

XXIV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

PUBLIC UTILITIES E PROCESSI DI SVILUPPO LOCALE: LA RIFORMA DEI SERVIZI IDRICI IN CAMPANIA

Tiziana VITOLO, Livia COCCHIS, Cristina D'ANDREA

Istituto di Studi sulle Società del Mediterraneo (ISSM) Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)
Via Pietro Castellino 111 Tel.081.6134086, Fax 081.5799467
e-mail tiziana.vitolo@issm.cnr.it e-mail cocchis.ingomed@issm.cnr.it e-mail krydan@libero.it

Abstract

La riorganizzazione del settore dei servizi pubblici locali è in evoluzione, per questo si sperimentano metodologie innovative di approccio e di gestione, che si traducono in uno stimolo per rafforzare la competitività e la capacità gestionale delle public utilities locali. La maggiore competitività delle utilities locali si traduce in una opportunità di crescita dell'attrattività del sistema locale, un fattore di grande rilievo nell'attuale processo di globalizzazione. Tuttavia, occorre ricordare che, in tema di servizi pubblici, esistono forti correlazioni fra gli aspetti meramente istituzionali, quelli politici e le logiche aziendali. Di conseguenza, è essenziale superare il ruolo tradizionale degli enti pubblici e sviluppare nuove relazioni con altri soggetti in un'ottica di *governance*, intesa come connessione a due livelli: regime proprietario e gestionale delle *public utilities*, contribuendo allo sviluppo locale. Le questioni sopra riportate sono comuni all'intero comparto delle public utilities, ma il settore idrico è quello che consente di evidenziare la dinamica di queste tematiche. Considerato come settore chiave per lo sviluppo di determinate aree locali/regionali in Italia, offre la possibilità di realizzare un'analisi che consente di evidenziare un modello di riferimento per l'evoluzione delle public utilities in ambito urbano. Il lavoro è strutturato in due parti: la prima, di carattere teorico, ripercorre gli aspetti fondamentali dell'evoluzione del contesto istituzionale e delle forme di gestione dei servizi pubblici locali. La seconda parte è, invece, di carattere applicativo, e cerca, attraverso il caso concreto della riorganizzazione del servizio idrico nell'area urbana napoletana, di evidenziare l'opportunità di implementare nuovi modelli gestionali innovativi di public utilities, come quello multiutility, rispondente alle nuove logiche di governance e in linea con il collegamento delle infrastrutture allo sviluppo del territorio. Viene approfondita, in particolare, la strategia proposta dal « Piano Operativo Regionale » della Regione Campania.

Parole chiave: public utilities, sviluppo locale, servizi idrici.

Introduzione

Il settore pubblico è tradizionalmente teso a garantire il soddisfacimento degli interessi della collettività: in questo senso, la teoria politica e la scienza economica si sono costantemente interrogate sulla questione cruciale di come e da chi il bene comune debba essere gestito e tutelato.

E' evidente che il dibattito, essenzialmente politico che si sviluppa in ordine alle dinamiche di ordine istituzionale, sociale ed economico delle organizzazioni pubbliche, deve rispondere a quesiti fondamentali quali:

- individuare gli obiettivi e i fini delle organizzazioni sia pubbliche che private;
- definire le condizioni ottimali che, in termini politici, sociali ed economici, consentano ad entrambe di operare;
- valutare i processi, le strutture e l'apporto dell'innovazione tecnologica che, sia nel pubblico sia nel privato, consentano il raggiungimento degli obiettivi;
- investire sulla formazione e l'introduzione di nuovi profili professionali.

Tuttavia, se appare centrale nel dibattito la distinzione degli obiettivi che si perseguono nel settore pubblico da quelli che si perseguono nel settore privato, appare evidente che le differenze tendono a sfumarsi quando si impone la necessità di rispondere in modo concreto all'interesse della collettività e, ancor più, quando prevale l'aspetto imprenditoriale della gestione dei servizi pubblici.

Ma le variabili in gioco di tipo politico e normativo incidono in maniera determinante sulle modalità di gestione dei servizi pubblici e sulla creazione di posti di lavoro qualificato.

In tale contesto, il dibattito teorico che si è sviluppato intorno alla gestione delle public utilities, ha rimodulato la distinzione concettuale che si era imposta in materia di attribuzione del ruolo e del peso esercitato dall'autorità pubblica.

Più in particolare si è modificata la funzione del settore pubblico, che ha assunto l'incarico di fornitura di un servizio di pubblica utilità perseguendo l'obiettivo della correzione del *market failure* e si è fatto carico del compito di produrre il servizio tramite strutture di proprietà pubblica.

Alla base della distinzione della funzione e della stessa struttura organizzativa del privato e del pubblico vi due elementi cardine:

- la rilevanza sociale dei servizi, e di conseguenza l'universalità dell'accesso e della sicurezza nell'offerta, ragion per cui il servizio doveva essere garantito anche quando i costi di produzione superavano gli introiti;
- la scarsa autosufficienza del mercato che in presenza di *market failure* (monopoli naturali, esternalità) imponeva l'intervento correttivo dello Stato che poteva assumere la forma di regolamentazione dell'impresa privata (caso degli USA) o la gestione diretta

del servizio, inclusa l'assunzione della proprietà da parte del soggetto pubblico (caso dell'Europa)¹.

L'esigenza di procedere ad una riforma dell'organizzazione produttiva dei servizi di pubblica utilità, ha dato avvio alla fine degli anni '90 ad un processo a tutt'oggi in evoluzione. Appariva evidente che la totale assenza di concorrenza, sia nel mercato che per il mercato, con conseguente inefficienza produttiva dovuta all'incapacità di contenere i costi, produceva situazioni di scompenso quali;

- struttura tariffaria inefficiente dal punto di vista allocativo;
- prezzi elevati e scarsa qualità imposti agli utenti/consumatori.

Pertanto la funzione dello Stato risultava contrassegnata da una forte sfiducia da parte dei cittadini che consideravano inefficiente il sistema imprenditoriale pubblico nel suo complesso. Infatti si era radicata la consapevolezza che l'intervento pubblico non perseguisse l'interesse collettivo e che i tradizionali sistemi di regolamentazione non consentissero l'affermazione di meccanismi competitivi a scapito di risultati efficienti.

Occorre ricordare che la teoria economica classica in materia di servizi essenziali parla di fallimento del mercato a causa della:

- esistenza di esternalità;
- natura stessa dei beni pubblici;
- concorrenza imperfetta;
- asimmetria informativa;
- insicurezza generalizzata.

Considerata, dunque, la natura dei beni pubblici di taluni servizi e posta la necessità imprescindibile di erogarli in maniera efficace ed efficiente, si avviarono i processi di privatizzazione e liberalizzazione delle *public utilities* allo scopo di ridurre le disfunzioni registratesi in passato e rivitalizzare le *performance* del mercato.

1. La centralità del problema dell'equità sociale nei sistemi di gestione dei servizi pubblici locali

La teoria della gestione dei servizi pubblici locali e più in generale di tutti i contesti di governo locale, assume come imprescindibile il concetto che più che la domanda, é importante individuare i bisogni dell'area alla quale indirizzare le politiche di sostegno. Ancor più é valido questo concetto quando, a livello empirico, si é constatata l'esigenza di condurre *a priori* un'analisi dei bisogni della collettività, necessaria per indirizzare una efficiente distribuzione delle risorse.

¹ Bognetti G., *Nuove forme di gestione dei servizi pubblici*, Working Paper, Università degli Studi di Milano, 1999.

Ancora, allo scopo di ridurre gli effetti negativi che si creano quando vi sono ostacoli che rendono difficoltoso l'accesso ai servizi per alcuni gruppi, importante diviene l'azione di sensibilizzazione e di pressione esercitata dalle istituzioni intermedie, chiamate ad interagire con le organizzazioni pubbliche locali nel loro ruolo di portavoce dei disagi della collettività. Il concetto di gestione dei servizi in chiave etica si va affermando tra gli stessi operatori, in particolar modo quando si parla di utilizzo di fondi pubblici e di miglioramento del benessere sociale.

Tuttavia, mentre non è nuovo il concetto di come valutare i programmi di politica pubblica, innovativi appaiono i metodi utilizzati per indagare sull'efficacia delle politiche e per individuare gli organismi incaricati di pianificare e gestire la riforma dei servizi pubblici locali.

Centrali appaiono le scelte delle organizzazioni o agenti, chiamate a dimostrare con obiettivi criteri di valutazione la propria credibilità e la propria forza economica, così come importante è la scelta degli *stakeholders* e la corretta distribuzione delle responsabilità da attribuire.

Ma, se come si sostiene, le politiche sono definite “buone” quando aderiscono alla normativa, si dovrebbero introdurre anche le sanzioni da attribuire in caso di trasgressione. Va rilevato però che, la discrezionalità dell'interpretazione, rende nullo ogni tentativo di legittimazione delle procedure in base alla legge, in quanto gli effetti negativi che si producono sono evidenti e ricadono sulla collettività.

Ne deriva che i principi etici che devono sostenere i processi di *performance* nella gestione dei servizi pubblici locali si devono attenere a principi basilari quali il rispetto dell'individuo, il rispetto reciproco, l'attinenza procedurale e la trasparenza delle decisioni prese che rappresentano i principi basilari.

Da qui nasce l'attenzione dedicata anche dall'Unione Europea (UE) alla gestione dei servizi locali, in particolare quelli idrici, per tentare di imporre regole omogenee ad istituzioni che a scala locale si sono mosse in maniera autonoma per far fronte alle proprie particolari esigenze. Con una serie di Direttive, delle quali una delle più recenti in materia verrà successivamente esaminata, l'UE si è dedicata alla tutela dell'ambiente, alla qualità dell'acqua e alla regolamentazione dei mercati idrici, sempre più esposti ai fenomeni della concorrenza con le grandi aziende europee.

Non è possibile d'altra parte negare che lo sviluppo dei servizi locali non ha potuto seguire un percorso comune in tutti i paesi in cui si sono avviati i processi di riforma perché, in base alle differenti realtà socio-economiche dei contesti nazionali, il ruolo svolto dagli attori coinvolti nel processo si è differenziato in maniera evidente.

A livello “macro” si aprono opportunità di comparazione utili ad individuare percorsi comuni e realtà simili, tenendo sempre presente il fine della imprenditorializzazione dei servizi che, nel nostro come negli altri paesi, ha giocato un ruolo determinante nella ridefinizione degli assetti di gestione.

2. I processi di regolamentazione e il loro ruolo nel passaggio dal pubblico al privato

A fronte della premessa sin qui fatta, appare opportuno analizzare il ruolo svolto dallo Stato nei processi di privatizzazione e, nella fattispecie, lo strumento della regolamentazione destinato ad incidere sul mercato delle *public utilities*, tipiche di contesti dove prevale la privatizzazione.

Come sottolineato da alcuni autori (V. Wright 1996) nei processi di privatizzazione vi è una contraddizione di fondo perché il controllo dello Stato avviene secondo due modalità distinte:

- nel primo caso, quando cioè si verifica la vendita di imprese erogatrici di servizi, lo Stato perde il controllo perché ne cede la proprietà
- nel secondo caso, il processo di privatizzazione avviene attraverso la cessione di quote di maggioranza che, di fatto, riducono il potere di controllo dello Stato ma non lo annullano del tutto. E' questo il caso delle *utilities* che riporta il discorso sul ruolo svolto dalle istituzioni e su tutto quell'insieme di regole che, sotto l'egida dei processi di privatizzazione, raccolgono le fasi della trasformazione della struttura della proprietà e della *corporate governance*.

In tutti i processi di privatizzazione verificatisi nei paesi europei, il problema che è emerso è quasi sempre legato alla definizione degli incentivi e all'attivazione dei controlli e delle sanzioni che possano effettivamente contribuire al rafforzamento e alla tutela degli operatori interessati al processo.

Ma se, come sopra si è visto, determinante appare il valore etico nei processi di privatizzazione, non è possibile prescindere dall'importanza esercitata dalle *policy communities* e dagli *issue networks* e dal ruolo che essi assumono nella definizione dei processi di privatizzazione².

In tal senso se, come sostiene Barraqué³, il sistema organizzativo della gestione risorse idriche è il risultato del complesso equilibrio fatto di interazioni e combinazioni di una serie di fattori:

- **strutturali**, quali la disponibilità d'acqua e le caratteristiche idrogeologiche e climatiche;
- **storico-istituzionali**, quali l'equilibrio dei rapporti fra poteri centrali e locali;
- legati alla **tradizione giuridico-amministrativa**, che riguarda l'allocazione dei diritti di proprietà;

² Le *policy communities* sono gruppi compatti che, avendo interessi diretti, esercitano un potere di indirizzo e di informazione nei confronti della politica pubblica. Appartengono a questa categoria gli stessi politici regolatori, i dirigenti pubblici e i lavoratori delle stesse imprese interessate alla privatizzazione (*incumbents*) e i potenziali acquirenti/concorrenti. Invece gli *issue networks* hanno soltanto alcuni interessi rispetto alle politiche pubbliche, tanto da svolgere una pressione più specifica e circoscritta. Sono gli stessi cittadini che appartengono a questi gruppi, ed il loro interesse è rivolto ad ottenere i risultati più efficaci dai processi di privatizzazione soprattutto garantendo alla collettività l'accesso alle risorse oggetto della privatizzazione (*merit goods*).

³ B. Barraqué "Le politiche dell'acqua in Europa" PROAQUA, Istituto per Studi e ricerche sui servizi idrici, Franco Angeli Editori, Milano 1999.

- a carattere **economico-territoriale**, quali la natura degli usi, modelli di urbanizzazione e caratteristiche della domanda.

Ne consegue che la performance delle politiche di gestione non può passare soltanto attraverso una privatizzazione o, ancor più, attraverso la distinzione netta dei confini esistenti tra obiettivi dell'intervento pubblico e regole del mercato. Ciò che emerge, dunque, è la necessità di coniugare le "regole del gioco" con le soluzioni effettivamente praticabili, con la piena consapevolezza degli obiettivi effettivamente perseguibili.

In tal modo il quadro analitico che si delinea attribuisce allo Stato il ruolo di **regolatore**, con il compito di individuare le istituzioni in grado di attuare la privatizzazione e le relative responsabilità, mentre alle *policy communities* e agli *issue networks* è affidato il compito di rappresentare le effettive problematiche che il processo di privatizzazione è chiamato a risolvere.

Il prevalere delle ragioni del mercato, e più in particolare il fallimento del mercato che ha reso necessaria la ridefinizione degli assetti gestionali, non lascia ampi spazi alla sostenibilità che, come la stessa normativa prevede, deve essere tale sia in termini economici che in termini di raggiungimento del benessere collettivo.

Ma proprio per la presenza di questi fattori di squilibrio, appare necessario strutturare un modello di gestione che, nel mercato, attribuisca rappresentatività a ciascun gruppo di attori che prende parte al processo, realizzando, in sintesi, un modello di tipo pluralista.

Trattando questo lavoro dei processi di creazione di nuove aziende in settori dove la concorrenza è pressoché nulla in presenza di monopoli naturali, occorre soffermarsi sui meccanismi di tutela del mercato che, dal punto di vista istituzionale, si accompagnano ai fenomeni di protezione dalla concorrenza, alla liberalizzazione dei mercati, all'innovazione tecnologica e alla globalizzazione.

Particolarmente in settori dove esiste il monopolio naturale, la regolamentazione assume un peso rilevante in quanto può riproporre meccanismi simili alla concorrenza, riducendo così i rischi di un mercato altrimenti stagnante.

Tra l'altro, in settori dove le *public utilities* devono garantire la disponibilità generalizzata dei *merit goods*, lo Stato è chiamato a garantire in *first best* non soltanto la correttezza delle procedure di imprenditorializzazione, ma anche in *second best* l'efficienza e la rispondenza ai fini sociali dei processi di creazione delle nuove aziende.

Lo Stato dunque, non soltanto favorisce il processo, ma lo segue costantemente monitorandolo nelle fasi successive; questo ovviamente ripropone il concetto di una privatizzazione "pilotata", che tanto è dibattuto sia Italia che all'estero.

Le possibili forme di gestione, con particolare riferimento alle *public utilities*, basate sulla efficienza-competizione⁴, devono dunque garantire l'efficienza economico-gestionale, da

⁴ Wright V. "Privatizzazione industriale e bancaria in Europa occidentale: alcuni paradossi" in Stato e Mercato, n.° 47, agosto 1996.

realizzare aumentando la produttività e non certo tagliando gli oneri impropri ivi compresi i costi del personale. Tutto questo si può realizzare anche aumentando il grado di contendibilità del settore e del capitale azionario dell'azienda oggetto della privatizzazione.

Si rimanda ancora alla *corporate governance* il compito di individuare gli incentivi che possano ricreare le condizioni della concorrenza, e, come afferma Stigler⁵, appare più agevole mantenere il controllo politico delle privatizzazioni quando vi è convergenza tra il settore interessato alla privatizzazione e la domanda di privatizzazione. Inoltre, se la rete di attori coinvolti,⁶ ad esclusione della categoria dei lavoratori, converge intorno ad interessi relativamente omogenei, il controllo delle gestioni avviene in maniera più semplice.

Per quanto concerne il ruolo dei regolatori appare evidente che, quanto maggiore è l'indipendenza dei quali essi godono, tanto più la funzione di controllo può essere esercitata in maniera efficace. E' evidente che, chi ha il compito di controllare è, in linea generale, libero di individuare e verificare la corrispondenza della gestione rispetto agli obiettivi fissati nella misura in cui è svincolato, anche dal punto di vista economico, dalle autorità preposte alla decisione.

Chiudendo questa parte va detto che tale ampia premessa, centrata sul ruolo degli attori e sui cambiamenti istituzionali registratisi in Italia e all'estero, ha inteso soffermarsi sull'importanza della concorrenza e sulla centralità delle caratteristiche istituzionali che consentono ad un contesto socio-economico di sviluppare meccanismi di regolamentazione che rappresentino non soltanto le esigenze del mercato ma, anche, le mutate esigenze della collettività.

Allo scopo di indagare, a livello empirico, un processo di trasformazione che ha contrassegnato il percorso della creazione di una multiutility, affrontiamo il caso della riorganizzazione del servizio idrico nell'area urbana napoletana.

3. Servizi idrici e sviluppo locale attraverso l'indagine di un caso empirico: l'area napoletana

Nell'ambito del contesto operativo individuato, la scelta della struttura aziendale attraverso a quale gestire i servizi di pubblica utilità diviene una componente essenziale proprio perché in grado di favorire la creazione di valore e di utilità reale per i cittadini in una prospettiva di sviluppo territoriale ed imprenditoriale.

⁵ Stigler G.J. "The theory of economic regulation" in Bell Journal of Economics and Management Science, Vol.2 n.1 1971.

⁶ Appare chiaro che la categoria dei lavoratori deve essere rappresentata in altro modo in quanto sono proprio i lavoratori del settore che patiscono gli effetti della privatizzazione, perché il recupero dell'efficienza avviene in particolar modo sui livelli di occupazione, soprattutto se erano troppo ampi nella fase precedente la privatizzazione.

Secondo tale logica, l'affermarsi di modelli gestionali basati sulla competizione, più volte citati come conseguenza dei nuovi processi che vedono coinvolte le *public utilities*, impone la ricerca di politiche industriali centrate sulla *governance* intesa, in questo caso, sostanzialmente come un "meccanismo partecipativo" finalizzato alla definizione dei ruoli e delle prerogative dei diversi soggetti coinvolti nella gestione di un dato servizio. In particolare i soggetti sono gli organi di amministrazione e direzione delle aziende partecipate e tutti i portatori di interesse (quali le associazioni dei consumatori, i gruppi di pressione, i sindacati, i fornitori, i cittadini-clienti del servizio etc.). L'attività di tali soggetti si indirizza anche alla predisposizione di strumenti e meccanismi volti a favorire l'integrazione tra ente locale stesso e aziende controllate.

Più in particolare il servizio idrico, pone maggiormente in evidenza il problema di come conciliare gli interessi pubblici, storicamente molto rilevanti in un settore a chiara valenza sociale come quello dell'acqua, con gli interessi emersi con particolare rilevanza in questi ultimi anni, sia nel nostro Paese che a livello internazionale.

Centrali appaiono tematiche quali:

- il diritto di tutti i cittadini ad avere accesso ad una risorsa essenziale per la vita dell'uomo, indipendentemente dalla loro condizione sociale e dalla loro localizzazione;
- l'interesse generale al raggiungimento di elevati standard qualitativi della risorsa idrica;
- la consapevolezza del ruolo centrale che le scelte operative in questo settore svolgono per lo sviluppo economico e sociale, per la difesa ambientale e per la realizzazione delle politiche urbanistiche che inevitabilmente coinvolge gli investitori privati⁷.

Volendo essere più precisi, l'interesse pubblico nel settore idrico è essenzialmente di carattere locale, nel senso che esso appare molto legato alla dimensione territoriale in senso stretto, in particolare per quel che riguarda lo sviluppo e la crescita, e per quel che riguarda la sua efficacia, al rapporto di fiducia e di condivisione di valori comuni tra imprese, attori economici, istituzionali e comunità locali, magari aggregate fra di loro,.

Ai fini di questo lavoro, tener conto della **dimensione locale dell'interesse pubblico** è importante anche per comprendere le scelte che in materia di organizzazione, gestione e controllo del servizio idrico sono state assunte, nonché per valutare le effettive soluzioni adottate dagli operatori.

Tale approccio evidenzia altresì, nel caso più ampio della gestione dei servizi pubblici, l'importanza dell'esistenza di relazioni reticolari anche esterne, cioè con tutti i soggetti partecipanti ai processi di coproduzione dei servizi stessi, nonché la rilevanza di un

⁷ Riccaboni A., *La conciliazione fra interessi pubblici e privati nel settore idrico: il ruolo delle attività di pianificazione e controllo*, Paper presentato al XXV Convegno AIDEA "Competizione globale e sviluppo locale tra etica e innovazione", Università di Novara, 4 e 5 ottobre 2002.

patrimonio di conoscenze interno di qualità e di capacità innovativa nella produzione dei servizi.

In quest'ottica sembrerebbe ben collocarsi la scelta del modello multiservizio/*multiutility*, che integra la gestione di diversi servizi pubblici locali (in particolare acqua e gas, ma anche elettricità, trattamento dei rifiuti, etc). Va tenuto conto che proprio le aziende *multiutility* locali sono destinate, in prospettiva, a porsi in un'ottima posizione competitiva, grazie proprio alla loro struttura organizzativa. Tale posizionamento è riconducibile al fatto che questo modello apporta benefici sia per il cliente finale in termini di economicità e qualità, sia per la creazione di valore delle aziende *multiutility* stesse, in termini di crescita economica.

Quanto detto rispecchia esattamente il processo che si è realizzato nell'area napoletana dove, a fronte degli attuali orientamenti legislativi, che spingono alla ridefinizione degli assetti istituzionali e gestionali, si è avviato un processo tendente a separare i ruoli e le competenze nell'intero comparto dei servizi pubblici a scala locale.

L'opzione scelta nel settore idrico è il modello dell'azienda multiservizio, in base alla quale si potesse dare vita ad una nuova forma societaria che nascesse dalla fusione dell'ARIN, azienda responsabile della gestione del servizio idrico napoletano, e della Napoletanagas, società concessionaria della distribuzione del gas nell'area napoletana.

L'obiettivo perseguito era quello di offrire simultaneamente la distribuzione/vendita di gas e la gestione del ciclo completo delle acque.

La costituzione della *multiutility*, ha richiesto la realizzazione di un processo contrassegnato da alcune tappe quali:

- la trasformazione dell'ARIN da azienda speciale in società per azioni, in ottemperanza dell'art.22 della L.142/90, nell'ottobre 1999;
- la proroga della concessione per l'erogazione del gas alla Napoletanagas (con cui già sussisteva un rapporto di collaborazione) dal 2005 al 2035, in forza dell'art.14 del D.lgs.n.333/92 convertito in legge n.359/92, nel novembre 1999;
- la conclusione dell'accordo, seguito da un Protocollo d'intesa, tra Comune di Napoli (detentore del controllo totale dell'ARIN) e Italgas S.p.A. (detentore del controllo maggioritario della Napoletanagas) per la costituzione della nuova Società multiservizio nel febbraio del 2000.

La struttura aziendale che si sarebbe dovuta concretizzare in seguito alla definizione del suddetto Protocollo sottoscritto da Comune di Napoli e Italgas (si "sarebbe" in quanto il progetto non si è più realizzato), aveva come obiettivo la realizzazione di un'azienda che garantisse all'utenza un servizio più efficace sia in termini qualitativi che quantitativi, tendente a valorizzare la realtà imprenditoriale del territorio tramite l'apertura al mercato azionario. Questo processo di apertura avrebbe creato un ambiente favorevole all'attrazione di investimenti da destinare all'ottimizzazione delle prestazioni offerte.

L'ottica prevalente mirava a rafforzare la competitività strategica dell'intero sistema locale napoletano, confermando ancora una volta la stretta correlazione esistente tra grado di liberalizzazione dei mercati, opportunità di sviluppo economico e recepimento delle disposizioni normative in materia di costituzione delle *public utilities*.

Tuttavia il manifestarsi delle difficoltà che hanno decretato il fallimento dell'operazione di raggruppamento aziendale, hanno evidenziato il ruolo giocato dalle arbitrarie interpretazioni delle disposizioni legislative. Determinante è stata la pressione esercitata da soggetti ciascuno dei quali portatore di interessi propri, unitamente allo svilupparsi di nuove dinamiche gestionali imposte dalla logica di *governance* pubblica delineatasi nell'ambito degli attuali processi di rimodulazione del comparto dei servizi pubblici locali.

In realtà, al di là dei vantaggi economici posti alla base del progetto della *multiutility* napoletana, la sua mancata costituzione rappresenta un caso quanto mai significativo nel panorama italiano e, pertanto, rende inevitabili alcune considerazioni che possano fare chiarezza dal punto di vista interpretativo.

Occupandoci di aziende dei servizi di pubblica utilità, come quello idrico, non si può trascurare che le imprese non soltanto devono assumere l'onere di individuare soluzioni efficaci sul piano ambientale, ma devono soprattutto coniugare l'aspetto politico, organizzativo e finanziario proprio degli enti locali insieme con gli aspetti prettamente gestionali.

I rapporti tra imprese ed enti locali sono contrassegnati tradizionalmente da scelte volte a garantire prestazioni efficaci ed efficienti per i servizi essenziali. Con l'evoluzione avviatasi negli anni '90, invece, si è sviluppata la consapevolezza che gli standard da garantire non fossero gli stessi in tutte le realtà locali, al contrario occorreva tener conto delle esigenze della collettività, del contesto socio-economico e delle caratteristiche del servizio erogato a seconda dell'ambito al quale era rivolto⁸.

La mancata realizzazione della *multiutility* a Napoli è dovuta proprio a questo insieme di problemi e, nonostante il progetto fosse in linea con il processo di riforma avviatosi con la Legge 36/94, non è riuscito a risolvere l'ambiguità e l'incertezza della normativa di riferimento. A titolo di esempio va citato il recente art. 35 della Legge Finanziaria 2002, che ha attribuito un'ampia discrezionalità ai comuni in materia di scelte riguardanti la liberalizzazione e la privatizzazione di alcuni servizi di pubblica utilità, come i servizi idrici.

In tal senso il processo avviatosi nell'area napoletana ha rappresentato il tentativo da parte dell'ente locale di rafforzare il proprio ruolo strategico interpretando in materia arbitraria le disposizioni normative ed aggirando l'obbligo di operare tramite procedure ad evidenza pubblica, così come previsto dall'art. 35 succitato, in materia di affidamento dei servizi. La procedura adottata privilegiava la scelta del partner privato, in linea con l'esperienza acquisita

⁸ Corali E., *Un modello di riforma regionale dei servizi pubblici (ed altri pensieri)*, Franco Angeli ed., Milano 2002

e con i propri interessi, da realizzarsi con una trattativa diretta che non teneva minimamente conto delle caratteristiche e della complessità di un'area locale come quella napoletana niente affatto equiparabili ad altri contesti in termini di riorganizzazione aziendale.

Nel caso specifico, vista l'importanza degli interessi in gioco, si sono espressi i principali organi giudiziari, quali il TAR e il Consiglio di Stato della Campania, che, peraltro, hanno manifestato forti perplessità sulle procedure adottate dal Comune di Napoli, decretando successivamente la bocciatura del progetto di costituzione della *multiutility* ARIN – Napoletanagas.

I succitati organi hanno rilevato il mancato rispetto da parte del Comune di Napoli dell'art. 14 della Legge n.359/92, in merito alla proroga di concessioni per l'erogazione di determinati servizi, nonché dell'art.113 del D.Lgs.n.267/00 (così come riconfermato dall'art.35 della Legge Finanziaria 2002) in merito all'obbligo di affidamento dei servizi pubblici esclusivamente mediante gara, e non attraverso trattativa diretta. A questo proposito nei vari atti emessi sull'argomento è stata più volte ribadita l'ulteriore illegittimità della costituzione della *multiutility* poiché "violativa" dei principi che, anche a tutela della concorrenza, impongono procedure di evidenza pubblica per la scelta dei partners.

Anche la Commissione Europea, nel marzo del 2003, ha deciso di chiedere formalmente al Governo italiano di rispettare il diritto comunitario per quanto riguarda il rinnovo della concessione per la distribuzione del gas nel Comune di Napoli.

In particolare, la Commissione ha inviato un parere motivato all'Italia in merito ad una presunta violazione del principio di non discriminazione in base alla nazionalità, di cui agli articoli 43 e 49 del Trattato in tema di libertà di definizione delle caratteristiche dell'azienda e di prestazione dei servizi, in riferimento al rinnovo della sopraindicata concessione. Sotto il profilo del diritto comunitario, infatti, quando una concessione di tale tipo giunge al termine, le autorità nazionali non possono prorogarla a favore dello stesso operatore, ma devono avviare una procedura concorrenziale. In questo modo si consente a qualunque altro prestatore di servizi dell'Unione, che ne abbia i requisiti, di partecipare alle gare, poiché, in caso contrario, le imprese comunitarie risulterebbero ingiustamente escluse da un potenziale mercato.

Appare evidente che, il caso empirico della *multiutility* napoletana, abbia evidenziato la mancanza di una disciplina chiara e puntuale in materia di servizi idrici, laddove necessario, al livello del Governo, definire un progetto strategico/attuativo per la riorganizzazione del settore, indispensabile data la situazione del mercato. Condizione imprescindibile visti gli obblighi assunti dall'Italia con i Trattati comunitari e, soprattutto, le indicazioni comunitarie in materia di risorse idriche, in particolare la Direttiva 2000/60/CE (Direttiva quadro nel settore delle acque) che istituisce un vero e proprio programma per l'azione comunitaria che consenta il raggiungimento di regole omogenee che valgano come linee guida per le varie istituzioni del settore sia a scala nazionale che locale.

La direttiva 2000/60 è entrata in vigore il 22 dicembre 2000.

Il termine ultimo per la sua attuazione negli Stati membri è il 22 dicembre 2003.

Il programma di applicazione della direttiva è il seguente:

- **2003:** Istituzione dei distretti idrografici e individuazione dell'autorità competente
- **2004:** Analisi dei distretti idrografici
- **2006:** Realizzazione del programma di monitoraggio
- **2006-2008:** Realizzazione delle consultazioni pubbliche
- **2009:** Adozione del piano di gestione del bacino idrografico
- **2012:** Applicazione del programma delle azioni identificate nel piano di gestione
- **2013:** Revisione e aggiornamento delle analisi e dei dati raccolti sui distretti nel 2006
- Entro il **2015:** Esame dei risultati del monitoraggio
- **2015:** Dichiarazione sul buono stato di salute delle acque
- **2015:** Revisione e aggiornamento dei piani di gestione dei bacini

Per quel che riguarda l'assetto istituzionale, le indicazioni della Direttiva europea comporteranno un complesso processo di riorganizzazione amministrativa/funzionale che dovrà potenzialmente coinvolgere tutti gli organismi, attualmente competenti nella gestione delle risorse idriche (Consorzi di bonifica, enti irrigui, aziende speciali, le stesse regioni, etc.). Per quel che riguarda, invece, l'assetto economico, occorrerà concentrarsi sostanzialmente sull'analisi degli utilizzi delle risorse e sull'integrazione degli aspetti sociali, economici ed ambientali, al fine di supportare l'assunzione di decisioni che appaiano soddisfacenti sia per la collettività che per gli altri portatori di interessi.

Occorrerà, in altri termini, da un lato aggiornare le disposizioni non più conformi al diritto vigente, dall'altro lato modificare l'art. 35 della L. 448/01, in modo che si diano risposte risolutive ai problemi di gestione delle *public utilities*, soprattutto attraverso interventi che accelerino e completino il processo di attuazione delle disposizioni della legislazione di settore. Aspetto non meno trascurabile, risulteranno gli incentivi alla crescita, nell'ambito dell'apparato pubblico istituzionale ed amministrativo, e allo sviluppo di competenze e capacità che consentano di gestire al meglio i processi messi in atto dalla riforma, affinché gli enti locali li recepiscono correttamente.

A fronte dell'analisi fin qui condotta sul caso empirico della riforma del servizio idrico nell'area napoletana, appare quanto mai interessante, a questo punto del lavoro, approfondire anche la strategia economico-finanziaria proposta dal Piano Operativo Regionale (POR) della Campania che dedica una specifica attenzione al tema della tutela delle risorse naturali e, in particolare, al ciclo integrato delle acque, proponendosi come un ambizioso programma di attuazione della riforma dei servizi idrici. E' utile ricordare, infatti, che la riforma dei servizi idrici in Campania, per l'ampiezza della materia e per la centralità del settore, nonchè per la

complessità dei temi di rilievo, si pone come una vera e propria sperimentazione di un nuovo modello di gestione dei beni e dei servizi pubblici, in cui la finalità della tutela dell'interesse collettivo e dell'ambiente è perseguita insieme all'obiettivo della vitalità economica delle attività di gestione, superando i vecchi modelli basati su sistemi in perdita e prezzi "politici". E' quindi interessante analizzare le diverse soluzioni proposte dalla riforma dei servizi idrici in Campania al fine di evidenziare un possibile modello di riferimento per l'evoluzione futura delle public utilities in ambito urbano. Sulla base di queste considerazioni, si può affermare che l'approccio definito dalla riforma dei servizi idrici si propone come uno strumento atto a stimolare la crescita economica, da realizzarsi attraverso il perseguimento della tutela del benessere collettivo, in un'ottica keynesiana di "buona gestione" dell'economia pubblica.

4. La strategia del POR Campania 2000-2006: un approccio di governance

Per quanto concerne la Regione Campania, l'analisi del Piano Operativo Regionale (POR Campania 2000-2006 che dedica al "Ciclo Integrato delle Acque" la misura 1.2 dell'Asse Strategico "Risorse Naturali"), conferma l'approccio scelto per la realizzazione della riforma avviata con la Legge Galli: le fonti degli ingenti finanziamenti previsti per l'attuazione della riforma del "ciclo integrato delle acque", infatti, sono soltanto per metà pubbliche (fondi europei, nazionali o locali), mentre un ruolo di assoluto rilievo è attribuito agli investimenti degli operatori privati⁹.

Per questi motivi, in Campania lo stato della fornitura del servizio registra una situazione critica. E' proprio la frammentazione delle gestioni che acuisce i fenomeni di spreco e di degrado, che si traducono in notevoli disagi per i cittadini e per le imprese e che comportano un impatto ambientale pesantemente negativo. E' evidente l'urgenza della attuazione di modelli di gestione maggiormente integrati e specializzati a livello territoriale.

Il POR Campania 2000-2006 è fortemente incentrato sull'esigenza di dare piena attuazione alla riforma innescata dalla Legge Galli, attraverso l'avvio degli ATO e del Servizio Idrico Integrato.

La misura centrale del POR Campania, per quanto concerne l'applicazione della Legge Galli, è la 1.2. ("Ciclo integrato delle acque").

Gli obiettivi previsti sono i seguenti:

- garantire disponibilità idriche adeguate (in termini di quantità, qualità e costi) per la popolazione e le attività produttive;

⁹ E' importante sottolineare che sul fronte della gestione dei servizi idrici nel Mezzogiorno, il quadro si presenta alquanto frammentato: tale situazione è uno dei principali ostacoli rispetto alla realizzazione di una programmazione mirata ed efficace degli interventi e penalizza fortemente la competitività e l'efficienza delle gestioni.

- favorire un più ampio ingresso di imprese e capitali nel settore e un più esteso ruolo dei meccanismi di mercato;
- dare completa applicazione alla Legge “Galli” e al Decreto Legislativo 152/99.
- migliorare le condizioni di fornitura delle infrastrutture incoraggiando il risparmio, il risanamento e il riuso dell'acqua, introducendo e sviluppando tecnologie appropriate e migliorando le tecniche di gestione nel settore.
- promuovere la tutela ed il risanamento delle acque marine e salmastre.

La Misura 1.2 del POR Campania si configura, dunque, come una iniziativa articolata, volta ad agire in primo luogo sulle infrastrutture ma anche sulla assistenza tecnica e sulle risorse umane, attraverso il supporto formativo previsto per il personale.

L'apertura del mercato dei servizi idrici agli operatori privati non è soltanto elencata tra le finalità generali della linea di azione, ma è anche concretamente indicata tra le attività da promuovere.

In particolare, per la realizzazione degli interventi di adeguamento infrastrutturale di adduzione, fognatura e depurazione delle acque, la misura 1.2 del POR Campania prevede il coinvolgimento degli operatori privati e la promozione della finanza di progetto.

Il piano finanziario annesso al Complemento di Programmazione del POR (d’ora in avanti : Cdp) prevede per la misura 1.2, “Ciclo integrato delle acque” un costo complessivo di 544.878.544 Euro.

Confrontando il costo totale della misura 1.2 con quanto previsto per altre misure, si nota che il “Ciclo integrato delle acque” è al terzo posto, subito dopo la misura 4.2¹⁰ e la misura 6.1¹¹. Questa considerazione sottolinea il rilievo della misura nell'ambito della strategia di sviluppo della regione Campania.

Se si confrontano, tuttavia, accanto ai costi totali, le quote di finanziamento pubblico (comunitario, statale e regionale) si nota che la misura “Ciclo integrato delle acque” scivola al 6° posto. Ciò è dovuto al fatto che, contrariamente ad altre misure in cui il finanziamento pubblico copre gran parte dei costi previsti, per quanto concerne la misura 1.2., il Cdp prevede che oltre i 50 % dei costi (per la precisione, il 52%) siano coperti dall'apporto dei privati.

La spesa pubblica prevista dal POR è stata suddivisa tra i quattro ATO della regione Campania, sulla base sia di criteri territoriali sia delle esigenze stimate in termini di investimenti necessari.

In seguito a tale suddivisione, le maggiori percentuali di risorse pubbliche, ovvero del 25%, sono attribuite all'ATO n. 2 (Napoli-Volturno) e all'ATO n. 4 (Sele).

Bisogna dunque sottolineare che, sulla base dei dati contenuti nel POR Campania e nel Complemento di programmazione, si evince chiaramente che l'apporto dei privati è

¹⁰Misura 4.2: “Sostegno allo sviluppo produttivo del tessuto imprenditoriale regionale”

¹¹ Misura 6.1: “Sistema regionale integrato dei trasporti”

fondamentale per la realizzazione della riforma dei servizi idrici in Campania. In particolare, il massiccio programma di investimenti per l'adeguamento infrastrutturale, per l'avvio della programmazione di piano e per l'innovazione tecnologica del comparto ancora dipendono fortemente dalla partecipazione dei privati.

Per quanto concerne, ancora il ruolo dei privati, occorre sottolineare ulteriormente due aspetti di notevole importanza, legati alla piena attuazione della riforma dei servizi idrici e, di conseguenza, alle nuove strategie di gestione delle *public utilities*:

- la liberalizzazione del sistema dei servizi idrici in Italia (e l'evoluzione verso una strategia di gestione in chiave *multiutility*) che dovrebbe rafforzare la competitività delle aziende italiane operanti nel settore delle utilities, che potranno così, finalmente, affrontare con maggior esperienza e capacità di successo i mercati internazionali;
- la maggiore competitività aziendale, la necessità di investimenti infrastrutturali, nell'innovazione tecnologica e nel miglioramento qualitativo che dovrebbe assicurare un incremento della domanda di lavoro nel settore, concernente, in modo particolare, posti di lavoro altamente qualificato.

5. Conclusioni

L'argomento trattato in questo lavoro rimanda alla centralità delle opportunità di crescita dei contesti locali e al loro collegamento con il processo di aziendalizzazione delle *utilities*.

Emerge la stretta correlazione tra aspetti istituzionali, politici e logiche aziendali in un'ottica di *governance* che, a scala sia macro che micro, contribuiscono in maniera determinante allo sviluppo locale.

L'analisi del dibattito sviluppatosi negli ultimi anni e, soprattutto, l'analisi dei meccanismi che hanno caratterizzato il processo di riorganizzazione aziendale del settore idrico, consente di evidenziare la crucialità di aspetti quali l'interesse della collettività insieme alla vitalità delle gestioni.

Il processo di liberalizzazione avviatosi in anni recenti ha inteso correggere il *market failure* che contrassegnava i servizi di pubblica utilità.

La privatizzazione che ne è derivata ha imposto l'aggiustamento e la ridefinizione degli assetti gestionali al fine di determinare condizioni di competitività che, in mercati caratterizzati da situazioni di monopolio, imponevano l'adozione di sistemi di regolamentazione e di correzione del mercato.

Si è imposta l'adozione di politiche correttive e di individuazione degli attori chiamati a farsi carico, a differenti livelli, della pianificazione e della gestione dei servizi pubblici locali. A tal fine il richiamo a casi studio, quale quello dell'area napoletana, ha inteso concentrare l'attenzione sull'importanza del ruolo delle istituzioni, e dei limiti delle loro azioni quando

sono dirette ad un contesto socio-economico caratterizzato da differenti processi di maturazione sia sociale che economica.

Il caso della riorganizzazione del settore idrico nell'area napoletana ripropone il problema del difficile rapporto tra interessi pubblici ed esigenze della collettività/utenza.

La dimensione territoriale, la crescita economica, il rapporto di fiducia e la condivisione di valori tra imprese, attori economici, istituzionali e comunità locali riconducono al ruolo centrale della dimensione locale dell'interesse pubblico.

A questo punto risulta determinante la scelta del modello di gestione, considerato che da tale scelta deriva la competitività di un intero sistema produttivo locale. Inoltre, il soffermarsi su un processo che ha visto il fallimento dell'operazione di un raggruppamento aziendale, ha permesso di evidenziare il delicato ruolo giocato dalle interpretazioni della normativa, talvolta inevitabili quando, come detto, il contesto locale registra squilibrio dei fattori storico/istituzionali e più in particolare, dei rapporti fra poteri centrali e locali.

La dimensione economico territoriale, la natura stessa degli usi, i modelli di urbanizzazione e le caratteristiche della domanda rimangono i fattori centrali nel processo di definizione delle "regole del gioco".

Sulla base di queste considerazioni, si può affermare che l'attuazione della riforma dei servizi idrici in Campania, come altrove, si propone come uno strumento in grado di stimolare la crescita economica dei sistemi produttivi locali, attraverso il perseguimento del benessere collettivo, in un'ottica di "buona gestione" dell'economia pubblica.

Come visto il Piano Operativo Regionale (POR) Campania 2000-2006 propone, nel campo dei servizi idrici, una precisa strategia di sviluppo locale, imperniata sulla crucialità del rapporto pubblico/privato, e, di conseguenza, su un preciso modello di *governance*, in cui i poteri pubblici locali sono investiti della responsabilità di fornire un quadro di controllo e di indirizzo strategico ma anche di propulsione, nel quale vanno a collocarsi le attività svolte dai privati.

Le strategie di sviluppo locale, infatti, non possono realizzarsi senza la piena attuazione di forme gestionali efficaci, che vadano oltre il prezzo "politico" e che siano basate sulla tariffa quale corrispettivo del servizio.

Concludendo, in contesti che necessitano di misure di potenziamento del proprio livello di competitività, le *utilities* locali costituiscono uno stimolo al rafforzamento dell'attrattività e del sistema locale rispetto ai mercati esteri, un fattore di grande rilievo nell'attuale processo di globalizzazione.

E', dunque, evidente che la riforma dei servizi idrici in generale oltre ad attenersi scrupolosamente al quadro normativo e alle scadenze previste, deve essere accompagnata da una radicale razionalizzazione delle gestioni che consenta al settore di autofinanziarsi.

Bibliografia essenziale

- BARRAQUE', B., *Le politiche dell'acqua in Europa*, Franco Angeli, Milano, 1995
- BOGNETTI G., *Nuove forme di gestione dei servizi pubblici*, Working Paper, Università degli studi di Milano, 1999
- BOITANI, A. e PETRETTO A., *I servizi pubblici locali tra governance locale e regolazione economica*, presentato alla XLI Riunione Annuale della Società Italiana degli Economisti, Cagliari, 2000
- COCCHIS, L.: *Le strategie per la valorizzazione sostenibile delle risorse idriche nel POR Campania*, in Vitolo, T. (a cura di): *L'acqua: una migliore conoscenza per una migliore gestione*, Albano, Napoli, febbraio 2001
- CORALI E., *Un modello di riforma regionale dei servizi pubblici (ed altri pensieri)*, Franco Angeli ed., Milano 2002
- DALLOCCHIO, M., ROMITI, S., VESIN, G., *Public Utilities*, Egea, Milano, 2001
- DEL TRIESTE A., PIZZO, G. E TARTAGLIA, G., *Linee per una politica delle acqua nel Mezzogiorno*, Ferrara, H2O, 1996
- FRIEDMANN, J., *Pianificazione e dominio pubblico*, Edizioni Dedalo, Bari, 1993, p. 526
- GUFFANTI, L. e MERELLI, M. (a cura di) *La riforma dei servizi idrici in Italia. Riflessioni e spunti comparativi*, EGEA, Milano, 1997
- MAURY, R.G., *L'eau dans les pays Méditerranéens de l'Europe Communautaire*, Centre Interuniversitaire d'Etudes Méditerranéennes, Poitiers, 1990.
- MALAMAN, R., *La gestione delle risorse idriche*, Il Mulino, Milano, 1995
- MASSARUTTO, A., *Liberalization and privatisation of enviromental utilities in the international experience*, presentato alla XIII Conferenza SIEP, Pavia 2001

- MERELLI, M. *L'approccio economico ai problemi di organizzazione dei servizi idrici*, in "La riforma dei servizi idrici in Italia. Riflessioni e spunti comparativi", EGEA, Milano, 1997
- RICCABONI A., *La conciliazione fra interessi pubblici e privati nel settore idrico: il ruolo delle attività di pianificazione e controllo*, Paper presentato al XXV Convegno AIDEA "Competizione globale e sviluppo locale tra etica e innovazione", Università di Novara, 4 e 5 ottobre 2002.
- STIGLER G.J., *The theory of economic regulation*, in Bell Journal of Economics and Management Science, Vol.2 n.1 1971.
- VITOLO, T., *Modalità di gestione delle risorse idriche nel Mezzogiorno d'Italia*, nel volume "L'acqua nei Paesi Mediterranei" a cura di E. Ferragina, Bologna, 1998
- WRIGHT V., *Privatizzazione industriale e bancaria in Europa occidentale: alcuni paradossi*, in Stato e Mercato, n.° 47, agosto 1996.