

I servizi pubblici locali in una prospettiva europea. Il mutamento della tipologia gestionale dei servizi funebri.

di Barbara Antonioli (*)

La trasformazione delle aziende pubbliche locali in chiave imprenditoriale costituisce un passaggio obbligato in una prospettiva di sempre crescente internazionalizzazione dei mercati. Allo scopo di meglio comprendere la reale portata della legge 142/90 è necessario premettere come le imprese pubbliche siano state spesso considerate un ottimo strumento mediante il quale realizzare obiettivi non finanziari, quali investimenti in aree depresse, tutela degli interessi nazionali in settori strategici del Paese, somministrazione alla cittadinanza di beni e servizi la cui produzione è considerata poco remunerativa (e conseguentemente poco conveniente) dagli imprenditori privati, erogazione di forme sommerse di sussidi mediante la determinazione di tariffe poco aderenti alla struttura dei costi. Proprio la volontà di realizzare un pattern di obiettivi spesso mutuamente escludentesi ha costituito e costituisce tuttora sicuramente una delle principali cause di inefficienza delle imprese pubbliche.

Il mutamento della tipologia gestionale, auspicato con il varo della legge sul riordino delle autonomie locali e successive modifiche, dovrebbe consentire il superamento di tali problematiche, imponendo la necessaria chiarificazione (ed eventuale ridefinizione) degli obiettivi di base.

L'adozione di nuovi criteri gestionali non implica, comunque, la necessaria rinuncia da parte dell'Ente Locale alla loro funzione obiettivo tipica (massimizzazione del benessere sociale dell'utenza territoriale di riferimento); essi puntano invece alla realizzazione di un equilibrio di relazioni duraturo basato sul contemporaneo soddisfacimento sia delle esigenze dell'Ente sia di quelle del gestore del servizio. In particolare, la funzione obiettivo deve essere depurata da tutti quei fattori che possono generare delle distorsioni quali, ad esempio, eliminazione delle inefficienze interne (o x-inefficiences) e delle internalità⁽¹⁾ negative.

Allo stesso tempo, effetti positivi dovrebbero derivare dal superamento della farraginosità degli iter burocratici, dallo snellimento delle procedure decisionali, dalla composizione degli interessi e, in un'ottica di mutamento delle rilevazioni contabili degli Enti Locali, dalla corretta valutazione della profittabilità meno della gestione.

La legge 142/90, e successive modifiche, oltre a dettare la prima disciplina organica dell'ordinamento delle autonomie locali prevede, agli artt. 22 e 23. La riorganizzazione delle forme di gestione dei servizi pubblici locali.

In particolare, le nuove modalità per l'esercizio dell'attività di erogazione dei servizi pubblici sono:

- Azienda speciale
- Istituzione
- Società per azioni (originariamente a prevalente capitale pubblico locale, attualmente, con l'art. 12 della L. 482/92, anche a capitale locale minoritario)
- Consorzio
- Concessione a terzi

L'esternalizzazione dell'offerta dei servizi trae la sua ratio dalla convinzione che le funzioni peculiari dell'Ente Locale (indirizzo strategico, programmazione e controllo) possono essere svolte al meglio solo attraverso la delega a soggetti maggiormente idonei delle funzioni di gestione diretta dei servizi. In concreto, l'obiettivo fondamentale che si intende perseguire è quello volto ad associare all'ineludibile programmazione di controlli pubblici i criteri aziendali di gestione, finalizzati ad ottimizzare le risorse garantendo livelli di servizio soddisfacenti per l'utente.

Il processo di negoziazione tra Ente Locale e gestore trova il suo momento di sintesi nella valorizzazione del processo di negoziazione che porta alla definizione dei documenti previsti dalla legislazione vigente: contratto di servizio, piano programma e bilancio. In particolare, il contratto di servizio disciplina ex ante i rapporti intercorrenti tra i soggetti contraenti. Esso è il risultato di

⁽¹⁾ Le internalità negative si verificano quando gli obiettivi del *management* divergono da quelli dell'impresa.

una negoziazione nella quale l'Ente interpreta le esigenze che gli provengono dai cittadini per proporre la configurazione – qualitativa e quantitativa- desiderata del servizio e l'azienda fornisce le informazioni relative alle possibilità tecniche ed ai costi delle varie alternative.

La sempre maggiore attenzione alla qualità del servizio e al controllo di gestione economica dello stesso produrrà una selezione naturale che, in funzione della vocazione imprenditoriale di ogni E.L. (quindi del grado di rischio che si vorrà accettare) tenderà a spostare verso l'esterno la produzione del servizio.

Dopo questa debita premessa, è possibile focalizzare la nostra attenzione sul processo di trasformazione delle forma di gestione dei servizi funerari.

Il mutamento della struttura dell'offerta risponde alla precisa finalità di coniugare in miglioramento del livello di economicità del servizio col perseguimento di obiettivi di carattere istituzionale, connessi all'espletamento di servizi quali, ad esempio, il servizio necroscopico ed il servizio di raccolta salme sulla pubblica via.

È opportuno precisare che tali funzioni, pur non avendo intrinseca natura privatistica, sono comunque privatizzabili e possono essere affidate in gestione ad operatori esterni alla burocrazia comunale.

Il processo di adeguamento alla L. 142/90 ha coinvolto diversi comuni, tra i quali spiccano, per l'importanza ricoperta in termini dimensionali, Roma ⁽²⁾, Torino, Genova, Venezia ⁽³⁾ e Bologna. La tipologia gestionale privilegiata nella maggior parte dei casi è l'Azienda Speciale, probabilmente in virtù del connotato di strumentalità (nei confronti dell'Ente Locale) che la caratterizza.

Nella maggior parte dei casi, non si pensa alla costituzione di una azienda speciale ad hoc ma si provvede ad accorpate il servizio funebre in aziende preesistenti, le quali divengono aziende multiservizi. Tale scelta appare in linea con le tendenze più recenti che enfatizzano il conseguimento di *economies of scope* (economie di scopo), in grado di determinare nuove sinergie strategiche fra settori diversi e mercati diversi.

La S.p.A. e la forma consortile hanno trovato, perlomeno fino ad oggi, scarsa applicazione. Il ricorso a tali tipologie gestionali appare particolarmente adatto sia qualora i comuni dell'Hinterland siano particolarmente efficienti ed esercitino un forte potere attrattivo, sia qualora vi siano concrete possibilità di espansione del servizio nell'area metropolitana.

Il processo di aziendalizzazione che investe il comparto dei servizi funebri costituisce, nella quasi totalità dei casi, la risposta alle ormai croniche perdite accumulate dagli stessi.

In una tale prospettiva, risulta ampiamente giustificato come, parallelamente al mutamento della tipologia gestionale corrisponda, nella quasi totalità dei casi, la ridefinizione della dinamica tariffaria.

Il risanamento delle imprese neoprivatizzate passi attraverso l'inderogabile ridefinizione delle tariffe dei beni e servizi erogati alla cittadinanza. La evidente lontananza di queste dai costi marginali (spesso la fissazione delle stesse avviene a livelli talmente bassi da essere intesa come sussidio occulto erogato alla cittadinanza) oltre ad essere una indubbia fonte di inefficienza (l'Ente Locale è costretto ad addossarsi gli oneri derivanti dal prezzo politico) può condurre, nel lungo periodo, alla sottocapitalizzazione delle imprese.

Dato che la futura profittabilità delle imprese dipende in maniera cruciale dalla politica tariffaria adottata, appare quantomeno opportuna l'adozione di una precisa linea politica finalizzata all'innalzamento delle tariffe; in tal modo è possibile registrare un aumento dell'aumento dell'aliquota di copertura dei costi. Non solo: incrementando sensibilmente la quota di contribuzione a carico di ciascun individuo è altresì possibile evitare l'assottigliamento del patrimonio delle imprese e ridurre le perdite di bilancio dell'Ente Locale, gli sprechi di risorse scarse e le distorsioni dei costi spesso associate alla definizione di prezzi "artificiali".

Nel complesso, il progressivo adeguamento alla legge 142/90 e successive modifiche, ormai inesorabilmente avviato, pare essere la via giusta per risanare i servizi funebri, improntando la gestione a nuovi canoni di economicità senza rinunciare, al contempo, al conseguimento di obiettivi di carattere socio-istituzionale.

(*) Dottoranda in Economia ed Istituzioni, Università degli Studi di Bologna

⁽²⁾ Accorpamento in AMA dall'1.10.98

⁽³⁾ Accorpamento in AMAV dall'1.6.97