

Il Gestore Unico del Servizio Idrico Integrato: una proposta organizzativa

Antonella CAPRIELLO, Giovanni FRAQUELLI



Working Paper 5, 2002

© Hermes

Real Collegio Carlo Alberto
Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (To)
011 640 27 13 - 642 39 70
info@hermesricerche.it
<http://www.hermesricerche.it>

I diritti di riproduzione, di memorizzazione e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo (compresi microfilm e copie fotostatiche) sono riservati.

PRESIDENTE

Giovanni Fraquelli

SEGRETARIO

Cristina Piai

SEGRETERIA OPERATIVA

Giovanni Biava

COMITATO DIRETTIVO

Giovanni Fraquelli (*Presidente*)
Cristina Piai (*Segretario*)
Guido Del Mese (ASSTRA)
Carla Ferrari (Compagnia di San Paolo)
Giancarlo Guiati (ATM S.p.A.)
Mario Rey (Università di Torino)

COMITATO SCIENTIFICO

Tiziano Treu (*Presidente*, Università "Cattolica del Sacro Cuore" di Milano e Senato della Repubblica)
Giuseppe Caia (Università di Bologna)
Roberto Cavallo Perin (Università di Torino)
Carlo Corona (CTM S.p.A.)
Graziella Fornengo (Università di Torino)
Giovanni Fraquelli (Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro")
Carlo Emanuele Gallo (Università di Torino)
Giovanni Guerra (Politecnico di Torino)
Marc Ivaldi (IDEI, Université des Sciences Sociales de Toulouse)
Carla Marchese (Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro")
Luigi Prosperetti (Università di Milano "Bicocca")
Alberto Romano (Università di Roma "La Sapienza")
Paolo Tesauro (Università di Napoli "Federico" II)

**Il Gestore Unico del Servizio Idrico Integrato:
una proposta organizzativa
[Water Utilities: a model for organizing the service]**

Antonella Capriello
(*Università degli Studi del Piemonte Orientale, Politecnico di Torino*)

Giovanni Fraquelli
(*Università degli Studi del Piemonte Orientale, Ceris-CNR, HERMES*)

Abstract

La Legge Galli (Legge 5 gennaio 1994, n.36) è indirizzata al ricupero di imprenditorialità nel settore idrico, alla riduzione della frammentazione esistente nella gestione del ciclo dell'acqua e al miglioramento della qualità del prodotto. In particolare, l'art.8 prevede la creazione degli "Ambiti territoriali ottimali" (ATO) e assegna all'interno di essi l'erogazione del servizio ad un unico operatore denominato "Gestore Unico del Servizio Idrico Integrato". Alla luce del delineato processo di riassetto strutturale e degli studi teorici ed empirici sviluppati sul tema, il presente articolo si propone di indagare su alcune linee per la progettazione organizzativa del Gestore. L'analisi trae spunto dalle proposte organizzative attinenti a sei realtà territoriali italiane e contenute nei Piani d'Ambito. Per tali modelli si evidenziano i vantaggi e limiti, in relazione all'esigenza di ricupero di efficienza nel comparto. Emerge l'opportunità di attribuire al Gestore la struttura di *corporate*, caratterizzata dalla presenza di un'ampia tecnostruttura e di unità operative, dotate di personalità giuridica.

The Galli Law (Law no. 36/1994) is aimed at diffusing a managerial approach in the Italian water industry, reducing the number of firms, and improving the quality of the service. In particular, according to this law the supply for water and sewerage in a defined local context is assigned to a single operator. The analysis is focused on six organizational models adopted by different operators. For them, we indicate advantages and limits, in relation to obtain efficiency and effectiveness in the sector. We propose to model the organizational structure as an operating holding company. This model is characterized by the presence of operative units, constituted as limited companies, and sizable technostucture.

JEL codes: L95, L20

Keywords: Water Utilities, Organization

Attività di ricerca condotta nell'ambito del progetto «Nuovi orientamenti per una gestione manageriale dei servizi di pubblica utilità» cofinanziato dall'Università degli Studi del Piemonte Orientale e da HERMES (Higher Education and Research on Mobility Regulation and the Economics of Local Services)

Antonella Capriello
Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Studi per l'Impresa e il Territorio dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro", Facoltà di Economia
Via Perrone, 18, 28100 Novara – Tel. 0321/375.414 – Fax 0321/375.512
E-mail antonella.capriello@eco.unipmn.it

Giovanni Fraquelli
Professore Straordinario di Economia e Gestione delle imprese presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro", Facoltà di Economia
Via Perrone, 18, 28100 Novara – Tel. 0321/375.414 – Fax 0321/375.512
E-mail giovanni.fraquelli@eco.unipmn.it; g.fraquelli@ceris.to.cnr.it

1. Il problema dell'assetto organizzativo del Gestore Unico

La Legge 36/94 nell'ottica di ridurre le frammentazioni esistenti nella fornitura del servizio idrico e di migliorare l'efficienza prevede l'unificazione della gestione del ciclo dell'acqua in un'area territoriale definita "Ambito territoriale ottimale", la cui estensione coincide normalmente con la provincia. Tale gestione viene ad essere attribuita ad un unico soggetto denominato "Gestore Unico del Servizio Idrico Integrato".

Tuttavia, l'attuazione del processo di riassetto organizzativo è subordinata alla definizione e all'approvazione di un Piano, diretto all'analisi dello stato attuale del servizio idrico, nonché alla definizione del programma degli investimenti e all'individuazione della tariffa.

In tale sede altrettanto rilievo assume l'individuazione del modello organizzativo non solo per la quantificazione dei costi di progetto necessari alla definizione della tariffa, ma anche per valutare la flessibilità della struttura organizzativa, in rapporto al conseguimento degli obiettivi connessi al processo di riforma.

Ne consegue che l'appropriata definizione dell'assetto organizzativo del Gestore Unico del Servizio Integrato sia un tema di centrale interesse per gli operatori del comparto. L'argomento affrontato assume rilievo con riferimento al contesto nazionale, date le specificità del processo di riforma del settore idrico. Inoltre si segnala che gli studi attualmente esistenti sul settore idrico e riferiti alla realtà italiana sono prevalentemente focalizzati sulla necessità di costituire un Gestore Unico a livello di Ambito. Mancano, invece, contributi di ricerca orientati allo studio del modello organizzativo del Gestore Unico. Pertanto, tramite il presente contributo, si intende formulare una proposta circa l'assetto organizzativo del Gestore.

Il presente articolo prevede dapprima di esaminare gli obiettivi del processo di riassetto del comparto, nonché le caratteristiche strutturali del mercato alla luce degli studi nazionali e internazionali condotti e in relazione alle rispettive implicazioni organizzative. Successivamente, sono analizzate le proposte attinenti l'organizzazione del Gestore con riferimento a sei Ambiti territoriali. Seguono la formulazione della proposta organizzativa e le considerazioni conclusive.

2. Il processo di riassetto del settore idrico

La Legge 36/1994, i relativi Decreti Ministeriali di attuazione¹ e l'art. 35 della Legge 28 Dicembre 2001, n. 448 presentano alcune valenze innovative dirette a modificare profondamente l'assetto strutturale del servizio idrico.

Tra queste pare importante ricordare: a) il ricupero dell'imprenditorialità; b) l'aumento della dimensione della struttura operativa delle aziende; c) l'orientamento all'efficienza e alla qualità nella fornitura del servizio.

In merito al ricupero di imprenditorialità, occorre rilevare che tale obiettivo si concretizza sia nell'attribuzione di uno stato giuridico autonomo e di diritto privato sia ai soggetti preposti all'erogazione del servizio e/o gestori delle reti e degli impianti e agli eventuali soggetti proprietari delle reti e degli impianti², sia nel riconoscimento all'Ente locale di un ruolo di coordinamento e indirizzo delle politiche pubbliche in tema di servizi.

Ne consegue la separazione tra i compiti di programmazione e quelli di organizzazione su scala industriale del servizio, diretta a una migliore focalizzazione delle competenze dei manager coinvolti nelle due differenti istituzioni (Petretto 2001, pp. 5-8).

Infatti, nell'ambito dell'impresa il management individua una precisa missione, che si manifesta nella fornitura del servizio secondo le specifiche contrattuali e in condizioni di economicità. Ciò implica la capacità di progettare e realizzare in concreto gli investimenti, di gestire l'attività nelle sue componenti strategiche e operative e, quindi, di accettare un rischio imprenditoriale. Diversamente, all'Ente locale è affidato il ruolo di coordinamento delle istanze a carattere politico e sociale.

Tale indirizzo è avvalorato dall'ampio dibattito teorico ed empirico relativo al cattivo funzionamento della gestione dei servizi pubblici svolta da parte della pubblica amministrazione.

In particolare, gli studi, che associano le performance delle imprese all'efficacia dei sistemi di incentivazione manageriale, attribuiscono rilevanza alla proprietà e alla competizione nei mercati, ma altresì alle modificazioni organizzative, che comportano

¹ Si fa riferimento al D.L. 17 marzo 1995, n. 79, convertito in L. 17 maggio 1995, n.172 e al D.L. 25 marzo 1997, n.67, convertito in L. 23 maggio 1997, n.135.

² Si consulti in merito l'art. 35, comma 13.

un'evoluzione da strutture a carattere gerarchico a configurazioni orientate ai risultati (Dunsire, Hartley e Parker 1991; Parker e Hartley 1991). In effetti, in presenza di un controllo politico diretto nei confronti del management, l'efficienza, di solito, passa in secondo piano, mentre, quando il potere politico si attenua o viene eliminato, il manager acquisisce autonomia ed è responsabilizzato. I risultati sono tanto più evidenti quanto più si accentua l'impiego di modelli organizzativi orientati ai risultati rispetto a quelli basati sul comando.

Circa l'aumento della dimensione operativa delle aziende, si evidenzia che la produzione e distribuzione dell'acqua e la depurazione dei reflui sono caratterizzate attualmente da strutture dove le dimensioni medie prevalenti delle unità produttive risultano decisamente ridotte. Ne conseguono carenze qualitative e quantitative degli impianti e nelle condizioni di esercizio (Massarutto 1999; Fabbri e Fraquelli 2000; Fraquelli e Giandrone 2000).

Il processo di trasformazione in atto è orientato a superare la frammentazione esistente nell'offerta del servizio, tramite la costituzione di gestori unici in un'area territoriale avente estensione pressappoco coincidente con la Provincia e definita "Ambito Territoriale Ottimale"³. I gestori hanno il compito di sovrintendere all'intera filiera idrica, costituita dal servizio di distribuzione dell'acqua, dalla depurazione delle acque reflue e dalla gestione delle reti fognarie. Inoltre, l'assetto normativo prevede, in merito alla configurazione societaria, l'impiego della società per azioni, attribuendo un ruolo attivo anche ai privati. Ne consegue la possibilità di ampliare le opportunità di finanziamento, anche tramite la successione di quote nei confronti di nuovi investitori.

In merito all'orientamento all'efficienza e alla qualità nella fornitura del servizio, il livello della prestazione dovrebbe essere monitorato tramite il meccanismo tariffario, la stipulazione dei contratti di servizio, il controllo dell'Autorità d'Ambito e l'espletamento di gare per l'affidamento del servizio.

In particolare, la Legge 36/1994 e i successivi decreti di attuazione prevedono in modo esplicito l'abbandono della metodologia tariffaria definita dal soggetto pubblico titolare del servizio. Si tratta di meccanismi del tipo *cost-plus*, attraverso i quali il gestore

³ È da rilevare che la legislazione di alcune regioni prevede l'esistenza all'interno dello stesso Ambito di più gestori dell'intero ciclo e di dimensioni adeguate (Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, 2001a, p. 12).

ottiene una tariffa costruita mediante la semplice estrapolazione delle configurazioni di costo del passato. Tale metodologia consente, in condizioni di asimmetria informativa, possibili manipolazioni da parte del gestore dirette a gonfiare artificialmente i costi e, in ogni caso, non incide sulle condizioni di efficienza esistenti.

Il nuovo orientamento, del tipo *fixed price*, contempla tetti ai ricavi e al rendimento del capitale proprio, in un contesto dove i costi effettivi vengono messi in discussione e sostituiti da standard di riferimento (metodo normalizzato). Inoltre, l'utilizzo del metodo del *price - cap*, ormai ampiamente diffuso in ambito internazionale, consente di regolamentare i prezzi, incentivando il gestore agli investimenti diretti al miglioramento della qualità e al contenimento dei costi.

In questa prospettiva si collocano anche i contratti di servizio diretti a disciplinare i rapporti tra Gestore e Ente locale, nonché le funzioni di controllo tecnico ed amministrativo riconosciute all'Autorità di Ambito.

Infine, l'affidamento del servizio idrico tramite gara, già previsto dalla Legge 36/1994, è stato sancito anche dall'art. 35 della Legge 28 dicembre 2001, n. 448. Infatti, tale articolo stabilisce il divieto di partecipazione a gare in Italia e all'estero per i gestori che operano in seguito ad affidamento diretto.

3. Monopolio naturale, economie di scala e integrazione verticale

Il monopolio naturale è presente dove la concorrenza nel mercato non è possibile, poiché la natura della tecnologia, unitamente alla dimensione della domanda, rendono più conveniente la produzione da parte di una sola impresa.

Nel caso delle reti di distribuzione dell'acqua, la presenza di elevati costi fissi e costi marginali ridotti genera un andamento decrescente dei costi medi rispetto all'aumento della dimensione dell'unità produttiva; inoltre, i costi totali di produzione aumentano se la produzione viene realizzata da due o più imprese.

Per una corretta articolazione dell'assetto organizzativo del Gestore diviene fondamentale considerare la consistenza delle economie di scala. La misura dei costi medi può essere riferita ai volumi domandati, agli utenti serviti e altresì alla dimensione territoriale espressa dai chilometri di rete. Si individuano "economie di densità" che hanno origine dalla numerosità delle utenze o dal livello dei consumi, a parità di

territorio, distinte da quelle “economie di scala territoriale e spaziale”, calcolate in base all’area territoriale servita.

Gli studi internazionali relativi alla distribuzione dell’acqua (Feigenbaum e Teeple 1983; Hines 1969; Clark 1981; Crain e Zardkoohi 1978) hanno in genere evidenziato rendimenti di scala crescenti per le unità di piccole e medie dimensioni e ritorni decrescenti per quelle maggiori.

Nel caso italiano è stato condotto uno studio, in merito all’andamento dei costi totali rispetto ai volumi di attività, pertinente a 173 unità produttive⁴ (Fabbri e Fraquelli 2000). Lo studio delle economie di scala, tramite una funzione di costo multiprodotto relativa ai volumi di acqua e al numero degli utenti, induce ad ipotizzare l’esistenza di una curva di costo unitario medio a “catino”. Essa è caratterizzata da rendimenti crescenti fino a circa 150.000 abitanti, sostanzialmente stazionari fino a 300.000-500.000 abitanti e decrescenti per dimensioni superiori. All’aumentare della densità territoriale (espressa dal numero di abitanti rispetto ai Km di rete), si rilevano invece economie di costo sempre crescenti. Ne consegue che nel segmento della distribuzione dell’acqua possono essere realizzati consistenti miglioramenti di produttività, mediante l’aumento dimensionale della maggior parte delle gestioni esistenti.

Un lavoro analogo, inerente all’andamento dei costi totali operativi al variare della dimensione degli impianti di depurazione delle acque reflue (Fraquelli, Giandrone 2001) evidenzia nuovamente i vantaggi derivanti dalla riduzione delle frammentazioni gestionali esistenti. Anche in questo studio compare una curva a catino, con economie di scala crescenti fino a circa 100.000 abitanti, con sostanziale stabilità dei costi fino a 200.000 abitanti e con diseconomie per i volumi superiori.

Alla luce della struttura dei costi e della tecnologia interna al settore idrico, si può ritenere che sia indispensabile un accorpamento delle unità produttive, con un aumento dimensionale almeno pari alle dimensioni minime efficienti precedentemente citate. Analogo rilievo assume per la progettazione del Gestore la problematica dell’integrazione dei processi produttivi.

⁴ Si noti che la struttura dell’offerta (Campo dell’Orto 1993, p.185) conta più di 6.000 unità produttive che servono in media 9.000 abitanti e le unità produttive considerate nella ricerca presentano un grado di copertura dell’offerta superiore al 50%.

La giustificazione di economie connesse a strutture produttive integrate verticalmente affonda le radici teoriche negli studi di Coase e di Williamson.

In base all'approccio transazionale l'impresa beneficia di tali risparmi di costo, quando il coordinamento interno di più fasi produttive risulta meno oneroso delle operazioni condotte sul mercato da singoli operatori indipendenti. Nel caso dei servizi idrici, la struttura integrata consente anche di ottenere miglioramenti qualitativi del prodotto, tramite il coordinamento nella gestione dei vari stadi che caratterizzano la filiera produttiva. Si evidenzia inoltre che l'accorpamento delle fasi a monte e a valle della distribuzione dell'acqua, con la realizzazione materiale delle reti e la gestione dei depuratori e delle reti fognarie, può generare delle sinergie connesse ad un migliore sfruttamento di fattori produttivi necessari, ma altrimenti non completamente saturabili.

La situazione riscontrabile in ambito internazionale indica che il fenomeno dell'integrazione è diffuso, sia pure presentando alcuni aspetti di differenziazione nei vari Paesi. In particolare, le imprese francesi risultano fortemente integrate non solo a valle, ma anche a monte nella progettazione e realizzazione degli impianti e delle reti. Una situazione simile può essere rilevata per le imprese inglesi, recentemente privatizzate, dove però appare secondaria l'attività di ingegneria e costruzione. Nelle municipalizzate tedesche prevale la specializzazione per fasi, ma spesso la gestione della rete di distribuzione si associa a quella delle fognature.

La presenza di strutture verticalmente integrate può generare sinergie, ma occorre rilevare che su questo tema esiste dibattito. Ad esempio, il sistema delle municipalizzate tedesche è poco integrato e assai simile a quello attualmente presente in Italia. Tale configurazione consente però un'elevata competizione nel processo di acquisizione dei fattori produttivi e delle tecnologie. Questo aspetto pare invece decisamente carente nel caso delle grandi imprese verticalmente integrate (Kraemer 1995).

4. Competizione, efficienza e assetti proprietari

In precedenza, si è argomentato a favore del processo di riassetto nel settore idrico, ma sorgono dubbi sulla possibilità di conciliare la presenza di un gestore unico con efficienza e qualità del servizio.

Nell'impossibilità di realizzare una competizione nel mercato basata sulla presenza di più operatori si è optato per la concorrenza per il mercato. La scelta dell'impresa gestore tramite asta competitiva genera una selezione all'ingresso nel mercato e rende il potere del monopolista temporaneo e circoscritto alla durata della concessione.

La gara costituisce un aspetto critico nell'ottica di indirizzare le imprese al contenimento dei costi, subordinatamente agli obiettivi di qualità perseguiti in base ai vincoli contenuti nei contratti di servizio e ai controlli esercitati dall'Autorità di Ambito.

I vantaggi sottolineati dalla letteratura (Riordan e Sappington 1987) sono molteplici:

- la gara viene aggiudicata all'impresa più efficiente, caratterizzata dai costi più ridotti;
- i margini si riducono e le tariffe si avvicinano ai costi medi, se i partecipanti alla gara sono sufficientemente numerosi;
- il gestore, anche se opera in condizioni di monopolio, pratica prezzi inferiori a quelli ottenibili nel caso dell'affidamento diretto.

Le gare presentano inoltre una valenza multidimensionale, in quanto consentono anche la messa a punto di capitolati, che riguardano contemporaneamente il sistema dei prezzi e la qualità del servizio.

Viene però fatto notare che tale processo comporta comunque ampia discrezionalità del gestore e costi associati al controllo della corretta esecuzione del contratto di servizio e alle frizioni e agli attriti connessi all'avvicendamento periodico del gestore (Cervigni, D'Antoni 2001, pp. 81-87; Archibugi, Pizzetti 2001, p. 351).

La gara per l'assegnazione della concessione dovrebbe essere effettuata secondo il capitolato predisposto dall'Ente locale e inerente al piano di investimenti corredato del relativo programma di finanziamento, ma con l'attuale prassi operativa il gestore risulta coinvolto in concreto nelle decisioni di programmazione e di investimento. In tali condizioni, caratterizzate da forte asimmetria informativa, quest'ultimo godrebbe di ampi margini di manovra, soprattutto sugli investimenti, con conseguenti ricadute sui livelli tariffari. In effetti, la presenza di una sola impresa creerebbe "... inutili barriere alla concorrenza, rendendo scarsamente realistica la selezione del gestore attraverso meccanismi competitivi e praticamente irrealizzabile la sua eventuale sostituzione al termine del periodo contrattuale" (Massarutto 1999, p. 199).

Inoltre, è stato rilevato (Archibugi et al. 2001, pp. 344-346) che i costi connessi al passaggio dalla fase attuale al gestore unico e a quelli che si avvicenderanno, potrebbero risultare notevoli. In presenza di servizi a rete, caratterizzati da alta intensità di capitale, ampia diffusione sul territorio, complessità dei processi e forte interazione con le realtà locali (utenti e fornitori), la sostituzione dell'operatore già presente (*incumbent*) si rivela certamente onerosa. In particolare, nella fase di transizione potrebbe manifestarsi una riduzione qualitativa e quantitativa del servizio e degli investimenti. Anche, la specificità del contesto locale e territoriale creerebbe considerevoli costi di informazione per i nuovi entranti. Tale condizione può essere sfruttata dal titolare del servizio il quale, in sede di gara, verrebbe a beneficiare di barriere all'entrata, che di fatto trasformano il monopolio da temporaneo in assoluto.

Al fine di superare le problematiche indicate, l'art. 35 della Legge 28 dicembre 2001 n. 448 prevede per l'espletamento delle gare la necessità di scindere la gestione delle reti e degli impianti rispetto all'erogazione del servizio. Tuttavia, la natura della tecnologia dei servizi idrici risulta alquanto diversa in rapporto ad altre attività di pubblica utilità e pertanto rende difficile la distinzione tra servizio e infrastruttura (Massarutto 1999, 196). Inoltre, è da rilevare che in fase di riassetto del comparto sussistono criticità connesse al superamento della connotazione municipalistica delle aziende esistenti e alle frammentazioni esistenti nella fornitura del servizio. Tali aspetti potrebbero ostacolare in misura significativa l'espletamento di gare per l'affidamento del servizio idrico.

In rapporto alle considerazioni formulate, occorre precisare che forme di pressione concorrenziale possono essere realizzate tramite l'inserimento nella compagine azionaria del soggetto gestore di un socio privato selezionato tramite gara. In effetti l'art.35 commi 3 e 5 prevede per il servizio idrico integrato che gli enti locali, soci totalitari delle società pubbliche affidatarie dirette del servizio idrico integrato, entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria 2002, debbano cedere ai privati almeno il 40% della propria partecipazione societaria con procedura ad evidenza pubblica.

La presenza di un socio privato può attenuare i conflitti di agenzia tra azionisti e management, come indicato sul piano teorico da Shleifer e Vishny (1986), Huddart (1993) e Admati et al. (1994).

In particolare, il privato investitore, interessato al conseguimento di un profitto, potrebbe richiedere comportamenti virtuosi volti ad incentivare l'impiego in modo economico delle risorse disponibili. In effetti Bertero e Rondi (2000) dimostrano che le imprese pubbliche sottoposte a vincoli finanziari stringenti migliorano i livelli di produttività.

5. Orientamenti organizzativi negli Ambiti Territoriali Ottimali

Al fine di raccogliere informazioni circa gli orientamenti degli operatori del settore sul possibile assetto organizzativo del Gestore, si è proceduto dapprima alla ricognizione dei Piani d'Ambito. Questi ultimi dovrebbero contenere elementi essenziali relativi al modello gestionale prescelto e rappresentano il punto di partenza per la definizione dei livelli di servizio e delle tariffe, in rapporto agli interventi da effettuare nell'arco medio di un ventennio.

Per la raccolta di tale documentazione, sono state contattate le Autorità territoriali che avevano provveduto all'approvazione del Piano o soltanto alla sua redazione, in base alle indicazioni contenute nella rilevazione conclusa nel gennaio 2001 del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. Al termine dell'attività descritta sono stati reperiti 7 Piani definitivi e 7 Piani preliminari. Nella comparazione della documentazione sono stati notati la mancanza di omogeneità e un differente grado di analisi nella presentazione delle informazioni economico - gestionali⁵. Inoltre, è stato rilevato che in tre Piani definitivi e in quattro Piani preliminari erano contenute indicazioni estremamente limitate sugli aspetti organizzativi. Sulla base della significatività dei dati rilevati e in coerenza agli obiettivi d'indagine, sono state prescelte sei realtà territoriali.

In tabella 1 sono riportate alcune informazioni sulla consistenza tecnica ed economica degli ATO considerati e riferiti alle attuali gestioni. Gli ATO presentano differente dimensione in termini di popolazione servita, volume fatturato, estensione della rete.

⁵ In merito alla mancanza di uniformità nella redazione dei Piani d'Ambito si consultino le indicazioni del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (2001b, pp. 43-44).

Circa il livello delle tariffe e dei costi unitari medi⁶, occorre rilevare che non sono eseguibili comparazioni, in quanto ciascun Ambito ha proprie caratteristiche morfologiche.

Dall'esame dei Piani d'Ambito sono emersi quali punti critici delle attuali gestioni i seguenti aspetti:

- a) dal punto di vista economico-finanziario, la mancata fatturazione di parte dei ricavi, l'impossibilità di accesso ai finanziamenti (compresi quelli regionali e nazionali) e gli elevati costi indiretti.
- b) sotto il profilo tecnologico, la funzionalità non ottimale degli impianti, la vetustà delle strutture di distribuzione e di adduzione, la carenza dei sistemi di monitoraggio delle perdite di rete;
- c) in relazione alla soddisfazione del cliente, il livello non garantito della qualità dell'acqua, il mancato allacciamento alle reti dell'intera popolazione da servire e la discontinuità nell'erogazione del servizio;

In relazione alle attuali criticità del comparto, la creazione di un Gestore Unico d'Ambito si pone nella prospettiva di una sostanziale riprogettazione dei processi aziendali per migliorare i risultati gestionali, in termini di costi, tempi, qualità e servizi offerti. Nello studio dei modelli organizzativi i processi aziendali sono intesi come un insieme di operazioni caratterizzate da un inizio, una fine e da input – output facilmente identificabili (Davenport 1993). In tale prospettiva alcuni processi si sviluppano e si esauriscono all'interno di una funzione; altri, invece, si caratterizzano per la loro interfunzionalità (Valdani 2000, 79-80). Pertanto, le loro interrelazioni comportano che alcune attività a valle siano considerate come clienti interni di quelle a monte (Kaplan, Murdock 1991).

Sulla base di tale approccio metodologico sono stati individuati dapprima i principali processi collegati all'offerta del servizio idrico e le connesse attività.

In relazione ai sei Ambiti Territoriali prescelti, sono state identificate le rispettive modalità organizzative in base alle aree aziendali coinvolte. L'applicazione della metodologia descritta ha consentito di identificare dapprima le scelte effettuate circa

⁶ I costi possono considerarsi sottostimati in quanto non risulta contabilizzato il valore degli ammortamenti di beni di proprietà degli Enti comunali utilizzati per la produzione di servizi (o in alternativa i corrispondenti contratti d'uso) e i costi comuni non sono attribuiti in modo appropriato.

l'offerta del servizio globale; successivamente, è stato possibile individuare i modelli organizzativi adottati e ponderare i conseguenti limiti in rapporto alle peculiarità del comparto.

6. Analisi dei processi aziendali

Nella prospettiva della riprogettazione dei processi aziendali, l'organizzazione in modo integrato del servizio idrico implica la presenza delle seguenti gestioni: a) gestione del ciclo idrico integrato; b) gestione della clientela; c) gestione delle reti; d) sviluppo infrastruttura; e) altri processi di supporto. Rispetto a tali processi nella tabella 2 sono state identificate le connesse attività. Si precisa che la voce "altri processi di supporto" comprende le attività rilevanti per il sistema aziendale: pianificazione, programmazione e controllo, gestione delle risorse finanziarie, delle risorse umane e del sistema informativo. In tabella 3 è esaminata l'organizzazione dei processi precedentemente descritti, in base alle aree aziendali coinvolte, alla localizzazione delle strutture e alle scelte di *outsourcing*.

In relazione agli ATO osservati, la gestione del ciclo idrico è realizzata a livello locale, individuando centri socio - geografici secondo la configurazione morfologica del territorio. Tali centri sono definiti sub-Ambiti territoriali.

Si è notato che la struttura organizzativa del Gestore prevede più poli operativi con struttura integrata; si è rilevato che in tutti si è privilegiata la scelta di creare unità preposte alla gestione dell'intero ciclo, in modo da realizzare sinergie da coordinamento. Inoltre, si deve sottolineare che in due ATO (casi 4 e 5) è prevista l'opportunità di affidare in appalto lo smaltimento dei fanghi, mentre in un ATO (caso 1) si progetta di avviare il trattamento in conto terzi di liquami provenienti da insediamenti non allacciati alla fognatura e la produzione di compost di qualità. La pratica del co - smaltimento, come indicato dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (2001b, pp. 63-64), potrebbe trainare la capacità depurativa degli impianti, inserendo il Gestore nel mercato dello smaltimento dei rifiuti liquidi.

I poli locali vengono a caratterizzarsi sul piano organizzativo come unità operative del Dipartimento Tecnico previsto nell'assetto del Gestore unico, ad eccezione del caso 2,

nel quale la gestione del ciclo su scala locale è affidata a Spa operanti in aree territoriali omogenee (SPA – operative). Tali società possono configurarsi anche come imprese diversificate sul piano territoriale e settoriale.

In merito alla gestione clienti e ad esclusione del caso 2, occorre segnalare che la definizione degli standard di servizio e delle tariffe è assegnata ad attività dipartimentale, mentre la misurazione dei consumi e l'attività di fatturazione sono diversamente organizzate. In particolare, nei casi 3 e 6 è prevalsa la scelta di decentralizzare la misura dei consumi e di accentrare la fatturazione, mentre nella situazione 4 la misurazione è affidata in *outsourcing*. Nel caso 5 è prevalsa la scelta di esternalizzare le attività di lettura dei contatori e di bollettazione, in quanto ritenuti non critici per la gestione strategica dell'impresa. Invece, nel caso 1 l'implementazione della tecnologia di telelettura dei contatori presenta le seguenti implicazioni: a) la reingegnerizzazione del processo di gestione della clientela, nell'ottica di migliorare il livello delle prestazioni in termini di tempi, costi e affidabilità; b) l'internalizzazione delle attività di lettura contatori e bollettazione, in relazione agli investimenti specifici richiesti. Con riferimento al caso 2 la determinazione del livello del servizio e delle tariffe è affidata, data la loro valenza strategica e politica, agli organi di staff di una SPA – gestore dell'intero Ambito (SPA – gestore d'Ambito), mentre la misurazione dei consumi, la bollettazione e la comunicazione con la clientela sono assegnate a SPA preposte a specifiche funzioni e denominate SPA – funzione d'Ambito.

È da notare che, sebbene in tutte le soluzioni gestionali siano stati individuati punti di contatto con l'utenza mediante attività di front-office, l'erogazione del servizio idrico si caratterizza per un basso numero di interazioni con la clientela (Mele 1993, pp. 263-265) e la comunicazione elettronica si rileva opportuna per la trasmissione della maggior parte delle informazioni routinarie (Arcangeli 2000, p. 111).

Circa la gestione delle reti e degli impianti e lo sviluppo delle infrastrutture, nel caso 2 si prevede l'assegnazione di tale attività ad una SpA – funzione d'Ambito o ad organi di staff della Spa – gestore. Quest'ultima decisione si ricollega al rilievo assunto dalla programmazione per lo sviluppo del servizio. Nei rimanenti ATO emerge l'attribuzione al Dipartimento tecnico delle seguenti funzioni: a) controllo delle acque; c) SIT (Sistema Informativo Territoriale); d) programmazione di nuove opere, gestione degli appalti e direzione lavori. Circa l'attività di progettazione è affidata esternamente

soltanto nel caso 5, mentre nelle rimanenti situazioni è assegnata al Dipartimento tecnico. Le attività di manutenzione straordinaria e di esecuzione dei lavori sono affidate tramite appalto nell'ottica di ridurre i costi di struttura, mentre nei casi 3 e 5 si è valutato rilevante esternalizzare anche la manutenzione ordinaria..

In merito agli altri processi di supporto, si evidenzia che le attività di gestione delle risorse umane, delle risorse finanziarie e del sistema informativo sono normalmente affidate al Dipartimento amministrativo o alle SPA – funzione d'Ambito (caso 2). Infine, l'attività di pianificazione, programmazione e controllo è assegnata agli organi di staff della Direzione Generale o della Spa – gestore d'Ambito (caso 2).

7. Dai processi alla struttura organizzativa

Sulla base delle informazioni raccolte sulla gestione dei processi aziendali, è possibile delineare gli assetti organizzativi previsti per il Gestore d'Ambito e formulare alcune valutazioni circa le scelte compiute in sede di redazione del piano.

Con riferimento all'organizzazione del Gestore unico, ad esclusione del caso 2, negli Ambiti Territoriali esaminati, si è riscontrata la presenza di unità operative, preposte all'erogazione del servizio idrico integrato e di due Dipartimenti funzionali (Dipartimento tecnico, Dipartimento amministrativo). A tale struttura si unisce la Direzione Generale supportata da strutture di staff.

Il modello organizzativo appare di tipo funzionale e si evince il tentativo di sfruttare le economie di scala, di specializzazione e di apprendimento. Esso rappresenta un sistema diffuso nelle imprese di pubblica utilità, quando queste ultime si trovano ad operare in un unico mercato di massa, offrono un unico prodotto all'interno di un ambiente stabile e presentano processi produttivi verticalmente integrati (Arcangeli 2000, p. 83).

Sebbene la struttura funzionale sia fonte di conflitto e di frammentazione delle responsabilità, il presidio dei processi da parte di unità dipartimentali consente di superare in parte l'inconveniente. Emerge, invece, quale principale carenza, tenuto conto del ruolo del Gestore e dell'esigenza di recupero di efficienza nel settore, l'assenza di centri semi-autonomi di profitto, idonei alla misurazione delle prestazioni effettuate.

Negli Ato esaminati il processo di transizione verso il modello organizzativo delineato è stato subordinato all'accordo tra le realtà comunali, nell'ottica di costituire un Gestore unico d'Ambito. Ciò si ricollega al problema che l'affidamento del servizio a favore del Gestore implica la rinuncia al ruolo in precedenza rivestito dagli Enti locali e da eventuali società private in specifici spazi territoriali. Tale processo implica tempi prolungati per la ridefinizione dei ruoli e delle competenze degli attori. Inoltre, in rapporto al dettato della Legge Finanziaria 2001, è stato necessario procedere alla cessione di una quota azionaria a favore del soggetto privato (casi 1 e 6) o programmare la realizzazione di tale fase (casi 3, 4 e 5).

Come si è visto in precedenza, nel caso 2 il Gestore assume una configurazione differente. In particolare, sono presenti tre tipologie aziendali, attorno alle quali la gestione del servizio idrico viene ad articolarsi. Sono distinguibili: a) SPA gestore, fortemente controllata dall'ATO e partecipata eventualmente sia dall'alto da parte degli Enti locali, sia dal basso dalle SPA operative; b) eventuali SPA - funzione, se necessarie per la razionalizzazione dell'offerta di servizi periferici, orientate a svolgere compiti di supporto al sistema; c) SPA operative, anche imprese diversificate sul piano territoriale e settoriale, preposte all'erogazione del servizio in singole aree territoriali dell'Ambito.

Il modello organizzativo consente di realizzare attività di *benchmarking* all'interno dell'ATO tra le SPA operative, colmando l'inconveniente esistente nella struttura funzionale circa la responsabilizzazione dei manager sui risultati conseguiti. La soluzione organizzativa permette anche di salvaguardare le peculiarità caratterizzanti singole gestioni municipali.

Tuttavia, l'assetto del Gestore suscita alcune riflessioni sui seguenti aspetti: a) sull'opportunità di una partecipazione dal basso della SPA - gestore; b) sulla configurazione delle SPA operative in aree territoriali omogenee; c) sull'equilibrata ripartizione delle competenze fra SPA - gestore e SPA - funzione d'Ambito.

In merito al primo aspetto, è opportuno evidenziare che la partecipazione delle SPA - operative potrebbe decurtare la SPA - gestore dell'imparzialità richiesta nella formulazione di giudizi circa le prestazioni realizzate nei singoli distretti, nonché del suo ruolo di coordinamento.

Circa il secondo elemento, occorre progettare le SPA operative in modo da ponderare correttamente i servizi di supporto necessari localmente, allo scopo di evitare sia il

manifestarsi di perdite di efficienza e di efficacia nella fornitura del servizio idrico, dovute a problemi di code nell'impiego di risorse comuni (ad esempio, il ricorso al servizio di manutenzione), sia la creazione di una posizione di vantaggio competitivo, detenuta dalle multiutility adeguatamente configurate sul piano organizzativo. Con riferimento al terzo punto, si manifesta la necessità di un'equilibrata ripartizione tra competenze della SPA - gestore e compiti attribuibili alle SPA - funzioni. In effetti, alla SPA - gestore sono da assegnare le attività rientranti nella sfera dei suoi poteri di indirizzo e di controllo (esemplificando programmazione di nuove opere, monitoraggio delle acque), mentre alle SPA - funzioni devono essere delegate mansioni, in relazione al conseguimento di obiettivi di economicità su scala d'Ambito. In caso contrario, il governo del gruppo potrebbe limitarsi alla detenzione di un portafoglio di attività e alla canalizzazione delle risorse finanziarie.

Il modello organizzativo delineato è oggetto di attuale discussione da parte degli Enti locali costituenti l'Ambito territoriale. Esso è stato sottoposto a revisione in relazione alle innovazioni introdotte dall'art.35 della Legge Finanziaria. In misura particolare, l'intera architettura organizzativa deve essere rivisitata in base alla ricerca di un ruolo nell'attività industriale della Spa - Gestore d'Ambito e alla successiva partecipazione del socio privato nella compagine azionaria.

Diventa, quindi, spontaneo porre l'interrogativo circa l'esistenza di un possibile assetto organizzativo che consenta di conseguire un giusto equilibrio tra qualità del servizio e competizione fra operatori, tra azione di coordinamento e orientamento alla riduzione dei costi.

8. Un possibile assetto organizzativo

Le riflessioni formulate focalizzano l'attenzione sui principali nodi problematici presenti nella progettazione della struttura organizzativa preposta all'offerta integrata del servizio idrico. Si fa riferimento: a) alla funzione di unitarietà di indirizzo e di coordinamento che il Gestore deve svolgere; b) al monitoraggio delle prestazioni e della qualità del servizio offerto; c) al conseguimento di economie di scala e di

esperienza e alla riduzione dei costi indiretti relativi alle gestioni esistenti; d) al ruolo futuro delle aziende esistenti.

La struttura a *corporate* parrebbe presentare alcune caratteristiche favorevoli per superare gli aspetti problematici delineati. In particolare, come indicato da Brunetti (1998), essa si caratterizza non solo come insieme di aree strategiche d'affari, ma anche per la condivisione di risorse e di problemi che la gestione comporta.

La società capogruppo svolge funzioni di presidio, gestione e coordinamento all'interno dell'Ambito Territoriale, nonché offre servizi di supporto a favore delle società partecipate avvalendosi di un'ampia tecnostruttura (figura 1). Più precisamente, tra le strutture di staff è previsto un servizio di studi, pianificazione e controllo diretto a definire gli indirizzi strategici del Gestore, a analizzare e valutare i piani budgetari e le prestazioni aziendali e a controllare gli investimenti. Ciò allo scopo di utilizzare competenze specifiche per soddisfare le finalità assegnate al gruppo e rilevanti per il miglioramento del servizio idrico. A tale unità organizzativa spetta inoltre la definizione della tariffa, in quanto aspetto gestionale rilevante nel comparto idrico. In effetti, il meccanismo di formazione del prezzo è strettamente connesso alla dimensione degli investimenti, dei costi operativi e al controllo sulla dinamica di tali componenti.

Appare, inoltre, opportuno assegnare alla società capogruppo la gestione delle reti e degli impianti, includendo le attività di telemisura, telecontrollo, controllo delle acque e quelle rivolte allo sviluppo dell'infrastruttura (programmazione e direzione dei lavori, gestione degli appalti). Con riferimento alla progettazione ed esecuzione delle opere e all'attività di manutenzione si valuta opportuno l'affidamento in appalto (come nel caso 5) o la costituzione di società di scopo (caso 2). Tra i servizi di supporto è inclusa la gestione centralizzata della liquidità generata dalle imprese del gruppo, la raccolta del capitale, nonché il finanziamento dei progetti di investimento. In merito alla gestione della clientela si condivide la scelta adottata nel caso 5 di esternalizzare la misurazione dei consumi e la bollettazione e si ritiene appropriata la decisione di creare un *call center* (caso 1) anche per monitorare i livelli di soddisfazione della clientela. I rimanenti servizi (figura 1) sono ideati su scala d'Ambito, allo scopo di ridurre i costi indiretti e di fruire di economie di specializzazione (servizi amministrativi, approvvigionamento). In rapporto alla configurazione organizzativa delineata, la società capogruppo svolge funzioni di unitarietà di indirizzo e di coordinamento,

monitoraggio delle prestazioni. Inoltre, tramite la centralizzazione dei servizi, essa consegue possibili economie di scala e riduce i costi indiretti connessi alle attuali gestioni.

L'erogazione del Servizio idrico integrato è assegnata a Spa, operanti in aree territoriali individuate secondo criteri di omogeneità territoriale. Esse nascono per effetto di processi locali di aggregazione rivolti a superare la frammentazione nella fornitura del servizio e sono partecipate dalla società capogruppo. Assicurano una gestione integrata del ciclo idrico tramite le funzioni di approvvigionamento, distribuzione e depurazione delle acque e possono affidare in appalto lo smaltimento dei fanghi (similmente al caso 5). Presentano dimensione minima efficiente attorno ai 150 - 200 mila abitanti, in armonia alle evidenze empiriche emerse dagli studi condotti sul settore idrico, e rappresentano centri semi - autonomi di profitto, rispetto ai quali realizzare attività di *benchmarking* nel contesto territoriale da parte della società capogruppo. La veste giuridica attribuita alle unità operative è indirizzata a favorire il processo di aggregazione all'interno dell'Ambito territoriale, tenuto conto che a livello locale sono normalmente presenti società partecipate da privati, che intendono mantenere la loro presenza nello specifico contesto.

Circa l'assetto proprietario della società capogruppo, il Gestore Unico, seguendo l'impostazione dell'art. 35 commi 3 e 5, nella fase iniziale è partecipato in misura prevalente dagli Enti locali e riceve in affidamento diretto la titolarità del servizio. In sede successiva gli Enti locali riducono la propria quota azionaria di almeno il 40% a favore di un soggetto privato, selezionato tramite gara ad evidenza pubblica.

L'inserimento nella compagine di un privato rappresenta per l'impresa non solo l'opportunità di acquisire specifiche conoscenze tecnologiche e manageriali, dati i requisiti di professionalità ed esperienza normalmente contenuti nei disciplinari di gara, ma anche il presupposto per la creazione di un'azienda più solida sul piano finanziario ed economico. Infatti, il privato avrà specifico interesse alla remunerazione del capitale investito e quindi imporrà vincoli finanziari più stringenti nell'utilizzo delle risorse.

Ne conseguirebbe l'auspicato passaggio da una struttura caratterizzata da un controllo gerarchico ad una orientata ai risultati.

9. Conclusioni

Tramite il presente articolo vengono presentate alcune linee per la progettazione organizzativa del Gestore Unico del Servizio Idrico Integrato, in rapporto al processo di riassetto del comparto. Occorre evidenziare che in Italia non sono stati ancora sviluppati studi organici sulla struttura organizzativa del Gestore.

Nella individuazione di tale assetto si è tenuto conto del rapporto esistente tra struttura organizzativa e caratteristiche del settore, mutuando i risultati acquisiti dagli studi nazionali e internazionali. Si è fatto principalmente riferimento alla problematica della dimensione minima efficiente delle unità operative preposte all'erogazione del servizio, nonché alla tematica dell'integrazione verticale. Si è ritenuto altrettanto rilevante considerare, in rapporto all'esigenza di ricupero di efficienza, il problema della competizione e il ruolo degli assetti proprietari.

Il lavoro si è avvalso dell'esame dei modelli organizzativi contenuti nei Piani d'Ambito attualmente disponibili in Italia, selezionando le proposte relative a sei Ambiti territoriali. Tale indagine, sviluppata alla luce dei modelli della letteratura manageriale, ha consentito di evidenziare gli orientamenti degli operatori, di individuare i limiti delle proposte formulate e di ponderare i problemi concreti affrontati nella progettazione organizzativa nel comparto idrico.

Sulla base degli elementi raccolti è scaturita la proposta di organizzare il Gestore Unico a "corporate", allo scopo di superare le frammentazioni esistenti nell'erogazione del servizio, di realizzare coordinamento e unità di indirizzo, di conseguire economie di scala e di ridurre i costi unitari medi. Pertanto, il modello rappresenta una possibile risposta ai problemi gestionali che interessano attualmente gli operatori.

Tuttavia, appare altrettanto rilevante riconsiderare il modello organizzativo in relazione alla creazione di condizioni di concorrenza tramite l'affidamento del servizio mediante gara.

In tale ottica acquisisce importanza la possibilità di scindere la gestione delle reti e degli impianti rispetto all'erogazione del servizio, valutando i connessi problemi gestionali e di coordinamento. Ciò induce anche a considerare la possibilità di ampliare il campione di osservazione tramite l'esame dei Piani d'Ambito progressivamente approvati dalle Autorità.

Tali elementi potrebbero costituire spunto di riflessione per la formulazione di una proposta organizzativa adeguata, in rapporto alle problematiche di medio – lungo periodo che interessano il servizio idrico.

Riferimenti bibliografici

Admati A., Pfleider P., Zechner J.,
1994 “Large shareholder activism, risk sharing and financial market equilibrium”.
Journal of Political Economy, 102: 1097-1130.

Arcangeli R.
2000 Economia e gestione delle imprese di servizi pubblici 2^a ed. Padova , Cedam.

Archibugi A., Pizzetti B.
2001 “I costi di transizione nella concorrenza per il mercato”. L’Industria, 2 : 339-353.

Bertero E., Rondi L.,
2000 “Financial pressure and the behaviour of public enterprises under soft and hard budget constraints: evidence from Italian panel data”. Journal of Public Economics, 75: 73-98

Brunetti G.
1998, “Le società capogruppo” in Costa G. Nacamulli R.C.D. (a cura di) *Le tipologie societarie in Manuale di Organizzazione Aziendale*, Vol. IV: 209-224. Torino, UTETlibreria.

Campodall'Orto S.
1993 “Servizi idrici” in Fondazione Rosselli (a cura di), *I servizi di pubblica utilità in Italia. Rapporto sullo stato e sulle condizioni di sviluppo*: 178-246. Torino, La Rosa.

Campodall'Orto, S., Gaggianese A.,
1995 “Servizi idrici” in Fondazione Rosselli (a cura di), *I servizi di pubblica utilità in Italia. Rapporto sullo stato e sulle condizioni di sviluppo*. Torino, La Rosa: 173-204.

Cervigni, G., D'Antoni M.
2001 Monopolio naturale, concorrenza, regolamentazione. Bari, Carocci.

Clark, R. M., Stevie R.
1981 “A water supply cost model incorporating spatial variables”. Land Economics, 1: 18-32.

Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche
2001a Primo Rapporto sullo stato di avanzamento della legge 5 gennaio 1994, n.36.
Roma.

2001b Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici (anno 2000). Roma
(www.minambiente.it/wai/cvri/cvri_finalità.asp).

Crain, W. M., Zardkoohi A.

1978 “A test of the property rights theory of the firm: Water Utilities in the United States”. *The Journal of Law and Economics*, October: 395-408.

Davenport T.

1993 *Process innovation: re-engineering work through information technology*. Boston. Harvard Business School Press, MA.

Dunsire, A., Hartley K, Parker D,

1991 “Organizational status and performance: summary of the findings”. *Public Administration*, vol. 69: 21-40.

Fabbri, P., Fraquelli G.

2000 “Cost and structure of technology in the Italian water industry”. *Empirica*, 1: 65-82.

Feigenbaum, S., Teeple R.

1983 “Public versus private delivery: a hedonic approach”. *Review of Economics and Statistics*, 1: 672-678.

Fraquelli, G., Giandrone R.,

2001 “Waste water purification in Italy: costs and structure of the technology”. *Working Paper Ceris-Cnr*, 2, Torino.

Hines L. G.

1969 “The long-run cost function of water production for selected Wisconsin Communities”. *Land Economics*: 133-140.

Huddart S.

1993 “The effect of a large shareholder on corporate value”. *Management Science*, 39: 1407-1421.

Kaplan R.B, Murdock L.

1991 “Core process redesign”. *Mc Kinsey Quarterly*, 2: 27-43.

Kraemer A.

1995 “Privatizzazione e regolamentazione nell’industria dell’acqua”. *Economia delle fonti di Energia e dell’Ambiente*, 2: 55-86.

Massarutto A.

1999 “Servizi Idrici” in Fondazione Rosselli (a cura di) I servizi di pubblica utilità in Italia. Rapporto sullo stato e sulle condizioni di sviluppo. Milano, Guerini: 175-211.

Mele R.

1993 Strategie e politiche di marketing delle imprese di pubblici servizi. Padova, Cedam.

Parker D., Hartley K.

1991 “Do changes in organizational status effect financial performance?”. *Strategic Management Journal*, 12: 631-641.

Petretto A.

2001 “Processi di organizzazione industriale e liberalizzazione dei servizi pubblici locali: problemi e prospettive”. *Working Paper CRS-PROACQUA*, 1/39: 1-19.

Riordan, M.H., Sappington D.E.M.,

1987, “Commitment and Procurement Contracting”. *The Scandinavian Journal of Economics*, 90: 357-372.

Shleifer A., Vishny R.

1986 “Large shareholders and corporate control”. *Journal of Political Economy*, 94: 461-488.

Valdani E.

2000 L'impresa pro-attiva: co-evolvere e competere nell'era dell'immaginazione
Milano , McGraw-Hill.

Tabella 1 - Consistenza tecnica ed economica degli Ambiti (gestioni preesistenti)

	CASO 1	CASO 2	CASO 3	CASO 4	CASO 5	CASO 6
Popolazione servita	250.949	325.000	513.412	713.265	456.581	712.080 ¹
Numero utenze	89.694	55.633	250.000	250.525	n.d.	219.003
Volume fatturato milioni di mc/anno	27	23,3	51,4	52,5	27,8	44,1
Km rete acquedotto	4.340	5.480	3.046	6.469	6.926	1.584
Addetti	182	150	440	899	444	300
Tariffa media (Euro/mc)	1,08	0,81	0,73	1,06	0,96	0,67
Costo medio (Euro/mc)	0,94	0,92	0,70	0,90	1,12	0,74

¹ Il valore è comprensivo della popolazione fluttuante.

Fonte: nostra elaborazione su Piani d'Ambito.

Tabella 2 – Principali processi aziendali

Processi	Attività
Gestione del ciclo idrico integrato	<ol style="list-style-type: none"> 1. Approvvigionamento delle acque; 2. Distribuzione delle acque; 3. Depurazione; 4. Smaltimento dei rifiuti.
Gestione utenza	<ol style="list-style-type: none"> 1. Determinazione del livello del servizio e delle tariffe; 2. Stipulazione dei contratti, rilevazione consumi, fatturazione, incassi e morosità; 3. Comunicazione con il cliente (servizio informativo, gestione reclami, servizi di emergenza).
Gestione reti e impianti	<ol style="list-style-type: none"> 1. Controllo della qualità delle acque; 2. Manutenzione delle reti; 3. Gestione del sistema informativo territoriale (SIT).
Sviluppo infrastruttura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programmazione degli interventi infrastrutturali; 2. Progettazione delle opere; 3. Gestione degli appalti; 4. Esecuzione e direzione lavori.
Altri processi di supporto	<ol style="list-style-type: none"> 1. Attività di pianificazione, programmazione e controllo; 2. Gestione delle risorse umane; 3. Gestione delle risorse finanziarie; 4. Gestione del sistema informativo aziendale.

Tabella 3 – Ambiti territoriali e organizzazione dei processi

Processi	Funzioni e organizzazione territoriale					
	CASO 1	CASO 2	CASO 3	CASO 4	CASO 5	CASO 6
Gestione del ciclo idrico integrato						
	Dipartimento tecnico (quattro centri periferici con struttura integrata)	SPA – operative in aree territoriali omogenee e con struttura integrata	Dipartimento tecnico. (cinque poli operativi con struttura integrata)	Dipartimento tecnico (quattro poli operativi con struttura integrata e <i>outsourcing</i> dello smaltimento rifiuti)	Dipartimento tecnico (cinque poli operativi con struttura integrata e <i>outsourcing</i> dello smaltimento rifiuti)	Dipartimento tecnico (cinque poli operativi con struttura integrata)
Gestione clienti						
Definizione del livello del servizio e delle tariffe	Dipartimento amministrativo	Staff della SPA gestore d'Ambito	Dipartimento amministrativo	Dipartimento amministrativo	Dipartimento amministrativo	Dipartimento amministrativo
Misurazione dei consumi	Dipartimento amministrativo (sviluppo di un sistema di telelettura)	SPA funzione d'Ambito	Dipartimento amministrativo (sviluppo di poli decentrati)	<i>Outsourcing</i>	<i>Outsourcing</i> nei comuni ad alta densità	Dipartimento amministrativo (sviluppo di poli decentrati)
Bollettazione	Dipartimento amministrativo	SPA funzione d'Ambito	Dipartimento amministrativo	Dipartimento amministrativo	Parziale <i>outsourcing</i>	Dipartimento amministrativo
Comunicazione con la clientela	Dipartimento amministrativo (sviluppo di un sistema di <i>call - center</i>)	SPA funzione d'Ambito	Dipartimento amministrativo (cinque punti di contatto con la clientela)	Dipartimento amministrativo (nove punti di contatto con la clientela)	Dipartimento amministrativo (uno sportello per informazioni tecniche e amministrative)	Dipartimento amministrativo (uno sportello per ogni comune con almeno 20.000 abitanti)
Gestione reti e impianti						
Controllo delle acque	Dipartimento tecnico	SPA funzione d'Ambito o Staff della SPA gestore d'Ambito	Dipartimento tecnico	Dipartimento tecnico	Dipartimento tecnico	Dipartimento tecnico
Manutenzione reti	<i>Outsourcing</i> delle attività straordinarie	SPA funzione d'Ambito o Staff della SPA gestore d'Ambito	<i>Outsourcing</i> delle attività straordinarie	<i>Outsourcing</i>	<i>Outsourcing</i>	<i>Outsourcing</i> delle attività straordinarie
Sistema Informativo Territoriale (SIT)	Dipartimento tecnico	SPA funzione d'Ambito o Staff della SPA gestore d'Ambito	Dipartimento tecnico	Dipartimento tecnico	Dipartimento tecnico	Dipartimento tecnico

Segue Tabella 3 - Ambiti territoriali e organizzazione dei processi

Sviluppo infrastruttura						
Programmazione	Dipartimento tecnico	SPA funzione d'Ambito o Staff della SPA gestore d'Ambito	Dipartimento tecnico	Dipartimento tecnico	Dipartimento tecnico	Dipartimento tecnico
Progettazione	Dipartimento tecnico	SPA funzione d'Ambito o Staff della SPA gestore d'Ambito	Dipartimento tecnico	Dipartimento tecnico	<i>Outsourcing</i>	Dipartimento tecnico
Esecuzione dei lavori	<i>Outsourcing</i>	SPA funzione d'Ambito o Staff della SPA gestore d'Ambito	<i>Outsourcing</i>	<i>Outsourcing</i>	<i>Outsourcing</i>	<i>Outsourcing</i>
Gestione appalti e direzione lavori	Dipartimento tecnico	SPA funzione d'Ambito o Staff della SPA gestore d'Ambito	Dipartimento tecnico	Dipartimento tecnico	Dipartimento tecnico	Dipartimento tecnico
Altri processi di supporto						
	Dipartimento amministrativo o Staff della Direzione Generale	SPA funzione d'Ambito o Staff della SPA gestore d'Ambito	Dipartimento amministrativo o Staff della Direzione Generale	Dipartimento amministrativo o Staff della Direzione Generale	Dipartimento amministrativo o Staff della Direzione Generale	Dipartimento amministrativo o Staff della Direzione Generale

Fonte : nostra elaborazione su Piani d'Ambito.

Figura 1 – Assetto organizzativo del Gestore Unico

