



La buona gestione e il buon governo delle aziende di servizi pubblici locali

Tratti distintivi e fattori critici di successo delle aziende
a totale capitale pubblico

A cura di Giulia Romano

FrancoAngeli 



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

La buona gestione e il buon governo delle aziende di servizi pubblici locali

Tratti distintivi e fattori critici di successo delle aziende
a totale capitale pubblico

A cura di Giulia Romano

FrancoAngeli 

Il presente lavoro è stato finanziato dall'Università di Pisa per mezzo dei fondi “PRA – Progetti di Ricerca di Ateneo” - n. progetto PRA_2022-2023 “Fostering the role of public services evaluation for innovation, inclusion, and sustainability” (PRA 2022_21)

Il presente volume è stato sottoposto a un processo di double-blind peer review, che ne certifica la validità scientifica

Isbn 9788835169437

In copertina: Ambrogio Lorenzetti, *Le danzatrici*, particolare dell'affresco *Allegoria del Buongoverno in città* (1338 - © Museo Civico di Siena).
Fotografia di Roberto Testi (Comune di Siena, tutti i diritti sono riservati).

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835169437

INDICE

1. Introduzione , di <i>Giulia Romano</i>	pag. 7
2. La metodologia della ricerca	» 19
2.1. Gli obiettivi e le domande della ricerca	» 19
2.2. La selezione dei casi da studiare	» 20
2.3. La raccolta dei dati e la validazione	» 26
2.4. La descrizione dei casi e l'analisi trasversale dei dati	» 28
2.5. Le aziende selezionate: alcuni dati di sintesi	» 29
3. L'evoluzione normativa in materia di servizi pubblici in Italia	» 31
3.1. L'evoluzione normativa	» 31
3.2. L'autoproduzione della Pubblica Amministrazione	» 35
3.3. Il cambio di paradigma nella giurisprudenza del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, sez. V, 26 gennaio 2024, n. 843)	» 42
3.4. Gli oneri motivazionali delle stazioni appaltanti a favore della "autoproduzione" secondo il D.lgs. 201/2022	» 44
3.5. La regolazione del rapporto di pubblico servizio e la tutela dell'utenza	» 47
4. Il valore della gestione sostenibile del servizio idrico integrato: il caso Padania Acque	» 51
4.1. La storia di Padania Acque e le tappe del suo sviluppo	» 51
4.2. Il modello di business	» 55
4.3. L'assetto proprietario e la corporate governance	» 58
4.4. La managerializzazione	» 64
4.5. I rapporti con gli stakeholder rilevanti	» 66
4.6. I risultati economici, ambientali e sociali	» 69

5. La gestione dei rifiuti urbani, tra rimunicipalizzazione e governance condivisa: il caso Contarina	pag. 75
5.1. La storia di Contarina e le tappe del suo sviluppo	» 75
5.2. Il modello di business	» 82
5.3. L'assetto proprietario e la corporate governance	» 89
5.4. Il management	» 96
5.5. I rapporti con gli stakeholder rilevanti	» 97
5.6. I risultati economici, ambientali e sociali	» 99
6. Il trasporto pubblico locale, tra innovazioni e transizione energetica: il caso CTM	» 105
6.1. La storia di CTM e le tappe del suo sviluppo	» 105
6.2. Il modello di business	» 107
6.3. L'assetto proprietario e la corporate governance	» 110
6.4. La managerializzazione	» 111
6.5. I rapporti con gli stakeholder	» 113
6.6. I risultati ambientali e sociali	» 115
6.7. I risultati economico-finanziari	» 117
6.8. L'accessibilità	» 120
7. Servizi e territorio al centro dell'offerta delle farmacie: il caso A.Fa.S.	» 121
7.1. La storia di A.Fa.S. e le tappe del suo sviluppo	» 121
7.2. Il modello di business	» 126
7.3. L'assetto proprietario e la corporate governance	» 129
7.4. I rapporti con gli stakeholder rilevanti	» 132
7.5. I risultati economici, ambientali e sociali	» 134
8. Fattori critici di successo della buona gestione dei servizi pubblici ed elementi distintivi delle aziende pubbliche	» 139
8.1. I fattori critici di successo della gestione dei servizi pubblici da parte di aziende a capitale pubblico	» 140
8.2. Gli elementi distintivi della gestione dei servizi pubblici da parte delle aziende a capitale pubblico	» 152
9. Spunti di riflessione e osservazioni conclusive	» 159
Bibliografia	» 169
Autrici e Autori	» 175

1. INTRODUZIONE*

I servizi pubblici locali sono centrali per il benessere collettivo e lo sviluppo delle comunità¹: l'acquedotto, la fognatura e la depurazione, la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti, i trasporti pubblici locali e le farmacie sono alcuni esempi di servizi indispensabili per garantire e sostenere il progresso economico e sociale. Si tratta inoltre di servizi cruciali per la transizione ecologica dei territori, motori del passaggio da economia lineare a economia circolare e della riduzione degli impatti ambientali climalteranti.

Il legislatore italiano ha recentemente ribadito che “i servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti”². Una gestione distante dalle esigenze del territorio e dei cittadini infatti può creare numerose criticità non solo economiche, ma anche e soprattutto ambientali e sociali. È evidente, quindi, l'importanza di avere una connessione stretta fra volontà ed esigenze dei cittadini e input da trasmettere a chi presta materialmente i servizi pubblici (i gestori o *public utilities*³): la connessione e la coerenza tra esigenze collettive, strategie, decisioni e azioni è prioritaria e fondamentale per garantire il rispetto della volontà del legislatore e il conseguimento del fine ultimo dei servizi pubblici, cioè il miglioramento del benessere collettivo e della qualità della vita delle comunità.

* Questo capitolo è stato scritto da Giulia Romano.

¹ Si veda Romano G. (2022), *La gestione dei servizi pubblici*, FrancoAngeli, Milano e Romano, G., Marciano, C., & Fiorelli, M. S. (2021). *Best practices in urban solid waste management: Ownership, governance, and drivers of performance in a zero waste framework*. Emerald Publishing Limited e i riferimenti bibliografici ivi citati.

² Decreto legislativo 201 del 23 dicembre 2022 “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”, art. 3.

³ Si utilizza a tal fine il concetto espresso in Romano G. (2022), *La gestione dei servizi pubblici*, FrancoAngeli, Milano, p. 7.

In Europa, per la gestione dei servizi pubblici (o meglio dei servizi di interesse economico generale – SIEG) sono stati scelti differenti modelli manageriali, ove l’assetto proprietario del gestore (pubblico o privato) e il tipo di gestione (diretta o indiretta) formano diverse combinazioni con alcuni modelli tipici di alcuni paesi e servizi e altri diffusi ampiamente in tutti i paesi e per tutti i servizi⁴.

Ad esempio, con riferimento al servizio idrico integrato, sono presenti differenti modelli manageriali, dalla proprietà e gestione privata di reti e impianti come in Inghilterra, ad una gestione completamente pubblica come in Austria o Danimarca, dove l’unica presenza privata sono le cooperative di utenti⁵. Ci sono poi Paesi come la Francia e l’Italia, con la presenza di gestioni affidate a aziende pubbliche, private e miste⁶, oltre a gestioni in economia⁷ e in forme cooperative⁸.

Paesi che hanno spinto molto verso la privatizzazione stanno mettendo in discussione tali percorsi⁹. Si pensi al caso Thames Water in Inghilterra¹⁰ o alle tante rimunicipalizzazioni francesi, fra cui il caso più noto è quello di Parigi con la nascita di Eau de Paris, a cui sono seguite tante altre esperienze soprattutto nelle città più popolate¹¹.

In Italia, il decreto legislativo 201 del 2022 ha ribadito che, in base al “principio di autonomia nell’organizzazione dei servizi” gli enti locali (o gli altri eventuali enti competenti) – nei casi in cui “il perseguimento dell’interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori” – possono scegliere di organizzare il servizio fra diverse modalità di gestione:

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, favorendo, ove possibile il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l’effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all’operatore;

⁴ Romano G. (2022), *La gestione dei servizi pubblici*, FrancoAngeli, Milano.

⁵ Eureau (2020). *The governance of water services in Europe 2020 edition*, disponibile al seguente link: <https://www.eureau.org/resources/publications/eureaupublications/5219-the-governance-of-water-services-in-europe-2020-edition/file>.

⁶ Asquer, A. (2014). Explaining partial privatization of public service provision: the emergence of mixed ownership water firms in Italy (1994-2009). *Annals of Public and Cooperative Economics*, 85(1), 11-30; Da Cruz, N.F., & Marques, R.C. (2012). Mixed companies and local governance: no man can serve two masters. *Public administration*, 90(3), 737-758.

⁷ Con riferimento al caso italiano, si veda Utilitatis-Utilitalia (2024), *Blue Book 2024*, pp. 69 e ss.

⁸ Romano G. (2019), *Le cooperative idriche in Italia e in Europa*, FrancoAngeli, Milano.

⁹ Florio, M. (2004). *The great divestiture: Evaluating the welfare impact of the British privatizations, 1979-1997*. MIT press.

¹⁰ Hall, D., & Lobina, E. (2024). *Clean water: a case for public ownership*, available at <https://www.unison.org.uk/content/uploads/2024/07/385-clean-water-reportJune2024.pdf>.

¹¹ Mayol, A., & Saussier, S. (2023). *Remunicipalization of water services in France and inter-municipal cooperation: who’s at the helm?* *Local Government Studies*, 1-20.

- b) affidamento a società mista, attraverso una procedura “a doppio oggetto”, riguardante, al contempo, la sottoscrizione o l’acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l’affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell’attività della società mista;
- c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell’Unione europea (UE), secondo le modalità previste dall’articolo 17;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali.

Il dibattito sulla modalità da scegliere è sempre attuale¹²; tuttavia, per riprendere le parole del Consiglio di Stato¹³, dovrebbe essere scontato che “ci si rivolge all’esterno solo quando non si è ben in grado di provvedere da soli: nessuno, ragionevolmente, si rivolge ad altri quando è in grado di provvedere, e meglio, da solo”. La scelta della gestione pubblica, diretta o indiretta, dovrebbe essere non solo una opzione disponibile, quindi; dovrebbe essere la prima da valutare, per comprendere se ci sono le condizioni per adempiere ai compiti di interesse pubblico mediante propri strumenti senza essere obbligati a far ricorso ad entità esterne¹⁴.

Tale è ad esempio la situazione del settore idrico di Paesi come il Belgio in Europa, è possibile decidere di dare la concessione a privati, ma altrimenti la gestione è pubblica, senza necessità di concessioni. Vivaqua che opera nell’area di Bruxelles, è una cooperativa con soci i comuni¹⁵. Ciascun comune può sempre uscire dalla società e affidare la gestione del servizio a un privato. Questa libertà rimane sempre, ma non c’è una concessione sul servizio se è gestito da un operatore pubblico.

In Italia si torna invece periodicamente a parlare con insistenza di privatizzazioni e, soprattutto, di far gestire obbligatoriamente i servizi pubblici locali a privati, e ciò nonostante le esperienze nei Paesi con più lunga e profonda tradizione nella privatizzazione dei servizi pubblici non siano sempre state positive.

Le evidenze empiriche mostrano infatti come non sia possibile individuare una soluzione che si riveli migliore in assoluto in termini di efficienza ed

¹² Si veda ad esempio Florio, M. (2013). Network industries and social welfare: The experiment that reshuffled European utilities. OUP Oxford.

¹³ Ordinanza n. 138 del 7.1.2019 con cui il Consiglio di stato rimetteva alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea la non conformità di alcuni articoli del Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. n. 50/2016) e del “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” (L. n. 175 del 2016) con le direttive europee sugli appalti pubblici del 2014.

¹⁴ Sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia Europea del 9 giugno 2009, in causa C-480/06, Commissione CE c. Governo della Germania federale.

¹⁵ <https://www.vivaqua.be/en/who-are-we/> e <https://www.vivaqua.be/en/a-key-operator-in-the-water-cycle/>.

efficacia¹⁶. Tuttavia la presenza di soci pubblici o privati determina un differente potere volitivo e, conseguentemente, spesso un diverso atteggiamento nei confronti, ad esempio, della distribuzione di dividendi e dell'orientamento a lungo e lunghissimo termine delle strategie e degli investimenti; quest'ultimo appare spesso necessario quando si parla di servizi pubblici e di infrastrutture che condizionano lo sviluppo dei territori per decenni e che hanno impatti e ritorni per e dopo decenni¹⁷.

Perché quindi il dibattito italiano, spesso incurante di quanto accade nei Paesi europei più virtuosi¹⁸, spinge spesso verso l'ingresso di investitori pri-

¹⁶ I risultati disponibili in letteratura sono contrastanti: per esempio, con riferimento alle utility idriche, sia guardando alla letteratura internazionale (Berg, S., & Marques, R. C. (2011). Quantitative studies of water and sanitation utilities: a benchmarking literature survey. *Water Policy*, 13(5), 591-606), sia guardando al contesto italiano ove è emerso come, rispetto alle utility miste o private, quelle a capitale pubblico risultino più efficienti (Romano, G., & Guerrini, A. (2011). Measuring and comparing the efficiency of water utility companies: A data envelopment analysis approach. *Utilities Policy*, 19(3), 202-209), solo se però non è inclusa nell'analisi la qualità dei servizi (Romano, G., Molinos-Senante, M., & Guerrini, A. (2017). Water utility efficiency assessment in Italy by accounting for service quality: An empirical investigation. *Utilities Policy*, 45, 97-108); inoltre che abbiano tariffe più basse e un livello più elevato di investimenti, nonché paghino salari più elevati ai propri dipendenti (Guerrini, A., Romano, G., & Campedelli, B. (2011). Factors affecting the performance of water utility companies. *International Journal of Public Sector Management*, 24(6), 543-566), siano caratterizzate da una redditività più bassa ma sono meno dipendenti dal debito (Romano, G., & Guerrini, A. (2014). The effects of ownership, board size and board composition on the performance of Italian water utilities. *Utilities Policy*, 31, 18-28), ma anche che non ci siano differenze significative nelle performance considerando indici finanziari ed economici insieme alle misure di sostenibilità ambientale e di qualità del servizio (D'Inverno, G., Carosi, L., & Romano, G. (2021). Environmental sustainability and service quality beyond economic and financial indicators: A performance evaluation of Italian water utilities. *Socio-Economic Planning Sciences*, 75, 100852).

¹⁷ Si tratta di quella owner identity e del ruolo che gioca nella configurazione degli assetti proprietari e più in generale di corporate governance. Si rimanda a Minichilli, A., & Quarato, F. (2022). *Principi di corporate governance*. Egea e Pedersen, T., & Thomsen, S. (2003). Ownership structure and value of the largest European firms: The importance of owner identity. *Journal of Management and Governance*, 7, 27-55 e Thomsen, S., & Pedersen, T. (2000). Ownership structure and economic performance in the largest European companies. *Strategic management journal*, 21(6), 689-705.

¹⁸ "Governments around the world are still owners, or co-owners, of a large number of PE [Public enterprises] ... Thus, it seems that while privatization is still high in the agenda of some governments— particularly those with large debts— other governments, at the national and local level..., are rethinking the policy mission of PE, or even considering dealing with specific policy objectives through a new generation of government-owned entities". Florio, M. (2014). Contemporary public enterprises: innovation, accountability, governance. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 201-208. Con riferimento al settore idrico, secondo il rapporto sulla governance dei servizi idrici europei fatto da Eureau, Austria, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lussemburgo, Norvegia, Svezia, Paesi Bassi hanno come gestori dei servizi idrici solo soggetti pubblici, direttamente o indirettamente attraverso aziende in house. In alcuni casi le gestioni private sono esclusivamente rappresentate da cooperative. Eureau (2020), The

vati nelle aziende che si occupano di servizi pubblici¹⁹, non ammettendo che non sempre privato è meglio di pubblico?

Ad esempio, la scelta della città di Parigi di suddividere il servizio di raccolta dei rifiuti fra i diversi *arrondissement*, alternando gestioni dirette pubbliche a gestioni indirette di operatori privati, è stata guidata dalla volontà di ridurre il rischio degli effetti di potenziali scioperi e fermi della raccolta dei rifiuti nella capitale e sinora ha dimostrato che i risultati economici e ambientali nei diversi contesti, a prescindere dalla proprietà del gestore e dal modello gestionale, sono comparabili e in gran parte si equivalgono²⁰.

La gestione pubblica dei servizi pubblici locali in Italia ha dimostrato di poter essere virtuosa, soprattutto se le misure di performance utilizzate per stilare classifiche non sono meramente economiche e finanziarie (utili, dividendi e così via) ma anche legate ai risultati ambientali e sociali raggiunti. Perché, quindi, in un contesto in cui le aziende a totale capitale pubblico dimostrano di essere “brave” come, ed anche più, di quelle a capitale misto²¹ o privato²², non si lascia piena libertà di scelta agli amministratori locali, e indirettamente ai cittadini, di organizzare e gestire i servizi pubblici locali nel modo più funzionale alle esigenze del territorio, in linea con i consolidati orientamenti europei²³?

governance of water services in Europe 2020 edition, disponibile al seguente link: <https://www.eureau.org/resources/publications/eureau-publications/5219-the-governance-of-water-services-in-europe-2020-edition/file>.

¹⁹ Si veda Romano G. (2022), *La gestione dei servizi pubblici*, FrancoAngeli, Milano, pp. 49 e ss.

²⁰ Presentazione del Comune di Parigi (2023), *Water and Cleanliness Department-Waste management and prevention*, ottobre 2023 e interviste dirette.

²¹ Da Cruz, N.F., & Marques, R.C. (2012). Mixed companies and local governance: no man can serve two masters. *Public administration*, 90(3), 737-758; Bel, G., & Gradus, R. (2018). Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: New developments in local public service delivery. *Local Government Studies*, 44(1), 11-21; Petersen, O.H., Hjelmar, U., & Vrangbæk, K. (2018). Is contracting out of public services still the great panacea? A systematic review of studies on economic and quality effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration*, 52(1), 130-157.

²² Come già ricordato, con riferimento alle utility idriche italiane è stato evidenziato che, misurando le performance tenendo conto non solo di indicatori economico-finanziari, ma anche di indicatori ambientali (le perdite della rete) e sociali (la qualità del servizio), i risultati raggiunti non mostrano nessuna differenza significativa tra i diversi modelli proprietari, per cui utilities pubbliche, miste e private si equivalgono nei risultati conseguiti. D’Inverno, G., Carosi, L., & Romano, G. (2021). Environmental sustainability and service quality beyond economic and financial indicators: A performance evaluation of Italian water utilities. *Socio-Economic Planning Sciences*, 75, 100852.

²³ Simões e Marques nella loro analisi della letteratura hanno rilevato che nei paesi e nelle aree più ricche la gestione pubblica di servizi pubblici potrebbe produrre una migliore efficienza rispetto alla gestione privata. Simões, P., & Marques, R.C. (2012). On the economic performance of the waste sector. A literature review. *Journal of environmental management*, 106, 40-47.

Evidentemente non c'è una sola risposta possibile per le domande poste sopra. Il nostro Paese ha note e consistenti criticità economiche e finanziarie e la privatizzazione può essere una risposta all'esigenza di reperire fondi da impiegare per far fronte ad altre urgenze economiche e sociali²⁴. Inoltre, l'Italia è un Paese in cui si verificano ancora numerosi, purtroppo, casi di *maladministration* identificabili nel campo della gestione pubblica; tuttavia è opportuno non dimenticare che la stessa cattiva gestione è spesso emersa anche nei casi di gestione privata, dove la criminalità organizzata talvolta si infiltra agevolmente²⁵.

Un'ulteriore risposta potrebbe essere identificata nell'esigenza di garantire il libero mercato e la concorrenza, come indica il framework europeo²⁶, nella convinzione che, aumentando la concorrenza, sia possibile ottenere i risultati attesi dai cittadini e quindi maggiore efficacia ed efficienza, alta qualità dei servizi, tariffe contenute e accessibili. Anche in questo caso, occorre però ribadire che a livello europeo è, non a caso, evidenziato come “le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata”²⁷.

La concorrenza è dunque certamente un valore di cui tener conto, ma è preminente la “missione” e dunque la soddisfazione dei bisogni collettivi e agli interessi generali da perseguire²⁸.

Del resto, è emerso come le concessioni pluridecennali, non solo locali ma anche nazionali, di infrastrutture strategiche a privati è andata spesso incontro alla pratica dello *sweat the asset*, ritardando cioè gli investimenti sulle manutenzioni, all'aumento dei prezzi per gli utenti e ad ottenere un ristoro finanziario per lo Stato nettamente inferiore a quello che avrebbe potuto ottenere con una gestione virtuosa propria²⁹.

²⁴ Si veda, fra gli altri, Rossi S. (2003), *La politica economica italiana 1968-2003*, Laterza, Bari-Roma.

²⁵ Romano G. (2022), *La gestione dei servizi pubblici*, FrancoAngeli, Milano, pp. 109 e ss.; Romano, G., Masserini, L., & Lombardi, G.V. (2021). Environmental performance of waste management: Impacts of corruption and public maladministration in Italy. *Journal of Cleaner Production*, 288, 125521; ANAC (2019), Audizione del Presidente Raffaele Cantone, Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad essi correlati – 30 gennaio 2019.

²⁶ Romano G. (2022), *La gestione dei servizi pubblici*, FrancoAngeli, Milano, pp. 36 e ss.

²⁷ Articolo 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

²⁸ Romano G. (2022), *La gestione dei servizi pubblici*, FrancoAngeli, Milano, pp. 39 e ss.

²⁹ Asquer, A. (2011). Liberalization and regulatory reform of network industries: A comparative analysis of Italian public utilities. *Utilities Policy*, 19(3), 172-184; Albalade,

I casi di rimunicipalizzazione che si sono verificati nei settori idrico e dei rifiuti (a Parigi con Eau de Paris, in Italia in Emilia Romagna con Alea Ambiente, nel Lazio con Futuro Rifiuti Zero ed ancora a Lione, a Berlino per il servizio idrico integrato, in Olanda per il teleriscaldamento e così via) stanno a dimostrare come l'insoddisfazione per le passate privatizzazioni sia tale da suscitare talvolta un moto contrario proprio in quegli attori che in passato avevano favorito la rinuncia al controllo pubblico dei gestori impegnati nel fornire alcuni servizi pubblici fondamentali³⁰.

Infine, una possibile risposta potrebbe essere trovata nel fatto che si è parlato e si parla ancora troppo poco delle esperienze "di successo" delle gestioni da parte di aziende a totale capitale pubblico e del loro contributo allo sviluppo dei territori e del benessere collettivo.

A partire da queste riflessioni, ci è sembrato opportuno dedicare una ricerca allo studio di alcuni casi virtuosi di aziende che si occupano di servizi pubblici locali e che hanno un capitale totalmente pubblico detenuto da uno o più comuni o da altri enti locali.

Lo studio, partendo da un'introduzione giuridica della tematica dell'affidamento in house della gestione dei servizi pubblici in Italia, si arricchisce con un approfondimento di quattro casi emblematici di aziende a totale capitale pubblico, operanti in diversi settori e contesti geografici, scelte in quanto hanno dimostrato la loro capacità di superare la prova del tempo ottenendo brillanti risultati economico-finanziari, ambientali, sociali.

Le domande di ricerca a cui questo libro, attraverso i casi analizzati, cerca di rispondere sono due:

1. quali sono i fattori critici di successo nella gestione dei servizi pubblici da parte di aziende a totale capitale pubblico? Esistono dei fattori necessari e/o sufficienti in grado di guidare la gestione dei servizi pubblici da parte

D., Bel, G., & Fageda, X. (2009). Privatization and regulatory reform of toll motorways in Europe. *Governance*, 22(2), 295-318.

³⁰Si vedano fragli altri Wegman V. (2023), Waste Management in Europe, EPSU disponibile su https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Waste%20Management%20in%20Europe_EN_1.pdf; Mayol, A., & Saussier, S. (2023). Remunicipalization of water services in France and inter-municipal cooperation: who's at the helm? *Local Government Studies*, 1-20; Romano G., Marciano C., Minoja M. (2023), Successful remunicipalization processes in Italian waste management: triggers, key success factors, and results, *International Review of Administrative Sciences*, 89(3), 648-666; Herreras Martinez, S., Harmsen, R., Menkveld, M., Kramer, G.J., & Faaij, A. (2023). Why go public? Public configurations and the supportive and divergent views towards public district heating in the Netherlands. *Frontiers in Sustainable Cities*, 5, 1220884; Kishimoto, S., Lobina, E., Petitjean, O. (eds.) (2015) Our public water future: The global experience with remunicipalisation. Transnational Institute (TNI) / Public Services International Research Unit (PSIRU) / Multinationals Observatory / Municipal Services Project (MSP) / European Federation of Public Service Unions (EPSU), Amsterdam / London / Paris / Cape Town / Brussels. ISBN 9789070563509.

di aziende pubbliche verso risultati eccellenti a prescindere dal settore in cui si opera?

2. quali sono gli elementi che contraddistinguono la gestione dei servizi pubblici da parte di aziende a totale capitale pubblico rispetto ad aziende a capitale misto o totalmente privato?

Obiettivo del libro è fornire una nuova chiave di lettura al dibattito sulla dicotomia *privato versus pubblico* nella gestione dei servizi pubblici locali allontanandosi dalla tradizionale metodologia quantitativa e approfondendo lo studio qualitativo di casi emblematici per fornire, in ultima istanza, ai *decision e policy maker* a livello locale e nazionale elementi su cui basare le proprie valutazioni e decisioni in merito all’assetto proprietario più opportuno per garantire efficacia, efficienza, qualità e innovazione, principi e elementi cruciali per cittadini e imprese.

Appare evidente infatti che l’attuale dibattito vada oltre il precedente ristretto confronto tra i pro e i contro della proprietà e gestione privata rispetto a quella pubblica che ha dominato l’era delle privatizzazioni degli anni ‘90, basata spesso sulla ricerca di aumentare l’efficienza e ridurre le interferenze politiche³¹. Il dibattito odierno concerne una prospettiva più ampia, che punta a comprendere il potenziale ruolo dell’azionariato pubblico per concorrere alla sostenibilità economica, ambientale e sociale e per valorizzare la sempre minore propensione dei decisori politici a dipendere dal “mercato” per realizzare servizi pubblici vitali e aumentare l’empowerment delle comunità locali³².

Il percorso di studio e ricerca è iniziato con la creazione di un gruppo di lavoro multidisciplinare composto da ricercatori e manager, motivati a mettere a sistema le proprie competenze, esperienze e prospettive di osservazione di un fenomeno vasto come quello della gestione pubblica dei servizi pubblici locali ma spesso non adeguatamente valorizzato e approfondito. I background del gruppo di ricerca spaziano dall’economia aziendale alla geografia economica, dalla giurisprudenza alle scienze ambientali, dalla sociologia all’organizzazione aziendale. Anche i ruoli manageriali ricoperti sono molto diversificati, da quello di direttore generale a quello di amministratore unico, da ruoli di vertice nei gestori o in regolatori locali a consulenti in di-

³¹ Shleifer, A., & Vishny, R.W. (1994). Politicians and Firms, *The Quarterly Journal of Economics*, IX, 995-1025; Boycko, M., Shleifer, A., & Vishny, R.W. (1996). A theory of privatisation. *The Economic Journal*, 106(435), 309-319; Boardman, A., Vining, A. (1989), Ownership and performance in competitive environments: a comparison of the performance of private, mixed and state-owned enterprises. *The Journal of Law and Economics*, 32 (1), 1-33; Florio, M. (2013). *Network industries and social welfare: The experiment that reshuffled European utilities*. OUP Oxford; Florio, M. (2004). *The great divestiture: Evaluating the welfare impact of the British privatizations, 1979-1997*. MIT press.

³² Herreras Martinez, S., Harmsen, R., Menkveld, M., Kramer, G.J., & Faaij, A. (2023). Why go public? Public configurations and the supportive and divergent views towards public district heating in the Netherlands. *Frontiers in Sustainable Cities*, 5, 1220884.

versi contesti anche geografici, beneficiando di punti di vista diversi e spesso complementari.

Oltre all'analisi della letteratura esistente (inclusa la consultazione di libri sulla storia aziendale di alcune aziende pubbliche) e alla raccolta e analisi di documenti disponibili (bilanci di esercizio e di sostenibilità, statuti, piani industriali), sono state condotte interviste a manager, stakeholder aziendali e esperti dei servizi pubblici locali, utili per individuare e analizzare i quattro casi studio: Padania Acque per il settore idrico integrato, Contarina per il settore della raccolta e gestione dei rifiuti urbani, CTM per il trasporto pubblico locale e A.Fa.S., Azienda Speciale Farmacie di Perugia per le farmacie comunali.

Le quattro aziende sono state individuate e selezionate sulla base di dati forniti da Autorità di regolazione (Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente – ARERA) o da Enti pubblici (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale – ISPRA), oppure a seguito di confronti con *key informant* come funzionari di autorità di regolazione o manager con ampia conoscenza dei settori oggetto di studio.

Le aziende operano in quattro diverse regioni italiane e in aree differenti: Padania Acque nella provincia di Cremona in Lombardia, Contarina in provincia di Treviso in Veneto, CTM nell'area metropolitana di Cagliari in Sardegna e A.Fa.S. a Perugia, in Umbria.

Per ciascuna delle aziende selezionate sono state svolte almeno tre interviste con attori chiave come attuali o passati amministratori delegati, presidenti, altri membri del consiglio di amministrazione, direttori generali o tecnici, responsabili della comunicazione, direttori e presidenti degli enti di controllo a livello locale, fornitori, dipendenti e così via. Alcuni intervistati sono stati consultati più volte per approfondire alcuni temi, affinare la comprensione o aggiungere nuovi elementi.

Le interviste semi-strutturate sono state preparate attraverso la predisposizione di una lista di domande-argomenti principali, ma è stata sempre lasciata agli intervistati la possibilità di aggiungere nuovi argomenti o concentrarsi solo su alcuni temi più attinenti al proprio ruolo.

Sono stati intervistati complessivamente 27 amministratori, manager, regolatori, rappresentanti di soci delle aziende studiate e *key informant* che in incontri formali e informali hanno fornito preziose informazioni sui settori e sulle aziende da selezionare, per un totale di oltre 1.400 minuti; le interviste relative ai quattro casi sono state registrate e trascritte, mentre quelle ai *key informant* solo in alcuni casi sono state formalizzate con registrazione e trascrizione.

Le bozze dei casi sono state sottoposte a un confronto con gli intervistati che hanno potuto apportare modifiche e suggerimenti ritenuti opportuni.

Dallo studio dei casi, attraverso una lettura trasversale delle risultanze empiriche, emerge innanzitutto un chiaro orientamento strategico di fondo³³, un'identità profonda dell'utility³⁴, cioè il suo modo di essere e funzionare, formata da idee-guida, valori, atteggiamenti e convinzioni di fondo degli uomini e donne chiave delle aziende e che definiscono la ragione d'essere dell'impresa e gli obiettivi a lungo termine che il servizio pubblico locale deve perseguire. Tale identità profonda si ritrova chiaramente nei quattro casi studiati e risulta radicata nella storia aziendale a partire dalla nascita, affondando le radici in un "progetto" per il servizio pubblico al servizio del territorio. Le quattro aziende studiate non hanno raggiunto il successo per caso, ma sono nate con un finalismo aziendale chiaro ed hanno maturato percorsi di sviluppo intorno a un'idea precisa del ruolo da assumere nel settore in cui operano e nei confronti degli stakeholder. È necessario quindi agire con estrema cautela e consapevolezza di fronte a percorsi di diversificazione, riflettendo attentamente sull'identità profonda dell'azienda, sugli impatti che ci saranno sul modello di business e i risultati economico-finanziari e sull'esigenza di preservare la sostenibilità di ciascun servizio pubblico in autonomia rispetto agli altri.

Inoltre, i fattori critici di successo ricorrenti, pur nella diversità dei settori e dei contesti di riferimento sono:

1. una buona corporate governance della società, frutto di un'integrazione virtuosa tra visione politica lungimirante guidata dalla ricerca del "bene comune" e scelta di amministratori capaci e ispirati a valori trasversali che vanno al di là delle appartenenze politiche. Le regole di governance devono essere capaci di trovare equilibri nei poteri dei diversi soci ed essere volte a evitare la formazione di soci "egemoni" e soci "ostaggio". Tali equilibri, soprattutto nei casi di aziende con molti soci con quote di capitale differenti, risultano essenziali per garantire continuità e minimizzare i fisiologici conflitti nel potere volitivo, spesso dovuti anche al disallineamento temporale delle elezioni politiche nei diversi comuni soci. Attraverso regole di corporate governance condivise e formalizzate viene garantita la necessaria continuità degli indirizzi strategici e operativi, proteggendo così l'azienda dai cambi di indirizzi politici dovuti alle alternanze politiche a seguito di elezioni e di chi protempore esercita i diritti di socio;

³³ Coda, V. (1988). *L'orientamento strategico dell'impresa*. Unione Tip.-Ed. Torinese.

³⁴ "A government-owned enterprise without a public mission, in a precise sense, is not a true PE [public enterprise n.d.r.], is easily captured by private interests, will not attract the right type of managers, i.e. those with a public service motivation. It will eventually be privatized or remain a PE only nominally, and de facto owned by a rent-seeking coalition". Florio, M. (2014). Contemporary public enterprises: innovation, accountability, governance. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 205.

2. un “buon management” preparato e autorevole, rappresentato da figure come il direttore generale o i manager di prima linea, motivato e capace di dare continuità e una visione di lungo termine all’azienda. Un management capace è in grado di offrire quella stabilità virtuosa indispensabile per far evolvere l’azienda governando e non subendo i mutevoli indirizzi politici espressione delle esigenze dei cittadini e delle imprese del territorio; in tutti i quattro casi troviamo una figura di vertice stabile che ha contribuito a definire l’orientamento strategico di fondo e ha dato continuità a strategie e politiche che hanno portato al successo. Dai casi appare importante anche che l’area del management venga periodicamente alimentata dall’ingresso di giovani, portatori di nuova vitalità e in grado di garantire i futuri passaggi generazionali;
3. il coinvolgimento di stakeholder chiave, come i lavoratori e i cittadini-utenti nella definizione delle strategie e delle innovazioni da perseguire (sviluppando modelli di business coinvolgenti e responsabilizzanti), nonché nei risultati aziendali attraverso, ad esempio, bonus e premi di risultato per i dipendenti ben definiti e capaci di motivare realmente verso i traguardi aziendali; nei confronti degli utenti possono essere implementate tariffe responsabilizzanti e competitive rispetto alle realtà comparabili o servizi aggiuntivi all’avanguardia, offerti anche gratuitamente. Le quattro aziende a capitale pubblico di successo, nei confronti degli stakeholder, hanno dimostrato disponibilità all’ascolto, proattività nell’individuare le esigenze emergenti e una notevole capacità di far comprendere gli sforzi realizzati per fornire un servizio adeguato alle sempre crescenti necessità;
4. l’apertura verso la ricerca e l’innovazione, leve capaci di posizionare le aziende a capitale pubblico sulla frontiera delle novità tecnologiche, organizzative e manageriali, attraverso collaborazioni strette con università, centri di ricerca, fornitori e clienti-utenti, ma anche con altre utility comparabili, con cui confrontarsi e cooperare grazie a scambi di esperienze, buone pratiche, errori e difficoltà.

Con riferimento alla seconda domanda di ricerca, l’analisi dei casi ha messo in luce due aspetti che caratterizzano le quattro aziende a capitale pubblico e che marcano una differenza rispetto alle gestioni da parte di utility a capitale misto o privato; il primo prettamente di tipo economico-finanziario, il secondo di tipo competitivo e strategico, entrambi con ampie ricadute sui risultati economici, ambientali e sociali:

1. la minore pressione da parte dei soci delle aziende studiate nei confronti dei pagamenti di dividendi per remunerare il capitale investito, alimentando virtuosi percorsi di autofinanziamento, rivolti spesso a investimenti con ritorni lunghi, talvolta anche lunghissimi nel tempo, e una condivisione con il territorio e i cittadini della creazione di valore;

2. la mancanza di concorrenza percepita, legata agli affidamenti in-house o ai contratti e alle concessioni monopolistiche ricevute, che induce alla più facile condivisione di buone pratiche, esperienze e conoscenze attraverso diverse modalità, istituzionalizzate o meno, ma con effetti che vanno ben al di là dei territori serviti.

Il libro offre, nelle sue conclusioni, alcuni spunti di riflessione e operativi per i *policy maker* e i manager pubblici per fare scelte consapevoli e contribuire a realizzare i cambiamenti necessari per diffondere modelli di gestione dei servizi pubblici virtuosi e sostenibili.

Questo libro deve una profonda riconoscenza alle tante persone che hanno reso possibile questo lavoro, che ci hanno dedicato un po' del loro tempo per fornirci informazioni e opinioni importanti, che hanno acconsentito ad essere intervistate. È doveroso ringraziare Cristian Chizzoli, Alessandro Lanfranchi, Stefano Ottolini di Padania Acque, Franco Bonesso, Franco Zanata, Bepi Fava di Contarina-Priula, Lucia Sada e Raimondo Cerquiglini di AFAS Perugia, Bruno Useli e Stefania D'Arista di CTM, nonché Enzo Favoino di Zero Waste Europe, Ivana Paniccia dell'Autorità Regolazione Trasporti (ART), Milo Fiasconaro di Aqua Publica Europea, Gino Alessio, Monica Bettiol, Giovanni Biagini, Walter Giacetti, Vinicio Piasentini del Consiglio di Bacino Rovigo e di Ecoambiente Rovigo, Alessio Ciacci e Raphael Rossi, due manager con grandi esperienze attuali e pregresse nella gestione di aziende che si occupano di servizi pubblici locali in diversi contesti, alcuni funzionari del comune di Parigi, incaricati della gestione del servizio idrico e della gestione dei rifiuti (Direction de la Propreté et de l'Eau, Service de la réduction des déchets, de l'innovation et des partenariats, Direction de la Propreté et de l'Eau, Service communication e Direction de la Transition écologique et du Climat, mission sortie du plastique à usage unique). A loro va la nostra riconoscenza e il ringraziamento per il prezioso contributo dato.

Occorre infine ringraziare Davide Zucchini per la preziosa collaborazione iniziale e l'Università di Pisa che, finanziando il progetto di ricerca di ateneo "Fostering the role of public services evaluation for innovation, inclusion, and sustainability" (PRA 2022_21) coordinato dalla sottoscritta, ha finanziato la ricerca multidisciplinare che supporta questa pubblicazione e che si basa su una proficua collaborazione fra docenti, ricercatori, manager e professionisti.

Resta inteso che la responsabilità di quanto scritto deve essere attribuita esclusivamente agli Autori.

Pisa, novembre 2024

Prof.ssa Giulia Romano
Università di Pisa
Coordinatrice del progetto di ricerca

*"Fostering the role of public services evaluation
for innovation, inclusion, and sustainability"*

2. LA METODOLOGIA DELLA RICERCA*

2.1. Gli obiettivi e le domande della ricerca

La ricerca ha come obiettivo lo studio di alcuni casi aziendali al fine di individuare i fattori critici di successo nella gestione dei servizi pubblici da parte di aziende a totale capitale pubblico e di valutare in ottica comparativa se e cosa rende differente la gestione da parte di aziende pubbliche rispetto ad aziende private o a capitale misto.

Le domande di ricerca sono due:

1. quali sono i fattori critici di successo nella gestione dei servizi pubblici da parte di aziende a totale capitale pubblico? Ci sono dei fattori necessari e/o sufficienti in grado di guidare la gestione dei servizi pubblici da parte di aziende pubbliche verso risultati eccellenti a prescindere dal settore in cui si opera?
2. quali sono gli elementi che contraddistinguono la gestione dei servizi pubblici da parte di aziende a totale capitale pubblico rispetto ad aziende a capitale misto o totalmente privato?

Obiettivo del libro è fornire una nuova chiave di lettura al dibattito sulle modalità di gestione dei servizi pubblici approfondendo lo studio qualitativo di casi emblematici per rispondere alle domande di ricerca e dare, in ultima istanza, ai *decision e policy maker* a livello locale e nazionale elementi su cui basare le proprie valutazioni e decisioni in merito all'assetto proprietario più opportuno per garantire efficacia, efficienza, qualità e innovazione dei servizi pubblici essenziali per cittadini e imprese.

Per rispondere alle domande di ricerca si è utilizzata la metodologia di analisi qualitativa per il cosiddetto *theory building* e basata su più casi (multiple-case design)¹.

* Questo capitolo è stato scritto da Giulia Romano.

¹ Yin R.K. (1988), *Case Study Research: Design and Methods*, Newbury Park, CA: Sage; Eisenhardt, K.M. (1989). *Building theories from case study research*. *Academy of manage-*

La ricerca è partita dall'individuazione di quattro diversi servizi pubblici in cui operano sia aziende a totale capitale pubblico sia aziende con azionariato misto o privato: il servizio idrico integrato, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani, il trasporto pubblico locale e le farmacie.

Le quattro aziende da studiare sono state individuate identificando fra le aziende a capitale pubblico italiano quelle capaci di mantenersi in equilibrio economico durevole ed evolutivo e con performance anche ambientali e sociali positive. La selezione ha tenuto conto, quindi, dei bilanci e di alcuni ranking pubblici disponibili, come quelli messi a disposizione dall'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) nell'ambito del servizio idrico integrato relativamente alla qualità tecnica del servizio offerto², i rapporti annuali dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) nell'ambito della gestione dei rifiuti urbani³ o ancora il rapporto Ecosistema Urbano di Legambiente e Ambiente Italia⁴ e l'indagine dell'Associazione Trasporti (ASSTRA) sulla qualità dei servizi per il trasporto pubblico locale. Per tutti i servizi pubblici, anche e soprattutto in assenza di ranking pubblici disponibili, sono state ottenute indicazioni e conferme attraverso colloqui con alcuni informatori, manager pubblici con numerose esperienze gestionali, funzionari di regolatori nazionali e locali, nonché traendo spunto dalle conoscenze e esperienze dirette dei membri del gruppo di ricerca.

2.2. La selezione dei casi da studiare

I quattro casi sono stati selezionati partendo dall'analisi di alcuni indicatori, ricercando ove possibile l'"oggettività", ma ricorrendo anche alla "soggettività" dell'opinione di esperti, ove necessario.

Il settore idrico

Per quanto riguarda il servizio idrico integrato, attualmente in Italia la tipologia di forma di affidamento più diffusa è rappresentata dall'in house

ment review, 14(4), 532-550; Eisenhardt, K.M., & Graebner, M.E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of management journal*, 50(1), 25-32; Bourgeois III, L.J., & Eisenhardt, K.M. (1988). Strategic decision processes in high velocity environments: Four cases in the microcomputer industry. *Management science*, 34(7), 816-835.

² Si veda la pagina dedicata del sito ARERA <https://www.arera.it/dati-e-statistiche/dettaglio/qtsii>.

³ Si veda il ISPRA (2023), Rapporto Rifiuti Urbani nell'ultima edizione disponibile scaricabile da <https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/rapporto-rifiuti-urbani-edizione-2023>.

⁴ Si rimanda al rapporto disponibile online <https://www.legambiente.it/rapporti-e-osservatori/ecosistema-urbano/>.

providing (60% della popolazione), segue poi l'affidamento a società quotate (20% della popolazione, 9,6 milioni di persone), l'affidamento a società miste (15% della popolazione), l'affidamento a terzi tramite concessione (2% della popolazione) e infine altre gestioni (circa il 3% della popolazione)⁵.

Inoltre, la diffusione delle varie tipologie di affidamento differisce fra le macroaree del paese: al nord ovest, sud e isole è più diffuso l'affidamento in house (con una percentuale di popolazione servita rispettivamente del 83%, 78% e 72%), gli affidamenti a società quotate sono diffusi prevalentemente al nord-est e al centro (43% e 35%), mentre quelli a società miste sono presenti soprattutto al centro (41% della popolazione servita)⁶.

Il settore idrico è un settore regolato da parte di ARERA, l'Autorità per la regolazione dell'energia, delle reti e dell'ambiente, a partire dal 2011. Il 2011 è un anno fondamentale per il settore, perché in Italia, in quell'anno, si svolse un referendum molto partecipato da parte dei cittadini che fu ribattezzato "sull'acqua pubblica" e "contro il profitto nella gestione idrica"⁷.

La regolazione di ARERA si è evoluta negli anni; sta iniziando infatti il quarto periodo regolatorio e sono ormai consolidati meccanismi di premi e penalità riferiti ai risultati ottenuti con riferimento alla cosiddetta "qualità tecnica" e "qualità contrattuale"⁸.

ARERA ha da alcuni anni reso disponibile un utile strumento di benchmarking della qualità tecnica dei gestori italiani su cui si basa un meccanismo di premi e penalità. Nei primi due anni di applicazione del meccanismo premiale da parte di ARERA è stata stilata una graduatoria di 20 gestori per il 2018 e di 21 gestori per il 2019 "eccellenti" nel raggiungere obiettivi sfidanti relativamente alle perdite idriche, alla qualità dell'acqua erogata, all'adeguatezza della fognatura, allo smaltimento dei fanghi di depurazione e alla qualità dell'acqua depurata⁹. Di questi gestori "eccellenti" nel ridurre perdite e interruzioni del servizio, nell'aumentare qualità dell'acqua erogata e dell'acqua depurata e per l'adeguatezza delle fognature e nel ridurre lo smaltimento dei fanghi di depurazione in discarica, il 65% sono aziende a

⁵ Utilitatis-Utilitalia (2024), Blue book 2024, disponibile al seguente link: <https://www.utilitatis.org/wp-content/uploads/2024/03/BLUE-BOOK-2024.pdf>.

⁶ Utilitatis-Utilitalia (2024), Blue book 2024, disponibile al seguente link: <https://www.utilitatis.org/wp-content/uploads/2024/03/BLUE-BOOK-2024.pdf>.

⁷ Si vedano: della Porta, D. (2013). Referendum Against the Privatization of Water Supply (Italy). *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, 1-5; https://www.repubblica.it/politica/2011/06/13/news/referendum_la_giornata_dei_s_il_quorum_arriva_tra_le_polemiche-17645020/ https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/altri_speciali_2/referendum_2011/index.html.

⁸ Guerrini, A., & Manca, J. (2020). Regulatory interventions to sustain circular economy in the water sector. insights from the Italian Regulatory Authority (ARERA). *h2oj*, 3(1), 499-518.

⁹ Fonte: Qualità tecnica del servizio idrico integrato – Arera <https://www.arera.it/dati-e-statistiche/dettaglio/qtsii>.

totale capitale pubblico (13 su 20 aziende) che sono salite al 71% nel 2019. Nell'ultimo biennio disponibile (2020-21) dei 27 gestori eccellenti circa la metà sono aziende a totale capitale pubblico. Da un punto di vista gestionale e dei risultati tecnico-ambientali le aziende a totale capitale pubblico hanno dimostrato e dimostrano ancora oggi di essere capaci di "competere" per risultati conseguiti anche con i grandi gruppi multiutility quotati.

I dati sinora disponibili, per gli anni 2018 e 2019 e per il biennio 2020-2021, evidenziano che Padania Acque, il gestore idrico integrato della provincia di Cremona si è classificato al primo posto nel 2018 e al secondo nell'ultimo biennio 2020-2021. Oltre a Padania Acque, fra i gestori idrici pubblici eccellenti degli ultimi anni troviamo SMAT, il gestore della provincia di Torino che serve 287 comuni e oltre 2,2 milioni abitanti; CAP Holding, il gestore idrico dell'area metropolitana di Milano che serve 132 comuni e oltre 1,8 milioni di abitanti; Metropolitana Milanese (MM), il gestore della città di Milano con una popolazione servita che supera 1.300.000 cittadini; Uniacque nella provincia di Bergamo con 211 comuni e oltre un milione di abitanti serviti, Veritas in Veneto che serve con la sua acqua quasi un milione di abitanti e altri medio-grandi gestori impegnati nella gestione del servizio idrico nelle province del centro Nord d'Italia.

Per il settore idrico abbiamo selezionato Padania Acque, un'azienda che si è posizionata al vertice delle graduatorie sulle prestazioni di qualità tecnica fornite da tutti i gestori regolati nel nostro Paese negli ultimi anni e che, da interlocuzioni con alcuni esperti del settore, rappresenta un'esperienza virtuosa capace di raggiungere risultati eccellenti da un punto di vista economico, ambientale e sociale.

Il settore dei rifiuti urbani

Il settore della raccolta, gestione e smaltimento dei rifiuti urbani è un settore regolato da ARERA a partire dalla fine del 2017, per il quale è in corso il secondo periodo regolatorio in cui è vigente il cosiddetto MTR-2, cioè il metodo tariffario rifiuti che copre gli anni 2022-2025.

Da anni ISPRA, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, pubblica un report annuale che evidenzia le realtà territoriali che raggiungono i migliori risultati in termini di raccolta differenziata¹⁰. Premesso che nel periodo 2018-2020 l'Italia risultava essere il terzo Paese dell'UE a 27 per produzione totale di rifiuti urbani, dopo Germania e Francia e che nel 2020 ha avviato al riciclo il 30,4% dei rifiuti urbani trattati e a compostaggio e digestione anaerobica il 26,1% (in totale il 56,5%), ISPRA evidenzia che nel 2021 "su scala provinciale, i livelli più elevati di raccolta differenziata si rilevano, analogamente ai precedenti anni, per Treviso che nel 2021 si attesta all'88,6%, seguita da Mantova (86,4%), Belluno (83,8%) e Reggio

¹⁰ L'ultimo rapporto è disponibile al seguente link: https://www.isprambiente.gov.it/files2023/publicazioni/rapporti/rapportorifiuturubani_ed-2023_n-394_versionedati-di-sintesi-it.pdf.

Emilia (82,1%). Superiori o prossimi all'80% sono anche i tassi di Pordenone (80,9%), Novara, Parma (entrambe 79,5%) e Nuoro (79,1%)¹¹.

Da notare che, come per il settore idrico, le realtà con i migliori risultati sono sia a capitale pubblico sia a capitale misto. Ad esempio nella provincia di Belluno la grande maggioranza dei comuni sono gestiti da tre diversi gestori tutti a totale capitale pubblico (Bellunum, Valpe Ambiente e Eco-mont); nella provincia di Reggio Emilia, oltre al gestore IREN Ambiente del gruppo multiutility IREN opera anche la società a totale capitale pubblico S.A.B.A.R. SERVIZI S.r.l.

Nella provincia di Treviso, stabilmente al primo posto nelle graduatorie stilate da ISPRA per raccolta differenziata, con un tasso che si avvicina al 90%, abbiamo un gestore a totale capitale pubblico, Contarina spa ed è proprio questo gestore che è stato selezionato come caso emblematico, noto per aver affrontato un processo di rimunicipalizzazione¹² e per avere una raccolta porta a porta spinta con una tariffazione puntuale d'ambito che hanno garantito performance ambientali eccellenti e tariffe notevolmente più basse di realtà comparabili¹³. Il comune più importante gestito da Contarina, Treviso, ha ottenuto recentemente un prestigioso riconoscimento dall'Unione Europea, avendo ricevuto l'European Green Leaf Award 2025¹⁴. Inoltre, molti dei comuni serviti da Contarina, inclusa Treviso, ricevono da ormai molti anni il riconoscimento come "Comuni Ricicloni" da Legambiente, che viene assegnato annualmente ai comuni che ottengono ottimi risultati sia nella raccolta differenziata sia nella riduzione dei rifiuti indifferenziati destinati allo smaltimento prodotti¹⁵.

Il settore del trasporto pubblico locale

Con riferimento al trasporto pubblico locale è stato evidenziato recentemente come in Italia "tre società su quattro sono partecipate (quasi sempre controllate) da enti pubblici; tale percentuale è più elevata per le società che gestiscono il servizio nei grandi comuni metropolitani"¹⁶; inoltre, "come modalità di affidamento prevale quella diretta o a un operatore in house"¹⁷.

¹¹ https://www.isprambiente.gov.it/files2023/pubblicazioni/rapporti/rapporriorifutiurbani_ed-2022_n-381_versionedati-di-sintesi_it_03_04_2023.pdf, p. 8.

¹² Romano G., Marciano C., Minoja M. (2023). *Successful remunicipalization processes in Italian waste management: triggers, key success factors, and results*, International Review of Administrative Sciences, 89(3), 648-666.

¹³ Romano, G., Marciano, C., & Fiorelli, M.S. (2021). *Best practices in urban solid waste management: Ownership, governance, and drivers of performance in a zero waste framework*. Emerald Publishing Limited.

¹⁴ Si veda in proposito https://environment.ec.europa.eu/topics/urban-environment/european-green-capital-award/winning-cities/treviso-2025_en.

¹⁵ Si rimanda in merito al sito dedicato <https://www.ricicloni.it>.

¹⁶ Mocetti, S., & Roma, G. (2021). Il Trasporto Pubblico Locale: Passato, Presente e Futuro (Urban Public Transport in Italy: Past, Present and Future). *Bank of Italy Occasional Paper*, (615), p. 19.

¹⁷ Mocetti, S., & Roma, G. (2021). Il Trasporto Pubblico Locale: Passato, Presente e Fu-

In aggiunta, in un rapporto di Cittadinanzattiva viene dato conto del fatto che nel 2020 risultavano “circa 930 le aziende presenti nel comparto, per un totale di 124 mila addetti. Gran parte del servizio viene offerto da società a partecipazione pubblica. Le aziende partecipate da almeno un’amministrazione regionale o locale pur essendo appena 112 (12% del totale) rappresentano tuttavia circa l’83% del mercato in termini di percorrenze, trasportano il 90% dei passeggeri, impiegano l’87% degli addetti e producono l’85% del fatturato”¹⁸. Sempre il rapporto evidenzia che il 54% delle aziende opera nell’Italia meridionale e insulare, ove si trovano “realità più frammentate” e la presenza di “un maggior numero di aziende private a conduzione generalmente familiare”.

Un’indagine di Cittadinanzattiva ha evidenziato che il servizio pubblico locale del trasporto pubblico è quello che ottiene il più basso livello medio di soddisfazione degli utenti in confronto a quello idrico e dei rifiuti urbani¹⁹. Punti deboli per i cittadini sono la scarsa accessibilità, la qualità cioè la pulizia, puntualità e continuità, e le tutele nella gestione dei reclami, indennizzi e procedure di conciliazione.

Nel trasporto pubblico locale non sono disponibili ranking istituzionali chiari come per i precedenti due settori, prodotti ad esempio da enti pubblici o autorità di regolazione. Sono però disponibili rapporti periodici di associazioni riconosciute nel settore come autorevoli.

A differenza del servizio idrico integrato e della gestione dei rifiuti urbani, il trasporto pubblico locale è un servizio che non viene interamente ripagato dalla “tariffa” pagata dagli utenti. Inoltre, interagisce come sottosistema di un più ampio ecosistema, quello della mobilità urbana, dove subisce la competizione/integrazione con altre forme di mobilità. Questa peculiarità incide fortemente sulla mappatura delle esperienze virtuose di gestione. Isolare i fattori che rendono performante un gestore è più complesso, perché questi sono direttamente collegati alla più ampia gestione del traffico e della mobilità del territorio.

L’attore regionale ha un ruolo più rilevante rispetto alla gestione dei rifiuti e nella gestione del servizio idrico, perché stabilisce l’ammontare dei chilometri e del contributo regionale che ripaga i sovraccosti.

turo (Urban Public Transport in Italy: Past, Present and Future). *Bank of Italy Occasional Paper*, (615), p. 21; Canonico, P., De Nito, E., Mangia, G., Mercurio, L., & Pezzillo Iacono, M. (2013). Regulation issues in the Italian local transport system: aligning transactions and governance structures. *Journal of Management & Governance*, 17, 939-961.

¹⁸ Cittadinanzattiva (2020b), Trasporto Pubblico Locale. Indagine annuale su costi, qualità e tutele, settembre.

¹⁹ Cittadinanzattiva (2020a), SDG’s e servizi pubblici locali: il punto di vista dei cittadini, disponibile su: <https://www.cittadinanzattiva.it/comunicati/13582-servizi-pubblici-locali-e-obiettivi-di-sviluppo-sostenibile-i-risultati-della-nostra-consultazione-civica.html?highlight=WyJ0cmFzcG9ydG8iXQ==>.

La selezione del caso CTM che opera nel Comune capoluogo e in altri comuni della città metropolitana di Cagliari è dovuto alla sua costante presenza in cima alle classifiche di Legambiente e Associazione Trasporti ASSTRA (il rapporto Ecosistema Urbano di Legambiente e Ambiente Italia²⁰ e l'indagine dell'ASSTRA sulla qualità dei servizi per il trasporto pubblico locale, fra gli altri). Sebbene Cagliari sia una città di media dimensione, sia inserita in un contesto socio-economico non tra i più sviluppati del paese, non presenti peculiarità dal punto di vista del finanziamento pubblico rispetto ad altri territori, rappresenta un'esperienza di gestione tra le più virtuose in Italia. Questo risultato è stato raggiunto con un percorso lungo, non privo di conflitti e contraddizioni, che tuttavia oggi pone CTM come un punto di riferimento per lo sviluppo del trasporto pubblico locale in decine di città simili per complessità e risorse.

Il settore delle farmacie comunali

La storia delle farmacie comunali inizia a Reggio Emilia, dove il 1 luglio 1900 il Comune assunse la gestione e la proprietà del servizio farmaceutico iniziando a fornire gratuitamente i medicinali ai poveri assistiti dall'ente. La farmacia venne aperta al pubblico pagante nell'ottobre 1903, in seguito all'approvazione della cosiddetta Legge Giolitti (Legge 103/1903), emanata per dare un quadro normativo chiaro e unificato alla gestione dei pubblici servizi locali, tra cui le farmacie appunto.

Secondo i dati pubblicati da Federfarma nel febbraio 2023, in Italia sono presenti 19.997 farmacie, di cui 539 stagionali e succursali. Di queste, 18.311 sono farmacie private e 1.686 pubbliche (circa l'8%). La densità di farmacie per abitante in Italia (una ogni 2.952 abitanti) è in linea con la media europea (una ogni 3.275), a conferma della capillare diffusione delle farmacie italiane.

A nostra conoscenza, non esiste una classifica delle farmacie esistenti in base alle loro performance economiche, ambientali e sociali. Tuttavia, alcuni rapporti di associazioni autorevoli hanno evidenziato l'importanza di alcuni elementi: la disponibilità di locali separati nelle farmacie, destinati all'erogazione dei servizi garantendo la riservatezza agli utenti, per esempio, è un importante indicatore della tutela della privacy e della qualità dei servizi offerti. A tal proposito, le farmacie della Valle d'Aosta (93%) e dell'Umbria (88%) guidano la classifica relativa alla disponibilità di locali separati, mentre la Basilicata (2%) e la Provincia Autonoma di Trento (0%) sono in fondo²¹.

Oltre alla consultazione di tali classifiche, per l'individuazione di un caso emblematico sono stati consultati alcuni key informant, tra cui manager e

²⁰ Si rimanda al rapporto disponibile online <https://www.legambiente.it/rapporti-e-osservatori/ecosistema-urbano/>.

²¹ Cittadinanza Attiva e Federfarma (2023), VI Rapporto Annuale Farmacia.

esperti con ampia conoscenza delle utility e dei settori in esame: è stata quindi selezionata l'Azienda Speciale Farmacie di Perugia (AFAS), in Umbria, nota nel settore come caso esemplare per quantità e qualità dei servizi offerti e per l'innovatività dimostrata che ha anticipato in più occasioni il legislatore.

2.3. La raccolta dei dati e la validazione

Seguendo una metodologia consolidata²², sono stati combinati diversi metodi di raccolta dati per garantire la triangolazione necessaria²³.

Una volta individuate le aziende oggetto di approfondimento, si è proceduto alla raccolta di materiale d'archivio disponibile da fonti pubbliche come i siti aziendali, i siti di autorità di regolazione, banche dati come la Banca dati AIDA.

Tale materiale, preliminarmente raccolto, è stato utilizzato sia per familiarizzare con il settore e il contesto aziendale, sia per triangolare le informazioni ottenute attraverso le interviste sia, ancora, per realizzare le interpretazioni emergenti dalle interviste.

Oltre alla raccolta di materiale d'archivio, sono state realizzate 21 interviste con 8 esperti nazionali e internazionali come dirigenti d'azienda, funzionari di autorità di regolazione, direttori di associazioni, funzionari pubblici, nonché con 20 direttori, manager, ex manager, sindaci e assessori attuali e passati di comuni soci e non, dirigenti di autorità d'ambito locali delle quattro aziende selezionate.

I 28 intervistati sono stati individuati tenendo conto del loro ruolo, dell'esperienza maturata e di altri criteri emergenti durante l'analisi del materiale d'archivio o le prime interviste.

Le interviste semi-strutturate sono il metodo di raccolta dati preferito quando l'obiettivo del ricercatore è comprendere meglio la prospettiva e il punto di vista del singolo partecipante piuttosto che avere una comprensione generalizzata di un fenomeno²⁴; inoltre, tali interviste permettono agli intervistati di esprimere i loro punti di vista usando liberamente le proprie parole.

La tabella che segue riepiloga le fonti di dati utilizzate e l'utilizzo che ne è stato fatto.

²² Eisenhardt, K.M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, 14(4), 532-550; Gehman, J., Glaser, V.L., Eisenhardt, K.M., Gioia, D., Langley, A., & Corley, K.G. (2018). Finding theory–method fit: A comparison of three qualitative approaches to theory building. *Journal of management inquiry*, 27(3), 284-300.

²³ Eisenhardt, K.M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, 14(4), 532-550.

²⁴ Adeoye-Olatunde, O.A., & Olenik, N.L. (2021). Research and scholarly methods: Semi-structured interviews. *Journal of the american college of clinical pharmacy*, 4(10), 1358-1367.

Tab. 2.3.1. – Fonti di dati e utilizzo

<i>Fonte di dati</i>	<i>Tipi di dati</i>	<i>Uso nell'analisi</i>
Materiale d'archivio	Documenti relativi all'azienda: Bilanci, Bilanci di sostenibilità, Statuti, Organigrammi, Presentazioni aziendali, Libri celebrativi	Familiarizzare con il settore e il contesto aziendale Triangolare interpretazioni che emergono dalle interviste
Conversazioni informali/formali con esperti	350 minuti a 8 informatori Conversazioni formali/informali con esperti nazionali e internazionali come dirigenti d'azienda, autorità di regolazione locali, direttori di associazioni, funzionari pubblici, che vanno da brevi scambi a colloqui più lunghi	Triangolare interpretazioni che emergono dalle interviste Familiarizzare con i settori dei servizi pubblici, discutere le intuizioni dall'osservazione, chiarire le incertezze e supportare l'interpretazione emergente
Interviste e visite in situ	1.070 minuti a 20 direttori, manager, ex manager, sindaci e assessori di comuni soci e non, regolatori locali, stakeholder rilevanti	Familiarizzare con il contesto organizzativo Ottenere i resoconti degli informatori, per migliorare la comprensione dell'azienda, della sua storia, dei progetti sviluppati, dei modelli di business, della corporate governance, degli stakeholder, delle performance

Le interviste sono state nella gran parte dei casi videoregistrate e il loro contenuto è stato trascritto. In alcuni casi gli intervistati hanno preferito mantenere l'anonimato per ragioni personali, ma le interviste sono state comunque registrate per conservarne i contenuti e fare le successive elaborazioni. I ricercatori hanno anche visitato le aziende sia per realizzare alcune interviste (Contarina) sia per partecipare a eventi aziendali (Padania Acque), nonché le città in cui si svolgono i servizi pubblici investigati (Cagliari e Perugia).

Per ciascun caso, sono state realizzate almeno 3 interviste a esponenti aziendali in carica o che hanno lasciato l'azienda ma hanno avuto ruoli cruciali e a stakeholder rilevanti. Gli intervistati hanno spesso segnalato ulteriore materiale d'archivio di potenziale interesse e fornito documentazione interna o pubblica, come ad esempio dei volumi sulla storia aziendale scritti in occasione di anniversari importanti (Padania Acque e CTM).

La serie di interviste si è conclusa quando si è raggiunta la cosiddetta "saturazione teorica"²⁵, grazie alla triangolazione fra dati d'archivio,

²⁵ Glaser B.G., Strauss A.L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine Publishing Company, Chicago

conversazioni formali/informali con esperti e interviste con esponenti aziendali.

Le informazioni e i dati raccolti sono stati utilizzati per scrivere i casi riportati nei capitoli seguenti. Una bozza degli stessi è stata inviata agli intervistati delle quattro aziende per verificare, correggere o aggiungere eventuali informazioni rilevanti e fornire ulteriori spunti trascurati durante la prima lettura e scrittura dei casi. Inoltre le bozze dei casi sono state condivise fra tutti i membri del gruppo di ricerca per dividerne i contenuti e discuterne insieme.

2.4. La descrizione dei casi e l'analisi trasversale dei dati

Nei capitoli seguenti sono riportati i quattro casi realizzati utilizzando i dati e le informazioni disponibili. Per tutti e quattro sono stati analizzati i medesimi elementi, partendo dalla storia aziendale con le principali tappe dello sviluppo, passando poi alla descrizione del modello di business, alle caratteristiche della corporate governance (azionariato, organi di vertice, altri attori chiave della corporate governance), alla managerializzazione, ai rapporti con gli stakeholder rilevanti e infine approfondendo le performance economiche, ambientali e sociali considerando alcuni indicatori in parte comuni e in parte tipici dei diversi settori analizzati.

Dopo aver raccolto i dati, è stata applicata la nota “Gioia Methodology” che prende il nome dallo studioso che per primo l’ha utilizzata (Denny Gioia)²⁶.

Per l’analisi, come dati primari sono state utilizzate le trascrizioni delle interviste fatte ai diversi esponenti e stakeholder selezionati, mentre i materiali d’archivio, gli appunti presi durante gli incontri e le interviste a esperti e *key informant* sono stati utilizzati per supportare e perfezionare l’interpretazione dei risultati emergenti e per guidare l’integrazione dei risultati in un quadro generale.

La Gioia Methodology prevede infatti di identificare e codificare, innanzitutto, i dati ricavati direttamente dagli intervistati (*1st-order codes*), che vengono poi messi in relazione con i temi basati sulle percezioni dei ricercatori (*2nd-order codes*).

Il processo è stato in una certa misura ricorsivo, poiché, come già anticipato, la prima bozza dei casi è stata sottoposta agli intervistati per discutere la nostra interpretazione delle interviste. Inoltre alcuni esponenti aziendali

²⁶ Gioia, D.A., & Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation. *Strategic management journal*, 12(6), 433-448; Gioia, D.A., Corley, K.G., & Hamilton, A.L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational research methods*, 16(1), 15-31; Magnani, G., & Gioia, D. (2023). Using the Gioia Methodology in international business and entrepreneurship research. *International Business Review*, 32(2), 102097.

sono stati intervistati più volte, per raffinare le informazioni ricevute o approfondire nuovi temi emergenti.

2.5. Le aziende selezionate: alcuni dati di sintesi

Le aziende selezionate hanno alcuni tratti comuni ed alcune diversità evidenti, riassunte nella Tabella 2.5.1. Padania Acque e Contarina hanno un affidamento in house da parte dei comuni soci, mentre CTM ha un contratto di servizio con la Regione Sardegna e AFAS è un'azienda speciale di servizi.

Tab. 2.5.1. – Alcune caratteristiche delle aziende selezionate

	<i>Idrico</i>	<i>Rifiuti</i>	<i>Trasporto</i>	<i>Farmacie</i>
	Padania Acque	Contarina	CTM	AFAS
Forma giuridica	Spa	Spa	Spa	Azienda speciale
Affidamento	In house	In house	Contratto di servizio	Azienda di servizi
Regolatore nazionale	ARERA	ARERA	ART	Nessuno
Comuni serviti	113	49	17	4
Numero membri del consiglio di amministrazione	5	5	3	3
Numero donne nel consiglio di amministrazione	2	2	1	1
Presenza di un direttore generale	sì	sì	sì	sì
Amministratore delegato (AD)	sì	no	no	sì
Anno di avvio della carriera in azienda dell'AD	2009	-	-	-
Direttore generale (DG)	sì	sì	sì	sì
Anno di avvio della carriera in azienda dell'DG	2019	2005	2000	2000

Il servizio pubblico è offerto a un numero molto differente di comuni, che spaziano dai 113 di Padania Acque ai 4 di AFAS, che in realtà è un'azienda speciale del solo Comune di Perugia ma gestisce farmacie anche in altri tre comuni umbri.

Dal punto di vista della corporate governance, le aziende hanno tutte un consiglio di amministrazione e un direttore generale. In tutte è presente una figura manageriale “stabile”, il direttore generale in Contarina, CTM e AFAS

e l'amministratore delegato in Padania Acque. Questa figura è infatti presente nel management aziendale da almeno 15 anni ed in due casi da 24 anni.

Da un punto di vista dimensionale, considerando i dati economico-finanziari disponibili, le quattro aziende hanno registrato, in base ai dati relativi all'ultimo anno disponibile, un fatturato che varia tra i 25 milioni di A.Fa.S. e i 93 milioni di euro di Contarina. Tranne il caso di A.Fa.S., tutte non hanno distribuito utili sotto forma di dividendi ma hanno realizzato autofinanziamento per realizzare ingenti investimenti, che arrivano sino a 30 milioni nel caso di Padania Acque. A.Fa.S., in quanto azienda strumentale del Comune di Perugia, ha destinato gli utili all'ente locale.

Tab. 2.5.2. – Alcuni indicatori economico-finanziari delle aziende selezionate

<i>Dati in migliaia di euro</i>	<i>Idrico Padania Acque 2022</i>	<i>Rifiuti Contarina 2022</i>	<i>Trasporto CTM 2022</i>	<i>Farmacie A.Fa.S. 2022</i>
Ricavi delle vendite	56.071	93.032	50.469	25.112
EBITDA	26.916	9.630	6.805	1.523
Utile Netto	4.358	77	2.071	630
Totale Attività	321.541	111.264	95.693	10.640
Patrimonio Netto	80.751	21.554	56.886	1.718
Posizione finanziaria netta	123.697	22.350	-12.442	-3.625
Investimenti (materiali)	19.095	16.810	13.045	152
EBITDA/Vendite (%)	38,18	9,55	10,93	6,05
Redditività delle vendite (ROS) (%)	17,18	-0,11	2,35	4,71
Redditività del totale attivo (ROA) (%)	3,77	-0,10	1,53	11,14
Redditività del capitale proprio (ROE) (%)	5,40	0,36	3,64	36,65
Debt/Equity ratio	1,81	1,67	0,12	0,00
Rotaz. cap. investito (volte)	0,17	0,84	0,53	2,36
Dipendenti	182	706	779	123

Fonte: Banca dati Aida.

Il numero di dipendenti è variabile tra il massimo di CTM e Contarina che superano i 700 dipendenti ciascuna e il minimo, compreso fra 100 e 200 dipendenti, di Padania Acque e A.Fa.S.

3.

L'EVOLUZIONE NORMATIVA IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI IN ITALIA*

3.1. L'evoluzione normativa

In Italia, il quadro normativo in materia di servizi pubblici locali è, come noto, disaggregato e complesso: nel corso degli anni, la disciplina dei servizi pubblici locali è stata oggetto di una iperproduzione legislativa, con interventi non omogenei tra loro, molti dei quali realizzati attraverso decretazione d'urgenza, dovuti anche alla necessità di armonizzare la normativa nazionale con i principi dell'ordinamento UE, di un'abrogazione referendaria, nonché di una consistente attività ermeneutica da parte della giurisprudenza, anche costituzionale.

L'inquadramento giuridico dei servizi pubblici locali parte dai tempi di Giolitti e giunge fino all'emanazione del D.lgs. 201/2022, che ha riordinato in ultimo la materia. In oltre un secolo sono stati numerosi gli interventi del legislatore in una sorta di pendolo tra momenti in cui si è privilegiata la municipalizzazione a quelli in cui è prevalso l'orientamento privatistico.

D'altronde il sistema delle partecipazioni pubbliche riveste un ruolo cruciale per la vita economica del Paese, quale volano di crescita e di occupazione¹. Al fine di disciplinare in modo specifico il sistema complessivo delle partecipazioni pubbliche, alle norme di diritto comune si affianca un apposito corpo normativo che introduce un insieme mirato di vincoli volti ad assicurare il perseguimento di obiettivi generali di finanza pubblica.

La natura pubblica delle risorse impiegate, infatti, è alla base dei reiterati interventi normativi, finalizzati, da un lato, a salvaguardare le finanze pubbliche – inevitabilmente pregiudicate dall'impatto negativo che le perdite subite dagli organismi partecipati sono suscettibili di produrre, in via diretta, sui bilanci dell'ente partecipante e, in via mediata, sulla collettività della quale

* Questo capitolo è stato scritto da Giovanni Giaretti.

¹ Romano G. (2022), *La gestione dei servizi pubblici*, FrancoAngeli, Milano, pp. 41 e ss.

l'ente è elemento esponenziale – e dall'altro, ad assicurare la tutela della concorrenza e del mercato.

Il fenomeno del ricorso allo strumento societario da parte di soggetti pubblici si è diffuso a livello nazionale, coinvolgendo maggiormente il comparto delle Autonomie locali. Oggi il settore delle partecipate pubbliche ha dimensioni significative sia in termini di valore aggiunto che di occupati e l'efficienza di tale comparto dell'economia incide non solo sulla finanza pubblica, ma anche sulla qualità dei servizi offerti e, dunque, sulle imprese che utilizzano i servizi in questione come input produttivo.

La “Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali – Comuni, Province e Città metropolitane esercizi 2021-2023” della Corte dei Conti², indica che nel 2021 le unità economiche partecipate dal settore pubblico sono state 7.808 impiegando 924.892 addetti³.

Nel 2021, complessivamente, al netto delle attività finanziarie e assicurative, le imprese a controllo pubblico hanno generato oltre 60 miliardi di valore aggiunto (l'8,3% di quello prodotto dal settore dell'Industria e dei Servizi) con una crescita del 14,1% rispetto al 2020.

Il valore aggiunto per addetto sale a 107.417 euro (94.916 nel 2020 e 104.681 nel 2019), valore fortemente influenzato dal settore Estrattivo e della Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata, in cui si concentrano le grandi aziende di Stato. Al netto di tali settori, la produttività delle controllate pubbliche diminuisce fino a 71.598 euro.

Rispetto al totale complessivo delle società di capitali, nelle società a controllo pubblico il costo del lavoro rappresenta il 7,5% (con un valore medio per dipendente di 55.212 euro) e la retribuzione lorda rappresenta il 7,4% (valore medio per dipendente pari a 38.897 euro).

² Delibera n. 13/SEZAUT/2024/FRG.

³ Rispetto al 2020 si registra un'ulteriore riduzione (continua dal 2012) del 2,0% in termini di unità mentre gli addetti aumentano dell'1,8%. Delle 7.808 unità economiche a partecipazione pubblica, 5.697 sono imprese attive operanti nel settore dell'Industria e dei Servizi. La dimensione media delle 5.697 partecipate attive nei settori di mercato dell'Industria e dei Servizi è di 156 addetti, valore che sale a 420 per le società per azioni. Le imprese partecipate che si costituiscono con forma giuridica di società per azioni rappresentano la quota più rilevante in termini di addetti (83,8%; 31,0% in termini di unità), mentre sono più rappresentative in termini di numero di unità economiche quelle organizzate in società a responsabilità limitata (44,8%); seguono i Consorzi di diritto privato e altre forme di cooperazione tra imprese (con il 18,2% in termini di unità e il 2,9% in termini di addetti), le Società cooperative (3,5% in termini di unità e 1,9% di addetti), il rimanente 2,5% include Aziende speciali, Aziende pubbliche di servizi, Autorità indipendenti ed Enti pubblici economici (1,5% di addetti). Il 61,7% delle imprese attive è partecipato da soggetti pubblici per una quota di partecipazione superiore al 50% (condizione che le definisce “controllate”), con un peso in termini di addetti pari al 66,2%. Le imprese partecipate con quota inferiore al 20%, sono il 24,1% in termini di unità e il 29,5% in termini di addetti; infine, il 14,1% è partecipato per una quota di capitale compresa tra il 20% e il 50% (4,3% in termini di addetti).

La riduzione del numero delle partecipate può essere ricondotta agli interventi legislativi che, nel tempo, hanno perseguito l'obiettivo di razionalizzazione di tale comparto. In particolare, l'adozione del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica) ha dato una forte spinta a tale processo, riconducendo, per la prima volta, in un unico quadro normativo la disciplina delle società pubbliche, al fine di assicurare – tra gli altri – i principi di tutela e promozione della concorrenza. Tale riduzione ha coinvolto soprattutto società di dimensioni ridotte (una su due aveva meno di cinque addetti e oltre un quarto era senza addetti) e caratterizzate da gestioni in perdita (in circa la metà dei casi si trattava di imprese con risultati d'esercizio negativi). Al 2018, le società che avrebbero dovuto essere dismesse e che, al contrario, risultavano ancora partecipate erano prevalentemente società controllate dal pubblico, localizzate nel Mezzogiorno, con enti locali (soprattutto comuni) come soci di maggioranza relativa e con una più elevata rappresentanza di politici nei consigli di amministrazione⁴. A ciò si aggiunga che le società pubbliche in Italia si sono caratterizzate spesso per l'inefficienza delle loro gestioni, con un impatto negativo sulla finanza pubblica e sulla qualità dei servizi offerti, costituendo al tempo stesso un ostacolo alla concorrenza in quei settori in cui è possibile un confronto competitivo per lo svolgimento delle stesse attività.

Come anticipato, la prima disciplina dei servizi pubblici locali risale alla L. 29 marzo 1903, n. 103 (conosciuta come legge Giolitti). Con tale normativa veniva stabilito che i servizi pubblici locali venissero gestiti attraverso due modalità: la gestione in economia e quella a mezzo di aziende speciali.

La municipalizzazione si collocava nel programma di decentramento amministrativo di cui Giolitti era sostenitore e corrispondeva a una esigenza di ammodernamento resa evidente dal processo di industrializzazione e dai movimenti migratori ad esso connessi.

Con il R.D. 5 ottobre 1925, n. 2578 venne prevista l'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e anche delle Province nell'ottica di definire un ambito territoriale di erogazione del servizio pubblico più ampio, invitando ad associarsi, per costituire dei consorzi in modo da arrivare ad una erogazione economica del servizio.

Occorre attendere fino al 1990 con l'emanazione della Legge 142, affinché il legislatore repubblicano introduca la prima riforma del sistema, poi trasfusa nel Titolo V del D.lgs. n. 267/2000: "Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti locali". Il nuovo paradigma abbandona la visione prevalentemente pubblicistica del servizio pubblico per passare a quattro modalità organizzative:

⁴ Roma, G., & Mocetti, S. (2020). Da 8.000 a 1.000?: razionalizzazione e governance delle società pubbliche. *Economia pubblica: XLVII*, 3, 2020, 7-44, p. 17.

- a) la gestione in economia;
- b) l'azienda speciale dotata di autonomia operativa, gestionale, contabile e statutaria;
- c) la società mista a capitale pubblico-privato con partecipazione pubblica locale di maggioranza;
- d) la concessione a terzi, provvedimento fiduciario che consente l'affidamento diretto senza l'espletamento di una gara, ritenuta ammissibile in presenza di ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale.

Tale assetto però all'inizio degli anni 2000 divenne inconciliabile con la tutela della concorrenza del diritto europeo, tanto da richiedere molteplici interventi normativi tendenti a ridisegnare le regole di affidamento e gestione dei servizi pubblici per creare un sistema più efficace, economico e di qualità, nel rispetto della tutela della concorrenza.

Numerosi interventi normativi hanno investito la disciplina dei "servizi pubblici locali a rilevanza economica", che si sono sostanzialmente stabilizzati con la Sentenza Corte Costituzionale 20 luglio 2012, n. 199, alla quale si è conformata la giurisprudenza successiva, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, del D.L. n. 138/11, come convertito con Legge n. 144/11, affermando che i "servizi pubblici locali di rilevanza economica" possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. "partenariato pubblico privato" (ossia per mezzo di una Società mista e quindi con una "gara a doppio oggetto" per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l'affidamento diretto in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla Società affidataria) analogo (a quello che l'Ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'Ente o gli Enti che la controllano

Nell'intento di ricondurre a unità il frammentario ed eterogeneo quadro normativo delle società a partecipazione pubblica, dotandole di una disciplina ad hoc, il legislatore, con il D.lgs. n. 175/2016 operava un riordino strutturale del settore delle partecipate, da attuare mediante la "razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche" e l'introduzione, nella prospettiva del superamento dei regimi transitori esistenti, di un regime normativo improntato ai criteri della chiarezza, della semplificazione normativa e dell'organicità.

Il 19 marzo 2021 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con la segnalazione AS1730, ha presentato le proprie "Proposte di riforma

concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – Anno 2021”⁵. L’Autorità nella propria segnalazione, muovendo da alcune considerazioni generali, indicava la necessità che le decisioni di politica economica e l’intervento pubblico siano disegnati nella piena consapevolezza degli effetti sulla concorrenza, soprattutto degli effetti di medio periodo che possono pregiudicare il recupero di produttività del sistema economico e le possibilità di crescita. Secondo l’Autorità la concorrenza, infatti, promuove la produttività e la creazione di posti di lavoro: induce le imprese a essere più produttive e innovative; favorisce una migliore allocazione delle risorse tra le attività economiche; consente alle imprese più innovative ed efficienti di entrare nel mercato e crescere. Un ruolo cruciale nella ripresa del Paese può essere svolto dalla modernizzazione e semplificazione della Pubblica Amministrazione. Un’amministrazione pubblica efficiente e una regolazione semplice e trasparente costituiscono una preconditione essenziale per lo sviluppo competitivo dell’economia italiana in termini d’innovazione e di crescita. Posto tale scenario, l’Autorità ha ritenuto indispensabile l’introduzione di un Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali di interesse economico generale, volto a fornire agli operatori del settore regole chiare e certe per assicurare la gestione efficiente di tali servizi.

L’approdo di tale osservazioni era il già citato D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”, il cui art. 2, comma 1, lett. c) definisce i servizi di interesse economico generale di livello locale o servizi pubblici locali di rilevanza economica come i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell’ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.

3.2. L’autoproduzione della Pubblica Amministrazione

“Ci si rivolge all’esterno solo quando non si è ben in grado di provvedere da soli: nessuno, ragionevolmente, si rivolge ad altri quando è in grado di provvedere, e meglio, da solo”. Con queste parole il Consiglio di Stato con l’ordinanza n. 138 del 7.1.2019 rimetteva alla Corte di Giustizia dell’Unione

⁵ Lo strumento della Legge annuale, previsto dall’art. 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), è stato in passato adottato solo nel 2017 (l. 124/2017).

Europea la non conformità di alcuni articoli del Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. n. 50/2016) allora vigente e del “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” (L. n. 175 del 2016) con le direttive europee sugli appalti pubblici del 2014. All’epoca, sia il Codice che il Testo Unico erano la declinazione nell’ordinamento nazionale della Direttiva 2014/24/UE, inserendosi in un restrittivo orientamento ultradecennale dell’ordinamento italiano in tema di affidamenti in house.

L’affidamento in house in particolare è una modalità di gestione del servizio pubblico locale di rilevanza economica per mezzo del quale la pubblica amministrazione affida l’erogazione dei servizi pubblici ad una propria struttura, senza ricorrere a terzi tramite gara e dunque al mercato.

L’affidamento diretto in house costituisce quindi una delle forme di gestione dei “servizi pubblici locali”, con la conseguenza che la decisione di un Ente in ordine alla concreta gestione dei “servizi pubblici locali”, ivi compresa quella di avvalersi dell’affidamento diretto in house (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), rappresenta il frutto di una scelta che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano, vale a dire:

- valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;
- individuazione del modello più efficiente ed economico;
- adeguata istruttoria e motivazione.

La nozione di “in house providing” individua una forma di delegazione interorganica, con cui una persona giuridica di diritto privato o pubblico agisce come un organo dell’Amministrazione comunale; le condizioni idonee a determinare tale condizione sono:

- partecipazione pubblica nella persona giuridica controllata: non deve esserci alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto, previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitino un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
- “controllo analogo”: l’amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- destinazione prevalente dell’attività a favore dell’Ente affidante: oltre l’80 per cento delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’am-

ministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi.

Le Direttive 26 febbraio 2014 nn. 24/2014/UE e 23/2014/UE (rispettivamente “sugli appalti” e “sull’aggiudicazione dei contratti di concessione”) sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione il 28 marzo 2014 e sono entrate in vigore il 17 aprile 2014. Gli Stati membri erano tenuti a recepirle entro il termine del 17 aprile 2016. Va sottolineato come la Direttiva 2014/24/UE ricorda che *“nessuna disposizione d’essa obbliga gli Stati Membri ad attivare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della predetta direttiva”*.

Dalla lettura del Paragrafo 1, sia dell’art. 12 della Direttiva “sugli appalti”, sia dell’art. 17 della Direttiva “sull’aggiudicazione dei contratti di concessione”, si evince che affinché una persona giuridica (di diritto pubblico o di diritto privato) possa ricevere in affidamento diretto – cioè senza gara ad evidenza pubblica – la gestione di un servizio pubblico locale (o anche strumentale), occorre che quest’ultima eserciti sulla prima entità un controllo analogo a quello che svolge sui propri servizi. Inoltre, i compiti affidati senza gara alla persona giuridica devono coprire almeno l’80% delle sue attività. Altra condizione richiesta per evitare l’applicazione delle regole concorrenziali è quella per cui nella persona giuridica affidataria non vi deve essere *“... alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazioni di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali in conformità dei trattati, che non esercitano un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata”*.

L’ordinamento italiano ha recepito le direttive nel “Codice degli Appalti”, prima con il D.lgs. n. 50/2016 ed attualmente con il D.lgs. 36/2023.

Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici prevede all’art. 7 comma 2 del D.lgs. 36/2023 che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 (principio del risultato, principio della fiducia, principio dell’accesso al mercato). Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei

vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici⁶.

Tale normativa di settore si integra con il D.lgs. n. 201 del 2022 per cui è fatto obbligo agli enti locali che hanno istituito il servizio pubblico locale di procedere a presentare, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, una relazione sulla sussistenza dei requisiti previsti dal diritto europeo per la forma di affidamento prescelta, dove sono anche illustrati gli obblighi di servizio pubblico, le eventuali compensazioni economiche e i relativi criteri di calcolo (articoli 14 e 17).

La deliberazione di affidamento del servizio, se di importo superiore alla soglia di rilevanza europea⁷, deve motivare i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house (articolo 17, comma 2).

Per quanto attiene la definizione di società in house, è rilevante, inoltre, quanto disposto dall'art. 16 del D.lgs. 175/2017 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", in attuazione dell'art. 18 della Legge n. 124/15 (C.d. "Legge Madia"). Letteralmente, il comma 1 dell'art. 16, riprende le definizioni di cui alle Direttive comunitarie citate, stabilendo che nelle società a controllo pubblico titolari di contratti pubblici ricevuti in affidamento diretto, sulle quali l'Amministrazione pubblica o le Amministrazioni pubbliche esercitano un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi, non vi è partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prevista da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

L'articolo 192, comma 2, dell'abrogato Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. n. 50 del 2016) imponeva che l'affidamento in house di servizi disponibili sul mercato fosse assoggettato a una duplice condizione:

- obbligo di motivare le scelte che hanno comportato l'esclusione del ricorso al mercato. Tale condizione muoveva dal ritenuto carattere secondario e residuale dell'affidamento in house, che appariva poter essere legittimamente disposto soltanto in caso di, sostanzialmente, dimostrato fal-

⁶ La giurisprudenza ha considerato strumentali quelle attività rivolte verso la pubblica amministrazione e non nei confronti degli utenti del servizio. In tal senso, ad es. il TAR Toscana nella sentenza n. 377/2011 ha ritenuto che la riscossione dei tributi è un'attività strumentale, come più volte affermato dall'Antitrust.

⁷ Art. 14, D.lgs. 36/2023, soglie comunitarie nei settori ordinari attualmente individuate in: per Lavori 5.382.000 Euro, per Servizi e Forniture 140.000 Euro, per concessioni 5.382.000, per servizi sociali e assimilati 750.000 Euro.

limento del mercato rilevante a causa di prevedibili mancanze in ordine a obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche;

- obbligo di indicare gli specifici benefici per la collettività connessi all'opzione per l'affidamento in house (dimostrazione che non sarà invece necessario fornire in caso di altre forme di affidamento, con particolare riguardo all'affidamento tramite gare di appalto).

D'altronde il restrittivo orientamento evidenziato dalla normativa italiana del 2016 si colloca in continuità con orientamenti analoghi manifestati dall'ordinamento fin dal 2008⁸.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha in passato ribadito con ulteriori pronunce che l'affidamento in regime di delegazione interorganica costituisce “*un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica*” (Corte Cost., 20 marzo 2013, n. 46).

È sorprendente tuttavia che tale indirizzo non trovi riferimento nella normativa europea, in quanto la direttiva 2014/23/UE riconosce la potestà di autoproduzione da parte della Pubblica Amministrazione, evidenziando che non vi è un obbligo di rivolgersi all'esterno per la prestazione di servizi pubblici locali, come previsto dal Considerando n. 5: “È opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva”.

Anzi, emerge che il ricorso all'in house (e dunque all'autoproduzione) sia un vero e proprio diritto, non solo degli Stati membri ma delle stesse autorità pubbliche, come previsto dall'art. 2 della direttiva 2014/23/UE, significativamente rubricato ‘Principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche’: “*La presente direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici. Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in*

⁸ Si ricordi che con la Sentenza 17 novembre 2010, n. 325, la Corte costituzionale ha riconosciuto alla legge di poter prevedere “limitazioni dell'affidamento diretto più estese di quelle comunitarie” (per restringere ulteriormente le eccezioni alla regola della gara ad evidenza pubblica, per le quali il diritto dell'UE avrebbe solo previsto un minimo inderogabile).

cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni”.

Pertanto con la disposizione comunitaria si riconosce la libertà alle autorità pubbliche di scegliere le modalità di prestazione dei servizi pubblici locali, stabilendo una posizione di parità tra l’opzione di avvalersi delle proprie risorse e quella di conferire lo svolgimento ad operatori economici esterni, ossia di avvalersi del mercato.

Non vi è pertanto alcuna posizione ancillare della scelta del soggetto in house rispetto all’altra opzione. Anzi, il Consiglio di Stato, nella già citata ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia della UE, evidenzia che l’opzione di ricorrere all’autoproduzione rappresenta un prius logico rispetto a quello di ricorrere al mercato.

Anche un recente intervento della Corte Costituzionale (Sent. n. 131/2020) ha riconosciuto la funzione attiva e sociale della Pubblica Amministrazione per cui: *“...lo stesso diritto dell’Unione – anche secondo le recenti direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché in base alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare Corte di giustizia dell’Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia dell’Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà) – mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)”.*

Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. 36/2023), codificando il principio dell’autoproduzione nell’art. 7, *“... determina un maggiore allineamento del diritto nazionale all’ordinamento dell’Unione, che pone l’autoproduzione e l’esternalizzazione su un piano di tendenziale parità, così superando l’opzione fortemente restrittiva del d.lgs. n.50/2016, sulla quale si erano appuntati i dubbi di compatibilità comunitaria di cui all’ordinanza n. 138 del 7 gennaio 2019 della Quinta Sezione del Consiglio di Stato...”*⁹.

Significativamente, la relazione di accompagnamento del nuovo Codice dei Contratti Pubblici argomenta come l’art. 7 sia coordinato con il pa-

⁹ Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici”, Relazione agli articoli e agli allegati, Consiglio di Stato, 7.12.2022, Roma, p. 20.

norama europeo: *“La disposizione è in linea con quanto previsto in altri Stati membri dell’U.E. Ad esempio, nell’ordinamento francese, l’art. 1 del Code della commande publique sancisce: “Les acheteurs et les autorités concédantes choisissent librement, pour répondre à leurs besoins, d’utiliser leurs propres moyens ou d’avoir recours à un contrat de la commande publique”*¹⁰.

E che ci si trovi di fronte ad un nuovo paradigma è dato dalla considerazione, contenuta nella stessa relazione, per cui: *“La disposizione dell’art. 7 si ricollega ai principi della fiducia e del risultato, che orienta la scelta dell’Amministrazione anche nella scelta tra mercato e autoproduzione, così recuperando, in coerenza anche con alcune indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza n. 131/2020) l’“amministrazione del fare”, per troppo tempo sacrificata in base a visioni nazionali prive di fondamento unionale, a favore di un’amministrazione che si limita, con l’obbligo di esternalizzazione, a “far fare agli altri”*¹¹.

Ancora più fondamentale diventa pertanto il richiamo al principio della fiducia (codificato dall’art.2 del “nuovo” Codice dei Contratti Pubblici): *“E ancora in coerenza con il principio della fiducia di cui all’art. 2, si è però semplificata la motivazione attraverso la previsione secondo cui, in caso di prestazioni strumentali, l’affidamento in house si intende sufficientemente motivato qualora l’amministrazione dia conto dei vantaggi in termini di economicità, celerità e perseguimento degli interessi strategici. In via generale, viene escluso l’obbligo di dimostrare la situazione di “fallimento del mercato” e di esporre le ragioni che giustificano il ricorso all’istituto, mentre rimane la valutazione della congruità economica dell’offerta”*¹². Quindi la scelta della gestione “interna” alla Pubblica Amministrazione non è più residuale per tutti quei casi in cui il mercato ha fallito, bensì diventa strategicamente paritaria.

Si comprende pertanto la portata quasi rivoluzionaria del nuovo art. 7 del Codice dei Contratti Pubblici: codificazione del potere di autoproduzione da parte della Pubblica Amministrazione, quale momento autonomo e non più ancillare al fallimento del mercato.

Pertanto oggi la prima scelta che viene demandata alle Amministrazioni è di optare fra il regime di autoproduzione e quello di esternalizzazione (modelli che appaiono collocati dall’ordinamento dell’UE su un piano di equiordinazione) e, solo se si sia optato per il secondo di tali modelli, incomberà sull’amministrazione l’obbligo di operare nel pieno rispetto dell’ulteriore principio della massima concorrenzialità fra gli operatori di mercato.

¹⁰ Cit. pp. 20-21.

¹¹ Cit. p. 21.

¹² Cit. p. 21.

3.3. Il cambio di paradigma nella giurisprudenza del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, sez. V, 26 gennaio 2024, n. 843)

Per la giurisprudenza comunitaria¹³ l'in house providing non rappresenta un'eccezione residuale, ma una normale opzione di base, al pari dell'affidamento a terzi tramite mercato, cioè tramite gara. Il che non è altro che la declinazione di elementari esigenze di efficienza, per cui ci si rivolge all'esterno solo quando non si è ben in grado di provvedere da soli: nessuno, ragionevolmente, si rivolge ad altri quando è in grado di provvedere, e meglio, da solo.

Una recente sentenza del Consiglio di Stato (sez. V, 26 gennaio 2024, n. 843) evidenzia che mentre l'outsourcing riguarda la mera gestione (seppure ad ampio raggio di azione), nel modello in house si assiste ad una visione più strategica ed integrata, in quanto un unico soggetto programma in stretta integrazione con l'Ente e gestisce, per poi correggere e riprogrammare (sempre in coordinamento con l'Ente Locale) sulla base delle pregresse esperienze di gestione (c.d. modello PPBs ossia planning, programming and budgeting system).

Come espresso nella citata sentenza: *“Tale modello di sviluppo ed azione garantisce un adeguamento continuo anche alle esigenze della collettività. Un modello in altre parole maggiormente integrato, in termini di circuito virtuoso, tra fase di pianificazione e programmazione, da un lato, e fase di gestione, dall'altro lato, che nel caso di outsourcing non esisterebbe in quanto in questi casi si registra una netta cesura tra Pubblica Amministrazione (che pianifica e programma) e singoli operatori scelti con gara e deputati alla gestione in senso stretto.*

Ora queste fasi (pianificazione e gestione) vengono ad integrarsi garantendo maggiore semplificazione di intervento in caso di revisione degli obiettivi, e ciò sulla base dei più efficienti modelli di controllo direzionale.

Secondo tale modello (c.d. processo di controllo direzionale), infatti, dopo la pianificazione strategica e la programmazione degli obiettivi si innesta la fase di esecuzione e svolgimento delle singole attività. Queste attività vengono poi sottoposte a misurazione (come da previsione contrattuale), aprendosi la delicata fase di reporting e valutazione che potrebbe dare distintamente luogo ad azioni correttive sulla gestione in senso stretto oppure ad una revisione della programmazione (o del budget) se non addirittura ad

¹³ Si ricordi che per la Corte di giustizia UE (sez. IX, 6 febbraio 2020, da C-89/19 a C-91/19), anche in presenza di un principio di libera amministrazione circa le modalità di svolgimento di un servizio (ossia se in outsourcing oppure direttamente o in house) nulla osta a che uno Stato membro condizioni il ricorso al modello in house “alla dimostrazione dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna”. Vantaggi che vanno espressi in termini di “qualità dei servizi forniti”

una modificazione delle strategie e della connessa pianificazione ‘a monte’ di tutto il processo.

Il modello appena descritto è stato anche definito con l’acronimo PPBs (planning, programming and budgeting system) ed è alla base dello studio e degli approfondimenti che hanno da sempre riguardato i controlli di efficienza e di efficacia nelle pubbliche amministrazioni, soprattutto quelle maggiormente orientate verso modelli di organizzazione più flessibili ed aziendalistici ma, pur sempre, senza finalità di reddito.

E ciò per garantire ovviamente il controllo di efficacia (capacità di realizzare gli obiettivi) e di efficienza (aumento di produttività a parità di risorse oppure mantenimento dello stesso livello di produttività con minori risorse) nonché quello di economicità (sintesi di efficacia e di efficienza ossia capacità di realizzare gli obiettivi prefissati in condizioni di massima efficienza operativa)”.

Si passa in questo modo da una “gestione per adempimenti”, derivante da un rapporto di natura strettamente contrattuale, ad una più virtuosa “gestione per obiettivi” (management by objectives, MBO), derivante da un rapporto di natura invece interorganica (connaturata al modello in house) e destinata, giocoforza, ad assicurare più elevati livelli di efficienza ed efficacia operativa. Dunque, non ci si limiterebbe a semplici “poteri di controllo e di intervento più elevati”, trattandosi piuttosto di un livello di controllo e di intervento efficace e collaborativo, ossia prevalentemente diretto a correggere in modo alquanto flessibile l’attività gestionale in funzione della finalità complessiva generale, nonché della eventuale rimodulazione degli obiettivi.

Pregnanti le considerazioni del Consiglio di Stato: *“Non si tratterebbe, in altre parole, di un ‘controllo più pregnante’ fine a sé stesso ma, piuttosto, di un efficace controllo direzionale che sviluppa in senso ciclico e continuo fasi di pianificazione, programmazione e gestione delle risorse. Il rapporto meramente e rigidamente contrattuale viene dunque sostituito da un diverso e più fluido rapporto strettamente organizzativo. Ed infatti, se nel primo caso lo ‘scostamento dagli adempimenti’ stabiliti dal contratto apre una (spesso lunga) fase di contraddittorio tra amministrazione e gestore (contraddittorio che quasi sempre sfocia in contenzioso per via del previsto sistema di penalità), nel secondo caso l’eventuale ‘scostamento dagli obiettivi’ comporta solo l’apertura di una (più breve) fase di confronto collaborativo, tra ente controllante e soggetto in house, onde apportare le eventuali azioni correttive (alle azioni del gestore oppure agli obiettivi stessi), e tanto in funzione del prescritto sistema di premialità (in base al quale il raggiungimento degli obiettivi forma oggetto di specifica retribuzione economica)”¹⁴.*

A tal proposito è utile ricordare che relativamente al servizio di trasporto pubblico locale il Consiglio di Stato, con sentenza 1671 del 2024 del

¹⁴ Consiglio di Stato, sez. V, 26 gennaio 2024, n. 843.

20.2.2024 ha espresso il principio di diritto secondo cui una modalità ordinaria di gestione del trasporto pubblico locale è l'affidamento in house. Tale regola si ricava dall'art. 5, par. 2, del Regolamento CE n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007 (relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70), secondo cui, salvo che “non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale, si tratti o meno di un'autorità singola o di un gruppo di autorità che forniscono servizi integrati di trasporto pubblico di passeggeri, hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l'autorità competente a livello locale, o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sulle proprie strutture”.

3.4. Gli oneri motivazionali delle stazioni appaltanti a favore della “autoproduzione” secondo il D.lgs. 201/2022

Come si è visto, nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio. La relazione illustra i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo:

- agli investimenti;
- alla qualità del servizio;
- ai costi dei servizi per gli utenti;
- all'impatto sulla finanza pubblica;
- agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi.

In tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici (compresi gli affidamenti nei settori del trasporto pubblico locale e della distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale) il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), in un'apposita sezione. La lettura delle relazioni sin qui pubblicate dagli Enti Locali permette di verificare le valutazioni qua-

litative più ricorrenti che costituiscono la motivazione di affidamento ad una società in house e da cui si coglie il richiamo ai principi del nuovo Codice dei Contratti Pubblici.

Flessibilità rispetto alle necessità

Una delle argomentazioni più frequenti è che, da un punto di vista organizzativo, spesso l'attività richiesta all'ente affidatario coincida con particolari esigenze specifiche che possono essere affrontate attraverso provvedimenti specifici (deroghe) o portare a modifiche strutturali del contratto di servizio, al fine di pervenire a soluzioni equilibrate che non vanifichino le finalità di una sempre più efficace gestione del patrimonio. Una simile flessibilità risulterebbe probabilmente di difficile applicabilità con il coinvolgimento di un soggetto terzo privato vincolato da previsioni contrattuali. Come già evidenziato, quindi, l'affidamento in house risponde, quindi, in primo luogo ad una necessità di tipo organizzativo, configurandosi come rapporto interorganico, ancillare alla programmazione della Pubblica Amministrazione e non già come rapporto contrattuale intersoggettivo.

Semplicità ed efficienza dei processi decisionali

Altra frequente argomentazione è che dal punto di vista della corporate governance, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali, per effetto di quel rapporto di delegazione interorganica che è presupposto essenziale del controllo analogo. In tale contesto, l'Amministrazione, che è la sola responsabile delle scelte agli occhi della collettività amministrata, conserva maggiore autonomia decisionale e può garantire tempi di risoluzione delle problematiche più immediati e certi rispetto ad un modello in cui risultasse necessario un confronto negoziale con un terzo soggetto gestore. Tale assetto appare certamente preferibile, dal punto di vista della governance, al ben più complesso equilibrio che si deve realizzare nell'ambito del complesso meccanismo di sola programmazione e controllo, da parte del soggetto pubblico, sull'affidatario individuato con gara, a mezzo del contratto di servizio, che presenta indubbe difficoltà di verifica su attività specialistiche svolte totalmente da parte di terzi.

Tutela del personale e delle competenze acquisite

Esaminando l'opzione di affidamento del servizio mediante procedura di evidenza pubblica con riferimento alla tutela del personale e delle competenze acquisite dallo stesso, va evidenziato come in sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta¹⁵. Questo principio consentirebbe di effettuare un'aggiudicazione in base al

¹⁵ Sentenza della Corte Costituzionale n. 46/2013.

criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa assegnando un punteggio aggiuntivo nel caso di adozione di strumenti di tutela dell'occupazione. Ovviamente tale impostazione resterebbe sottoposta all'inevitabile alea delle decisioni dei concorrenti, i quali potrebbero puntare, nelle loro offerte, su altri aspetti, marginalizzando l'incidenza del punteggio assegnato alla tutela occupazionale. Pertanto, sotto il profilo della tutela della continuità lavorativa, dell'occupazione e delle professionalità acquisite dai dipendenti dell'attuale gestore risulta maggiormente tutelante l'opzione dell'in house. E' anche importante sottolineare come il personale dipendente della società partecipata spesso ha acquisito, nel corso della pregressa gestione del servizio in esame, non soltanto una dettagliata conoscenza delle caratteristiche del servizio (know how oggettivo), ma anche un articolato complesso di conoscenze professionali derivante sia dalla attività di formazione a cui è stato sottoposto, sia dalla partecipazione attiva del personale stesso allo sviluppo organizzativo del servizio nel corso dell'ultimo periodo (know how soggettivo).

Eliminazione costi di start up

Per le medesime motivazioni di cui al punto precedente, la scelta dell'affidamento in house providing certamente permette anche di evitare il sostenimento di costi di start up, in quanto l'azienda è già avviata e non richiede rilevanti investimenti aggiuntivi per la gestione del servizio, a differenza di quanto avverrebbe nel caso di affidamento dello stesso a terzi; basti pensare, ad esempio, che spesso l'azienda partecipata ha fatto importanti investimenti tecnologici anche al fine di uniformarsi a standard di eccellenza in termini di qualità/sicurezza richiesti. Affidando con la modalità in house, l'azienda è infatti da subito perfettamente in grado di svolgere il servizio, sia sotto il profilo del know how che delle attrezzature, del software di gestione, delle forniture, degli spazi necessari e così via.

Benefici di universalità e socialità

L'affidamento in house può favorire una maggiore aderenza agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, in quanto l'ente pubblico può integrare tali considerazioni direttamente nella gestione delle attività di manutenzione, senza dover fare i conti con gli interessi finanziari di fornitori esterni. Ad esempio, può essere più semplice implementare politiche di inclusione sociale, di sostenibilità ambientale e di accessibilità per tutti gli utenti.

Benefici e obiettivi di efficienza ed economicità e ottimizzazione delle spese societarie

Le società in house negli anni hanno spesso integrato il servizio pubblico affidato con altre attività sempre a favore delle amministrazioni socie, svilup-

pando così economie di scala, economie di scopo e rappresentando spesso una delle principali realtà economiche di riferimento dei comuni soci. Sono evidenti quindi proficue sinergie che si possono generare dall'affidamento della gestione di servizi pubblici in house; ciò, inoltre, comporta spesso un contenimento dei costi derivante, ad esempio, dall'ottimizzazione dell'impiego del personale derivante dall'integrazione dei vari servizi sopracitati, che non si otterrebbe tramite ricorso al mercato.

Come ulteriore motivazione frequente per il mantenimento del servizio in favore delle società in house viene citata l'ottimizzazione delle spese generali societarie. Difatti, si è rilevato come spesso le società in house abbiano diversi servizi in affidamento, creando le condizioni per cui l'azienda in house possa ripartire le cosiddette "spese di sistema", e i costi indiretti e comuni, ripartendoli su tutte le attività affidate. Qualora invece il servizio fosse esternalizzato si verificherebbe un aumento dell'incidenza sul singolo servizio pubblico dei sopra citati oneri.

La gestione persegue esclusivamente l'ottimale impiego delle risorse pubbliche: infatti, in quanto società in house, vi è come scopo primario la realizzazione degli obiettivi definiti dall'Ente ed il mantenimento di un equilibrio economico, finanziario e durevole. Tale assunto garantisce che le risorse pubbliche non vengano destinate ad altre finalità che non siano il ritorno a favore degli enti soci.

3.5. La regolazione del rapporto di pubblico servizio e la tutela dell'utenza

Il riordino della materia dei servizi pubblici locali affronta la tutela dell'utente. Infatti fino al D.lgs. 201/2022 è stata data scarsa rilevanza alla figura dell'utente, privo di ogni definizione che ne delimiti la posizione giuridica soggettiva. L'origine semantica del termine utente deriva dal latino "utens" participio presente di "uti", usare – che ha il significato di colui che utilizza qualcosa; ne deriva che nel linguaggio, non solo giuridico, l'utente sia colui che usufruisce di un bene o di un servizio offerto da enti pubblici o privati. Più nel dettaglio si può dire che il legislatore utilizza il termine utente per riferirsi genericamente al soggetto beneficiario delle prestazioni proprie di un pubblico servizio.

L'utente non è stato solitamente visto come un interlocutore attivo, bensì come soggetto passivo destinatario sia delle decisioni strategiche della Pubblica Amministrazione che gestionali dell'operatore economico incaricato di offrire il servizio.

Se da una parte la normativa individua la "rilevanza economica" delle attività in questione (sia a livello europeo che nazionale), dall'altra parte la "ri-

levanza economica” dell’utente è stata totalmente trascurata, o approfondita poco rispetto a quella dell’operatore economico. Legittimo è pertanto il dubbio che dietro all’etichetta di utente non vi sia un soggetto beneficiario delle prestazioni oggetto del servizio pubblico, ma vi sia l’amministrato, ossia un soggetto mero destinatario passivo di determinazioni decise in altra sede. E tale situazione è ancora più paradossale se si considera che tutta la normativa dagli anni '90 sia orientata a garantire la concorrenza per il mercato, ma il lato della domanda, ossia i fruitori, non vedono in alcun modo riconosciuto il proprio ruolo .

Per cui se inizialmente un’autorevole voce come quella di Sabino Cassese salutava l’influsso liberalizzatore a inizio anni 90 nel nostro ordinamento come “passaggio del cittadino dalla posizione di amministrato a quella di utente”¹⁶, oggi si può dire che non sia corrisposta una altrettanto rapida evoluzione sostanziale.

Con riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica si è voluto definire i rapporti tra gli enti affidanti e i soggetti affidatari del servizio pubblico, nonché quelli tra gli enti affidanti e le società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali, regolandoli con un contratto di servizio (art. 24). Il contratto di servizio contiene previsioni dirette ad assicurare, per tutta la durata dell’affidamento, l’assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché l’equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate. Al contratto di servizio sono allegati il programma degli investimenti, il piano economico-finanziario e, per i servizi resi su richiesta individuale dell’utente, il programma di esercizio. Nei casi di ricorso a procedure a evidenza pubblica, il contratto di servizio è redatto sulla base dello schema allegato alla documentazione di gara. Fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore, il contratto di servizio contiene clausole relative almeno ai seguenti aspetti:

- a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- b) la durata del rapporto contrattuale;
- c) gli obiettivi di efficacia ed efficienza nella prestazione dei servizi, nonché l’obbligo di raggiungimento dell’equilibrio economico-finanziario della gestione;
- d) gli obblighi di servizio pubblico;
- e) le condizioni economiche del rapporto;
- f) gli strumenti di monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi contrattuali, ivi compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità;

¹⁶ Cassese, S. (1999). Dalla vecchia alla nuova disciplina dei servizi pubblici. In *Divenire sociale e adeguamento del diritto: studi in onore di Francesco Capotorti* (pp. 89-94). A. Giuffrè.

- g) gli obblighi di informazione e di rendicontazione nei confronti dell'ente affidante, o di altri enti preposti al controllo e al monitoraggio delle prestazioni;
- h) la previsione delle penalità e delle ipotesi di risoluzione del contratto in caso di grave e ripetuta violazione degli obblighi contrattuali o di altri inadempimenti che precludono la prosecuzione del rapporto;
- i) l'obbligo di mettere a disposizione i dati e le informazioni prodromiche alle successive procedure di affidamento;
- j) le modalità di risoluzione delle controversie con gli utenti;
- k) le garanzie finanziarie e assicurative;
- l) la disciplina del recesso e delle conseguenze derivanti da ogni ipotesi di cessazione anticipata dell'affidamento, nonché i criteri per la determinazione degli indennizzi;
- m) l'obbligo del gestore di rendere disponibili all'ente affidante i dati acquisiti e generati nella fornitura dei servizi agli utenti, ai sensi dell'art. 50-quater del Codice dell'amministrazione digitale (CAD), di cui al D.lgs. 7 marzo 2005, n. 822.

Inoltre, ai sensi del quarto comma dell'art. 24, per quanto attiene ai servizi resi su richiesta individuale dell'utente, il contratto di servizio regola, altresì, i seguenti elementi ulteriori:

- a) la struttura, i livelli e le modalità di aggiornamento delle tariffe e dei prezzi a carico dell'utenza;
- b) gli indicatori e i livelli ambientali, qualitativi e quantitativi delle prestazioni da erogare, definiti in termini di livelli specifici e di livelli generali, e i relativi obiettivi di miglioramento, inclusi quelli volti a garantire un migliore accesso al servizio da parte delle persone diversamente abili;
- c) l'indicazione delle modalità per proporre reclamo nei confronti dei gestori, nonché delle modalità e dei tempi con i quali devono essere comunicati i relativi esiti agli utenti;
- d) le modalità di ristoro dell'utenza, in caso di violazione dei livelli qualitativi del servizio e delle condizioni generali del contratto.

4.

IL VALORE DELLA GESTIONE SOSTENIBILE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO: IL CASO PADANIA ACQUE*

4.1. La storia di Padania Acque e le tappe del suo sviluppo

Padania Acque è il gestore del servizio idrico integrato della provincia di Cremona e ha festeggiato nel 2023 i suoi primi 70 anni di storia. Una storia di successo, che la pone fra i “gestori idrici eccellenti” per la qualità tecnica dei servizi offerti e che l’ha resa un esempio virtuoso di azienda sostenibile.

La storia di questa utility inizia negli anni ’50 quando, nel secondo dopoguerra, fu creato il “Consorzio per l’acqua potabile nei Comuni della Provincia di Cremona”, un ente morale per costruire gli acquedotti e le fognature necessarie allo sviluppo del territorio e del benessere dei suoi abitanti. Infatti, in quegli anni, solo gli otto comuni di maggiori dimensioni della provincia erano provvisti di acquedotti mentre gli altri utilizzavano ancora pozzi, senza alcuna garanzia igienica, che avevano causato diversi problemi sanitari nelle comunità¹.

Il Consorzio, formalmente costituitosi nel 1953, riuscì nei decenni successivi a realizzare gli investimenti necessari per far uscire i comuni del territorio dalla crisi idrica², realizzando acquedotti in quasi tutti i comuni della

* Questo capitolo è stato scritto da Giulia Romano e Mario Minoja, che vi hanno contribuito equamente. Per la realizzazione del caso sono state realizzate interviste all’amministratore delegato Alessandro Lanfranchi, al Presidente del Consiglio di amministrazione Cristian Chizzoli, al Direttore Generale Stefano Ottolini.

¹ Petracco F. (2018), *Pagine d’acqua e di storia, Padania Acque Spa, Cremona*, pp. 17 e ss.

² Nel 1956 fu presentato uno studio da cui emergeva che dei 115 comuni della provincia 11 erano comuni dotati di acquedotto “con servizio generalmente limitato al solo capoluogo”, nove erano comuni “privi di acquedotto, ma con servizio collettivo di distribuzione costituito da fontanelle collegate a pozzo pubblico” e i restanti 95 erano comuni “del tutto privi del servizio collettivo di acqua potabile”. In sostanza, il 56,7% della popolazione della provincia “era del tutto priva di rete per l’acqua potabile”. Petracco F. (2018), *Pagine d’acqua e di storia, Padania Acque Spa, Cremona*, pp. 33-34.

provincia, accettando di “operare anche in perdita, almeno finché una cultura della ‘buona acqua pubblica’, grazie alle campagne informative, non avesse fatto breccia nell’opinione pubblica”³; negli anni ’80, tuttavia, anche a causa degli ingenti aumenti dei costi energetici, il Consorzio ebbe serie difficoltà economico-finanziarie e, né l’incremento delle tariffe deciso dai vertici di allora, né l’introduzione di uno scaglione ad hoc per le utenze commerciali e agricole, risultarono sufficienti a ripianare il deficit del bilancio⁴.

Nel 1995, a seguito dell’entrata in vigore della Legge 142 del 1990 e della Legge 36 del 1994 (nota come Legge Galli), i comuni decisero di trasformare il Consorzio in una Società per Azioni denominata Padania Acque Spa⁵.

I tre problemi principali da affrontare dopo la trasformazione erano la gestione dei molti crediti inesigibili (soprattutto per bollette non pagate), il passaggio dalla governance consortile, in cui a ogni comune socio spettava un voto, a quella della società per azioni, in cui i comuni più piccoli “pesavano di meno” e quindi si sentivano penalizzati, nonché l’esigenza di risolvere la questione della proprietà degli impianti che non sempre era stata chiaramente trasferita in occasione della nascita della società⁶.

Tra la fine degli anni Novanta e i primi anni del nuovo millennio fu deciso di separare la gestione dalla proprietà degli impianti – affidando la prima a Padania Gestione e la seconda a Padania Acque (nel 2002) –, di dar vita a nuove società che si occupassero di fognature e depurazione (Idrodep Srl), vendita di gas metano (Padania Trading Srl), cartografia del sistema informativo territoriale sovracomunale (Castel Spa, un’azienda mista pubblico-privata) e della realizzazione di una nuova rete dedicata wireless per la trasmissione dati (CONVE.CR Spa).

Padania Acque aveva quindi progressivamente ampliato le sue aree di attività diventando un gruppo.

Nei primi anni 2000, il gruppo Padania Acque ha gestito anche le reti del gas del territorio di alcuni comuni che gli affidarono la gestione e commercializzazione del gas naturale. “L’attività di gestione del servizio gas è stata una parentesi ed è stata poi liquidata – racconta l’Amministratore Delegato Alessandro Lanfranchi –: questa attività fu infatti ceduta nel 2008 con margini di profitto importanti”.

Nel 2009 Padania Acque era una società patrimoniale che non era responsabile del servizio idrico integrato ma si occupava solo della gestione del servizio di acquedotto, non di fognatura né di depurazione. Dal punto

³ Petracco F. (2018), Pagine d’acqua e di storia, Padania Acque Spa, Cremona, p. 57.

⁴ Petracco F. (2018), Pagine d’acqua e di storia, Padania Acque Spa, Cremona, pp. 83 e ss.

⁵ Per approfondimenti dei passaggi politici e amministrativi svolti si rimanda a Petracco F. (2018), Pagine d’acqua e di storia, Padania Acque Spa, Cremona.

⁶ Si veda Petracco F. (2018), Pagine d’acqua e di storia, Padania Acque Spa, Cremona, pp. 99 e seguenti.

di vista patrimoniale, l'azienda aveva acquedotti, torri, pozzi e serviva solo alcuni comuni della provincia di Cremona, perché molti altri, che in passato avevano costituito le proprie aziende municipalizzate, preferivano mantenere la gestione autonoma a livello comunale.

Nel periodo 2011-2012 ci furono due eventi estremamente rilevanti per il settore idrico italiano e per Padania Acque: il noto referendum che fu da molti ribattezzato “sull’acqua pubblica” e l’introduzione di un’autorità di regolazione nazionale – l’Autorità di Regolazione per l’Energia Reti e Ambiente (ARERA) – per il settore idrico integrato. Da un lato si ebbe un forte impulso popolare alla gestione del servizio idrico da parte di gestori a capitale pubblico e dall’altro furono introdotte progressivamente da parte del regolatore nazionale nuove regole che indirizzavano chiaramente l’attività di pianificazione strategica e definivano i requisiti di efficienza gestionale da realizzare.

Padania Acque avviò così un percorso di razionalizzazione, iniziando la transizione da un gruppo composto da più aziende, a un’unica azienda e integrando diverse aziende municipalizzate preesistenti per fornire il servizio idrico integrato dell’intera provincia di Cremona.

Il percorso delineato passò dalla creazione di un “tavolo idrico” intorno al quale far sedere tutti i comuni del territorio di riferimento per discutere di gestione efficiente e di possibilità di integrazione, in un contesto caratterizzato fino a quel momento da una grande frammentazione di aziende municipali e di gestioni dirette in economia di fognatura e depurazione da parte di alcuni comuni. L’integrazione era funzionale a migliorare sia dal punto di vista economico che organizzativo la gestione, creando le economie di scala e di scopo necessarie a creare valore da reinvestire nei progetti di investimento necessari.

Nel 2011 nei 115 comuni della provincia si contavano circa 120 gestori diversi: questa frammentazione non consentiva di realizzare i necessari investimenti in modo sistematico. “La Padania Acque dell’epoca, – ricorda l’amministratore delegato Lanfranchi – anche grazie alla dismissione del ramo gas, era uno dei pochi gestori del territorio che riuscivano a investire, ma nei comuni più piccoli soprattutto la depurazione e la fognatura erano estremamente carenti di interventi di investimento significativi. Molti comuni, in attesa della riorganizzazione a seguito della creazione dell’ente d’ambito e l’affidamento a un gestore, avevano di fatto sospeso gli investimenti e si limitavano alle manutenzioni ordinarie e agli interventi necessari in caso di rotture o altre emergenze”.

Nel 2013, a seguito del “tavolo idrico”, si decise che fosse un’unica società a gestire tutto il servizio idrico, tranne i servizi che alcuni comuni continuavano a prestare in economia sui propri territori di riferimento.

Padania Acque Spa rappresentava la società patrimoniale che faceva gli investimenti e Padania Acque Gestione la società operativa; Padania Acque

Gestione si candidò e nel 2014 diventò il gestore unico della Provincia di Cremona con un affidamento in-house per 20 anni, con l'unica condizione, posta da parte dei comuni soci e conseguenza della normativa sull'affidamento in house, che si attribuissero le quote del gestore ai comuni, in modo che i comuni stessi avessero la proprietà diretta delle azioni di Padania Acque Gestione.

“C'erano tuttavia enormi anomalie – ricorda Lanfranchi –; infatti, il patrimonio, quindi gli asset, erano separati dalla gestione; di fatto erano di proprietà delle società patrimoniali come Padania Acque, che riceveva un canone rilevante per l'utilizzo delle infrastrutture idriche da parte di Padania Acque Gestione”. Infatti, le due società avevano gli stessi soci, anche se con quote di capitale diverse, svolgevano attività strettamente collegate e condividevano in ultima istanza la stessa entrata, cioè le tariffe pagate dagli utenti. Padania Acque Gestioni incassava direttamente la tariffa e pagava poi il canone a Padania Acque per l'uso delle reti e delle infrastrutture.

Nel 2015 ci fu quindi la vera unificazione della gestione, a valle di un percorso di acquisizione degli asset dalle società patrimoniali dei diversi comuni, di superamento delle gestioni in economia ancora in essere e, infine, della fusione fra Padania Acque e Padania Acque Gestione.

Come ricorda il Direttore Generale Stefano Ottolini, “una svolta per Padania Acque è stata la patrimonializzazione, acquisendo nel 2016 le reti di AEM Cremona e dal 2019 al 2024 le altre reti (facenti capo ai comuni di Crema, Castelleone, Soresina, Pandino, Casalmaggiore), cessando così di pagare il canone per il loro utilizzo”. “Il percorso ha assorbito molte risorse finanziarie – ricorda Ottolini. Il nuovo gestore unico integrato si è trovato pertanto a dover far fronte agli impegni finanziari contratti in passato dagli enti e dalle aziende preesistenti”⁷.

“Nel 2015 e nel 2016 concludiamo queste importanti operazioni e finalmente riusciamo a redigere un piano di investimenti molto ambizioso, ovvero circa 500 milioni di euro, per una gestione della durata di 20 anni. Dovevamo però trovare le risorse finanziarie per realizzare tra i 20 e i 25 milioni di investimenti ogni anno, per le manutenzioni e le rilevazioni necessarie a sapere dove si trovassero le stazioni e le fognature; infatti, i 120 gestori preesistenti ci avevano consegnato un pacchetto informativo estremamente carente” ricordano ancora Lanfranchi e Ottolini.

Nel frattempo, erano già trascorsi due periodi regolatori definiti da ARE-RA⁸ ed era maturata l'esigenza di allungare la concessione per consentire di realizzare gli investimenti avendo un orizzonte temporale più in linea con

⁷ Per approfondimenti si rimanda a Petracco F. (2018), *Pagine d'acqua e di storia*, Padania Acque Spa, Cremona, pp. 162 e ss.

⁸ Nel settore idrico è attualmente appena iniziato il quarto periodo regolatorio che copre il periodo 2024-2029.

il periodo di ammortamento previsto per gli asset del servizio idrico, che si ammortizzano in 30-40 anni. Padania Acque ottenne quindi un allungamento della concessione di 10 anni, arrivando al massimo consentito dalla legge, cioè 30 anni, fino al 2043.

Ricorda Lanfranchi: “Convinti che la regolazione tariffaria fosse il nostro faro, facemmo una gara pubblica per acquisire i finanziamenti necessari alla realizzazione degli investimenti previsti a piano, dovendo operare attraverso il codice degli appalti, ma la gara andò deserta. Avemmo quindi la possibilità di fare una trattativa privata con un pool di banche, che poi ci finanziò”.

La Padania Acque di oggi è un gestore che realizza gli investimenti promessi garantendo una tariffa accettabile e sostenendo le utenze deboli, creando un contesto di collaborazione con tutti i suoi principali stakeholder.

4.2. Il modello di business

Per effetto della fusione per incorporazione della società Padania Acque Gestione S.p.A., avvenuta con effetto dal 1° dicembre 2015, Padania Acque è affidataria del Servizio Idrico Integrato della Provincia di Cremona fino al 2043. Nella Convenzione di Gestione che regola i rapporti tra l'ente d'Ambito della Provincia di Cremona e Padania Acque S.p.A. si è sancito un reciproco impegno ad effettuare le attività necessarie alla gestione del Servizio Idrico Integrato, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate ai clienti, in attuazione della normativa vigente.

Padania Acque si occupa della gestione del servizio idrico integrato in house, con l'intento di far partecipare i cittadini attraverso i comuni alla gestione dell'acqua pubblica affinché venga bilanciata la creazione di valore con le istanze sociali delle comunità. Il servizio è garantito in modo uniforme su tutto il territorio servito, con un approccio manageriale e perseguendo efficacia ed efficienza, ovvero controllo rigoroso dei costi, investimenti atti ad assicurare un servizio di qualità agli utilizzatori, tariffe sostenibili e nel contempo sufficienti ad alimentare gli investimenti.

Padania Acque è una monoutility e opera quindi in un solo business, strettamente regolato. In base alla normativa applicabile alle aziende in house, i ricavi derivanti da eventuali altre attività non devono eccedere il 20% di quelli rivenienti dal business principale. L'azienda ottiene ricavi per circa 50 milioni dal servizio idrico integrato prestato in house ai comuni soci, per cui potrebbe sviluppare ricavi extra al massimo per 10 milioni: al momento affitta delle torri piezometriche alle società di telefonia ricavando circa un milione di euro e mette a disposizione dei privati il laboratorio analisi, ottenendo circa 0,3-0,4 milioni di ulteriori ricavi.

Padania Acque è quindi concentrata sul servizio idrico integrato con l'obiettivo di svolgerlo in modo eccellente. Osserva ancora Ottolini: “Facciamo solo una cosa, convogliando tutta la nostra attenzione ed energie manageriali per svolgere al meglio tutte le attività del servizio idrico integrato, dalla captazione alla depurazione. I risultati certificati da ARERA dimostrano che stiamo lavorando bene”.

Il vincolo dovuto all'affidamento in house è dunque per Padania Acque un punto di forza. “Nulla vieta che un domani svolgeremo anche altre attività, purché continuiamo a fare bene ciò che facciamo oggi”, prosegue Ottolini. “Anzi, è uno scenario verosimile, perché abbiamo le caratteristiche per ricevere in affidamento anche altri servizi pubblici. L'importante sarà però segregare le diverse attività, soprattutto in termini di cash flow, evitando in ogni caso che un'attività sostenga l'altra sul piano economico e finanziario”⁹.

Padania Acque non ha tra i suoi obiettivi né la crescita del fatturato, né la distribuzione di dividendi ai suoi azionisti. L'ultimo dividendo distribuito, di natura straordinaria, risale alla cessione del ramo gas nel 2008¹⁰: “Da amministratore locale l'ho deliberata – ricorda Lanfranchi, che allora era sindaco di un comune della provincia –, ma da amministratore del gestore Padania Acque ho maledetto il giorno in cui lo abbiamo fatto perché si trattava di 7-8 milioni di euro che, se fossero rimasti al gestore, avrebbero consentito una più efficace messa a sistema di investimenti estremamente importanti”.

All'origine di questo modello di business c'è una classe politica lungimirante che persegue il bene del territorio amministrato. Il presidente Chizzoli illustra con chiarezza come questo obiettivo si traduca in principi di gestione: “Va dato atto alle forze politiche che quando, 10 anni fa, si decise di costituire un gestore unico, fu pattuito che il servizio idrico di qualità è fondamentale per il benessere del territorio e dunque la gestione doveva ispirarsi a una logica manageriale, non clientelare. La buona reputazione e la credibilità che la società si è costruita nel tempo, l'immagine di società seria, che non lavora per amicizie né appartenenze fa sì che nessun sindaco chiami né penserebbe di chiamare Padania Acque per avere favori. L'assunzione del personale da noi passa da un *head hunter*”.

⁹ Come si legge nello statuto, infatti, “la società è tenuta a realizzare e gestire i servizi e le attività di cui al presente articolo per conto degli enti locali soci in misura superiore all'80% del fatturato annuo, così come sarà ogni anno acclarato nella relazione sulla gestione di accompagnamento del bilancio consuntivo. La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società. La Società ha l'obbligo di contabilità separata per ciascun servizio affidato”.

¹⁰ Si ricorda che il Consorzio non poteva distribuire dividendi. Petracco F. (2018), Pagine d'acqua e di storia, Padania Acque Spa, Cremona, p. 67.

L'azienda ha investito molto in digitalizzazione, non solo delle reti, attraverso per esempio sensori per la rilevazione tempestiva delle perdite, ma anche dei processi: “La nostra azienda è distribuita sul territorio – osserva ancora Chizzoli –, la digitalizzazione e la gestione sono all’insegna della riduzione di sprechi e inefficienze. Anche grazie all’intelligenza artificiale, efficientiamo ad esempio gli spostamenti di personale tra le diverse aree del territorio”.

Se gli investimenti sono ritenuti un obiettivo primario della utility cremonese, un adeguato e attento bilanciamento alle istanze ambientali e sociali è richiesto dai soci di Padania Acque, dal suo territorio di riferimento e quindi dai suoi abitanti e decisori politici. “Il modello in house è stato scelto dai soci proprio in quanto ritenuto un buon bilanciamento del trade-off tra l’esigenza, da un lato, di aumentare gli investimenti e, dall’altro, di mantenere una tariffa moderata”, afferma in proposito il Presidente Chizzoli.

Gli investimenti da realizzare e realizzabili sono vincolati dalla tariffa, i cui aumenti hanno ripercussioni sociali sui cittadini-utenti. Nel caso di Padania Acque, sulla base della regolamentazione vigente, nell’ultimo periodo regolatorio la tariffa avrebbe potuto essere aumentata dell’8% annuo, ma l’assemblea dei sindaci dell’ente d’ambito ha preferito limitare l’aumento al 4%.

In estrema sintesi, il metodo tariffario idrico si pone come obiettivi principali la crescita degli investimenti e la promozione dell’efficienza gestionale. Il metodo attualmente vigente si basa sulla “matrice di schemi regolatori” definita da ARERA, nell’ambito della quale ciascun gestore, che è “in possesso di tutti i dati necessari alla valorizzazione delle componenti di costo del servizio”, “seleziona lo schema (ossia il set di regole) più appropriato” in considerazione delle condizioni attuali della propria situazione gestoria¹¹. In base allo schema scelto, tenendo conto dei costi efficienti e ritenuti ammissibili da ARERA per il 2022, della popolazione servita, degli investimenti da realizzare ritenuti necessari nei sei anni 2024-2029 e del valore dei cespiti gestiti dell’anno 2023, i gestori idrici italiani hanno ogni anno un limite di incremento tariffario che non può essere superato.

Nel settore idrico, quindi, il piano degli investimenti (programma degli interventi) guida l’eventuale aumento tariffario. La realizzazione degli investimenti in Padania Acque è stata possibile nonostante i moderati aumenti tariffari realizzati negli ultimi anni e grazie al fatto che i soci pubblici non chiedono la distribuzione dei dividendi realizzati, per cui tutto l’utile si trasforma in autofinanziamento.

¹¹ Si veda per dettagli ulteriori la delibera 28 dicembre 2023 639/2023/R/idr di ARERA con il relativo allegato A.

4.3. L'assetto proprietario e la corporate governance

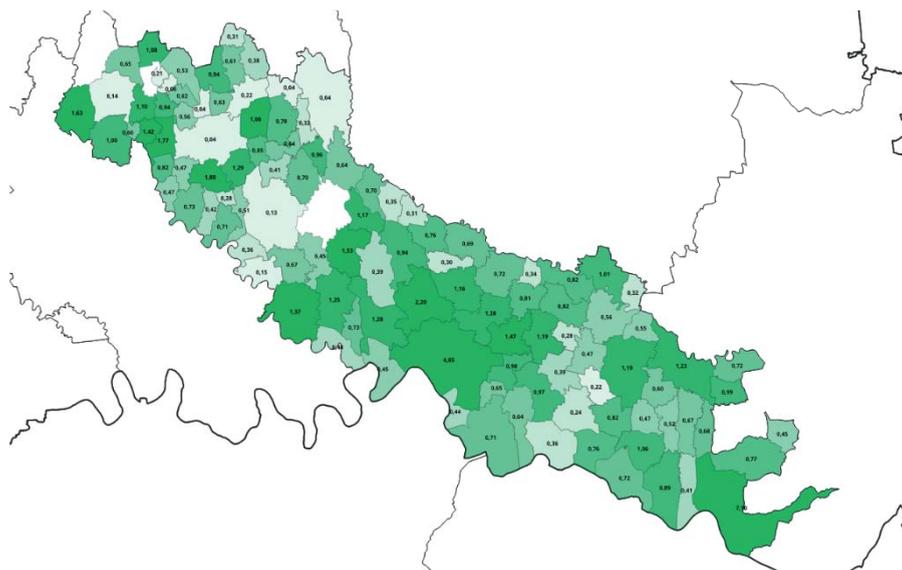
La corporate governance di Padania Acque si caratterizza per un assetto proprietario formato dalla provincia di Cremona e da tutti i comuni che ne fanno parte, un comitato consultivo di indirizzo e controllo formato da 11 membri sindaci o assessori di altrettanti comuni soci e da un consiglio di amministrazione composto da cinque membri. Al vertice della struttura manageriale si trovano l'amministratore delegato e il direttore generale. Un ruolo peculiare e specifico del settore idrico è svolto dall'ente d'ambito.

L'assetto proprietario

Ai sensi dello statuto, "Vista la particolarità dell'attività propria della società e le specificità del modello organizzativo-gestionale riferibile alla normativa speciale, gli azionisti della stessa potranno essere solo soggetti pubblici e, in particolare, enti locali della Provincia di Cremona".

I soci di Padania Acque sono 111: i 110 comuni della Provincia di Cremona e la Provincia stessa. Il "peso" del singolo socio in assemblea dipende dall'apporto patrimoniale di asset al momento della nascita di Padania Acque come gestore unico integrato e non dalla dimensione del comune in termini di abitanti o dall'estensione del territorio (Figura 2.3.1.).

Fig. 4.3.1. – Frammentazione del capitale di Padania Acque fra i comuni della provincia



Fonte: Rielaborazione dei dati di AIDA sull'azionariato (Ultimo anno disponibile).

Il comune di Cremona, per esempio, è il capoluogo e il più popoloso della Provincia ma ha meno quote del comune di Casalmaggiore. Osserva in proposito il Presidente Chizzoli: “Questa circostanza ha reso l’assetto proprietario di Padania Acque peculiare e tale da rappresentare un elemento positivo e distintivo rispetto al tipico assetto proprietario delle utilities con più soci pubblici, in cui solitamente i comuni di maggiori dimensioni hanno quote azionarie più ampie e rappresentano gli ‘azionisti di riferimento’ o addirittura ‘di controllo’”.

Come si evince dalla Tab. 4.3.1., i primi otto soci (l’Amministrazione Provinciale di Cremona e sette comuni) detengono un terzo circa del capitale sociale, che ammonta complessivamente a 33,7 milioni. In questi comuni risiede complessivamente il 32% della popolazione provinciale ma ci sono scostamenti evidenti fra quota di capitale e quota di popolazione residente nei singoli comuni. Cremona, ad esempio, pur avendo oltre il 20% della popolazione, detiene solo il 4,65% del capitale dell’azienda.

Tab. 4.3.1. – Dati dei principali azionisti

<i>Soci</i>	<i>Capitale</i>	<i>Quota%</i>	<i>Popolazione</i>	<i>% sulla popolazione provinciale</i>
Amm.ne prov.le di Cremona	3.783.662	11.2%	351.169	100,0%
Comune di Casalmaggiore	2.396.851	7.1%	14.974	4,3%
Comune di Cremona	1.567.690	4.6%	70.637	20,1%
Comune di Castelverde	741.739	2.2%	5.560	1,6%
Comune di Ripalta Cremasca	632.855	1.9%	3.433	1,0%
Comune di Bagnolo Cremasco	596.720	1.8%	4.942	1,4%
Comune di Offanengo	559.146	1.7%	5.954	1,7%
Comune di Spino d’Adda	549.769	1.6%	6.870	2,0%
Totale primi otto soci	10.828.432	32.1%	112.370 ¹²	32%
Altri comuni	22.921.041	67.9%		
Capitale sociale	33.749.473	100.0%		

Fonte: Rielaborazione su dati aziendali e Istat.

Il fatto di non dover remunerare il capitale di rischio con i dividendi, reso possibile dal modello in house, riduce il costo del capitale. Nel modello tariffario definito da ARERA per i gestori del servizio idrico integrato è previsto un ritorno sul capitale investito sostenuto dagli utenti attraverso le tariffe e le bollette. Pertanto, come ricorda Ottolini, “se l’azienda regolata riesce a mantenere il costo del capitale effettivo al di sotto di quello individuato dall’au-

¹² Esclusa la provincia stessa.

torità di regolazione genero valore, amplificato dal fatto che i soci pubblici non cercano una remunerazione diretta”.

I soci di Padania Acque non si aspettano dividendi ma investimenti, qualità, sostenibilità economica, ambientale e sociale e soddisfazione degli utenti. Tutto il maggior valore creato viene quindi reinvestito nella società.

Il Comitato consultivo di indirizzo e controllo

Il Comitato consultivo di indirizzo e controllo ha una posizione intermedia fra assemblea e consiglio di amministrazione e rappresenta la cinghia di trasmissione fra società e soci. In virtù dell'affidamento in house e dell'esigenza di garantire un controllo analogo congiunto da parte dei comunisoci, si esprime su budget e bilancio con pareri vincolanti. Inoltre, evidenzia Chizzoli, “consente di aggiornare con più frequenza rispetto all'assemblea i comuni sull'andamento aziendale e sulle principali decisioni”. Il Comitato, in base allo statuto, rappresenta infatti “la sede di informazione, controllo preventivo, consultazione, valutazione e verifica sulla gestione e amministrazione della società”.

La governance di Padania Acque prevede che sia il consiglio di amministrazione ad approvare in prima istanza budget e bilanci, che poi vengono sottoposti all'approvazione dell'organo di indirizzo e controllo e infine all'assemblea.

Sempre ai sensi dello statuto il Comitato esercita sull'attività della società e sull'operato dell'organo amministrativo poteri di:

- iniziativa (controllo “ex ante”);
- monitoraggio (controllo “contestuale”);
- verifica (controllo “ex post”).

Il Comitato consultivo, infatti, esprime pareri su budget di esercizio, piani strategici, industriali, finanziari, economici e patrimoniali, programmi annuali e pluriennali delle attività di servizio e budget annuale e pluriennale degli investimenti, in stretta coerenza con i principi di sana gestione; su budget annuale di spesa per il personale e indirizzi di politica organizzativa; su proposte di acquisti, alienazioni e/o conferimenti di partecipazioni e/o beni immobili, oppure proposte di acquisti, alienazioni, conferimenti, affitti e/o scorpori di aziende o di rami di azienda.

Inoltre, il Comitato consultivo vigila sull'attuazione degli indirizzi, obiettivi, priorità e piani della società e a tal fine formula proposte all'indirizzo dell'assemblea e dell'organo amministrativo ed esprime pareri ed indirizzi sui report gestionali sottoposti al suo esame, con periodicità trimestrale, da parte dello stesso organo amministrativo.

Infine, il Comitato consultivo formula pareri sulle linee guida per la determinazione delle regole per l'esercizio di direzione e coordinamento delle

eventuali società controllate, nonché gli indirizzi generali programmatici e strategici che la società deve assumere per le altre società del gruppo; per gli orientamenti generali sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, cui si uniforma anche l'approvazione del Modello organizzativo e gestionale ex D.lgs. 231/2001 da parte dell'organo amministrativo.

Ai sensi dello statuto il Comitato è nominato dall'assemblea, che ne individua anche il presidente. È composto da 11 membri¹³, scelti tra gli amministratori degli enti locali azionisti della società, in modo da garantire un'adeguata rappresentatività territoriale e demografica e da includere anche rappresentanti dei soci con piccole quote. Sei membri sono designati dal presidente della provincia (che ha l'11% del capitale e ai sensi dello statuto è "il rappresentante legale dell'Ente che affida il servizio"), mentre gli altri cinque componenti sono eletti dall'Assemblea. Il mandato dura tre anni, ma se un componente decade dal suo ruolo di amministratore locale, decade anche dal Comitato.

Fra i sindaci che formano il Comitato, ci sono alcuni "opinion leader" che rappresentano delle figure di riferimento per l'azienda e per il territorio: "sono i sindaci dei tre centri più importanti – osserva Chizzoli –, oltre ai sindaci di altri comuni più piccoli che ricoprono anche dei ruoli di rilievo istituzionali e politici nel territorio. Questi sindaci sono i primi a conoscere i problemi e, se serve, a darci una mano per superare le criticità".

Il consiglio di amministrazione

Il consiglio di amministrazione è composto da cinque membri, inclusi il presidente e il consigliere delegato. La normativa imporrebbe un amministratore unico, ma l'organo collegiale è consentito per il fatto che non determina oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, dal momento che il compenso attuale dell'organo nel suo insieme è pari all'80% di quello previsto nel 2013 e al crescere del numero di amministratori non aumenta il costo complessivo ma diminuisce il compenso individuale. Inoltre, osserva Ottolini, "i soci motivano e giustificano la scelta con il fatto di offrire un servizio articolato. Potendo indicare cinque amministratori, c'è anche la possibilità di dare una rappresentanza a tutti i colori politici e a diversi territori e questo dà una grande forza. Comunque, i soci non considerano il consiglio di amministrazione come un organo politico, ma come un vero e proprio organo amministrativo, tant'è che i candidati vengono selezionati anche in base alla loro formazione ed esperienze e formano un'unica lista". "I membri del consiglio di amministrazione – conclude Chizzoli –, pur essendo espressioni di aree e

¹³ I componenti in carica, nominati dall'Assemblea ordinaria del 19 maggio 2022, sono i sindaci dei comuni di Castelverde, Rivarolo del Re ed Uniti, Pandino, Casalmaggiore, Ricengo, Cremona, Salvirola, Spinadesco, Grumello Cremonese ed Uniti, Fiesco e da un assessore del Comune di Crema.

sensibilità diverse, guardano tutti al problema e a come risolverlo nel miglior modo possibile, a prescindere dalle appartenenze politiche e territoriali”.

Il presidente del Consiglio ha la rappresentanza legale della società, non ha deleghe né ruoli operativi, ma riveste un ruolo istituzionale e intrattiene i rapporti con i soci. Alcune deleghe di gestione sono attribuite a un consigliere delegato, che è una figura chiave in azienda e mette a disposizione la propria personale esperienza di amministratore locale. Osserva in proposito il presidente Chizzoli: “il consigliere delegato, che è un ex sindaco, conosce tutti i sindaci della provincia. Spesso si organizzano vari incontri territoriali per spiegare le criticità e descrivere lo scenario futuro e arrivare, anche grazie alla sua esperienza e credibilità, a costruire una decisione insieme. Alla fine le delibere assembleari vengono assunte all’unanimità. Questo è evidentemente un percorso più lungo e difficile, ma alla fine coerente con il nostro ruolo di società pubblica”.

L’ente d’ambito

Nella governance di una utility idrica ad azionariato pubblico e con un affidamento in house un ruolo molto importante lo riveste l’ente d’ambito, i cui soci sono i comuni che rientrano nel perimetro dell’ambito ottimale. L’ente d’ambito, chiamato Ufficio d’ambito della provincia di Cremona, è un’azienda speciale per la pianificazione e la regolazione dei servizi idrici, ha un’assemblea dei sindaci (conferenza dei comuni) e un consiglio di amministrazione e approva i piani di investimento e le tariffe. Nel caso di Padania Acque, la rappresentanza dei comuni nell’Ufficio d’Ambito non coincide con il suo azionariato: infatti, mentre nell’Ufficio ai comuni-soci è attribuita una quota di rappresentanza determinata in proporzione alla popolazione residente in ciascun Comune, l’azionariato di Padania Acque, come detto in precedenza, è slegato dalla dimensione dei comuni-soci.

Il direttore generale

Il ruolo di direttore generale è stato introdotto nell’organigramma aziendale nel 2017 con un ampio consolidamento organizzativo che ha dotato l’azienda di un amministratore delegato, un direttore generale e un direttore tecnico, “dandole così di un vertice manageriale a pieno regime”, ricorda Lanfranchi.

“Io posso muovermi senza subire alcuna ingerenza politica, il che non è affatto scontato in una società pubblica”, afferma Ottolini. “Ciò si deve anche al fatto che la proprietà è molto frammentata, con il comune capoluogo che ha solo il 4% del capitale, e nessun socio può incidere molto sulle singole delibere”.

Quando il direttore generale Ottolini è stato nominato, il consiglio di amministrazione che lo ha selezionato e nominato includeva già l’ammini-

stratore delegato Lanfranchi, con il quale da subito è stato concordato un gentlemen agreement per una chiara definizione dei ruoli. Il consiglio di amministrazione ha attribuito una serie di deleghe all'amministratore delegato, il quale a sua volta, con una procura, ha trasferito integralmente i suoi poteri al direttore. Entrambi hanno quindi gli stessi poteri e l'unica differenza è che il direttore è stato nominato dal consiglio di amministrazione "datore di lavoro". "Questo assetto potrebbe generare problemi molto rilevanti – spiega il direttore –, perché ci sono poteri formalmente sovrapposti. Tuttavia, li esercitiamo entrambi con estrema correttezza e nel rispetto dell'agreement iniziale: l'amministratore delegato gestisce le relazioni con i soci, mentre quando mi appresto a compiere scelte importanti, come ad esempio quelle che riguardano servizi sui territori come la chiusura di sportelli per gli utenti, lo devo aggiornare preventivamente, in modo da avere la sua condivisione. Questo è avvenuto nel 99,99% dei casi negli ultimi cinque anni".

Questo assetto di governance presuppone che ci sia una grande armonia di visione fra amministratore delegato e direttore generale e il gentleman agreement venga rispettato e attuato con correttezza. "Il fatto che sia lui a tenere i contatti con i soci mi aiuta, mi solleva da un onere. Lui da ex sindaco parla la loro stessa lingua" afferma il direttore generale.

Il direttore generale ha investito molto tempo nel rivedere e rendere omogenei processi, organizzazione e cultura delle realtà operative confluite in Padania Acque con le aggregazioni degli ultimi decenni. Inoltre, ha favorito la managerializzazione, valorizzando giovani talenti anche attraverso la costruzione di percorsi di crescita capaci di motivare e trattenere alcune persone di valore che altrimenti, con molta probabilità, avrebbero lasciato l'azienda. "Il lavoro più difficile è stato quello di integrare rami operativi dalle varie municipalizzate che hanno conferito il servizio idrico. È stato un collage di sei rami di azienda con regole, culture, situazioni diverse, ognuna delle quali si sentiva migliore degli altri", ricorda Ottolini. "Siamo riusciti a renderli omogenei e mettere a regime le sinergie possibili – prosegue il direttore –, sfruttando la contiguità territoriale. Ho disegnato nuovi processi: ho spostato persone da un ramo a un altro, facendo crescere le persone in modo orizzontale e favorendo contaminazioni. Poi è stato creato il gruppo dirigente, quello dei primi riporti. Prima la società lavorava a silos. Ho lavorato sul gruppo dei talenti, con lo scopo di creare una successione. Avevamo una decina di persone giovani di valore, sulle quali ho lavorato anche per evitare che andassero via. Oggi ogni organo in Padania Acque esercita correttamente il proprio ruolo".

Le criticità della governance di Padania Acque

I vertici della società sono concordi nel ritenere che un elemento di criticità della governance delle aziende in house del settore idrico sia la parziale

sovrapposizione fra Ufficio d'ambito e assemblea dei soci. Infatti, l'Ufficio d'ambito ha un'assemblea composta da sindaci e i sindaci sono anche i soci di Padania Acque, che nominano l'organo amministrativo della società.

La contiguità fra proprietà e indirizzo della utility e controllo da parte dell'Ufficio potrebbe infatti rendere difficoltoso tenere ben separati i ruoli. Come evidenzia il Presidente Chizzoli, “le assemblee dei sindaci dell'ATO le facciamo nello stesso luogo e giorno in cui si svolge l'assemblea societaria e questo talvolta può generare confusione dei ruoli, soprattutto quando in discussione ci sono le tariffe e gli investimenti, che sono temi centrali per i comuni e per la società. Tuttavia, in Padania Acque si è sempre riusciti a contemperare le diverse esigenze, coniugando gli investimenti con le esigenze di sostenibilità economica e sociale del territorio”.

“L'orizzonte temporale delle utility è ventennale, quello del politico è molto più breve: oggi c'è un potenziale conflitto di interesse fra chi decide gli investimenti e quindi il livello di qualità del servizio, e chi deve approvare la tariffa. Tale conflitto è legato al fatto che le autorità d'ambito hanno organi decisionali formati dagli stessi sindaci soci dell'azienda. Chi decide il fabbisogno di investimento e approva la tariffa è un organo politico e non tecnico, in fin dei conti”, osserva Ottolini. Il fatto che un comune sia al tempo stesso azionista (interessato in linea di principio a dividendi ed efficienza), ente appaltante (con un ruolo di controllo) e fruitore del servizio (che domanda elevata qualità e tariffe contenute) “lo induce a chiederci il ‘triangolo impossibile’ – afferma Ottolini. Nel breve lo si può anche fare senza contare sulle tariffe, ma facendo debito. Lo stakeholder comune sarebbe soddisfatto in tutte le sue vesti, e anche politicamente avrebbe un ritorno (investimenti, servizi di qualità, basse tariffe). Ma la società dev'essere sostenibile nel lunghissimo termine: se non lo è, o scarica sul futuro la tariffa che non ha chiesto prima, o non sta più in piedi e va nelle mani di qualcun altro che poi chiede la tariffa”.

La tariffa, infatti, è stata aumentata sfruttando il massimo concesso da ARERA solo quando l'aumento si è reso necessario per far fronte all'incremento esponenziale dei costi energetici. Tuttavia, ricorda il presidente, “i soci non hanno fatto resistenza dopo aver ricevuto le dovute spiegazioni: una criticità, se ben gestita, diviene una forza”.

4.4. La managerializzazione

Fino alla fine del 2015 in Padania Acque non era presente la figura di un direttore generale; “c'era solo un direttore tecnico” – ricorda Lanfranchi –. “La governance era gestita tutta dal consiglio di amministrazione anche perché non c'era neanche un amministratore delegato. Solo allora il consiglio mi incaricò di fare il consigliere delegato”.

Un passaggio cruciale nella definizione di un assetto che ha consentito di raggiungere i risultati attuali è stato, oltre all’inserimento di un amministratore delegato, anche la nomina, arrivata nel 2016, di un direttore generale e di un nuovo direttore tecnico in sostituzione del precedente che era in via di pensionamento. “In sostanza, dall’inizio del 2017 Padania Acque ha avuto un vertice manageriale completo che ha guidato l’assunzione di nuovi ingegneri e più in generale una riorganizzazione che ha consentito di migliorare la quantità e qualità degli investimenti e di aumentare la capacità operativa”, osserva Lanfranchi.

L’introduzione della figura del direttore generale ha portato competenze gestionali e organizzative, che hanno permesso di far emergere le potenzialità inespresse di alcune persone presenti in azienda anche da anni, ma che non erano mai state adeguatamente valorizzate. Oltre alla riscrittura delle procedure e alla modifica dell’assetto organizzativo, “affinché in azienda si ragionasse per aree di business e per processi e non per aree territoriali, superando i campanilismi e creando una cultura di Padania Acque”, è stato effettuato un approfondito assessment delle competenze, che – sempre secondo Ottolini – ha posto in luce la presenza di “grandi competenze tecniche e poche competenze manageriali: mancava la cultura del tempo come variabile chiave e non c’erano soft skill, né la cultura del cliente interno”. A seguito dell’assessment, affidato a consulenti esterni, è stato avviato un percorso di coaching e di formazione personalizzato per ciascun collaboratore.

Un’ulteriore svolta è consistita in una modifica del sistema premiante. A seguito della riorganizzazione e dei percorsi formativi, è stato rivoluzionato anche il sistema di Management by Objectives (MBO) dei responsabili. Per esempio, al responsabile commerciale e al responsabile dell’IT fu assegnato lo stesso MBO: “il primo anno non raggiunsero l’obiettivo e non ricevettero la premialità. Il fatto di non pagarli è stato disruptive: prima di fatto erano dei compensi fissi. Questo ha stimolato molto a interpretare l’azienda in modo sistemico e non per ‘orticelli’”, osserva Ottolini.

In questo modo è stato possibile affiancare alle rilevanti competenze tecniche di cui Padania Acque era dotata (ingegneristiche ma anche di staff, sui temi della regolazione, degli acquisti in base al procurement pubblico, ecc.) una serie di competenze e skill manageriali oltre che di meccanismi organizzativi e sistemi incentivanti che hanno permesso di sfruttare al meglio le potenzialità aziendali. “I cambiamenti attuati hanno portato anche a belle sorprese – riconosce Ottolini –: alcune persone che non sembravano capaci di ottenere grandi risultati hanno invece creato molto valore”.

Il direttore generale, inoltre, ha portato in azienda e presidia “la cultura della cassa anziché la cultura del risultato economico”. Per un’azienda che opera in un settore regolato e realizza molti investimenti di durata pluridecennale, è necessaria un’attenta pianificazione della dinamica finanziaria,

poiché le tariffe e le bollette faranno affluire i ricavi e gli incassi in modo dilazionato, mentre le opere richiedono esborsi finanziari immediati. Osserva in merito il direttore: “È importante ricordare sempre che nel settore idrico, anche se il pareggio di bilancio è assicurato in base al principio del full cost recovery, che prevede che ci siano conguagli garantiti in caso di calo dei ricavi, c’è un problema finanziario dovuto al fatto che i conguagli sono posticipati nel tempo”.

La managerializzazione di Padania Acque, oltre alla lungimiranza degli amministratori aziendali e delle classi politiche locali che si sono succedute negli ultimi decenni, hanno funzionato da barriera contro possibili resistenze politiche all’aumento delle tariffe per finanziare gli investimenti ritenuti necessari.

Padania Acque è quindi riuscita sinora a lasciare le questioni strettamente politiche fuori dalle decisioni tecniche, delegando a un management preparato le scelte più opportune per garantire sostenibilità ed equità generazionale, con l’obiettivo di tramandare alle future generazioni infrastrutture moderne e funzionali a garantire nel tempo un benessere diffuso. Sono stati introdotti presidi efficaci a tutela della continuità di buona gestione, fra i quali l’organismo di vigilanza ex lege 231/2001: “gli anticorpi che abbiamo introdotto a difesa da ingerenze politiche dannose stanno funzionando – conclude Ottolini –, ma bisogna sempre tenere alta l’attenzione”.

4.5. I rapporti con gli stakeholder rilevanti

I principali stakeholder di Padania Acque sono identificati nel primo bilancio di sostenibilità realizzato e pubblicato nel 2022. Padania Acque li definisce come “i portatori di interesse che sono influenzati dalle attività, dai prodotti e servizi di Padania Acque o le cui azioni possono incidere segnatamente sul successo aziendale e sul raggiungimento degli obiettivi che la stessa si pone”¹⁴.

Attraverso focus group nell’ambito del processo di analisi di materialità sono state individuate otto categorie di stakeholder, suddivise poi in sottogruppi (Tab. 4.5.1) e associate a diverse modalità di coinvolgimento adottate.

Padania Acque è determinata a costruire e mantenere rapporti virtuosi con i cittadini, indirettamente rappresentati nella governance attraverso i comunitari, ma anche con le aziende presenti sul territorio. Ricorda il presidente Chizzoli: “con le grandi aziende del territorio è più facile sviluppare rapporti collaborativi perché hanno più sensibilità ambientale rispetto alle piccole aziende agricole e quindi sono più collaborative: ma noi cerchiamo di collaborare con tutti gli imprenditori, magari dando consigli su come gestire le acque reflue in modo non solo da ridurre l’impatto ambientale ma anche facendo risparmiare loro dei soldi. Essendo un’azienda pubblica, a Padania

¹⁴ Padania Acque, Bilancio di Sostenibilità 2022, p. 43.

Acque viene più naturale aiutare gli imprenditori generando proficue sinergie fra pubblico e privato”.

I regolatori, locali e nazionali, che monitorano l’attività di Padania Acque sono stakeholder fondamentali, i quali impartiscono direttive importanti per impostare strategie e politiche sostenibili. Difatti, l’attività di Padania Acque è monitorata dall’Ente d’Ambito della Provincia di Cremona (Azienda speciale dell’Ente di Area Vasta) che ha compiti di programmazione e controllo e a livello nazionale da ARERA, che definisce il metodo tariffario, i costi efficienti e assegna premialità e penalità.

Per l’amministratore delegato Lanfranchi sono molto importanti i rapporti instaurati con la Regione Lombardia, che ha collaborato alla definizione dello statuto del gestore unico della Provincia, con associazioni come Confservizi Lombardia, Associazione Industriali di Cremona e Utilitalia, e con gli altri gestori idrici della regione. Con questi ultimi è stata costituita Water Alliance, una rete di 13 utility idriche pubbliche lombarde, che – come afferma Lanfranchi – “ci consente di mettere a fattor comune alcune attività come fare gare comuni sull’approvvigionamento di energia elettrica e condividere buone pratiche nella gestione pubblica dell’acqua. È molto utile per confrontarsi ed evitare di ripetere errori che sono già stati commessi da altri gestori pubblici nelle stesse situazioni”¹⁵. Le utility idriche lombarde sono infatti gestite tutte con il modello in house, ad eccezione di A2A ciclo idrico che serve Brescia e circa 70 comuni della sua provincia.

In Water Alliance Padania Acque ha la guida del tavolo sui laboratori di analisi per la grande competenza acquisita negli anni, riconosciuta dalle altre aziende lombarde del settore.

Padania Acque è anche associata ad Aqua Publica Europea, associazione europea che riunisce i gestori pubblici dei servizi idrici e igienico-sanitari e altri soggetti che lavorano per promuovere la gestione pubblica delle risorse idriche a livello europeo e internazionale. Aqua Publica Europea si dichiara “un’associazione guidata da operatori che cerca soluzioni efficienti che servano gli interessi pubblici piuttosto che quelli aziendali”¹⁶, i cui membri forniscono servizi idrici e igienico-sanitari a oltre 70 milioni di cittadini in Europa. La partecipazione al network europeo “ci ha permesso di mutuare alcune esperienze europee e soprattutto di avere informazioni tempestive sulle politiche europee e sulle nuove direttive”.

¹⁵ Come si può leggere sul sito www.wateralliance.it, “Water Alliance è composta da Acque Bresciane, Alfa, BrianzAcque, Como Acqua, Gruppo CAP, Gruppo TEA, Lario Reti Holding, MM, Padania Acque, Pavia Acque, SAL, Secam e Uniacqua, tredici aziende pubbliche del servizio idrico integrato che insieme garantiscono un servizio di qualità a circa otto milioni e mezzo di abitanti e che hanno deciso di fare squadra per coniugare il radicamento sul territorio e le migliori pratiche nella gestione pubblica dell’acqua. La rete ha il patrocinio di ANCI Lombardia. Aggregate le tredici aziende presentano ricavi complessivi che superano i 960 milioni di euro ed investimenti per oltre due miliardi di euro”.

¹⁶ www.aquapublica.eu/about.

Tab. 4.5.1. – Gli stakeholder di Padania Acque

<i>Categorie stakeholder</i>	<i>Sottogruppi</i>	<i>Modalità di coinvolgimento</i>
Utenti	Utenti Associazioni di consumatori Famiglie e imprese	Aggiornare Carta dei Servizi alle nuove direttive e condivisione con le Associazioni di consumatori Analisi della soddisfazione dei clienti tramite customer satisfaction Contatti diretti tramite gli sportelli della società e call center, servizi online dedicati tramite sportello, pronto intervento attivo h24, campagne di comunicazione relative ai servizi offerti all'utenza, predisposizione ai materiali informativi
Comunità locale	Cittadini Comunità locali Terzo settore Media Generazioni future Ambiente Scuole, Università e Centri di Ricerca	Sito internet e Social Media Iniziative sul territorio per coinvolgere la cittadinanza Incontri periodici con i Sindaci e le comunità locali Rete di sportelli diffusa sul territorio provinciale, visite agli impianti Incontri/laboratori/lezioni con gli istituti scolastici, concorsi/progetti con scuole Collaborazioni con università ed enti di promozione sociale
Personale	Dipendenti Organizzazioni sindacali	Relazioni con RSU interne Relazioni con RLS Intranet e newsletter, percorso di sviluppo delle risorse umane, impegno per applicazione delle norme per la generalità dei lavoratori, sportello di ascolto dei dipendenti Incontri con organizzazioni sindacali
Finanziatori	Banche	Report periodico indicatori aziendali Aggiornamento PEF Budget finanziario annuale Stato di attuazione Pdl
Fornitori	Associazioni di categoria	Processi di appalto Area dedicata sito web, Albo fornitori Reti d'impresa (anche per partecipazioni gare)
Comuni soci	Comuni soci Azionisti Business Partner	Assemblee sociali Incontri Riunioni, riunioni periodiche tra Presidente e Comitato Consultivo
Istituzioni	Istituzioni Pubblica amministrazione	Riunioni, Conferenze di servizi Coordinamento con realtà del territorio in occasione di eventuali emergenze, interazione e confronto durante iniziative e accordi comuni
Enti di regolazione e controllo	ARERA ARPA ATS EGATO Organismi di certificazione	Report alle Autorità di Regolazioni e Controllo Interazione e confronto durante le verifiche ispettive, Iniziative e accordi comuni

Fonte: Bilancio di sostenibilità 2022, Padania Acque.

4.6. I risultati economici, ambientali e sociali

In Padania Acque si distinguono le performance operative da quelle economico-finanziarie.

Con riferimento alle performance operative, Padania Acque si pone obiettivi e monitora tutti gli indicatori chiave di performance (KPI, Key Performance Indicator) non economico-finanziari definiti dalla regolazione di ARERA, quindi le perdite di rete, le tempistiche di risposta del call center, le ore di interruzione del servizio e così via, puntando sempre a essere un benchmark e ad ottenere, come negli ultimi due anni, premialità dall'autorità di vigilanza. Il presidente ricorda che “la regolazione nazionale fornisce un chiaro indirizzo alle utility idriche e ne condiziona in modo positivo la gestione e le strategie. La recente introduzione dell'efficientamento energetico nel metodo tariffario e di nuovi KPI ad esso collegati andranno a ‘riordinare’ il nostro modo di lavorare”.

Padania Acque è risultata prima nella graduatoria di eccellenza della qualità tecnica per il 2018¹⁷ e seconda per l'ultimo periodo analizzato (2020-2021), superata solo da Hera per l'ambito territoriale di Modena, con risultati classificati come “ottimi” nelle perdite idriche (pari nel 2019 al 24% dell'acqua immessa nel sistema di acquedotto e a 9,74 metri cubi per km della rete di acquedotto al giorno) e nello smaltimento fanghi in discarica (pari allo 0%).

Inoltre, Padania Acque, secondo gli ultimi dati disponibili (2020), risulta in classe A (ottimo) anche nella qualità contrattuale, cioè la qualità dei rapporti di fornitura con gli utenti, guardando all'avvio, alla gestione ed alla cessazione dei rapporti con gli utenti in termini di tempistiche, puntualità e accessibilità dei servizi alla clientela¹⁸.

Da un punto di vista economico-finanziario, i costi dei gestori idrici, se considerati “efficienti” rispetto ai benchmark di riferimento¹⁹ – sia operativi sia per gli investimenti – in Italia sono interamente coperti dalla tariffa, la cui entità è proposta dall'Ufficio d'ambito di Cremona, con parere vincolante della Conferenza dei Comuni, all'ARERA, che la approva.

¹⁷ <https://www.arera.it/dati-e-statistiche/dettaglio/qtsii>.

¹⁸ Si rimanda al documento sulla “Qualità contrattuale del servizio idrico integrato – Arera” disponibile al seguente link: <https://www.arera.it/dati-e-statistiche/dettaglio/qualita-contrattuale-del-servizio-idrico-integrato#prima>.

¹⁹ Si veda il decreto legislativo 201/2022 sul “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” dove si parla di «costi efficienti» come dei costi di un'impresa media del settore gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi e impianti per la prestazione del servizio e di «costi di riferimento» come degli indicatori di costo, che stimano le risorse necessarie alla gestione del servizio secondo criteri di efficienza, o costi benchmark. Fra i principi generali dei servizi pubblici locali il decreto cita anche l'“applicazione di tariffe orientate a costi efficienti”; alle autorità di regolazione viene demandato il compito di individuare, per i servizi pubblici locali a rete, i costi di riferimento dei servizi.

Tab. 4.6.1. – I principali dati di bilancio di Padania Acque (valori in €/000)

Anno	Ricavi	EBITDA%	Utile netto	Patrimonio netto (PN)	PFN ²⁰ /PN	Investimenti netti (tangibili)
2023	57.506	49.5%	4.019	82.069	1.6	30.443
2022	56.071	48.0%	4.358	80.751	1.5	19.095
2021	52.208	46.6%	3.172	55.817	2.3	17.976
2020	49.335	44.4%	2.799	48.933	2.6	20.759
2019	50.460	39.9%	3.869	45.313	2.5	66.163
2018	47.899	41.6%	4.743	44.950	1.6	21.752
2017	43.972	37.4%	4.561	42.347	1.4	12.915

Fonte: Dati AIDA.

L’azienda, con oltre 25 milioni di EBITDA e un buon equilibrio economico-finanziario generale (come si evince dalla Tab. 4.6.2.)²¹, è in grado di investire circa 20 milioni ogni anno (29,5 nel 2023, alla fine dell’ultimo quadriennio di regolazione) per migliorare la qualità dell’acqua distribuita, ridurre le perdite di rete, migliorare le fognature e la depurazione che, secondo Lanfranchi, sono “*forse ancora l’anello debole del servizio integrato perché retaggio dell’acquisizione di quegli asset dai comuni che, per decenni, non avevano realizzato gli investimenti necessari*”.

“L’azienda si era prefissa di realizzare 80 milioni di nuovi investimenti in quattro anni ed è riuscita a farne 85”, ricorda con orgoglio il Presidente Chizzoli.

In generale, osserva ancora Lanfranchi, “i budget sono sempre rispettosi del piano economico-finanziario di affidamento del servizio e soprattutto di quello concordato con il pool di banche finanziatrici. Si può dire che la nostra materia prima, insieme all’acqua, sia la finanza per fare investimenti e fornire un servizio di qualità sempre crescente. L’acqua la potabilizziamo, la recuperiamo con la depurazione, la restituiamo all’ambiente con l’obiettivo che

²⁰ PFN sta per posizione finanziaria netta.

²¹ Ai fini di una migliore comprensione dei dati in Tab. 4.6.2., si evidenzia che: i) la crescita della marginalità (EBITDA%) nel tempo è dipesa anche dal progressivo venire meno dei canoni per l’utilizzo delle reti idriche via via che queste ultime sono state acquisite dai comuni soci o dalle rispettive aziende municipalizzate; ii) il picco di investimenti nel 2019 si deve all’acquisizione, perfezionatasi in tale anno, delle reti idriche da molti comuni importanti della provincia; iii) l’acquisizione delle reti ha comportato una crescita degli ammortamenti nel tempo; iv) il patrimonio netto ha sempre beneficiato della destinazione a riserva del 100% degli utili. La sua dinamica, tuttavia, risente in misura rilevante dell’andamento del fair value dei derivati di copertura dei flussi finanziari relativi ai finanziamenti in essere. Si consideri in proposito che la “riserva per copertura dei flussi finanziari attesi” era negativa per circa nove milioni al 31.12.2021 ed è diventata positiva per oltre 11 milioni al 31.12.2022.

sia un po' migliore di quella che abbiamo prelevato dai pozzi. Risulta quindi evidente che senza le risorse finanziarie è estremamente difficile offrire questo servizio pubblico essenziale, in quantità e qualità adeguate e in un'ottica di perseguire eccellenti risultati ambientali e sociali”.

Fra gli indicatori monitorati dal management di Padania Acque c'è l'E-BITDA, “che guida la nostra gestione e deve coprire gli attuali 15 milioni di ammortamenti, che diventeranno poi 20, e gli oneri finanziari; inoltre c'è la cassa con i margini finanziari che monitoriamo, perché ci consente non solo di fare gli investimenti ma anche di avere la liquidità per pagare prontamente le imprese che lavorano per noi”, spiega Chizzoli.

Il direttore Ottolini ricorda l'operazione di finanziamento che ha permesso alla società di fare investimenti atti a migliorare sensibilmente le reti e gli impianti: “Padania Acque ottenne l'affidamento nel 2014 con l'impegno di fare investimenti importanti, anche perché ereditava un patrimonio impiantistico molto degradato, con un ritardo di almeno 10 anni negli investimenti. Per finanziare il piano industriale fu utilizzato il modello del project financing con un pool di otto banche, che finanzia tipicamente un'infrastruttura da costruire e poi da gestire”.

Non è infatti marginale il fatto che il prestito in pool ottenuto dalle banche sia legato al rispetto di alcuni covenant legati alla disponibilità di cassa che vengono quindi tenuti adeguatamente sotto controllo.

“Uno dei fattori di successo di Padania Acque è che si è riusciti a passare alla cultura della cassa, mentre in altre aziende questo non è avvenuto e dunque fanno più fatica a mantenersi in equilibrio” afferma Ottolini. “Non è sempre semplice far capire agli amministratori pubblici che l'azienda può avere utili alti, ma rendiconti finanziari che bruciano cassa e quindi bisogna alzare le tariffe anche a fronte di utili molto alti a causa dei disallineamenti temporali fra investimenti e ammortamenti”.

Quindi investimenti come obiettivo da perseguire, EBITDA e flussi finanziari come spie da tenere sotto controllo”, ribadisce Chizzoli. E ancora: “Nel 2023 abbiamo chiuso il bilancio con un utile ante imposte di 4,5 milioni (contro il milione previsto), perché, grazie agli ottimi risultati sulla qualità tecnica attestati da Arera, abbiamo ottenuto tre milioni di premialità che non erano previsti e che amplieranno la creazione di valore aziendale e l'autofinanziamento.”. L'ARERA, infatti, ha previsto dei premi e penalità per i gestori che si dimostrano eccellenti nel gestire perdite, interruzioni del servizio, qualità dell'acqua, depurazione, fognatura etc. La capacità quindi di investire per risultare adeguati ai parametri definiti da ARERA o per realizzare effettivi percorsi di miglioramento permette alle aziende, non solo di non ottenere penalizzazioni economiche, ma anche di ricevere premi in denaro.

Nel settore idrico il calo dei consumi implica un calo dei ricavi, anche se sono previsti meccanismi di garanzia attraverso i conguagli. Questi, tuttavia, impattano positivamente sulla redditività, ma non sono sufficienti a evitare disallineamenti finanziari. Padania Acque è per altro consapevole di avere responsabilità non solo di natura economica, a maggior ragione in quanto azien-

da pubblica, per cui – sottolinea Chizzoli – “continua a promuovere riduzioni dei consumi in ottica di tutela dell’ambiente e delle sue risorse, anche tenendo conto dei cambiamenti climatici. Noi ci approvvigioniamo dalla falda profonda, per cui la siccità non ha inciso sinora sulla disponibilità idrica del nostro territorio. Investiamo però nella ricerca e sviluppo di nuovi campi pozzi, più profondi di quelli attuali, che scaviamo oltre i 200 metri di profondità. Quelli più profondi sono vergini e meno esposti alla siccità. Quando il mondo agricolo perfora nuovi pozzi, abbiamo il timore che si vada a intercettare la nostra falda profonda. Pur non avendo un contingente problema di scarsità, rinnoviamo i campi pozzi e colleghiamo gli acquedotti comunali fra loro per poter compensare l’approvvigionamento in casi di difficoltà. Avere un acquedotto in rete consente di evitare sospensioni del servizio anche temporanee”.

Padania Acque ha attualmente un tasso di perdite ben al di sotto della media italiana, ma i nuovi target posti da ARERA per essere classificati come gestori eccellenti richiedono di scendere sotto il 15%. “Padania Acque – conclude Chizzoli – punta alla digitalizzazione e all’uso di smart meter per poter gestire meglio i flussi di domanda ed evitare di avere sempre in pressione gli acquedotti, cosa che aumenta le perdite e accelera l’obsolescenza degli impianti”.

Dal punto di vista sociale, Padania Acque è attenta alla sostenibilità delle tariffe da parte degli utenti. Come ricorda Lanfranchi, la tariffa di Padania Acque “è in linea con la media del nord-Italia, anche se per noi fare il gestore idrico è più difficile che a Milano se consideriamo che nel nostro territorio ci sono circa 350.000 abitanti e 150.000 utenze, mentre a Milano ci sono circa 1,7 milioni di abitanti con solo 50.000 utenze, perché il territorio è molto compatto e ci sono molti condomini.

Tab. 4.6.2. – Spesa media per il servizio idrico integrato in Lombardia

Capoluoghi	Ipotesi A (192 mc)		Ipotesi B (150 mc)	
	Spesa SII 2022	Var.% sul 2021	Spesa SII 2022	Var.% sul 2021
Brescia	487 €	1,6%	350 €	1,8%
Pavia	390 €	10,3%	304 €	10,3%
Bergamo	323 €	2,6%	240 €	2,7%
Como	402 €	10,4%	303 €	10,5%
Cremona	410 €	10,3%	302 €	10,4%
Sondrio	351 €	10,7%	281 €	10,7%
Lecco	446 €	4,1%	341 €	4,0%
Mantova	411 €	9,7%	323 €	9,7%
Lodi	366 €	7,3%	278 €	7,3%
Varese	381 €	9,0%	298 €	9,1%
Milano	183 €	12,8%	143 €	12,7%
Monza	267 €	6,3%	206 €	6,3%
Media	368 €	7,5%	281 €	7,6%

Fonte: Cittadinanzattiva (2023), Osservatorio Prezzi & Tariffe, marzo 2023

Tab. 4.6.3. – Spesa media annua per il servizio idrico integrato nel 2021 (spesa media, inclusa IVA, per consumi annuali di 150 m³; spesa annua in euro/anno, spesa unitaria in euro/m³)

Area geografica	Variabile	Spesa annua (€/anno)	Spesa unitaria (€/m ³)
Nord-Ovest	Media ponderata per la popolazione	239,0	1,59
	Max	532,6	3,55
	Min	116,2	0,77
Nord-Est	Media ponderata per la popolazione	315,5	2,10
	Max	476,3	3,18
	Min	232,1	1,55
Centro	Media ponderata per la popolazione	396,9	2,65
	Max	589,3	3,93
	Min	260,8	1,74
Sud e Isole	Media ponderata per la popolazione	350,1	2,33
	Max	544,8	3,63
	Min	191,2	1,27

Fonte: ARERA, elaborazione su dati dei gestori.

Tab. 4.6.4. – Componenti della spesa media nel 2020 (spesa in euro/anno)

Spesa	Acquedotto	Fognatura	Depurazione	Quota fissa	IVA
Spesa per consumi di 150 m ³ (euro/anno)	127,3	41,7	95,0	29,0	29,3
Incidenza sulla spesa totale	39,5%	12,9%	29,5%	9,0%	9,1%

Fonte: ARERA, elaborazione su dati dei gestori.

Evidentemente la complessità organizzativa è differente in un contesto con tantissime utenze talora con bassissimi consumi, anche di poche decine di euro ciascuna”.

Nel 2014, Padania Acque ha realizzato un’importante iniziativa a forte valenza sociale: ha costituito la fondazione Banca dell’acqua, che si occupa di morosità incolpevole degli utenti che non sono in condizioni di pagare le bollette del servizio idrico. La fondazione si sostituisce all’utente moroso nel pagamento della bolletta consentendo la remissione del debito, ma richiede all’utente di offrire in cambio delle ore da dedicare a lavori socialmente utili nell’interesse dei diversi comuni soci. “Dieci euro di debito corrispondono a un’ora di lavoro di pulizia delle biblioteche, manutenzione del verde, ecc.”, spiega Lanfranchi. “Sono tutte persone assicurate e formate e così facendo contribuiamo anche al recupero e alla rigenerazione delle persone. Molte di loro, infatti, poi rimangono a fare i volontari nelle strutture dove hanno

svolto i lavori socialmente utili, perché si sentono accolti e aiutati e vogliono restituire qualcosa”. In questo modo viene garantito a tutti gli utenti morosi incolpevoli l’accesso al bene pubblico dell’acqua potabile, salvaguardando anche la dignità di chi ottiene l’aiuto, che sente di dare qualcosa in cambio per l’aiuto che riceve. “È qualcosa di unico in Italia e in Europa e sta funzionando”, conclude l’amministratore delegato.

La fondazione viene finanziata interamente da Padania Acque con circa 100-150.000 euro all’anno e si avvale del supporto dei servizi sociali.

5. LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI, TRA RIMUNICIPALIZZAZIONE E GOVERNANCE CONDIVISA: IL CASO CONTARINA*

5.1. La storia di Contarina e le tappe del suo sviluppo

La città di Treviso ha recentemente ottenuto un prestigioso riconoscimento: il Green Leaf Award 2025, conferito ogni anno dalla Commissione Europea a una città europea che ha tra i 20 mila e i 100 mila abitanti, per gli sforzi e la dedizione al miglioramento della qualità della vita dei residenti e alla lotta contro la triplice crisi dei cambiamenti climatici, dell'inquinamento e della perdita di biodiversità.

Nel documento che supporta l'attribuzione del riconoscimento sono individuati chiaramente i punti di forza, in tema di gestione dei rifiuti e di economia circolare, della città, attraverso il servizio offerto dal 2013 da Contarina: una bassa percentuale di conferimenti in discarica (4,2%) e incenerimento (8,7%) e un alto tasso di riciclo (86,8%). Inoltre, Treviso è stata il primo capoluogo di provincia in Italia a introdurre il sistema di tariffazione puntuale, insieme ad una raccolta porta a porta ampia e ben funzionante. In città "EcoBus" ed "EcoStop" offrono servizi avanzati mobili per i rifiuti e i rifiuti organici sono raccolti separatamente e trattati in un impianto di compostaggio. A Treviso inoltre è stato sperimentato il primo impianto di

* Questo capitolo è stato scritto da Giulia Romano, Mario Minoja e Paolo Contò, che vi hanno contribuito equamente. Per la realizzazione del caso sono state realizzate interviste a Giuseppe Fava, già assessore (1975-1980) e sindaco di Spresiano (1980-1993), primo presidente del Consorzio Priula, firmatario dell'atto costitutivo di Contarina; Franco Zanata, ex sindaco di Preganziol, già presidente e ora amministratore di Contarina, Presidente del Priula nel 2004; e Franco Bonesso, per tre volte sindaco di Trevignano e presidente dell'allora Consorzio Azienda Intercomunale di Bacino Treviso 3 – TV3, poi confluito in Priula, di cui è Presidente. Sono stati intervistati anche Monica Bettiol, ex funzionario del Consiglio di bacino Priula e ex direttrice del Consiglio di Bacino Rovigo, Gino Alessio, ex Presidente del Consiglio di Bacino Rifiuti Rovigo, Vinicio Piasentini, Presidente Consiglio di Bacino Rifiuti Rovigo, Giovanni Biagini, Direttore del Consiglio di Bacino Rifiuti Rovigo e Walter Giacetti, direttore tecnico Ecoambiente Rovigo. Le immagini contenute nel presente capitolo sono state elaborate e gentilmente fornite per questa pubblicazione da Contarina S.p.A.

trattamento al mondo di prodotti assorbenti per la persona in collaborazione con la Fater. Da fine 2022 l'impianto ha sospeso l'attività operativa per valutazioni tecnico-economiche. Tuttavia, l'Assemblea del Consiglio di Bacino Priula ha autorizzato la presentazione di un'apposita proposta progettuale nell'ambito del PNRR, che è stata finanziata completamente, che prevede la realizzazione di un nuovo impianto con tecnologia diversa e più performante ora in fase di valutazione.

La Commissione Europea, nella sua valutazione, ha concluso affermando che *il sistema di gestione dei rifiuti di Treviso è innovativo e del tutto in linea con l'economia circolare*¹.

Dal 2013, quando la città è entrata a far parte del Consorzio di Bacino Priula, quest'ultimo ha affidato la gestione dei rifiuti a Contarina e ha fissato per tutto il proprio territorio obiettivi ambiziosi di raccolta differenziata sia con riferimento alla quantità sia alla qualità dei flussi di rifiuti raccolti. Sono stati raggiunti ottimi risultati in un arco temporale molto breve, a seguito di un'attenta introduzione della raccolta differenziata porta a porta, di un sistema di tariffazione puntuale e di campagne di sensibilizzazione ed educazione dei cittadini.

Contarina è l'azienda a totale capitale pubblico responsabile della gestione dei rifiuti in 49 comuni della provincia di Treviso. Grazie alle strategie e azioni implementate, la raccolta differenziata ha raggiunto il 90% mentre il rifiuto secco residuo è diminuito in modo consistente, passando dai 217 kg per abitante annui nel 2000, ai 41 kg nel 2023, ben al di sotto della media nazionale e veneta, pari a 172 e 144 kg, rispettivamente.

La storia di Contarina parte dagli anni '80, quando l'allora sindaco di Spresiano, Giuseppe Fava detto Bepi, nel 1987 riunì i primi cinque sindaci della provincia di Treviso (Arcade, Giavera del Montello, Nervesa della Battaglia, Spresiano e Susegana) intorno a un'idea che si sarebbe rivelata vincente. “Già all'epoca eravamo coscienti del fatto che i singoli comuni da soli non potevano risolvere problemi enormi come quelli ambientali, anche perché per noi un sindaco non era l'amministratore di un Comune, ma di un territorio; bisognava lasciar perdere i campanilismi, pensare a risolvere i problemi di un territorio, non soltanto nel singolo Comune. In sostanza occorreva affrontare i problemi, indipendentemente dalla politica e dai conflitti ideologici. Questo approccio ha rappresentato la nostra scuola, ed è da lì che deriva il fatto che siamo stati i primi a immaginare una tariffa d'ambito, un servizio omogeneo, regole uguali indipendentemente dai confini dei singoli comuni. Al di là della collocazione politica, cinque sindaci avviarono così un percorso comune per un obiettivo comune, quello della salvaguardia dell'ambiente di un territorio: iniziò così la

¹ European Green Leaf (2023), Expert Panel Technical Assessment Synopsis Report European Green Leaf Award 2025 September 2023

formazione del consorzio e poi la costituzione della società di gestione” ricorda Fava.

Nacque così prima il Consorzio intercomunale Priula (1987) e due anni dopo la società Contarina, allora un’azienda a capitale misto pubblico-privato.

Come racconta Fava, “già allora avevamo chiara una cosa fondamentale: i comuni e i loro consorzi devono rappresentare i ricettori delle sensibilità dei cittadini, ma la società deve essere la parte operativa, quella che va a realizzare ciò che i comuni desiderano fare: i comuni non possono essere i gestori diretti”. Nacque così la caratteristica centrale della governance di Contarina, riassumibile con le parole di Fava: “avevamo chiaro che i ragionamenti politici si devono fare in consorzio e mandare alla società operativa, un messaggio chiaro e unitario: la società deve avere i tecnici che sono in grado di realizzare le volontà dei comuni”.

Le basi del modello attuale di Contarina risalgono quindi a quasi 40 anni fa: una corporate governance che Fava definisce “visionaria”.

In quegli anni prende progressivamente forma il “modello Contarina-Priula”, ispirandosi ad esperienze anche geograficamente lontane, come quello della GESENU di Perugia, da cui cogliere spunti per innovare il servizio, introducendo, ad esempio, la raccolta separata dell’organico, che veniva realizzata a Perugia già all’epoca, in modo quasi pionieristico.

La società operativa nacque nel 1989 guardando all’esempio di Perugia, dove c’era una società mista il cui capitale era detenuto in maggioranza dal socio privato e solo la minoranza era pubblica. Come ricorda ancora Fava, “a Perugia il Comune era in minoranza nella società, mentre il privato era in maggioranza. Noi invece abbiamo definito che la maggioranza del capitale doveva essere detenuta dalla parte pubblica e la minoranza dalla parte privata, che doveva eseguire quello che i comuni decidevano. Il privato doveva anche realizzare l’investimento impiantistico e l’ammortamento dell’investimento veniva finanziato attraverso le tariffe”.

Fu così che nacque la collaborazione con la Fiat Engineering, già Servizio Costruzioni e Impianti del gruppo Fiat, “scelta come partner privato del consorzio dei comuni perché l’unica che aveva interesse non solo a costruire impianti con proprie tecnologie, ma a realizzare una società capace di affrontare la gestione dei rifiuti a 360 gradi. Mi davano la garanzia di portare l’ingegneria in società, cioè tutte le competenze necessarie a risolvere i molti problemi che piano piano emergevano”, ricorda ancora Fava.

La definizione dei rapporti con il socio privato non fu semplice; “se è vero che il socio privato accettò volentieri il ruolo di minoranza, è anche vero che volevano predefinire gli utili e i dividendi. Su questo fui irremovibile, in sede di contrattazione abbandonai le trattative. In una società dove abbiamo la maggioranza, non potevamo accettare questa imposizione. La capacità di

rimanere fermi su una certa idea è stata decisiva perché, se magari avessi accettato subito le condizioni, la storia sarebbe stata diversa...”, afferma Fava.

Contarina, grazie al finanziamento del socio privato, realizzò un impianto di trattamento che aveva una sezione per il rifiuto organico per ottenere compost e un'altra sezione per la frazione secca (trattamento meccanico biologico – TMB) per la produzione di combustibile solido secondario (CSS) da rifiuti. Nel 1997 fu poi realizzata una discarica.

Un ulteriore pezzo del modello Contarina-Priula, sin da subito presente nella mente dei suoi ideatori e fondatori, era la scelta della dimensione ottimale, fondata sull'osservazione di diverse esperienze in giro per l'Italia. Come ricorda Fava, “sapevo bene che c'è una dimensione per ogni cosa da fare. Era già chiaro che Contarina non doveva essere né troppo grande né troppo piccola: doveva avere una dimensione giusta. Girai l'Italia, da Brescia alle esperienze in Emilia, e mi resi conto che la provincia di Treviso o almeno metà di essa poteva essere la dimensione giusta considerando la prospettiva industriale del problema che volevamo risolvere. Occorreva quindi far crescere ancora il consorzio e l'unione dei comuni”.

All'epoca, molti comuni della provincia gestivano la raccolta dei rifiuti come meglio potevano, dando per lo più appalti ad aziende private con l'effetto di frammentare il servizio. Inoltre, la Regione decise di dismettere le cave fino ad allora usate come discariche e sul territorio la questione dei rifiuti iniziò ad essere percepita come sempre più importante per la collettività.

Sin da quegli anni l'approccio seguito dai membri del consorzio era sempre collaborativo e aperto ai territori: alle assemblee potevano partecipare anche i comuni limitrofi, perché fossero sempre informati e aggiornati sulle decisioni da prendere.

“Nel Consiglio direttivo del consorzio, nonostante ci siano state visioni politiche diverse, abbiamo sempre avuto l'unanimità. Essa si deve innanzitutto alla capacità e all'umiltà di ascoltare, per poi decidere assieme, considerando questo modo di operare come un principio alla base del lavoro comune. È evidente che, se uno si irrigidisce sulle proprie posizioni, le cose non si risolvono mai. Del resto, il nome “Priula” del Consorzio, deriva proprio da un ponte sul Piave molto caro alla nostra storia locale, a conferma che c'è sempre stata questa idea di unire come i ponti, ma anche di essere radicati nella storia dei territori”.

Così, sulla base di questo approccio inclusivo e collaborativo, il consorzio passò da 5 a 14 comuni nel 1994.

I comuni si univano al consorzio alla ricerca di un servizio migliore ma anche per superare la logica che guidava gli appalti: “volevamo passare da un contesto in cui si contrattava continuamente con l'appaltatore, a uno in cui si decideva assieme nel consorzio per offrire un servizio uniforme”, afferma Franco Zanata, allora sindaco di Preganziol. “L'ipotesi del consorzio che si

orientava verso la raccolta differenziata fu una opzione che valutavamo positivamente dal punto di vista ambientale, inoltre consentiva di superare le noie burocratiche degli appalti periodici per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti; c'erano quindi motivazioni gestionali, ma anche politiche-ambientali".

In quegli anni nella provincia di Treviso si decise di chiudere la discarica aperta nel 1997 e quindi sembrava necessario un impianto che la sostituisse. Tuttavia, proprio la sensibilità ambientale delle comunità locali e dei sindaci promosse una discussione accesa sulla proposta avanzata dal socio privato di Contarina di costruire un inceneritore sul territorio. All'epoca, la governance della società mista Contarina prevedeva che il socio privato nominasse l'Amministratore delegato e un Consigliere su 5 componenti. Il presidente spettava a Priula. Nel frattempo, nel 2000 i comuni del Consorzio Priula decisero di adottare tutti lo stesso sistema di raccolta differenziata porta a porta e di applicare la stessa tariffa puntuale.

Dal 2003, dopo vari passaggi di mano sia del socio privato, sia dei suoi proprietari, il socio privato era diventato il gruppo Impregilo, che era subentrato alla società Fisia Italimpianti nella compagine societaria di Contarina con il 49% delle azioni. A fronte di qualche Comune che si mostrava favorevole, la maggior parte degli amministratori dell'epoca era contrario alla costruzione dell'inceneritore, anche perché era ancora vivo nelle comunità il "trauma" delle cave utilizzate come discariche che già avevano creato e creavano problemi.

La Contarina dell'epoca, pur avendo la maggioranza del capitale in mano pubblica, aveva una governance sbilanciata verso il privato. Come ricorda Zanata, "la Presidenza del consorzio Priula era indicata dai soci pubblici, ma l'amministratore delegato era indicato dal socio privato e quindi la gestione era prevalentemente demandata ai privati".

Iniziò quindi un contenzioso fra il consorzio di comuni e Impregilo, "anche perché questo nuovo socio privato ci domandava ad ogni riunione di consiglio cosa volessimo fare di questa società e se avessimo intenzione di aderire all'ipotesi di costruire un inceneritore, che per loro era prioritario. Il socio privato comprensibilmente cercava di aumentare i margini di profitto e i dividendi, ma anche il fatturato verso la società per servizi per i quali la società stessa era tenuta a servirsi del socio quali ad esempio la messa a disposizione di un software gestionale, prestazioni annuali genericamente intese, il servizio di brokeraggio e le (elevate) remunerazioni degli amministratori. A quel punto ci siamo resi conto che, se non avessimo condiviso le prospettive della società, avendo visioni completamente diverse, avremmo dovuto trovare un modo di acquistare le quote di Impregilo".

La proposta di impianto avanzata da Impregilo prevedeva un inceneritore per il trattamento di circa 120.000 tonnellate annue, quando la provincia di Treviso, con la raccolta differenziata che era già partita e cresceva costante-

mente, non ne produceva più di 40.000: era evidente che gli impianti regionali esistenti sarebbero bastati.

Il punto di rottura all'interno della compagine azionaria mista pubblico-privata arrivò a valle di una richiesta da parte del socio privato: “ci chiesero di garantire una certa remunerazione una volta costruito l'inceneritore, anche se non c'erano i volumi da trattare previsti nel piano, perché un impegno simile veniva chiesto come garanzia dalle banche finanziatrici. Nel frattempo, era stato anche individuato il Comune di localizzazione dell'impianto, allettato dalla prospettiva di ricevere dei contributi per compensare il disagio ambientale”, ricorda ancora Zanata. “Il socio privato non aveva interesse a progredire nella raccolta differenziata. L'obiettivo per loro era la costruzione dell'impianto”.

Ciò accadeva nel medesimo periodo in cui il controllo di Impregilo passò al Gruppo Gavio, un gruppo dedicato alla costruzione di infrastrutture, strade e grandi opere. Un processo che anticipava un nuovo orientamento del gruppo verso il settore delle grandi opere infrastrutturali, divenendo il settore dei servizi meno strategico.

Iniziò quindi la trattativa del Consorzio Priula con Impregilo per rimunicipalizzare Contarina, rendendola un'azienda a totale capitale pubblico, con la convinzione da parte di sindaci e amministratori che fosse necessario “avere un'azienda capace di privilegiare nelle sue scelte la dimensione ambientale a quella economica – osserva ancora Zanata –, avendo chiare le esigenze del territorio e l'importanza della raccolta differenziata per minimizzare le esigenze di discariche e inceneritori”.

L'operazione di ripubblicizzazione della società Contarina avvenne con successo a giugno del 2006 mediante l'acquisto delle quote del socio privato da parte del Consorzio Priula, grazie alle risorse finanziarie disponibili derivanti dall'attività di riscossione della Tariffa Puntuale dei rifiuti dei primi anni 2000².

Nel frattempo, a seguito della legge regionale che prevedeva gli ambiti territoriali provinciali, era stato costituito nel 1993 anche il consorzio TV3 che raggruppava altri 25 comuni della provincia di Treviso dell'area castellana, bellunese e del comprensorio del Grappa. Il TV3 decise subito di fare una gara unica per tutti i 25 comuni dell'ambito per una gestione associata del servizio. Come ricorda l'allora presidente di TV3 Franco Bonesso, ora presidente del Consiglio di Bacino Priula, “fu selezionata una società privata come appaltatore, ma avevamo comunque ancora 25 piani economici finanziari e 25 tariffe diverse all'interno dell'ambito”. L'idea di giungere a una tariffa puntuale unica, gestita direttamente dall'azienda e non più dai singoli

² Si veda anche Romano G., Marciano C., Minoja M. (2023), *Successful remunicipalization processes in Italian waste management: triggers, key success factors, and results*, International Review of Administrative Sciences, 89(3), 648-666.

comuni fu un elemento cruciale nella valutazione dei sindaci dei 25 comuni di unirsi al progetto di Priula e di avvalersi di Contarina.

Nel 2006, quindi, il Consorzio TV3 entrò a far parte delle municipalità gestite da Contarina, conferendo un impianto di compostaggio e contribuendo ad ingrandire il territorio d'azione dell'azienda. TV3 acquistò il 40% delle azioni di Contarina, che divenne pubblica al 100% con due soci, i due consorzi Priula e TV3. “Decidemmo di fidarci della società pubblica”, afferma Bonesso, “anche se il nostro socio privato dell'epoca fece di tutto per costringerci a rifare la gara”.

Nel 2011 i Consorzi Priula e TV3 cedettero a Contarina i rami d'azienda operativi che ancora detenevano, relativi ad attività non strettamente gestionali di applicazione e riscossione della tariffa puntuale e di relazione con gli utenti.

Nel 2013 entrò nel Consorzio Priula anche il Comune di Treviso, che fino ad allora utilizzava la propria società di gestione Treviso Servizi e “che faceva fatica ad accettare il passaggio da raccolta stradale con cassonetto a raccolta porta a porta, ma anche a staccarsi da un'azienda con socio unico, percepita come più semplice da gestire”, ricorda ancora Bonesso; “inoltre c'era sempre la convinzione che quello che funziona nei paesi non funziona nelle città”.

La svolta arrivò nel 2015, quando – per effetto della sopraggiunta legge regionale del Veneto 52 del 2012 – si costituì l'odierno Consiglio di Bacinio Priula per integrazione del Consorzio Priula e TV3 in un unico soggetto giuridico.

In questi travagliati anni 2000 non solo alcuni comuni della provincia, ma anche gli industriali premevano per la costruzione di inceneritori. Il Comune di Montebelluna aveva costituito una società mista ad hoc per costruire il termovalorizzatore, mentre gli industriali della provincia di Treviso avevano lanciato un'operazione per costruirne addirittura due. Tuttavia, ricorda Bonesso, “nessun sindaco aveva intenzione di indietreggiare sulla raccolta differenziata”.

Fino a quel momento Contarina aveva utilizzato il suo impianto di Trattamento Meccanico Biologico (TMB) per gestire il rifiuto residuo, ottenendo la trasformazione del 33% del rifiuto indifferenziato in CSS, successivamente bruciato per la produzione di energia o mandato in discarica in quanto rifiuto a bassa potenza calorifica. Nel 2015, invece, furono avviati i lavori per la creazione di una “Fabbrica dei Materiali”, un impianto ritenuto più efficiente in termini di recupero di materiali dalla frazione residua, che possono poi essere avviati a riciclo, consentendo così una ulteriore riduzione del rifiuto indifferenziato³.

³ Si veda quanto riportato in Simon J.M. (2015), *La storia di Contarina*, disponibile al seguente link: <https://zerowastecities.eu/bestpractice/best-practice-the-story-of-contarina/>.

Da allora in poi Contarina ha migliorato ulteriormente i suoi risultati economici, ambientali e sociali, divenendo un punto di riferimento in Italia e nel mondo nella gestione sostenibile dei rifiuti, votata ad un approccio circolare rispettoso della gerarchia dei rifiuti: il primo obiettivo è minimizzarli, poi riusarli e riciclarli.

Il suo modello è già stato esportato sia in territori vicini, sia in altre regioni e in altri contesti, dagli aeroporti alle università, diffondendo buone pratiche che si sono dimostrate efficaci e replicabili, con opportuni accorgimenti. Ad oggi Contarina ha supportato oltre 200 comuni nel passaggio dal sistema da cassonetto stradale al porta a porta (in particolare nei territori di: Val di Fiemme, Alessandria, Torino, Belluno, Rovigo, Savona, Forlì-Cesena, Latina, Monopoli) ed ha realizzato progetti di cooperazione internazionale con la Serbia, le Isole Comore e Panama, oltre ad aver partecipato a numerosi progetti europei.

5.2. Il modello di business

Contarina fonda il suo modello di business sul principio della “responsabilità”, sulla scorta delle scelte di base dei Consorzi soci – ora Consiglio di Bacino – che hanno informato la gestione di Contarina secondo un “Modello Responsabilizzante”: un concetto caro al direttore del Consiglio di Bacino Paolo Contò, già direttore dei preesistenti Consorzi Priula e TV3⁴.

Esso poggia su riflessioni fondate sui comportamenti individuali e sociali che sono profondamente radicati alla natura umana. Le scienze sociali, mediche e psicologiche hanno messo in evidenza come l’uomo presenti comportamenti non solo razionali, ma anche irrazionali. Comportamenti che assumono forma diversa quando essi si esplicitano in contesti diversi, con differenze anche significative in relazione al contesto singolo o collettivo. Scorciatoie mentali, automatismi, trappole mentali, dinamiche di massa, tutte caratteristiche antropologiche che mal si addicono a modelli di gestione dei rifiuti che richiedono la partecipazione dei cittadini per alimentare la filiera della riduzione e del riciclo in modo corretto e di qualità.

Il Modello Responsabile può essere descritto come l’insieme di strumenti che orientano il comportamento dei cittadini mediante un coinvolgimento diretto, personale-individuale, di ogni singolo cittadino per singola utenza, spezzando la filiera inconsapevole e deresponsabilizzante che si nasconde dietro a una indistinta responsabilità collettiva in cui tutti – e quindi nessuno – sono responsabili.

Il passo successivo per l’attuazione del Modello Responsabilizzante è stato declinato da Priula/Contarina nelle tre (tipiche) aree della responsabilità,

⁴ Si veda Contò P. (2023), *La gestione responsabile dei rifiuti*, Linea Edizioni.

ovvero conoscenza, azione e conseguenze (Figura 5.2.1.), e su tre sei elementi ben delineati sin dagli inizi degli anni 2000: la raccolta differenziata domiciliare (cosiddetto “porta a porta”), la tariffa puntuale o corrispettiva (unica in tutti i comuni serviti), impianti adeguati di trattamento dei rifiuti raccolti, la comunicazione, il controllo e un solido sistema informativo⁵.

Fig. 5.2.1. – Il modello di gestione di Contarina



Fonte: Aziendale.

Ciascuno degli elementi è sempre ricondotto a una responsabilità individuale o collettiva, precisando che, come scrive l’autore, “non vi sono momenti in cui si confonde la responsabilità individuale con la responsabilità collettiva. Vi sono momenti distinti, con fasi della gestione che sono proprie della responsabilità individuale e fasi che sono proprie della responsabilità collettiva, che fra loro si succedono o si precedono nel tempo. E ciascuno di questi momenti è esclusivo, necessario e insostituibile. Nessuna responsabilità collettiva può sostituire la responsabilità individuale. E viceversa.”

L’importanza della raccolta porta a porta del nuovo Modello di gestione è stata considerata un elemento cardine sin dall’avvio di Contarina. Negli anni Novanta, infatti, la provincia di Treviso si era trovata a gestire diversi problemi legati alle molte discariche esistenti sul territorio.

La lungimiranza dei sindaci si è sposata con la relativa facilità con cui si riuscì a convincere gran parte dei cittadini dell’importanza di separare alla

⁵ Per approfondimenti si rimanda a Contò P. (2023), *La gestione responsabile dei rifiuti*, Linea Edizioni.

fonte i rifiuti domestici per avviare il più possibile i materiali a riciclo e minimizzare il ricorso alle discariche. “La ragione di tale facilità sta nel fatto che la provincia di Treviso è piena di discariche e sia i cittadini sia gli amministratori non ne volevano più, tale era la consapevolezza di trovarsi di fronte a vere e proprie bombe ecologiche persistenti. Questo è stato il motore trainante della provincia di Treviso, per cui la riduzione del rifiuto, soprattutto quello indifferenziato, è stata percepita da tutti come fondamentale. Io non ero ancora amministratore, ma ricordo che, quando è stato introdotto l’obbligo della separazione del rifiuto organico, tutti i comuni si sono adeguati ad una velocità incredibile”, ricorda Franco Bonesso.

Infatti, tutti i comuni gestiti da Contarina sono velocemente passati alla porta a porta, anche se con qualche perplessità iniziale, come a Treviso o a Montebelluna.

Il modello Priula-Contarina di definizione della raccolta porta a porta si basa su un approccio rigoroso: prima si analizza la situazione specifica del singolo Comune, si raccolgono le informazioni, si progetta e solo poi si implementa. Il percorso da seguire è relativamente semplice: non si può fare un buon progetto che vada bene per tutti, per tutte le realtà e tutti i contesti. Occorre adattare le attrezzature e la logistica in modo sartoriale ai contesti, non tentare di trovare delle scorciatoie, saltando l’analisi preliminare o la progettazione. Come sottolinea Contò, “prima di avviare la raccolta differenziata occorre fare un’analisi della situazione di partenza, una mappatura delle utenze, capendo quali sono le reali necessità; poi si fa un progetto sartoriale rispetto ai contenuti e ai luoghi. Solo così le cose funzionano. Invece abbiamo visto molte volte un modo di procedere completamente sbagliato, in cui si fanno le copie dei bandi di altri comuni, si sbaglia e poi quando si sbaglia si deve tornare indietro e si rovina tutto. Sono ancora molto frequenti le realtà in cui non si è fatta un’attenta analisi preliminare prima di sperimentare la raccolta porta a porta e non si è capito che quel contenitore non andava bene per quella realtà, oppure che la raccolta dell’organico fatta a sacco per strada non poteva funzionare perché si sporcava dappertutto”.

Per il conferimento dei rifiuti urbani, l’utenza ha l’obbligo di dotarsi degli appositi contenitori, di volumetrie adeguate, forniti in comodato d’uso da Contarina, con i colori corrispondenti alle diverse frazioni di rifiuto raccolto (ad esempio marrone per l’umido, blu per il vetro e così via); i contenitori sono identificati da un numero di matricola associato all’utenza e sono dotati di un transponder per registrare automaticamente gli svuotamenti. Devono essere utilizzati ed esposti secondo le regole definite (frequenze e giorni di raccolta) attraverso l’EcoCalendario.

Contarina prevede anche una fornitura annua di sacchetti per la raccolta differenziata di umido e secco residuo, che è compresa nell’importo della tariffa. I sacchetti si possono ritirare agli sportelli e anche tramite i distributori automatici presenti nel territorio che sono attivi tutti i giorni, 24 ore su 24.

Le zone servite da Contarina in tutti i 49 comuni sono classificate in base alle caratteristiche del territorio ed al grado di complessità urbanistica e prevedono un'organizzazione specifica del servizio di raccolta dei rifiuti porta a porta (Figura 5.2.2.). Sono previste quattro tipologie:

- a) zone standard, caratterizzate da un tessuto urbano a sviluppo prevalentemente orizzontale, da condomini e utenze non complesse, con presenza di giardini e spazi di proprietà;
- b) zone urbanisticamente complesse, caratterizzate da un tessuto urbano a sviluppo prevalentemente verticale con alta densità abitativa, condomini e utenze complesse con spazi di proprietà ridotti o assenti per il posizionamento dei contenitori;
- c) zone centro storico: aree o zone che oltre ad avere le caratteristiche di cui alla lettera precedente, hanno valore storico-artistico di particolare pregio, concentrazione di attività commerciali e/o direzionali e, per la presenza di uffici pubblici con funzioni sovracomunali, attraggono importanti flussi di persone e veicoli. Per queste zone è necessario porre una maggiore attenzione al decoro urbano;
- d) zone a bassa densità abitativa, caratterizzate da edifici sparsi, coincidenti generalmente con zone montane dove le utenze sono spesso utilizzate stagionalmente.

Fig. 5.2.2. – I contenitori previsti da Contarina per le diverse zone



Fonte: Aziendale.

Per le zone urbanisticamente complesse e del centro storico sono previsti servizi EcoBus ed EcoStop. Il servizio EcoBus consente il conferimento delle frazioni di rifiuti domestici raccolti, in quello stesso giorno, col sistema

porta a porta. Gli utenti conferiscono i propri rifiuti recandosi presso la fermata dell'EcoBus e consegnando i propri contenitori o sacchetti al personale addetto a tale servizio. Il servizio EcoStop consente invece il contemporaneo conferimento delle quattro principali tipologie di rifiuto oggetto di raccolta differenziata. Gli utenti conferiscono i propri rifiuti recandosi presso l'area di sosta dell'EcoStop e consegnando i propri contenitori o sacchetti al personale addetto a tale servizio⁶.

Per la raccolta dei rifiuti, inoltre, sono attivi in tutti i comuni degli eco-centri e sono state definite delle regole per gestire la raccolta dei rifiuti nei mercati, nelle scuole e in occasione di eventi, come sagre e manifestazioni sportive, in modo ecosostenibile, prevedendo un servizio dedicato denominato "Servizio Ecoeventi". È inoltre disponibile un servizio pubblico di raccolta dei rifiuti speciali.

In caso di inosservanza delle regole di conferimento dei rifiuti previste, sono applicate sanzioni amministrative pecuniarie precise, così come previsto dall'art. 7-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Una spinta rilevante all'introduzione della tariffazione puntuale è venuta anche dalle associazioni degli industriali, degli artigiani e dei commercianti. "Ci chiedevano di avere una tariffazione più equa e che fosse più commisurata all'effettivo utilizzo del servizio", ricorda ancora Bonesso. Come si legge nel bilancio di sostenibilità, "attraverso l'applicazione della tariffa puntuale, Contarina responsabilizza le proprie utenze nella gestione dei rifiuti ponendo attenzione alla prevenzione, produzione e differenziazione degli stessi con l'obiettivo di gestire minori quantità di rifiuto secco non riciclabile".

La tariffa è composta da una parte fissa, che copre il 60% del costo totale del servizio, articolata in una componente (Cura del Territorio) calcolata in base al numero di membri di ciascun nucleo familiare/utenza e in una componente (Accesso al Servizio) in funzione dei servizi/contenitori messi a disposizione dell'utenza. La parte variabile copre il rimanente 40%, articolata in una componente (Raccolta) determinata dal numero di svuotamenti (prese di raccolta) del rifiuto secco non riciclabile e del rifiuto vegetale e da una componente (Trattamento) sulla base della quantità dei rifiuti conferiti. Per le utenze che praticano il compostaggio domestico – ovvero le famiglie che provvedono al trattamento della frazione organica nel proprio giardino o proprietà per la produzione di compost – è prevista una riduzione della Tariffa di Accesso al Servizio con somme che vanno dai 10 ai 30 euro/anno.

Questa composizione permette di rispettare il principio europeo del "paga quanto produci", incentivando comportamenti virtuosi volti alla riduzione e alla corretta separazione alla fonte dei rifiuti domestici.

⁶ I dettagli del servizio svolto da Contarina sono contenuti nel Regolamento disponibile al seguente link: https://www.priula.it/files/atti/64_allegato_CBP_DOC81002_rev1_20231023_Regolamento_di_Bacino_per_il_servizio_di_gestione_dei_rifiuti.pdf.

Fig. 5.2.3. – Il riparto dei costi per tipologia di attività e differenze fra utenze



Fonte: Aziendale.

La gestione degli impianti “a servizio” del territorio e della raccolta differenziata di qualità è un altro tassello importante del modello Priula messo in opera da Contarina. L’azienda è nata con la ricerca di un partner capace di portare competenze impiantistiche ai comuni soci, e si è poi evoluta verso un assetto proprietario totalmente pubblico e allargato a 49 comuni della provincia proprio ricercando un assetto impiantistico concentrato sui gradini più alti della gerarchia dei rifiuti (riciclo), rispetto a quelli alla base come discariche e inceneritori. Il tema impiantistico è dunque cruciale, ma gli impianti devono essere realizzati per il fine ambientale: ridurre i rifiuti, soprattutto quelli indifferenziati, e aumentare il riciclo. “Spesso chi si specializza nella sola impiantistica mira alla costruzione di ‘determinati’ impianti anche con un approccio di potenziale conflitto con la raccolta differenziata”, sottolinea Zanata. “Per noi invece l’impianto deve essere al servizio della scelta che abbiamo fatto all’origine e non interferire con riciclo e riduzione”.

Recentemente Contarina ha avviato un impianto di produzione del biometano ottenuto dal rifiuto organico raccolto; il biometano prodotto permette anche di alimentare la flotta di mezzi utilizzati per la raccolta. “È un impianto e un’esperienza importante in ottica di economia circolare”, sottolinea ancora Zanata, “ed è a supporto e a sostegno del nostro modello di business. Le due cose non possono essere separate”.

Infine, quale aspetto caratteristico del contratto di servizio di Contarina – assai raro nel panorama nazionale degli affidamenti della gestione dei rifiuti –, vale la pena sottolineare la presa in carico delle vecchie discariche e della loro bonifica. Le discariche in gestione a Contarina sono i relitti dell’epoca storica e culturale che ha preceduto quella del nuovo Modello Responsabilizzante. Le vecchie discariche sono per Contarina un peso di cui farsi carico

dal punto di vista generazionale. L'assenza di discariche attive nel territorio, ma la permanente presenza delle discariche costruite e gestite negli anni '70, '80 e '90 continuavano a esplicare i propri effetti. Per questo Contarina ha assunto nella gestione attuale anche il peso economico e organizzativo della post-gestione di 10 discariche. Non solo. Contarina si è fatta carico della bonifica di sei di queste discariche che inquinavano la falda sottostante, mediante interventi di messa in sicurezza permanente ai quali segue il loro accompagnamento alla post gestione.

Fig. 5.2.4. – Gli impianti di Contarina, quantità trattate e attività di riciclaggio

Spresiano: centro di valorizzazione dei materiali Trevignano: trattamento del rifiuto umido e vegetale



Fonte: Aziendale.

Meno rara, ma ancora poco diffusa, è l'internalizzazione dei costi per la realizzazione degli Ecocentri – o Centri di Raccolta Differenziata –, strutture a disposizione dei cittadini per conferire rifiuti che per quantità o qualità non possono essere avviati ai normali circuiti di raccolta cittadini. La realizzazione di queste opere è svolta da Contarina, quale prestazione compresa nel contratto di servizio. Sono aree di superficie compresa mediamente fra 4.000 mq (modello generazione precedente) e 10.000 mq (modello di nuova generazione). Sono realizzati attraverso un piano di conferimento in quota cui accedono gli utenti con i propri mezzi, dal quale poi scaricare i materiali sui diversi container disposti “a spina di pesce” appoggiati sul piano sottostante al fine di poter agevolmente conferire in sicurezza dal piano in quota. Complessivamente sono messi a disposizione dell'utenza 51 Centri di Raccolta, per 33 dei quali l'investimento è stato posto a carico di Contarina (gli altri sono programmati in ristrutturazione o nuova realizzazione a carico sempre di Contarina).

5.3. L'assetto proprietario e la corporate governance

L'assetto proprietario

Contarina ha un unico socio, il Consiglio di bacino Priula. La particolarità della governance di Contarina è che alle sue assemblee non partecipano i 49 comuni del territorio servito che sono soci di Priula, ma il rappresentante del Consiglio di bacino. “Questo aspetto non solo rappresenta una garanzia, ma anche un elemento che aumenta l’efficienza della gestione. Non abbiamo discussioni di tipo politico dentro la società: essa riceve gli indirizzi e le indicazioni dal presidente del consiglio di bacino.”, sottolinea Franco Bonesso.

L’idea di evitare commistioni tra questioni politiche e aziendali è maturata sin dall’avvio di Contarina, insieme all’esigenza di semplificare il più possibile la governance. “La suddivisione iniziale tra consorzio e società, fra il momento della politica e il momento dell’operatività è stata visionaria”, afferma Fava.

Fig. 5.3.1. – I rapporti fra Consiglio di bacino e azienda



Fonte: Aziendale.

Con la rimunicipalizzazione, Contarina ha aumentato il numero di comuni coinvolti indirettamente nell’azionariato, essendo tutti rappresentati all’interno del Consiglio di Bacino Priula, che però ne è rimasto l’unico socio diretto.

I comuni sono estremamente attivi nel discutere i problemi esistenti ed emergenti in merito alla gestione dei rifiuti. Come afferma Zanata “non credo che ci siano altre realtà in cui si svolgono così frequentemente riunioni dei sindaci sul problema dei rifiuti come avvengono nel nostro territorio. Di solito si svolge un’assemblea dei sindaci con cadenza mensile o bimestrale, poi c’è un Comitato di Bacino convocato dal suo Presidente ogni 15, 20 giorni; quindi, c’è un rapporto costante con gli amministratori

e con i sindaci, proprio per far sì che Contarina abbia sempre il polso della situazione”.

L’ente d’ambito e il modello di governo

Il Consiglio di Bacino Priula (da ora in poi Priula) è l’ente di governo del servizio di gestione dei rifiuti nel territorio di sua competenza che corrisponde al bacino ottimale denominato “Destra Piave”. Un territorio di quasi 555.000 abitanti e con un’estensione di 1.300 Km².

Priula regolamenta, affida e controlla, in base alla Legge Regionale 52/2012, il servizio di gestione dei rifiuti in 49 Comuni della provincia di Treviso. È stato istituito dal 1° luglio 2015 a seguito dell’integrazione fra il Consorzio Priula e il Consorzio Tv Tre, precedenti autorità di governo competenti in materia di gestione dei rifiuti del territorio.

Priula basa le sue scelte di governo su tre capisaldi: territorialità, sviluppo e gestione unitaria. Come si legge sul suo sito, “la volontà, espressa da tutti i Sindaci, è quella di gestire il territorio in una logica condivisa e unitaria, fornendo soluzioni innovative e servizi avanzati attraverso la partecipazione di tutti i 49 comuni coinvolti”.

Il modello di governance del Consorzio Priula, fortemente innovativo considerando la storicità del suo impianto radicata fin dalla costituzione e dalla massima espressione raggiunta con il nuovo modello di gestione, è stato strutturato e fatto funzionare con un duplice obiettivo: 1) rappresentare un’aggregazione di comuni di area vasta in modo che cooperassero fra loro per una efficace regolazione d’insieme; 2) declinare concretamente il principio della centralità della persona⁷.

Il principio base che ha fondato le scelte di governo è stato la ricerca dell’equilibrio fra unitarietà e differenze, fra uniformità e adeguatezza. Viene definito come “la ricerca di una sintesi fra ossimori... una sfida alla politica, la quale per missione è chiamata proprio a trovare una sintesi fra i diversi beni che compongono l’interesse pubblico”.

Il tema principale è descritto come la ricerca di soluzioni per coniugare specificità territoriali e omogeneità complessiva, assumendo regole di funzionamento affinché le dinamiche delle decisioni possano facilitare il perseguimento di questo obiettivo unitario.

La prima regola di riferimento è stata quella della distinzione dei ruoli, così come ben ricordata dal Presidente e fondatore Fava.

L’organizzazione, poiché cosa diversa dalla gestione, richiede l’esistenza di due soggetti distinti: uno deputato al governo di area vasta e l’altro alla gestione.

⁷ Quanto riportato di seguito sulla governance del Consorzio Priula e di Contarina è tratto da Contò (2023), *La gestione responsabile dei rifiuti*, op. cit.

Il primo – Il Consiglio di Bacino Priula – assume le scelte di livello politico e amministrativo, di governo del processo, aventi natura pubblica e secondo regole pubbliche di formazione delle decisioni. L’indirizzo, le strategie, il controllo, la pianificazione, le tariffe pubbliche, i regolamenti, la regolazione del servizio: tutti compiti che, competendo alla rappresentanza democratica, sono in capo ai sindaci o delegati dei comuni partecipanti.

Il secondo – Contarina – esegue quanto deciso dai rappresentanti di area vasta, secondo canoni di efficienza, di efficacia e di economicità, con autonomia (e creatività) rispetto alla gestione operativa nell’ambito degli obiettivi stabiliti dall’ente, in quanto soggetto imprenditoriale operativo deputato alla realizzazione dell’interesse pubblico mediante l’erogazione del servizio.

Di conseguenza alcune scelte hanno avuto implicazioni pratiche. Ad esempio:

- escludere l’opzione (non così rara) di riservare al socio pubblico la scelta del direttore generale di Contarina, per evitare il rischio di condizionarne impropriamente l’operato, minando il principio di distinzione tra regolazione e gestione. Tale scelta dovrebbe invece avere una connotazione esclusivamente aziendale, motivo per il quale è stata affidata al CdA di Contarina;
- orientare i compiti gestionali dell’organo amministrativo dell’azienda a trasmettere alla struttura organizzativa la vision e la mission da compiere per perseguire le finalità della società in house e il relativo controllo. Distinguendoli dai compiti operativi attinenti alla struttura facente capo alla direzione e ai dirigenti. Il CdA è visto come l’anello di congiunzione fra gli indirizzi e il controllo del socio e l’organizzazione aziendale e operativa del gestore;
- di conseguenza è la struttura direzionale della società ad avere deleghe operative ampie, nell’ambito delle strategie definite dal Consiglio di Bacino, al quale spetta altresì il controllo sul perseguimento degli obiettivi;
- escludere ogni frammento di gestione in capo ai comuni. In questa logica di distinzione dei ruoli, qualsiasi gestione in capo al soggetto pubblico è ritenuta incongrua. I comuni (e gli enti di governo) sono soggetti amministrativi, non industriali, laddove le varie attività di gestione dei rifiuti, da quelle prettamente operative a quelle “burocratiche” (come la riscossione e la relazione con gli utenti), richiedono un’organizzazione imprenditoriale. La sovrapposizione di soggetti genera confusione di ruoli e di responsabilità. A volte addirittura “competizione” interna fra Comune e gestore;
- infine, la scelta di escludere i comuni soci dai tavoli della società, compresa l’assemblea dei soci. Il solo ammesso è il socio unico della società in house, quando in assemblea societaria è chiamato a trasferire la

volontà precedentemente formatasi nell'ente di governo. L'assemblea di una società in house a volte è interpretata come un "consiglio comunale" o una assemblea politica, un luogo ambiguo in cui convivono regole civilistiche e dinamiche politiche. Le società pluri-partecipate da comuni simulano in assemblea societaria le dinamiche politiche con l'aggravante di trovarsi in un consesso con regole di diritto societario e non pubblicistiche.

La seconda regola di riferimento è la definizione di politiche associate.

Secondo questa regola l'ente di governo è unitario e portatore esclusivo delle competenze dei singoli comuni. Infatti, nel territorio gestito da Contarina non vi è altro luogo in cui si assumono decisioni se non lo stesso Consiglio di Bacino, superando il diffuso dualismo decisionale fra comuni e forma associativa.

Di conseguenza, nessuna decisione che riguardi l'organizzazione della gestione è esterna all'ente di area vasta: i regolamenti, le tariffe, i controlli, gli indirizzi sono espressione del potere politico e amministrativo in capo al soggetto di governo. Le decisioni hanno effetti per tutto il territorio unito, senza declinazioni locali che non siano giustificate da differenze territoriali. La gestione riceve così decisioni univoche e coerenti, che permettono una organizzazione efficiente e coerente, senza frammentazione operativa arbitraria.

La terza regola è la definizione di contrappesi.

Le regole di governo sono centrate sulla collegialità delle decisioni e definite mediante sistemi di voto che non permettono di avere né "comuni egemoni", che possano deliberare da soli o in pochi le decisioni di area vasta, né "comuni ostaggio". Tutti i comuni hanno infatti pari dignità.

Gli strumenti utilizzati sono le deliberazioni a doppia maggioranza, ovvero quella in base al numero di abitanti e quella in base al numero di partecipanti. Per alcune deliberazioni strategiche di particolare importanza, è previsto un quorum deliberativo significativo (2/3).

La quarta regola è definire i servizi al territorio, non ai comuni.

Il principio della responsabilità individuale ha inciso anche nella scelta di governo unitario, centrando le politiche sulla persona e sulle esigenze del cittadino in relazione alle condizioni di cointesto in cui si trova. Le decisioni, quindi, non prendono in considerazione l'organizzazione dei servizi distinguendoli per territorio comunale, ma sono pensate e gestite per zone omogenee trasversali, al fine di definire gli standard in relazione alla complessità specifica delle aree prima che dei comuni.

Il vincolo della gestione unitaria orienta una distribuzione di investimenti e costi per la definizione di modalità che siano in funzione delle esigenze delle aree omogenee del territorio. Una disomogeneità nella distribuzione di

risorse è motivata dalle esigenze di specifiche aree, senza che questa scelta venga interpretata a favore o a sfavore di un Comune rispetto a un altro. Gli investimenti sono motivati dalla esigenza trasversale del territorio, evitando la competizione fra comuni per trarre il maggior beneficio.

La quinta regola è la definizione di un contratto di servizio responsabilizzante.

Nel Modello di governo di Contarina le forme contrattuali non sono i classici capitolati di gara *command and control*, dove il gestore si sente responsabile della sola esecuzione dell'ordine ma non del risultato e dell'obiettivo. In caso di affidamento in house il capitolato *command and control* potrebbe peraltro costituire la premessa per spingere il regolatore a entrare e contaminarsi con la gestione al fine di meglio trasferire i comandi, che comunque saranno sempre più appannaggio del gestore esperto, che facilmente potrà eluderli.

La scelta ritenuta migliore è stata quella della definizione degli obiettivi con libertà di investimenti e organizzazione in un quadro di regole generali e standard di qualità prestabilite, ovvero le linee strategiche delineate dall'ente. L'equazione Libertà = Responsabilità è stata nodale per definire rapporti chiari, più semplici ed efficaci da gestire.

Il socio unico e il modello di controllo in house su Contarina

Per garantire il controllo analogo da parte dei comuni sull'operato di Contarina è previsto un apposito regolamento in cui si sottolinea la necessità che i servizi pubblici affidati a Contarina garantiscano “la medesima cura e salvaguardia degli interessi di tutti gli Enti locali facenti parte del Consiglio di Bacino a prescindere dalla misura delle quote” detenute da ciascuno⁸.

L'esercizio dell'attività di controllo analogo spetta all'Assemblea di Bacino: per istruire le proprie deliberazioni essa si avvale del Comitato di Bacino, cui compete altresì l'espressione di un parere obbligatorio su argomenti quali l'affidamento di servizi da parte di enti non soci e tutti gli atti di gestione straordinaria.

Il regolamento del Consiglio di bacino non richiede un parere del Comitato per tutti “gli incarichi ed i servizi non operativi finalizzati alla diffusione del modello gestionale di raccolta differenziata domiciliare e/o del sistema di tariffazione corrispettiva puntuale”. Essi, infatti, sono automaticamente autorizzati perché “trattasi di servizi rispondenti all'interesse pubblico, alla maggior espansione possibile di modelli gestionali e tariffari virtuosi analoghi a quello implementato dalla Società”.

L'Assemblea di Bacino è lo strumento per il coordinamento amministrativo di tutti gli enti locali che, tramite il Consiglio di Bacino, partecipano al

⁸ Il testo integrale del regolamento è disponibile sul sito a questo link: https://www.priula.it/files/atti/24_allegato_REGOLAMENTO-CONTROLLO-ANALOGO.pdf.

capitale di Contarina ed esercitano su di essa un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. L'assemblea è l'organo di informazione e di consultazione tra i comuni soci, nonché di controllo sull'andamento e più in generale di vigilanza e controllo sull'azienda.

L'Assemblea di bacino è l'organo a cui spetta la designazione dei componenti degli organi di governo di Contarina nonché esprimere un parere vincolante su alcuni documenti e proposte particolarmente rilevanti come budget, piano degli investimenti e piano dei finanziamenti, bilancio di esercizio, affidamenti di servizi da parte di enti non soci e apertura e chiusura di sedi secondarie. Lo statuto del Priula prevede che le quote di partecipazione alle deliberazioni del Consiglio di Bacino siano determinate in rapporto all'entità della popolazione residente nel territorio di ciascun Comune socio, risultante dall'ultimo censimento ISTAT.

L'Assemblea di Bacino è validamente convocata quando siano presenti almeno la metà più uno dei comuni soci e questi rappresentino almeno la metà più uno delle quote millesimali calcolate in base alla popolazione residente. Tale doppia maggioranza serve a garantire che tutti i comuni, anche quelli più piccoli, si sentano parte essenziale della governance.

Le delibere sono approvate con il voto favorevole della metà più uno dei comuni presenti che rappresentino almeno la metà più uno delle quote millesimali dei presenti.

L'obiettivo è evitare la presenza di comuni "egemoni" e di altri "sudditi", assicurando un processo decisionale che tenga conto in modo equilibrato delle esigenze delle diverse "anime" della compagine azionaria.

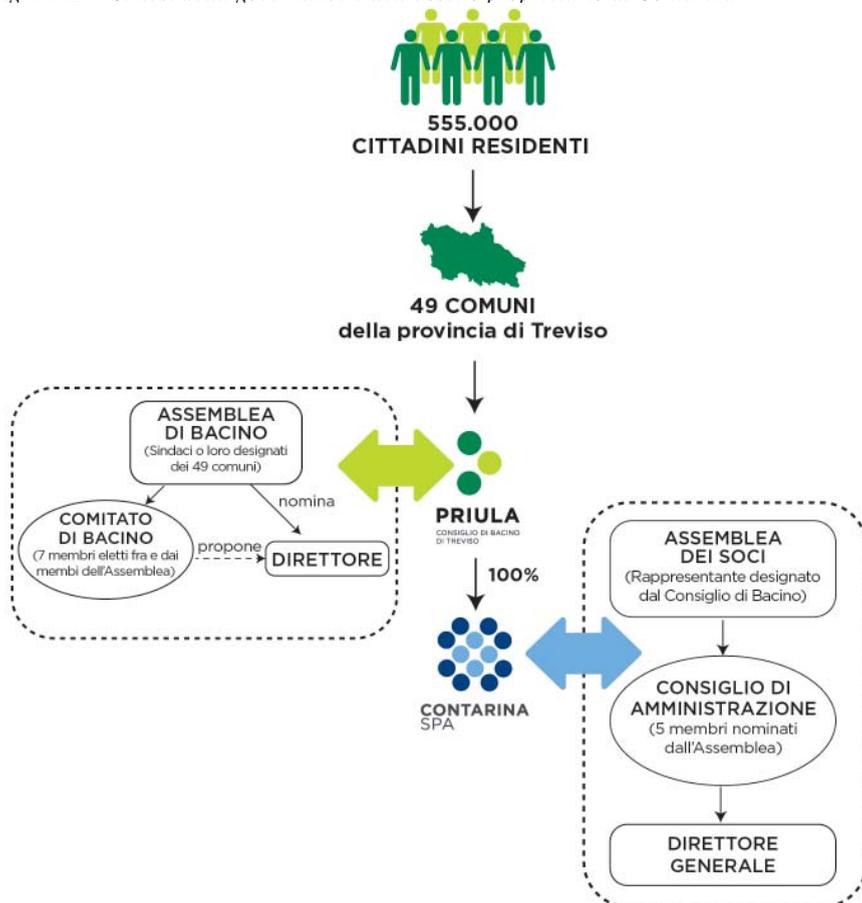
Sempre ai sensi dello statuto di Priula, l'elezione dei membri del Comitato di Bacino, escluso il presidente, avviene sulla base di liste bloccate, sottoscritte da un numero minimo di componenti dell'Assemblea che rappresentino complessivamente almeno il 30% degli enti locali partecipanti, calcolati sia in termini numerici sia di rappresentanza.

Il consiglio di amministrazione

Come si evince dallo Statuto, il Consiglio di Amministrazione è composto da cinque membri nominati dall'Assemblea dei soci ed è investito dei più ampi poteri per la gestione ordinaria e straordinaria al fine di raggiungere gli scopi definiti dall'azienda.

Il presidente è espressione del territorio e non ha funzioni dirigenziali. Per espressa previsione statutaria, non possono acquisire la carica di amministratore coloro che rivestono cariche pubbliche. Ovviamente in aggiunta alle altre cause di inconferibilità e incompatibilità di legge.

Fig. 5.3.2. – Sintesi della governance e dell’assetto proprietario di Contarina



Fonte: Aziendale.

La replicabilità dell’assetto proprietario e della governance. La nuova norma sui servizi pubblici locali

La normativa italiana è stata recentemente cambiata, impedendo di fatto di replicare il modello Contarina-Priula nella parte in cui prevede che il Priula, quale ente di governo d’ambito, sia il socio diretto dell’azienda che gestisce il servizio pubblico⁹. Contarina è stata salvaguardata perché si trattava di una realtà già esistente, ma nuovi contesti che volessero replicare questa esperienza non potrebbero più farlo. Contarina e la sua governance sono però esposte a una minaccia latente, nel caso in cui il legislatore dovesse insistere

⁹ Cfr. articolo 6.2 e 33.1 del Dlgs 23/12/2022 n. 201.

su questa decisione e, in futuro, togliere la salvaguardia. Come afferma Bonesso, “il nostro modello di governance non è ad oggi replicabile per effetto del D.lgs. 201/2022, che permette solo in deroga il controllo e la partecipazione diretta alla società in house da parte dell’Ente di Governo d’Ambito.

È un approccio in linea con la generale visione di sfavore del legislatore (e dell’Antitrust) nei confronti degli affidamenti in house, nonostante l’esito del referendum popolare “sull’acqua pubblica” del 2011.

Il motivo di tale scelta sembra risiedere nella separazione dei ruoli dei due soggetti, anche se questa preoccupazione del legislatore e dell’antitrust è riferita solamente agli Enti di Governo d’Ambito e non ad altre forme di partecipazione condivisa da parte di Consorzi o altre forme associative di Comuni. Così come non riguarda altri servizi pubblici locali non a rete o non regolati da Autorità di settore.

A questo proposito costituisce un ambito da approfondire la coesistenza fra il divieto di partecipazione degli Enti d’Ambito all’in house provider e la necessità normativa che il soggetto affidante debba necessariamente esercitare il controllo analogo verso l’affidatario in house.

Questo è il quadro normativo. Esso rende indubbiamente difficile una pedissequa replicabilità dell’assetto di governance e di proprietà della gestione in house providing nel caso in cui l’ente pubblico coincida con una Autorità locale di Governo d’Ambito.

L’azionariato pubblico delle aziende di gestione dei rifiuti, tuttavia, è diffuso nelle regioni del Nord Italia, dove si trovano prevalentemente aziende in house o aziende in cui la presenza dei soci pubblici è decisiva, come per esempio nelle utility quotate. “Mentre al Nord sono già stati raggiunti in quasi tutte le regioni gli obiettivi di raccolta differenziata e anche di avvio al riciclo – osserva Bonesso – al Sud, dove ci sono prevalentemente aziende private, la situazione è completamente diversa. Al Nord, i soci pubblici hanno dotato i territori di impianti e hanno aumentato la raccolta differenziata. Sarebbe giusto partire da questi dati per fare dei ragionamenti sulla governance ideale nel settore in cui operiamo”.

5.4. Il management

Un principio fondamentale fin dall’inizio alla base del modello Contarina-Priula era, per dirla con le parole di Fava, “che le cose camminano se ci sono delle persone in grado di farle camminare. Noi a suo tempo abbiamo avuto l’opportunità, direi la fortuna, di conoscere Paolo Contò, che in qualità di direttore generale si è fatto carico sin da allora della gestione del consorzio di comuni, riuscendo a mettere assieme le varie sensibilità dei diversi comuni. Anche Michele Rasera, il direttore attuale di Contarina, è una figura professionalmente preparata al pari di Contò”.

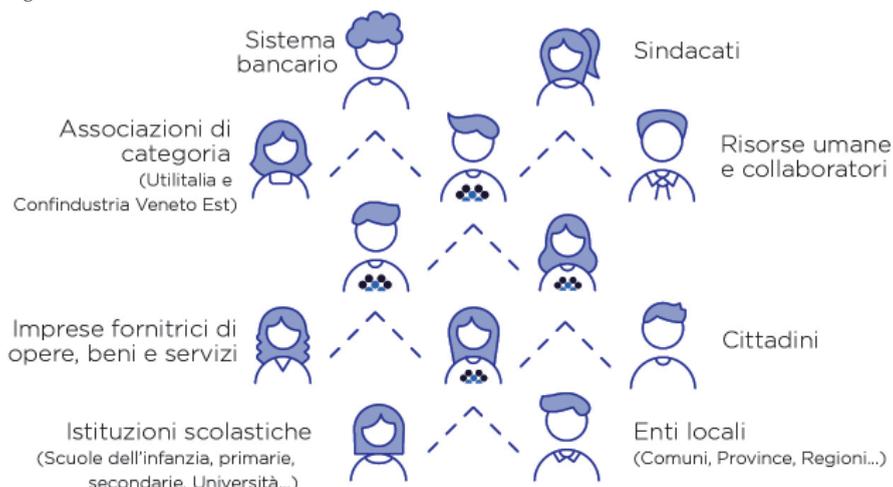
I due manager hanno accompagnato lo sviluppo di Priula e di Contarina in modo sinergico, dando continuità all’azienda e al suo modello di business pur nell’avvicinarsi di sindaci, assessori e tecnici comunali.

5.5. I rapporti con gli stakeholder rilevanti

Gli stakeholder rilevanti di Contarina sono identificati chiaramente nel suo bilancio di sostenibilità (Figura 5.5.1.), ove sono riportate anche le principali azioni attuate per dialogare con ciascuna categoria:

- le assemblee dei sindaci, che consentono un periodico confronto con gli enti locali;
- i focus group con gli insegnanti, incentrati sull'attività di educazione ambientale e svolti in modalità telematica;
- gli incontri con i sindacati che hanno coinvolto i dipendenti su diverse tematiche relative alla sostenibilità sociale (10 incontri nel 2022);
- la fiera di settore Ecomondo;
- i questionari online, trasmessi a tutti gli stakeholder mappati, per avere riscontri in modo celere e puntuale);
- il tavolo permanente con le Associazioni di Categoria indetto dal Consiglio di Bacino Priula;
- i tavoli tecnici con Utilitalia e gli incontri con Assindustria Venetocentro (ora Confindustria Veneto Est).

Fig. 5.5.1. – Gli stakeholder rilevanti di Contarina



Fonte: Bilancio di sostenibilità 2022.

Contarina ha attivato numerosi strumenti per curare i rapporti con il territorio, i cittadini, gli amministratori, i sindaci: un giornalino redatto e distribuito capillarmente, il sito Internet aziendale, i social, un'applicazione gratuita chiamata ContarinApp, i "punti Contarina", cioè degli eco-sportelli distribuiti in tutto il territorio.

Sono stati inoltre attivati dei canali di comunicazione dedicati ai sindaci e ai comuni: un numero di cellulare, una chat e una e-mail riservate a comuni e sindaci per comunicare tempestivamente con l'azienda, a cui risponde del personale dedicato a curare tali rapporti in modo aperto e continuo.

Come sottolinea Zanata, “la risposta positiva ed entusiasta dei nostri cittadini e l'orgoglio per i risultati ottenuti in termini di raccolta differenziata alimentano un circuito virtuoso, anche grazie a un rapporto col territorio mantenuto sempre vivo”. Questa risposta non nasce solo dallo spirito ambientalista dei cittadini. Occorre curare e rafforzare continuamente il rapporto. Non credo siano molte le realtà in cui, per esempio, ci sono così tanti eco sportelli e centri di raccolta distribuiti nel territorio come da noi”.

Nel 2015 Contarina ha contribuito a fondare Valpe Ambiente Srl, società di gestione dei rifiuti, a valle di una intesa perfezionata prima con il Comune di Sedico nel Bellunese ed il Consiglio di Bacino Priula poi, nel corso del 2016, anche con l'Unione Montana Agordina. Infine, dal 2021, all'intesa hanno aderito anche i comuni bellunesi di Lamon, Pedavena, Sovramonte, Fonzaso, Cortina D'Ampezzo, Cesiomaggiore, Arsìè, Alano di Piave e l'Unione Montana Valle del Boite. Attualmente Contarina partecipa al capitale sociale della Valpe Ambiente con una quota del 10%. Collaborazioni come queste sono funzionali al miglioramento dei servizi resi dalla stessa Contarina, in quanto consentono di maturare significative esperienze in contesti diversi rispetto al territorio di riferimento e di esportare in altri territori il modello Contarina.

Negli anni Contarina e Priula hanno collaborato all'implementazione di sistemi virtuosi di raccolta differenziata e di tariffazioni puntuali. Una collaborazione importante è stata avviata con il Consiglio di Bacino della provincia di Rovigo e la società Ecoambiente. Come ricorda Gino Alessio, ex Presidente del Consiglio di Bacino della provincia di Rovigo, “già dal 2017 ci furono contatti e un primo avvicinamento a Paolo Contò, direttore del Consiglio di Bacino Priula, individuato come un benchmark importante a cui ispirarsi”. “Il modello Priula, insieme a Contarina, è stato quello a cui ci si è ispirati”, ribadisce Walter Giacetti, direttore tecnico di Ecoambiente. “C'è stato un rapporto di collaborazione molto stretto sia con la società Contarina, che ha supportato Ecoambiente per la redazione del piano industriale, sia attraverso la dirigenza di Bettiol del Consiglio di Bacino. È stato un doppio canale, sia societario sia istituzionale, che ha consentito un trasferimento di esperienze, anche se con opportuni adattamenti alla realtà specifica”. Monica Bettiol, una funzionaria di Priula, ha diretto pro tempore il Consiglio di Bacino Rovigo proprio per favorire il passaggio di buone pratiche ed esperienze.

Come evidenzia l'attuale presidente del Consiglio di Bacino Rovigo Vinicio Piasentini, “Abbiamo copiato dai migliori, avevamo a disposizione, sostanzialmente ‘in casa’, un modello solido, che funziona, al quale ispirarci e chiedere supporto. A Treviso avevano già sperimentato l'importanza del

rapporto e della collaborazione con associazioni come Confindustria e Confartigianato, o come gestire i rifiuti nelle scuole paritarie, per esempio”.

Un'altra collaborazione rilevante è stata con alcuni comuni della provincia di Forlì, che sono stati supportati anche da personale diretto di Priula e Contarina nella creazione della start-up Alea Ambiente, dopo la rimunicipalizzazione del servizio di gestione dei rifiuti, prima affidato al gruppo Hera¹⁰.

5.6. I risultati economici, ambientali e sociali

I principali obiettivi di Contarina sono legati alla gestione dei rifiuti, alla riduzione dei consumi energetici e alla produzione di energia rinnovabile. In particolare, Contarina punta a:

- ridurre la quantità totale di rifiuti prodotti nel territorio gestito;
- ridurre la quantità di rifiuto secco non riciclabile e incrementare la raccolta differenziata;
- valorizzare tutte le frazioni attraverso raccolte specifiche e soluzioni impiantistiche adeguate;
- sviluppare ulteriormente l'articolazione della tariffa corrispettiva secondo il principio “paga quanto produci”;
- ridurre il fabbisogno energetico mediante l'ottimizzazione dei consumi elettrici;
- incrementare la produzione energetica mediante l'utilizzo di fonti rinnovabili.

Negli ultimi 10 anni, Contarina ha raggiunto eccellenti risultati economici, ambientali e sociali, riassunti nella figura 5.6.1., tratta dal bilancio di sostenibilità 2022, dove sono messi a confronto alcuni indicatori relativi al 2013 e al 2022.

Dal punto di vista economico-finanziario (tabella X), il fatturato è cresciuto, passando da 79 milioni di euro nel 2017 a 97 milioni nel 2023.

Gli investimenti hanno avuto un incremento significativo nell'ultimo anno soprattutto per la costruzione del nuovo biodigestore, nel quale sono stati investiti circa 20 milioni nel biennio 2022-2023, di nuovi impianti di illuminazione pubblica e di nuovi centri di raccolta comunali, oltre ad attrezzature ed automezzi.

¹⁰ Si veda Romano G., Marciano C., Minoja M. (2023), *Successful remunicipalization processes in Italian waste management: triggers, key success factors, and results*, International Review of Administrative Sciences, 89(3), 648-666.

Fig. 5.6.1. – I risultati di Contarina – confronto 2013-2022

10 anni di risultati



Fonte: Bilancio di sostenibilità 2022.

Tab. 5.6.1. – I principali dati di bilancio di Contarina (valori in €/000)

Anno	Ricavi	EBITDA %	Utile netto	Patrimonio netto (PN)	PFN ¹¹ /PN	Investimenti (tangibili)
2023	97.133	18,5%	929	22.137	1,96	20.978
2022	93.032	14,1%	77	21.554	1,22	18.231
2021	90.204	12,5%	42	20.944	1,17	4.502
2020	83.564	15,3%	84	20.779	1,25	4.789
2019	82.168	12,2%	297	20.805	1,41	11.699
2018	78.560	10,9%	178	20.508	1,49	19.102
2017	78.966	15,2%	1.266	20.330	0,92	15.010

Fonte: Bilanci aziendali.

¹¹ PFN sta per posizione finanziaria netta.

Tali investimenti sono stati in media superiori agli ammortamenti, alimentando una crescita delle immobilizzazioni nette che, in presenza di un patrimonio netto sostanzialmente costante, è stata finanziata grazie a una buona gestione del circolante e, per il residuo, con un aumento dell'indebitamento finanziario netto (passato da 19 milioni circa a fine 2017 a 43 a fine 2023). Tale aumento dell'indebitamento si deve tuttavia anche all'anticipo delle somme per la realizzazione dell'impianto del biodigestore con i fondi PNRR, ancora da incassare per circa 20 milioni.

Il patrimonio netto, rimasto stabile intorno ai 20-22 milioni, è a sua volta conseguenza di utili di entità contenuta, per altro mai distribuiti in forma di dividendi. Ancora più evidente è stata la contrazione degli utili nel periodo 2020-2021, a seguito dell'emergenza Covid, nonché nel 2022, anno in cui si è cercato di contenere la pressione tariffaria in una fase di forte tensione inflattiva. Ciò si deve a un orientamento ben preciso espresso dai soci di Contarina dopo la rimunicipalizzazione. Infatti, come sottolinea Zanata, "da parte dei sindaci e del Priula non vengono mai date indicazioni di chiudere i bilanci con utili elevati, ma di usare le risorse disponibili per fare investimenti; quindi avere un utile è importante perché segnala la sostenibilità e la solidità finanziaria ed economica dell'azienda, ma i sindaci non hanno mai espresso interesse alla distribuzione di dividendi".

Il cambiamento è stato percepito fortemente anche dai 25 comuni che appartenevano al TV3, dove le pressioni del socio privato erano altrettanto forti e in conflitto con i desiderata dei sindaci e dei cittadini.

Da un punto di vista ambientale, oggi Contarina ha raggiunto la soglia del 90% di raccolta differenziata nel bacino Priula, grazie al Modello Responsabile e utilizzando in modo sinergico lo strumento della raccolta porta a porta e della tariffa puntuale, a valle di un processo di crescita avviato nel 2000.

Fig. 5.6.2. – I risultati ambientali di Contarina e gli strumenti utilizzati

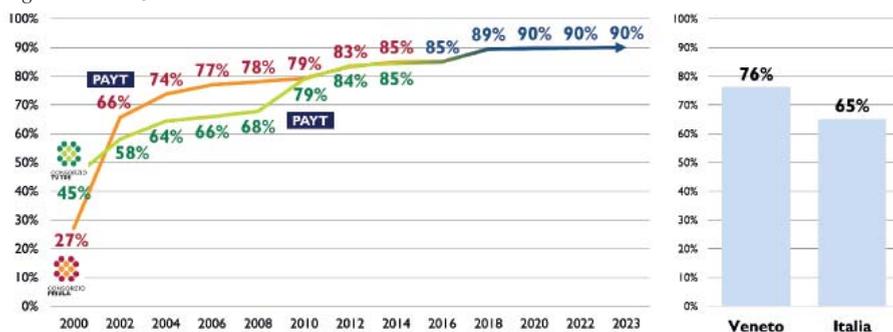


Fonte: Aziendale.

Dopo un forte incremento iniziale a seguito dell'introduzione della raccolta porta a porta e della tariffa puntuale nei comuni dell'ex Consorzio Priula gli incrementi successivi si devono all'introduzione della tariffa puntuale (PAYT – *Pay As You Throw*, in applicazione del principio "chi più inquina, più paga") nei comuni dell'ex Consorzio TV3 e al miglioramento continuo

e progressivo. La raccolta differenziata di Contarina è di quasi 25 punti percentuali superiore alla media nazionale e di 14 punti superiore alla media della regione Veneto, che risulta, secondo dati ISPRA, la più virtuosa a livello nazionale.

Fig. 5.6.3. – L'evoluzione della raccolta differenziata di Contarina e il confronto con i dati regionali e nazionali



Fonte: Aziendale.

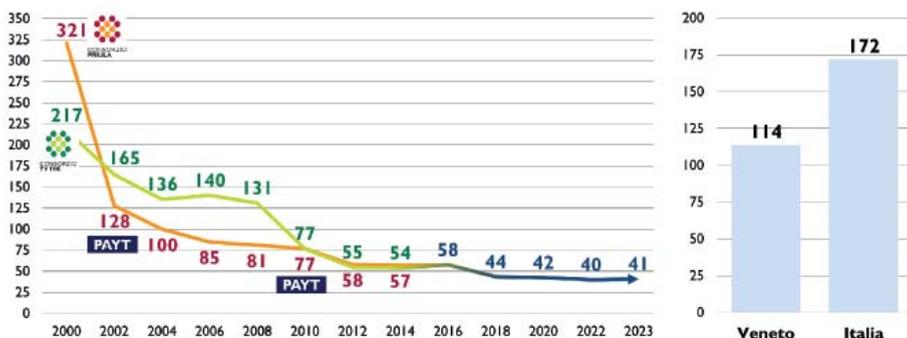
La raccolta differenziata porta benefici anche a livello economico, attraverso i corrispettivi (che per Contarina sono ricavi) ricevuti dal Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI), che variano non solo in base alle quantità di materiali differenziati, ma anche in base alla qualità degli stessi. Tali corrispettivi (pari a quasi il 9% dei ricavi del 2023) coprono in parte i costi della raccolta differenziata, contribuendo a ridurre le tariffe da richiedere ai cittadini.

“I risultati dell’epoca in termini di raccolta differenziata dei comuni del TV3 erano già ottimi anche con l’appaltatore privato – ricorda Bonesso –, anche se di 10-15 punti percentuali in meno del Priula che aveva già la tariffazione puntuale gestita da Contarina. La sensibilità ambientale nel nostro territorio era comunque alta ma gli oltre dieci punti percentuali in più sono comunque importanti, soprattutto per la riduzione del secco non riciclabile, perché la normativa spinge non solo sulla raccolta ma anche sull’effettiva riciclabilità. Il dato importante è quanto secco andiamo a bruciare o a mettere sotto terra. Noi abbiamo iniziato a lavorare non solo sulla differenziazione ma anche sugli acquisti consapevoli, sulla riduzione a monte del rifiuto”.

Come evidenziato nella figura 5.6.4., la produzione di rifiuto secco residuo è diminuita in modo consistente dal 2000 in poi, attestandosi su livelli molto inferiori sia ai dati nazionali sia a quelli della regione Veneto.

Tutti i comuni serviti da Contarina sono annoverati da Legambiente nel suo rapporto annuale fra i “Comuni Riciclioni”. Legambiente premia come Riciclioni i Comuni che hanno superato il 65% di raccolta differenziata e che producono meno di 75 kg/abitante/anno di rifiuto secco indifferenziato.

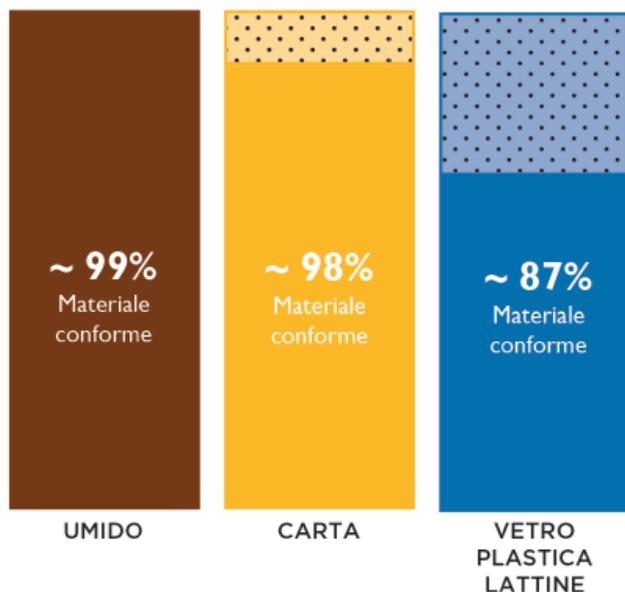
Fig. 5.6.4. – L'evoluzione della produzione di rifiuto secco residuo di Contarina e il confronto con i dati regionali e nazionali



Fonte: Aziendale.

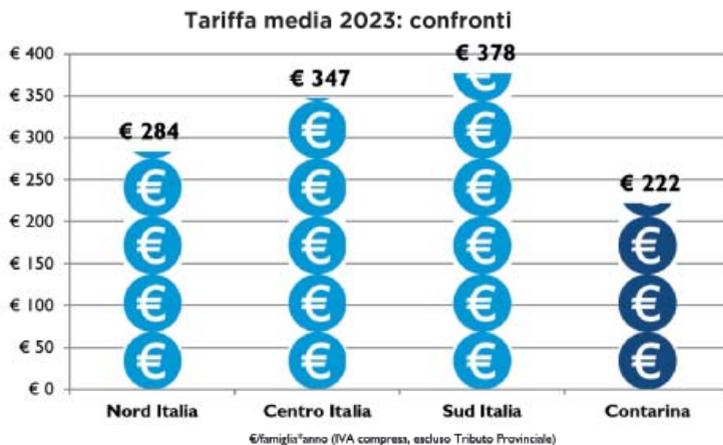
Anche dal punto di vista qualitativo le raccolte mettono in evidenza un'elevata qualità dei materiali facilitandone l'avvio al riciclo e la valorizzazione dal punto di vista economico.

Fig. 5.6.5. – Qualità dei principali materiali



Da un punto di vista sociale, le tariffe applicate da Contarina sono estremamente competitive nonostante i molti servizi offerti, dagli ecocentri diffusi agli ecobus, dai contenitori concessi in comodato d'uso ai sacchi distribuiti, dal giornalino all'app dedicata sino a servizi di consulenza dedicati alle imprese che vogliono migliorare la loro raccolta differenziata interna.

Fig. 5.6.6. – Le tariffe medie applicate nel 2022 per famiglia – confronto con i dati nazionali

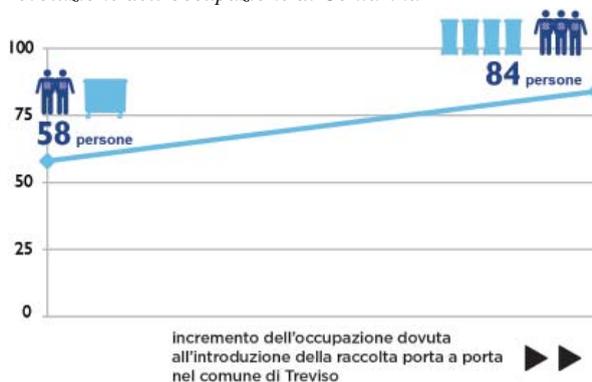


Fonte: Aziendale.

Dal punto di vista sociale il modello di gestione messo in atto ha prodotto vantaggi sull'occupazione derivanti dalla caratteristica *labor intensive* del sistema. Esso è stato messo particolarmente in evidenza quando Contarina ha assunto la gestione del capoluogo Treviso contestualmente all'acquisizione della società del medesimo Comune. Il precedente sistema di raccolta era basato sulla tradizionale raccolta stradale e pertanto il confronto risulta particolarmente istruttivo degli effetti occupazionali del modello capillare domiciliare introdotto nella città. Contarina ha una Academy, una scuola di educazione e formazione ambientale che offre corsi certificati ISO29990. Nel 2023 ha offerto quasi 13.000 ore di formazione e ha realizzato oltre 1.400 interventi di educazione ambientale in classe.

Infine, Contarina collabora con cooperative del territorio impegnate nel reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, coinvolgendole in molti dei servizi svolti.

Fig. 5.6.7. – L'evoluzione dell'occupazione di Contarina



6. IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, TRA INNOVAZIONI E TRANSIZIONE ENERGETICA: IL CASO CTM*

6.1. La storia di CTM e le tappe del suo sviluppo

Siamo nel 2011. L'Italia vive una delle sue più gravi crisi finanziarie. Tra i provvedimenti che il governo Monti ha in agenda per “tranquillizzare” i mercati, c'è quello di privatizzare i servizi pubblici locali, malgrado la volontà popolare emersa nei Referendum del 2011 andasse esattamente nella direzione contraria. Per giustificare l'operazione, si citano i casi di aziende di trasporto pubblico fallimentari dal punto di vista economico-finanziario. Durante una riunione tra governo ed enti locali dove l'operazione viene discussa, si alza tuttavia una voce dissonante. “Eravamo a Palazzo Chigi – ricorda uno dei delegati del Comune di Cagliari dell'epoca – con le delegazioni di alcune città metropolitane e rispettive Regioni. C'era il governo schierato da una parte del tavolo. Mario Monti ci comunicava che bisognava vendere le azioni delle nostre municipalizzate il prima possibile. Si alzò a quel punto Massimo Zedda (sindaco di allora, e di oggi ndr), e disse al Presidente del Consiglio: Presidente, lei è un grande economista. Le chiedo: venderebbe mai una società efficiente nei servizi che eroga e che produce utili ogni anno?”.

A settembre 2023, l'azienda che gestisce il trasporto pubblico locale nella città metropolitana di Cagliari, CTM, ha celebrato i suoi primi 130 anni di storia¹. L'azienda ha commemorato attraverso molteplici eventi il primo viaggio verso il comune di Quartu Sant'Elena avvenuto nel 1893, quando ancora i trasporti erano alimentati dal vapore. Oggi l'azienda è costantemente in cima alle classifiche dei gestori del trasporto pubblico locale in Italia. Dal

* Questo capitolo è stato scritto da Giulia Romano e Claudio Marciano. Per la realizzazione del caso sono state realizzate interviste al Direttore generale Bruno Useli, alla responsabile relazioni esterne Stefania D'Arista e a tre osservatori privilegiati della mobilità urbana di Cagliari e delle attività dell'azienda.

¹ Per approfondire la storia aziendale si rimanda alla lettura di Alfano S. (2024), CTM, In viaggio da 130 anni, dal vapore all'elettrico, CTM, GLA di Giorgio Ariu.

rapporto Ecosistema Urbano di Legambiente – Il Sole 24 Ore CTM risulta la prima azienda del Sud in termini di rapporto fra passeggeri e abitanti e percorrenza in chilometri per vettura e per abitante². Inoltre, dalle indagini di customer service CTM risulta al secondo posto dietro ATM Milano, mentre nelle indagini dell’Associazione Trasporti ASSTRA sulla qualità dei servizi, l’azienda risulta al primo posto per importanti parametri come puntualità, pulizia dei mezzi e informazioni alla clientela.

CTM affonda le sue radici nella Società Anonima Tranvie della Sardegna, creata nel 1929 tramite la fusione di due società preesistenti: la Società Tranvie del Campidano e la Società Tranvie della Sardegna. La prima si occupava del trasporto di merci da vari centri del Campidano al porto di Cagliari, da cui partivano verso il continente tramite vaporetto. La seconda, invece, aveva la concessione per due linee di trasporto urbano.

Dopo la Seconda guerra mondiale, la Società Anonima Tranvie della Sardegna ampliò i suoi servizi con l’obiettivo di collegare Cagliari e il suo hinterland. Questa espansione avvenne in un periodo di ricostruzione e sviluppo economico per l’Italia, contribuendo a migliorare la mobilità nella regione.

Negli anni ’50 si raggiunse una estensione della rete filoviaria elettrica di 40 km, tutt’ora attiva e fondamentale per il processo di decarbonizzazione. “La nostra rete filoviaria ha un’estensione pari a quella di Milano – sotto-linea Bruno Useli, direttore generale di CTM dal 2020, già CFO dal 2000 – e l’impatto estetico nella città è comunque un aspetto secondario rispetto alla salvaguardia dell’ambiente e noi crediamo fortemente nella transizione energetica”.

Fino al 1967 la Società Anonima Tranvie della Sardegna gestì il servizio di trasporto urbano ed extraurbano nell’area cagliaritano, anno in cui il Comune di Cagliari, la Provincia di Cagliari e il Comune di Quartu Sant’Elena rilevarono la società, costituendo il Consorzio Trasporti Pubblici (CTP) e l’Azienda Consorziale dei Trasporti (A.C.T.).

Come per altre città italiane, al boom economico corrispose una forte espansione edilizia verso le aree periferiche. Nacquero nuove esigenze di collegamento, che la rete su ferro non poteva soddisfare. Inoltre, le infrastrutture di servizio della rete, binari, depositi, insistevano su ettari di terreno il cui valore iniziava ad aumentare. I comportamenti collettivi si modificarono e si diressero verso il trasporto su gomma. CTM cambiò la sua flotta acquistando autobus a gasolio mantenendo comunque una residua flotta filoviaria ben più sostenibile e che resterà una componente essenziale della sua mission aziendale negli anni successivi.

² Si rimanda a “Le città più verdi d’Italia – Il Sole 24 Ore” <https://lab24.ilsole24ore.com/ecosistema-urbano/indexT.php>, a Corriere Economia del 1/7/2024, alle classifiche di ASSTRA.

Nel dicembre del 1996 nacque il Consorzio Trasporti e Mobilità, che nel febbraio 2001 si trasformò in CTM S.p.A. Come ricorda il direttore generale Useli, “la trasformazione in Spa è stata sostanziale: CTM ha scelto di distanziarsi dal modello di azienda pubblica tipico dell’epoca, in cui si registravano perdite di bilancio strutturali”.

La transizione verso un modello aziendalistico coincise con la necessità di risanare il bilancio. CTM, pertanto, cambiò il management, inserendo giovani capaci e motivati. Da allora, CTM chiuse i bilanci in utile per più di 25 anni consecutivi, consolidandosi come una realtà di eccellenza nazionale nel trasporto pubblico locale.

Nel periodo 2000-2010 CTM ha realizzato due importanti Progetti POR³ 1 per 9.873.000 euro e POR 2 per 18.000.000 euro. Fra il 2013-2017 l’azienda ha partecipato al Progetto Europeo ZeEUS (Zero Emission Urban System) iniziando già da allora il percorso verso la decarbonizzazione e la transizione elettrica.

Nel 2020 CTM ha proseguito un percorso strategico chiaro: “*il futuro è elettrico*” è diventato il nostro slogan: nel momento in cui anche l’Unione Europea ha decretato questo obiettivo, noi l’abbiamo perseguito nella convinzione che si tratti di un processo irreversibile anche perché è indispensabile salvaguardare il pianeta dall’inquinamento” afferma il direttore generale.

Grazie a queste tappe fondamentali, CTM è cresciuta e si è consolidata, diventando un punto di riferimento nel settore del trasporto pubblico in Sardegna e una delle realtà riconosciute come virtuose in Italia.

6.2. Il modello di business

La proprietà pubblica e la natura di gestore di un servizio pubblico essenziale ha una forte influenza sulle scelte gestionali: come evidenzia il direttore generale, “CTM è fortemente influenzata dalla proprietà pubblica e in virtù di questo utilizza le risorse in modo appropriato. Pertanto, il nostro obiettivo è l’efficienza gestionale e l’erogazione di un servizio eccellente”.

“Migliorare la qualità della vita delle persone realizzando un trasporto pubblico sostenibile e garantendo il diritto alla mobilità” è la vision

³ I POR (Programmi Operativi Regionali) sono strumenti di programmazione finanziaria adottati dalle regioni italiane per utilizzare i fondi strutturali messi a disposizione dall’Unione Europea. I POR sono parte dei più ampi Programmi Operativi (PO), che includono anche i Programmi Operativi Nazionali (PON), e hanno l’obiettivo di finanziare progetti che favoriscano lo sviluppo economico, sociale e territoriale delle regioni. Ogni regione italiana elabora il proprio POR in linea con le priorità stabilite a livello nazionale ed europeo, e li utilizza per finanziare interventi che rispondano ai bisogni specifici del territorio.

aziendale di CTM, condivisa dal Consiglio d'Amministrazione con gli azionisti e i principali stakeholder. A fianco alla vision, la mission deliberata è “essere il vettore di riferimento del trasporto pubblico locale nel territorio della Città Metropolitana di Cagliari. Investire per crescere, operando quotidianamente per conseguire i seguenti obiettivi: aumento delle quote di mercato, ampliamento quantitativo e qualitativo della gamma dei servizi offerti, miglioramento del sistema tariffario, miglioramento della qualità del servizio e, infine, potenziamento della propensione a innovare”.

Il modello di business di CTM è impostato su alcuni valori (Figura 6.2.1.) e su cinque pilastri strategici che consentono di generare valore per il proprio mercato di riferimento, ovvero:

- Clienti: CTM vuole migliorare costantemente la qualità del servizio offerto diventando leader nel *customer journey* e attraendo sempre più clienti verso la mobilità pubblica.
- Performance: CTM intende migliorare l'efficienza interna e le performance gestionali attraverso la costante ricerca dell'ottimizzazione dei processi e degli asset aziendali.
- Sostenibilità & Innovazione: CTM vuole supportare la transizione della Città Metropolitana di Cagliari verso una città green e smart, sviluppando iniziative che aumentino la sostenibilità e innovazione dei servizi.
- Sicurezza: CTM auspica di mantenere e migliorare la sicurezza a bordo dei mezzi, negli ambienti di lavoro e sul territorio garantendo la massima sicurezza dei clienti e del personale.
- Risorse umane: CTM sviluppa e valorizza le competenze delle persone, responsabilizzandole e ponendole al centro dell'organizzazione.

Dal 2020, nel piano strategico aziendale erano chiari gli obiettivi di acquisto di autobus elettrici e/o a idrogeno⁴. Nel 2021 la percentuale di bus a trazione elettrica è diventata del 16%. CTM è destinataria di risorse ingenti per realizzare nei prossimi anni importanti investimenti destinati a rendere la sua flotta nel 2026 per l'80% elettrica e nel 2033 “*full electric*”, con solo il 4% dei veicoli alimentati a idrogeno⁵.

⁴ Alfano S. (2024), CTM, In viaggio da 130 anni, dal vapore all'elettrico, CTM, G.I.A di Giorgio Ariu, p. 93.

⁵ Alfano S. (2024), CTM, In viaggio da 130 anni, dal vapore all'elettrico, CTM, G.I.A di Giorgio Ariu, p. 95.

Fig. 6.2.1. – I valori di CTM

EGUAGLIANZA E IMPARZIALITÀ CTM si impegna a garantire un uguale trattamento a tutti i clienti, senza distinzione di nazionalità, sesso, lingua, religione e opinioni politiche. Inoltre si impegna a offrire il servizio nel rispetto dei principi e dei criteri di obiettività, giustizia e imparzialità	CONTINUITÀ CTM si impegna ad assicurare un'erogazione del servizio continua, regolare e senza interruzioni. Si impegna altresì ad adottare, nei casi di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio, tutte le misure necessarie volte ad arrecare ai clienti il minor disagio possibile	PARTECIPAZIONE CTM si impegna a garantire e favorire la partecipazione dei clienti, al fine di tutelare il loro diritto alla corretta erogazione del servizio. È riconosciuto al cliente il diritto di prospettare osservazioni e formulare suggerimenti. CTM si impegna a rilevare periodicamente il livello di soddisfazione della clientela sul servizio tramite indagini di customer satisfaction	EFFICIENZA ED EFFICACIA CTM si impegna ad erogare il servizio in modo tale da garantire l'efficienza e l'efficacia dello stesso. A tal fine adotta tutte le misure idonee e necessarie al raggiungimento di tali obiettivi o al miglioramento degli stessi
LIBERTÀ DI SCELTA CTM garantisce il diritto alla mobilità dei cittadini, assumendo iniziative atte a facilitare la libertà di scelta tra più soluzioni modali	RISPETTO DELL'AMBIENTE CTM si impegna a promuovere tutte quelle iniziative e progetti volti a diminuire l'impatto ambientale, ovvero a ridurre le emissioni inquinanti dei mezzi	TRASPARENZA CTM si impegna a garantire la trasparenza della sua gestione e dei livelli di servizio offerto	

Fonte: Bilancio di sostenibilità 2022.

“Abbiamo ottenuto circa 160 milioni di euro grazie ai finanziamenti messi a disposizione dal Comune di Cagliari provenienti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), dal fondo PON⁶ Metro – REACT EU e dal PSNMS (Piano Strategico Nazionale Mobilità Sostenibile), e dalla Città Metropolitana di Cagliari, da utilizzare entro il 2033. Queste risorse sono state assegnate” prosegue il direttore generale Useli, *“per aver dimostrato, anche in passato, una solida capacità di progettazione e utilizzo dei fondi ricevuti. Disponiamo, quindi, del know-how necessario per affrontare con determinazione le sfide poste dall’impiego dei fondi del PNRR e del PSNMS. La nostra azienda è abituata a trasformare rapidamente le idee in azioni, anche se talvolta rallentata dai complessi iter amministrativi imposti dalle normative nazionali ed europee”*.

Ci sono anche delle criticità da non sottovalutare: la transizione dai mezzi diesel a quelli elettrici richiede un cambiamento profondo non solo della flotta dei veicoli, ma anche delle infrastrutture di ricarica e nella formazione del personale. Questo processo comporta, oltre a costi elevati,

⁶ I PON (Programmi Operativi Nazionali) sono strumenti di programmazione finanziaria adottati a livello nazionale in Italia per utilizzare i fondi strutturali dell’Unione Europea. Come i POR (Programmi Operativi Regionali), anche i PON fanno parte della strategia di coesione economica e sociale dell’UE, ma a differenza dei POR, i PON sono gestiti centralmente da ministeri o agenzie nazionali e sono destinati a progetti che interessano tutto il territorio italiano o determinate aree tematiche specifiche.

anche complessità organizzative, differente pianificazione e gestione del servizio, poiché l'autonomia dei mezzi elettrici dipende fortemente dalla durata delle batterie. È necessario uno studio approfondito per calibrare adeguatamente l'offerta di trasporto in base alla domanda di mobilità. Come evidenzia il direttore generale, “la parte più difficile è l'installazione dei punti di ricarica, perché l'autonomia dei bus varia con l'alimentazione elettrica; di conseguenza, dobbiamo pianificare la localizzazione dei punti di ricarica in zone strategiche, oltre che all'interno del deposito. Inoltre, è indispensabile modificare lo stile di guida dei conducenti, che dovrà consentire il comfort a bordo e il massimo rendimento delle batterie” ricorda il direttore generale.

Un'altra criticità riguarda l'incertezza normativa: la situazione legislativa è ancora da definire. CTM opera attualmente con un contratto di servizio biennale con la Regione Sardegna con scadenza 31/12/2026. *“In questo periodo sarà necessaria una legge regionale di riordino dei bacini che rispetti la normativa europea”*, afferma Useli.

Il modello di business è fortemente influenzato dal Contratto di Servizio, il quale prevede una remunerazione basata su risultati previsionali con meccanismi di compensazione a consuntivo. Tuttavia, come sottolineano Bruno Useli e Stefania D'Arista, responsabile delle relazioni esterne di CTM, *“l'azienda è solida e sta realizzando investimenti non solo infrastrutturali ma anche nelle risorse umane con l'obiettivo di soddisfare sempre di più le esigenze di mobilità dei cittadini”*.

6.3. L'assetto proprietario e la corporate governance

La corporate governance di CTM si caratterizza per un assetto proprietario a totale controllo pubblico. Al vertice della struttura manageriale vi è la figura del direttore generale.

L'assetto proprietario

Gli enti proprietari di CTM sono tre: il Comune di Cagliari, che detiene la quota di maggioranza con il 67,5% del capitale sociale; la Città Metropolitana di Cagliari, con una partecipazione del 25%; e il Comune di Quartu Sant'Elena, che possiede il restante 7,5%.

Gli enti rappresentano il territorio in cui l'azienda ha sempre operato, attualmente otto comuni oltre Cagliari.

Il capitale sociale di CTM è di 24.529.000 euro, interamente versato e suddiviso in 475.000 azioni.

La sede della Presidenza e della Direzione Generale è a Cagliari, da cui si coordinano tutte le attività dell'azienda.

Il Consiglio di amministrazione

La gestione ordinaria e straordinaria di CTM è affidata al Consiglio di amministrazione (CdA), un organo collegiale composto da cinque membri nominati dagli enti proprietari per un mandato triennale. La composizione del CdA prevede la nomina di tre membri da parte del Comune di Cagliari, uno dalla Città Metropolitana di Cagliari e uno dal Comune di Quartu Sant'Elena.

Non è prevista la figura di un amministratore delegato, mentre il ruolo di presidente viene attribuito a un rappresentante designato dal Comune di Cagliari. La rappresentanza di genere è garantita dalla presenza di due membri di sesso femminile, pari al 40% del totale dei componenti del CdA.

Il Direttore Generale

Dalla Direzione Generale dipendono direttamente le Unità Operative Complesse: Sistemi Informativi, Sviluppo del Business, Relazioni Esterne, Ambiente, Sicurezza e Qualità, e Approvvigionamenti. Inoltre, fa capo alla Direzione Generale il coordinamento delle cinque Direzioni aziendali: Risorse Umane, Organizzazione & Legale; Amministrazione, Finanza, Controllo & Commerciale; Esercizio, Manutenzione e Società Partecipate.

Il Direttore Generale ha il compito di definire, coordinare e supervisionare gli obiettivi strategici e i programmi aziendali, rispondendo direttamente al Consiglio di amministrazione per il buon funzionamento e l'efficienza operativa della società.

Come sottolinea il Direttore Bruno Useli: “Il nostro lavoro è una vera e propria passione. In 25 anni di esperienza in azienda, non ho mai vissuto un anno uguale al precedente. Il nostro lavoro è tutt'altro che ripetitivo: seguiamo da vicino l'evoluzione delle esigenze della collettività e ci impegniamo costantemente a innovare per offrire soluzioni sempre migliori ai nostri clienti. Il cambiamento è la nostra costante e la spinta a migliorare è ciò che ci motiva ogni giorno.”

6.4. La managerializzazione

A partire dalla trasformazione in Società per Azioni nel 2001, l'azienda ha adottato una struttura manageriale con un Direttore Generale alla guida, che ha garantito il mantenimento di un costante equilibrio economico e la generazione di un adeguato flusso di autofinanziamento.

Il percorso, tuttavia, non è stato privo di sfide. Nei primi anni successivi alla trasformazione in Spa, la dirigenza ha dovuto affrontare relazioni industriali turbolente, caratterizzate da un confronto serrato con le organizzazioni sindacali, in particolare con quelle autonome non firmatarie del contratto collettivo.

Le controversie si concentrarono principalmente sull'organizzazione del lavoro e sulla riduzione del tasso di assenteismo. La dirigenza riteneva necessario incrementare l'orario di lavoro effettivo aumentando la produttività e l'ottimizzazione dei tempi di svolgimento delle attività di controllo dei mezzi, favorito anche dall'introduzione di nuovi veicoli dotati di una maggiore tecnologia.

Questi conflitti portarono alla proclamazione di numerosi scioperi; tuttavia, come ricordato da un osservatore privilegiato, “dopo questo periodo, le relazioni industriali si stabilizzarono, portando a una significativa riduzione del tasso di assenteismo, dal 15% al 3%, e a un aumento della produttività, con un incremento del 20% dei chilometri percorsi, mantenendo invariati il personale e i costi del servizio”.

Un momento di svolta per le performance aziendali è giunto con la sentenza Altmark, emessa dalla Corte di Giustizia Europea nel 2003. Questa sentenza, relativa alle compensazioni spettanti agli esercenti di trasporto pubblico, ha permesso di ottenere il riconoscimento di crediti per contributi in conto esercizio, non riconosciuti dalla Regione Sardegna negli anni pregressi, per diverse decine di milioni di euro.

Grazie a una mediazione efficace, la controversia fu risolta con il finanziamento da parte della Regione dell'acquisizione in leasing di 171 nuovi mezzi. Questa nuova flotta integrava tutte le più avanzate innovazioni del trasporto pubblico su gomma dell'epoca, incluso il sistema di controllo AVM, un dispositivo che consentiva alla centrale operativa di monitorare in tempo reale la posizione dei mezzi, prevedendo con precisione l'andamento delle corse.

L'introduzione del sistema di controllo della flotta, insieme ad un investimento in paline elettroniche, rese Cagliari una delle prime città in Italia a dotarsi di 300 pannelli informativi con l'indicazione degli orari di arrivo degli autobus, migliorando notevolmente la fruibilità del servizio per i clienti.

Il direttore generale attuale, che è in azienda dal 2000, ha dato un forte impulso alla transizione ecologica aziendale e all'offerta di un servizio pubblico essenziale in linea con le moderne esigenze dei cittadini. “Una società senza un servizio di trasporto sostenibile, non può dirsi una società moderna”, afferma Useli. Il direttore generale ha una visione globale dell'attività e anche delle sue peculiarità, legate anche al business svolto e alle criticità che possono emergere per ragioni esogene. Afferma in proposito Useli: “con le relazioni esterne acquisiamo costantemente, con una frequenza quotidiana, informazioni sul servizio e sui desiderata dei nostri clienti. Al nostro interno ci muoviamo con grande passione per risolvere eventuali problematiche, che nascono per esempio dai cantieri di lavori pubblici che limitano la mobilità; CTM deve essere flessibile per trovare continuamente soluzioni per garantire la qualità del servizio”.

6.5. I rapporti con gli stakeholder

I principali stakeholder di CTM sono evidenziati nel bilancio di sostenibilità e riportati nella figura 6.5.1.

Secondo il direttore generale Bruno Useli i clienti sono i principali stakeholders di CTM. “la parola utente è stata cancellata dal nostro vocabolario: non sono utenti ma sono clienti e in quanto tali devono essere molto soddisfatti. Abbiamo la presunzione di pensare che i nostri clienti debbano godere di un servizio di qualità unitamente al comfort e al prezzo del biglietto”, ricorda Useli. Prosegue ancora il direttore: “collaboriamo con la Regione Sardegna al fine di adottare un sistema tariffario coerente con le esigenze dei clienti”.

Fig. 6.5.1. – Gli stakeholder di CTM



Fonte: Bilancio di sostenibilità 2022.

Fig. 6.5.2. – Risultati dell'indagine di Mystery Client del 2023



Fonte: ASSTRA, Indagine annuale sulla qualità dei servizi di TPL.

CTM realizza ogni anno due indagini di *customer satisfaction*, una sul servizio invernale e una sul servizio estivo, ricevendo sinora valutazioni sempre molto positive (Figura 6.5.2.). Ricorda in proposito D'Arista: “per noi è importante la percezione del cliente rispetto al nostro servizio; abbiamo sempre dei voti molto alti, nonostante la presenza di vari cantieri nella nostra città che creano problemi nel traffico cittadino. Noi cerchiamo continuamente di evitare problemi ai cittadini, informandoli attraverso i social network e creando un dialogo costante con loro; comunichiamo anche attraverso la nostra APP: l'APP Bus Finder”.

Questa APP permette non solo acquistare i titoli di viaggio, ma anche di programmare il viaggio calcolando il percorso, verificando i tempi di attesa reali ed evitando inutili attese alle fermate; “è un servizio utile a tutti soprattutto ai turisti durante l'estate che utilizzano le linee da e per le spiagge, permettendo di scegliere gli orari più comodi e sapere sempre quando passerà un bus. L'anno scorso abbiamo toccato punte di 45 gradi come temperatura estiva, per cui avere uno strumento che evita le soste alle fermate permette ai nostri clienti di utilizzare i mezzi pubblici con più facilità”, sottolinea Useli.

Quando nacque la APP Bus Finder, nel 2012, esistevano solo tre APP in Italia “e non parlo della Sardegna”, afferma Useli. “Rispetto alla media europea che vede il 5% circa delle vendite attraverso APP, per noi è un canale di vendita molto importante: nel 2023 abbiamo superato il 25% dei biglietti acquistati proprio con APP. Attualmente si possono acquistare anche gli abbonamenti annuali”.

CTM è sempre all'avanguardia in tema di tecnologie sostenibili. “I prossimi giorni sarò in Polonia presso la Solaris per il collaudo di una serie di mezzi elettrici che arriveranno a fine anno”, afferma Useli.

“Stiamo affrontando anche il problema dell'energia rinnovabile per il deposito ZEB (Zero Emission Building) cercando fornitori innovativi come i provider di pannelli fotovoltaici per l'autoproduzione di energia. È nostra intenzione installare per autoprodurre l'energia per il funzionamento dell'ufficio e della zona adibita al controllo dei mezzi in uscita”, continua Useli.

Uno degli aspetti distintivi dell'esperienza di CTM è sempre stata la collaborazione con centri di ricerca e l'Università di Cagliari, che hanno contribuito al miglioramento dell'innovazione tecnologica. “L'APP Busfinder è uno dei prodotti di questa collaborazione” – ricorda un ex amministratore comunale di Cagliari – “ci lavorò CTM in collaborazione con docenti di informatica. Fu un grande successo, con riconoscimenti importanti. Cagliari diventò un punto di riferimento per l'innovazione nel campo della mobilità, come testimoniano anche le tante riunioni e incontri tra i vertici di CTM e quelli delle più importanti aziende di trasporto pubblico in Italia, tra cui quelle di Torino e Milano”.

6.6. I risultati ambientali e sociali

Il servizio svolto si sviluppa su 330 km di grafo di rete, contenenti 14 km di corsie preferenziali e 32 linee attive nel corso dell'anno, cui si aggiungono i servizi dedicati e stagionali. Nel 2023 i bus CTM hanno percorso 12.196.539 km (11.536.936 con autobus e 659.603 con filobus), distribuiti su un'area di 402 km² nei territori di: Cagliari, Quartu Sant'Elena, Quartucciu, Monserrato, Selargius, Elmas, Assemini e Decimomannu, con un numero di residenti al 31 dicembre pari a 319.533. Questo significa che per il 2023 CTM ha prodotto un'offerta chilometrica per abitante di 38,17 km. Alla normale produzione chilometrica si aggiungono i 183.111 km coperti con il servizio Amico Bus, dedicato alle persone con disabilità o limitate nell'utilizzo dei servizi ordinari.

Tab. 6.6.1. – Indicatori di sintesi del servizio di trasporto pubblico

Parametro	2019	2020	2021	2022	2023
Km prodotti	12.423.788	11.027.287	12.269.968	12.210.078	12.196.539
Offerta per abitante [km/ab.]	37,61	34,25	38,2	38,09	38,17
Lunghezza totale delle linee [km]	317	317	317	380	353
Lunghezza grafo di rete [km]	294	294	294	294	330

Fonte: Bilancio di sostenibilità 2023.

CTM si è dotata di un Sistema di Gestione Integrato Ambiente, Salute e Sicurezza, Qualità conforme agli standard UNI EN ISO 14001:2015, UNI EN ISO 45001:2023, UNI EN ISO 9001:2015.

Ha conseguito inoltre la certificazione UNI EN 13816:2002 sulla qualità del servizio del trasporto pubblico. Le performance in materia di Sostenibilità Ambientale, Sociale ed Economica delle operazioni sono comunicate all'esterno attraverso il Bilancio di Sostenibilità CTM, redatto sin dal 2009 in conformità allo standard internazionale GRI (acronimo di Global Reporting Initiative

All'interno del sistema di gestione integrato si trovano i *key performance indicator* (KPI) inseriti nell'apposito Piano degli Indicatori, documento che viene approvato a inizio anno e aggiornato nei valori obiettivo con cadenza semestrale (30 giugno e 31 dicembre).

I *process owner* dei processi inseriti nel Sistema di Gestione Integrato propongono i KPI di riferimento, che possono variare nei contenuti sulla

base delle priorità che le singole Unità Organizzative si pongono come obiettivo per l'anno in corso. I KPI tendono quindi a cambiare nei contenuti ma anche nei valori obiettivo, sulla base dei risultati raggiunti nel precedente anno.

Indicatori obiettivo raggiunti con troppa facilità vengono generalmente rivisti e resi più ambiziosi. In presenza di indicatori obiettivo non raggiunti si analizzano invece le cause del risultato e si valuta l'eventuale ridefinizione di nuovi target.

Il Piano degli Indicatori viene redatto dalla Unità Organizzativa Complessa Ambiente, Sicurezza, Qualità con il contributo delle diverse unità Organizzative e approvato dal direttore generale.

I KPI proposti (Figura 6.6.1.) devono essere SMART, cioè Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-Based.

Fig. 6.6.1. – Il piano degli indicatori chiave (KPI) di CTM per il 2024

 Piano degli indicatori 2024	
Unità Organizzativa responsabile dei KPI	KEY PERFORMANCE INDICATOR
Organizzazione e sviluppo	Efficacia formativa
Approvvigionamenti	Continuità dei contratti
Mezzi	Efficienza del parco mezzi
Progettazione e Manutenzione Impianti	Manutenzione delle fermate
Commerciale	Reperibilità dei titoli di viaggio
Planificazione Programmazione e Controllo	Regolarità chilometrica a consuntivo
Sviluppo del Business	Domanda di mobilità intercettata
Ambiente Sicurezza e Qualità	Soddisfazione della clientela
Sistemi Informativi	Gestione dei ticket aperti
Relazioni Esterne	Gestione dei reclami

Fonte: Aziendale.

L'attuale flotta di CTM è composta da 270 veicoli, di cui 32 filobus e 32 autobus elettrici. 8 autobus elettrici sono dotati di pantografo per la ricarica rapida e i restanti 24 sono alimentati tramite charger. A questo proposito, il direttore Useli dichiara con orgoglio: “Siamo stati i primi in Europa a introdurre una flotta di autobus elettrici da sei metri con pantografo. Siamo intervenuti in numerosi convegni europei nei quali abbiamo dimostrato che un autobus elettrico e ricaricabile rapidamente al capolinea, grazie al pantografo, senza bisogno di tornare in deposito, può garantire una mobilità total-

mente sostenibile, arrivando in modo silenzioso ed ecologico nelle aree più belle del nostro territorio, come le spiagge”.

L’obiettivo di CTM è di avere, entro il 2026, l’80% dei mezzi elettrici. Già oggi, grazie ai filobus e agli autobus elettrici in servizio, l’impatto ambientale del trasporto pubblico è notevolmente ridotto rispetto al passato. Inoltre, entro la fine dell’anno arriveranno 42 nuovi veicoli elettrici, ampliando ulteriormente l’offerta di mezzi sostenibili. “I veicoli in arrivo entro il 2024 saranno alimentati tramite plugin, ma nel 2025 introdurremo nuovi autobus con pantografo, permettendo ricariche rapide e meno tempi di fermo”, spiega Useli. “Elimineremo tutti i veicoli a gasolio, rendendo l’azienda completamente elettrica,” aggiunge il direttore.

I principali obiettivi ambientali di CTM per il 2024 includono:

- una riduzione del 20% dei consumi idrici rispetto al 2023;
- una riduzione del 10% delle emissioni di gas serra, in particolare degli F Gas utilizzati negli impianti di condizionamento dei mezzi, rispetto al 2023;
- una percentuale di rifiuti destinati al riciclo fissata al 90% di quelli prodotti.

Dal punto di vista sociale, CTM si impegna a offrire un servizio di alta qualità a tariffe ancora molto contenute. La qualità dei servizi è confermata da valutazioni periodiche condotte da associazioni autorevoli come ASSTRA, da verifiche di “mystery client” e da indagini di customer satisfaction. Il costo del biglietto rimane a 1,30 euro, significativamente inferiore rispetto ad altre città: 1,50 euro a Bologna, 1,80 euro a Pisa e Firenze, e 2,20 euro a Milano.

6.7. I risultati economico-finanziari

CTM non ha potestà tariffaria, che è invece in capo alla Regione Sardegna che, con decreto assessoriale, stabilisce il sistema tariffario del trasporto pubblico locale in Sardegna. La Regione Autonoma della Sardegna è un altro stakeholder-chiave di CTM.

La Regione Sardegna in questi anni ha garantito la tutela delle fasce deboli, che costituiscono la maggioranza della clientela in molti contesti, limitando fortemente gli aumenti tariffari.

Il servizio di trasporto svolto da CTM è regolato da un contratto di servizio stipulato con la Regione Sardegna nel 2021 con scadenza al 31/12/2026 in virtù del quale l’Azienda percepisce un corrispettivo totale per la produzione chilometrica prevista che si aggira sui 12.400.000 chilometri annui.

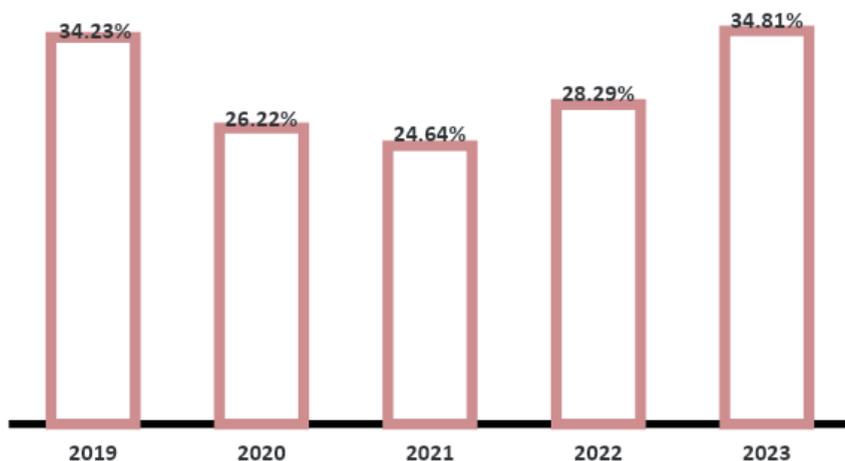
Il corrispettivo è definito nel rispetto del Regolamento CE 1370/2007, delle indicazioni dell’ART (Autorità di Regolazione dei Trasporti) e dei cri-

teri di cui alla delibera della Giunta Regionale n. 48/57 del 10/12/2021, sulla base di un conto economico previsionale che considera le voci di ricavo e di costo, parametrato sulla previsione del programma di esercizio.

Il corrispettivo previsionale tiene conto dei ricavi propri che l'Azienda dovrebbe conseguire, dei costi totali ammissibili e di un ragionevole margine di utile corrispondente al 3% dei costi.

A consuntivo il corrispettivo previsionale viene conguagliato sulla base del conto economico civilistico, normalizzato sulla base di quanto previsto contrattualmente.

Fig. 6.7.1. – Il rapporto percentuale ricavi-costi



Fonte: Bilancio di sostenibilità 2023.

CTM all'atto della trasformazione in società per azioni disponeva di un patrimonio netto pari a 24.800.00 euro. Oggi il patrimonio netto raggiunge i 60 milioni di euro. Gli utili sono stati totalmente reinvestiti.

Un dato particolarmente significativo è il rapporto ricavi-costi. In Sardegna i contratti di servizio prevedono il raggiungimento e miglioramento del rapporto del 35% ricavi/costi, calcolato secondo quanto previsto dalla normativa regionale in materia (Legge regionale 21/2005).

Come ricorda Useli, "I dati economici sono stati altalenanti soprattutto a causa della pandemia-. In particolare, prima degli anni pandemici, avevamo raggiunto un rapporto vicinissimo al 35% mentre nel periodo pandemico, in particolare nell'anno 2021, il rapporto ricavi/costi è calato di circa 10 punti percentuali. Nel 2023 l'azienda ha ripreso le performance pre-covid superando il rapporto ricavi costi del 2019".

CTM gode di una forte stabilità finanziaria come si evince dai dati riportati nella tabella sottostante. Inoltre, precisa Useli, "sotto il profilo patrimo-

niale CTM dispone di una solida situazione finanziaria per cui non necessita di ricorrere al credito bancario.

Tab. 6.7.1. – I principali dati di bilancio di CTM (valori in €/000)

Anno	Ricavi	EBITDA %	Utile netto	Patrimonio netto (PN)	PFN/PN	Investimenti (tangibili)
2022	50.469	13,5%	2.071	56.886	-0,2	13.045
2021	44.927	8,9%	379	54.815	-0,2	1.529
2020	44.193	11,2%	1.632	54.436	-0,3	2.838
2019	49.077	11,5%	2.179	52.804	-0,3	1.139
2018	47.633	9,5%	1.464	50.625	-0,5	275
2017	46.767	10,2%	495	49.161	-0,3	452

Fonte: Dati AIDA e aziendali.

Fig. 6.7.2. – Valutazioni sulla qualità del servizio nel 2023 (su scala da 1 a 10)

		2023		
AREA	AMBITO	CTM Cagliari Urbano	MEDIA PANEL Urbano	BEST PANEL Urbano
a. Punti Vendita	a1. Visibilità Insegna	6,67	6,26	10,00
	a2. Attesa	9,11	9,62	10,00
	a4. Pulizia e Ordine	7,52	7,84	8,48
	a5. Cortesia e Competenza	6,88	7,27	8,69
	MEDIA	7,51	7,77	8,82
b. Fermate	b1. Stato e visibilità	6,15	6,14	7,60
	b2. Pulizia e ordine	6,50	7,05	7,86
	b3. Informazioni e comunicazioni	7,99	7,80	8,76
	b4. Fruibilità fermata	8,19	9,06	9,92
	MEDIA	7,24	7,38	8,19
c. Linee	c1. Puntualità e regolarità	10,00	9,64	10,00
	c2. Stato esterno	9,34	8,57	9,34
	c3. Stato interno	9,15	8,76	9,15
	c4. Pulizia mezzo	7,82	7,51	7,82
	c5. Comunicazione	7,80	8,07	9,79
	c6. Personale	8,26	8,39	9,05
	c7. Sicurezza	8,90	9,10	9,22
	c8. Vendita a bordo e validazioni	8,54	9,67	9,97
MEDIA	8,95	8,80	8,95	
d. Call Center	d1. Attesa	9,92	8,77	9,92
	d3. Cortesia e competenza	9,32	8,58	9,46
	MEDIA	9,68	8,70	9,68
e. Sito Web e APP	e1. Sito Web: Contenuti	8,93	7,85	8,93
	e4. Sito Web: Impatto grafico	8,00	8,04	8,50
	f1. APP: Contenuti	6,49	5,18	6,49
	f4. APP: Impatto grafico	8,00	7,95	8,00
	MEDIA	8,07	7,37	8,07
Media complessiva		8,21	8,06	8,21

Fonte: Mystery Client indagine annuale sulla qualità dei servizi TPL su aziende appartenenti ad ASSTRA.

Le customer satisfaction effettuate ogni anno dall'azienda, alle quali si aggiunge anche il Mystery Client annuale sulla qualità dei servizi che premia CTM con una votazione elevata da parte della clientela, come si evince nella tabella riportata:

6.8. L'accessibilità

L'azienda pone particolare attenzione al diritto della mobilità inclusiva: l'APP Bus Finder nel 2018 ha vinto all'evento Ecomondo di Rimini il premio di Legambiente/Il Sole 24 ore per l'accessibilità per non vedenti. "Siamo stati premiati proprio perché la APP consente anche ai non vedenti di avere una modalità di assistenza del viaggio che agevola le persone con disabilità, garantendo così veramente a tutti il diritto alla mobilità", sottolinea Stefania D'Arista.

"In tema di diritti dei disabili, CTM ha attivato fin dal 2006 un servizio a chiamata denominato "AmicoBus", dedicato alle persone con disabilità e mobilità ridotta. Il servizio AmicoBus è un servizio a chiamata che prevede l'accompagnamento con orario prestabilito dal domicilio al luogo di interesse, comprese le spiagge durante il servizio estivo. Abbiamo migliorato anche il nostro sito per aiutare persone con cecità, dislessia, daltonismo, ipovisione, epilessia e altre disabilità. A tal fine, utilizziamo un software che è stato anche adottato dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART)".

Inoltre, CTM ha avviato una formazione specifica per i conducenti. Come ricorda Useli, "Alcuni nostri conducenti sono stati bendati per provare esperienzialmente la cecità quando si sale e si scende da un bus. Questa esperienza ha permesso loro di comprendere quanto sia fondamentale la sensibilità e l'osservazione attenta verso le persone in fermata e capire le necessità del singolo passeggero. L'intento formativo è volto allo sviluppo di una maggiore empatia e comprensione delle esigenze dei nostri passeggeri".

In conclusione, da un punto di vista ambientale, il piano di decarbonizzazione e di riconversione all'elettrico della sua flotta ha già portato a "eliminare una parte rilevante delle cause di inquinamento urbano e questo impegno ci viene riconosciuto da associazioni come Legambiente" termina D'Arista.

"Il nostro obiettivo", conclude il Direttore Generale, "è diventare un modello di riferimento per un trasporto pubblico che risponda alle esigenze di tutti, garantendo sicurezza, sostenibilità e inclusività".

7. SERVIZI E TERRITORIO AL CENTRO DELL'OFFERTA DELLE FARMACIE: IL CASO A.FA.S.*

7.1. La storia di A.Fa.S. e le tappe del suo sviluppo

Il settore farmaceutico si caratterizza per una forte interdipendenza fra i diversi interessi economici e sociali degli attori coinvolti, imprese farmaceutiche, Servizio Sanitario Nazionale (SSN), ordine dei medici, ordine dei farmacisti, pazienti¹. Per tale motivo il legislatore ha disciplinato la filiera farmaceutica attraverso norme che ne regolino produzione e commercializzazione/distribuzione, stante la natura del bene 'farmaco' che è sia prodotto industriale che strumento terapeutico. E proprio in quanto strumento legato al principio costituzionale del diritto alla salute (Art. 32 Cost.)² è precipuo compito dell'ordinamento garantirne l'accessibilità. Ma proprio tale condizione comporta il non violare la sostenibilità economica del SSN che, come

* Questo capitolo è stato scritto da Paolo Rognini, Giovanni Giaretti e Giulia Romano, che vi hanno contribuito equamente. Per la realizzazione del caso sono state realizzate interviste alla Consigliera di amministrazione Lucia Sada, al Direttore generale Raimondo Cerquiglioni, e al General Manager & Managing Director in EG Stada Group e presidente di Assosalute urbana Salvatore Butti.

¹ Si vedano, fra gli altri, Castellini, M., & Vagnoni, E. (2008). *La gestione della farmacia. Il ruolo nel SSN e il modello di remunerazione*. FrancoAngeli; Vagnoni E. (2013), *Le sfide manageriali delle farmacie: un'analisi del contesto italiano*, FrancoAngeli, Milano; Delsignore, M. (2011). *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico* (Vol. 70). Giuffrè Editore.

² L'intervento pubblico nella sanità, per quanto concerne l'aspetto sociale, trova la sua base giuridica nell'articolo 32 della Costituzione ("La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti") e nella Legge n. 833 del 1978, che istituisce il Servizio Sanitario Nazionale, dove l'art. 112, prevede che l'erogazione delle prestazioni avvengano "[...] senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio [...], perseguendo il superamento degli squilibri territoriali nelle condizioni sociosanitarie del paese [...]"

è noto, ha una incidenza notevole sul bilancio statale³. Infatti, l'attuale crescente domanda di prestazioni di welfare obbliga a rispettare vincoli di bilancio perseguiti attraverso la fissazione dei prezzi di vendita di alcune tipologie di farmaci per via amministrativa e un processo di razionalizzazione della spesa farmaceutica⁴.

Le farmacie italiane sono capillarmente distribuite sul territorio nazionale e sono parte integrante delle comunità, del SSN e del sistema sanitario regionale⁵.

La storia delle farmacie⁶ pubbliche comunali comincia a Reggio Emilia, dove il 1° luglio 1900 il comune assume la gestione e la proprietà del servizio farmaceutico e inizia attraverso questo presidio a somministrare gratuitamente i farmaci ai poveri assistiti dall'ente. La farmacia viene aperta alla cittadinanza pagante nell'ottobre del 1903, dopo l'approvazione della legge 103/1903 (Legge Giolitti), emanata con lo scopo di fornire un quadro normativo chiaro e unitario in materia di gestione dei servizi pubblici locali, stabilendo le possibilità e modalità di gestione degli stessi da parte dei Comuni, ivi comprese le farmacie. A distanza di dieci anni, la Riforma Giolitti del

³ Si rimanda ai dati del Ministero della Salute disponibili a questo link del suo sito: https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?id=4752&area=programmazioneSanitariaLea&menu=dati.

⁴ La disciplina principale del settore farmaceutico è stata riordinata dalla legge 8 novembre 1991, n. 362, che regola la composizione della commissione giudicatrice, i criteri per la valutazione dei titoli e l'attribuzione dei punteggi, le prove di esame e le modalità di svolgimento del concorso di assegnazione di sedi farmaceutiche. Tale legge ha parzialmente modificato la precedente disciplina, intervenendo su alcune disposizioni della L. 475/1968 (Norme concernenti il servizio farmaceutico) e del Testo unico delle leggi sanitarie, approvato con R.D. 1265/1934. L'art. 8 del D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria) disciplina invece le convenzioni del SSN con le farmacie e i relativi servizi prestati, integrati dal D.lgs. 3 ottobre 2009, n. 153 con nuovi servizi. Si ricordano inoltre il D.lgs. 8 agosto 1991 n. 258 (in materia di formazione e diritto di stabilimento dei farmacisti) e il D.lgs. 8 luglio 2003 n. 277. Importanti interventi nel campo della distribuzione di farmaci sono stati determinati da D.L. 223/2006 e dal D.L. 201 del 2011. Il servizio farmaceutico è regolato nel nostro Paese da un complesso di norme contenute in diverse fonti legislative. Le principali fonti normative del settore, in ordine cronologico, sono: R.D. 27.07.1934, n. 1265 "Testo Unico delle Leggi Sanitarie"; R.D. 30-9-1938 n. 1706 "Approvazione del regolamento per il servizio farmaceutico"; L. 08.03.1968, n. 221 "Provvidenze a favore dei farmacisti rurali"; L. 2.04.1968, n. 475 "Norme concernenti il servizio farmaceutico"; D.P.R. 21.08.1971, n. 1275 "Regolamento per l'esecuzione della L. 475/1968, recante norme concernenti il servizio farmaceutico"; L. 8.11.1991, n. 362. "Norme di riordino del settore farmaceutico"; D.L. 04.07.2006 n. 223, convertito con L. 04.08.2006, n. 248 "c.d. Decreto Bersani"; D.Lgs 03.10.2009 n. 153 "Individuazione di nuovi servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del Servizio sanitario nazionale [...]"; Decreto 16.12.2010 "Erogazione da parte delle farmacie di specifiche prestazioni professionali"; D.L 24.01.2012, convertito con L. 24.03.2012, n. 27 "c.d. Decreto Cresci Italia"; L. n. 124 del 4.08.2017 "Legge annuale per il mercato e la concorrenza".

⁵ Federfarma (2023), *La farmacia italiana 2023*.

⁶ Si rimanda per approfondimenti a Signore, G. (2013). *Storia della farmacia: dalle origini al XXI secolo*. Edra Masson.

1913 affermò il principio che l'assistenza farmaceutica alla popolazione, e quindi l'esercizio della farmacia, era un'attività primaria dello Stato, elargita direttamente dallo stesso attraverso Enti locali (comuni), oppure delegata a privati per l'esercizio in regime di concessione governativa⁷.

In tale contesto il quadro normativo di riferimento nel quale le farmacie, siano esse pubbliche o private, si trovano ad operare è caratterizzato da una sempre maggiore competitività. Secondo i dati pubblicati da Federfarma riferiti a marzo 2024⁸, in Italia sono operative 20.079 farmacie compresi i 541 dispensari stagionali e succursali. Di queste 18.390 sono le farmacie private e 1.689 sono le pubbliche. La densità di farmacie per abitanti in Italia (una ogni 2.938 abitanti) è in linea con la media europea (una ogni 3.275) a conferma della grande capillarità della farmacia italiana.

Nel Comune di Perugia, dal 1973 opera A.Fa.S., acronimo di Azienda Speciale Farmacie di Perugia. Nata come Azienda Municipalizzata per la gestione di quattro Farmacie, ora consta di undici sedi proprie, distribuite in tutto il territorio comunale, oltre a tre sedi in gestione per conto dei Comuni di Città della Pieve, Magione e Todi. Dal 2018 gestisce anche una parafarmacia ortopedica sanitaria posta in un centro commerciale.

Nel 1996 da azienda municipalizzata diventa un'azienda speciale in osservanza all'articolo 114 del testo unico degli enti locali (TUEL). "L'azienda speciale è una delle forme gestorie che il Comune può adottare – ricorda il direttore generale Raimondo Cerquiglini, che è in azienda dal 2000 e ricopre tale ruolo dal 2013 –; "il Sindaco esercita così il controllo sull'azienda nominando un Consiglio di Amministrazione composto da tre membri, fra cui il Presidente. La forma gestoria di A.Fa.S. come azienda speciale ha permesso e permette ancora oggi di gestire per conto di Comuni limitrofi le loro farmacie. Come sottolinea il direttore generale, "alcuni piccoli Comuni, titolari di una sola farmacia, avrebbero avuto difficoltà nella sua gestione diretta .essendo loro assoggettati al rispetto delle norme vigenti. Questo servizio,

⁷ Il c.d. "Decreto Bersani" del 2006 ha consentito la nascita delle "parafarmacie" e la libera vendita dei farmaci da banco negli esercizi commerciali diversi dalle farmacie, dove la vendita può avvenire esclusivamente alla presenza e con l'assistenza personale di un farmacista iscritto all'Albo. Inoltre, ha previsto che ciascun distributore possa liberamente determinare lo sconto al pubblico sul prezzo dei medicinali che non richiedono la ricetta medica (farmaci SOP che sta per "Senza Obbligo di Prescrizione" e gli OTC che sta per "Over The Counter" e cioè tutta quella tipologia di farmaci acquistabili autonomamente dal paziente per automedicazione. A seguire, il Decreto "Cresci Italia", ha ulteriormente ridotto il rapporto farmacia/abitanti (quorum) a una farmacia ogni 3.300 abitanti e ha istituito anche la possibilità di apertura di farmacie, in deroga al quorum, in zone ad alta frequentazione (porti, aeroporti, stazioni ferroviarie, centri commerciali, ecc.). Sono stati liberalizzati gli orari, consentendo l'apertura delle farmacie oltre gli orari minimi.

⁸ Federfarma (2024), La presenza delle farmacie sul territorio disponibile su <https://www.federfarma.it/farmaci-e-farmacie/farmacie-e-farmacisti-in-italia/la-presenza-delle-farmacie-sul-territorio.aspx>.

infatti, non esprime la sola dispensazione dei medicinali, ma anche di servizi importanti con un grande valore sociale”.

Un sondaggio dello stesso anno, il 1996, commissionato dal Comune di Perugia, fece emergere il gradimento dei cittadini per un potenziamento delle attività informative e di consiglio alla clientela nelle farmacie comunali. La risposta del Comune e di A.Fa.S. fu l’attivazione degli “Angoli della Salute” dove, oltre ai consigli diretti dei farmacisti, veniva messo a disposizione materiale divulgativo relativo all’importanza di una corretta alimentazione, della cura delle malattie croniche, dell’uso consapevole dei farmaci, dell’igiene personale e della casa, dell’interazione tra farmaci e alcol alla guida, della centralità dell’attività fisica per una buona salute. Come sottolinea Cerquiglini “noi ci siamo definiti dal ’96, da quando è cambiata la forma gestoria, la farmacia sociale e anche la farmacia dei servizi risultando veramente antesignani alla evoluzione normativa a partire dal 2009”.

Sempre nel 1996 venne elaborata la prima Carta dei Servizi, per comunicare i servizi erogati ai cittadini dalle farmacie A.Fa.S., le modalità d’accesso, la verifica degli standard di qualità e il rispetto degli impegni assunti, ma anche per dare l’opportunità agli utenti di esprimere consigli e critiche “in un rapporto costante, dinamico e sempre costruttivo con la clientela” sottolinea Cerquiglini. La Carta dei Servizi, che per sua natura è soggetta a costante revisione anche per recepire le novità legislative, venne rielaborata nel 2006 e successivamente all’entrata in vigore del D.lgs. 153/2009 che aveva individuato e definito i nuovi compiti e le nuove funzioni assistenziali che le farmacie potevano svolgere.

La legge n. 69/2009, denominata “La Farmacia dei Servizi” e le successive disposizioni normative come il D.lgs. n. 153/2009 hanno dato la possibilità per la prima volta alle farmacie di fornire nuovi servizi in ambito sanitario ai cittadini. La Regione Umbria, con la DGR n. 705 del 27/06/2016, ha definito gli standard minimi organizzativi, strutturali e tecnologici per poter accogliere, in base alle esigenze logistiche, i vari gradi di prestazioni possibili. Tale legge ha consentito alle farmacie di effettuare a pagamento una serie di servizi in telemedicina, oltre che ad avere nel proprio interno altre figure professionali in ambito sanitario, ovvero l’Infermiere e il Fisioterapista, sia per prestazioni in sede che a domicilio. La Regione Umbria, a fine anno 2023, ha avviato un progetto sperimentale con lo scopo di abbattere le liste di attesa, ovvero ha dato la possibilità agli esenti dal pagamento del ticket di effettuare in regime di SSN gli accertamenti diagnostici di telemedicina cardiologica presso le farmacie. Nei primi mesi del 2024 tale possibilità è stata estesa anche ai non esenti. La presenza di Infermieri e Fisioterapisti consente alle farmacie di effettuare prestazioni anche a domicilio, attività fondamentale per dare supporto alle aumentate esigenze della popolazione.

Questi nuovi importanti servizi vanno ad affiancare quelli già presenti nelle farmacie sia pubbliche che private, ovvero le prenotazioni CUP per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e di esami di laboratorio presso le strutture sanitarie pubbliche, nonché il ritiro e la stampa dei referti.

Molto è cambiato dalle primitive direttive che normavano la consegna di farmaci a domicilio, ed anche il D.lgs. n. 153/2009 ha dato il suo fondamentale contributo.

In una fase iniziale, A.Fa.S. era stata pensata dal Comune di Perugia come una società multiservizi “ma come tale non è mai decollata” sottolinea il direttore. “Infatti, il Comune le avrebbe voluto assegnare anche la gestione cimiteriale e degli asili nido che, tuttavia, per motivi contrattuali, non sono mai stati annessi esecutivamente ad A.Fa.S. Così, l’Ente proprietario ha preferito lasciare sulla Carta questa specifica intenzione senza però darle attuazione”.

Durante il periodo Covid l’importanza dell’attività di presidio sociale essenziale delle farmacie è emersa chiaramente. Le farmacie, durante la pandemia, hanno costituito un presidio sempre aperto, dove i cittadini hanno potuto trovare supporto. “L’importanza del presidio sanitario, qual è la farmacia, di essere sempre aperto in questo drammatico periodo, ha rappresentato per i cittadini non solo l’opportunità di poter approvvigionarsi di medicinali, disinfettanti, dpi, ma anche di poter trovare nel Farmacista un interlocutore qualificato per avere corrette informazioni e rassicurazioni” ricorda Cerquiglini. “Magari venivano in farmacia solo per uscire e avere un momento di respiro e chiedere al farmacista delucidazioni sulle molte opinioni contrastanti che passavano attraverso i media. Un virologo diceva una cosa, le trasmissioni televisive un’altra, e il medico di medicina generale, per le norme anti-covid 19 era stato costretto a chiudere il proprio ambulatorio”.

Un altro settore che si è rafforzato a seguito della pandemia è il servizio di telemedicina in convenzione. Come evidenzia Lucia Sada, consigliera di amministrazione di A.Fa.S. “ci siamo aperti a un segmento di mercato ancora poco conosciuto, i servizi in telemedicina, su cui invece noi scommettiamo; il mercato ha occhi lunghi, per cui anche gli operatori privati si stanno muovendo e chiaramente la partita si gioca non nell’offrire o meno questi servizi, ma nel farlo al meglio e nel modo più efficiente possibile. Il servizio di telemedicina destruttura l’apparato pachidermico della sanità a cui oggi noi siamo abituati, offrendo una serie di servizi effettuabili a distanza”.

In ultima analisi, il Covid ha riaffermato il ruolo e la determinazione della professione. Ha portato i cittadini ad avere più consapevolezza che la farmacia non è solo un negozio di farmaci ma è un’istituzione dove si cerca di fornire servizi erogati da professionisti formati e preparati. Oggi si richiede al farmacista sempre più l’ampliamento delle proprie competenze, non limitandosi solo all’ambito sanitario, ma anche a livello gestionale e manageriale, con capacità di pianificazione globale dell’attività e delle scelte aziendali

al pari delle attività commerciali e produttive. Come ricorda Cerquiglioni, per le farmacie “acquistare un pezzo, o 100 o 1000 fa veramente la differenza; quindi, una soluzione interessante per la sostenibilità delle farmacie comunali potrebbe essere fare aziende regionali, unendo tutti i vari Comuni, proprio per mantenere un’azienda pubblica con un forte approccio alla socialità, con un’unione d’intenti che funge da faro guida”.

7.2. Il modello di business

A partire dagli anni '50 del secolo scorso, con lo sviluppo dell’industria farmaceutica, i medicinali iniziarono ad essere preconfezionati in formati prestabiliti — capsule, sciroppi — con una significativa riduzione dei compiti del farmacista in termini di preparazioni galeniche. Si assiste a partire da quel periodo ad una metamorfosi del ruolo del farmacista che diventava sempre più un dispensatore di farmaci su prescrizione medica. Fu il Dottor Alessandro Seppilli⁹, a porre l’attenzione sulla necessità che le farmacie non fossero solamente un punto di dispensazione dei farmaci, ma uno spazio di consiglio e di promozione della salute, evidenziando che il ruolo del farmacista quale educatore sanitario che utilizza la farmacia (ed anche le sue vetrine) per avviare un colloquio attivo con la popolazione, conoscerne le curiosità e le esigenze, cercando di stimolarne la manifestazione e di corrispondervi in maniera adeguata.

In linea con tale approccio, la mission di A.Fa.S. recita “A.Fa.S. crea valore attraverso la fusione delle sue due anime: quella sociale e quella imprenditoriale”. Il modello di business adottato da A.Fa.S. non si basa solo sulla distribuzione del farmaco, ma comprende tutto ciò che afferisce alla sfera della salute e del benessere del cittadino. A.Fa.S. offre “servizi integrati che affondano nel territorio; la tutela della salute viene così declinata in modo estremamente pragmatico nella mission dell’azienda, dove la figura del cit-

⁹ Lo fece nell’Editoriale pubblicato su “Educazione Sanitaria e Medicina Preventiva” dell’aprile 1983 Volume 6 numero 2, rivista di cui era il Direttore, dove, richiamando le originali iniziative del farmacista di Fiuggi Terme, il Dr. Gabriele Carcano, sottolineò l’importanza del ruolo della Farmacia nell’opera di Educazione Sanitaria. Il Prof. Seppilli scriveva: “[...] Il dr. Gabriele Carcano, farmacista a Fiuggi-Terme, ha presentato la sua originalissima attività di educatore sanitario che utilizza la farmacia (ed anche le sue vetrine) per avviare un colloquio attivo con la popolazione, conoscerne le curiosità e le esigenze, cercando di stimolarne la manifestazione e di corrispondervi in maniera adeguata. Il C. non si avvale solo di materiali stereotipi prefabbricati, ma si costruisce lui stesso i manifesti e gli altri messaggi, saggiando di continuo la loro ricezione nel pubblico che frequenta la farmacia ed anche in quello che vi passa davanti e che resta incuriosito da quei messaggi. È un esempio che vale la pena di conoscere di persona, come espressione vissuta di quanto andiamo ripetendo su queste pagine in merito alla esigenza di bidirezionalità dell’educazione sanitaria”. Carcano G. (1983), Editoriale, Educazione Sanitaria e Medicina Preventiva, aprile, 6(2).

tadino diventa emblematica: il nostro riferimento è il cittadino consumatore, portatore al contempo di un diritto, quello alla salute, e di un bisogno” sottolinea la consigliera di amministrazione Lucia Sada.

“Nella distribuzione del farmaco non vi sono differenze tra farmacie pubbliche e private – sottolinea Cerquiglini –. Le farmacie comunali, ovvero le farmacie pubbliche, in particolare, si sono distinte, fin dal tempo della loro nascita, erogando servizi aggiuntivi in cui la componente sociale rappresenta un punto centrale, un valore aggiunto soprattutto nei piccoli Comuni che possedevano una sola farmacia”.

Il “modello-A.Fa.S. Perugia” si è contraddistinto a partire dal 1996. In quell’anno fu effettuata, come già anticipato, una consultazione rivolta ai cittadini per la quale si chiedeva una preferenza per l’offerta delle farmacie comunali di natura economica, cioè sconti, e l’ampliamento del “paniere solidale”, cioè di “prodotti a prezzo agevolato come prodotti per l’infanzia come ad esempio latte artificiale, accessori, prodotti per adulti, offerti a prezzo agevolato, calmierato e talvolta senza ricarico alcuno” precisa Cerquiglini; oppure se preferivano avere a disposizione servizi aggiuntivi a quelli tradizionali. I cittadini preferirono quest’ultimo: fu così che le farmacie A.Fa.S., oltre a continuare a garantire il “paniere solidale”, mettendo a disposizione sconti non solo per i residenti, ma per tutti i cittadini, inclusi ad esempio i turisti, allestirono il cosiddetto “Angolo della Salute”, uno spazio in farmacia dove il cittadino aveva la possibilità di ricevere informazioni specifiche e l’erogazione di servizi gratuiti, quali la misurazione della pressione arteriosa o l’automisurazione di altri parametri come peso e altezza. Successivamente si sono aggiunti altri servizi come la misurazione della glicemia ematica e la colesterolemia totale. Ciò consentiva ai cittadini di avere uno screening facile, veloce, gratuito, seppur minimo, di cui il cittadino poteva usufruire nelle farmacie comunali, che rilasciavano un tagliando con i risultati da mostrare al proprio medico di famiglia “un utile punto di partenza per intraprendere eventuali ulteriori approfondimenti” sottolinea il direttore. L’Angolo della Salute iniziò a rappresentare per i cittadini perugini anche un luogo discreto dove poter ottenere l’ascolto di una problematica particolare e da descrivere in modo riservato, ottenendo risposte professionali e consigli utili.

In passato vi è stato il tentativo di ampliare il core business di A.Fa.S. dando vita a una multiservizi, che oltre ad occuparsi delle farmacie comunali si occupasse anche di cimiteri e asili nido. Come evidenzia il Direttore Generale “oltre ad un problema di dimensioni – l’organo amministrativo necessario avrebbe dovuto essere sicuramente molto più grande –, ci sarebbe stata anche una grossa difficoltà a reperire competenze talvolta così distanti tra loro, che avrebbe condotto alla necessità di sistematiche consulenze di esperti competenti nei diversi settori. Anche dal punto di vista organizzativo,

non sarebbe stato facile, ad esempio, conciliare la professionalità del farmacista con quella del giardiniere che cura le aiuole dei cimiteri, degli educatori o delle cuoche degli asili nido. Sicuramente sarebbe stata una situazione più complessa”.

L’idea della multiservizi fece sorgere perplessità soprattutto in virtù della piccola dimensione di un’azienda speciale di un comune capoluogo piccolo di una regione piccola come l’Umbria (con circa 160 e 850 mila abitanti, rispettivamente). “Probabilmente sarebbero stati necessari diversi direttori, ognuno del settore, che, se in realtà più grandi potrebbe anche avere un senso, nella realtà piccola come la nostra, non so quanto sarebbe stato possibile e sostenibile. Magari, proprio per la piccola dimensione di A.Fa.S. potevano servire meno risorse per gestirla”. Va ricordato, sottolinea Cerquiglini “che non era questa la vocazione di A.Fa.S.; io all’epoca non ero direttore generale, ero un farmacista con il ruolo di coordinatore dei progetti di qualità aziendali e affiancavo il direttore generale del tempo. L’idea di creare una multiservizi da A.Fa.S. era vista con molta perplessità dalla componente tecnico-amministrativa sia per la sua complessità che per le competenze che si sarebbero dovute acquisire.-

Per il futuro, un percorso auspicato ad oggi, come già accennato, potrebbe essere quello della costituzione di una rete di servizi nello specifico settore del business farmaceutico legato quindi alla salute, ai farmaci, ai percorsi di salute, di benessere, un’azienda anche unica a livello regionale però mono-business.

Intanto A.Fa.S., in quanto azienda speciale, ha esteso il suo raggio di azione gestendo anche, per conto di comuni limitrofi, le loro farmacie, esportando il proprio modello di business anche al di fuori del territorio comunale perugino, consentendo anche a comuni più piccoli di offrire servizi innovativi ai propri cittadini attraverso le farmacie comunali. La gestione per conto degli altri comuni sulla base di apposite convenzioni genera utili che vengono riversati ai comuni terzi.

Va da sé che il bacino di utenza dove insistono le farmacie può determinare anche una diversificazione dei settori sia merceologici che professionali, anche in base alle varie esperienze e specializzazioni dei professionisti che vi lavorano. Abbiamo infatti farmacisti che si sono formati in Medicina Veterinaria, in Farmacia Oncologica, in Farmacia Galenica, in Medicine Naturali e Complementari, in Sanitaria Ortopedica, in Prodotti Cosmetici e molto altro ancora. Realtà ancora diverse sono quelle farmacie inserite all’interno dei centri commerciali che, pur avendo gli stessi servizi e garanzie professionali, mostrano un maggior senso commerciale anche per il semplice fatto che i cittadini entrano ed escono con i carrelli della spesa utilizzati nell’interno della struttura.

7.3. L'assetto proprietario e la corporate governance

In quanto azienda speciale, A.Fa.S. è un ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica ai sensi dell'art. 114 del D.lgs. n. 27/2000 (TUEL), di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale. L'azienda speciale conforma la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, ed ai principi del codice civile.

L'assetto proprietario

Il Comune di Perugia conferisce all'azienda speciale A.Fa.S. il capitale di dotazione, determinando le finalità e gli indirizzi dell'azienda: ne approva gli atti fondamentali, esercita la vigilanza, verifica i risultati della gestione.

Il Consiglio Comunale determina, con le modalità stabilite dallo Statuto Comunale, gli indirizzi cui l'Azienda deve attenersi nell'attuazione dei suoi compiti ed emana le direttive generali necessarie al raggiungimento degli obiettivi di interesse collettivo che l'assunzione dei pubblici servizi affidati all'Azienda è destinata a soddisfare.

La Giunta Comunale attua gli indirizzi definiti dal Consiglio. A tale scopo il Presidente ed il Direttore di A.Fa.S., congiuntamente, presentano annualmente alla Giunta Comunale una relazione sull'andamento dell'Azienda contenente, in sintesi, i dati significativi della gestione aziendale; la relazione deve comprendere in particolare, lo stato di realizzazione dei programmi e le motivazioni degli eventuali scostamenti delle indicazioni del piano programma e le misure adottate o che si intendono adottare per porvi rimedio.

Il piano programma viene aggiornato annualmente in occasione dell'aggiornamento del Bilancio pluriennale, specificando il grado di coerenza tra gli indirizzi del Comune e l'attività svolta nell'esercizio precedente.

Il consiglio di amministrazione

Ai sensi dell'art. 9 dello Statuto di A.Fa.S., la nomina dei componenti del Consiglio di Amministrazione, costituito dal Presidente e da 2 membri effettivi, compete al Sindaco sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio Comunale. Tale previsione deve essere letta in combinato disposto con l'art. 6 del Regolamento Comunale sugli indirizzi per la nomina, la designazione e la revoca dei rappresentanti del Comune di Perugia presso Enti, Aziende, Istituzioni per cui i rappresentanti del Comune decadono dalla carica al termine della consiliatura nella quale sono stati nominati o designati e rimangono in regime di *prorogatio* fino al quarantacinquesimo giorno dopo la proclamazione del nuovo Sindaco.

Attualmente il consiglio di Amministrazione è formato da tre membri, con competenze diverse e complementari. “Il Presidente, che era Vicepresidente nel precedente CdA, è un agronomo con una conoscenza del territorio e del campo della farmacologia sostenibile ed il settore erboristico. Il Vicepresidente è avvocato e lui cura maggiormente la parte forense e legislativa, ed in particolare le possibilità che ci offrono le leggi dal punto di vista operativo. Io sono una commercialista, una curatrice fallimentare e sono esperta delle dinamiche manageriali e gestionali. Il direttore generale è farmacista, per cui le figure di vertice in azienda hanno tutte le principali competenze rilevanti per A.Fa.S.”.

Il Consiglio di amministrazione non ha attribuito deleghe, per cui “abbiamo avuto sempre un approccio collegiale, partecipativo e collaborativo” evidenzia Sada.

Come sottolineato dalla consigliera Sada, “i ruoli dei consiglieri sono inevitabilmente temporanei, sottostanno al cambiare dei sindaci e dei consigli comunali. Ritengo questa la criticità tuttavia inderogabile che caratterizza le realtà pubbliche. In A.Fa.S. il consiglio di amministrazione è di nomina diretta da parte del sindaco; quindi, i nostri incarichi sono di natura fiduciaria. La fiducia implica inevitabilmente una grande responsabilità e la capacità di farsi portavoce della visione politica che ci ha scelto e sostenuto.

Particolare rilievo assume l’art. 17 del Codice Etico che prevede l’originale figura del Garante del Codice stesso, da individuarsi tra uno dei membri del CdA. Nell’attuale CdA la carica è ricoperta dalla consigliera Sada, la quale ritiene che solo un corretto recepimento del codice da parte del management costituisce esempio e vettore di traino per la concreta applicazione dello stesso, sia all’interno sia verso l’esterno: “I capisaldi sono chiaramente le persone nonché la volontà di rendere sempre prioritari il rispetto di taluni principi fondamentali di natura comunitaria che l’ente pubblico ha responsabilità ed obbligo di fare propri operando in nome e per conto di tutti. E quindi uguaglianza, imparzialità e continuità nella fornitura del servizio, partecipazione diretta ed indiretta; offrendo non solo chiarezza, ma anche competenza. Ritengo che l’onestà intellettuale con la quale si opera sia requisito fondamentale nell’operare di ciascun organo amministrativo ovvero dirigenziale” conclude Sada.

Il direttore generale

In A.Fa.S. quella del direttore generale è una figura chiave, al vertice della struttura tecnica aziendale. Si tratta di una posizione ricoperta dal 2013 da Raimondo Cerquiglini, che è in azienda dal 2000, inizialmente come farmacista collaboratore, dietro al bancone.

Cerquiglini ha quindi esercitato la professione di farmacista iniziando in ambito privato in un piccolo centro di provincia. Come ricorda “Essere far-

macista di paese risentiva dell'importanza che si attribuiva a questo ruolo nel tessuto sociale, che non era solo quello di dispensatore di farmaci. A questo proposito, infatti, ho sempre creduto che il farmacista dovrebbe essere vocato all'ascolto, ad un ascolto attivo, capace in pochi minuti di dare una risposta non sempre e non necessariamente traducibile nella dispensazione di un farmaco, ma che può essere un consiglio, un indirizzo”.

All'età di quarant'anni Cerquiglini vince il concorso per le farmacie pubbliche di Perugia. Allo stesso tempo si specializza in farmacia ospedaliera e frequenta corsi di perfezionamento in Farmacoeconomia organizzati da Regione Umbria, Ordine dei Farmacisti e Università di Perugia. “Nel 2004, l'allora direttore generale mi chiamò al suo fianco per seguire alcuni progetti e lasciai così il bancone. Io sono stato il primo direttore generale di A.Fa.S. nominato dopo aver vinto un concorso pubblico, mentre i miei predecessori erano sempre stati nominati dai vari consigli di amministrazione».

Il direttore Cerquiglini crede fermamente nella professione del “farmacista a 360°”: un professionista che riduca sempre più la distanza con il cittadino e lo sappia orientare. *“La forza del direttore generale di A.Fa.S. viene dal fatto che ha grande conoscenza della materia, essendo anzitutto un farmacista ed avendo per anni esercitato la professione. Palesando inoltre grande conoscenza del tessuto sociale con il quale, in rappresentanza dell'operato delle Farmacie Comunali, va ad interconnettersi ed interagire”* evidenzia Sada.

I farmacisti hanno come emblema una bilancia a due piatti: da una parte ci stanno i pesi, dall'altra parte la sostanza. “Questo simbolo ci ricorda che bisogna saper bilanciare le cose e i punti di vista. Se è vero che liberi non si è mai totalmente” afferma il direttore, “la mia esperienza si è basata sulla condivisione, dalle cose più piccole alle cose più grandi; su incontri con il consiglio di amministrazione, che è l'espressione della politica, e confronti frequenti. Il mio incarico ha visto quattro diversi consigli di amministrazione di A.Fa.S. ed ho sempre seguito l'approccio alla condivisione. Non ho mai vissuto imposizioni da parte dello schieramento politico che aveva la maggioranza, non ho mai subito dalla politica imposizioni”.

Condivisione e fiducia sono per il Direttore elementi fondanti di qualsiasi relazione e la componente politica nella gestione di A.Fa.S. ha consentito ampia libertà e rispetto.

In questo clima, sono nati progetti come, ad esempio, le campagne sociali di prevenzione che, attraverso la riduzione della distanza tra l'alta professionalità della medicina territoriale, i professionisti della salute e le farmacie, hanno consentito di effettuare anche screening gratuiti. A prescindere dal colore che amministrava la città di Perugia “nella condivisione, pur con posizioni diverse, alla fine siamo rimasti soddisfatti tutti, perché si è sempre cercato il bene comune della cittadinanza” afferma il direttore: “Anche quando

ho frequentato le aule del consiglio comunale per le commissioni bilancio c'è stata sempre una dialettica fra maggioranza e opposizioni Eppure, abbiamo ottenuto votazioni o all'unanimità o con qualche astensione, ma in questi 13 anni non ho mai visto un voto contrario”.

7.4. I rapporti con gli stakeholder rilevanti

I tre stakeholder principali di A.Fa.S. sono il Comune e il Sindaco, i suoi dipendenti e collaboratori e i cittadini.

A.Fa.S. è un ente strumentale del Comune, per cui è creata e opera per svolgere specifiche funzioni e attività a supporto del Comune di Perugia. Non ha quindi una finalità autonoma, ma concorre a realizzare gli obiettivi pubblici a servizio della comunità stabiliti dall'ente di riferimento. Il Sindaco nomina in modo fiduciario gli amministratori e Consiglio e Giunta comunali forniscono indirizzi e controlli periodici.

Le attività di A.Fa.S. e delle sue farmacie consentono di offrire servizi essenziali ai cittadini e offrono ritorni economici che alimentano nuovi investimenti e nuovi servizi per il territorio.

Un altro stakeholder chiave di A.Fa.S. sono i suoi oltre centoventi dipendenti, la maggioranza dei quali farmacisti, oltre ad amministrativi e commessi. Nelle farmacie di A.Fa.S. coesistono infatti sia farmacisti che “commessi coadiutori”.

Come sottolinea Cerquiglini, “Il farmacista è spesso un professionista male utilizzato. Vista l'egemonia delle farmacie private – in tutto il territorio nazionale, su circa 20.000 farmacie poco più di 18.000 sono private – il settore si è concentrato di più sul mercato in molti casi cercando di massimizzare il profitto. “Bisogna pertanto esaltare la figura del farmacista, professionista ed operatore sanitario presente nel territorio tutti i giorni dell'anno ed in tutte le ore della giornata, e che rappresenta quindi il vero valore del sistema Farmacia – sottolinea Cerquiglini – in A.Fa.S. diamo particolare importanza alla formazione, unica arma a disposizione per avere un aggiornamento costante”.

La formazione non riguarda solo la componente tecnica, quindi gli aggiornamenti sui farmaci e sulle cure, ma anche “un'altra formazione, ‘motivazionale’, che punta alla crescita della persona e del gruppo, perché il farmacista non lavora da solo, soprattutto in un'azienda pubblica e a un contesto con 14 farmacie, un arcipelago di isole che sono sempre collegate con delle navette l'una all'altra” evidenzia Cerquiglini.

“Per i dipendenti, abbiamo istituito commissioni e gruppi di lavoro per la condivisione delle scelte aziendali e l'elaborazione dei percorsi di crescita” puntualizza Lucia Sada. “Cerchiamo di far sì che il dipendente si senta effet-

tivamente parte dell'azienda. I nostri dipendenti sono farmacisti, ma al contempo anche cittadini e consumatori. Chi partecipa attivamente alla gestione, all'amministrazione dell'azienda viene e si sente responsabilizzato. Noi vogliamo avere professionisti formati, motivati: una formazione non solo tecnica ma anche emotiva e culturale. A tal fine su impulso ed intuizione del Direttore Generale organizziamo serate per i nostri dipendenti anche in collaborazione con i nostri fornitori, affinché si abbiano contemporaneamente occasioni di svago ed opportunità di formazione; incontri culturali, orientati all'arricchimento personale ed intellettuale oltre che artistico nello specifico. Organizziamo visite guidate in luoghi culturali come chiese, conventi o musei; patrimonio preziosissimo del nostro territorio”.

La formazione del personale è attenta anche trasferire e garantire poi l'importanza di un'accoglienza adeguata alla quale il farmacista è chiamato nello svolgimento della sua professione, cercando di evitare giudizi ed atteggiamenti soggettivi che possano influenzare la relazione con l'utente finale. Nei confronti dei cittadini, stakeholder cruciale, l'approccio di A.Fa.S. è chiaro. Il direttore evidenzia che “il servizio non viene erogato all'utente, ma al 'cittadino', perché rappresenta una persona consapevole dei propri diritti e doveri, come individuo umano. Vogliamo che il cittadino sia considerato tale, non solo un cliente o un utente, perché la differenza è sostanziale. Troppo spesso il cliente è visto come un pollo da spennare, fino a quando non si è ottenuto ogni centesimo. Per noi, il cittadino è il datore di lavoro e anche portatore di diritti e doveri. La sacralità della persona umana è importante, indipendentemente da come si presenta, che sia vestito con abiti logori o con un aspetto regale”.

A.Fa.S. ha predisposto una Carta dei servizi, come strumento necessario previsto da una direttiva del Consiglio dei Ministri del 1994¹⁰. La Carta dei servizi è stata creata come un contratto tra l'azienda e i cittadini reso disponibile online sul sito aziendale che illustra le campagne di prevenzione e riporta, per agevolare la lettura e la comprensione, foto di iniziative promosse in passato da A.Fa.S. Vi sono riportati, inoltre, lo schema generale delle farmacie, i principi fondamentali su cui si basa l'azienda (uguaglianza, cortesia, imparzialità, continuità, partecipazione), i servizi offerti e gli indicatori di qualità.

Vi sono anche indicati i percorsi di comunicazione e tutela a disposizione del cittadino, per segnalare eventuali criticità e richiedere risarcimenti per i disagi subiti, anche se, sinora, A.Fa.S. non ha mai ricevuto né dato rimborsi per disservizi.

¹⁰ Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994 “Principi sull'erogazione dei servizi pubblici”. Successivamente, è stato introdotto il D.L. n. 163 del 12 maggio 1995 convertito nella Legge n. 273 dell'11 luglio dello stesso anno “Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle P.A.”.

La dott.ssa Sada a tal proposito precisa che «Ai cittadini diciamo che i prezzi che trovano da noi grazie a convenzioni stipulate in quanto ente pubblico, sono tutelati e vincolati. Il cittadino deve sapere che non c'è un secondo fine rispetto a quello che viene proposto, perché abbiamo un'etica ed un alto rispetto della persona, con cui noi vogliamo crescere. Noi vogliamo aiutare i cittadini nella vita di tutti i giorni, perché la prima tutela alla salute pubblica è saper individuare il bisogno del singolo nel territorio».

La carta dei servizi viene aggiornata e modificata in collaborazione con i rappresentanti delle associazioni dei consumatori. Secondo la politica di A.Fa.S. il referente principale è il cittadino e non il Sindaco, che risulta comunque una figura di riferimento all'interno della Carta.

Tali valori sono condivisi anche dai fornitori di A.Fa.S., come testimoniato da Salvatore Butti General Manager & Managing Director in EG Stada Group, fino al 2024 presidente di Assosalute¹¹, associazione promotrice di una campagna di informazione presso tutti i cittadini volta ad individuare la corretta raccolta dei farmaci scaduti. Inoltre, come amministratore di una azienda farmaceutica leader del settore dei farmaci generici equivalenti, la responsabilità sociale è un driver fondamentale tanto da rendere l'azienda main partner del “tour della salute”, campagna informativa e di prevenzione. E la prevenzione nel mondo della salute non può che coordinarsi con una adeguata informazione, di cui le farmacie rivestono un ruolo importante, se si pensa che “il 42% degli italiani non fa prevenzione o per problemi economici o per problemi di accesso o perché magari giovani non conoscono esattamente il tema della prevenzione, quindi e progetti come il tour della salute, sono una risposta concreta anche per dare concretezza a quello che noi diciamo, prendersi cura della salute delle persone”.

7.5. I risultati economici, ambientali e sociali

A.Fa.S. ha dimostrato la capacità di mantenersi in equilibrio economico e finanziario, “un'azienda che ha saputo navigare in un mare in tempesta e non solo per non aver imbarcato acqua, ma per essere andata sicura verso il porto”¹². I suoi bilanci (Tabella 7.5.1) mostrano ricavi crescenti e un utile netto realizzato con continuità nel tempo, che alimenta anche la capacità di investire ove necessario. I ricavi crescenti sono ottenuti nonostante il perdurare degli effetti della crisi economica, la diminuzione degli acquisti di impulso durante le attese del proprio turno a causa delle restrizioni anti-covid e l'applicazione di prezzi calmierati, non solo nel “paniere solidale” ma anche, ad esempio, per i tamponi nasali per gli autotest Covid. Come evidenziato

¹¹ Associazione nazionale farmaci di automedicazione parte di Federchimica.

¹² Bilancio 2022, p. 10 della Relazione sulla Gestione.

nel bilancio, “non tutti hanno applicato, come A.Fa.S., prezzi calmierati ed abbiamo assistito, specie in alcune zone, ad un vero e proprio esodo di cittadini che si recavano presso le nostre farmacie per acquistarli”¹³.

Rispetto al 2021, il fatturato globale nel 2022 è cresciuto dell’8,57%, rispetto al 4,5% medio nazionale¹⁴.

La sostenibilità economica è stata garantita nonostante il continuo aumento dei farmaci – anche di alto costo – distribuiti ma non di proprietà delle farmacie, le cosiddette “Distribuzioni per conto” (DPC)¹⁵. Infatti, tali distribuzioni avvengono in nome e per conto delle Aziende Sanitarie che acquistano i medicinali con uno sconto del 50% rispetto al 28-32% della farmacia quando distribuisce farmaci in convenzione. Ciò permette risparmi per il SSN ma riduce i margini di guadagno per le farmacie. La formula DPC è vista come una criticità garantisce minori remunerazioni per le farmacie rispetto alla distribuzione in convenzione e soprattutto separa teoricamente l’atto di distribuzione dall’atto professionale del farmacista.

Nel 2022 gli utili netti realizzati con la gestione delle farmacie proprie (438 mila euro) è stato destinato in parte a riserve e in parte (307 mila euro) è stato destinato al Comune di Perugia. “Attraverso l’attività di A.Fa.S., quindi, il Comune, non solo offre un servizio sanitario al cittadino, la fornitura del farmaco, risposte, servizi, visite mediche e quant’altro, ma riceve anche fondi che ha la possibilità di utilizzare ridistribuendoli sul territorio sotto forma di investimenti in infrastrutture o in altri servizi similmente utili e preziosi per la comunità” sottolinea Lucia Sada.

Nella relazione sulla gestione del bilancio 2022 si legge: “A.Fa.S. è un’azienda in salute, che genera valore all’interno del proprio territorio. Con orgoglio, viene anche presa a modello nel panorama nazionale delle Farmacie Comunali”¹⁶.

Come ricorda il direttore generale, “Nel 2013 ho preso l’azienda con bilanci in rosso, ma non ho operato tagli il primo anno perché non sono un chirurgo, non ho il bisturi. Ho solo ottimizzato e razionalizzato i centri di costo per poi cercare di fare investimenti piuttosto che spese”.

Secondo la consigliera Sada gestire un’azienda vuol dire avere un programma, e per portarlo a termine necessariamente occorre avere una visione di meglio lungo termine: «Se 5 anni fa politicamente si fosse scelto qualcosa di differente ci sarebbe stata comunque una battuta d’arresto, perché anche solo per implementare una logica differente occorre tempo. La continuità politica ha agevolato anche la continuità progettuale e gestionale. Non posso dire se sarebbe maturata con la stessa progressione con cui è maturata in

¹³ Bilancio 2022, p. 9 della Relazione sulla Gestione.

¹⁴ Bilancio 2022, p. 22 della Relazione sulla Gestione.

¹⁵ Si veda anche quanto riportato nel Bilancio 2022, p. 12 Relazione sulla Gestione.

¹⁶ Bilancio 2022, p. 7 della Relazione sulla Gestione.

questi anni, però oggettivamente posso dire che ad una continuità politica si è parallelamente sviluppata una parabola economica crescente e fortemente positiva”.

Tab. 7.5.1. – I principali dati di bilancio di A.Fa.S. (valori in €/000)

Anno	Ricavi	EBITDA %	Utile netto	Patrimonio netto (PN)	PFN/PN	Investimenti (tangibili)
2022	25.112	6,05%	630	1.717	-2,1	152
2021	23.088	2,62%	227	1.262	-2,6	197
2020	22.727	2,66%	129	1.070	-2,2	15
2019	22.165	2,96%	175	941	-1,4	-
2018	20.882	6,33%	712	2.504	-0,8	371
2017	20.076	5,35%	562	2.212	-1,0	561

Fonte: Dati AIDA.

Dal punto di vista della competitività e della comunicazione è stato necessario diffondere il marchio A.Fa.S. affinché fosse riconoscibile dai cittadini anche mediante una grande campagna di *rebranding*. Attraverso i vari canali di comunicazione mediatica si è cercato di perseguire l’obiettivo affinché A.Fa.S. fosse abbinato al concetto di “farmacia sociale”. Con l’attuale agenzia di comunicazione partner sono state definite alcune linee guida che tendono al miglioramento e all’efficacia dei messaggi anche nella comunicazione interna. Quest’ultimo aspetto viene ritenuto importante soprattutto quando si devono prendere decisioni collettive attraverso la diffusione delle informazioni.

Dal punto di vista ambientale A.Fa.S. è impegnata in alcune iniziative di riduzione dell’inquinamento come, ad esempio, una politica di *relamping* volta a sostituire i corpi illuminanti tradizionali, come lampade alogene, a incandescenza o fluorescenti, con lampade a LED (Light Emitting Diode), con lo scopo di diminuire i consumi energetici.

Sono stati inoltre sostituiti i materiali di imballaggio in plastica con altri realizzati con amidi di mais, sacchetti di tessuto non tessuto e di carta. Fra l’assortimento offerto, le farmacie A.Fa.S. hanno iniziato a offrire anche prodotti ecologici, come lo spazzolino con il manico in bambù o i giochi per bambini in legno e prodotti a km zero, provenienti da una fabbrica di giocattoli ecologici a Trevi.

A.Fa.S. ha inoltre avviato un progetto di *Green Pharmacy* teso a ridurre significativamente l’abuso di ricorso al farmaco e a trovare soluzioni alternative non necessariamente farmacologiche.

A.Fa.S. si ispira al Patto verde per l'Europa, cercando di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, ponendo, fra le altre cose attenzione al "ciclo del farmaco", evitando la dispersione di farmaci nell'ambiente o fra i rifiuti urbani, ma agevolando un percorso *ad hoc*. Un simile approccio è sostenuto per assorbenti e pannolini per bambini o per anziani per i quali sono stati stipulati da A.Fa.S. accordi specifici con i comuni, affinché attuassero un ritiro puntuale e programmato domiciliare per questo tipo di rifiuto "speciale".

Unendo aspetti ambientali e sociali, in recepimento della legge Gadda contro lo spreco alimentare e dei medicinali, a favore dell'ambiente¹⁷, A.Fa.S. favorisce la raccolta dei farmaci scaduti destinati alla distruzione, ma anche dei farmaci "intonsi" che possono arrivare a 8 mesi di validità e che vengono distribuiti a chi ne ha bisogno mediante i canali del Terzo Settore, tra cui Caritas Firenze che distribuisce in Amazzonia ed a cui A.Fa.S. è associata. Alcuni farmacisti in pensione si occupano della selezione dei prodotti e la procedura viene gestita dai frati cappuccini tramite AIFI – Associazione Insieme Fratelli Indios. Questi medicinali vengono anche inviati ai centri di raccolta della Caritas, dove sono distribuiti alle persone in necessità, anche italiane, oltre che agli stranieri. Quello che non viene utilizzato viene inviato in Amazzonia.

A.Fa.S. è un'azienda con dipendenti in maggioranza donne: sono 93 su 123 dipendenti, oltre il 75%. Su 14 farmacie gestite, in 9 il direttore di sede è una donna e tra i lavoratori a tempo parziale, 57 su 60 sono donne. A.Fa.S. rappresenta quindi un'azienda che sul territorio garantisce sicurezza lavorativa in un contesto dove la precarietà economica spesso non permette di progettare il futuro; inoltre offre grandi opportunità di conciliare vita familiare e vita professionale¹⁸.

Come sottolinea Sada, *"A.Fa.S. è un'impresa sociale, non possiamo non venire incontro alle mamme e alle neomamme. La partecipazione femminile anche ai nostri concorsi è in aumento e ciò non mi stupisce, perché nel privato la flessibilità di lavoro per una donna non viene sempre concessa, anzi, spesso è proprio impossibile disquisire sugli orari. In Afas diversamente gli orari lavorativi sono stati oggetto di attenzione e sapiente organizzazione ovvero flessibilità, laddove resosi necessario, in linea con la nostra volontà di dare risposte alle necessità dei singoli dipendenti, corrispondendo alle diverse esigenze di conciliazione lavoro-famiglia e contribuire alla riduzione del divario di genere sul territorio"*.

Infine, sempre in ambito di fornitura di servizi ed assistenza sociale, in linea con un progetto dell'Unicef, all'interno delle farmacie sono stati allestiti dei *Baby Pit Stop* (BPS): ambienti protetti, in cui le mamme si possano sentire a proprio agio ad allattare il loro bambino e provvedere al cambio del pannolino.

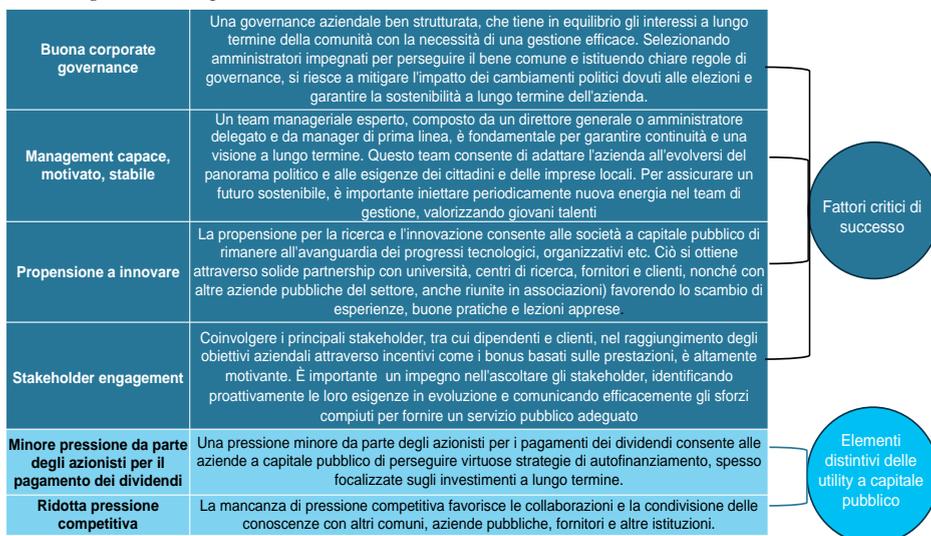
¹⁷ L. 19 agosto 2016, n. 166.

¹⁸ Bilancio 2022, p. 7 della Relazione sulla Gestione.

8. FATTORI CRITICI DI SUCCESSO DELLA BUONA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI ED ELEMENTI DISTINTIVI DELLE AZIENDE PUBBLICHE*

Dallo studio dei quattro casi illustrati nei capitoli precedenti, analizzati attraverso la metodologia descritta nel capitolo 2, emergono alcuni fattori critici di successo ricorrenti nelle gestioni virtuose realizzate dalle quattro aziende a capitale pubblico.

Fig. 8.1. – I fattori critici di successo e gli elementi distintivi delle aziende a capitale pubblico che erogano servizi pubblici locali



Sono inoltre individuabili alcuni elementi distintivi del modello di gestione pubblico rispetto alla gestione mista o privata che possono essere presi a riferimento in occasione delle valutazioni dei *policy maker* per la scelta fra diverse alternative gestionali, così come previsto dalla normativa e dalla buona prassi (Figura 8.1.).

* Questo capitolo è stato scritto da Giulia Romano e Mario Minoja, che vi hanno contribuito equamente.

Dall'analisi delle storie delle quattro aziende emerge che ogni azienda costituisce la realizzazione di un progetto di lungo periodo che risponde alle esigenze della comunità e del territorio. Tale progetto appare come un elemento preordinato che deve guidare la definizione della corporate governance, del modello di business e della stakeholder governance più appropriate per raggiungere le finalità di lungo e lunghissimo termine che l'azienda deve perseguire.

Tutti e quattro i casi sono aziende monoservizi (aziende monouility). E quando in passato si sono trovate di fronte alla possibilità di diversificare le attività ad altri settori, diventando aziende multiutility, la scelta è stata quasi sempre quella di rimanere focalizzati sull'attività originaria, ovvero sul *core business*. Tale scelta risponde non solo all'obiettivo di costruire e preservare un bagaglio di competenze tecniche specifiche eccellenti, nella consapevolezza che servizi pubblici diversi spesso richiedono competenze differenti, ma anche all'obiettivo di non snaturare una identità profonda, costruita nel tempo sulla base del progetto originario. Quest'ultimo è permeato da un chiaro orientamento strategico di fondo¹ e diviene un'eredità da tramandare, una *legacy* di cui gli amministratori e manager protempore sono eredi e custodi. Questo non significa che l'azienda, una volta raggiunto un assetto stabile e performance sostenibili, possa aprirsi a percorsi di diversificazione anche per conseguire economie di scopo. Infatti, per dirla con le parole del direttore generale di Padania Acque, *“nulla vieta che un domani svolgeremo anche altre attività, purché continuiamo a fare bene ciò che facciamo oggi. Anzi, è uno scenario verosimile, perché abbiamo le caratteristiche per ricevere in affidamento anche altri servizi pubblici. L'importante sarà però segregare le diverse attività, soprattutto in termini di cash flow, evitando in ogni caso che un'attività sostenga l'altra sul piano economico e finanziario”*.

La diversificazione può essere benefica, purché l'azienda mantenga la sua capacità di fare bene il suo mestiere originario e ciascuna attività sia in grado di autosostenersi senza danneggiare le altre e la sostenibilità del percorso di sviluppo complessivo.

8.1. I fattori critici di successo della gestione dei servizi pubblici da parte di aziende a capitale pubblico

Nei quattro casi analizzati, pur nella diversità dei settori e dei contesti di riferimento, alcuni elementi emergono trasversalmente come fattori-chiave affinché aziende operanti in settori cruciali per il benessere collettivo e a proprietà pubblica (comuni, città metropolitane e province, che esprimono la loro forza volitiva attraverso sindaci, presidenti di provincia e/o assessori,

¹ Coda, V. (1988). *L'orientamento strategico dell'impresa*. Unione Tip.-Ed. Torinese.

in quanto rappresentanti pro-tempore delle istanze dei cittadini residenti nei territori amministrati), raggiungano la sostenibilità economica, ambientale e sociale.

Regole di corporate governance chiare ed equilibrate, che garantiscano continuità e visione di lungo termine e selezione di manager capaci e autorevoli

Una buona corporate governance, nella sua dimensione interna, relativa cioè alle modalità di attribuzione e ripartizione dei poteri all'interno delle aziende², rappresenta una preconditione affinché le aziende che erogano servizi pubblici diventino e si mantengano nel tempo dei “casi di successo”. I quattro casi studiati sono accomunati da una corporate governance chiara e capace di garantire a ciascun organo il rispetto reciproco delle proprie prerogative, senza interferenze indebite³.

Le regole di corporate governance nel caso di utility a capitale pubblico devono infatti integrare la visione politica propria dei soci, fisiologicamente orientata anche in modo identitario e ideologico, con la visione tecnico-manageriale propria di aziende operanti in settori ad alta complessità gestionale, organizzativa e normativa⁴. Sussiste infatti il rischio, da un lato, che vi sia, da parte dei soci e dei manager da loro nominati, un “orientamento a perseguire gli interessi della parte politica che li ha nominati”⁵ e dall'altro che si generi un “*democratic deficit*”, un deficit democratico causato dal disaccoppiamento della fornitura di servizi dal controllo politico⁶.

Nei quattro casi, la visione politica è lungimirante e capace di realizzare scelte guidate dalla ricerca del “bene comune”, ispirate a valori trasversali che vanno al di là delle appartenenze politiche e di interessi “di parte”. Tale approccio è promosso dai soci pubblici e permea tutti gli organi che ne sono espressione, fra i quali il consiglio di amministrazione e più in generale tutte le figure di vertice.

² Minichilli, A., & Quarato, F. (2022). *Principi di corporate governance*. Egea, pp. 2-3.

³ Daiser, P., & Wirtz, B.W. (2021). Strategic corporate governance factors for municipally owned companies: an empirical analysis from a municipal perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 87(1), 135-153.

⁴ “L'assetto di governance di queste imprese [statali o a capitale pubblico] rischia di rappresentare un tentativo di ricerca di un equilibrio tra gli interessi rappresentati e il meccanismo della nomina politica”. Minichilli, A., & Quarato, F. (2022). *Principi di corporate governance*. Egea, p. 139.

⁵ Minichilli, A., & Quarato, F. (2022). *Principi di corporate governance*. Egea, p. 139.

⁶ Grossi, G., Papenfuß, U., & Tremblay, M. S. (2015). Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), 274-285; Andrews, R., Clifton, J., & Ferry, L. (2022). Corporatization of public services. *Public Administration*, 100(2), 179-192.

Il “bene comune”, identificato nel benessere dei territori di riferimento, rappresenta un fattore di coesione intorno al quale trovare convergenze durature: tale idea condivisa si fonda sulla convinzione che un’azienda pubblica ben gestita sia un obiettivo sovraordinato a lunghissimo termine, rispetto alle fisiologiche istanze di breve termine che possono di volta in volta emergere.

“Bene comune” significa, a seconda dei casi, ridurre e riciclare i rifiuti invece che incenerirli o buttarli in discarica, valorizzare l’acqua e la sua tutela per alimentare lo sviluppo del territorio, soddisfare il diritto alla mobilità in modo sostenibile, offrire servizi innovativi per rendere concreto il diritto alla salute e all’assistenza. Il perseguimento del bene comune così concepito è condiviso in primis da una o comunque poche figure di riferimento, capaci di esprimere con le loro azioni un forte commitment alla sua concreta realizzazione e alla sua sostenibilità nel tempo, oltre che di coinvolgere altre figure-chiave e talora interi territori.

Emblematiche sono le parole di un ex Presidente di Contarina: *“Già all’epoca eravamo coscienti del fatto che i singoli comuni da soli non potevano risolvere problemi enormi come quelli ambientali, anche perché per noi un sindaco non era l’amministratore di un Comune, ma di un territorio; bisognava lasciar perdere i campanilismi, pensare a risolvere i problemi di un territorio, non soltanto nel singolo Comune, indipendentemente dalla politica e dai conflitti ideologici. Questo approccio ha rappresentato la nostra scuola, ed è da lì che deriva il fatto che siamo stati i primi a immaginare una tariffa d’ambito, un servizio omogeneo, regole uguali indipendentemente dai confini dei singoli comuni. Al di là della collocazione politica, cinque sindaci avviarono così un percorso comune per un obiettivo comune, quello della salvaguardia dell’ambiente: iniziò così la formazione del consorzio e poi la costituzione della società di gestione”*.

L’amministratore delegato di Padania Acque riconosce che *“essendo noi un’azienda interamente pubblica dove la governance è determinata dall’ente provincia – che è il socio di riferimento – e poi dai sindaci, la nomina dei vertici è ‘politica’, nel senso che avviene in base agli equilibri politici di questi enti locali/territoriali. Di fatto ero l’espressione della minoranza a quel tempo, rispetto a chi governava la provincia. Comunque, una volta nominati, le nostre scelte non sono mai state guidate da decisioni esterne politiche, ma abbiamo sempre ragionato in base a criteri economici (ovviamente anche di buon senso), non certo per decisioni imposte o dettate da linee partitiche”*.

Sempre nel caso di Padania Acque, osserva il direttore generale: *“C’è un consiglio di amministrazione con cinque membri, nonostante la normativa imporrebbe un amministratore unico o al massimo tre amministratori. Con cinque amministratori c’è la rappresentanza di tutti i colori politici. Questo dà una grande forza: prima la parte politica che vinceva nominava presidente e/o AD con poteri quasi assoluti, per cui c’era sempre una parte poli-*

tica scontenta che faceva ragionamenti più ideologici che industriali. Oggi c'è invece un buon bilanciamento di poteri. I soci non vivono il consiglio di amministrazione come organo politico, ma come vero e proprio organo amministrativo. Questo ha portato a deliberare assembleari quasi sempre all'unanimità".

Anche le parole del Presidente di Padania Acque evidenziano la priorità del bene comune rispetto agli interessi di parte: *"Va dato atto alle forze politiche che quando, 10 anni fa, si decise di costituire un gestore unico, fu pattuito che il servizio idrico di qualità è fondamentale per il benessere del territorio e dunque la gestione doveva ispirarsi a una logica manageriale, non clientelare. La buona reputazione e la credibilità che la società si è costruita nel tempo, l'immagine di società seria, che non lavora per amicizie né appartenenze fa sì che nessun sindaco chiami né penserebbe di chiamare Padania Acque per avere favori. L'assunzione del personale da noi passa da un head hunter".*

Regole di governance chiare, trasparenti e finalizzate a evitare interferenze politiche inopportune e a garantire contrappesi e condivisione permettono di trovare equilibri duraturi e condivisi nei poteri dei diversi soci. Ciò è possibile quando le regole sono volte, sin dall'origine, a evitare, soprattutto in alcuni momenti cruciali, la presenza di soci "egemoni", da soli o in piccoli gruppi, rispetto ad altri soci "sudditi", sostanzialmente ininfluenti a causa della limitata quota di capitale detenuta.

Ad esempio, le doppie maggioranze – in base alle quote di capitale detenute e al numero di comuni – previste per le decisioni di Priula e Contarina consentono di valorizzare le istanze di tutti i territori e di dare spazio e rilevanza nelle decisioni di governo e controllo dell'azienda anche ai soci minori.

Come ricorda un ex Presidente di Contarina: *"Nel Consiglio direttivo del consorzio, nonostante ci siano state visioni politiche diverse, abbiamo sempre avuto l'unanimità. Essa si deve innanzitutto alla capacità e all'umiltà di ascoltare, per poi decidere assieme, considerando questo modo di operare come un principio alla base del lavoro comune. È evidente che, se uno si irrigidisce sulle proprie posizioni, le cose non si risolvono mai. Del resto, il nome "Priula" del Consorzio, deriva proprio da un ponte sul Piave molto caro alla nostra storia locale, a conferma che c'è sempre stata questa idea di unire come i ponti, ma anche di essere radicati nella storia dei territori".*

Simili previsioni di governance sono essenziali per garantire continuità e minimizzare i fisiologici conflitti tra soci, spesso conseguenti a elezioni politiche disallineate temporalmente nei diversi comuni soci. I risultati che le quattro aziende studiate hanno conseguito nel tempo sono anche frutto della continuità degli indirizzi strategici e operativi, preservata dai frequenti cambi di indirizzi politici in concomitanza con le tornate elettorali nei singoli comuni.

Tale continuità di indirizzi strategici e operativi si deve anche alla cura posta nel costruire e preservare fiducia e rispetto reciproco fra soci e amministratori.

Come traspare dalle parole dell'amministratore delegato di Padania Acque, *“siamo un'azienda pubblica e il nostro azionariato è interamente pubblico, ma molto frazionato, tanto che io impropriamente definisco Padania Acque una “public company”: quindi senza patti parasociali come si fa ad arrivare in assemblea ed avere l'approvazione unitaria delle tariffe e dei piani di investimento? All'ultima assemblea in mezz'ora è stato approvato il budget 2024. Avevamo una presenza di capitale di circa il 70%. In occasione dell'ultimo rinnovo del consiglio di amministrazione in assemblea c'era il 100% del capitale, 113 soci! Tutti! Solo se c'è fiducia nell'organo amministrativo, solo se c'è coerenza tra ciò che chiedi in termini di programmazione e ciò che poi realizzi...Infatti ciò che dichiariamo di fare l'abbiamo sempre fatto anche meglio di come sperato. Questa fiducia ci viene manifestata quando proponiamo i piani di investimenti: i soci ce li approvano”*.

Anche chi ricopre ruoli manageriali di vertice, *in primis* il direttore generale, ha un approccio inclusivo e collaborativo, aperto all'ascolto delle diverse posizioni e finalizzato a trovare soluzioni valide e condivise per il benessere collettivo. I direttori delle aziende analizzate conciliano la visione tecnica-aziendale con le istanze politiche provenienti dai cittadini, indirettamente attraverso i comuni e le altre amministrazioni locali.

Il direttore generale di A.Fa.S., ad esempio, ha descritto così il suo approccio: *“la mia esperienza si è basata sulla condivisione, dalle cose più piccole alle cose più grandi; su incontri con il consiglio di amministrazione, che è l'espressione della politica, e confronti frequenti. Il mio incarico ha visto quattro diversi consigli di amministrazione di A.Fa.S. ed ho sempre seguito l'approccio alla condivisione. Non ho mai vissuto imposizioni da parte dello schieramento politico che aveva la maggioranza, non ho mai subito dalla politica imposizioni”*.

Una visione politica lungimirante e rispettosa delle competenze tecniche di chi ha responsabilità di gestione è in grado di attrarre e selezionare amministratori e manager autorevoli, capaci e ispirati dalla ricerca del bene comune, in grado di andare al di là delle appartenenze politiche, innescando così un circuito virtuoso di sviluppo locale.

Emblematica in proposito l'esperienza dell'amministratore delegato di Padania Acque: *“Arrivavo in Padania acque con l'esperienza di 10 anni da sindaco nel mio paese di circa 3 mila abitanti nella provincia di Cremona. Ho avuto incarichi nella provincia in qualità di presidente della conferenza dei comuni per la revisione del piano territoriale di coordinamento, quindi mi sono occupato anche di questioni urbanistiche. Questa esperienza mi ha portato a fare tantissime riunioni con i comuni, con le associazioni di*

categoria, con gli stakeholder della provincia e ciò è stato di grande aiuto, successivamente, nello svolgimento del mio compito di amministratore della società di tutti i comuni della provincia di Cremona. In quegli anni ho maturato un'esperienza concreta nelle relazioni con tutto il territorio della provincia di Cremona”.

Nel caso di Contarina, uno dei fondatori ha affermato: *“Avevamo chiaro che i ragionamenti politici si devono fare in consorzio e mandare alla società operativa, un messaggio chiaro e unitario: la società deve avere i tecnici che sono in grado di realizzare le volontà dei comuni”.*

La buona corporate governance, nei quattro casi analizzati, è tale anche in quanto è in grado di attrarre, valorizzare e preservare le competenze manageriali ed economico-tecniche necessarie per gestire aziende complesse.

Un “buon management” stabile, preparato e autorevole

Un “buon management” preparato e autorevole è capace di dare continuità e visione di lungo termine all’azienda, necessaria per evitare che risenta dei cambiamenti di indirizzi politici a seguito dell’esito delle periodiche elezioni.

In tutti i quattro casi analizzati vi è una figura di vertice preparata e stabile che ha dato continuità a strategie e politiche anche ambiziose e pionieristiche. In Padania Acque l’amministratore delegato è in azienda dal 2009; in Contarina-Priula i direttori generali dell’azienda e del Consiglio di Bacino sono in carica dal 2005; in CTM e A.Fa.S. i rispettivi direttori generali sono entrati in azienda nel 2000 e hanno ricoperto diversi ruoli sino a raggiungere il vertice della struttura aziendale.

Come ha ricordato uno dei fondatori di Contarina, *“le cose camminano se ci sono delle persone in grado di farle camminare. Noi a suo tempo abbiamo avuto l’opportunità, direi la fortuna, di conoscere un direttore generale che si è fatto carico sin da allora della gestione del consorzio di comuni, riuscendo a mettere assieme le varie sensibilità dei diversi comuni. Anche il direttore attuale di Contarina è una figura professionalmente preparata”.*

Anche il direttore generale di A.Fa.S. ha messo in luce lo stesso concetto: *“Nel 2004, l’allora direttore generale mi chiamò al suo fianco per seguire alcuni progetti e lasciai così il bancone. Io sono stato il primo direttore generale di A.Fa.S. nominato dopo aver vinto un concorso pubblico, mentre i miei predecessori erano sempre stati nominati dai vari consigli di amministrazione”.*

Una consigliera di amministrazione di A.Fa.S. in proposito ha anche ricordato: *“La forza del direttore generale di A.Fa.S. viene dal fatto che ha grande conoscenza della materia, essendo anzitutto un farmacista ed avendo per anni esercitato la professione. Ha inoltre grande conoscenza del tessuto*

sociale con il quale, in rappresentanza dell'operato delle Farmacie Comunali, va ad interconnettersi ed interagire”.

L'uso efficiente e appropriato delle risorse costituisce un tratto qualificante del management delle quattro aziende, oltre che una condizione per attrarre finanziamenti a livello nazionale e sovranazionale.

Nel caso di CTM il direttore generale ha ricordato infatti: *“CTM è fortemente influenzata dalla proprietà pubblica e in virtù di questo utilizza le risorse in modo appropriato. Pertanto, il nostro obiettivo è l'efficienza gestionale e l'erogazione di un servizio eccellente”.*

E ancora: *“Il futuro è elettrico è diventato il nostro slogan: nel momento in cui anche l'Unione Europea ha decretato questo obiettivo, noi l'abbiamo perseguito nella convinzione che si tratti di un processo irreversibile anche perché è indispensabile salvaguardare il pianeta dall'inquinamento”.*

“Abbiamo ottenuto circa 160 milioni di euro grazie ai finanziamenti messi a disposizione dal Comune di Cagliari ... Queste risorse ci sono state assegnate per aver dimostrato, anche in passato, una solida capacità di progettazione e utilizzo dei fondi ricevuti. Disponiamo, quindi, del know-how necessario per affrontare con determinazione le sfide poste dall'impiego dei fondi del PNRR e del PSNMS. La nostra azienda è abituata a trasformare rapidamente le idee in azioni, anche se talvolta rallentata dai complessi iter amministrativi imposti dalle normative nazionali ed europee”.

La compagine manageriale viene periodicamente rafforzata dall'ingresso di giovani talenti, portatori di nuova vitalità e in grado di garantire la successione al management esistente.

Nel caso di Padania Acque tutte le principali figure di vertice, Presidente, Amministratore delegato e direttore generale, hanno sottolineato l'importanza dei giovani manager in azienda e di trovare i giusti incentivi per trattenerli e valorizzarli: *“Abbiamo assunto giovani ingegneri e portato avanti ulteriori riorganizzazioni che ci consentono di migliorare la qualità dei nostri investimenti e ad aumentare la nostra capacità operativa”.*

“Stiamo facendo dei percorsi di crescita manageriale. Abbiamo individuato un gruppo di talenti in modo che i più giovani abbiano la possibilità di crescere, di fare carriera internamente”.

Le parole del direttore generale di Padania Acque, infine, appaiono illuminanti per comprendere l'importanza dell'azione manageriale per il rafforzamento organizzativo e la qualità della gestione di una utility: *“Ho disegnato nuovi processi: ho spostato persone, facendole crescere in modo orizzontale e favorendo contaminazioni. Poi è stato creato il gruppo dirigente, quello dei primi riporti. Prima la società lavorava a silos. Ho lavorato sul gruppo dei talenti, con lo scopo di creare una successione manageriale. Avevamo una decina di persone giovani di valore, sulle quali ho lavorato anche per evitare che andassero via. Sono state riscritte tutte le procedure, modificando*

l'assetto organizzativo: si ragiona per verticalità di business e di processo e non per aree territoriali. In questo modo si è inteso superare i campanilismi e creare una cultura aziendale.

Ho fatto un assessment della prima linea e trovato grandi competenze tecniche, ma poche competenze manageriali: mancava la cultura del tempo come variabile chiave, per esempio. Non c'erano soft skill, né la cultura del cliente interno. L'assessment è stato affidato all'esterno, facendo emergere punti di forza e punti di debolezza manageriale. È stato così definito un percorso di coaching e/o di formazione personalizzato per ciascuno.

Ora chi lavora nell'Information Technology si sente raccontare i problemi del legale per imparare a ragionare in termini di "azienda" nella sua complessità. Al capo del commerciale e al capo dell'Information Technology è stato assegnato lo stesso MBO (Management by Objectives): il primo anno non l'hanno raggiunto. Il fatto di non pagarli è stato disruptive: prima erano abituati a ricevere finti premi, di fatto erano dei compensi fissi.

Questa società aveva un grande potenziale che non era stato mai messo a terra prima. È l'arrivo del DG che ha consentito di realizzarlo, DG inteso come figura, non come la mia persona. Il primo DG (non ero io) ha introdotto nuove logiche e modi di ragionare".

Nel caso di CTM la transizione verso una gestione efficiente delle risorse coincise con la necessità di risanare il bilancio aziendale: fu cambiato il management. Da allora, CTM ha chiuso i bilanci in utile per più di 25 anni consecutivi, consolidandosi come una realtà di eccellenza nazionale nel trasporto pubblico locale.

Le capacità, l'entusiasmo e la motivazione di levare giovani manager ai quali è stata lasciata la giusta autonomia, hanno consentito nei casi studiati di raggiungere soddisfacenti risultati economico-finanziari e un equilibrio economico durevole, contribuendo alla soddisfazione dei cittadini anche attraverso continui investimenti per migliorare la qualità e quantità dei servizi offerti.

L'engagement di stakeholder chiave

Il coinvolgimento di stakeholder chiave, come i cittadini-utenti e i dipendenti, è emerso come un fattore critico di successo nelle quattro aziende analizzate. Attraverso opportuni processi, gli stakeholder sono coinvolti nella definizione delle strategie e nei processi di innovazione, sono ascoltati e supportati.

Le parole di un ex Presidente di Contarina sono emblematiche in merito: *"la risposta positiva ed entusiasta dei nostri cittadini e l'orgoglio per i risultati ottenuti in termini di raccolta differenziata alimentano un circuito virtuoso, anche grazie a un rapporto col territorio mantenuto sempre vivo. Questa risposta non nasce solo dallo spirito ambientalista dei cittadini. Occorre curare e rafforzare continuamente il rapporto. Non credo siano molte*

le realtà in cui, per esempio, ci sono così tanti eco sportelli e centri di raccolta distribuiti nel territorio come da noi”.

Anche nel caso di A.Fa.S., la consigliera di amministrazione ha ricordato che *“A.Fa.S. offre servizi integrati che affondano nel territorio; la tutela della salute viene così declinata in modo estremamente pragmatico; nella mission dell’azienda la figura del cittadino diventa emblematica: il nostro riferimento è il cittadino consumatore, portatore al contempo di un diritto, alla salute, e di un bisogno”.*

E ancora: *“Ai cittadini diciamo che i prezzi che trovano da noi grazie a convenzioni stipulate in quanto ente pubblico, sono tutelati e vincolati. Il cittadino deve sapere che non c’è un secondo fine rispetto a quello che viene proposto, perché abbiamo un’etica ed un alto rispetto della persona, con cui noi vogliamo crescere. Noi vogliamo aiutare i cittadini nella vita di tutti i giorni, perché la prima tutela alla salute pubblica è saper individuare il bisogno del cittadino singolo nel territorio”.*

Una simile attenzione al coinvolgimento degli stakeholder emerge dalle parole del direttore generale di CTM: *“Con le relazioni esterne acquisiamo costantemente, con una frequenza quotidiana, informazioni sul servizio e sui desiderata dei nostri clienti. Al nostro interno ci muoviamo con grande passione per risolvere eventuali problematiche, che nascono per esempio dai cantieri di lavori pubblici che limitano la mobilità; CTM deve essere flessibile per trovare continuamente soluzioni per garantire la qualità del servizio”.*

Le aziende, in sintesi, dimostrano disponibilità all’ascolto degli stakeholder, proattività nell’individuare le esigenze emergenti e notevole capacità di far comprendere gli sforzi realizzati per fornire un servizio adeguato alle esigenze anche di chi è in condizioni di difficoltà.

La responsabile delle relazioni esterne di CTM, ad esempio, ha sottolineato: *“Siamo stati premiati proprio perché la nostra APP consente anche ai non vedenti di avere una modalità di assistenza del viaggio che agevola le persone con disabilità, garantendo a tutti il diritto alla mobilità”.*

“In tema di diritti dei disabili, CTM ha attivato fin dal 2006 un servizio a chiamata denominato “AmicoBus”, dedicato alle persone con disabilità e mobilità ridotta, che prevede l’accompagnamento con orario prestabilito dal domicilio al luogo di interesse, comprese le spiagge durante il servizio estivo. Abbiamo migliorato anche il nostro sito per aiutare persone con cecità, dislessia, daltonismo, ipovisione, epilessia e altre disabilità. A tal fine, utilizziamo un software che è stato anche adottato dall’Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART)”.

Ricorda anche il direttore di CTM: *“CTM ha avviato una formazione specifica per i conducenti. Alcuni nostri conducenti sono stati bendati per provare esperienzialmente la cecità quando si sale e si scende da un bus.*

Questa esperienza ha permesso loro di comprendere quanto sia fondamentale la sensibilità e l'osservazione attenta verso le persone in fermata e capire le necessità del singolo passeggero. L'intento formativo è volto allo sviluppo di una maggiore empatia e comprensione delle esigenze dei nostri passeggeri”.

Padania Acque ha creato una Fondazione per sostenere gli utenti morosi incolpevoli, di seguito illustrata dal Presidente: *“Per garantire il diritto universale di accesso all’acqua, abbiamo istituito la Fondazione Banca Dell’Acqua che si occupa di morosità incolpevole in aggiunta ai bonus idrici; questo progetto vuole consentire a coloro che non sono in condizione di pagare il servizio idrico di farlo attraverso lavori socialmente utili. Noi non tagliamo l’acqua a nessuno: è un’esperienza unica in Italia e in Europa. È una fondazione interamente nostra che finanziamo con circa 150 mila euro all’anno. Abbiamo definito un parametro: 10 euro di debito = 1 h di lavoro. I lavori svolti sono semplici, come servizi di pulizia presso locali del comune, biblioteche, manutenzione del verde. Le persone sono tutte formate e assicurate: è un investimento in rigenerazione delle persone. Quando finiscono di ripagare il proprio debito, molti rimangono a fare i volontari in quelle strutture perché si sentono presi in carico e accolti e vogliono restituire alla collettività quanto ricevuto nel momento del bisogno”.*

I dipendenti, in quanto stakeholder-chiave, sono resi partecipi dei risultati aziendali attraverso, ad esempio, bonus e premi di risultato e beneficiano di attività di formazione che vanno al di là delle competenze strettamente tecniche da acquisire o da migliorare.

Dalle parole del direttore generale di Padania Acque si comprende bene quanto sia importante il coinvolgimento dei dipendenti e lavorare per motivarli concretamente alla creazione di valore condiviso: *“Avere grandi competenze tecniche (ingegneristiche ma anche di staff, sui temi della regolazione, degli acquisti in base al procurement pubblico, ecc.) non bastava: l’introduzione di meccanismi incentivanti ha permesso di sfruttarle. Questo ha portato anche a belle sorprese: alcune persone che non performavano hanno invece creato poi molto valore grazie ai nuovi strumenti premiali”.*

Nel caso di A.Fa.S., una consigliera di amministrazione ha evidenziato che, a beneficio dei dipendenti, sono state istituite *“commissioni e gruppi di lavoro per la condivisione delle scelte aziendali e l’elaborazione dei percorsi di crescita. Cerchiamo di far sì che il dipendente si senta effettivamente parte dell’azienda. I nostri dipendenti sono farmacisti, ma al contempo anche cittadini e consumatori. Chi partecipa attivamente alla gestione, all’amministrazione dell’azienda viene e si sente responsabilizzato. Noi vogliamo avere professionisti formati, motivati: una formazione non solo tecnica ma anche emotiva e culturale”.*

La propensione alla ricerca e all'innovazione attraverso collaborazioni con università, enti di ricerca, fornitori e altri stakeholder

L'apertura verso la ricerca e la propensione a innovare emergono come ulteriori fattori critici di successo per le utility a capitale pubblico analizzate. Ricerca e innovazione sono leve spesso capaci di posizionare le aziende sulla frontiera tecnologica, organizzativa e manageriale attraverso collaborazioni strette con università, centri di ricerca, fornitori e clienti, ma anche con altre utility con cui confrontarsi e cooperare attraverso scambi di esperienze, buone pratiche, analisi condivise di errori commessi e di difficoltà incontrate⁷.

I casi aziendali studiati rivelano una forte propensione al cambiamento e all'innovazione organizzativa, dei servizi offerti, delle tecnologie adottate, dello stakeholder engagement. Tali innovazioni, che hanno richiesto talora investimenti di rilievo, sono state realizzate spesso in collaborazione con alcuni stakeholder chiave delle utility e sono diventate una *best practice* replicata in altri contesti e da parte di altre aziende nazionali, ma non solo.

Ricerca e innovazione sono quindi un elemento chiave per coniugare buoni risultati economici, ambientali e sociali e per efficientare la gestione. Buoni risultati, a loro volta, alimentano l'autofinanziamento necessario a compiere investimenti in innovazione.

Come ha sottolineato il Presidente di Padania Acque, *“l'azienda ha investito molto in digitalizzazione delle reti, attraverso per esempio l'applicazione di sensori per la rilevazione tempestiva delle perdite, ma anche dei processi. La nostra azienda è distribuita sul territorio e la digitalizzazione e la gestione sono all'insegna della riduzione di sprechi e inefficienze. Anche grazie all'intelligenza artificiale, efficientiamo fra l'altro gli spostamenti di personale tra le diverse aree”*.

Nel caso di CTM l'apertura alla progettazione europea e le collaborazioni con le università e i fornitori sono state e sono ancora oggi cruciali. Come ha ricordato un ex amministratore comunale di Cagliari:

“L'APP Busfinder è uno dei prodotti di questa collaborazione; ci lavorò CTM in collaborazione con docenti di informatica. Fu un grande successo, con riconoscimenti importanti. Cagliari diventò un punto di riferimento per l'innovazione nel campo della mobilità, come testimoniano anche le tante riunioni e incontri tra i vertici di CTM e quelli delle più importanti aziende di trasporto pubblico in Italia, tra cui quelle di Torino e Milano”.

Il direttore generale di CTM ha ricordato l'approccio lungimirante che ha indotto l'azienda alla partecipazione ai progetti di finanziamento e ricerca europei, nonché all'avvio di collaborazioni strette con alcuni fornitori delle innovazioni tecnologiche critiche per l'utility:

⁷ Florio, M., & Fecher, F. (2011). The Future of Public Enterprises: Contributions to a New Discourse. *Annals of Public & Cooperative Economics*, 82(4), 361-373

“I prossimi giorni sarò in Polonia presso la Solaris per il collaudo di una serie di mezzi elettrici che arriveranno a fine anno. Stiamo affrontando anche il problema dell’energia rinnovabile per il deposito ZEB (Zero Emission Building) cercando fornitori innovativi come i provider di pannelli fotovoltaici per l’autoproduzione di energia. È nostra intenzione installare per autoprodoturre l’energia per il funzionamento dell’officina e della zona adibita al controllo dei mezzi in uscita”.

L’innovatività di Contarina traspare anche dal fatto che a Treviso è stato sperimentato il primo impianto al mondo di trattamento di prodotti assorbenti per la persona in collaborazione con Fater. Inoltre, è in previsione la realizzazione di un nuovo impianto con tecnologia diversa e più performante, ora in fase di valutazione. Uno dei fondatori di Contarina ha poi sottolineato quanto sia cruciale anche l’innovazione organizzativa e delle regole, come per esempio l’introduzione di una tariffa comune per tutti i comuni soci e regole condivise: *“Siamo stati i primi a immaginare una tariffa d’ambito, un servizio omogeneo, regole uguali indipendentemente dai confini dei singoli comuni”.*

Similmente, A.Fa.S. ha anticipato la normativa cogliendo tempestivamente le esigenze dei cittadini e dei dipendenti e continua a sperimentare innovazioni organizzative. Come ricorda il direttore generale, *“noi ci siamo definiti dal 1996, da quando è cambiata la forma gestoria, farmacia sociale ma anche farmacia dei servizi, risultando veramente antesignani all’evoluzione normativa a partire dal 2009”.*

Una consigliera di amministrazione ha evidenziato come A.Fa.S. si sia aperta *“a un segmento di mercato ancora poco conosciuto, i servizi in telemedicina, su cui invece noi scommettiamo; il mercato ha occhi lunghi, per cui anche gli operatori privati si stanno muovendo e chiaramente la partita si gioca non nell’offrire o meno questi servizi, ma nel farlo al meglio e nel modo più efficiente possibile. Il servizio di telemedicina destruttura l’apparato pachidermico della sanità a cui oggi siamo abituati, offrendo una serie di servizi effettuabili a distanza”.*

Anche da un punto di vista organizzativo, A.Fa.S. si è mostrata aperta ad innovare: *“A.Fa.S. è un’impresa sociale, non possiamo non venire incontro alle mamme e alle neomamme. La partecipazione femminile ai nostri concorsi è in aumento e ciò non stupisce, perché nel privato la flessibilità di lavoro per una donna non viene sempre concessa, anzi, spesso è proprio impossibile disquisire sugli orari. In A.Fa.S. diversamente gli orari lavorativi sono stati oggetto di attenzione e sapiente organizzazione per migliorarne la flessibilità, laddove necessario. Ciò è in linea con la nostra volontà di dare risposte alle necessità dei singoli dipendenti, corrispondendo alle diverse esigenze di conciliazione lavoro-famiglia e di contribuire alla riduzione del divario di genere sul territorio”.*

Ciò ha aumentato notevolmente l'attrattività delle farmacie come posto di lavoro per tanti giovani farmacisti e non.

I quattro fattori critici del successo delle aziende a totale capitale pubblico impegnate nella fornitura di servizi pubblici ai loro territori di riferimento sono quindi legati fra loro, in una virtuosa catena di relazioni che consentono di raggiungere risultati economici, ambientali e sociali positivi e duraturi (Figura 8.1.2).

Fig. 8.1.2. – I fattori critici di successo e la catena di relazioni fra di essi



8.2. Gli elementi distintivi della gestione dei servizi pubblici da parte delle aziende a capitale pubblico

Con riferimento alla seconda domanda di ricerca, l'analisi dei casi ha messo in luce due aspetti, di tipo economico-finanziario e strategico-competitivo, che contraddistinguono la gestione pubblica e che marcano una differenza rispetto alle gestioni miste o private nell'ambito della fornitura di servizi pubblici, con ricadute sui risultati economici, ambientali e sociali:

1. una minore pressione da parte dei soci per la distribuzione di dividendi per remunerare il capitale investito, alimentando livelli di autofinanziamento talora significativi che consentono investimenti con ritorni anche molto lunghi nel tempo;

2. una maggiore disponibilità allo scambio di informazioni, conoscenze e buone pratiche tra aziende, comuni, amministratori e manager pubblici, a seguito della sostanziale assenza di concorrenza di mercato. Questo fattore è rafforzato dal requisito, stabilito dal Testo Unico sulle società partecipate (D.lgs. 175/2016), della pertinenza territoriale dell'azionariato, per cui le aziende pubbliche possono realizzare la maggior parte del fatturato solo nei confini amministrativi dei propri soci.

La minore pressione nei confronti della remunerazione del capitale di rischio delle aziende a totale capitale pubblico studiate (sub 1.) discende dalla natura stessa di queste aziende, create e/o indirizzate dagli enti locali verso funzioni-obiettivo ben più ampie rispetto alla redditività e alla distribuzione di dividendi, che danno priorità alla qualità dei servizi, all'innovazione a beneficio degli utenti, alla salvaguardia di posti e condizioni corrette di lavoro senza peraltro intaccare l'efficienza.

Nel bilancio 2023 di CTM si legge che *“Essendo CTM Spa un'azienda pubblica, in taluni casi la distribuzione dei dividendi deve essere valutata pericolosa per la continuità. Lo specifico caso di CTM, una Spa pubblica operante nella sfera dei servizi rivolti alla collettività, è del tutto diverso rispetto a una Spa aperta al mercato. In questo caso la mancata distribuzione degli utili non soltanto non rappresenterebbe un danno per gli azionisti né una potenziale perdita del valore di mercato delle azioni; al contrario, la migliorata consistenza patrimoniale e il consolidamento della politica di autofinanziamento dell'Assemblea inciderebbe positivamente sulle possibilità di sviluppo delle azioni strategiche aziendali orientate a conseguire investimenti per il miglioramento del servizio di TPL in un'ottica di mantenimento del going concern. In questo senso, il potere sovrano dell'Assemblea si tradurrebbe, coerentemente con la mission di CTM Spa, in una politica di autofinanziamento dell'Azienda attraverso l'accantonamento degli utili a riserve dedicate. Nel caso di CTM, la mancata distribuzione del dividendo costituirebbe in effetti – in ragione della natura pubblica della società – il perseguimento del più appropriato scopo del contratto sociale inteso come creazione di vantaggio sia dal punto di vista patrimoniale che finanziario, finalizzato agli investimenti per il miglioramento dei servizi e lo sviluppo aziendale”*.

Come evidenziato da un ex Presidente e attuale amministratore di Contarina, *“da parte dei sindaci e del Priula non vengono mai date indicazioni di chiudere i bilanci con utili elevati, ma di usare le risorse disponibili per fare investimenti; quindi avere un utile è importante perché segnala la sostenibilità e la solidità finanziaria ed economica dell'azienda, ma i sindaci non hanno mai espresso interesse alla distribuzione di dividendi”*.

Le aziende a capitale pubblico studiate conseguono tutte un equilibrio economico durevole e sono sensibili alle esigenze espresse da cittadini, fi-

nanziatori, regolatori e comuni soci di generare valore e non distruggerlo, di preservare aziende cruciali per il benessere del territorio. Tutto ciò avviene in vista del fine ultimo di offrire servizi sempre migliori, qualitativamente e quantitativamente, prestando al tempo stesso attenzione alla sostenibilità delle tariffe per gli utenti.

Come evidenziato dall'amministratrice di A.Fa.S., *"implementiamo logiche imprenditoriali al servizio della comunità. Nel momento in cui operiamo con buone pratiche, puntando su un patto etico con il cittadino, il valore che generiamo, i nostri risultati positivi, il reddito prodotto appartiene alla comunità e viene redistribuito dal comune sul territorio anche in altri ambiti"*.

"Padania Acque – osserva il suo amministratore delegato – non ha tra i suoi obiettivi né la crescita del fatturato, né la distribuzione di dividendi ai suoi azionisti. L'ultima distribuzione di valore di Padania Acque l'ho deliberata ormai molti anni fa nelle vesti di amministratore locale, ma da amministratore dell'azienda ho maledetto il giorno in cui lo abbiamo fatto. Si trattava infatti di circa 7/8 milioni di euro che, se fossero rimasti nella disponibilità del gestore, avrebbero consentito una più efficace messa a sistema di investimenti estremamente importanti".

I recuperi di efficienza vanno dunque idealmente e sostanzialmente rivolti al miglioramento del servizio o alla riduzione delle pressioni economiche sugli utenti.

Ove infatti sono previste, nei modelli tariffari, delle remunerazioni del capitale investito "garantite", nei casi di aziende pubbliche esse sono quasi sempre destinate ad autofinanziamento, diminuendo non solo le esigenze di indebitamento, ma anche gli incentivi a sfruttare la leva finanziaria che causa aumento del rischio e dell'attenzione manageriale ai temi finanziari rispetto a quelli tecnici e strettamente legati al servizio da garantire⁸.

Inoltre, quando, come nel caso di A.Fa.S., gli utili vengono in parte distribuiti al Comune socio, come sottolinea l'amministratrice Lucia Sada:

"Attraverso l'attività di A.Fa.S., quindi, il Comune non solo offre un servizio sanitario al cittadino, la fornitura del farmaco, risposte, servizi, visite mediche e quant'altro, ma riceve anche fondi che ha la possibilità di utilizzare redistribuendoli sul territorio sottoforma di investimenti in infrastrutture o in altri servizi similmente utili e preziosi per la comunità".

Nel caso di Padania Acque, osserva l'amministratore delegato, *"all'origine del modello di business c'è una classe politica lungimirante che persegue il bene del territorio amministrato. Nel settore idrico, quindi, il piano degli investimenti (programma degli interventi) guida l'eventuale aumento tariffario. La realizzazione degli investimenti in Padania Acque è stata possibile nonostante i moderati aumenti tariffari realizzati negli ultimi anni e grazie al*

⁸ Bortolotti, B., Cambini, C., Rondi, L., & Spiegel, Y. (2011). Capital structure and regulation: do ownership and regulatory independence matter? *Journal of Economics & Management Strategy*, 20(2), 517-564.

fatto che i soci pubblici non chiedono la distribuzione dei dividendi realizzati, per cui tutto l'utile si trasforma in autofinanziamento”.

Ancora, il direttore generale della stessa società sottolinea che *“Il fatto di non dover remunerare il capitale di rischio con i dividendi, reso possibile dal modello in house, riduce il costo del capitale. Nel modello tariffario definito da ARERA per i gestori del servizio idrico integrato è previsto un ritorno sul capitale investito sostenuto dagli utenti attraverso le tariffe e le bollette. Pertanto, se l'azienda regolata riesce a mantenere il costo del capitale effettivo al di sotto di quello individuato dall'autorità di regolazione genero valore, amplificato dal fatto che i soci pubblici non cercano una remunerazione diretta”.*

La concorrenza per il mercato, funzionale a garantire a tutti gli operatori la possibilità di diventare gestori di quel servizio pubblico e ottenuta attraverso le gare pubbliche per l'affidamento del servizio, e la presenza di capitali privati nelle aziende che si occupano di servizi pubblici, come già evidenziato, non garantiscono di per sé migliori performance economiche e finanziarie, né la soddisfazione di amministratori locali e cittadini; i casi analizzati dimostrano che i gestori a capitale pubblico non sono solo legati ai territori in cui operano, al cui sviluppo contribuiscono attivamente, ma hanno anche la possibilità e la volontà deliberata di diffondere al di là dei territori serviti le buone pratiche sviluppate nei propri territori e nei propri ambiti (sub. 2).

Le aziende a capitale pubblico, infatti, in virtù del limite imposto dalla normativa al conseguimento di ricavi al di fuori dei confini dei territori dei propri soci pubblici⁹, non hanno l'esigenza di sviluppare il fatturato attraverso la replicazione del proprio business in ottica commerciale; la loro prospettiva è completamente diversa e consente di alimentare percorsi virtuosi di scambi continui di conoscenze ed esperienze in ottica collaborativa e non competitiva.

Lo scambio di buone pratiche ed esperienze tra aziende pubbliche avviene attraverso associazioni (come ad esempio Aqua Publica Europea), reti (come Water Alliance in Lombardia), accordi di cooperazione (come ad esempio fra Contarina e Alea Ambiente o fra il Consorzio Priula e il Consiglio di Bacino di Rovigo), oppure attraverso l'affidamento in gestione delle farmacie comunali di altri territori limitrofi da parte di A.Fa.S. Perugia.

Come evidenzia il caso Priula-Contarina e descritto dall'attuale direttore del Priula, *“nel 2015 Contarina ha contribuito a fondare la società di gestione dei rifiuti in alcuni comuni vicini il cui numero è poi aumentato nel tempo. Collaborazioni come queste sono funzionali al miglioramento dei servizi resi dalla stessa Contarina, in quanto consentono di maturare significative esperienze in contesti diversi rispetto al territorio di riferimento e di esportare in altri ter-*

⁹ Sia l'articolo 5 del decreto legislativo n. 50/2016, sia l'articolo 16 del decreto legislativo n. 175/2016 prevedono che le società in house debbano effettuare oltre l'ottanta per cento del loro fatturato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

ritori il modello Contarina. Negli anni Contarina e Priula hanno collaborato all'implementazione di sistemi virtuosi di raccolta differenziata e di tariffazioni puntuali. Una collaborazione importante è stata avviata con il consiglio di bacino della provincia di Rovigo e la società Ecoambiente. Un'altra collaborazione rilevante è stata con alcuni comuni della provincia di Forlì, che sono stati supportati anche da personale diretto di Priula e Contarina nella creazione della start-up, dopo la rimunicipalizzazione del servizio di gestione dei rifiuti”.

Emblematica l'esperienza di Padania Acque nell'ambito di Water Alliance, delineata dai vertici della società cremonese: *“Abbiamo costituito Water Alliance, una rete di imprese pubbliche della Lombardia, che ci consente di mettere a fattor comune alcune attività come per esempio la predisposizione di gare comuni per l'approvvigionamento di energia elettrica o lo svolgimento di attività di laboratorio etc. Water Alliance nasce per l'esigenza di mettere assieme alcune attività, per fare una rete di imprese idriche pubbliche e confrontarci come gestori pubblici della Lombardia; tali attività ritenevamo potessero essere meglio svolte allargando i perimetri delle singole aziende idriche. Grazie alle economie di scala, Water Alliance crea valore soprattutto per le aziende più piccole, che riescono così a condividere buone pratiche e buone esperienze con altri gestori. È molto utile conoscere anche gli errori che hanno commesso altri prima di noi e chiedere supporto a chi ha più esperienza, in uno scambio reciproco e virtuoso di conoscenze. Siamo associati anche ad Aqua Publica Europea, che ci ha permesso di mutare esperienze internazionali e soprattutto di avere notizie tempestive sulle nascenti direttive sui limiti alla qualità dell'acqua e sulla fruizione di un servizio universale”.*

Esperienze simili di collaborazioni e scambi nel settore idrico sono state realizzate in Veneto e Piemonte rispettivamente con Viveracqua e Utility Alliance, reti formalizzate di aziende a capitale pubblico che, stante l'assenza di concorrenza fra gestori pubblici, ricercano sinergie e opportunità di condivisione e supporto anche in modo strutturale.

A livello europeo, Aqua Publica Europea nacque per iniziativa di un piccolo gruppo di aziende pubbliche e comuni di grandi città europee, in particolare Bruxelles, Ginevra, Milano e Parigi. Sin dall'origine ha due obiettivi principali: rappresentare la voce del modello pubblico di gestione a livello europeo e mettere a disposizione dei soci una piattaforma per condividere buone pratiche e migliorare la qualità dei servizi. Ora Aqua Publica Europea ha oltre 70 soci, tutte aziende a totale capitale pubblico, che forniscono il servizio idrico a oltre 90 milioni di europei.

“Nella gestione del servizio idrico – osserva Milo Fiasconaro, Managing Director di Aqua Publica Europea – si possono seguire diversi approcci. I nostri soci e la nostra associazione, ad esempio, ritengono che sia meglio pensare a risolvere a monte il problema della salvaguardia della risorsa idrica, per proteggerla prima che l'inquinamento si verifichi, tutelando le aree di captazione dell'acqua. In questo modo si evita l'inquinamento ex ante piuttosto che

dovertlo risolvere quando si è già realizzato, con conseguente beneficio sia per l'utente finale (minori costi di trattamento), che per l'ambiente (minore consumo energetico, che tutti i processi di trattamento richiedono). Un altro esempio è relativo ai problemi di disponibilità della risorsa: noi siamo orientati a mettere in atto strategie che mirino innanzitutto a ridurre il consumo, e a diversificare l'uso della risorsa in base agli usi (acqua di minore qualità per usi non potabili). Riteniamo poi che spetti a ciascun territorio decidere la strategia più adeguata per assicurare la resilienza, ricordando al contempo che certi approcci per accrescere artificialmente la disponibilità, come la desalinizzazione, sono energivori con un impatto economico e ambientale significativo; il costo-opportunità deve essere dunque adeguatamente soppesato”.

Le aziende a capitale pubblico che erogano servizi pubblici e sono ben governate e ben gestite possono dare un contributo importante allo sviluppo socio-economico dei loro territori e dell'intero paese: basti pensare al valore e all'impatto dei loro investimenti in alcuni settori chiave per l'economia, il benessere e la sostenibilità del Paese¹⁰. Inoltre, la collaborazione e la condivisione con le aziende di altri territori possono estendere geograficamente i benefici in termini di innovazioni e adozione di buone pratiche.

Fig. 8.2.3. – La buona gestione e il buon governo dei servizi pubblici da parte di aziende a totale capitale pubblico



¹⁰ Si pensi agli investimenti previsti per il settore idrico e lo smaltimento dei rifiuti con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): <https://mit.gov.it/comunicazione/news/infrastrutture-idriche-miliardi-pnrr-renderle-efficienti-sicure-resilienti> e <https://www.governo.it/it/approfondimento/rivoluzione-verde-e-transizione-ecologica/16703>.

9. SPUNTI DI RIFLESSIONE E OSSERVAZIONI CONCLUSIVE*

La ricerca, stimolata dal dibattito corrente in merito alla rilevanza dei servizi pubblici e al ruolo del capitale pubblico nel concorrere alla sostenibilità economica, ambientale e sociale e all'empowerment delle comunità locali, si è concentrata deliberatamente solo su aziende virtuose a totale capitale pubblico. Lo studio non vuole né consente di concludere che la proprietà pubblica delle aziende di servizi pubblici sia preferibile a quella mista o privata. Ha cercato invece di colmare un gap esistente, legato alla scarsità di studi dedicati alle aziende di servizi pubblici locali a totale capitale pubblico e del loro contributo allo sviluppo dei territori e del benessere collettivo.

Lo studio fa emergere e vuole agire da “cassa di risonanza” di esperienze virtuose, di cui il nostro Paese è ricco, per far comprendere a tanti amministratori e manager pubblici che governare e gestire bene le aziende di servizi pubblici è possibile e porta grandi benefici ai cittadini, ai collaboratori, ai territori; per far capire, inoltre, come si manifesta questa buona gestione e le condizioni che l'hanno resa possibile; per indurre i cittadini a “pretendere” che le aziende di servizi pubblici locali siano gestite bene; per far percepire alle tante aziende ben gestite, ma che rappresentano ancora dei “campioni nascosti”, che non sono sole, ma fanno parte di un sistema di cui andare fieri.

Lo studio di quattro casi di aziende virtuose nella gestione dei servizi pubblici, dal servizio idrico integrato alla raccolta e smaltimento dei rifiuti, dal trasporto pubblico alle farmacie, ha dimostrato, quindi, innanzitutto che le aziende a capitale pubblico possono essere esempi di buona gestione e buon governo. Va dunque accolta con gran favore l'inversione di rotta dimostrata recentemente dal legislatore e dalle sentenze della corte costituzionale e dei giudici amministrativi (si veda il capitolo 3), che evidenziano l'importanza *del fare* da parte delle istituzioni pubbliche e del principio per cui *“ci si rivolge all'esterno solo quando non si è ben in grado di provvedere da soli:*

* Questo capitolo è stato scritto da Giulia Romano, Mario Minoja, Maria Silvia Fiorelli, Giovanni Giaretti, Paolo Contò.

*nessuno, ragionevolmente, si rivolge ad altri quando è in grado di provvedere, e meglio, da solo*¹.

L'analisi dei casi ha evidenziato l'importanza di alcuni elementi in grado di accompagnare verso risultati economici, ambientali e sociali positivi le aziende a capitale pubblico impegnate nella prestazione di servizi pubblici locali, realizzando quell'obiettivo alto che dovrebbe accomunare tutte le aziende a capitale pubblico. Per dirla con le parole dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), infatti, *“the ultimate purpose of state ownership of enterprises should be to maximise long-term value for society, in an efficient and sustainable manner”*².

Giuridicamente le aziende di servizi pubblici locali partecipate totalmente dal capitale pubblico sono strettamente legate agli enti locali. Per le società *in house*, in particolare, il rapporto con l'ente affidante è stato declinato come relazione organica³; la società *in house* costituisce una “longa manus dell'ente pubblico affidante secondo un modello di organizzazione interno, articolato nel modo stimato più adatto per giungere a operare”⁴ e “agisce come un vero e proprio organo dell'Amministrazione dal punto di vista sostanziale (e, per questo, è richiesto il requisito del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi dall'amministrazione aggiudicatrice e della destinazione prevalente dell'attività dell'ente in house in favore dell'Amministrazione stessa)”⁵.

La ricerca ha evidenziato che è fondamentale che le aziende impegnate a prestare servizi pubblici locali abbiano, in sinergia con gli enti locali soci, un chiaro orientamento strategico di fondo⁶, che ne definisce il modo di essere e funzionare, un'identità profonda, la ragione d'essere dell'impresa che prende forma dagli obiettivi a lungo termine che il servizio pubblico locale deve perseguire.

Un orientamento strategico di fondo, una visione e una missione ben chiare da perseguire attraverso l'utility e la fornitura dei servizi pubblici, è fondamentale per definire il progetto aziendale, intorno al quale attrarre uomini e donne motivate e determinate a concretizzare quel progetto.

Dai casi emerge, infatti, come la storia dell'azienda costituisca la realizzazione di un progetto di lungo periodo che risponde alle istanze della comu-

¹ Ordinanza n. 138 del 7.1.2019 con cui il Consiglio di stato rimetteva alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la non conformità di alcuni articoli del Codice dei Contratti Pubblici (D. Lgs. n.50/2016) e del “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” (L. n. 175 del 2016) con le direttive europee sugli appalti pubblici del 2014.

² Recommendation of the Council on Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, disponibili al seguente link: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0414>.

³ Cons. Stato, Ad. Plen., 3 marzo 2008, n. 1; Corte cost., 20 marzo 2013, n. 46.

⁴ Cons. Stato, Sez. V, 7 febbraio 2020, n. 964.

⁵ Cons. Stato, Sez. II, 24 luglio 2020, n. 4728.

⁶ Coda, V. (1988). *L'orientamento strategico dell'impresa*. Unione Tip.-Ed. Torinese.

nità e del territorio di riferimento, che parte dal cittadino, cresce e si rafforza modellandosi sulle sue esigenze.

Tale progetto, che ruota intorno all'offerta di un servizio pubblico in un settore ben preciso, concorre a definire l'identità aziendale, la quale rappresenta un'eredità, una *legacy*, di cui sentirsi eredi e custodi. Non sorprende dunque come le aziende studiate abbiano preferito non intraprendere strategie di diversificazione o, nei rari casi in cui lo hanno fatto, vi hanno presto rinunciato, forse nel timore che potessero offuscare o addirittura compromettere tale *legacy*, oppure le stanno rivalutando, alla luce dell'aumento di complessità anche per l'esigenza di competenze tecniche specifiche necessarie.

L'azienda di servizi pubblici locali *si costruisce nel corso del tempo e non nel corso dell'appalto* e spesso riesce ad essere tanto più efficace nei servizi prestati quanto più è "sartoriale" rispetto alle esigenze del territorio servito. In quest'ottica, quindi, l'azienda deve avere una propria autonomia strategica e l'ente locale (espressione di comunità e territorio) e le persone che pro tempore lo rappresentano devono presidiare quello che di fatto è un investimento a lungo termine, un patrimonio da preservare e far crescere nel tempo.

Dallo studio, emerge che la *ownership identity matters*, che cioè l'azionariato pubblico e il sistema di valori che ne deriva è in grado di orientare la mission e le strategie aziendali. Infatti, laddove coloro che ricoprono ruoli di governo di un ente locale sono realmente interessati al bene del loro territorio, lo perseguono attivamente anche attraverso le società partecipate. Ciò si verifica, oltre che nominando alla loro guida manager capaci di gestirle e preservandone l'autonomia, anche rinunciando ai dividendi. L'autofinanziamento che ne deriva alimenta sviluppo e innovazione, a tutto beneficio dei volumi e della qualità dei servizi che le partecipate offrono ai cittadini. Non solo: spesso favoriscono la condivisione, lo scambio e la disseminazione di esperienze e conoscenze anche con enti e aziende di altri territori. Tale scambio non impoverisce nessuno, dal momento che non si opera in un regime di concorrenza di mercato, ma arricchisce tutti, grazie alla replicazione di *best practice* collaudate, in una prospettiva *win-win*.

La diffusione di *best practice* fra aziende a capitale pubblico grazie a manager e amministratori pubblici locali che hanno scelto e sostengono un modello virtuoso è già una realtà del nostro paese, anche se ancora nascosta agli occhi (non esperti) dei più. Tale modello, infatti, è già un humus fertile in tanti territori, nei quali le aziende pubbliche locali offrono servizi pubblici di qualità a prezzi accessibili, cercando al tempo stesso di ridurre l'impatto ambientale e amplificare i ritorni sociali, il tutto nel rispetto di un equilibrio economico-finanziario sostenibile.

Questo modello si diffonde attraverso un network spesso invisibile di rapporti anche informali tra manager pubblici, decisori politici, consulenti, ricercatori che quotidianamente si scambiano consigli, conoscenze e buone pratiche senza il timore di perdere future occasioni competitive e di *business*.

Nei territori si instaura, in altri termini, un sistema di “*network collaborativi*” in cui le organizzazioni entrano a far parte di gruppi professionali e associazioni per ampliare la rete di relazioni ed espandere il loro sapere. Questo sistema di rete informale permette inoltre una conoscenza dei cambiamenti nelle altre organizzazioni per rispondere in modo più efficace alle necessità dell’utenza: si crea un sistema di relazioni sociali a supporto delle aziende per, da un lato, risolvere i problemi in maniera condivisa e trarne, dall’altro, vantaggio individuale per la singola organizzazione. Il networking attivo crea, dunque, un circuito di effetti positivi e consente di creare una rete di relazioni organizzative finalizzate al raggiungimento dei risultati.

L’approccio alla collaborazione interorganizzativa si è infatti sviluppato, nel modello occidentale, in Nord America⁷, proprio nelle aziende dove vi era un interesse di natura pubblica⁸.

Quell’assenza di concorrenza, talvolta stigmatizzata come un elemento critico, penalizzante per i cittadini e il mercato, può diventare quindi l’elemento chiave di un percorso di sviluppo orientato alla massimizzazione del benessere collettivo, realizzabile attraverso investimenti, servizi in quantità e qualità sempre maggiori, salvaguardia dell’accessibilità delle tariffe e, in aggiunta, della replicazione di esperienze di successo in altri contesti.

Sarebbe quindi opportuno valorizzare la condivisione di esperienze, attraverso, ad esempio, una semplificazione degli accordi formali realizzabili fra diverse realtà pubbliche e incentivando la partecipazione a reti, associazioni, consorzi finalizzati a creare un tessuto fertile di scambi di esperienze, conoscenze, attività, personale.

Proprio grazie a questa spiccata attitudine a condividere *best practice* da parte delle aziende a capitale pubblico, è possibile replicare le esperienze virtuose e longeve delle aziende pubbliche studiate in altri contesti, con un effetto moltiplicatore di soddisfacenti performance economiche, ambientali e sociali.

È opportuno tuttavia sottolineare che i benefici della proprietà pubblica (poca o nessuna pressione sui dividendi e disponibilità a collaborare e a condividere *best practice* con altri enti/utilities/territori) emergono come punti di forza *nei casi di aziende virtuose*. Aziende virtuose anche perché controllate da enti locali a loro volta guidati da amministratori pubblici appassionati al bene dei loro territori e lungimiranti. Tali aspetti non vanno tuttavia né generalizzati né dati per scontati. Esistono molte utility di proprietà pubblica

⁷ “One of the possible alternatives to privatization which have been explored in the US by local governments is inter-municipal co-operation. Florio, M., & Fecher, F. (2011). The Future of Public Enterprises: Contributions to a New Discourse. *Annals of Public & Cooperative Economics*, 82(4), 367.

⁸ Provan K.G., Milward H.B. (1995), Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Corporative of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly*, 40, 1-33.

usate dai comuni soci come una sorta di “bancomat” per sanare bilanci comunali traballanti, oppure per assegnare secondo logiche politico-clientelari ruoli di amministrazione, management o controllo; oppure, ancora, che sono teatro di conflitti politici-partitici di basso profilo e deleteri per le aziende ed i territori.

Dall’analisi dei quattro casi virtuosi illustrati in questo libro è emerso che i benefici della proprietà pubblica si realizzano grazie al verificarsi di alcune condizioni fondamentali, che abbiamo chiamato fattori critici di successo

Il primo è la definizione di regole adeguate e sostenibili di corporate governance, capaci di valorizzare la collegialità e il senso di appartenenza dei comuni-soci e, allo stesso tempo, di evitare che questioni di ordine politico interferiscano nelle scelte gestionali, danneggiando le aziende, nella convinzione che la buona gestione e l’equilibrio economico delle utility pubbliche sia un bene superiore, sovraordinato alle differenti visioni politiche che possono caratterizzare pro tempore i diversi *policy maker* coinvolti nella governance dell’azienda.

Le regole di governance devono quindi essere pensate con l’obiettivo chiaro di definire sistemi di voto che non permettano di avere né “comuni egemoni”, né “comuni ostaggio”, conferendo a tutti i comuni pari dignità.

Nei casi di utility il cui capitale risulti di proprietà di una pluralità di comuni, come nei casi di Padania Acque e Contarina, una governance condivisa e che vuol riconoscere e valorizzare l’importanza della partecipazione di tutti i comuni soci, anche quelli più piccoli, mal si concilia con la previsione dell’art. 11 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.lgs 19 agosto 2016, n. 175), che prevede che “l’organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico”. Tale previsione stringente può essere superata con una “delibera motivata” dell’assemblea dei soci, “con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi”, potendosi quindi avere così un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri.

Se appare condivisibile l’obiettivo generale di contenere, ove possibile, la spesa pubblica e i costi che impattano sulle tariffe degli utenti, è tuttavia importante valorizzare il ruolo fondamentale che gli organi amministrativi di governo delle aziende, incluse le utility a capitale pubblico, svolgono, incluso quello di rappresentare le istanze dei soci nell’attività di governo e controllo dell’azienda e contribuire a creare quell’approccio alla collegialità delle scelte che appare fondamentale.

I decisori politici dovrebbero dunque valutare anche la possibilità di ampliare la numerosità degli organi amministrativi delle utility a controllo pubblico, soprattutto quando i comuni-soci sono tanti, al fine di bilanciare gli interessi in gioco e rendere la governance più inclusiva. Ciò a condizione,

naturalmente, di mantenere un buon grado di efficienza dei processi decisionali.

Organi amministrativi plurali sono anche una garanzia per il rispetto delle *best practice* che vogliono una diversità e un equilibrio di genere negli organi amministrativi in settori tradizionalmente e storicamente poco aperti alla presenza femminile⁹, consentendo di applicare più facilmente i criteri previsti dalla normativa (legge 12 luglio 2011, n. 120 e D.lgs 19 agosto 2016, n. 175)¹⁰.

Al di là della quantità, è tuttavia fondamentale focalizzarsi sulla “qualità” delle persone candidate a ricoprire ruoli di vertice nelle utility a capitale pubblico, individuando persone capaci e autorevoli, dotate di “*caratteristiche etiche e professionali tali da dare garanzia di accettazione convinta del mandato a ben amministrare e di impegno per la sua esecuzione*”, dotate di “*quella passione e dedizione all’impresa e alle persone che è necessaria per inserirla e mantenerla su un sentiero di sviluppo duraturo*” e capaci “*di promuovere relazioni costruttive basate su correttezza, trasparenza, fiducia, volontà di cooperare per il bene comune*”¹¹.

Come autorevolmente evidenziato, “*una governance di qualità, in buona sostanza, ruota intorno ad alcune persone che, nell’interpretare i ruoli chiave, si impegnano con competenza e dedizione a indirizzare e a mantenere l’impresa su percorsi di buona gestione, così da lasciarla a chi verrà dopo di loro nelle migliori possibili condizioni*”¹².

Una buona governance presuppone quindi una selezione attenta delle persone, individuate e proposte in base a criteri condivisi nell’interesse superiore del bene comune che l’utility a capitale pubblico rappresenta per i territori e per i cittadini attuali e futuri che in quei territori vivono.

Occorre quindi declinare più profondamente i requisiti di “onorabilità, professionalità e autonomia” indicati dalle norme, ispirandosi alle *best practice* riconosciute a livello nazionale (per esempio per le società quotate, nell’ambito del codice di autodisciplina) e internazionale (ad esempio nelle *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (SOE) dell’OCSE¹³). Queste ultime, per esempio, delineano i principi-guida per la composizione e le responsabilità dei consigli di amministrazione delle so-

⁹ Con riferimento al settore idrico italiano, si veda Romano, G., & Guerrini, A. (2014). The effects of ownership, board size and board composition on the performance of Italian water utilities. *Utilities Policy*, 31, 18-28.

¹⁰ Papenfuß, U., Van Genugten, M., De Kruijff, J., & Van Thiel, S. (2018). Implementation of EU initiatives on gender diversity and executive directors’ pay in municipally-owned enterprises in Germany and The Netherlands. *Public Money & Management*, 38(2), 87-96.

¹¹ Coda, V., Minoja, M., & Parolini, C. (2023). *Economia aziendale e management*. Pearson Education, pp. 421-422.

¹² Coda, V., Minoja, M., & Parolini, C. (2023). *Economia aziendale e management*. Pearson Education, p. 420.

¹³ Si rimanda a <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0414>.

cietà a capitale pubblico: *“The state should ensure that boards of SOEs have the necessary authority, competencies and objectivity to carry out their functions of strategic guidance, risk management oversight and monitoring of management. They should act with and promote integrity, and be held accountable for their actions”*.

A tal fine, ad esempio, agli amministratori è richiesto di agire su una base pienamente informata, in buona fede, con diligenza e cura e nel migliore interesse dell'impresa e degli azionisti, tenendo conto degli interessi degli stakeholder (*“Board members should act on a fully informed basis, in good faith, with due diligence and care, and act in the best interest of the enterprise and the shareholders, taking into account the interests of stakeholders”*).

Secondo le best practice dell'OCSE, la composizione del consiglio di amministrazione delle imprese pubbliche deve consentire l'esercizio di un giudizio obiettivo e indipendente, per cui tutti i membri del consiglio devono essere nominati sulla base di qualifiche pertinenti al settore di attività e al profilo aziendale. È raccomandata poi la presenza di un numero adeguato di membri indipendenti e la separazione della figura dell'amministratore delegato da quella di presidente. Inoltre, i processi di nomina devono essere ben strutturati, basati sul merito e trasparenti, contribuendo a garantire la diversità di genere e altre forme di diversità utili (*“Establishing and safeguarding well-structured, merit-based and transparent board nomination processes, actively participating in the nomination of all SOEs' boards, and contributing to gender and other forms of board and management diversity”*).

Con riferimento ai possibili conflitti di interesse e alle interferenze politiche indebite, l'OCSE suggerisce di evitare di nominare come amministratori politici che sono in grado di influenzare materialmente le condizioni operative delle imprese pubbliche, applicando comunque dei *“cooling-off periods”*, e di consentire a funzionari pubblici e politici di far parte dei consigli a condizione che siano nominati sulla base del merito e che si applichino a loro i requisiti relativi ai conflitti di interesse (*“Politicians who are in a position to materially influence the operating conditions of SOEs should not serve on their boards. Former such persons should be subject to predetermined cooling-off periods. Civil servants and other public officials can serve on boards under the condition that they are nominated based on merit and conflict of interest requirements apply to them”*).

Dai casi studiati emerge come la presenza negli organi amministrativi di persone con pregressa esperienza politica non sia da demonizzare e anzi, in molti casi risulti benefica per creare, soprattutto nei casi di azionariato pubblico frammentato fra un numero alto di soci pubblici, ma non solo, quello *“spirito di buon governo”* che consente di raggiungere le finalità aziendali in armonia con il bene comune¹⁴.

¹⁴ Coda, V., Minoja, M., & Parolini, C. (2023). *Economia aziendale e management*. Pearson Education, p. 424.

Si evidenzia quindi l'esigenza di ripensare alcuni vincoli, formali, perché previsti in norme o regolamenti o sostanziali, perché propri di consuetudini alimentate dai dibattiti pubblici, alla presenza di amministratori che hanno un *background* politico o che siedono nel consiglio da più mandati e quindi da molti anni.

I casi studiati suggeriscono che persone autorevoli e esperte, anche grazie a longeve esperienze politiche pregresse, sono capaci di dare continuità a valori, idee e strategie e sono importanti per garantire un successo duraturo delle utility a capitale pubblico; a tal fine, è fondamentale che la selezione degli amministratori passi da una valutazione accurata delle persone, della loro storia e delle loro attitudini, in linea con l'esigenza di buon governo e buona gestione dei servizi pubblici.

Una buona corporate governance alimenta e si nutre del buon management (il secondo fattore critico di successo), cioè di una struttura manageriale autorevole, per le alte competenze tecniche di cui dispone, riconosciuta come tale, capace quindi di assicurarsi rispetto, autonomia e indipendenza nel definire le politiche più adeguate per il raggiungimento degli obiettivi fissati. Nei casi studiati l'importanza di attrarre e trattenere manager qualificati, motivati e appassionati dei servizi pubblici che le aziende in cui operano forniscono alla collettività, emerge come un elemento chiave, imprescindibile per un successo sostenibile¹⁵. Solo grazie a una corporate governance rispettosa dei diversi ruoli si garantisce all'azienda la possibilità di dotarsi di bravi manager.

Preme tuttavia evidenziare che per attrarre e trattenere talenti manageriali le utility a capitale pubblico devono poter competere sul "mercato manageriale": è pertanto auspicabile un'attenta riflessione anche sull'opportunità e sulla concreta utilità di limitare la possibilità delle utility a capitale pubblico di definire remunerazioni per i propri manager allineate con gli interessi a lungo termine dell'impresa, così come raccomandato dalle buone pratiche nazionali e internazionali. Una eccessiva compressione della possibilità di remunerare adeguatamente l'impegno e la dedizione necessari per la gestione virtuosa dei servizi pubblici appare come controproducente, perché rischia di alimentare un circuito vizioso di selezione avversa di figure chiave come l'amministratore delegato o il direttore generale che, nei casi studiati, rappresentano un presidio di continuità delle strategie e dei valori aziendali, alimentando la circolazione dei valori aziendali fra i manager e i nuovi talenti.

Non è raro incontrare utility pubbliche dove i membri degli organi amministrativi ricevono remunerazioni inferiori a quelle degli organi di controllo, dimostrando come la rigidità normativa esistente determini conseguenze vi-

¹⁵ Florio, M. (2014). Contemporary public enterprises: innovation, accountability, governance. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 201-208.

ziose, come il disallineamento tra responsabilità e impegno richiesti dai ruoli e remunerazione ricevuta.

Le responsabilità a cui sono chiamati amministratori e manager delle utility, così come le competenze necessarie e l'impegno richiesto loro, sono estremamente elevati ed è opportuno che la remunerazione per chi decide di impegnarsi nella gestione di servizi pubblici sia adeguata e attrattiva in comparazione con altre aziende con diversa proprietà o operanti in altri settori.

Gli altri due fattori critici di successo delineati sono la propensione a innovare e la capacità di attivare percorsi effettivi di stakeholder engagement. Le aziende di servizi pubblici locali che ottengono risultati soddisfacenti rientrano infatti intrinsecamente nella categoria di imprese, suggerita da Coda, Minoja e Parolini, *“che investono in competitività e qualità delle relazioni”*; diversamente dalle aziende *“competitive e remunerative, ma che non hanno a cuore il benessere delle persone”* oppure da quelle in cui le *“relazioni sono piegate all'esigenza di produrre il massimo profitto possibile o valore azionario”*¹⁶; le aziende di servizi pubblici devono infatti mettere al centro dell'attenzione *“il benessere delle persone, dell'impresa, della società considerate nei loro intimi collegamenti”*.

Nei casi virtuosi di gestioni a totale capitale pubblico gli utili vengono sistematicamente reinvestiti, per sostenere i percorsi di sviluppo del business e garantire il necessario rinnovo degli investimenti, in settori che spesso hanno visto una carenza strutturale di risorse finanziarie messe a disposizione dai soci. L'autofinanziamento è quindi considerato una scelta virtuosa, necessaria e non discutibile, con spesso una unanimità di vedute da parte del management e della proprietà. Gli utili realizzati si trasformano così in un volano per nuovi progetti e l'autofinanziamento diventa una leva strategica per aumentare la creazione di valore, ove soprattutto i metodi tariffari consentono ritorni *“garantiti”*; nel caso delle aziende studiate in house, gli utili i ritorni sono percepiti come dei benefici per l'azienda, per i soci e in generale per la collettività, che vede trattenuti in azienda gli effetti delle scelte tariffarie a sostegno di aumenti nella quantità e qualità dei servizi pubblici offerti.

Innovazione e ricerca del benessere degli stakeholder e della società rappresentano quindi dei fattori che devono caratterizzare l'azione delle aziende di servizi pubblici a capitale pubblico, attente a rappresentare, nel loro continuo operare, le migliori pratiche, con un'attenzione alla cura delle relazioni con i principali stakeholder, cercando di tenerli avvinti al progetto aziendale grazie alla condivisione di obiettivi convergenti e alla soddisfazione di un interesse collettivo.

¹⁶ Coda, V., Minoja, M., & Parolini, C. (2023). *Economia aziendale e management*. Pearson Education, pp. 425 e ss.

BIBLIOGRAFIA

- Adeoye-Olatunde, O.A., & Olenik, N.L. (2021). Research and scholarly methods: Semi-structured interviews. *Journal of the american college of clinical pharmacy*, 4(10), 1358-1367.
- Albalate, D., Bel, G., & Fageda, X. (2009). Privatization and regulatory reform of toll motorways in Europe. *Governance*, 22(2), 295-318.
- Alfano S. (2024), CTM, In viaggio da 130 anni, dal vapore all'elettrico, CTM, GLA di Giorgio Ariu.
- ANAC (2019), Audizione del Presidente Raffaele Cantone, Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad essi correlati – 30 gennaio 2019.
- Andrews, R., Clifton, J., & Ferry, L. (2022). Corporatization of public services. *Public Administration*, 100(2), 179-192.
- Asquer, A. (2011). Liberalization and regulatory reform of network industries: A comparative analysis of Italian public utilities. *Utilities Policy*, 19(3), 172-184.
- Asquer, A. (2014). Explaining partial privatization of public service provision: the emergence of mixed ownership water firms in Italy (1994-2009). *Annals of Public and Cooperative Economics*, 85(1), 11-30.
- Bel, G., & Gradus, R. (2018). Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: New developments in local public service delivery. *Local Government Studies*, 44(1), 11-21.
- Berg, S., & Marques, R.C. (2011). Quantitative studies of water and sanitation utilities: a benchmarking literature survey. *Water Policy*, 13(5), 591-606.
- Boardman, A.E., & Vining, A.R. (1989). Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed, and state-owned enterprises. *the Journal of Law and Economics*, 32(1), 1-33.
- Bortolotti, B., Cambini, C., Rondi, L., & Spiegel, Y. (2011). Capital structure and regulation: do ownership and regulatory independence matter?. *Journal of Economics & Management Strategy*, 20(2), 517-564.
- Bourgeois III, L. J., & Eisenhardt, K.M. (1988). Strategic decision processes in high velocity environments: Four cases in the microcomputer industry. *Management science*, 34(7), 816-835.

- Boycko, M., Shleifer, A., & Vishny, R.W. (1996). A theory of privatisation. *The Economic Journal*, 106(435), 309-319.
- Canonico, P., De Nito, E., Mangia, G., Mercurio, L., & Pezzillo Iacono, M. (2013). Regulation issues in the Italian local transport system: aligning transactions and governance structures. *Journal of Management & Governance*, 17, 939-961.
- Carcano G. (1983), Editoriale, *Educazione Sanitaria e Medicina Preventiva*, aprile, 6(2).
- Cassese, S. (1999). Dalla vecchia alla nuova disciplina dei servizi pubblici. In *Divenire sociale e adeguamento del diritto: studi in onore di Francesco Capotorti* (pp. 89-94). A. Giuffrè.
- Castellini, M., & Vagnoni, E. (2008). *La gestione della farmacia. Il ruolo nel SSN e il modello di remunerazione*. FrancoAngeli.
- Cittadinanzattiva (2020a), SDG's e servizi pubblici locali: il punto di vista dei cittadini, <https://www.cittadinanzattiva.it/comunicati/13582-servizi-pubblici-locali-e-obiettivi-di-sviluppo-sostenibile-i-risultati-della-nostra-consultazione-civica.html?highlight=WyJ0cmFzcG9ydG8iXQ==>.
- Cittadinanzattiva (2020b), *Trasporto Pubblico Locale. Indagine annuale su costi, qualità e tutele*, settembre.
- Cittadinanzattiva (2023), *Osservatorio Prezzi & Tariffe*, marzo 2023.
- Cittadinanza Attiva e Federfarma (2023), *VI Rapporto Annuale Farmacia*.
- Coda, V. (1988). *L'orientamento strategico dell'impresa*. Unione Tip.-Ed. Torinese.
- Coda, V., Minoja, M., & Parolini, C. (2023). *Economia aziendale e management*. Pearson Education.
- Comune di Parigi (2023). *Water and Cleanliness Department-Waste management and prevention*, ottobre 2023.
- Contò P. (2023). *La gestione responsabile dei rifiuti*, Linea Edizioni.
- Da Cruz, N.F., & Marques, R.C. (2012). Mixed companies and local governance: no man can serve two masters. *Public administration*, 90(3), 737-758.
- Daiser, P., & Wirtz, B. W. (2021). Strategic corporate governance factors for municipally owned companies: an empirical analysis from a municipal perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 87(1), 135-153.
- Della Porta, D. (2013). Referendum Against the Privatization of Water Supply (Italy). *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, 1-5.
- Delsignore, M. (2011). *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico* (Vol. 70). Giuffrè Editore.
- D'Inverno, G., Carosi, L., & Romano, G. (2021). Environmental sustainability and service quality beyond economic and financial indicators: A performance evaluation of Italian water utilities. *Socio-Economic Planning Sciences*, 75, 100852.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, 14(4), 532-550.
- Eisenhardt, K.M., & Graebner, M.E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of management journal*, 50(1), 25-32.
- Eureau (2020). *The governance of water services in Europe 2020 edition*, disponibile al seguente link: <https://www.eureau.org/resources/publications/eureau-publications/5219-the-governance-of-water-services-in-europe-2020-edition/file>.

- Federfarma (2023). La farmacia italiana 2023.
- Federfarma (2024). La presenza delle farmacie sul territorio, <https://www.federfarma.it/farmaci-e-farmacie/farmacie-e-farmacisti-in-italia/la-presenza-delle-farmacie-sul-territorio.aspx>.
- Florio, M. (2004). *The great divestiture: Evaluating the welfare impact of the British privatizations, 1979-1997*. MIT press.
- Florio, M. (2013). *Network industries and social welfare: The experiment that reshuffled European utilities*. OUP Oxford.
- Florio, M. (2014). Contemporary public enterprises: innovation, accountability, governance. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 201-208.
- Florio, M., & Fecher, F. (2011). The Future of Public Enterprises: Contributions to a New Discourse. *Annals of Public & Cooperative Economics*, 82(4), 361-373.
- Gehman, J., Glaser, V.L., Eisenhardt, K.M., Gioia, D., Langley, A., & Corley, K.G. (2018). Finding theory–method fit: A comparison of three qualitative approaches to theory building. *Journal of management inquiry*, 27(3), 284-300.
- Gioia, D.A., & Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation. *Strategic management journal*, 12(6), 433-448.
- Gioia, D.A., Corley, K.G., & Hamilton, A.L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational research methods*, 16(1), 15-31.
- Glaser B.G., Strauss A.L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine Publishing Company, Chicago.
- Grossi, G., Papenfuß, U., & Tremblay, M. S. (2015). Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), 274-285.
- Guerrini, A., & Manca, J. (2020). Regulatory interventions to sustain circular economy in the water sector. insights from the Italian Regulatory Authority (ARERA). *h2oj*, 3(1), 499-518.
- Guerrini, A., Romano, G., & Campedelli, B. (2011). Factors affecting the performance of water utility companies. *International Journal of Public Sector Management*, 24(6), 543-566.
- Hall, D., & Lobina, E. (2024). Clean water: a case for public ownership.
- Herreras Martinez, S., Harmsen, R., Menkveld, M., Kramer, G.J., & Faaij, A. (2023). Why go public? Public configurations and the supportive and divergent views towards public district heating in the Netherlands. *Frontiers in Sustainable Cities*, 5, 1220884.
- ISPRA (2023), Rapporto Rifiuti Urbani, <https://www.isprambiente.gov.it/it/publicazioni/rapporti/rapporto-rifiuti-urbani-edizione-2023>.
- Kishimoto, S., Lobina, E., Petitjean, O. (eds.) (2015) *Our public water future: The global experience with remunicipalisation*. Transnational Institute (TNI) / Public Services International Research Unit (PSIRU) / Multinationals Observatory / Municipal Services Project (MSP) / European Federation of Public Service Unions (EPSU), Amsterdam / London / Paris / Cape Town / Brussels. ISBN 9789070563509.

- Magnani, G., & Gioia, D. (2023). Using the Gioia Methodology in international business and entrepreneurship research. *International Business Review*, 32(2), 102097.
- Mayol, A., Saussier, S. (2023). Remunicipalization of water services in France and inter-municipal cooperation: who's at the helm? *Local Government Studies*, 1-20.
- Minichilli, A., & Quarato, F. (2022). *Principi di corporate governance*. Egea.
- Mocetti, S., & Roma, G. (2021). Il Trasporto Pubblico Locale: Passato, Presente e Futuro (Urban Public Transport in Italy: Past, Present and Future). *Bank of Italy Occasional Paper*, (615).
- Papenfuß, U., Van Genugten, M., De Kruijf, J., & Van Thiel, S. (2018). Implementation of EU initiatives on gender diversity and executive directors' pay in municipally-owned enterprises in Germany and The Netherlands. *Public Money & Management*, 38(2), 87-96.
- Pedersen, T., & Thomsen, S. (2003). Ownership structure and value of the largest European firms: The importance of owner identity. *Journal of Management and Governance*, 7, 27-55.
- Petersen, O. H., Hjelm, U., & Vrangbæk, K. (2018). Is contracting out of public services still the great panacea? A systematic review of studies on economic and quality effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration*, 52(1), 130-157.
- Petracco F. (2018). *Pagine d'acqua e di storia*, Padania Acque Spa, Cremona.
- Roma, G., & Mocetti, S. (2020). Da 8.000 a 1.000?: razionalizzazione e governance delle società pubbliche. *Economia pubblica: XLVII*, 3, 2020, 7-44.
- Romano G. (2019). *Le cooperative idriche in Italia e in Europa*, FrancoAngeli, Milano.
- Romano G. (2022). *La gestione dei servizi pubblici*, FrancoAngeli, Milano.
- Romano, G., & Guerrini, A. (2011). Measuring and comparing the efficiency of water utility companies: A data envelopment analysis approach. *Utilities Policy*, 19(3), 202-209.
- Romano, G., & Guerrini, A. (2014). The effects of ownership, board size and board composition on the performance of Italian water utilities. *Utilities Policy*, 31, 18-28.
- Romano, G., Marciano, C., & Fiorelli, M.S. (2021). *Best practices in urban solid waste management: Ownership, governance, and drivers of performance in a zero waste framework*. Emerald Publishing Limited.
- Romano, G., Marciano, C., & Minoja, M. (2023). Successful remunicipalization processes in Italian waste management: triggers, key success factors, and results. *International Review of Administrative Sciences*, 89(3), 648-666.
- Romano, G., Masserini, L., & Lombardi, G. V. (2021). Environmental performance of waste management: Impacts of corruption and public maladministration in Italy. *Journal of Cleaner Production*, 288, 125521.
- Romano, G., Molinos-Senante, M., & Guerrini, A. (2017). Water utility efficiency assessment in Italy by accounting for service quality: An empirical investigation. *Utilities Policy*, 45, 97-108.
- Rossi S. (2003). *La politica economica italiana 1968-2003*, Laterza, Bari-Roma.

- Shleifer, A., & Vishny, R.W. (1994). Politicians and Firms, *The Quarterly Journal of Economics*, IX, 995-1025
- Signore, G. (2013). *Storia della farmacia: dalle origini al XXI secolo*. Edra Masson.
- Simões, P., & Marques, R.C. (2012). On the economic performance of the waste sector. A literature review. *Journal of environmental management*, 106, 40-47.
- Simon J.M. (2015). La storia di Contarina, <https://zerowastecities.eu/bestpractice/best-practice-the-story-of-contarina/>.
- Thomsen, S., & Pedersen, T. (2000). Ownership structure and economic performance in the largest European companies. *Strategic management journal*, 21(6), 689-705.
- Utilitatis-Utilitalia (2024), Blue book 2024, <https://www.utilitatis.org/wp-content/uploads/2024/03/BLUE-BOOK-2024.pdf>.
- Vagnoni E. (2013). *Le sfide manageriali delle farmacie: un'analisi del contesto italiano*, FrancoAngeli, Milano
- Weghman V. (2023). Waste Management in Europe, EPSU disponibile su https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Waste%20Management%20in%20Europe_EN_1.pdf.
- Yin R.K. (1988). *Case Study Research: Design and Methods*, Sage, Newbury Park, CA.

AUTRICI E AUTORI

Paolo Contò, Dottore in Scienze ambientali, è direttore del Consiglio di Bacino Priula, frutto della fusione dei precedenti enti di bacino di cui era direttore, che comprende 49 comuni in provincia di Treviso e rappresenta un'eccellenza a livello nazionale nella gestione dei rifiuti. È Presidente dell'Associazione Nazionale Payt Italia, che promuove l'applicazione della tariffa puntuale dei rifiuti. È stato prima Amministratore Unico e poi Direttore Generale della Società pubblica Alea Ambiente Spa, che ha permesso l'avvio di un modello virtuoso di gestione dei rifiuti in 13 comuni della provincia di Forlì-Cesena.

Maria Silvia Fiorelli è Docente di Organizzazione aziendale presso l'Università di Pisa; la sua attività di ricerca si concentra in particolare sullo studio delle piccole e medie imprese e del sistema dei network organizzativi, sviluppando in particolare l'attenzione sulle relazioni interorganizzative ed il ruolo delle risorse umane nei meccanismi fiduciari e di sviluppo delle competenze.

Giovanni Giaretti, avvocato, ha coniugato la sua professione con l'impegno sui temi del riciclo e della riduzione dei rifiuti, verso una comunità a rifiuti zero. In questi anni ha curato la compliance aziendale di varie società in house, con particolare riferimento alle società di igiene urbana. Membro del Centro di azione giuridica di Legambiente Piemonte e Valle d'Aosta. È amministratore giudiziario di beni confiscati alla criminalità organizzata. Attualmente è Amministratore Unico della partecipata multiservice del Comune di Nettuno (RM), di nomina del Commissario Prefettizio.

Claudio Marciano è Ricercatore a tempo determinato (tipo A) presso l'Università di Genova, Dipartimento di Scienze Politiche Internazionali. I suoi interessi di ricerca spaziano dalle politiche di innovazione all'impatto so-

ziale delle tecnologie, dove osserva con particolare interesse le alternative al capitalismo. Dirige l'area ricerca del think tank Forwardto, specializzato nell'elaborazione di scenari futuri. È stato assessore alla gestione dei rifiuti e dei trasporti della città di Formia per dieci anni.

Mario Minoja è Professore ordinario di Economia aziendale all'Università di Udine, dove insegna Bilancio e Bilancio degli intermediari finanziari, e professore a contratto di Corporate Governance all'Università Bocconi e di Principi di Management alla USI di Lugano (CH). Membro del Comitato Scientifico dell'ISVI (Istituto per i Valori d'Impresa), svolge attività di ricerca su temi di stakeholder management, economia circolare, governo e gestione delle aziende di servizi pubblici, utilizzando soprattutto la metodologia dei case study.

Paolo Rognini è Ricercatore nell'Università di Pisa presso il Dipartimento di Civiltà e forme del sapere ed è Docente di Geoantropologia ambientale all'interno del corso di laurea magistrale in Scienze Ambientali. È membro della Società Italiana di Antropologia, Etnologia e Psicologia comparata. I suoi studi si sono focalizzati su comportamenti e attività che, generando macroscopiche alterazioni ambientali, recano danno all'ambiente, alla salute e alla condizione del vivere nel mondo contemporaneo. Ha pubblicato numerosi libri e articoli in diversi campi della psicologia sociale, dell'antropologia e della geografia umana.

Giulia Romano è Professoressa associata di Economia aziendale all'Università di Pisa, dove insegna Economia aziendale, Corporate governance e Management dei servizi pubblici. È autrice di numerose pubblicazioni di rilevanza nazionale e internazionale sui temi dei servizi pubblici, della corporate governance, della sostenibilità e delle performance aziendali e coordina, fra gli altri, il progetto di ricerca di ateneo (PRA) [PRA_2022–2023_21] dal titolo *Fostering the role of public services evaluation for innovation, inclusion, and sustainability*.

Ultimi volumi pubblicati:

- AGENZIA PIEMONTE LAVORO, *I servizi di ascolto nelle pubbliche amministrazioni italiane*.
ALESSANDRA MICOZZI (a cura di), *L'attivazione imprenditoriale in Italia*. Rapporto GEM 2023-2024.
- MARIA ROSARIA MARCONE, ANDREA PERNA, FEDERICA PASCUCCHI, VALERIO TEMPERINI (a cura di), *Il Knowledge Management nel dibattito scientifico globale. Quali scenari futuri per la ricerca?*.
- ANDREA IOVENE, SERENA AFFUSO (a cura di), *Z Revolution*. La generazione che sta cambiando aziende e lavoro.
- MASSIMO MARCUCCIO, DAVIDE ANTONIOLI (a cura di), *Il monitoraggio e la valutazione d'impatto delle attività formative*. L'attività di Fondartigianato in Emilia-Romagna 2021.
- ELEONORA COSTANTINI (a cura di), *InVisibile: intervento sociale nel mondo della prostituzione indoor*. Dieci anni di innovazione sociale in Emilia-Romagna.
- LORENZO DE VIDOVICH, LUCA TRICARICO, MATTEO ZULIANELLO, *Community Energy Map*. Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili.
- ECOLE-ENTI CONFINDUSTRIALI LOMBARDI PER L'EDUCATION (a cura di), *Le nuove sfide della sanità lombarda*. I risultati del progetto-ricerca "Il Manager della Sanità Futura".
- ECOLE-ENTI CONFINDUSTRIALI LOMBARDI PER L'EDUCATION (a cura di), *Tecnologie e competenze digitali nelle PMI*. L'esperienza del progetto DISKO.
- STEFANIA PANINI, VALENTINA FIORENTINI (a cura di), *Scusa non intendo*. Comportamenti s(corretti) sul lavoro e nello smart working.
- AA.VV., *Generazioni professionali a confronto*. Riflessioni organizzative per gli studi professionali tratti dal progetto Veneto.
- ANITA CADAVID, ADELE ERCOLANO, STEFANIA CELSI, STEFANIA ARRU (a cura di), *Women Enhancing Work Change 2021*. Studio, analisi e prospettive per rendere il lavoro delle donne vero fattore di sviluppo sociale.
- GIL BELLIS, MARIA CARELLA, JEAN-FRANÇOIS LÉGER, ALAIN PARANT (a cura di), *Populations et crises en Méditerranée*.
- MASSIMO MARCUCCIO, DAVIDE ANTONIOLI (a cura di), *Il monitoraggio e la valutazione d'impatto delle attività formative*. Il modello di Fondartigianato in Emilia-Romagna.
- MARTA MARSILIO, ANGELO ROSA, *Lean e value based management*. Modelli e strumenti per la creazione di valore nelle aziende sanitarie.
- ECOLE-ENTI CONFINDUSTRIALI LOMBARDI PER L'EDUCATION (a cura di), *La sfida delle competenze digitali nei settori meccanico, tessile, alimentare*. I risultati del progetto META.
- BENEDETTA ESPOSITO, ORNELLA MALANDRINO, MARIA ROSARIA SESSA, DANIELA SICA (a cura di), *Le scienze merceologiche nell'era 4.0*. XXIX Congresso Nazionale di Scienze Merceologiche 2020. Atti del Convegno Salerno 13-14 Febbraio 2020.

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
territorio

Informatica, ingegneria
Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

FrancoAngeli

a strong international commitment

Our rich catalogue of publications includes hundreds of English-language monographs, as well as many journals that are published, partially or in whole, in English.

The **FrancoAngeli**, **FrancoAngeli Journals** and **FrancoAngeli Series** websites now offer a completely dual language interface, in Italian and English.

Since 2006, we have been making our content available in digital format, as one of the first partners and contributors to the **Torrossa** platform for the distribution of digital content to Italian and foreign academic institutions. **Torrossa** is a pan-European platform which currently provides access to nearly 400,000 e-books and more than 1,000 e-journals in many languages from academic publishers in Italy and Spain, and, more recently, French, German, Swiss, Belgian, Dutch, and English publishers. It regularly serves more than 3,000 libraries worldwide.

Ensuring international visibility and discoverability for our authors is of crucial importance to us.

FrancoAngeli

 **torrossa**
Online Digital Library

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835169437

Il buono ed il cattivo governo e i loro effetti furono rappresentati da Ambrogio Lorenzetti nel 1338-1339 in un ciclo di affreschi per la Città di Siena. Gli affreschi avevano un evidente fine didascalico: ispirare le decisioni dei governatori cittadini che si riunivano proprio nelle sale decorate dagli affreschi, fornendo un monito continuo a operare considerando gli effetti delle proprie azioni.

Il buon governo crea sviluppo e prosperità, nonché serenità e fiducia nel futuro. Viceversa, il cattivo governo crea ingiustizie e disincentivi a costruire percorsi di sviluppo condivisi.

Oggi il benessere e lo sviluppo delle comunità sono sempre più legati alla buona gestione e al buon governo dei servizi pubblici locali, indispensabili per garantire e sostenere il progresso economico e sociale e per la transizione ecologica dei territori.

Partendo da alcuni casi di buon governo e di buona gestione di aziende di servizi pubblici locali a capitale totalmente pubblico, questo libro raccoglie i risultati di una ricerca multidisciplinare che ha cercato di identificare i fattori all'origine di risultati positivi in termini di qualità dei servizi offerti ai cittadini e di tutela dell'ambiente e, al tempo stesso, di economicità e sviluppo. La ricerca, inoltre, ha permesso di mettere a fuoco alcuni elementi che rendono differente la gestione da parte di aziende a totale capitale pubblico rispetto ad aziende a capitale misto o totalmente privato.

Considerando l'importanza per i decisori politici di avere consapevolezza delle conseguenze a lungo termine delle scelte relative ai servizi pubblici locali e della dipendenza dal "mercato" per realizzare servizi essenziali, la ricerca contribuisce a riflettere sul ruolo dell'azionariato pubblico nel concorrere alla sostenibilità economica, ambientale e sociale e all'empowerment delle comunità locali.

Giulia Romano è Professoressa associata di Economia aziendale all'Università di Pisa, dove insegna Economia aziendale, Corporate governance e Management dei servizi pubblici. È autrice di numerose pubblicazioni di rilevanza nazionale e internazionale e coordina, fra gli altri, il progetto di ricerca di ateneo (PRA) [PRA_2022-2023_21] dal titolo *Fostering the role of public services evaluation for innovation, inclusion, and sustainability*.