

Azienditalia

RIVISTA PER GLI ENTI LOCALI
E LE LORO AZIENDE

MENSILE DI ORGANIZZAZIONE,
BILANCIO, GESTIONE E CONTROLLO

7

ANNO X
LUGLIO 2003 N. 7
DIREZIONE E REDAZIONE
STRADA 1 PALAZZO FA
20170 MIANOFIORI ASSAGO



IPSOA SCUOLA D'IMPRESA

R **S** *istemi contabili, finanza
innovativa e conservazione
del patrimonio*

R *iorganizzazione
dei servizi pubblici:
un'esperienza*

In allegato
**Azienditalia
il Personale**

I **nserto**
*Integrazione organizzativa
tra comuni: l'Ufficio associato
della Bassa Romagna*

Servizi

La riorganizzazione dei servizi pubblici della città di Viterbo

di Giovanni Rubini Direttore Generale Comune di Pesaro

Si illustra sinteticamente l'attività del gruppo di lavoro di Daedala spa - coordinato e diretto dall'autore - al quale l'amministrazione comunale di Viterbo ha affidato l'incarico di definire la riorganizzazione dei propri servizi pubblici a rilevanza imprenditoriale. Il fine ultimo del progetto è stato quello di assicurare, nel mantenimento di elevate condizioni di qualità per i cittadini-utenti, significativi risparmi di spesa nelle gestioni dei servizi, rendendo allo stesso tempo l'amministrazione in grado di competere in condizioni di parità con altri soggetti pubblici e privati in settori sino ad oggi oggetto di gestioni non imprenditoriali

Introduzione

L'evoluzione del ruolo delle amministrazioni locali è indispensabile per soddisfare le esigenze della comunità, mutando insieme ad esse per garantire l'adeguatezza delle funzioni. Non è difficile prevedere che, a causa dell'emergere di esigenze sempre più articolate, la legittimazione politica dell'ente locale sarà sempre più legata alla sua capacità di esercitare un ruolo di indirizzo e promozione dello sviluppo delle comunità amministrare. L'azione della pubblica amministrazione consiste infatti fondamentalmente nel creare condizioni favorevoli allo sviluppo di nuove politiche locali ed in tale contesto la qualità dei servizi erogati costituisce una variabile decisiva per lo sviluppo sia sociale che economico. In questo scritto viene sinteticamente illustrata l'attività del gruppo di lavoro (1) di Daedala spa al quale l'amministrazione comunale di Viterbo, nel corso del 2002, ha affidato l'incarico di definire la riorganizzazione dei propri servizi pubblici a rilevanza imprenditoriale.

Lo svolgimento dell'incarico affidato dal Comune di Viterbo è stato particolarmente complesso in quanto ci si è trovati a dover effettuare scelte delicate in ordine ai servizi assicurati alla città ed a misurarsi con un quadro normativo di riferimento estremamente fluido e di non facile decifrazione. Il percorso messo a punto dai consulenti, fortemente voluto dall'amministrazione comunale e in parti-

colare dal sindaco (che ne è stato il principale ispiratore), va quindi raccontato sullo sfondo di questo contesto. Questa situazione era - ed è tuttora - dovuta da una parte all'esistenza di un clima di diffusa incertezza circa l'operatività del sistema di organizzazione dei servizi pubblici locali disegnato dalla riforma, (principalmente a causa della mancata approvazione del regolamento attuativo che ne avrebbe dovuto specificare i contenuti); e dall'altra alla vigenza di norme settoriali statali e regionali e delle elaborazioni della Commissione europea e della Corte di giustizia delle Comunità europee. Tale stato di incertezza, che ha spinto in una situazione di sostanziale immobilità molte amministrazioni locali, non ha ostacolato la formulazione della strategia di riorganizzazione messa a punto dall'amministrazione comunale assistita dal gruppo di lavoro. Nella consapevolezza che l'attesa di una maggiore definizione del quadro di riferimento avrebbe comportato una risposta inevitabilmente tardiva alle esigenze prospettate dall'amministrazione, ma soprattutto in considerazione della valenza strategica del settore, il complessivo insieme delle previsioni di riferimento è stato analiticamen-

Nota:

(1) Il gruppo di lavoro è stato diretto e coordinato da Giovanni Rubini che, quale direttore generale del Comune di Pesaro, aveva dato corso ad un'iniziativa analoga, riconosciuta come un importante ed innovativo esempio da seguire.

te esaminato e valutato, coniugando tale operazione con l'esigenza di provvedere ad un riassetto di quei servizi la cui precedente organizzazione aveva evidenziato difficoltà di diversa natura.

Il fine ultimo del progetto è stato quello di assicurare, fermo restando il mantenimento di elevate condizioni di qualità per i cittadini-utenti, significativi risparmi di spesa nelle gestioni dei servizi, rendendo allo stesso tempo l'amministrazione in grado di competere in condizioni di parità con altri soggetti pubblici e privati in settori sino ad oggi oggetto di gestioni non imprenditoriali.

Le fasi della riorganizzazione

Il processo ha preso avvio con l'approvazione da parte del Consiglio comunale di una delibera di indirizzo che ha prefigurato l'intero percorso di riorganizzazione e sviluppo dei servizi pubblici comunali. L'approvazione è avvenuta dopo un'ampia discussione sul progetto di riordino contenuto in uno studio giuridico-economico allegato alla deliberazione. I principali interventi che hanno portato alla elaborazione del documento sono stati:

- 1) l'analisi del quadro istituzionale e normativo di riferimento;
- 2) lo studio dei servizi erogati con l'analisi dei punti di forza e di debolezza delle attuali gestioni;
- 3) la proposta progettuale di riorganizzazione.

L'analisi del quadro istituzionale e normativo di riferimento

Si è partiti dalla consapevolezza del mutato scenario normativo-istituzionale e sono state richiamate alcune delle condizioni di per sé già rilevanti per analizzare il merito dei servizi da fornire al cittadino secondo criteri e priorità nuove rispetto al passato, condizioni sinteticamente riconducibili:

- all'attesa da parte dei cittadini utenti di una qualità sempre maggiore e di aspettative sempre più articolate e differenziate;
- all'affermarsi dei principi comunitari della concorrenza;
- all'accresciuta complessità delle produzioni con livelli di tecnologia sempre più avanzati, al mutare degli assetti delle industrie di riferimento.

Lo studio dei servizi erogati con l'analisi dei punti di forza e di debolezza delle attuali gestioni

Ha avuto lo scopo di descrivere i servizi assicurati dall'ente, nello *status quo* esistente al momento di avvio del progetto, descrivendone le principali ca-

ratteristiche e arrivando alla costruzione di schede sintetizzanti l'analisi effettuata.

Il gruppo di lavoro di Daedala si è trovato di fronte ad un quadro caratterizzato da un'elevata frammentazione gestionale, non idoneo a valorizzare settori strategici, scarsamente adeguato a sfruttare le potenzialità rinvenibili in settori in grado di assicurare risultati economici soddisfacenti.

Le gestioni erano variegata e disorganiche: in economia il servizio idrico integrato, il servizio di trasporto pubblico urbano, l'esercizio farmaceutico; in concessione il servizio gas; altri ancora affidati in appalto a soggetti terzi (servizio di distribuzione acqua potabile, gestione rete e gestione acquedotti, servizio fognature, servizio di depurazione; servizio di raccolta e smaltimento, servizio di compattazione e smaltimento, servizio parcheggi).

Particolarmente problematica si presentava la questione relativa al servizio idrico, considerata da un lato la scadenza imminente del contratto di appalto della distribuzione dell'acqua potabile nel territorio comunale, e dall'altro la necessità di non interferire con le decisioni dell'Autorità d'Ambito territoriale ottimale (Ato) in relazione alla gestione complessiva del servizio nell'ambito territoriale, decisione quest'ultima, di non immediata definizione dato che al momento non risultava ancora attivata alcuna delle procedure necessarie alla messa a regime della gestione.

La proposta progettuale di riorganizzazione

L'analisi della situazione esistente alla luce dell'evoluzione normativa e istituzionale ha evidenziato la necessità di arrivare alla definizione di un nuovo disegno organizzativo per i servizi, in modo da permettere una riqualificazione dell'offerta e soprattutto la realizzazione di un assetto adeguato al nuovo scenario competitivo.

La prospettiva, inevitabile, sia pure più o meno ravvicinata, dell'apertura regolata del mercato per l'intero comparto dei servizi pubblici a rilevanza industriale, ha orientato il gruppo di lavoro verso il superamento delle gestioni in economia, l'esternalizzazione e la ricerca di soluzioni integrate di organizzazione e conduzione. Questa scelta è stata effettuata per valorizzare le funzioni di indirizzo, programmazione e controllo in capo all'ente e separare queste funzioni da quelle di gestione del servizio; è stato necessario inoltre assicurare un sistema di regole in grado di definire i rapporti tra i soggetti del nuovo assetto e predisporre strumenti atti a valutare la corretta attività dei soggetti affidatari nella gestione dei servizi e, punto di non minor rilievo, sviluppare la capacità imprenditiva dei soggetti gestori

attraverso la previsione di apporti di *know-how* e alleanze strategiche con operatori pubblici e privati. Gli strumenti operativi per il nuovo riposizionamento strategico sono stati tratti proprio dall'articolo di riforma generale del sistema. Del resto l'art. 35, pur prevedendo un passaggio graduale al nuovo regime concorrenziale, delineava chiaramente i punti di riferimento per le decisioni da assumere. Anche le leggi di settore spingevano verso l'assunzione di scelte strategiche e verso trasformazioni e riassetti delle imprese al fine di formare *massa critica* tale da potersi predisporre ad una situazione di mercato in regime di concorrenza.

Per superare la frammentazione gestionale il disegno ha previsto la riorganizzazione dei servizi attraverso la previsione di strutture con dimensioni e capacità organizzative tali da garantire efficienza e qualità permanendo in capo al comune la proprietà degli *assets* nell'ottica della distinzione tra il momento politico strategico di indirizzo e di programmazione ed il momento gestionale del servizio.

In particolare il percorso della riorganizzazione (Tavola 2) si è snodato in una prima fase che ha previsto da una parte la costituzione di due società di capitali a totale partecipazione pubblica alle quali sono state affidate rispettivamente: a) la gestione del servizio idrico integrato e del trading del gas; b) la gestione del servizio di trasporto pubblico locale, del servizio parcheggi e del servizio farmacie e, dall'altra il concreto affidamento a società partecipata dal Comune di Viterbo della gestione del servizio di igiene urbana, della gestione dell'attività di recupero delle entrate tributarie e patrimoniali, del servizio di illuminazione pubblica e gestione calore.

Lo schema organizzativo ha inoltre previsto una

successiva fase nella quale l'assetto societario definitivo dovrà essere conseguito con la riorganizzazione delle società di gestione dei servizi in forma di gruppo attraverso la costituzione di una *holding* sulla quale sviluppare la strategia di privatizzazione attraverso il coinvolgimento dei *partners* industriali e dei cittadini (Tavola 2).

Nell'ambito delle logiche appena delineate si è arrivati alla elaborazione di un adeguato sistema di *corporate governance* procedendo in modo strettamente correlato lungo due direzioni:

— la ridefinizione dei ruoli e delle prerogative dei diversi soggetti coinvolti;

— l'impostazione dei meccanismi operativi e degli strumenti volti a favorire l'integrazione e il raccordo tra l'ente locale e le società controllate.

Tali elementi sono stati definiti in appositi contratti di servizio che hanno previsto:

— la specificazione del ruolo del comune che, attraverso gli organi statutari, partecipa alla determinazione degli indirizzi ed effettua il controllo sui servizi e la spa cui spettano le funzioni di gestione di impresa ed organizzazione operativa del servizio;

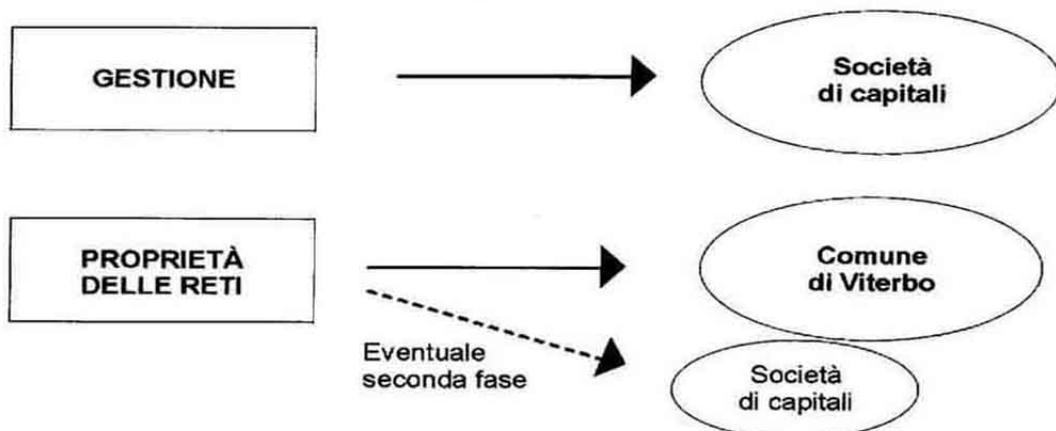
— la specificazione degli impegni delle parti con particolare riferimento a quelli assunti dal gestore in materia di qualità dei servizi, tariffari ed investimenti;

— la specificazione dei flussi finanziari fra comune e gestore;

— la previsione di un comitato tecnico di gestione del contratto quale organo del comune e del gestore a garanzia della corretta applicazione del contratto;

— la previsione di un sistema di sanzioni in caso di inadempimenti da parte del gestore e di un sistema di incentivi in caso di raggiungimento di deter-

Tavola 1
La proposta progettuale di riorganizzazione



minati obiettivi e/o di un significativo incremento del livello di soddisfazione dell'utenza.

I risultati conseguiti

Pur esistendo, legittima, la possibilità di continuare a svolgere temporaneamente i servizi in via diretta, si è privilegiata la scelta di adottare il modello societario, mantenendo peraltro il controllo di diritto e di fatto sulle gestioni, senza con questo voler perdere di vista la *ratio* dell'art. 35 che tende alla privatizzazione sostanziale dei servizi pubblici a rilevanza industriale. Il progetto ha delineato chiaramente il percorso che, partendo dalla creazione di una società *holding* cui sarà attribuito il controllo delle tre società operative, passando per il collocamento sul mercato delle azioni della *holding*, condurrà alla vera privatizzazione di tutti i servizi affidati alle società di gestione.

Le società sono state costituite e sono operative, e anche se l'intera strategia è naturalmente attesa alla prova dei fatti, le si può già riconoscere il pregio di aver ridefinito gli spazi e le prospettive di quanto

dovrebbe restare sotto il controllo pubblico e di quanto potrà essere privatizzato. Significativi sono stati inoltre i benefici economici conseguiti dal Comune di Viterbo già in sede di approvazione del bilancio dell'esercizio 2003, quantificabili in circa 2 milioni di euro di riduzione di spesa corrente; l'andamento della gestione economica delle società, sostanzialmente allineata alle previsioni contenute nei piani industriali, fa ragionevolmente prevedere un conseguimento di utili già dall'anno in corso; utili che, attraverso una politica di miglioramento gestionale derivante dalle economie di scala innestate, non potranno che incrementare.

Gli assetti societari definiti sono indubbiamente già in grado di assicurare vantaggi (Tavola 3) in termini di generale razionalizzazione, collaborazione tra l'ente locale ed altri soggetti in grado di apportare tecnologie, capitali, competenze imprenditoriali specifiche, nella prospettiva di una più efficiente gestione dei servizi e di un miglioramento della loro qualità. Benefici gestionali, quindi, e nel contempo permanenza degli indirizzi strategici a tutela degli interessi collettivi in capo all'amministrazione locale.

Tavola 2
L'assetto societario

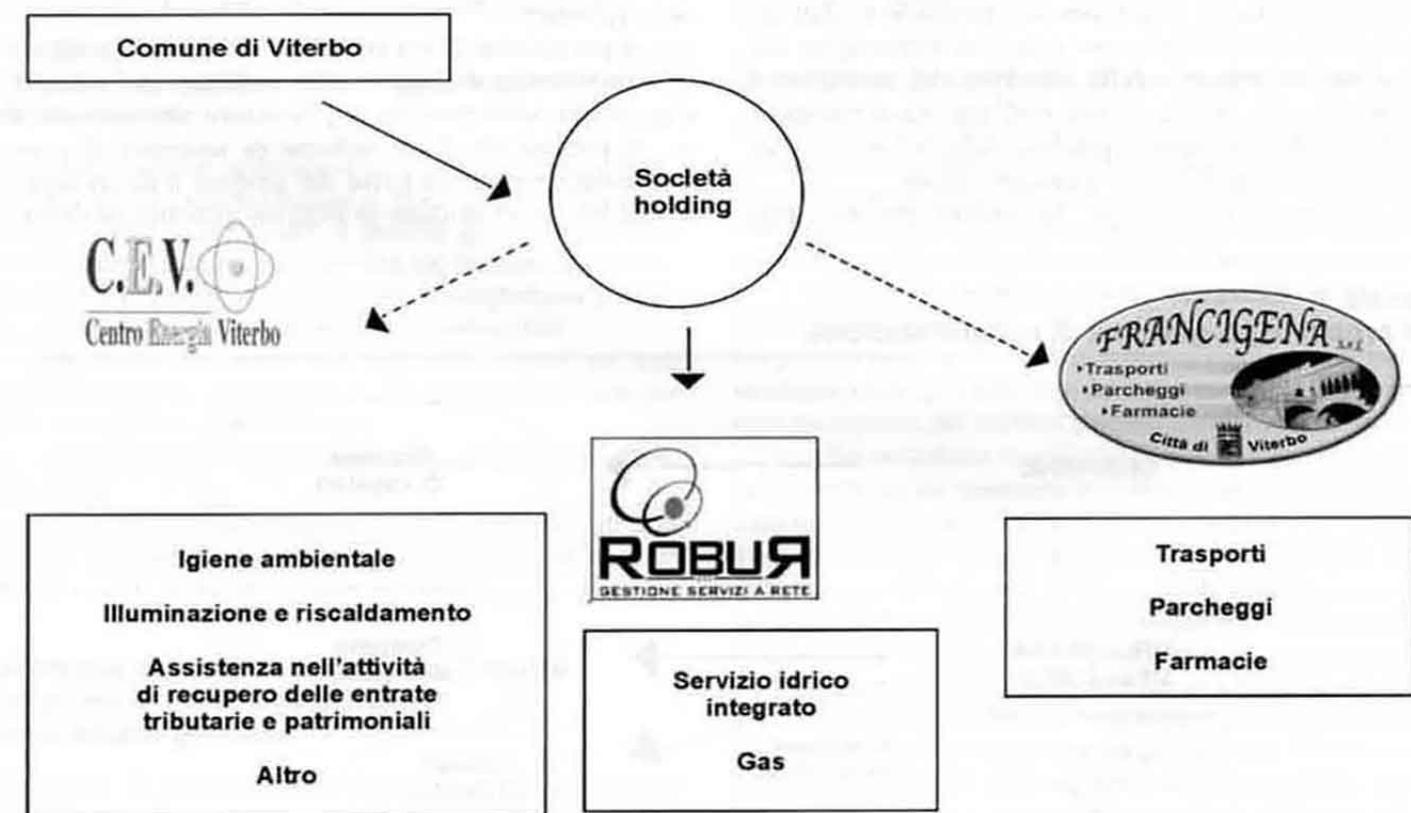


Tavola 3
Le motivazioni industriali

LE MOTIVAZIONI INDUSTRIALI	
Punti di forza	Opportunità
Comune promotore dello sviluppo locale	Possibilità di forte efficientamento della gestione con conseguenti benefici per l'amministrazione comunale
Superamento delle gestioni in economia	Si creano le condizioni per il potenziamento dei servizi e miglioramento della loro qualità
Gestione integrata dei servizi	Si creano le condizioni per alleanze industriali
Gestione imprenditoriale dei servizi	Fidelizzazione del rapporto con i cittadini
Valorizzazione delle proprietà comunali	