggetti seguenti', e seguiva un elenco di 19 attività. Restava così incerto se quelle 19 attività fossero state dallo stesso legislatore qualificate come pubblici servizi, ovvero se l'elencazione normativa fosse esemplificazione priva di ogni valore qualificatorio". Per Mannori-Sordi (*Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, 414 n. 167) tale elencazione "venne in un primo tempo considerata come tassativa".

<sup>17</sup> In dottrina si precisa che nella "letteratura giuridica del diritto privato, il termine 'servizio' defini-



to pubblico in ossequio ad un atto di assunzione effettuato secondo modalità previste dalla legge che, in sede locale, si traducono nelle forme dell'azienda speciale, della gestione in economia ovvero nell'adozione della concessione.

Invero, l'accezione soggettiva di servizio pubblico, nel tempo, ha palesato non pochi limiti, giacché non solo diveniva alquanto arduo non ravvisare attività materiali rese dai privati che parimenti rivelavano ontologiche analogie con i servizi pubblici, quanto soprattutto esigenze di efficientismo gestionale e di ottimizzazione dei risultati palesavano sovente l'inadeguatezza della pubblica amministrazione ad assicurare siffatte prestazioni.

Dal che l'esigenza di favorire il superamento degli angusti confini soggettivi del pubblico servizio a favore, invece, di una accezione oggettiva che, nel delineare il servizio pubblico, prescindesse dall'imputazione ad un pubblico potere<sup>18</sup>.

In tal guisa, si qualifica pubblico servizio quella prestazione che, sebbene resa da un soggetto privato, ha lo scopo di assicurare e soddisfare i bisogni fondamentali della collettività. In particolare, indipendentemente dalla natura del soggetto erogatore, si ritiene servizio pubblico ogni attività economica sottoposta a programmi e controlli ritenuti dalla legge necessari onde assicurare un indirizzo ed un coordinamento a fini sociali<sup>19</sup>.

Tuttavia, nonostante l'interpretazione in chiave prettamente oggettiva risulti più

---

sce tradizionalmente una prestazione il cui oggetto consiste in un 'fare'. Il bisogno della controparte viene realizzato mediante lo svolgimento di un'attività materiale o immateriale; naturalmente la prestazione dell'attività di servizi può comportare trasferimento di beni alla controparte, ma quest'ultima evenienza integra un elemento secondario della fattispecie: centrale rimane la prestazione dell'attività, cioè il *facere* del soggetto. Se ciò è esatto, come sembra, il servizio viene in rilievo – sul piano giuridico – non già nel suo profilo statico (connesso ai beni) bensì nella sua essenza 'dinamica': essendo il servizio prestazione di attività, questo implica uno stretto collegamento con il soggetto che la svolge (...) e dunque un rilievo centrale di tale soggetto nell'ambito del fenomeno" (Caia, *La disciplina dei servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo* (a cura di Mazzaroli, Pericu, A. Romano, Roversi Monaco, Scoca), I, Bologna, 1993, 740 ss.). In dottrina si distingue il contenuto della locuzione "servizi pubblici" dalla relativa nozione. Si ritiene, infatti che in ordine "al primo profilo può dirsi che: a) sono servizi pubblici soltanto quelli consistenti in attività produttive (...); b) essi sono qualificabili come tali per via dell'inerenza di uno o più fini pubblici, non per l'aspetto soggettivo, cioè per chi li svolge; c) il loro svolgimento è doveroso, donde la necessità di controlli da parte delle amministrazioni e la configurazione delle eventuali interruzioni come condotte antiggiuridiche, vietate e sanzionate dalle norme penali (art. 357, c.p.). Sotto l'altro profilo, la normazione presenta diverse nozioni. L'art. 43 Cost. fa riferimento alle imprese o categorie di imprese riguardanti 'servizi pubblici essenziali', fonti di energia, situazioni di monopolio. (...) Una diversa nozione è impiegata dall'art. 86 (ex art. 90) del Tr. CE: quella di 'imprese incaricate della gestione dei servizi di interesse economico generale'. Essa può considerarsi equivalente a quella usata dall'art. 43 Cost., pur se la *ratio* delle due disposizioni è profondamente diversa, dal momento che la disposizione nazionale è ordinata all'attribuzione di una privata, mentre quella comunitaria mira a sottoporre i servizi pubblici alle regole della concorrenza. (...) In conclusione, non vi è una sola nozione di servizio pubblico, ma diverse nozioni ed esse presentano rilievo giuridico a diversi fini" (Della Cananea, *Servizi pubblici*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica*, vol. 14, Milano, 2007, 457 ss.).

<sup>18</sup> Cfr. Pototschnig, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, 141 ss.

<sup>19</sup> In dottrina si ritiene che il fondamento costituzionale dell'accezione in senso oggettivo di servizio pubblico vada rinvenuta negli artt. 41 e 43 della Costituzione. Al riguardo cfr. Pototschnig, *op. cit.*



adeguata e consona alle moderne esigenze di qualità ed efficienza gestionale, non è mancato il tentativo di coniugare le due interpretazioni, ritenendo quella soggettiva del tutto inadeguata se intesa in senso stretto o tradizionale e, viceversa, mutuabile se postulante il conferimento al pubblico potere dell'assunzione del servizio ma non della sua gestione.

Il servizio, così, rifletterebbe quell'attività che l'ente assume come proprio compito istituzionale, in quanto funzionale alla collettività, ma tuttavia erogabile in sede gestionale da un soggetto privato a ciò legittimato dall'amministrazione stessa<sup>20</sup>.

Volgendo lo sguardo alla normativa vigente, un utile apporto, ai nostri fini, viene offerto dall'art. 112 del d.lgs. n. 267 del 2000, il cui comma 1 dispone 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".

Ebbene, affatto irrilevante è notare il superamento del distinguo funzione/servizio, potendosi infatti ravvisare una sorta di compenetrazione, giacché il prefato articolo, con la locuzione "servizio pubblico", intende inerire anche a ciò che "in realtà costituisce funzione amministrativa, in modo tale che le funzioni, inglobando l'intero arco dell'attività nei vari settori, possano tradursi in servizi pubblici, in un rapporto di *genus a species*"<sup>21</sup>.

Inoltre, del pari utile è rilevare l'adozione di una formula generale, atta ad

<sup>20</sup> Cfr. Caia, *La disciplina dei servizi pubblici*, cit., 743 ss., per il quale "sotto il profilo dei soggetti che gestiscono il servizio pubblico (...) è possibile che sia un privato a procedervi, ma quando esso abbia apposito conferimento da parte dell'amministrazione pubblica. È necessaria cioè la presenza di un complesso organizzativo unitario, nell'ambito del quale il servizio rimane in titolarità (seppure non monopolistica) dell'amministrazione pubblica; in altri termini, si può parlare di servizio pubblico anche se gestito da soggetti privati solo quando l'attività relativa si inserisca istituzionalmente nel novero delle misure attuative dei compiti della pubblica amministrazione, sulla scorta di appositi strumenti organizzatori dettati dalla legge ovvero adottati dall'amministrazione in base ad essa. Non rileva il carattere pubblico o privato di chi espleta il servizio pubblico, ma l'esistenza di uno specifico vincolo tra il gestore e l'amministrazione pubblica. Tale vincolo rappresenta il collegamento organizzativo, che (...) ha carattere centrale: nel servizio pubblico, poste le finalità cui è preordinato, l'interesse pubblico risiede in determinate modalità gestorie, le quali si assicurano – appunto – tipizzando l'organizzazione del servizio. Conclusivamente, si può ribadire che il rilievo soggettivo del servizio pubblico non deriva dalla natura del gestore (che può essere anche un privato), bensì: a) dalla imputabilità o titolarità del servizio all'amministrazione pubblica, che ha assunto (istituito) il servizio o alla quale lo stesso è stato assegnato dal legislatore; b) dalle finalità alle quali il servizio risponde, perché se esse sono pertinenti alla soddisfazione di esigenze della collettività, emerge una corrispondenza biunivoca con i compiti dell'amministrazione pubblica (posto il ruolo di essa nell'ordinamento); c) dalla presenza di un determinato tipo di organizzazione del servizio mirata ad assicurare specifiche modalità gestorie". Cfr., inoltre, Giannini, *Diritto amministrativo*, cit., 464, il quale precisa che "nelle diverse letterature e prassi giuridiche si è finito, prima o poi, col riconoscere l'esistenza del servizio pubblico in senso oggettivo, distinguendosi tra natura dell'attività e modi dell'esercizio dell'attività. Servizio pubblico in senso oggettivo è un'attività oggettivamente pubblica. Quanto ai modi di gestione, non necessariamente il servizio deve essere gestito da pubblici poteri: l'essenziale è che sia diretto da un pubblico potere".

<sup>21</sup> Così Cesarini, *Il servizio pubblico locale: evoluzione e prospettive tra principio di sussidiarietà e regime di concorrenza*, cit., 4. L'Autrice, peraltro, ritiene che "sul versante della nozione di



omnicomprendere nel concetto di servizio pubblico una serie non tassativamente enucleabile, donde il riferimento alle attività imprenditoriali nonché a quelle volte a perseguire fini prettamente sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità.

Quanto richiamato va, di certo, coniugato con l'indefettibile canone di sussidiarietà, il quale, ascrivendo la titolarità della funzione amministrativa all'istituzione locale, se da un lato impedisce al legislatore di poter tipizzare le attività oggetto di servizi pubblici, dall'altro, rimette agli stessi enti locali il compito di individuare quali prestazioni ed attività perseguire nell'interesse delle rispettive comunità.

Peraltro, il rilievo che al riguardo la sussidiarietà assume non si esaurisce nel richiamo della sola componente verticale, poiché proprio l'accezione orizzontale della stessa corrobora oltremodo il significato oggettivo di servizio pubblico, dovendo infatti le stesse istituzioni pubbliche favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"<sup>22</sup>.

L'amministrazione quindi dovrebbe perseguire le proprie finalità senza dover gestire direttamente il servizio, potendo invece limitarsi a regolamentarne l'esercizio, onde renderlo quanto più possibile funzionale alla collettività. Qualora il ricorso ai privati si rivelasse inadeguato ad assicurare una compiuta tutela dell'interesse pubblico, in tal caso il diretto intervento del pubblico potere non sarebbe eludibile.

Pertanto, sebbene il legislatore abbia abrogato il secondo comma dell'art. 112 – che ascriveva alla legge il compito di stabilire i servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle province<sup>23</sup> –, è in ogni caso necessario procedere ad una interpretazione normativa decisamente in linea con quanto contemplato dai principi costituzionali, comunitari e nazionali, donde "una base legale è indispensabile"<sup>24</sup>.

In tale ultima ipotesi, l'eventuale scelta legislativa deve essere "giustificata dall'inerenza all'attività di uno o più fini pubblici, i quali non possano essere soddisfatti altrimenti, coerentemente con il principio di proporzionalità. È necessa-

---

servizio pubblico: 1) ciò che caratterizza il servizio sotto il profilo oggettivo, non è solo il carattere imprenditoriale della gestione, ma anche il soddisfacimento dei bisogni di carattere sociale, senza rilevanza imprenditoriale, ritenuti dalla collettività meritevoli di tutela; ne consegue che il concetto in esame è per sua natura relativo e modificabile a seconda dei singoli contesti e del livello di maturità delle comunità locali; 2) poiché sussiste uno stretto collegamento tra il concetto di servizio pubblico e le competenze assegnate a comuni e province, per individuare le attività che possono rientrare in tale categoria occorre rifarsi alla individuazione delle funzioni e dei compiti attribuiti agli enti locali, nel quadro del principio di sussidiarietà". Secondo Giannini (*Il pubblico potere*, cit., 72 ss.) occorre chiarire che "la qualificazione di una certa attività di un pubblico potere come servizio pubblico si fonda su una valutazione di prevalenza: non è che, di un'attività di un pubblico potere, tutto sia interamente funzione o tutto sia servizio pubblico".

<sup>22</sup> Cfr. art. 118, ult. comma, Cost.

<sup>23</sup> Tale comma è stato abrogato dall'art. 35, comma 12, legge n. 448 del 2001.

<sup>24</sup> Della Cananea, *op. cit.*, 462.

ria, quindi, una valutazione dell'assetto del mercato; l'assenza dei beni o servizi ritenuti indispensabili ovvero la loro inadeguatezza. In altri termini, potendo l'intervento pubblico esplicarsi nella predisposizione di "programmi e controlli", la riserva dei servizi deve essere sorretta da una congrua giustificazione"<sup>25</sup>.

In via generale, quindi, proprio i principi di sussidiarietà, concorrenza e proporzionalità impongono che venga assicurata una concorrenza nel mercato, soprattutto là dove si registri la presenza di una pluralità di operatori tra loro in competizione.

Tutto questo, di certo, ridimensiona l'agire pubblico, confinandolo nell'alveo della regolazione e privandolo progressivamente delle prerogative gestionali, sempre più riflesso ed appannaggio dei privati.

## 2. Erogazione e distribuzione dell'acqua

---

Dopo aver tracciato un breve quadro della nozione di servizio pubblico alla luce dell'evoluzione normativa ed i tratti distintivi del relativo processo di esternalizzazione, si passa a descrivere i risultati dell'indagine sull'effettiva attuazione della riforma dei servizi nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia, con particolare riferimento agli strumenti di governance.

Per semplicità espositiva si è scelto di riportare i risultati dell'indagine, distinguendoli in relazione ai differenti settori.

In tal senso, un primo approfondimento è dedicato ai processi di esternalizzazione in atto per il servizio idrico integrato e ai relativi strumenti di governance.

L'affidamento a società di capitale rappresenta nelle regioni meridionali la modalità maggiormente utilizzata per l'erogazione dei servizi idrici: quasi il 25% dell'insieme dei comuni ricorre a questo strumento, a fronte di una quota di poco superiore al 10% rilevata nel resto del territorio nazionale.

Risultano numerosi anche i casi in cui le amministrazioni dei comuni del Sud utilizzano direttamente le proprie strutture attraverso gestioni in economia ed affidamento ad istituzioni (complessivamente quasi 1/3 del totale dei comuni meridionali rispetto a meno del 10% registrato nelle altre regioni. Tab. 1).

---

<sup>25</sup> Della Cananea, *op. cit.*, 462. L'Autore, peraltro, ritiene che: "Al fine di permettere la fruizione dei servizi da parte di tutti, le direttive comunitarie impongono il rispetto dei principi di parità di trattamento, adeguatezza, continuità, accessibilità dei prezzi, osservanza dei livelli qualitativi prestabiliti. L'accesso di tutti viene garantito (...) mediante il servizio universale. Questo è disgiunto da uno specifico assetto di tipo economico: serve, piuttosto, ad assicurare la fruizione più diffusa delle prestazioni essenziali da parte di tutti" (465). Va precisato che con la nozione di servizio universale si inerisce a quelle prestazioni che devono essere rese a tutti, in qualsiasi parte del territorio ed a prezzi accessibili.

**Tabella 1 - Modalità di gestione del servizio di erogazione dell'acqua per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/ Molise	Campania	Puglia/ Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Affidamento diretto a istituzioni	16.7	5.5		15.9	30.0	46.1	9.8			16.7
Affidamento diretto ad aziende speciali	11.6	17.6	20.0	4.5	20.0	30.8	9.8			11.6
Affidamento diretto a società di capitale pubblico	13.0	27.2	30.0	2.3	15.0	7.7	17.1	30.0		13.0
Affidamento a società di capitale	23.2	11.1	20.0	54.6	10.0	7.7	2.4	20.0		23.2
Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato	11.6	27.1	10.0	22.7	5.0	7.7	4.9	10.0		11.6
Gestione in economia	17.4	4.0	10.0		5.0		43.8	40.0		17.4
Gestione in consorzio con altri enti locali	2.2	3.5					7.3			2.2
Cooperative										
Non sa/Non esiste	4.3	4.0	10.0		15.0		4.9			4.3
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: elaborazione Formez-CSSU su indagine Lumisa-Codres 2005





Si registrano invece valori di gran lunga inferiori alla media nazionale per le modalità che prevedono l'affidamento diretto a società a capitale misto e a capitale interamente pubblico.

Orientando l'attenzione sulla realtà delle singole regioni meridionali, si nota come gli affidamenti a società di capitale risultino lo strumento di gran lunga più diffuso in Campania (più della metà dei casi rilevati in questa regione), mentre soluzioni che privilegiano l'intervento diretto delle amministrazioni locali prevalgono in Calabria (affidamento diretto ad istituzioni e ad aziende speciali) e in Sicilia (gestione in economia).

### 3. Energia elettrica

---

Quasi il 60% dei comuni localizzati nel sud della Penisola vengono riforniti come utenti diretti dall'ENEL, senza alcun tipo di affidamento per la gestione completa o parziale dei servizi di fornitura di energia sul territorio. Tale modalità risulta pari a circa il doppio rispetto al corrispondente valore registrato nelle altre regioni (tab. 2).

Il ricorso all'affidamento a capitale misto pubblico-privato è invece molto meno frequente al Sud che nel resto del paese (circa il 12% dei casi rispetto a quasi il 45% rilevato nelle altre zone del Paese).

L'Abruzzo costituisce la regione dove la diffusione di modalità che prevedono concessioni a società di capitale misto, pubblico e privato, o interamente pubblico, risulta più elevata.

Nelle regioni meridionali, dunque, lo sviluppo dei processi di liberalizzazione nell'offerta dei servizi di erogazione dell'energia elettrica pare procedere più lentamente che nelle altre aree della Penisola.

**Tabella 2 - Modalità di gestione del servizio di erogazione e distribuzione dell'energia elettrica per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/ Molise	Campania	Puglia/ Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Affidamento diretto a istituzioni	4.3	3.0			15.0	15.4	2.4			4.3
Affidamento diretto ad aziende speciali	7.2	5.0		4.5	15.0	38.4				7.2
Affidamento diretto a società di capitale pubblico	5.1	11.1			5.0	23.1	7.3			5.1
Affidamento a società di capitale	10.1	7.5	20.0	6.8	10.0	7.7	12.2	10.0		10.1
Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato	12.3	44.8	20.0	15.9	10.0	15.4	9.8			12.3
Gestione in economia	2.2	1.0	10.0		5.0		2.4			2.2
Gestione in consorzio con altri enti locali		2.0								
Cooperative										
Non sa/Non esiste	58.8	25.6	50.0	72.8	40.0		65.9	90.0		58.8
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005





#### 4. Il gas

---

La concessione del servizio di erogazione e distribuzione del gas a società di capitale viene utilizzata in più del 45% del totale dei comuni meridionali oggetto di analisi, a fronte di un valore che nel resto del Paese non raggiunge la soglia del 30% (tab. 3).

Nelle altre regioni si opta con maggiore frequenza che al Sud per modalità di gestione che prevedono l'affidamento a società di capitale misto e a società a capitale interamente pubblico (rispettivamente circa il 35% contro il 15% delle regioni meridionali nel primo caso e il 22% contro poco più del 6% nel secondo caso).

I processi di privatizzazione che si sono concretizzati nella scelta di affidare la gestione del servizio a società con capitale privato risultano più diffusi in Abruzzo e Molise, in Sicilia e in Puglia.

#### 5. Igiene e raccolta dei rifiuti

---

L'affidamento a società a capitale misto costituisce lo strumento maggiormente utilizzato per la gestione del servizio di raccolta rifiuti nell'intero Paese. Si deve tuttavia sottolineare che il ricorso a tale modalità è più frequente nel Mezzogiorno (circa il 33% dei casi contro poco più del 27% rilevato nel resto del Paese) dove, per altro, risulta più esteso che nelle altre regioni italiane anche l'affidamento in house a società di capitale pubblico (tab. 4).

Non è infine trascurabile, sia nel Mezzogiorno che altrove, il numero di comuni che forniscono questo servizio tramite concessione a società di capitale interamente privato.

Campania e Abruzzo sono le regioni dove è più diffuso l'affidamento a società a capitale misto, mentre in Sicilia prevale la propensione verso un maggiore coinvolgimento diretto delle strutture pubbliche attraverso l'affidamento a società a capitale pubblico e la gestione in economia.



**Tabella 3 - Modalità di gestione del servizio di erogazione e distribuzione del gas per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Affidamento diretto a istituzioni	3.6	3.0			10.0	23.1				3.6
Affidamento diretto ad aziende speciali	8.7	7.5		6.8	5.0	46.1	4.9			8.7
Affidamento diretto a società di capitale pubblico	6.5	22.1		2.3	20.0	15.4	4.9			6.5
Affidamento a società di capitale	45.8	28.6	70.0	38.6	55.0	7.7	61.0	20.0		45.8
Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato	15.9	34.8	20.0	43.2		7.7				15.9
Gestione in economia										
Gestione in consorzio con altri enti locali		0.5								
Cooperative	0.7	0.5					2.4			0.7
Non sa/Non esiste	18.8	3.0	10.0	9.1	10.0		26.8	80.0		18.8
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: elaborazione Formez-CSSU su indagine Lumisa-Codres 2005



**Tabella 4 - Modalità di gestione del servizio di igiene e raccolta rifiuti per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Affidamento diretto a istituzioni	1.4	7.5		2.3			2.4			1.4
Affidamento diretto ad aziende speciali	5.1	8.5		4.5	5.0		7.3	10.0		5.1
Affidamento diretto a società di capitale pubblico	16.7	24.7	10.0	9.1	10.0	30.7	29.3			16.7
Affidamento a società di capitale	21.0	20.1	30.0	4.5	40.0	23.1	17.1	60.0		21.0
Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato	33.4	27.7	50.0	68.2	20.0	23.1	7.3	10.0		33.4
Gestione in economia	11.6	2.5	10.0		10.0		26.8	20.0		11.6
Gestione in consorzio con altri enti locali	4.3	7.0		2.3	5.0		9.8			4.3
Cooperative	5.8	0.5		9.1	5.0	23.1				5.8
Non sa/Non esiste	0.7	1.5			5.0					0.7
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagini Lumisa-Codres 2005

## 6. Edilizia pubblica

---

L'edilizia pubblica rappresenta un comparto dell'offerta di servizi pubblici locali in cui prevalgono ancora modalità di gestione che prevedono la partecipazione attiva di unità operative e personale appartenenti organicamente alle amministrazioni comunali. Sia nel Mezzogiorno che sul piano nazionale l'affidamento diretto ad istituzioni e la gestione interna in economia risultano infatti le modalità maggiormente utilizzate: il numero di comuni che hanno optato per queste due modalità superano in effetti sempre il 50% del totale dei casi analizzati (tab. 5). La modalità che prevede l'utilizzo di società private concessionarie interessa solo quote pari a circa il 10% del totale delle realtà analizzate.

In Campania risulta pressoché unanime il ricorso all'affidamento a strutture comunali appositamente delegate.

## 7. Trasporti pubblici locali

---

Le scelte effettuate nel Mezzogiorno relativamente alle forme di gestione dei trasporti locali delineano l'esistenza di una realtà in cui gli enti locali in larga misura sovrintendono direttamente all'organizzazione dell'offerta del servizio: circa 1/3 dei comuni del Sud opta infatti per l'affidamento ad istituzioni e per la concessione a società di capitale pubblico, rispetto ad una quota che nelle altre regioni italiane è pari a poco più del 5% (tab. 6).

L'affidamento diretto a società di capitale pubblico, di capitale privato e a società miste risulta nell'insieme delle regioni meridionali pari rispettivamente al 13%, a poco meno del 14% e al 7% del totale dei casi. Complessivamente tutte queste tre modalità riguardano invece circa il 70% del totale dei comuni rilevati nelle altre regioni.

In Campania, in particolare, la formula dell'affidamento ad istituzioni viene utilizzata in circa nove casi su dieci.



**Tabella 5 - Modalità di gestione dell'edilizia pubblica per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Affidamento diretto a istituzioni	34.2	33.6		90.9	15.0	15.4	2.4	10.0	34.2	
Affidamento diretto ad aziende speciali	2.2	3.0		2.3		15.4			2.2	
Affidamento diretto a società di capitale pubblico	3.6	12.6			5.0		4.9	20.0	3.6	
Affidamento a società di capitale	13.0	11.6	20.0	6.8	15.0	46.1	7.3	10.0	13.0	
Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato	1.4	4.0			5.0	7.7			1.4	
Gestione in economia	18.8	20.1	50.0				34.1	20.0	18.8	
Gestione in consorzio con altri enti locali	1.4	1.0			5.0	7.7			1.4	
Cooperative	2.9		10.0			7.7	2.4	10.0	2.9	
Non sa/Non esiste	22.5	14.1	20.0		30.0		48.9	30.0	22.5	
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005

**Tabella 6 - Modalità di gestione dei trasporti locali per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/ Molise	Campania	Puglia/ Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Affidamento diretto a istituzioni	33.4	6.5		88.6	38.4	4.9			33.4	
Affidamento diretto ad aziende speciali	4.3	4.5			15.4	7.3	10.0		4.3	
Affidamento diretto a società di capitale pubblico	13.0	20.6	20.0	2.3	20.0	17.1	10.0		13.0	
Affidamento a società di capitale	13.8	33.2	30.0		30.0	15.4	10.0		13.8	
Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato	7.2	17.1	10.0	6.8	15.0	7.7	4.9		7.2	
Gestione in economia	2.9	1.5					9.8		2.9	
Gestione in consorzio con altri enti locali		2.0								
Cooperative	2.2	0.5	10.0	2.3			2.4		2.2	
Non sa/Non esiste	23.2	14.1	30.0		35.0		36.5	70.0	23.2	
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Fonte: elaborazione Formez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005



## 8. Farmacie comunali

---

La presenza di farmacie comunali nelle regioni meridionali è molto meno diffusa che nel resto del Paese.

Nei casi in cui sono presenti, le modalità di funzionamento più frequenti vedono il protagonismo attivo degli enti locali attraverso l'affidamento diretto ad aziende speciali (poco meno di 1/4 del totale dei casi) e tramite l'affidamento ad istituzioni (poco più del 15%) (tab. 7).

La Calabria e la Campania costituiscono le regioni dove la propensione verso la formula dell'affidamento ad aziende speciali risulta più ricorrente.

## 9. Servizio giardini

---

Più della metà dei comuni del Mezzogiorno utilizzano propri addetti e proprie strutture per lo svolgimento delle attività del servizio giardini (tab. 8); nelle altre regioni tale quota risulta più contenuta.

Nei centri localizzati nelle aree meridionali, inoltre, è minore che altrove il numero di realtà che ricorre all'affidamento a società di capitale (circa il 10% contro il 15% registrato nel resto del Paese), mentre risulta più elevata la quota di comuni che ricorrono a società miste, pubbliche e private (più del 20% a fronte del 10%).

Non è trascurabile, infine, la pratica dell'affidamento del servizio giardini a cooperative, che nel Sud è di poco superiore al 10% dei casi, rispetto a poco più del 15% registrato nelle altre zone.

In Sicilia si rileva la quota più alta delle gestioni in economia: circa il 70% dei comuni gestiscono con questa formula questo servizio.



**Tabella 7 - Modalità di gestione delle farmacie comunali per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/ Molise	Campania	Puglia/ Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Affidamento diretto a istituzioni	15.9	12.1		45.4			4.9			15.9
Affidamento diretto ad aziende speciali	23.9	9.0	10.0	45.5	10.0	76.9				23.9
Affidamento diretto a società di capitale pubblico	2.2	11.6	20.0		5.0					2.2
Affidamento a società di capitale	2.2	27.0			10.0	7.7				2.2
Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato	4.3	16.6	10.0	2.3	10.0	7.7	2.4			4.3
Gestione in economia	1.4	11.6	10.0			7.7				1.4
Gestione in consorzio con altri enti locali		1.5								
Cooperative		0.5								
Non sa/Non esiste	50.1	10.1	50.0	6.8	65.0		92.7	100.0		50.1
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005





**Tabella 8 - Modalità di gestione del servizio giardini per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/ Molise	Campania	Puglia/ Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Affidamento diretto a istituzioni	15.2	17.1		43.2			4.9			15.2
Affidamento diretto ad aziende speciali	0.7	3.0		2.3						0.7
Affidamento diretto a società di capitale pubblico	3.6	8.0			10.0	15.4		10.0		3.6
Affidamento a società di capitale	9.4	14.6	20.0	15.9	10.0	15.4				9.4
Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato	21.7	10.1	20.0	31.8	20.0	30.7	9.8	20.0		21.7
Gestione in economia	34.9	27.1	40.0		45.0	7.7	75.5	30.0		34.9
Gestione in consorzio con altri enti locali		1.0								
Cooperative	11.6	16.1	20.0	4.5	15.0	30.8	4.9	30.0		11.6
Non sa/Non esiste	2.9	3.0		2.3			4.9	10.0		2.9
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagini Lumasa-Codres 2005

**Tabella 9 - Modalità di gestione dei servizi culturali per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/ Molise	Campania	Puglia/ Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Affidamento diretto a istituzioni	33.3	44.3		84.1	10.0	38.4	4.9			33.3
Affidamento diretto ad aziende speciali	5.8	1.0		13.6	5.0	7.7				5.8
Affidamento diretto a società di capitale pubblico		2.5								
Affidamento a società di capitale	1.4	2.0			5.0			10.0		1.4
Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato	2.9	5.5		2.3	5.0	15.4				2.9
Gestione in economia	38.5	37.2	80.0		60.0		68.2	50.0		38.5
Gestione in consorzio con altri enti locali	3.6	2.5						38.5		3.6
Cooperative	5.1	3.0	10.0		5.0		4.9	30.0		5.1
Non sa/Non esiste	9.4	2.0	10.0		10.0		22.0	10.0		9.4
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005



## 10. Servizi culturali

---

Risulta di gran lunga prevalente ovunque la gestione diretta da parte delle amministrazioni comunali dei servizi culturali, sia tramite l'affidamento ad istituzioni, che con la gestione in economia (tab.9).

Concentrando l'attenzione esclusivamente sulle regioni del Mezzogiorno, si registra come in Campania l'affidamento diretto ad istituzioni rappresenti la modalità di gran lunga più utilizzata, mentre Abruzzo, Sicilia, Puglia e Basilicata prediligono soprattutto la formula della gestione in economia.

## 11. Trasporti scolastici

---

Nei comuni dell'Italia meridionale il trasporto scolastico viene gestito dalle strutture interne alle amministrazioni locali in misura più estesa di quanto avviene nel resto del Paese (tab. 10).

Quasi sei comuni su dieci dichiarano di affidare il servizio ad istituzioni interne alla pubblica amministrazione o di gestirlo in economia, rispetto a poco meno del 30% rilevato altrove.

Soltanto una quota inferiore al 10% del totale delle amministrazioni meridionali oggetto di indagine ha affermato di aver praticato forme di affidamento a società di capitale, pubblico e privato; questo valore nelle regioni settentrionali e dell'Italia centrale oltrepassa il 50% dell'insieme dei casi analizzati.

Non risulta infine trascurabile, tra i comuni del Sud, l'affidamento della gestione del servizio a cooperative.

In Campania si rilevano i valori più alti che attestano l'esistenza di un'elevata propensione verso l'affidamento diretto ad istituzioni; in Sicilia, viceversa, prevale di gran lunga la scelta della gestione in economia.



**Tabella 10 - Modalità di gestione dei trasporti scolastici per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/ Molise	Campania	Puglia/ Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Affidamento diretto a istituzioni	26.8	18.1		75.0	5.0	7.7	4.9			26.8
Affidamento diretto ad aziende speciali	6.5	3.0		20.5						6.5
Affidamento diretto a società di capitale pubblico	1.4	10.1			5.0			10.0		1.4
Affidamento a società di capitale	5.1	28.1	10.0		5.0		4.9	30.0		5.1
Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato	3.6	13.1	10.0		5.0	7.7	4.9			3.6
Gestione in economia	30.5	16.6	20.0		40.0	7.7	70.7	20.0		30.5
Gestione in consorzio con altri enti locali	1.4	1.0			10.0					1.4
Cooperative	16.7	5.5	40.0	4.5	20.0	61.5	2.4	40.0		16.7
Non sa/Non esiste	8.0	4.5	20.0		10.0	15.4	12.2			8.0
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumasa-Codres 2005







## CAPITOLO 3

# MOTIVAZIONI ALL'ORIGINE DELLE SCELTE DI GESTIONE





Per comprendere le motivazioni delle scelte degli enti locali, in ordine alle modalità di gestione per l'offerta delle utilities, può essere utile analizzare le valutazioni di politici e amministratori su vantaggi e opportunità delle diverse formule organizzative attraverso cui erogare i servizi dei territori meridionali.

Per ciascuna delle modalità di gestione utilizzate dai comuni per l'offerta di una o più tipologie di servizi locali sono state valutate le motivazioni che hanno orientato le scelte.

I fattori più ricorrenti che orientano le politiche e le scelte organizzative dei comuni del Mezzogiorno in ordine alle modalità di gestione dei servizi pubblici attengono quasi sempre all'esigenza di garantire un soddisfacente grado di efficienza alle prestazioni offerte. Tali motivazioni risultano in effetti di gran lunga più ricorrenti nelle aree meridionali che nel resto del Paese.

Risulta molto più elevata, rispetto ai centri localizzati nelle altre regioni della Penisola, la quota di comuni meridionali che pongono alla base delle opzioni realizzate la necessità di favorire il contenimento dei costi del servizio per l'utenza.

Non è inoltre trascurabile il numero di comuni dell'Italia meridionale che giustificano le scelte effettuate con l'esigenza di consentire maggiori risparmi.

Le tematiche relative all'efficacia delle forme di controllo esercitate dalle amministrazioni locali sulle prestazioni erogate ai cittadini paiono, infine, molto meno considerate nei comuni del Sud di quanto viene rilevato nel Centro e nel Nord del Paese.

Se si prende in considerazione ciascuna delle modalità di gestione utilizzate si evince che il quadro relativo alle motivazioni prevalenti all'origine delle opzioni realizzate nelle diverse regioni del Sud presenta la seguente configurazione:

- nel caso dell'affidamento diretto a istituzioni e aziende speciali, risultano più numerose le cause che sottolineano l'importanza di garantire efficacia ed efficienza nei servizi erogati; in Campania tali motivazioni sono ancora più diffuse che nelle altre aree meridionali (tabb. 11, 12);
- se si concentra l'attenzione sulle forme di gestione in economia emerge che la motivazione prevalente all'origine di queste scelte è costituita dalla opportu-





- nità di permettere una forte contrazione dei costi per le amministrazioni locali; in Calabria e Sicilia queste ragioni vengono evocate con maggiore frequenza che altrove (tab. 13);
- per le modalità di gestione che prevedono affidamenti a società di capitale pubblico, a società di capitale privato e a società a capitale misto tornano a prevalere i fattori collegati con la salvaguardia di standard adeguati di qualità ed efficienza dei servizi offerti; tuttavia per gli affidamenti a società di proprietà pubblica, in Campania e Calabria sono molto più numerosi i casi che adducono tali scelte alla possibilità di consentire in tal modo maggiori risparmi agli enti locali; Abruzzo e Campania costituiscono le regioni dove l'opportunità di garantire un servizio più efficace viene richiamata più frequentemente per giustificare la scelta di ricorrere a società di capitale privato; sempre in Campania sono più diffusi delle altre aree meridionali i casi che motivano la scelta di utilizzare società di capitale misto per ragioni connesse con l'efficacia e l'efficienza delle prestazioni erogate (tabb. 14, 15, 16);
  - per ciò che riguarda le gestioni in consorzio con altri enti locali e per gli affidamenti dei servizi locali a società cooperative, sono molto numerose le amministrazioni che motivano queste scelte con l'opportunità di favorire politiche di risparmio per gli enti locali e con la possibilità di contenere i costi delle tariffe (tabb. 17, 18).

Le valutazioni formulate dagli amministratori locali sulle opzioni effettuate in ordine alle modalità di gestione prescelte in riferimento alle motivazioni che le hanno giustificate, evidenziano come, pur nell'ambito di un elevato grado di soddisfazione che risulta pressoché generalizzato, i comuni meridionali vedano la presenza di indici di gradimento inferiori a quanto registrato nelle altre zone del Paese.

Tra le regioni del Mezzogiorno, Campania e Sicilia costituiscono le aree che esprimono i maggiori livelli di soddisfazione nei confronti delle scelte realizzate e delle politiche attuate (tab. 19).

**Tabella 11 - Motivazioni dell'affidamento diretto ad istituzioni per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/ Molise	Campania	Puglia/ Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Consente maggiori risparmi all'ente locale	26.0	42.6	18.6	50.0	45.5	20.0	20.0		26.0	
Permette maggiori utili di impresa	9.6	0.9	9.3	18.2	18.2	10.0	10.0		9.6	
Garantisce un servizio più efficace	65.8	21.3	81.4	62.5	45.5	30.0	30.0		65.8	
Garantisce un servizio più efficiente	56.2	18.5	74.4	12.5	36.4	30.0	30.0	100.0	56.2	
Il costo del servizio per gli utenti è minore	20.5	18.5	11.6	37.5	18.2	40.0	40.0	100.0	20.5	
Garantisce un controllo più efficace all'ente locale	13.7	37.0	4.7	12.5	36.4	30.0	30.0		13.7	
Altro		10.2								

*Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte*

*Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005*



**Tabella 12 - Motivazioni dell'affidamento diretto ad aziende speciali per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Consente maggiori risparmi all'ente locale	36.2	44.1	66.7	16.0	42.9	69.2	33.3		36.2	
Permette maggiori utili di impresa	3.4	6.8				15.4			3.4	
Garantisce un servizio più efficace	50.0	30.5	66.7	52.0	57.1	46.2	33.3	100.0	50.0	
Garantisce un servizio più efficiente	46.6	23.7		72.0	28.6	46.2	11.1		46.6	
Il costo del servizio per gli utenti è minore	29.3	10.2	33.3	48.0			33.3	100.0	29.3	
Garantisce un controllo più efficace all'ente locale	6.9	18.6		8.0	14.3	7.7			6.9	
Altro	1.7	20.3					11.1		1.7	

*Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte*

Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005

**Tabella 13 - Motivazioni della gestione in economia per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Consente maggiori risparmi all'ente locale	51.4	40.2	25.0	28.6	66.7	67.6	37.5	51.4		
Permette maggiori utili di impresa	4.9									
Garantisce un servizio più efficace	15.7	26.8	25.0	14.3	18.9	15.7				
Garantisce un servizio più efficiente	18.6	11.0	25.0	21.4	33.3	16.2	12.5	18.6		
Il costo del servizio per gli utenti è minore	35.7	28.0	50.0	28.6	33.3	35.1	37.5	35.7		
Garantisce un controllo più efficace all'ente locale	41.4	51.2	50.0	57.1	32.4	62.5	41.4			
Altro	1.4	3.7			2.7			1.4		

*Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte*

*Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005*



**Tabella 14 - Motivazioni dell'affidamento diretto a società a capitale pubblico per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Consente maggiori risparmi all'ente locale	34.0	35.8		100.0	44.4	66.7	11.8			34.0
Permette maggiori utili di impresa	6.4	7.4			11.1	11.1	5.9			6.4
Garantisce un servizio più efficace	40.4	45.3	50.0	25.0	44.4	55.6	35.3	25.0		40.4
Garantisce un servizio più efficiente	40.4	28.4	50.0	25.0	33.3	22.2	47.1	75.0		40.4
Il costo del servizio per gli utenti è minore	21.3	7.4	25.0	25.0	22.2	11.1	23.5	25.0		21.3
Garantisce un controllo più efficace all'ente locale	25.5	27.4	50.0		11.1	22.2	35.3	25.0		25.5
Altro	6.4	9.5			11.1		5.9	25.0		6.4

*Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte*

Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005

**Tabella 15 - Motivazioni dell'affidamento diretto a società di capitale per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Consente maggiori risparmi all'ente locale	38.5	35.8	60.0	30.3	30.8	33.3	42.3	80.0	38.5	
Permette maggiori utili di impresa	11.0	5.8		12.1	7.7	33.3	7.7		11.0	
Garantisce un servizio più efficace	61.5	37.5	60.0	87.9	53.8	55.6	42.3	20.0	61.5	
Garantisce un servizio più efficiente	44.0	34.2		57.6	30.8	44.4	46.2	20.0	44.0	
Il costo del servizio per gli utenti è minore	9.9	8.3	20.0	9.1	15.4	11.1	3.8	20.0	9.9	
Garantisce un controllo più efficace all'ente locale	8.8	2.5	40.0	3.0	7.7		11.5	20.0	8.8	
Altro	2.2	19.2			15.4				2.2	

*Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte*

*Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005*



**Tabella 16 - Motivazioni dell'affidamento diretto a società di capitale misto per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Consente maggiori risparmi all'ente locale	20.8	41.6	42.9	12.1	30.0	22.2	30.0			20.8
Permette maggiori utili di impresa	11.1	6.4	14.3	6.1	10.0	33.3	10.0			11.1
Garantisce un servizio più efficace	62.5	46.4	42.9	84.8	50.0	44.4	30.0	66.7		62.5
Garantisce un servizio più efficiente	61.1	26.4	42.9	72.7	20.0	55.6	70.0	100.0		61.1
Il costo del servizio per gli utenti è minore	6.9	6.4	14.3	6.1		11.1	10.0			6.9
Garantisce un controllo più efficace all'ente locale	18.1	11.2	14.3	18.2	30.0	22.2	10.0			18.1
Altro	2.8	16.0			10.0		10.0			2.8

*Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte*

Fonte: elaborazione Formez-CSSU su indagine Lumasa-Codres 2005

**Tabella 17 - Motivazioni della gestione in consorzio con altri enti locali per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Consente maggiori risparmi all'ente locale	45.5	57.1		100.0	50.0	40.0	33.3			45.5
Permette maggiori utili di impresa	9.1	3.6				20.0				9.1
Garantisce un servizio più efficace	36.4	21.4		100.0		60.0				36.4
Garantisce un servizio più efficiente	36.4	14.3			50.0	20.0	66.7			36.4
Il costo del servizio per gli utenti è minore	36.4	21.4				40.0	66.7			36.4
Garantisce un controllo più efficace all'ente locale	9.1	14.3			50.0					9.1
Altro		3.6								

*Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte*

*Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005*





**Tabella 18 - Motivazioni dell'affidamento diretto a cooperative per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Consente maggiori risparmi all'ente locale	48.8	40.0	25.0	42.9	42.9	80.0	25.0	60.0	48.8	
Permette maggiori utili di impresa	2.4			14.3	14.3				2.4	
Garantisce un servizio più efficace	36.6	30.0		85.7	14.3	30.0	37.5	40.0	36.6	
Garantisce un servizio più efficiente	29.3	20.0	25.0	14.3	57.1	10.0	37.5	40.0	29.3	
Il costo del servizio per gli utenti è minore	41.5	20.0	50.0	42.9	28.6	50.0	50.0	20.0	41.5	
Garantisce un controllo più efficace all'ente locale	17.1	15.0	50.0	14.3	28.6	10.0	12.5		17.1	
Altro	2.4	15.0	25.0						2.4	

*Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte*

Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumasa-Codres 2005

**Tabella 19 - Valutazioni sulle modalità di gestione dei servizi pubblici utilizzati dagli enti locali per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/ Molise	Campania	Puglia/ Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Soddisfatti	86.1	93.7	55.6	95.5	75.0	76.9	92.7	80.0	86.1	
Insoddisfatti	13.9	6.3	44.4	4.5	25.0	23.1	7.3	20.0	13.9	
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005







## CAPITOLO 4

# LA GOVERNANCE





I mutamenti intervenuti nel sistema di funzionamento delle utilities locali hanno influito significativamente sulle funzioni assunte dagli enti locali. Tali trasformazioni hanno avuto effetti di ricaduta notevoli anche sul piano politico, modificando progressivamente il ruolo delle amministrazioni comunali che da gestori diretti si sono progressivamente trasformati in organi istituzionali che hanno dovuto privilegiare le attività di indirizzo e controllo.

Le nuove procedure e le normative che regolano le modalità di gestione dei servizi pubblici locali hanno in molti casi costretto le amministrazioni comunali a confrontarsi con la predisposizione di regole, sistemi di controllo e attività di tipo amministrativo in grado di garantire un adeguato livello di responsabilità nell'azione esercitata dalla politica locale e un soddisfacente funzionamento dei servizi offerti ai cittadini.

L'insieme delle questioni relative all'organizzazione dei servizi pubblici locali vede inoltre spesso la partecipazione di una pluralità di soggetti ed operatori: ciò pone problemi complessi di governance con cui si debbono confrontare sia le amministrazioni pubbliche che gli operatori e le strutture preposte all'erogazione dei servizi sul territorio.

I risultati dell'indagine forniscono alcune indicazioni sui modelli organizzativi e sugli strumenti utilizzati nei rapporti tra enti locali e le società di gestione dei servizi pubblici, evidenziando gli aspetti e gli elementi di differenziazione che caratterizzano la realtà meridionale rispetto al resto del Paese.

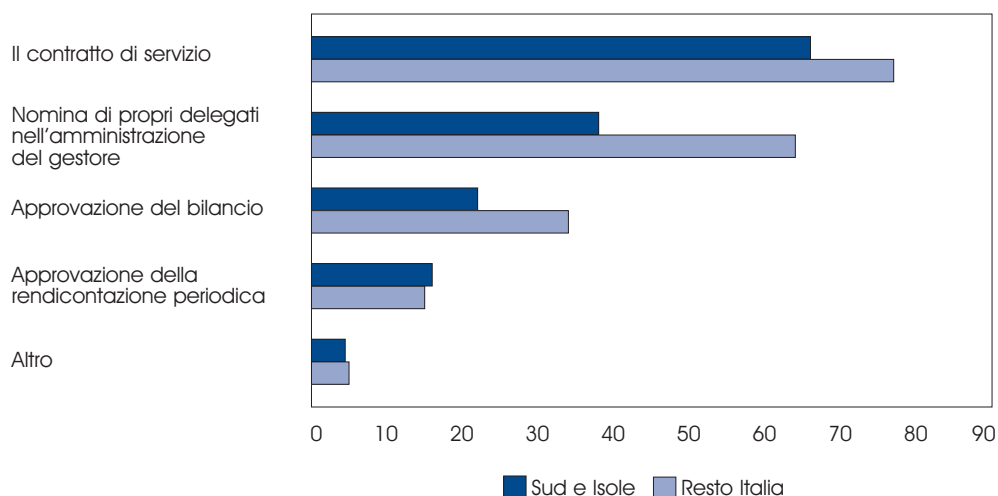
Tra le modalità che regolano le relazioni che intercorrono tra le amministrazioni i gestori dei servizi pubblici, i contratti di servizio rappresentano lo strumento di gran lunga più utilizzato sull'intero territorio nazionale: in più di 3/4 dei casi nelle regioni del Nord e del Centro Italia e in quasi il 70% delle realtà meridionali i comuni ricorrono a questo strumento (tab. 20; graf. 1).

**Tabella 20 - Modalità utilizzate dagli enti locali per l'esercizio delle funzioni di governance per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni						Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	
Il contratto di servizio	66.9	77.3	70.0	75.0	66.7	15.4	71.4	80.0	66.9
Nomina di propri delegati nell'amministrazione del gestore	38.5	64.4	80.0	22.7	33.3	23.1	51.4	50.0	38.5
Approvazione del bilancio	22.3	34.5	40.0		44.4	61.5	20.0	20.0	22.3
Approvazione della rendicontazione periodica	16.2	15.5	40.0	4.5	22.2	15.4	14.3	40.0	16.2
Altro	4.6	5.2	20.0				5.7	20.0	4.6

*Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte*

*Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005*

**Grafico 1 - Modalità utilizzate per l'esercizio delle funzioni di governance (val. %)**

Nelle regioni meridionali risulta meno diffuso che nel resto del Paese l'intervento diretto delle amministrazioni nella definizione degli indirizzi strategici degli enti gestori attraverso la nomina di delegati dei comuni negli organi di amministrazione e controllo (meno del 40% nelle aree meridionali contro quasi i 2/3 dell'Italia centro settentrionale).

Solo poco più del 20% degli enti locali del sud della Penisola, infine, si riserva il diritto di approvazione dei bilanci e una quota ancora più contenuta (circa il 15%) procede alla rendicontazione periodica sull'andamento della gestione. I valori relativi al resto del Paese risultano notevolmente più elevati nel primo caso e pressoché equivalenti nel secondo.

È interessante sottolineare pertanto come quasi sempre i comuni del Mezzogiorno ricorrano in misura più modesta alle differenti modalità utilizzabili per l'esercizio delle funzioni di governance nei confronti delle società concessionarie.

Abruzzo, Sicilia e Sardegna costituiscono le regioni che utilizzano con maggiore frequenza sia i contratti di servizio che la possibilità di nominare propri delegati negli organi amministrativi delle società affidatarie.

Le valutazioni espresse sul livello di efficacia delle modalità utilizzate per l'esercizio della governance risultano comunque di segno positivo nella grande maggioranza dei casi: circa l'85% dei comuni centro settentrionali e il 78% degli enti locali localizzati in Italia meridionale ritiene efficaci e funzionali gli strumenti utilizzati a tale proposito (tab. 21).



La Campania costituisce la regione del Sud in cui si registra il grado di soddisfazione più elevato a tale proposito.

Nelle regioni meridionali si rileva inoltre una predisposizione meno frequente degli enti locali ad intervenire nelle attività strategiche degli enti gestori: meno del 50% del totale dei casi analizzati, rispetto quasi al 60% relativo all'insieme delle aree dell'Italia centrale e settentrionale (tab. 22). In Calabria tale tendenza risulta più diffusa delle altre regioni del Mezzogiorno.



**Tabella 21 - Valutazioni sul grado di efficacia delle modalità utilizzate per l'esercizio della governance per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni						Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/ Molise	Campania	Puglia/ Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	
Efficaci	78.0	84.3	70.0	86.4	70.6	76.9	75.8	70.0	78.0
Non efficaci	22.0	15.7	30.0	13.6	29.4	23.1	24.2	30.0	22.0
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005



**Tabella 22 - Livello di intervento degli enti locali nelle attività strategiche dei gestori per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/ Molise	Campania	Puglia/ Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Interviene sempre	8.5	16.4	10.0	4.5	10.5	30.8	6.1			8.5
Interviene qualche volta	40.3	41.5	40.0	56.9	21.1	53.8	27.3	30.0		40.3
Interviene raramente	34.1	19.5	30.0	38.6	36.8	7.7	36.3	40.0		34.1
Non interviene mai	17.1	22.6	20.0	20.0	31.6	7.7	30.3	30.0		17.1
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		100.0

Fonte: elaborazione Formez-CSSU su indagine Lumssa-Codres 2005



## CAPITOLO 5

# LE ATTIVITÀ DI VERIFICA E CONTROLLO





I procedimenti utilizzati dalle amministrazioni locali per verificare la qualità delle prestazioni erogate dalle società concessionarie sono stati analizzati tenendo conto di una pluralità di parametri:

- sono stati presi in considerazione l'insieme dei sistemi con cui gli enti locali esercitano la loro attività di controllo sul livello di efficienza produttiva;
- sono state analizzate le procedure attivate dalle amministrazioni comunali per verificare il grado di efficienza e qualità delle modalità di erogazione delle prestazioni;
- si sono verificati gli strumenti attraverso cui i comuni adempiono alle funzioni di controllo sulla redditività dei modelli di gestione applicati.

Dall'interpretazione delle informazioni acquisite nel corso dell'indagine è stato possibile ricostruire un quadro relativo all'insieme degli strumenti utilizzati dalle amministrazioni locali a seconda della tipologia delle funzioni sottoposte a procedure di verifica.

## 1. Sistemi di controllo sull'efficienza produttiva

---

Se si focalizza l'attenzione sulle procedure finalizzate a controllare il livello di efficienza produttiva dei gestori dei servizi pubblici locali, si evince come in quasi 1/3 dei casi i comuni meridionali non adottino alcun sistema di controllo nei confronti delle società affidatarie, a fronte di un dato corrispondente relativo al resto del paese che risulta inferiore al 10% (tab. 23).

Anche le forme di verifica più sofisticate che prevedono attività di controllo sui bilanci aziendali vengono adottate dai comuni meridionali in misura molto più limitata di quanto accade nelle altre aree del Paese (circa il 25% dei casi contro quasi il 60% registrato nei centri dell'Italia centro-settentrionale). Le modalità di controllo effettuate tramite trasmissione di report sull'auditing del servizio o sui risultati ottenuti sotto il profilo economico e finanziario vengono rea-

**Tabella 23 - Sistemi di controllo dell'ente sulla efficienza produttiva del gestore per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Trasmissione all'ente locale di report sull'auditing del servizio	15.3	36.2	40.0	9.1	26.3	23.1	2.9	30.0	15.3	
Trasmissione all'ente locale di report sui risultati economico-finanziari	15.3	43.4	40.0	2.3	21.1	30.8	8.6	40.0	15.3	
Verifiche da parte di soggetti incaricati dagli enti locali	37.4	36.2	30.0	9.1	63.2	38.5	51.4	70.0	37.4	
Controllo dei bilanci	25.2	58.2	60.0	4.5	26.3	30.8	31.4	50.0	25.2	
Altro	3.1	4.6	10.0				5.7	10.0	3.1	
Non vengono esercitati controlli	32.8	8.7	10.0	77.3	5.3		20.0		32.8	

*Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte*

*Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005*



lizzati in circa il 15% delle realtà localizzate nel Sud del Paese, rispetto a quote pari rispettivamente ad oltre il 35% e a quasi il 45% rilevate sul resto del territorio nazionale.

Le misure cui si ricorre con maggiore frequenza nei comuni del Mezzogiorno (quasi il 40% dei centri oggetto di analisi) prevedono l'adozione di verifiche da parte di soggetti incaricati dagli enti locali, registrando in questo caso un valore analogo a quanto si rileva nelle altre regioni italiane.

In Campania si registra la quota più elevata di realtà in cui non viene adottato alcun sistema di verifica e controllo.

## **2. Procedure di controllo sulle modalità di erogazione del servizio**

In questo caso circa 1/3 dei comuni meridionali consultati nel corso della rilevazione hanno dichiarato di non esercitare alcuna attività di controllo nei confronti delle società concessionarie; la quota corrispondente, relativa al resto del paese, risulta molto più bassa, inferiore al 10% del totale dei casi (tab. 24).

Pure per le forme di controllo finalizzate alla verifica delle modalità di erogazione dei servizi offerti alla cittadinanza, i risultati della ricerca dimostrano come le procedure che impongono alle società affidatarie la trasmissione di report con cadenza periodica e il controllo dei bilanci non siano molto diffuse nelle aree del sud del Paese rispetto a quanto avviene nelle altre regioni. Si ricorre solo raramente, infine, alla realizzazione di sondaggi mirati per testare il grado di soddisfazione dell'utenza.

Si opta anche in questo caso in via di gran lunga prioritaria per la realizzazione di controlli attraverso le verifiche effettuate da personale incaricato dagli enti locali. Le regioni in cui si ricorre con maggiore frequenza a questo tipo di procedure paiono essere nell'ordine Sardegna, Puglia e Sicilia.

## **3. Strumenti di controllo sulla redditività delle attività di gestione**

Le procedure idonee ad esercitare forme di controllo sul livello di redditività dell'attività svolta dagli enti gestori dei servizi pubblici presuppongono l'esistenza di sistemi di verifica articolati e complessi.

Soltanto in pochi casi gli enti locali sono in grado di predisporre strumenti di questo tipo. Nello specifico, solo circa il 13% dei comuni localizzati nel sud della Penisola afferma di avere promosso sistemi sofisticati che possono esercitare controlli efficaci, come la creazione di appositi uffici finalizzati all'adempimento



**Tabella 24 - Procedure di controllo degli enti locali sulle modalità di erogazione del servizio per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni						Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	
Trasmissione all'ente locale di report sulla gestione	22.6	41.8	60.0	9.1	20.0	38.5	16.7	50.0	22.6
Trasmissione all'ente locale di report sui risultati economico-finanziari	14.3	30.9	40.0	2.3	15.0	38.5	11.1	20.0	14.3
Verifiche da parte di soggetti incaricati dagli enti locali	39.1	40.2	40.0	9.1	60.0	30.8	55.6	80.0	39.1
Sondaggi per testare il grado di soddisfazione dell'utenza	9.8	25.8	30.0	2.3	20.0	7.7	11.1		9.8
Controllo dei bilanci	18.0	37.1	50.0	2.3	25.0	23.1	16.7	40.0	18.0
Altro	1.5	4.6					5.6		1.5
Non vengono esercitati controlli	33.8	7.7	10.0	77.3	5.0		25.0		33.8

*Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte*

*Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumasa-Codres 2005*

mento di tali funzioni, l'esternalizzazione delle attività di vigilanza, oppure l'istituzione di autorità indipendenti. Nel resto delle regioni, invece, la quota complessiva di amministrazioni locali che hanno compiuto questo tipo di scelte è vicina al 25% del totale dei casi rilevati (tab. 25).

In poco più di 1/4 dei comuni localizzati nelle aree meridionali e in circa il 55% dei casi nelle altre aree del Paese si ricorre a funzionari e addetti presenti negli organi degli enti locali, cui vengono ampliate in tal modo le aree di competenza e responsabilità.

In quasi il 60% delle amministrazioni comunali oggetto di indagine, infine, non viene esercitata alcuna attività di controllo sulla redditività di gestione dei servizi pubblici locali.

La Campania, anche in questo caso, risulta essere la regione dove si rileva la presenza di un numero più alto di comuni che non adottano nessuno strumento di controllo.





**Tabella 25 - Tipologia degli strumenti di controllo sulla redditività di gestione dei servizi pubblici per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e isole
	Sud e isole	Resto Italia	Abruzzo/ Molise	Campania	Puglia/ Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Creazione di uffici <i>ad hoc</i>	6.3	14.9	50.0	5.0	5.0	9.1	6.3			
Esternalizzazione delle attività di vigilanza	3.9	4.4	2.3	15.4	3.9					
Istituzione di autorità indipendenti	3.1	5.0	12.5	2.3	5.0	3.0	3.1			
Ampliamento delle competenze dei funzionari	28.1	54.7	25.0	30.0	61.5	60.0	28.1			
Non esiste nessun strumento di controllo	59.4	26.5	25.0	95.4	55.0	23.1	45.5	30.0	59.4	
Altro	2.3	4.4	5.0	3.0	10.0					

*Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte*

Fonte: elaborazione Formez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005



## CAPITOLO 6

### TUTELE E SANZIONI





## 1. Le carte dei servizi

---

L'evoluzione normativa nel settore dei servizi pubblici ha posto grande attenzione alla tutela dei diritti del cittadino-utente, al fine di evitare che l'avanzare del processo di liberalizzazione e di privatizzazione inducesse gli enti gestori a trascurare la qualità del servizio reso.

Tuttavia, la tutela del consumatore rappresenta un fenomeno recente nel nostro ordinamento giuridico, che si è manifestato a partire dagli anni Novanta con il recepimento di alcune importanti direttive comunitarie e con la legge n. 52 del 1996 relativa alle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, fino ad arrivare alla legge n. 281 del 1998 recante la *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti* e, nel 2005, al Codice del consumo<sup>26</sup> che ha riordinato e semplificato la normativa relativa alla tutela dei consumatori.

In un tale scenario, le carte dei servizi rappresentano uno strumento utile a migliorare la qualità del servizio erogato e a rendere maggiormente consapevole il consumatore.

L'adozione delle carte dei servizi rappresenta un fattore importante che evidenzia la volontà di instaurare un rapporto diretto con l'utenza, capace di agevolare il grado di informazione, consapevolezza e comunicazione tra le società concessionarie e i cittadini.

Introdotte a seguito della "Direttiva Ciampi" del 1994, si pongono come strumento fondamentale di regolazione dei rapporti tra enti erogatori dei servizi e utenti, individuando i livelli quali-quantitativi da garantire e gli standard di efficienza del servizio reso, nonché forme di indennizzo automatico in caso di servizi inferiori agli standard previsti.

Con la legge n. 286 del 1999, l'adozione delle carte dei servizi da parte di enti erogatori sia pubblici che privati costituisce un obbligo al fine di orientare l'erogazione del servizio agli standard di qualità e di efficienza.

---

<sup>26</sup> Codice del consumo, decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.



L'erogazione del servizio viene così impostata in funzione dell'utente e monitorata rispetto a precisi standard di qualità prestabiliti. Tali standard, tuttavia, devono essere sincronizzati con i contenuti del contratto di servizio, affinché la carta dei servizi possa ricoprire un vero e proprio ruolo a tutela del cittadino e non rimanga una mera "dichiarazione d'intenti".

In realtà, le carte dei servizi si rivelano spesso uno strumento organizzativo che non sempre riesce a incidere realmente sulle politiche aziendali e sulla qualità del servizio reso.

A tale riguardo, con riferimento alle amministrazioni comunali oggetto di analisi, è stato rilevato che circa i 2/3 dei comuni localizzati nel Mezzogiorno hanno fatto adottare ai gestori le carte di servizio (tab. 26).

Il dato risulta più elevato di quello registrato nel resto del Paese e la Campania, seguita da Calabria e Puglia, è la regione meridionale in cui le società concessionarie utilizzano con maggiore frequenza questo strumento.

Tuttavia, soltanto nel 30% delle realtà del Sud del Paese in cui sono state adottate le carte di servizio si è proceduto, da parte dei comuni, alla realizzazione di sistemi di monitoraggio finalizzati a verificare il livello di diffusione e conoscenza presso la popolazione dei contenuti della carta. Nelle regioni centro-settentrionali la propensione ad effettuare attività di monitoraggio risulta più elevata (più del 40% dell'insieme delle realtà rilevate. Tab. 27).

Nonostante la legge n. 286 del 1999 stabilisca le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione dei parametri di qualità e di efficienza, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i criteri di misurazione della qualità, è possibile sostenere che l'orientamento al cittadino delle società erogatrici dei servizi risulta ancora al di sotto di standard adeguati sia nel Sud del Paese che nel resto del territorio nazionale.

**Tabella 26 - Adozione della carta dei servizi per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni					Totale Sud e Isole	
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/ Molise	Campania	Puglia/ Basilicata	Calabria	Sicilia		Sardegna
Adottano	66.4	57.2	60.0	88.6	68.4	69.2	41.7	55.6	66.4
Non adottano	33.6	42.8	40.0	11.4	31.6	30.8	58.3	44.4	33.6
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumasa-Codres 2005







**Tabella 27 - Esistenza di sistemi di monitoraggio per la verifica del livello di conoscenza della carta di servizio per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Esistono	30.6	43.8	66.7	25.6	45.5	11.1	33.3	20.0	30.6	
Non esistono	69.4	56.2	33.3	74.4	54.5	88.9	66.7	80.0	69.4	
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005

## 2. I meccanismi sanzionatori

L'applicazione di sistemi di tipo sanzionatorio, in caso di mancato rispetto degli adempimenti contrattualmente definiti nell'affidamento della gestione dei servizi locali alle società concessionarie, può costituire uno strumento di fondamentale importanza per l'esercizio delle funzioni di controllo da parte degli enti locali.

Infatti, il contratto di servizio regola i rapporti che intercorrono tra le amministrazioni locali e le società erogatrici del servizio, e individua le modalità di controllo che il comune può esercitare sulla gestione e i criteri di verifica dell'efficienza e della qualità del servizio reso. L'inserimento di strumenti di controllo nei contratti di servizio presuppone l'esistenza di meccanismi sanzionatori applicabili in casi di inadempienza o di irregolarità nell'erogazione dei servizi.

Tuttavia, non sempre nei contratti di servizio sono previste sanzioni e penali o, comunque, le misure sanzionatorie previste non risultano efficaci.

I risultati dell'indagine confermano questo orientamento; infatti, in più del 40% dei comuni meridionali non si è in presenza di procedure che prevedono l'adozione di sanzioni e penali nei confronti delle società affidatarie. Nel resto del territorio nazionale, invece, solo meno del 20% dei comuni ha dichiarato di non applicare alcun tipo di sanzione (tab. 28; graf. 2).

Le tipologie di meccanismi di tipo sanzionatorio maggiormente diffuse risultano essere le sanzioni monetarie (oltre il 50% dei casi nelle regioni centro-settentrionali e circa il 35% nei comuni del Mezzogiorno) e la rescissione del contratto (più del 40% nelle aree del Centro e del Nord Italia e una quota di poco inferiore nel Sud del Paese).

In Abruzzo vengono applicate in misura maggiore del resto delle regioni meridionali sia le sanzioni di tipo pecuniario che la rescissione del contratto; la Sardegna rappresenta invece la regione in cui si ricorre con maggiore frequenza a quest'ultimo tipo di sanzione.

Le valutazioni sul grado di efficacia e funzionalità dei sistemi di controllo sanzionatorio previsti vedono la presenza di un grado di soddisfazione che oltrepassa la soglia del 50% dei casi analizzati sia al Sud che nel resto del Paese (tab. 29; graf. 3).

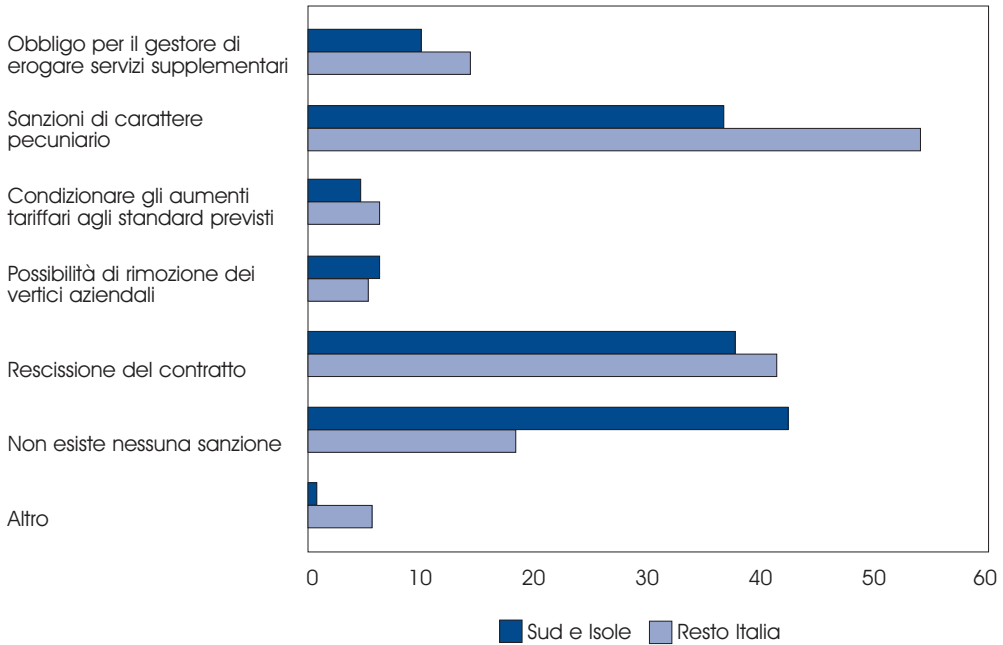
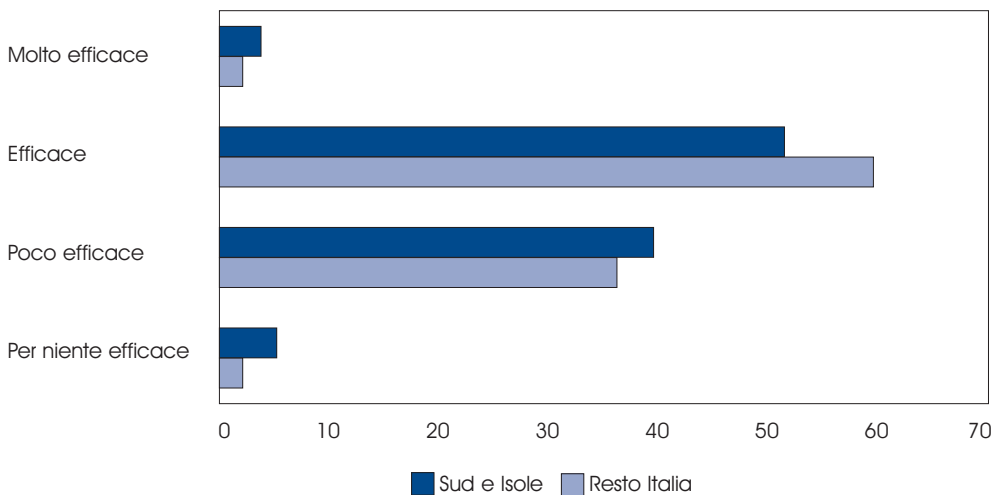


**Tabella 28 - Tipologia dei meccanismi sanzionatori previsti per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/ Molise	Campania	Puglia/ Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Obbligo per il gestore di erogare servizi supplementari	9.9	14.0	11.1	2.3	10.0	7.7	14.3	30.0	9.9	
Sanzioni di carattere pecuniario	36.6	53.4	88.9	4.5	55.0	7.7	57.1	60.0	36.6	
Condizionare gli aumenti tariffari agli standard previsti	4.6	6.2	22.2		10.0		2.9	10.0	4.6	
Possibilità di rimozione dei vertici aziendali	6.1	5.1	22.2		10.0	15.4	5.7		6.1	
Rescissione del contratto	37.4	41.0	77.8	9.1	30.0	38.5	54.3	80.0	37.4	
Non esiste nessuna sanzione	42.0	18.0		86.4	30.0	38.5	14.3	10.0	42.0	
Altro	0.8	5.6						10.0	0.8	

*Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte*

*Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumasa-Codres 2005*


**Grafico 2 - Tipologia dei meccanismi sanzionatori (val. %)**

**Grafico 3 - Grado di efficacia dei sistemi di controllo sanzionatorio (val. %)**


**Tabella 29 - Valutazioni sul grado di efficacia dei sistemi di controllo sanzionatorio per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni							Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/ Molise	Campania	Puglia/ Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna		
Molto efficace	3.9	2.1	11.1				6.7		3.9	
Efficace	51.3	59.6	55.6	100.0	50.0	37.5	56.7	11.1	51.3	
Poco efficace	39.5	36.2	22.2		42.9	50.0	33.3	88.9	39.5	
Per niente efficace	5.3	2.1	11.1		7.1	12.5	3.3		5.3	
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Fonte: elaborazione Formez-CSSU su indagine Lumsa-Codres 2005

Nelle aree dell'Italia centro-settentrionale si registra comunque un numero di valutazioni di segno positivo più elevato di quanto accada nei comuni meridionali.

Anche su questo terreno, dunque, le regioni meridionali evidenziano l'esistenza di maggiori carenze rispetto al resto del Paese.

In particolare, rimangono alcune perplessità nei casi in cui si verifica una sovrapposizione di ruoli dell'ente locale: da un lato azionista, e dall'altro titolare delle funzioni pubbliche di riferimento. Il comune, in questi casi, dovrebbe definire un sistema di regole interne che garantisca la trasparenza del suo operato come socio azionista delle società erogatrici del servizio e che, nel contempo, gli permetta di porsi a tutela dei diritti dei cittadini.

I meccanismi sanzionatori, che dovrebbero mirare a garantire l'efficienza del servizio, risultano, dunque, spesso inapplicati, probabilmente anche a causa della difficoltà del comune di agire contemporaneamente come committente e come ente erogatore, e di cercare costantemente un equilibrio tra redditività e qualità del servizio.







## CAPITOLO 7

# SINERGIE E AREE DI CRITICITÀ







## 1. Le sinergie

---

La diffusione delle esperienze di *partnership* tra amministrazioni locali per lo sviluppo di processi volti alla crescita dei modelli di gestione dei servizi pubblici può contribuire a superare gli elementi di criticità individuati, favorendo la realizzazione di sistemi organizzativi più razionali e funzionali.

Si registra infatti un giudizio positivo, pressoché unanime in tutte le aree del Paese, riguardo la crescita di sinergie tra diverse amministrazioni locali, finalizzate alla gestione dei servizi pubblici in capo ad un unico soggetto (tab. 30).

Orientando il raggio di attenzione esclusivamente sulle regioni meridionali, si rileva che questo tipo di valutazioni risulta ancora più frequente in Campania.

Risulta, inoltre, abbastanza diffuso, già allo stato attuale, il ricorso a canali di scambio di informazioni tra amministrazioni comunali per la diffusione di notizie sulle esperienze compiute in materia di organizzazione e gestione delle *utilities* locali.

Circa un terzo dei comuni del Mezzogiorno dichiara di utilizzare questi canali con regolarità o frequenza sostenuta, mentre quasi il 15% ricorre a questi strumenti solo sporadicamente e poco più della metà non ha mai attivato flussi informativi con altri enti locali o lo ha fatto solo occasionalmente. I valori relativi alle regioni del Nord e del Centro Italia testimoniano come in quelle aree gli scambi di notizie ed informazioni tra le amministrazioni locali siano molto più diffusi (tab. 31).

**Tabella 30 - Valutazioni sull'ipotesi di partnership con altri enti locali per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni						Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/ Molise	Campania	Puglia/ Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	
Molto favorevole	30.1	21.3	40.0	43.2	20.0		27.0	30.0	30.1
Favorevole	59.4	72.2	50.0	56.8	70.0	83.3	54.1	50.0	59.4
Sfavorevole	9.0	6.0	10.0		5.0	16.7	16.2	20.0	9.0
Molto sfavorevole	1.5	0.5			5.0		2.7		1.5
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: elaborazione Formez-CSSU su indagine Lumisa-Coodes 2005

**Tabella 31 - Grado di utilizzazione di canali formali di scambio di informazioni tra enti locali per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni						Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	
Regolarmente	6.6	22.3			10.0		15.4	10.0	6.6
Frequentemente	27.2	24.9	50.0	6.8	40.0	61.5	28.2	20.0	27.2
Sporadicamente	14.7	26.8	20.0		15.0	15.4	20.5	50.0	14.7
Raramente	17.6	13.0	20.0	9.1	35.0	15.4	20.5	10.0	17.6
Non esistono scambi di informazioni	33.9	13.0	10.0	84.1		7.7	15.4	10.0	33.9
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumisa-Codres 2005



## 2. Le aree di criticità

---



92

I risultati dell'indagine hanno evidenziato l'esistenza di numerosi punti di criticità per l'attività delle amministrazioni comunali che spesso non riescono a predisporre un quadro organico di regole, norme e procedure idonee a garantire sistemi di controllo funzionali, in grado di salvaguardare un livello adeguato di efficienza e qualità nella conduzione delle *utilities* locali.

Le forme di controllo sull'efficienza produttiva e sull'effettiva erogazione del servizio dovrebbero prevedere un'attività di monitoraggio e di vigilanza, nonché la verifica del grado di conoscenza da parte degli utenti dei propri diritti e degli standard qualitativi che si vogliono assicurare per quel servizio.

Le maggiori aree di criticità emerse sono riconducibili agli ostacoli incontrati dalle amministrazioni locali nell'esercitare efficaci funzioni di controllo (circa sei comuni su dieci nel Mezzogiorno e poco più del 35% nel resto del Paese) e all'inadeguatezza dei poteri di intervento delle amministrazioni comunali (poco più del 30% nelle regioni meridionali e il 20% nelle altre aree del Paese. Tab. 32).

**Tabella 32 - Presenza di aree di criticità nelle modalità predominanti di gestione dei servizi pubblici per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni						Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	
Non sono ben chiari i ruoli dell'ente locale e dei gestori	11.4	13.6		9.1			25.7	20.0	11.4
L'ente locale non esercita un'efficace funzione di controllo	58.3	36.4	70.0	79.5	55.0	23.1	40.0	70.0	58.3
L'autonomia dei gestori è a volte eccessiva	14.4	25.0	30.0	6.8	20.0	15.4	17.1	10.0	14.4
Il potere di intervento dell'ente locale risulta inadeguato	31.1	20.1	30.0	22.7	30.0	69.2	28.6	30.0	31.1
L'ente locale interviene in campi di competenza dei gestori	4.5	3.8	20.0		10.0	7.7	2.9		4.5
L'ente locale è al contempo percettore e committente	4.5	13.0		2.3	10.0		2.9	20.0	4.5
Altro		3.8							
Nessuna	4.5	19.6		2.3	5.0		8.6	10.0	4.5

*Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte*

Fonte: elaborazione Fornez-CSSU su indagine Lumasa-Codres 2005





La dimensione del controllo assume un ruolo fondamentale nell'ottica dello sviluppo di una più ampia cultura amministrativa che garantisca da un lato una corretta amministrazione del territorio e dall'altro una gestione competitiva delle aziende erogatrici. L'obiettivo più grande è quello di trovare l'esatta linea di demarcazione tra ruoli e funzioni dell'amministrazione locale e dell'ente erogatore.

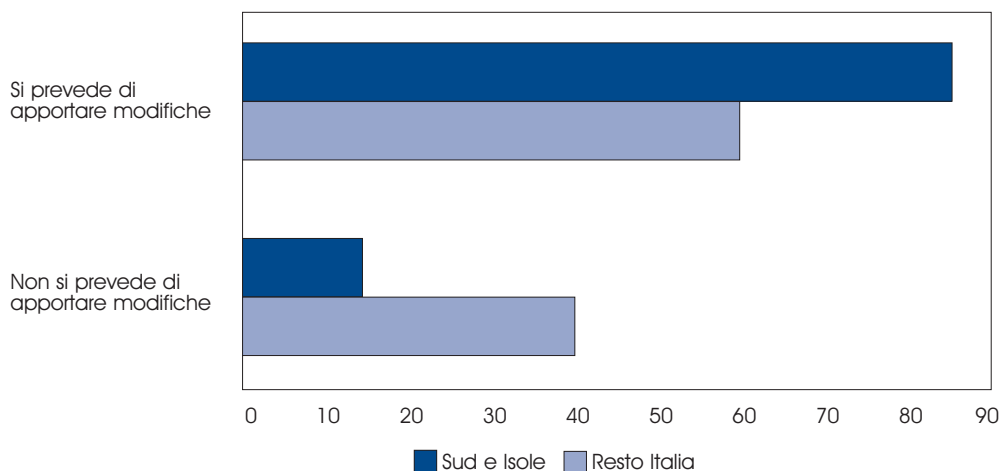
Nei comuni dell'Italia centro settentrionale non è trascurabile il numero dei casi in cui si lamenta la presenza di un eccessivo grado di autonomia dei gestori e la scarsa chiarezza nella divisione dei ruoli tra gli enti locali e le società di gestione.

La quota di comuni in cui non si registra la presenza di particolari fattori di criticità nelle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, infine, è molto più elevata nel resto del Paese che nelle regioni meridionali (circa il 20% contro poco meno del 5%). Viene dunque confermata la tesi che vede l'esistenza nelle aree del Mezzogiorno di maggiori difficoltà nelle modalità di gestione delle *utilities* locali con riferimento ai livelli di efficacia e di efficienza, al contenimento dei costi e a un adeguato controllo sull'operato dei gestori.

Tra le regioni meridionali, Campania, Abruzzo e Sardegna sono quelle che lamentano più di altre la difficoltà ad esercitare efficaci funzioni di verifica e controllo sugli enti gestori.

In coerenza con quanto affermato, l'85% dei comuni del Mezzogiorno oggetto di indagine sostiene l'esigenza di apportare modifiche agli attuali modelli di gestione. Tale quota risulta molto più contenuta nelle regioni dell'Italia centrale e settentrionale (60% dell'insieme dei casi rilevati. Graf. 4; tab. 33).

**Grafico 4 - Previsioni di modifiche ai modelli di gestione (val. %)**



**Tabella 33 - Previsioni sull'effettuazione di modifiche agli attuali modelli di gestione per aree geografiche e regioni (val. %)**

	Aree		Regioni						Totale Sud e Isole
	Sud e Isole	Resto Italia	Abruzzo/Molise	Campania	Puglia/Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	
Si prevede di apportare modifiche	85.4	60.0	100.0	100.0	73.7	84.6	67.7	88.9	85.4
Non si prevede di apportare modifiche	14.6	40.0			26.3	15.4	32.3	11.1	14.6
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: elaborazione Formez-CSSU su indagine Lumisa-Codres 2005









## CAPITOLO 8

# L'INDAGINE QUALITATIVA: LE INTERVISTE SUL TERRITORIO





## 1. Le interviste sul campo

---

La seconda fase dell'indagine, come già detto, ha voluto concentrare l'attenzione in maniera puntuale su alcune realtà amministrative, aree campione che presentano, ciascuna nella propria Regione di appartenenza, interessanti specificità relativamente alle modalità di gestione dei servizi e alle attività di verifica e controllo della loro qualità. Inoltre, in considerazione del forte impatto che tali realtà hanno sul territorio e sull'ambiente, in questa fase si è approfondito il livello di impegno in tema di sostenibilità ambientale.

Le interviste sono state realizzate nel periodo novembre 2006 – febbraio 2007 e hanno interessato alcune amministrazioni e/o società, il cui profilo di governance dei servizi pubblici può offrire interessanti spunti di riflessione sulle modalità di esercizio a livello territoriale.

In particolare, sono state indagate le seguenti realtà:

- Abruzzo: Comune di L'Aquila; Comune di Pescara; Comune di Teramo;
- Campania: Comune di Napoli; Comune di Salerno; Salerno energia S.p.A.;
- Basilicata: Comune di Potenza;
- Puglia: Comune di Bari;
- Calabria: Comune di Reggio Calabria; Comune di Cosenza;
- Sicilia: Comune di Palermo; Comune di Catania;
- Sardegna: Comune di Cagliari; Comune di Sassari.

I temi al centro delle interviste sono di seguito indicati:

- Modalità di gestione dei servizi pubblici locali (modalità e motivazioni);
- Strumenti e forme di governance (rapporti tra ente locale e gestori dei servizi);
- Risultati raggiunti (rendimento);
- Modalità di ottimizzazione dei servizi (impatto della organizzazione sull'utenza);
- Indicatori della qualità dei servizi;
- Rapporti con altre amministrazioni;
- Sostenibilità ambientale (e Bilancio ambientale).

Si confronti comunque la scheda di rilevazione.

Nell'analizzare cumulativamente i risultati emersi nel corso delle interviste in profondità, gli aspetti più salienti sui quali si è soffermata la nostra attenzione e che possono essere estesi al maggiore numero di interviste riguardano principalmente le modalità di gestione, gli strumenti di governance e solo parzialmente la sensibilità alla tutela ambientale. Gli altri aspetti sui quali pure si è cercato di indagare sono stati trattati molto sommariamente dagli intervistati, svelando una carenza di intervento soprattutto per quanto riguarda gli indicatori di qualità e l'analisi della soddisfazione del cittadino, sui quali evidentemente esiste una insufficiente attenzione e una non ancora diffusa cultura del servizio.

## 2. Modalità di gestione

---

Un primo aspetto analizzato è quello relativo alle modalità di gestione scelte dalle diverse amministrazioni del Mezzogiorno per l'erogazione dei servizi pubblici sui propri territori.

In tal senso, si è partiti da una disamina delle esperienze delle diverse realtà del Mezzogiorno, per riscontrare le concrete modalità di esternalizzazione dei servizi pubblici adottate dalle amministrazioni pubbliche, distinguendo, in particolare, i casi di ricorso al mercato (gara ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio) da quelli di gestione "pubblica" attraverso società (o enti) a partecipazione pubblica locale.

Dai risultati dell'indagine emerge l'assoluta prevalenza della gestione dei servizi a mezzo di società a partecipazione pubblica (totale o parziale) o, comunque, di un'altra modalità di gestione "pubblica" (ad esempio, azienda speciale, gestione in economia, etc.).

Tale tendenza, diffusa nel Paese nonostante i tentativi del legislatore di apertura progressiva del mercato dei servizi e di liberalizzazione del settore, risulta fortemente radicata nelle regioni del Mezzogiorno.

L'incertezza del quadro normativo degli ultimi anni (art. 22 L.142/90, art. 113 D.Lgs. 267/2000, art. 35 L. 448/2001, art. 14 D.L. 269/2003 conv. in L. 326/2003, etc.) ha, infatti, favorito la progressiva affermazione di modelli di esternalizzazione dei servizi caratterizzati dalla presenza di privatizzazioni formali più che sostanziali.

In sostanza, gli enti locali hanno creato e/o sviluppato proprie società partecipate ed enti strumentali, al fine di erogare servizi, optando solo in casi residuali per il ricorso alla gara ed al mercato.

Sul piano operativo, una larga diffusione ha l'affidamento diretto di servizi a società *in house*, ovvero società: 1) a totale capitale pubblico locale; 2) sulle quali

gli enti pubblici proprietari esercitano un “controllo analogo” a quello esercitato sui propri uffici/servizi; 3) che svolgono la maggior parte della propria attività con gli enti pubblici proprietari.

In tal senso, partendo dal quadro emerso dalla ricerca, vanno richiamate le gestioni *in house* di:

- **L'Aquila**, con riferimento ai servizi di mobilità, igiene ambientale, farmacie, patrimonio immobiliare;
- **Pescara**, riguardo al servizio idrico, all'igiene ambientale, al trasporto pubblico, alla proprietà delle reti gas;
- **Napoli**, in relazione al servizio di igiene ambientale, al servizio idrico integrato, al trasporto pubblico locale, ai parcheggi;
- **Salerno**, per il servizio di distribuzione gas, di illuminazione pubblica ed i servizi sociali;
- **Reggio Calabria**, per il servizio di igiene ambientale ed i trasporti;
- **Palermo**, con riferimento al servizio idrico, all'igiene ambientale, al trasporto pubblico, al gas e all'energia elettrica, per l'illuminazione pubblica;
- **Catania**, in relazione al trasporto pubblico, al servizio di igiene ambientale, al servizio idrico, l'energia elettrica ed il gas, il verde pubblico ed i parcheggi;
- **Cagliari**, per il servizio idrico, la distribuzione del gas ed il trasporto pubblico locale.

Le società *in house*, costituite negli ultimi anni nel Mezzogiorno, solo in alcuni casi sono il frutto di una trasformazione di precedenti enti strumentali o aziende speciali. In altri termini, è facile riscontrare enti locali passati dalla gestione in economia a quella a mezzo di propria società di capitali *in house*, con tutti i problemi operativi connessi.

Inoltre, l'evoluzione non sempre lineare della normativa generale in tema di servizi e di quella dei singoli settori ha consentito lo stratificarsi di gestioni *in house* anche in settori (ad esempio la distribuzione del gas) oggetto di interventi di liberalizzazione e di apertura al mercato.

Ancora, va segnalato come in molte realtà del Mezzogiorno (ad esempio, il settore rifiuti in Campania) il ricorso alla gestione del servizio a mezzo di società *in house* sia stato favorito da situazioni emergenziali, difficoltà ambientali connesse all'aggiudicazione delle possibili gare (ad esempio, per i rischi di infiltrazioni malavitose in imprese e capitali privati).

Fra le ragioni della scelta della modalità *in house* va segnalata la possibilità di riallocare il personale già utilizzato dall'ente locale per la gestione del servizio prima che venisse esternalizzato. La gestione esternalizzata di servizi a mezzo di società *in house* evita la necessità di incrementare il personale dipendente dall'ente e consente una possibile rimodulazione di quello esistente, così da soppe-



rire a lacune e carenze di servizi garantiti dall'ente stesso.

Altro vantaggio della società *in house* deriva dalla possibilità di svincolare risorse dal c.d. "patto di stabilità"; infatti, riportando all'esterno risorse economico-finanziarie, la gestione diventa più flessibile e mirata, essendo sottratta alle rigide regole del suddetto "patto", spesso aspramente criticato dal sistema delle autonomie locali.

102

Infine, fra le ragioni dell'esternalizzazione di servizi a mezzo di società *in house* vi sono certamente l'attenuazione delle logiche burocratiche connesse alla gestione in economia dei servizi e la maggiore flessibilità nelle politiche di gestione del personale.

Meno diffusa è la scelta della società mista pubblico-privata per la gestione di servizi pubblici locali.

Venendo allo specifico del campione di amministrazioni indagate, l'affidamento diretto a società partecipate da enti locali e privati è una modalità presente, anche se con diverse articolazioni frutto dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale sul tema, nei seguenti casi:

- nella città di **L'Aquila** con riferimento ai servizi idrici;
- a **Teramo**, per il servizio di gestione del verde pubblico, i servizi cimiteriali e la gestione di impianti elettrici;
- a **Salerno**, per l'igiene ambientale, il trasporto pubblico, la gestione dei parcheggi;
- nella città di **Reggio Calabria**, per la gestione del trasporto aereo;
- a **Palermo**, per i servizi cimiteriali ed il verde pubblico;
- a **Cagliari**, per l'igiene ambientale.

Nell'ambito delle società miste sono poi ricondotte dalle amministrazioni oggetto dell'indagine anche esperienze differenti (che hanno avuto negli ultimi dieci anni una significativa diffusione), come le aziende costituite in partnership con la società pubblica Italia Lavoro S.p.A., per la stabilizzazione dei cosiddetti Lavoratori Socialmente Utili (L.S.U.).

In alcuni casi, soprattutto in relazione ad affidamenti realizzati prima della fine degli Anni Novanta, la scelta del socio privato delle società miste non è avvenuta mediante gara.

Riguardo alle società miste in cui la scelta del socio privato sia avvenuta con gara, la stessa ha riguardato esclusivamente la cessione del capitale sociale.

Non è stato riscontrato alcun caso di gara per la scelta del socio privato effettuata anche in relazione al servizio oggetto dell'affidamento.

Pertanto, molte società miste, costituite per erogare determinati servizi, hanno finito per ricevere affidamenti diretti di tutta una serie di ulteriori attività e servizi da parte dell'ente pubblico proprietario. Tale fenomeno, unito alla difficoltà



di limitare lo svolgimento dell'attività da parte di società miste in territori diversi da quello di appartenenza, ha, come facilmente si intuisce, un effetto fortemente lesivo rispetto allo sviluppo di un mercato dei servizi.

Inoltre, la mancanza di una effettiva connessione tra la scelta del socio privato ed il servizio oggetto di affidamento finisce per favorire sostanzialmente la scelta di soci con buona disponibilità economica, ma privi di rilevante capacità tecnica ed industriale.

In altri termini, per rispondere *in primis* a criteri di affidabilità economica, finiscono per essere preferiti soci finanziatori a soci industriali e, tra questi, non sempre vengono individuati quelli con il *know how* specifico per quel determinato servizio; un conto è gestire il ciclo dei rifiuti, un altro erogare il servizio di distribuzione del gas.

Le rilevanti incongruenze nella fase di scelta del socio privato depotenziano, di fatto, lo strumento della società mista, con conseguenti impatti sui livelli di qualità dei servizi erogati agli utenti finali.

In tal senso, è da auspicare che il nuovo indirizzo giurisprudenziale<sup>27</sup> in tema di scelta del socio privato con funzioni operative strettamente connesse al servizio da erogare (cosiddetta società mista con “gara a doppio oggetto” per la scelta del socio privato), possa contribuire ad un superamento delle criticità evidenziate, dando nuovo slancio ai percorsi di partenariato pubblico-privato per l'erogazione di servizi pubblici.

Del tutto residuale è l'affidamento di servizi pubblici locali a soggetti privati scelti a seguito di gara ad evidenza pubblica.

È il caso di:

- **Pescara**, per il servizio di distribuzione gas;
- **Teramo**, per i trasporti pubblici, la gestione degli impianti elettrici del centro storico;
- **Napoli**, per l'illuminazione pubblica;
- **Catania**, per il servizio di igiene ambientale;
- **Sassari**, per la gestione del servizio di igiene ambientale e di distribuzione del gas.

Tali società, poi, spesso sono private solo in senso formale, in quanto, comunque, sono partecipate da soci pubblici (Stato, regioni e/o enti locali) o aziende “ex-municipalizzate” quotate in borsa; significativa, in tal senso, è la presenza nel Mezzogiorno di aziende “ex-municipalizzate” del Centro-Nord Italia.

<sup>27</sup> La cosiddetta “gara a doppio oggetto” è una gara per la scelta del socio privato di una società mista, aggiudicata sulla base del valore tecnico-qualitativo dell'offerta presentata dal socio privato in relazione al servizio oggetto di affidamento. Tale modalità di affidamento è stata declinata nelle sue specifiche tecniche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato. Vedi, in particolare: Consiglio di Stato, Sez. II, Parere 18 aprile 2007, n. 456.





Pochi sono gli imprenditori privati presenti, soprattutto al Sud, nel settore dei servizi.

Le già evidenziate difficoltà ambientali presenti in numerose realtà del Mezzogiorno e la scarsa appetibilità dei territori, unite al permanere di una forte incertezza del quadro normativo, hanno contribuito a limitare il ricorso alla gara ad evidenza pubblica per la scelta del soggetto cui affidare la gestione di servizi pubblici.

Inoltre, va segnalato che, in non pochi casi, la mancata adozione della gara per l'affidamento del servizio è riconducibile alle difficoltà operative connesse alla predisposizione di idonei atti di gara (bando, capitolato, etc.) e strumenti di regolazione (ad esempio, il contratto di servizio), in grado di assicurare alla P.A. affidante il permanere della propria capacità di governance effettiva dei servizi esternalizzati.

Infine, va richiamata la presenza di alcune fattispecie difficilmente riconducibili a una delle tre modalità prescritte per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici sul territorio; è il caso dell'affidamento diretto di servizi a società consortili, come ad esempio si è riscontrato a:

- **L'Aquila**, per la gestione di parte del servizio idrico integrato;
- **Cosenza**, per il servizio di igiene ambientale;
- **Cagliari**, per il servizio di distribuzione gas;
- **Sassari**, per la gestione del trasporto pubblico e dei parcheggi.

Alla luce degli elementi di analisi illustrati, emerge con chiarezza che in tutte le regioni meridionali (parimenti al resto d'Italia) sono presenti – con differente gradazione – le diverse modalità di gestione dei servizi pubblici e che una vera e propria liberalizzazione del settore è ben lontana dal concretizzarsi.

### 3. Strumenti di governance

---

Le trasformazioni delle società erogatrici di servizi pubblici hanno comportato un delicato lavoro di predisposizione di nuove regole, procedure e sistemi di controllo che permettessero di verificare, e conseguentemente ottenere, livelli adeguati di responsabilizzazione ed efficienza. Questo cambiamento è stato reso possibile anche da una crescente consapevolezza del cambiamento di ruolo, funzioni e competenze che il rapido e continuo sviluppo della normativa di settore ha reso possibile da una parte per le amministrazioni locali e dall'altra per gli enti di gestione dei servizi pubblici.

L'amministrazione pubblica è stata, pertanto, chiamata a modificare il proprio ruolo, perdendo i compiti di organizzatore e al tempo stesso gestore dei servizi, per assumere quello di indirizzo, regolazione e garanzia degli interessi pubblici.



La differenza delle situazioni locali analizzate e delle condizioni politico-sociali ed economiche di ciascuna realtà richiede diverse modalità di gestione e di sviluppo organizzativo. In ogni caso, si è verificata una profonda consapevolezza che lo sviluppo dei servizi condiziona e determina il cambiamento del territorio.

Pertanto la scelta di un modello societario e organizzativo comporta obbligatoriamente un'attenzione, a volte una preoccupazione, del tutto particolare, verso l'adozione di strumenti di controllo idonei a verificare e valutare l'andamento complessivo della gestione dei servizi pubblici. Primo tra questi, il contratto di servizio, che rappresenta il mezzo più utilizzato dalle amministrazioni interessate per la definizione degli obblighi del gestore.

Uno degli aspetti di maggiore importanza che ha reso, dunque, opportuna un'analisi specifica e dettagliata del settore, ha riguardato, in particolare, gli strumenti di governance dei servizi pubblici, con riferimento alle modalità di strutturazione dei rapporti tra enti locali e gestori. A tale proposito, si è andati a focalizzare l'attenzione sull'esistenza o meno di strumenti di verifica e controllo del rispetto degli obiettivi da parte del gestore dei servizi e, se del caso, sull'utilizzazione di misure sanzionatorie in caso di inadempimenti da parte dell'amministrazione locale.

Di conseguenza si è andati a verificare i rapporti tra le amministrazioni e le società locali di gestione dei servizi pubblici, gli strumenti utilizzati per regolare tali relazioni e quelli più specifici atti a valutare la gestione, la qualità e la funzionalità dei servizi erogati.

Infatti, all'amministrazione pubblica viene richiesto sempre più fortemente di attivare un'azione di valutazione *ex post* dell'andamento della gestione e questo comporta un'assunzione di responsabilità verso i cittadini in termini di capacità di misurazione e competenze che al momento non sembrano aver ovunque raggiunto una piena maturità, in considerazione, come si vedrà anche più avanti, di una non diffusa adozione di strumenti di misurazione e valutazione dell'attività delle società di gestione.

Tuttavia, anche se tali strumenti non sono del tutto diffusi, la necessità di disporre di un sistema di monitoraggio, controllo e sanzione appare condivisa, nella consapevolezza che tale attività è finalizzata all'obbligo di garantire l'efficienza produttiva, le modalità di erogazione del servizio, la qualità dei servizi erogati e la redditività. La misurazione, dunque, si evidenzia come un ulteriore mezzo di verifica della qualità degli strumenti di gestione e pertanto dell'efficacia delle scelte societarie adottate, al punto tale che in questo ambito di azione si rende opportuna una più forte promozione dell'adozione di qualche forma di controllo specifico, soprattutto nelle aree meridionali del Paese, indirizzandole al miglioramento dei servizi offerti. La ancora insufficiente adozione di strumenti di verifica diretta o indiretta sulle capacità di gestione dei servizi pubbli-

ci locali, da parte delle amministrazioni interessate, è esemplificativa di una persistente criticità nella definizione dei distinti ruoli e nella volontà di interazione. Soprattutto nel Mezzogiorno, si evince una certa inefficacia delle misure adottate e anche da qui discende una percezione di una governance non ancora completata nell'attivazione dei suoi strumenti di gestione. A motivazione di ciò si conferma il fatto che non sempre è chiaro il rapporto tra controllore e controllato laddove molto forte è il legame tra amministratori pubblici e amministratori delle società di gestione dei servizi.

Ciononostante, il percorso di cambiamento è stato intrapreso nel Mezzogiorno, così come nel resto del Paese, seppur con tempi di realizzazione differenti e con risorse di carattere finanziario più ridotte.

Esaminando in dettaglio molte delle esperienze del Mezzogiorno analizzate, è possibile comunque evidenziare una realtà territoriale abbastanza diversificata in relazione alla governance dei servizi pubblici.

L'Abruzzo si presenta come una delle regioni più innovative anche dal punto di vista degli strumenti di governance adottati: infatti, nel caso di L'Aquila, Pescara e Teramo, si dichiara, da parte degli intervistati, una particolare attenzione alle modalità di controllo di bilancio e a forme di verifica diretta dell'attività delle S.p.A. che gestiscono il servizio pubblico. In dettaglio:

- **L'Aquila:** statuto delle società erogatrici; bilancio ratificato dal delegato dell'amministrazione nelle società;
- **Pescara:** rappresentanti del Comune nelle assemblee delle società; rendicontazioni in fase di bilancio annuale; sanzioni amministrative presenti nei contratti di servizio;
- **Teramo:** rappresentanti del Comune nei consigli di amministrazione delle società; controllo sul rispetto dell'applicazione del contratto di servizio; nel caso della Teramo Ambiente S.p.A., il presidente è indicato dall'amministrazione comunale.

Nel caso di Napoli, Salerno, Cosenza, Palermo e Sassari si dà importanza al contratto di servizio. Mentre per Salerno è l'unica forma prevista di governance, per Napoli si affianca ad esso la carta dei servizi.

Per le altre città sono previste: per **Reggio Calabria**, funzioni di governo e direzione strategica, report e verifiche periodiche sulle attività svolte dai gestori, misure sanzionatorie e risoluzione del contratto in caso di inadempimento; per **Cosenza**, contratto di servizio, misure sanzionatorie e risoluzione del contratto in caso di inadempimento, verifiche quotidiane sul ciclo dell'igiene ambientale; per **Palermo**, contratto di servizio, carte di servizio, report semestrali; per **Catania**, controllo diretto del Consiglio comunale sul settore trasporti, assenza pressoché totale di strumenti di governance nel settore dell'igiene ambientale, contratto di

servizio nel settore del servizio idrico, assenza totale in tutti i settori delle Carte dei servizi, assenza di report periodici.

In molti casi, tuttavia, e in particolare nei comuni campani si dichiara esplicitamente che la governance è ancora debole e non efficiente.

#### 4. Sostenibilità ambientale



Sul tema della sostenibilità ambientale e più specificamente dell'adozione di strumenti di responsabilità sociale, si rileva una diffusa attenzione che, però, si ferma sostanzialmente agli aspetti di mera conoscenza degli strumenti e di generale sensibilità al tema.

Va premesso che la sostenibilità ambientale *dei* servizi va intesa in maniera integrata, in quanto può essere considerata dimensione sia esterna che interna al servizio.

La sostenibilità ambientale *dei* servizi come dimensione esterna al servizio riguarda sostanzialmente la relazione tra sviluppo sostenibile del territorio e processo di erogazione dei servizi.

In tal senso, vanno richiamati strumenti quali la V.A.S. (Valutazione ambientale strategica) e la pianificazione strategica, ovvero i processi sistematici intesi a valutare le conseguenze sul piano ambientale delle azioni programmate, al fine di garantire che tali conseguenze siano incluse a tutti gli effetti e affrontate in modo adeguato fin dalle prime fasi del processo decisionale, sullo stesso piano delle considerazioni di ordine economico e sociale. Si tratta di strumenti di cui un'amministrazione pubblica deve servirsi nella fase di elaborazione del progetto relativo al servizio da erogare (a prescindere dalla scelta di esternalizzare o meno un servizio pubblico), al fine di assicurare servizi qualitativamente adeguati e coerenti con la tutela delle risorse ambientali.

La sostenibilità ambientale *nei* servizi è però anche una dimensione interna al servizio e riguarda la programmazione e la gestione dell'azienda e dei cicli industriali.

Infatti, orientare alla sostenibilità un servizio pubblico locale significa innanzitutto definire ed adottare un sistema di gestione ambientale che può essere in linea di massima progettato secondo due diversi standard tra loro complementari: la norma internazionale ISO 14001 e il Regolamento CE 761/2001, conosciuto anche come EMAS, acronimo di *Environmental Management and Audit Scheme*.

Proseguendo nella breve disamina degli strumenti di sostenibilità, una particolare attenzione merita il bilancio di sostenibilità ambientale, ovvero lo strumento di rendicontazione con il quale l'ente può dare conto dei propri impegni ambientali, attraverso l'esplicitazione delle politiche e l'individuazione di indicatori fisici sullo stato dell'ambiente e sugli impatti che le azioni hanno deter-

minato, oltre che di indicatori economici relativi alla spesa ambientale sostenuta, così come risulta dal bilancio finanziario.

Il *green public procurement* (G.P.P.) è, invece, lo strumento che serve a “rendere verdi” gli acquisti pubblici, adottando criteri ambientali nelle procedure d’acquisto degli enti locali o delle aziende di erogazione dei servizi pubblici locali. Si tratta di uno degli strumenti principali che gli enti locali e le aziende di servizi pubblici hanno a disposizione per mettere in atto strategie di sviluppo sostenibile mirate a ridurre gli impatti ambientali dei processi di consumo e produzione. Adottare il G.P.P. da parte di aziende che erogano servizi pubblici locali significa contribuire, in modo decisivo, a creare domanda per prodotti che, ad esempio, utilizzano materiali riciclati, che queste stesse aziende possono contribuire a recuperare, attraverso la raccolta differenziata.

Partendo da tali elementi di analisi, la ricerca si è soffermata a verificare il complesso di profili sopra evidenziati; in particolare, si è fatto riferimento ai livelli di conoscenza e diffusione di strumenti quali:

- V.A.S.;
- Pianificazione strategica;
- Certificazioni EMAS – ISO 14001;
- Contabilità ambientale;
- *Green public procurement*;
- *Reporting* e comunicazione;
- Analisi del ciclo di vita dei prodotti.

Questi strumenti di sostenibilità ambientale (EMAS, *Reporting*, le certificazioni di prodotto e di servizio, l’analisi del ciclo di vita, etc.) non trovano, come in precedenza accennato, significativa diffusione nelle realtà del Mezzogiorno.

La ragione va ricercata essenzialmente nel fatto che si tratta di strumenti che dovrebbero essere adottati dalle imprese e dagli enti su base volontaria.

Nell’approccio comunitario è il mercato che, attraverso le dinamiche della concorrenza e della domanda/offerta, orienta gli operatori verso la loro adozione.

In un contesto di mercato imperfetto o quasi assente (quale quello dei servizi pubblici nel Mezzogiorno), gli strumenti della sostenibilità locale non hanno la spontanea diffusione ipotizzata in sede comunitaria con riferimento a contesti socio-economici e industriali più evoluti anche sul piano della sostenibilità ambientale.

In altre parole, per operatori al riparo dalla “genuina concorrenza”, esiste una scarsa o nulla propensione ad adottare gli strumenti della qualità ambientale.

Queste sintetiche considerazioni trovano ampio riscontro nei risultati dell’analisi svolta.



In questo panorama sostanzialmente negativo per gli aspetti ambientali, va però rilevato che in alcune realtà meridionali si stanno attivando processi operativi finalizzati a una maggiore responsabilizzazione degli enti locali e delle società di pubblico servizio sulle tematiche ambientali.

Anche per questo aspetto i comuni della regione Abruzzo sembrano essere più sensibili con l'adozione, ad esempio, di Agenda 21<sup>28</sup>, che, peraltro, viene applicata anche a Catania e Sassari. Ancora Catania dichiara di predisporre un bilancio sociale che viene attivato anche a Napoli nel settore dei trasporti pubblici.

Provando ad evidenziare alcune significative esperienze di applicazione delle metodologie e degli strumenti di sostenibilità ambientale al sistema dei servizi pubblici, è possibile riscontrare quanto segue:

- **Pescara** ha adottato un sistema di certificazione ambientale per il servizio idrico e la gestione dei rifiuti;
- **Catania** ha predisposto il piano di sviluppo del servizio di igiene ambientale secondo le procedure di Agenda 21 locale;
- a **Sassari**, specifiche direttive su obiettivi di sostenibilità ambientale sono recepite nei capitolati di appalto; è stata costituita, poi, una Commissione comunale per la valutazione della sostenibilità ambientale dei progetti, sono state approvate le linee guida di sviluppo per la predisposizione del Piano Strategico comunale e sovracomunale, e lo stesso Comune di Sassari ha aderito ad Agenda 21.

Tuttavia, nonostante le positive esperienze, in precedenza richiamate, le metodologie e gli strumenti di sostenibilità ambientale stentano ad affermarsi presso le amministrazioni e le aziende coinvolte nei processi di erogazione di servizi pubblici nei territori del Mezzogiorno.

Occorre sottolineare che nelle regioni meridionali manca quasi del tutto una cultura di gestione dei servizi pubblici orientata all'integrazione di strumenti che ne garantiscano la sostenibilità ambientale.

<sup>28</sup> Agenda 21 è un programma delle Nazioni Unite dedicato allo sviluppo sostenibile: consiste in una pianificazione completa delle azioni da intraprendere, a livello mondiale, nazionale e locale, dalle organizzazioni delle Nazioni Unite, dai governi e dalle amministrazioni in ogni area in cui la presenza umana ha impatti sull'ambiente.

La cifra 21 che fa da attributo alla parola *Agenda* si riferisce al XXI secolo, in quanto temi prioritari di questo programma sono le emergenze climatico-ambientali e socio-economiche che l'inizio del Terzo Millennio pone inderogabilmente dinanzi all'intera umanità.

L'Agenda 21 è quindi un piano d'azione per lo sviluppo sostenibile, da realizzare su scala globale, nazionale e locale con il coinvolgimento più ampio possibile di tutti i portatori di interesse (*stakeholders*) che operano su un determinato territorio.

## 5. Considerazioni conclusive

La scarsa attenzione al monitoraggio dei servizi erogati si riflette nell'analisi dei rapporti tra aziende erogatrici di servizi ed utenti.

Da quanto emerso dall'indagine, va detto che la posizione degli utenti risulta non adeguatamente tutelata sia con riferimento al ristoro rispetto a livelli inadeguati dei servizi erogati, sia riguardo alle scelte di organizzazione dei servizi.

Invero, con riferimento alla tutela degli utenti, la ricerca ha evidenziato la significativa diffusione della carta dei servizi, ovvero dello strumento con cui l'azienda erogatrice declina i livelli di qualità dei servizi, specificando gli indicatori e gli standard per il monitoraggio degli stessi, articolando altresì procedure di reclamo e ristoro dei danni subiti.

Tuttavia, tale strumento spesso non risulta coerente con le indicazioni del legislatore.

Esso, nella maggior parte dei casi, si sostanzia in una sorta di depliant illustrativo dell'azienda, perdendo le caratteristiche proprie di strumento operativo.

In altri termini, la carta dei servizi raramente contiene un'efficace articolazione di indicatori e standard in grado di consentire all'utente il monitoraggio dei livelli di servizi erogati. Le stesse procedure di reclamo e ristoro risultano quasi sempre troppo complesse, inidonee a tutelare effettivamente l'utente e a scoraggiare le aziende poco attente alla qualità dei servizi erogati.

Tali considerazioni trovano riscontro nella percezione che si ha della carta dei servizi; infatti, per enti ed aziende intervistati, essa è un mero adempimento formale, mentre per gli utenti è uno strumento per niente conosciuto e, comunque, inidoneo a garantire loro un'adeguata tutela.

La posizione degli utenti risulta non adeguatamente tutelata anche con riferimento alle scelte di organizzazione dei servizi.

Infatti, gli utenti risultano molto raramente coinvolti sia nella fase di programmazione del servizio che in quella di riprogrammazione in seguito all'esito di controlli o nuovi indirizzi dell'ente pubblico affidante, come sarebbe auspicabile e come il legislatore si sta orientando a prevedere.

In pratica, dunque, in relazione a servizi erogati in sostanziale regime di monopolio sui diversi territori (a prescindere dal fatto che il gestore monopolista sia stato o meno individuato in seguito all'esito di una gara), la posizione degli utenti risulta ancora eccessivamente debole e scarsamente tutelata.

È, inoltre, possibile riscontrare due elementi prevalenti nel sistema dei servizi pubblici locali: la staticità del sistema, testimoniata dalla prevalenza di aziende di piccole dimensioni, ed il forte ruolo che tuttora svolge il controllo politico sulle strategie e sui processi decisionali delle aziende, senza che però ad esso si accompagni un adeguato ed efficace modello di governance pubblica.





Va ricordato comunque che, al Sud, il processo di esternalizzazione dei servizi è partito in ritardo e sconta l'assenza di una precedente significativa stagione di municipalismo. Certamente tale circostanza ha causato un ritardo nello sviluppo di logiche ambientali e operative di mercato sia negli enti che nelle aziende.

Sul piano operativo, accanto al permanere di numerose gestioni in economia, si affermano forme di affidamento diretto dei servizi a società partecipate dagli enti locali, riconducibili *latu sensu* al c.d. modello *in house*, mentre poco diffusi risultano ancora i processi di aggregazione delle aziende sul territorio.

In controtendenza sono pochi casi, come l'affidamento diretto del servizio idrico integrato all'Acquedotto Pugliese S.p.A. e quello all'Acquedotto Lucano S.p.A. (rispettivamente nell'A.T.O. unico Puglia ed in quello Basilicata); rare sono le esperienze di partenariato pubblico-privato come, ad esempio, la G.O.R.I. S.p.A. nell'A.T.O. Campania 3 Sarnese-Vesuviano.

In alcune regioni (ad esempio Calabria e Sicilia) i processi di esternalizzazione ed aggregazione delle gestioni locali sono stati favoriti dal massiccio intervento di supporto (economico e tecnico) operato dallo Stato centrale.

Tuttavia, i risultati conseguiti sono spesso insoddisfacenti e molte delle gare bandite (ad esempio per il servizio idrico in Sicilia) sono andate deserte.

Sul piano della governance, gli aspetti di tutela dell'interesse pubblico, che appaiono generalmente presenti nelle preoccupazioni degli intervistati, non sono rapportati operativamente alla possibilità di controllo effettivo ai fini della verifica dei livelli di qualità dei servizi.

In altri termini, la valutazione dell'interesse dell'utente non viene operativamente rapportata alle modalità di governance nei confronti delle società che erogano i servizi pubblici locali; ciò accade sia nel caso di servizi gestiti *in house*, che nei casi di forme di gestione diverse. Sembra, in sostanza, che, indipendentemente dalla dimensione dell'amministrazione considerata, manchi il *know-how* necessario per lo sviluppo delle iniziative complesse che tale forma di interazione richiederebbe.

Non emerge, salvo alcuni casi particolari, una logica vera di attenzione all'attività di indirizzo e orientamento ai risultati che dovrebbe costituire il nocciolo duro dell'azione di governance; restano, invece, fondamentali per le amministrazioni le tradizionali (e spesso sterili) funzioni di verifica della correttezza procedurale e amministrativa.

Con riferimento alle misure sanzionatorie, che potrebbero costituire lo strumento indispensabile per un'effettiva governance del sistema dei servizi, solo in due dei casi esaminati (Pescara e Reggio Calabria) gli intervistati sono convinti di una loro efficacia e del relativo impatto sulla qualità dell'erogazione del servizio.

È evidente che per promuovere e sostenere il ruolo di regolatore del sistema da parte dell'attore pubblico, sono necessarie nuove e complesse competenze inter-



ne in grado di assicurare alle amministrazioni le reali capacità di affiancamento e di monitoraggio dei servizi.

In altri termini, nelle amministrazioni meridionali andrebbero potenziate le capacità di esercitare la governance attraverso l'indirizzo e il controllo degli affidatari.

In conclusione, nel Mezzogiorno gli strumenti di governance e di monitoraggio del sistema dei servizi sono spesso non effettivamente presenti o, comunque, appaiono non adeguati a garantire un idoneo controllo sui livelli di qualità dei servizi erogati.

Parimenti insufficiente è la diffusione di strumenti di sostenibilità ambientale nei processi di erogazione dei servizi.

In tal senso, al Sud si aggravano ulteriormente le criticità pure presenti a livello nazionale in relazione alla governance dei servizi pubblici e, più in generale, agli strumenti di reale controllo e valutazione dell'efficienza, efficacia, economicità e sostenibilità dei servizi pubblici erogati.





SEZIONE  
METODOLOGICA





## Un'analisi multivariata

Per valutare meglio le risposte fornite dai comuni all'indagine è stata utilizzata una tecnica di analisi multivariata, applicata sia alle variabili impiegate (analisi in componenti principali con scelta delle modalità) al fine di individuare fattori sintetici sottostanti, sia agli individui (*cluster analysis*) in modo da costituire gruppi omogenei di rispondenti.

L'analisi ha richiesto prima di tutto la scelta delle variabili e modalità attive e di quelle illustrative.

Le modalità di risposta previste nel questionario sono state ridotte tramite opportuno accorpamento e hanno dato luogo alle seguenti variabili/modalità:

### **Attraverso quali modalità l'ente locale esercita le funzioni di governance del gestore rispetto al servizio pubblico erogato?**

- Il contratto di servizio
- Nomina di propri delegati negli organi di amministrazione e controllo del gestore
- Approvazione del bilancio/rendicontazione periodica

### **Ritiene che le modalità utilizzate (per la governance) siano efficaci?**

- Sì
- No

### **L'ente locale interviene nella ulteriore attività strategica del gestore (ad esempio, ampliamento o diversificazione del business, internazionalizzazione)?**

- Sì sempre/qualche volta
- Raramente/mai

### **Attraverso quali sistemi l'ente locale esercita controlli sul livello di efficienza produttiva del gestore?**

- Trasmissione all'ente locale di report periodici sull'auditing del servizio/sui risultati economico-finanziari/sul controllo dei bilanci



- Verifiche periodiche da parte di soggetti incaricati dagli enti locali
- Non vengono esercitati controlli di specie

**Attraverso quali procedure vengono compiuti i controlli sulle modalità di erogazione del servizio?**

- Trasmissione all'ente locale di report periodici sulla gestione del servizio/sui risultati economico-finanziari/controllo dei bilanci
- Verifiche periodiche da parte di soggetti incaricati dagli enti locali
- Realizzazione di appositi sondaggi per verificare il grado di soddisfazione dell'utenza
- Non vengono esercitati controlli della specie

**Attraverso quali strumenti l'ente locale esercita controlli sulla redditività?**

- Creazione di uffici *ad hoc*/ampliamento delle competenze-responsabilità in capo a funzionari/amministratori
- Esternalizzazione delle attività di vigilanza/istituzione di autorità indipendenti
- Non esiste nessuno strumento di controllo

**L'ente locale impone al gestore l'adozione di Carte dei servizi**

- Sì
- No

**In caso di inadempienza e/o disservizio quali sanzioni vengono comminate dall'ente locale**

- Sanzioni di carattere pecuniario/condizionare gli eventuali aumenti tariffari al raggiungimento degli standard di qualità previsti
- Rescissione del contratto
- Non esiste nessuna sanzione

**Che grado di efficacia attribuisce ai meccanismi di controllo sanzionatorio presenti nei contratti di servizio**

- Molto efficace/efficace
- Poco/per niente efficace

**Se sono state riscontrate una o più aree di criticità si pensa di apportare modifiche all'attuale modalità di gestione**

- Sì
- No

**Sono state in alcuni casi già realizzate (iniziative di internazionalizzazione)**

- Sì
- No



**Quando sorgono problemi legati alla gestione dei servizi pubblici, l'ente locale utilizza canali formalizzati di scambio di informazioni con gli altri enti locali**

- Regolarmente/frequentemente/sporadicamente
- Raramente/non esistono scambi di informazioni

**Se esistono (canali formalizzati), quali sono i soggetti interessati**

- Politici
- Alta dirigenza/dirigenza/tecnici

Nell'indagine sono state considerate illustrative sia le variabili di tipo strutturale che quelle dimostrate ininfluenti.

**Modalità di gestione del servizio per caratteristiche e tipologia dei servizi erogati**  
**Acqua**

- Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato
- Affidamento diretto a istituzioni/ad aziende speciali (consortili)/a società a capitale interamente pubblico/Gestione in economia/in consorzio con altri enti locali/cooperative
- Nessuna

**Energia**

- Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato
- Affidamento diretto a istituzioni/ad aziende speciali (consortili)/a società a capitale interamente pubblico/Gestione in economia/in consorzio con altri enti locali/cooperative
- Nessuna

**Gas**

- Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato
- Affidamento diretto a istituzioni/ad aziende speciali (consortili)/a società a capitale interamente pubblico/Gestione in economia/in consorzio con altri enti locali/cooperative
- Nessuna

**Igiene e raccolta rifiuti**

- Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato
- Affidamento diretto a istituzioni/ad aziende speciali (consortili)/a società a capitale interamente pubblico/Gestione in economia/in consorzio con altri enti locali/cooperative
- Nessuna

**Servizio giardini**

- Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato
- Affidamento diretto a istituzioni/ad aziende speciali (consortili)/a società a



capitale interamente pubblico/Gestione in economia/in consorzio con altri enti locali/cooperative

- Nessuna

#### **Trasporti locali**

- Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato
- Affidamento diretto a istituzioni/ad aziende speciali (consortili)/a società a capitale interamente pubblico/Gestione in economia/in consorzio con altri enti locali/cooperative
- Nessuna

#### **Farmacie**

- Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato
- Affidamento diretto a istituzioni/ad aziende speciali (consortili)/a società a capitale interamente pubblico/Gestione in economia/in consorzio con altri enti locali/cooperative
- Nessuna

#### **Edilizia pubblica**

- Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato
- Affidamento diretto a istituzioni/ad aziende speciali (consortili)/a società a capitale interamente pubblico/Gestione in economia/in consorzio con altri enti locali/cooperative
- Nessuna

#### **Servizi culturali**

- Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato
- Affidamento diretto a istituzioni/ad aziende speciali (consortili)/a società a capitale interamente pubblico/Gestione in economia/in consorzio con altri enti locali/cooperative
- Nessuna

#### **Trasporti scolastici**

- Affidamento a società di capitale misto pubblico/privato
- Affidamento diretto a istituzioni/ad aziende speciali (consortili)/a società a capitale interamente pubblico/Gestione in economia/in consorzio con altri enti locali/cooperative
- Nessuna

#### **Quali sono le principali aree di criticità della modalità predominante di gestione**

- Non sono ben chiari e distinti i ruoli esercitati dall'ente locale e dai gestori/L'ente locale non riesce ad esercitare un'efficace funzione di verifica e controllo/Il potere di intervento dell'ente locale risulta inadeguato
- L'autonomia dei gestori è a volte eccessiva



- L'ente locale spesso interviene in campi e funzioni di competenza dei gestori/L'ente locale è al contempo percettore della redditività dei servizi e committente (ad es. l'erogazione di penali da parte dell'ente locale, in quanto committente, impatterebbe sui calcoli di redditività dell'ente stesso in quanto azionista del gestore)
- Nessuna

### **Come valterebbe la partnership con altri enti locali per la gestione dei servizi pubblici in capo ad un unico soggetto**

- Sfavorevolmente/molto sfavorevolmente
- Favorevolmente/molto favorevolmente

### **L'ente locale fa parte di un'area metropolitana**

- Sì
- No

### **Comune**

- Capoluogo
- Non capoluogo

### **Classe di ampiezza demografica dell'ente locale**

- 10-30 mila abitanti
- 30-50 mila abitanti
- 50-100 mila abitanti
- 100mila-250mila abitanti

### **Ruolo ricoperto dall'intervistato**

- Politico
- Alta dirigenza
- Dirigente
- Tecnico
- Altro

### **Macroregioni**

- Abruzzo/Molise
- Campania
- Puglia/Basilicata
- Calabria
- Sicilia
- Sardegna



## I risultati della ACM

---



120

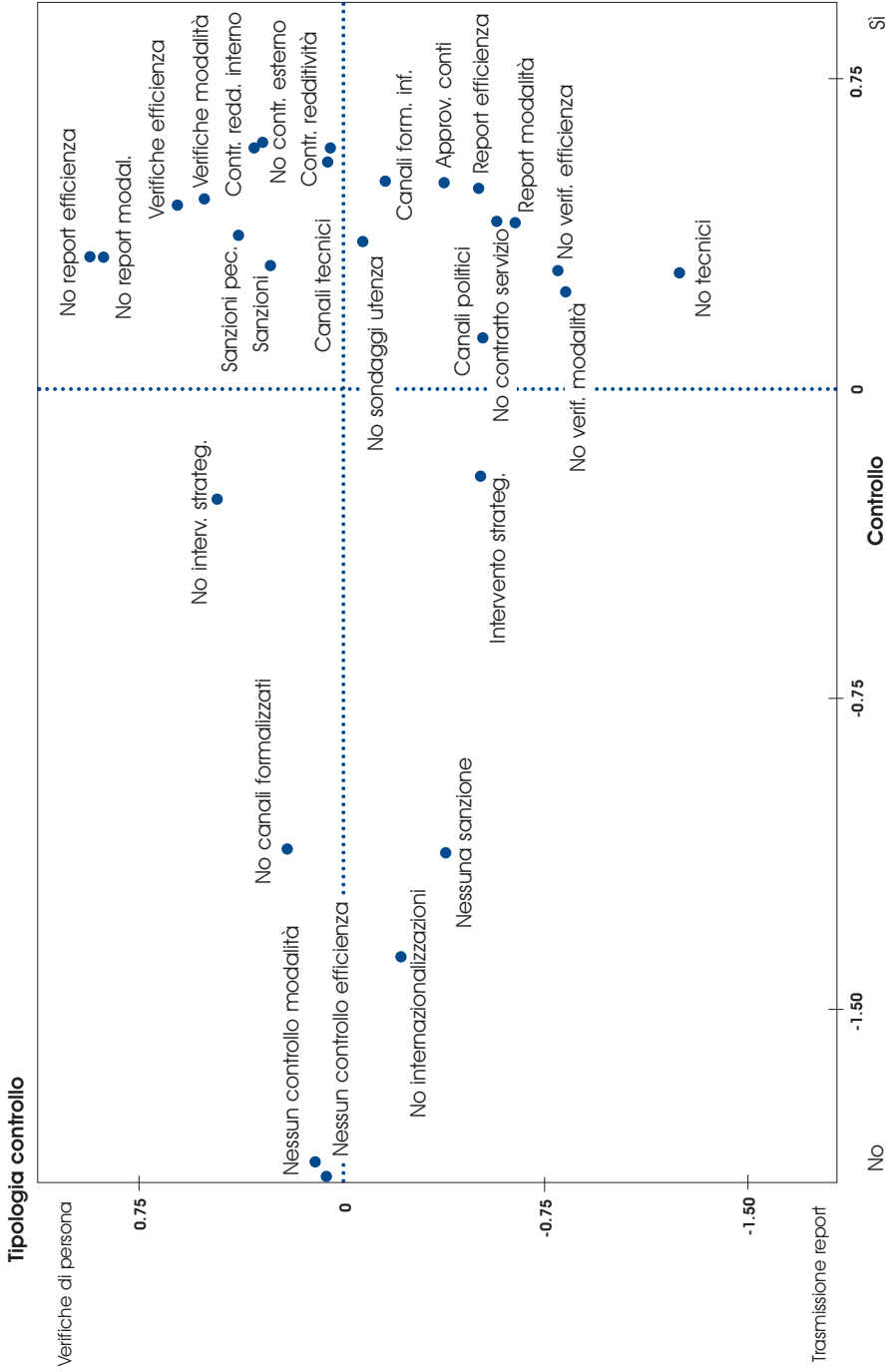
I primi quattro assi (fattori) risultanti dall'analisi spiegano insieme il 52.8% della varianza complessiva, mentre i primi due da soli ne spiegano il 38.3%.

La proiezione delle modalità maggiormente significative sui primi due assi (graf. 1) porta ad interpretare il primo fattore come legato alla presenza o assenza di controlli, ed il secondo alla tipologia di controlli effettuati, di tipo personale (verifiche da parte di soggetti incaricati dagli EE.LL.), oppure cartaceo, basato sui report o su bilanci e rendiconti.

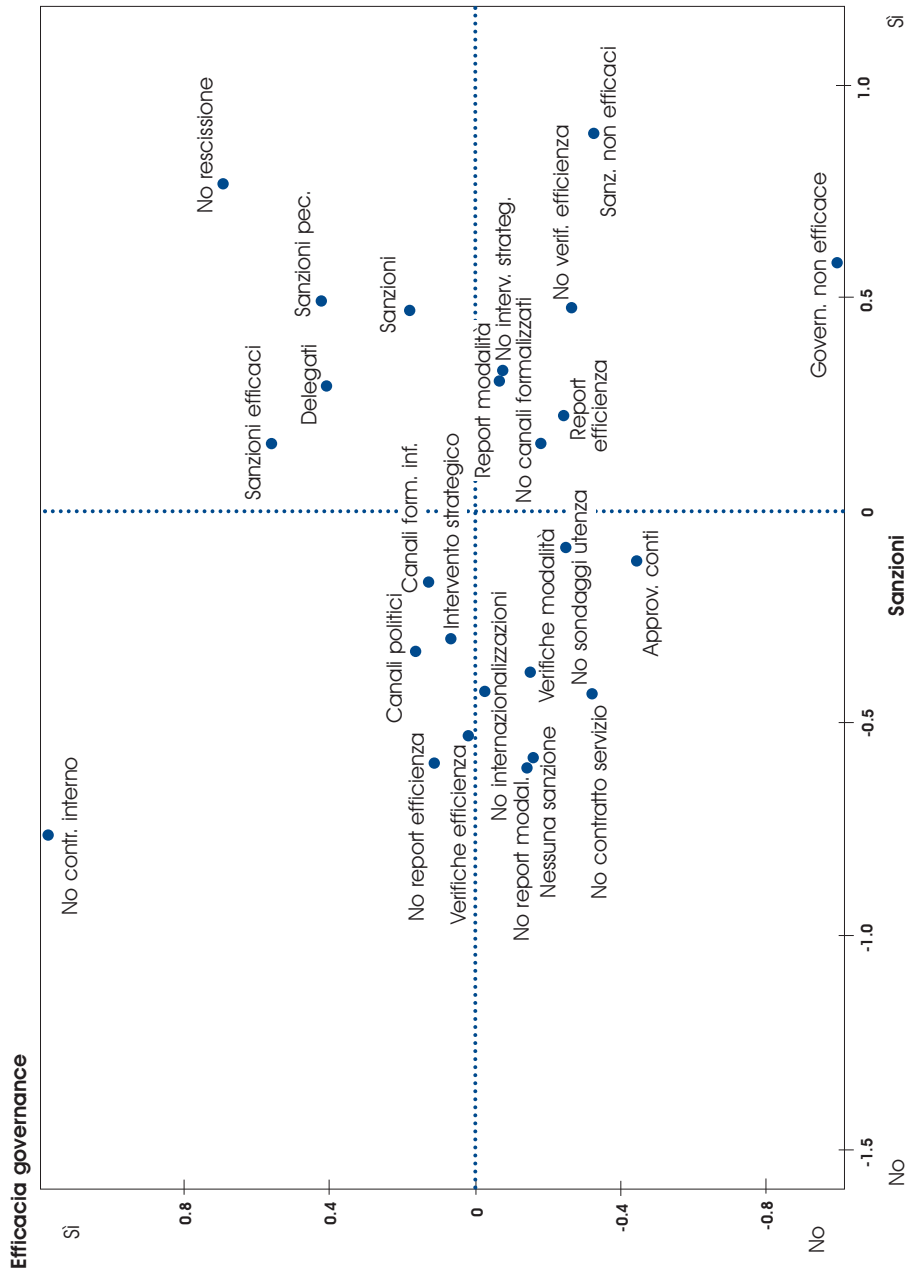
La proiezione delle modalità maggiormente rappresentative sugli altri due assi considerati (graf. 2), porta invece ad interpretare il terzo fattore come collegato alla presenza o assenza di sanzioni e il quarto all'efficacia delle sanzioni e della governance.

La proiezione delle modalità illustrative, di tipo strutturale, sui primi due assi (graf. 3), evidenzia principalmente una relazione con la variabile di tipo territoriale (regioni), mentre appare meno legata alla grandezza del comune.

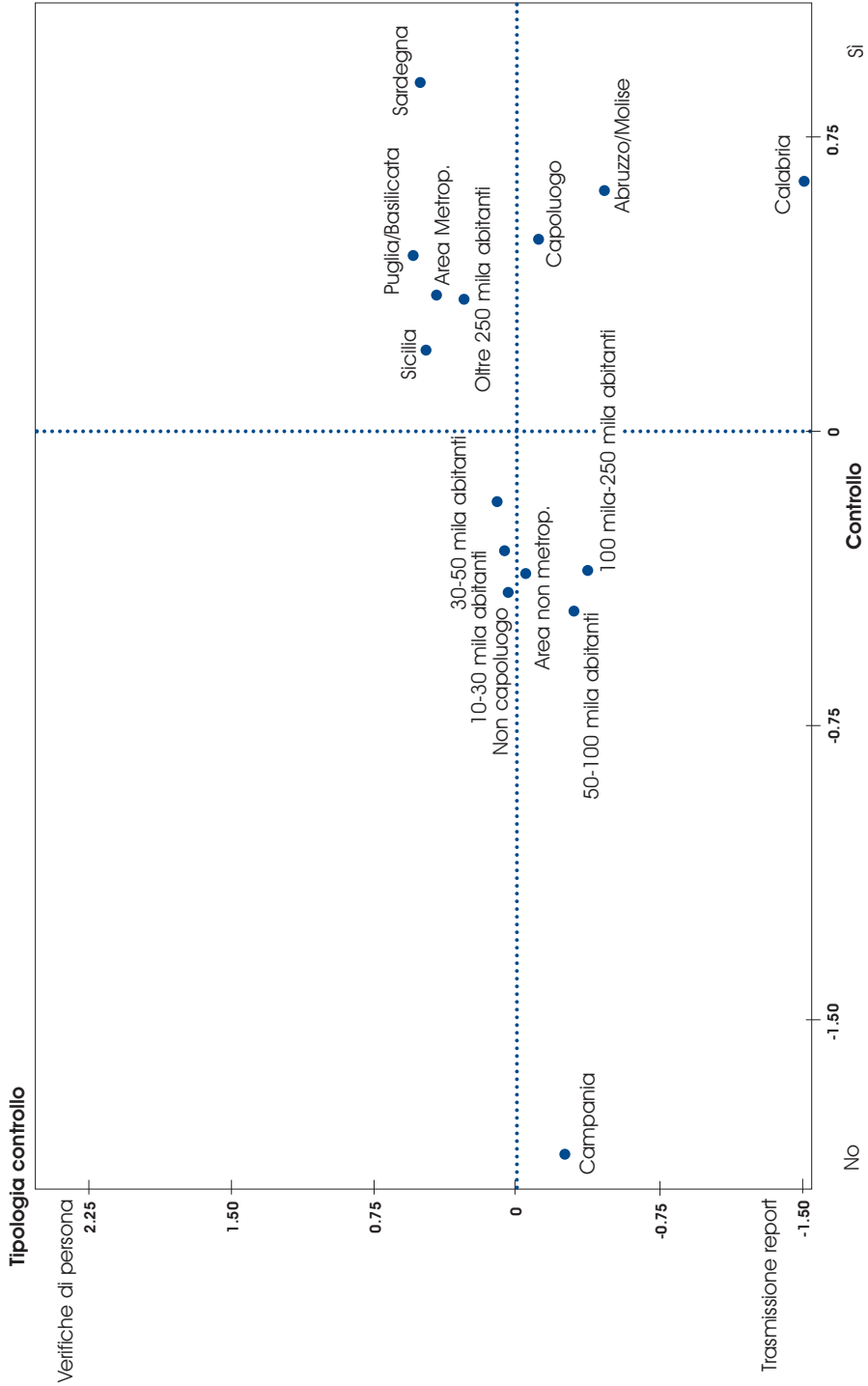
**Grafico 1 - Controllo (asse 1) e Tipologia controllo (asse 2) - modalità attive**



**Grafico 2 - Sanzioni (asse 3) e efficacia sanzioni/governance (asse 4) - modalità attive**



**Grafico 3 - Controllo (asse 1) e tipologia controllo (asse 2) - modalità illustrative**



## I risultati della Cluster Analysis

La *cluster analysis*, effettuata sui primi quattro fattori, ha portato alla creazione di tre gruppi, composti rispettivamente di 45, 40 e 53 comuni.

I comuni compresi in ciascun gruppo sono:



124

### Gruppo 1

<b>Comune</b>	<b>Prov.</b>	<b>Regione</b>
Penne	PE	Abruzzo
Solfora	AV	Campania
Aversa	CE	Campania
Casal di Principe	CE	Campania
Castelvoturno	CE	Campania
Mondragone	CE	Campania
Sessa Aurunca	CE	Campania
Brusciano	NA	Campania
Calvizzano	NA	Campania
Capaccio	NA	Campania
Cardito	NA	Campania
Caloria	NA	Campania
Frattamaggiore	NA	Campania
Giuliano in Campania	NA	Campania
Gragnano	NA	Campania
Ischia	NA	Campania
Marano di Napoli	NA	Campania
Marigliano	NA	Campania
Melito di Napoli	NA	Campania
Mognano di Napoli	NA	Campania
Napoli	NA	Campania
Nola	NA	Campania
Pompei	NA	Campania
Pozzuoli	NA	Campania
San Antimo	NA	Campania
Somma Vesuviana	NA	Campania
Sorrento	NA	Campania
Terzino	NA	Campania
Torre del Greco	NA	Campania
Villa Ricca	NA	Campania
Baronissi	SA	Campania
Battipaglia	SA	Campania



Cava de Tirreni	SA	Campania
Nocera Superiore	SA	Campania
Salerno	SA	Campania
Siano	SA	Campania
Fasano	BR	Puglia
Gallipoli	LE	Puglia
Menfi	AG	Sicilia
Racalmuto	AG	Sicilia
Ravanusa	AG	Sicilia
Augusta	SR	Sicilia
Partan	TP	Sicilia
Salemi	TP	Sicilia
Valderice	TP	Sicilia

## Gruppo 2

<b>Comune</b>	<b>Prov.</b>	<b>Regione</b>
Lanciano	CH	Abruzzo
Vasto	CH	Abruzzo
Poliporo	MT	Basilicata
Lauria	PZ	Basilicata
Cetraro	CS	Calabria
Cosenza	CS	Calabria
Caserta	CE	Campania
Montecorvino Rovella	SA	Campania
Acquaviva delle Fonti	BA	Puglia
Polignano a Mare	BA	Puglia
Cisternino	BR	Puglia
Foggia	FG	Puglia
Leverano	LE	Puglia
Mandello del Lario	LE	Puglia
Nardò	LE	Puglia
Ugento	LE	Puglia
Vinosa	TA	Puglia
Guspini	CA	Sardegna
Monserrato	CA	Sardegna
Ninnai	CA	Sardegna
Terralba	OR	Sardegna
Ozieri	SS	Sardegna
Palma di Montechiaro	AG	Sicilia
Raffadali	AG	Sicilia



Mussomeli	CL	Sicilia
Riesi	CL	Sicilia
Caltagirone	CT	Sicilia
Gravina di Catania	CT	Sicilia
Misterbianco	CT	Sicilia
Riposto	CT	Sicilia
San Gregorio	CT	Sicilia
Barcellona Pozzo di Gotto	ME	Sicilia
Belmonte Mezzagno	PA	Sicilia
Monreale	PA	Sicilia
Palermo	PA	Sicilia
Ispica	RG	Sicilia
Modica	RG	Sicilia
Ragusa	RG	Sicilia
Carlentini	SR	Sicilia
Castellammare del Golfo	TP	Sicilia

### Gruppo 3

<b>Comune</b>	<b>Prov.</b>	<b>Regione</b>
L'Aquila	AQ	Abruzzo
Chieti	CH	Abruzzo
Ortona	CH	Abruzzo
Pesaro	PE	Abruzzo
Pescara	PE	Abruzzo
Spoltore	PE	Abruzzo
Bernalda	MT	Basilicata
Matera	MT	Basilicata
Acri	CS	Calabria
Paola	CS	Calabria
Rende	CS	Calabria
Rossano	CS	Calabria
San Giovanni in Fiore	CS	Calabria
Crotone	KR	Calabria
Cutro	KR	Calabria
Bagnara Calabria	RC	Calabria
Reggio Calabria	RC	Calabria
Sidereo	RC	Calabria
Villa San Giovanni	RC	Calabria
San Maria Capua a Vetere	CE	Campania
Bacoli	NA	Campania

Bosco Reale	NA	Campania
Ottaviano	NA	Campania
Palma Campania	NA	Campania
Pomigliano	NA	Campania
Portici	NA	Campania
Venafro	IS	Molise
Altamura	BA	Puglia
Cerignola	BA	Puglia
Mesagne	BA	Puglia
Molfetta	BA	Puglia
Galatina	LE	Puglia
Carbonia	CA	Sardegna
Selargius	CA	Sardegna
Macomer	NU	Sardegna
Oristano	OR	Sardegna
Arzachena	SS	Sardegna
Campobello di Licata	AG	Sicilia
Favara	AG	Sicilia
Caltanissetta	CL	Sicilia
Catania	CT	Sicilia
Giarre	CT	Sicilia
Mascalucia	CT	Sicilia
Paternò	CT	Sicilia
Sant'Agata li Battiati	CT	Sicilia
Leonforte	EN	Sicilia
Bagheria	PA	Sicilia
Capaci	PA	Sicilia
Corleone	PA	Sicilia
Partitico	PA	Sicilia
Termini Imerese	PA	Sicilia
Castelvetrano	TP	Sicilia
Pacco	TP	Sicilia





## Caratteristiche dei gruppi

I risultati della *cluster analysis* hanno permesso di individuare tre distinti gruppi di comuni che si caratterizzano al loro interno per l'esistenza di caratteristiche tendenzialmente omogenee, soprattutto per ciò che attiene alle modalità con cui vengono esercitate le funzioni di governance da parte degli enti locali.

Ci si riferisce nello specifico a:

- la presenza o meno di attività di verifica e controllo ad opera delle amministrazioni locali;
- la tipologia e le caratteristiche dei controlli effettuati;
- l'esistenza o meno di procedure di tipo sanzionatorio nei confronti delle società affidatarie risultate inadempienti;
- le valutazioni sull'efficacia dei meccanismi sanzionatori attivati e sui sistemi di governance realizzati.

La dimensione numerica di ciascuno dei gruppi di comuni individuati presenta la seguente configurazione:

- Gruppo 1, n. 45 comuni pari al 32.6% del totale degli enti locali rilevati;
- Gruppo 2, n. 40 comuni pari al 29.0% dell'insieme delle amministrazioni oggetto di indagine;
- Gruppo 3, n. 53 comuni pari al 38.4% di tutte le unità analizzate.

In ogni gruppo sono presenti comuni di dimensioni differenti; salvo che nel primo gruppo in cui si registra la presenza di gran lunga preponderante di centri localizzati in Campania, nelle altre due classi si rileva la presenza di comuni appartenenti a tutte le regioni meridionali.

È possibile dunque affermare che l'entità demografica dei centri oggetto di analisi non ha rappresentato una variabile discriminante per la definizione dei gruppi. Soltanto nel primo gruppo l'omogeneità dei comportamenti e le modalità di esercizio delle funzioni di governance risultano correlate con la localizzazione geografica dei comuni appartenenti a tale classe.

### **Gruppo 1: comuni non ancora impegnati nella governance dei servizi pubblici locali**

Appartengono a questo raggruppamento la città di Napoli e la grande maggioranza dei comuni della Campania su cui è stata condotta la rilevazione. Si registra inoltre la presenza di una quota molto contenuta di enti locali della Sicilia e di alcuni comuni pugliesi e abruzzesi.





Gli enti locali di questo gruppo non paiono esercitare funzioni di governance adeguate né sotto il profilo amministrativo e organizzativo, né per ciò che concerne le procedure di verifica promosse per controllare il rispetto degli standard di qualità dei servizi offerti dalle società concessionarie.

All'interno di questa classe risulta di gran lunga più elevata rispetto agli altri comuni oggetto di analisi la quota di enti locali che non hanno attivato sistemi di controllo sull'efficacia delle prestazioni erogate.

In particolare è di gran lunga più numeroso il numero di amministrazioni che hanno dichiarato di non esercitare alcuna forma di controllo sui livelli di efficienza produttiva dei gestori e sulle modalità di erogazione del servizio; anche le verifiche sul grado di redditività dell'attività svolta dalle società affidatarie vengono compiute con frequenza molto meno sostenuta rispetto agli altri comuni.

I comuni di questo gruppo, inoltre, solo in casi sporadici si riservano di approvare i bilanci e le rendicontazioni dei gestori.

Si ricorre meno degli altri comuni oggetto di indagine a meccanismi di tipo sanzionatorio in caso di inadempienza e/o disservizio.

Non sono infine numerose le realtà in cui si è proceduto all'utilizzazione di canali formalizzati di scambi di esperienze ed informazioni con altri enti locali.

L'insieme degli enti locali di questa classe non pare quindi aver sperimentato esperienze significative sul terreno delle procedure realizzate per lo sviluppo di modelli di governance efficaci e funzionali.

## **Gruppo 2: comuni che adottano modalità di governance tradizionale**

Fanno parte di questa classe un numero considerevole di comuni siciliani, tra cui i capoluoghi Palermo e Ragusa; una quota significativa di centri localizzati in Puglia e in Sardegna; alcuni enti locali presenti in Campania, Basilicata, Abruzzo e Calabria. Appartengono a questo gruppo, oltre ai due capoluoghi siciliani, le città di Foggia, Cosenza e Caserta.

Questo raggruppamento si caratterizza per la modalità di verifica nei confronti dei gestori delle *utilities* che prevedono controlli da parte delle amministrazioni.

È pur vero, tuttavia, che i sistemi di verifica adottati utilizzano per lo più strumenti poco sofisticati. Ci si affida in effetti pressoché sempre a personale interno e/o a soggetti incaricati a tal fine e quasi mai a modalità di controllo più qualificate ed avanzate, come ad esempio la trasmissione di report periodici sulla efficienza produttiva e sul livello di qualità delle prestazioni offerte ai cittadini.

I sistemi di governance utilizzati dai comuni appartenenti a questo gruppo presuppongono un forte utilizzo delle risorse interne che non sempre sono in grado

di adempiere in modo efficace alle funzioni di gestione e controllo richieste dall'evoluzione dei modelli organizzativi che hanno caratterizzato l'offerta dei servizi pubblici sul territorio.



### **Gruppo 3: comuni che adottano modalità di governance più efficienti e verificabili**

La terza classe è la più numerosa e comprende al proprio interno enti locali di tutte le regioni meridionali. Oltre ad una quota consistente di comuni della Sicilia, non è infatti trascurabile il numero di centri presenti in Abruzzo, Calabria, Campania, Puglia. Si assiste anche alla presenza di un comune molisano e di due comuni lucani. A questo gruppo appartiene la quasi totalità dei capoluoghi abruzzesi (L'Aquila, Chieti, Pescara), Reggio Calabria, Crotone, Matera, Caltanissetta, Catania e Oristano.

I comuni di questa classe applicano sistemi di controllo e verifica in misura più ampia degli altri due gruppi precedentemente analizzati. Anche i sistemi attivati risultano di norma più sofisticati e accurati (trasmissioni di report periodici sull'efficienza e sulle modalità di erogazione dei servizi offerti).

Sono state spesso attivate procedure che prevedono l'approvazione dei bilanci delle società concessionarie da parte delle amministrazioni locali.

Nei casi in cui intervengono problemi legati alla gestione dei servizi pubblici locali, inoltre, vengono spesso utilizzati canali formali di scambio di informazioni con altri enti locali.

È interessante tuttavia notare che anche questi comuni non ricorrono alla realizzazione di sondaggi mirati rivolti a rilevare il grado di soddisfazione espresso dall'utenza.

Pur in presenza di un livello di sviluppo dei modelli di governance indubbiamente più avanzato rispetto alle altre due classi, anche i comuni di questo gruppo presentano quindi lacune che potranno comunque venire colmate dallo sviluppo delle esperienze compiute direttamente sul campo dagli amministratori locali.



## SCHEDA DI RILEVAZIONE





## SCHEDA DI RILEVAZIONE PER LE INTERVISTE IN PROFONDITÀ

Ente	_____
Ufficio	_____
Responsabile	_____
Recapiti	_____
E-mail	_____
Sito web	_____

### TIPOLOGIA SERVIZIO

idrico    igiene ambientale    trasporti    gas    altro (specificare) .....

#### 1) Modalità di gestione del servizio

diretto    esternalizzato

#### 2) Modalità di affidamento del servizio esternalizzato

in house    società mista    altro (specificare) .....

- Quali sono le motivazioni alla base della scelta dell'attuale modello di gestione del servizio pubblico?

.....

- Quali sono i vantaggi del modello di gestione prescelto rispetto agli altri possibili modelli?

.....



134

### 3) Rendimenti delle opzioni seguite

- Rispetto all'assetto organizzativo precedente, l'attuale modello di gestione prescelto ha avuto effetti positivi dal punto di vista della redditività economica del servizio?

sì     no

- Se sì, quali?

.....

- Per quale motivo?

.....

### 4) Efficienza, strategie e politiche di qualità

- Il modello di gestione prescelto ha prodotto miglioramenti nei livelli di efficienza e di qualità di erogazione del servizio?

sì     no

- Se sì, quali?

.....

- In che modo misurabili?

- Indicatori miglioramento della qualità del servizio:

- Trasporto pubblico locale; ad es., puntualità delle corse, frequenza delle corse, pulizia dei mezzi, altro;
- Servizio idrico integrato; ad es., n. di gg. di interruzione del servizio, disponibilità della risorsa idrica per abitante, contenimento perdite, altro;
- Igiene ambientale; ad es., frequenza della raccolta e dello spazzamento, livelli di raccolta differenziata conseguiti, lavaggio cassonetti e strumenti di raccolta, altro;
- Gas; ad es., n. interventi d'urgenza, sospensione/interruzione servizio, altro.

- Indicatori miglioramento dell'efficienza/economicità del servizio:

variazioni tariffa     variazione oneri per la P.A.     altro (specificare) .....



- Esistono strumenti attraverso i quali l'amministrazione esercita un'attività di indirizzo nei confronti del gestore (ad esempio: definizione dei livelli minimi di qualità ed efficienza del servizio da garantire agli utenti; obiettivi annuali di miglioramento ecc.)

Se sì, quali?

- contratto servizio     altro (specificare) .....

**5) Impatto della riorganizzazione sull'utenza**

- Quali strumenti di tutela degli utenti sono stati adottati?  
 carta servizi     altro (specificare) .....
- Ritieni che la trasformazione organizzativa sia stata percepita in termini positivi dall'utenza?  
 sì     no
- Se sì, per quali motivi?  
.....

**6) Governance**

- Come sono strutturati i rapporti tra ente locale e gestore del servizio?  
 strumenti diritto societario     contratto servizio     altro (specificare) .....
- L'amministrazione verifica il rispetto da parte del gestore degli obiettivi prefissati?  
 sì     no
- Se sì, attraverso quali modalità?  
 report     verifiche     ispezioni     altro (specificare) .....
- A fronte dell'eventuale inadempimento del gestore agli obiettivi prefissati, è prevista la possibilità, per l'amministrazione, di applicare eventuali misure sanzionatorie? Se sì, quali?  
 penali     sostituzione in danno     risoluzione contratto     altro (specificare) .....

**7) Ottimizzazione del servizio e criticità**

- Quali criticità presenta, a suo avviso, l'attuale modello di gestione del servizio?  
.....



- Esistono strumenti o iniziative che potrebbero migliorare il livello di redditività/qualità/efficienza nell'erogazione del servizio? Se sì, quali?

.....



### 8) Rapporti con altre amministrazioni

- Il servizio è gestito in forma associata con altre amministrazioni?

.....

- Se sì, come?

.....

- Ci sono state esperienze di esternalizzazione di servizi italiane/estere cui la sua amministrazione ha fatto riferimento per implementare la propria azione?

.....

### 9) Strumenti di sostenibilità ambientale

- Siete a conoscenza di strumenti di sostenibilità e sistemi di gestione ambientale nella programmazione e gestione dei servizi pubblici locali?

.....

- È utile conseguire certificazioni di tipo ambientale (ad esempio EMAS) al fine di migliorare l'efficienza ambientale e la riduzione degli impatti ed anche per una maggiore razionalità economica del servizio?

.....

- All'interno dei rapporti tra enti locali e gestori dei servizi pubblici sono stati introdotti criteri di ecocompatibilità nella realizzazione degli acquisti e nella selezione dei fornitori (ad es. G.P.P.)? Se sì, con quali risultati; se no, perché?

.....

- Utilizzate sistemi di contabilità ambientale? Se sì, quali?

.....

- L'ente ha attuato (o intende attuare in futuro) modelli di partecipazione e consultazione con gli *stakeholder* locali per la pianificazione delle azioni finalizzate allo sviluppo sostenibile del territorio (ad es. Agenda 21)?

.....

---

## BIBLIOGRAFIA







- W.D. Alessio, *Diritto dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2003
- B. Antonioli, R. Fazioli, *La riforma dei servizi pubblici locali*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002
- A.G. Arabia, D. Gariglio, C. Rapallini, *La governance del trasporto pubblico locale*, Giuffrè, Milano, 2004
- G. Berti, *Rapporti associativi tra amministrazioni pubbliche e imprese*, Il Mulino, Bologna, 1994
- G. Bozzi, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, in "Enciclopedia del Diritto", XXVIII, Milano, 1977, 368
- M. Cammelli, A. Zioldi, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale*, Maggioli, Rimini, 1999
- G. Caia, *La disciplina dei servizi pubblici*, in L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, Bologna, 2001
- G. Caia, *I servizi pubblici locali. Evoluzione e prospettive*, Maggioli, Rimini, 1995
- G. Caputi, *Servizi pubblici e monopoli nella giurisprudenza comunitaria*, G. Giappichelli, Torino, 2002
- A. Caroselli, *Servizi pubblici locali e tutela della concorrenza*, in "Giornale di Diritto Amministrativo", n. 6/2006
- M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2004
- E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2005
- S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari, 2004
- S. Cassese, *Servizi a rete e governo del territorio*, in "Giornale di Diritto Amministrativo", 1997
- S. Cattaneo, *Servizi pubblici*, in "Enciclopedia del Diritto", XLII, Giuffrè, Milano, 1990
- V. Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, G. Giappichelli, Torino, 2001
- L. Cesarini, *Il servizio pubblico locale: evoluzione e prospettive tra principio di sussidiarietà e regime di concorrenza*, in "Diritto & Diritti", rivista giuridica on-line, 2000

- A. Chiappetti, F. Clementi, M. Degni, A. Di Giovambattista, D. Florenzano, G. Iovinella, A. Solustri, *Servizi pubblici locali verso il mercato*, Franco Angeli, Milano, 1998
- M. Clarich, *Privatizzazioni e trasformazioni in atto nell'amministrazione italiana*, in *Dir. amm.*, 1995, 519 ss.
- G. Della Cananea, *Servizi pubblici*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica*, vol. 14, Milano, 2007, 457 ss.
- L. De Lucia, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002
- M. Dugato, *I servizi pubblici locali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Parte speciale*, Giuffrè, Milano, 2003
- M. Dugato, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali*, Ipsoa, Milano, 2001
- M. Dugato, *La concorrenza e la extraterritorialità nell'azione delle società a partecipazione pubblica locale*, in "Giornale di Diritto Amministrativo", n. 10/2005, pagg. 1051-1058
- C.E. Gallo, *Disciplina e gestione dei servizi pubblici economici: il quadro comunitario e nazionale nella più recente giurisprudenza*, in "Diritto Amministrativo", 2005
- M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1988, 462
- M. Girello, *L'affidamento dei servizi pubblici locali tra diritto comunitario e diritto italiano*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 2004
- Mannori-Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, 414 n. 167
- G. Marchianò, *I servizi pubblici locali e il mercato*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2001
- G. Mastrandrea, *Riflessioni giuridico-economiche su liberalizzazione e privatizzazione nel settore dei trasporti*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- E. Mele, *La società per azioni quale forma attuale di gestione dei servizi pubblici*, Giuffrè, Milano, 2003
- S. Mento, *Servizi pubblici e affidamenti trasparenti*, in "Giornale di Diritto Amministrativo", n. 4/2006, pagg. 405-413
- F. Merusi, *Servizio pubblico*, in "Nov.mo dig. it.", XVII, Torino, 1976, 217
- F. Mignella Calvosa (a cura di), *La governance degli enti locali nella gestione degli enti pubblici*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007
- G. Napolitano, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna, 2005
- G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001
- V.E. Orlando, *Introduzione al diritto amministrativo*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, vol. I, 1900, 75 ss.
- G. Piperata, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2005



- G. Piperata, *L'affidamento in house nella giurisprudenza del giudice comunitario*, in "Giornale di diritto Amministrativo", n. 2/2006, pagg. 133-145
- U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, Cedam, Padova, 1964
- A. Quadrio Curzio, M. Fortis (a cura di), *Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali*, Il Mulino, Bologna, 2000
- N. Rangone, *I servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna, 1999
- N. Rangone, *I servizi pubblici nell'ordinamento comunitario*, in "Giornale di diritto amministrativo", n. 4/2005, pagg. 433-439
- S. Rolando, N. Delai, Rapporto Civicom per Confservizi, *Cliente & Cittadino. La percezione sociale del valore dei servizi pubblici*, Confservizi, Roma, 2004
- S. Romano, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1912, 357 ss.
- G. Sanviti, *I modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, Il Mulino, Bologna, 1995
- E. Scotti, *Il pubblico servizio. Tra tradizione e prospettive europee*, Cedam, Padova, 2003
- F. Spiezia, P. Monea, E. Iorio, *I servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2004
- F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 2006
- L. Tretola, *I servizi pubblici locali*, Sistemi Editoriali, Napoli, 2004
- S. Varone, *Servizi pubblici locali e concorrenza*, G. Giappichelli, Torino, 2004
- G. Vesperini, *Le società a partecipazione pubblica locale operanti nel settore dei servizi pubblici*, in G. Sanviti (a cura di), *I modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, Il Mulino, Bologna, 1995
- R. Villata, *Pubblici servizi*, Giuffrè, Milano, 2001





### Quaderni

---

1. Quarto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. –  
Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali  
*(maggio 2001)*
2. La riforma del welfare e le nuove competenze delle amministrazioni regionali e locali  
*(giugno 2001)*
3. Patti territoriali e Agenzie di sviluppo  
*(giugno 2001)*
4. Il ruolo delle Agenzie locali nello sviluppo territoriale  
*(luglio 2001)*
5. Comuni e imprese – 56 esperienze di Sportello unico  
*(ottobre 2001)*
6. Progetto Officina – Sviluppo locale e eccellenza professionale  
*(febbraio 2002)*
7. Quinto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. –  
Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali  
*(maggio 2002)*
8. Lezioni sul nuovo ordinamento amministrativo italiano  
*(ottobre 2002)*
9. Le Province nell'attuazione del Piano di e-government  
*(novembre 2002)*
10. Integrazione dell'offerta formativa –  
La normativa nazionale  
*(aprile 2003)*
11. Sesto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. –  
Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali  
*(maggio 2003)*
12. L'amministrazione liberale – Appunti di lavoro  
*(giugno 2003)*
13. La valorizzazione sostenibile della montagna  
*(giugno 2003)*
14. Governare lo sviluppo locale –  
Le aree protette marine della Sardegna  
*(giugno 2003)*
15. Le Agenzie di sviluppo al Centro Nord – Strategie di rete e comunità professionali  
*(giugno 2003)*
16. Contabilità ambientale negli Enti locali  
*(giugno 2003)*
17. Le Agende 21 Locali  
*(giugno 2003)*
18. Integrazione dell'offerta formativa –  
Normativa regionale  
*(luglio 2003)*





19. Piani di azione e politiche di innovazione – Il caso dello Sportello unico  
*(dicembre 2003)*
20. Le autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome  
*(marzo 2004)*
21. La Pubblica Amministrazione e il sistema delle imprese – Rapporto di ricerca  
*(marzo 2004)*
22. La comunicazione pubblica – Linee operative  
*(giugno 2004)*
23. La semplificazione amministrativa nelle Regioni  
*(giugno 2004)*
24. Settimo rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali  
*(luglio 2004)*
25. La formazione nella P.A. che cambia – L'esperienza del Ministero dell'Ambiente  
*(luglio 2004)*
26. L'attrattività dei territori nelle politiche di internazionalizzazione  
*(ottobre 2004)*
27. La governance dell'internazionalizzazione produttiva – Il laboratorio  
*(ottobre 2004)*
28. La governance dell'internazionalizzazione produttiva – L'osservatorio  
*(ottobre 2004)*
29. La comunicazione interna nella P.A. regionale e locale  
*(novembre 2004)*
30. La public governance in Europa (7 voll.)  
*(dicembre 2004)*
31. Nuovi soggetti della governance esterna  
*(dicembre 2004)*
32. L'analisi di impatto della regolazione in dieci Paesi dell'Unione europea  
*(gennaio 2005)*
33. Le risorse culturali – Studi di fattibilità ed esperienze di gestione  
*(gennaio 2005)*
34. Scenari per il 'buon governo' delle Regioni  
*(aprile 2005)*
35. Qualità nei Servizi per l'Impiego – Sistemi locali e nuovi strumenti di rilevazione  
*(aprile 2005)*
36. Ottavo rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali  
*(luglio 2005)*
37. L'empowerment degli Sportelli unici  
*(settembre 2005)*
38. Note e commenti sul sistema amministrativo italiano – 2004 (3 voll.)  
*(ottobre 2005)*
39. Autonomia tributaria e federalismo fiscale  
*(novembre 2005)*
40. Nuovi profili di accountability nelle P.A. (2 voll.)  
*(novembre 2005)*
41. Il governo della salute – Regionalismi e diritti di cittadinanza  
*(dicembre 2005)*
42. Autonomia regionale e unità della Repubblica  
*(dicembre 2005)*



43. La contrattazione integrativa nei comparti della P.A. – Quadriennio 2001/2004  
*(febbraio 2006)*
44. Sostenibilità urbana e decentramento – La Rete dei Municipi di Roma per Agenda 21 Locale  
*(febbraio 2006)*
45. Scenari e tendenze della formazione pubblica  
*(marzo 2006)*
46. I livelli essenziali delle prestazioni – Questioni preliminari e ipotesi di definizione  
*(giugno 2006)*
47. Nono rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali  
*(luglio 2006)*
48. L'amministrazione per sportelli  
*(ottobre 2006)*
49. I confronti di performance tra i comuni come strumento di apprendimento  
*(ottobre 2006)*
50. La semplificazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali – Il caso della legge 241  
*(novembre 2006)*
51. Note e commenti sul sistema amministrativo italiano in contesto internazionale – 2006 (3 voll.)  
*(dicembre 2006)*
52. La finanza innovativa negli Enti locali – Un'indagine sugli strumenti  
*(gennaio 2007)*
53. Le risorse umane nelle Pubbliche Amministrazioni – Vincoli e opportunità  
*(febbraio 2007)*
54. La comunicazione istituzionale e la gestione delle risorse umane  
*(marzo 2007)*
55. La programmazione comunitaria 2007-2013 negli Enti locali del Mezzogiorno  
*(marzo 2007)*
56. Archeologia, turismo e spettacolo  
*(marzo 2007)*
57. I sistemi di governance dei servizi sanitari regionali  
*(aprile 2007)*
58. Le relazioni sindacali nel pubblico impiego in Europa  
*(aprile 2007)*
59. I regimi di aiuto alle imprese 2007-2013  
*(aprile 2007)*
60. Innovazione e formazione nella cultura e nello spettacolo  
*(aprile 2007)*
61. L'internazionalizzazione dei sistemi produttivi del Mezzogiorno – Strumenti per la P.A.  
*(giugno 2007)*
62. L'azione pubblica a sostegno dell'offerta culturale  
*(giugno 2007)*
63. Strategie e politiche per l'accesso alla cultura  
*(giugno 2007)*
64. Cambiamenti e sfide nell'interazione tra P.A. e imprese – Linee guida per un metamodello di intervento  
*(luglio 2007)*
65. Scenari di sviluppo del mercato del lavoro 2007-2013  
*(luglio 2007)*
66. La mobilità nel pubblico impiego: una ricerca antropologica  
*(luglio 2007)*
67. Decimo rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali  
*(luglio 2007)*



68. Nuovi approcci alle politiche di sviluppo locale per la programmazione 2007-2013  
*(luglio 2007)*
69. Internazionalizzazione e nuove leve per la competitività  
*(settembre 2007)*
70. Innovazioni e riforme degli aiuti alle imprese  
*(gennaio 2008)*
71. Undicesimo rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali  
*(settembre 2008)*
72. Sostenibilità, competitività e servizi pubblici locali  
*(settembre 2008)*

## Strumenti

---

1. Il contenzioso nel lavoro pubblico  
*(maggio 2001)*
2. Modello e strumenti di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM  
*(luglio 2001)*
3. Appunti di programmazione, bilancio e contabilità per gli Enti locali  
*(gennaio 2002)*
4. Project Cycle Management – Manuale per la formazione  
*(marzo 2002)*
5. Il governo elettronico – Rassegna nazionale e internazionale  
*(marzo 2002)*
6. Il governo delle aree protette  
*(aprile 2002)*
7. Il contenzioso nel lavoro pubblico – L'arbitrato  
*(aprile 2002)*
8. Common Assessment Framework – Uno strumento di autovalutazione per le Pubbliche Amministrazioni  
*(giugno 2002)*
9. Il controllo di gestione negli Enti locali  
*(luglio 2002)*
10. Comunità di pratiche, di apprendimento e professionali – Una metodologia per la progettazione  
*(dicembre 2002)*
11. Modello e strumenti web based di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM  
*(marzo 2003)*
12. L'impresa artigiana e lo Sportello unico per le attività produttive  
*(marzo 2003)*
13. Programmazione e realizzazione di progetti pubblici locali – Un sistema di monitoraggio degli interventi  
*(giugno 2003)*
14. Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione Lombardia  
*(giugno 2003)*
15. Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione Emilia-Romagna  
*(settembre 2003)*
16. Il sistema normativo della Protezione civile  
*(novembre 2003)*
17. Il ruolo delle Province in materia di viabilità  
*(febbraio 2004)*



18. Investimenti pubblici e processo decisionale  
*(maggio 2004)*
19. Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione Campania  
*(maggio 2004)*
20. Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione del Veneto  
*(luglio 2004)*
21. Il contratto di servizio – Elementi per la redazione e la gestione  
*(luglio 2004)*
22. Guida alla progettazione dell'offerta formativa integrata  
*(luglio 2004)*
23. Programmazione e gestione della formazione – Il sistema Informal  
*(novembre 2004)*
24. Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione Piemonte  
*(maggio 2004)*
25. La governance locale – Linee guida per i Comuni  
*(agosto 2005)*
26. Il lavoro coordinato e continuativo nella P.A. – Linee guida  
*(settembre 2005)*
27. La finanza di progetto – Esperienze a confronto  
*(ottobre 2005)*
28. La governance locale – Linee guida per le Province  
*(novembre 2005)*
29. La governance locale – Linee guida per le Comunità montane  
*(dicembre 2005)*
30. Le garanzie nel sistema locale delle comunicazioni: le deleghe ai Co.Re.Com. – Linee guida per le materie delegate  
*(dicembre 2005)*
31. Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione Lazio  
*(dicembre 2005)*
32. Le misure del cambiamento nella P.A. – Indicatori di performance  
*(febbraio 2006)*
33. La governance locale – Strumenti e buone pratiche (6 voll.)  
*(maggio 2006)*
34. Scenari della riforma dell'Unione europea  
*(dicembre 2006)*
35. Costruzione e uso di un modello di competenze – Il caso Agenzia delle Entrate  
*(febbraio 2007)*
36. L'azione amministrativa tra tecniche redazionali e modelli interpretativi  
*(luglio 2007)*
37. Scenari dell'allargamento dell'Unione europea  
*(luglio 2007)*
38. Governare con il territorio  
*(novembre 2007)*

### Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione

---

1. Sportello unico e servizi alle imprese – Le azioni delle Regioni  
*(novembre 2002)*
2. L'impatto economico dello Sportello unico  
*(novembre 2002)*
3. Scambio di innovazioni tra amministrazioni  
*(aprile 2003)*
4. Il Bilancio di Competenze Una proposta per la P. A.  
*(giugno 2003)*



5. Progetti integrati e sviluppo territoriale – Regioni Obiettivo 1  
*(luglio 2003)*
6. L'attuazione della riforma del welfare locale (2 voll.)  
*(agosto 2003)*
7. Le politiche di incentivazione del personale nella P.A.  
*(agosto 2003)*
8. Lo sviluppo delle risorse umane – Casi di sistemi premianti  
*(agosto 2003)*
9. Lo Sportello unico e le politiche regionali per le imprese  
*(dicembre 2003)*
10. Modelli di gestione per i Progetti Integrati Territoriali  
*(dicembre 2003)*
11. Governance e sviluppo territoriale  
*(dicembre 2003)*
12. Le competenze delle Agenzie di sviluppo – Sperimentazione in Calabria e Sardegna  
*(dicembre 2003)*
13. Il partenariato socioeconomico nei Progetti Integrati Territoriali  
*(dicembre 2003)*
14. Apprendimento e cambiamento organizzativo nella P.A. – Tre casi europei a confronto  
*(aprile 2004)*
15. L'esperienza dei PIT – Studi di caso  
*(aprile 2004)*
16. La formazione continua nella P.A. – L'approccio integrato di Gymnasium  
*(aprile 2004)*
17. Lavoro pubblico e flessibilità – Manuale operativo  
*(maggio 2004)*
18. Gestione delle procedure telematiche di acquisto nelle P.A. – Linee guida sul marketplace  
*(maggio 2004)*
19. Sistemi informativi per i Progetti Integrati Territoriali  
*(luglio 2004)*
20. Percorsi evolutivi dei Piani sociali di Zona – Analisi di sfondo  
*(novembre 2004)*
21. Riforma del welfare e gestione dei servizi sociali – Quadro normativo e strumenti di lavoro  
*(dicembre 2004)*
22. Lo sviluppo dei sistemi turistici locali – Regioni Obiettivo 1  
*(dicembre 2004)*
23. Gli osservatori provinciali sociali  
*(febbraio 2005)*
24. Strategie di utilizzo del marketplace nelle amministrazioni pubbliche  
*(marzo 2005)*
25. Sviluppo territoriale, Agenzie e Pubblica Amministrazione – Interpretazioni e pratiche innovative  
*(maggio 2005)*
26. La programmazione sanitaria – Metodologie e strumenti di valutazione per le Regioni e le Aziende Sanitarie  
*(giugno 2005)*
27. Dai sistemi di qualità alla qualità di sistema – La domanda-offerta di formazione per la P.A.  
*(dicembre 2006)*
28. La pubblica amministrazione attore chiave delle politiche dell'apprendimento  
*(settembre 2007)*
29. Le buone pratiche per le azioni di sistema (2 voll.)  
*(febbraio 2008)*
30. Le competenze della P.A. per l'internazionalizzazione  
*(giugno 2008)*



**Formez**  
**Ufficio Stampa ed Editoria**  
*viale Marx 15, 00137 Roma*  
*tel. +39 06 84892643*  
*editoria@formez.it*  
*www.formez.it*

**Formez**  
Centro di Formazione Studi

Presidenza e Direzione Generale  
*viale Marx 15, 00137 Roma*  
*tel. +39 06 84891*

*Stampa Tipografia Edigraf*  
*Via degli Olmetti, 38 - 00060 Formello (RM)*

*Finito di stampare nel mese di settembre 2008*  
*Pubblicazione non in vendita*





