Performance delle moderne imprese a controllo pubblico.

Identificazione dei fattori organizzativo-gestionali determinanti per il successo economico e competitivo.

Studente/e

Federico Caspani

Corso di laurea

Economia aziendale

Tipo di documento

Tesi di Bachelor

Fonte: (Tismark Consulting).

Luogo e data di consegna

Manno, 16 settembre 2019.

STUDENTSUPSI

Titolo: **Performance delle moderne imprese a controllo pubblico.**
Identificazione dei fattori organizzativo-gestionali determinanti per il successo economico e competitivo.

Autore: Federico Caspani
Relatore: Barbara Antonioli-Mantegazzini

Tesi di Bachelor in Economia aziendale
Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana
Dipartimento economia aziendale, sanità e sociale

Manno, 16 settembre 2019

“L’autore è l’unico responsabile di quanto contenuto nel lavoro”

STUDENTSUPSI

“A chi mi ha mostrato gli sforzi di una vita intera,

a chi mi ha dato l’esempio semplicemente vivendo”

STUDENTSUPSI

Abstract

I cambiamenti in atto nel settore pubblico, sia a livello comunitario che di singola amministrazione nazionale o locale, hanno fatto emergere delle nuove opportunità ma anche delle nuove problematiche da affrontare, sia in termini di modelli gestionali che di orientamenti strategici delle imprese pubbliche (Martinez & Mercurio, 2009, p. 9).

In particolare, le imprese pubbliche moderne necessiterebbero di una gestione manageriale (Cassese, 1992, p. 237) e di un maggiore orientamento strategico al risultato, in modo da favorire l'ottenimento di una migliore performance economica aumentando allo stesso tempo il livello qualitativo del bene/servizio pubblico offerto alla collettività. La risposta più frequente a tali problematiche e necessità emergenti risiede nell'implementazione dei principi del New Public Management (NPM) nelle imprese a controllo pubblico: tali principi considerano gli strumenti e le tecniche del Management privato quali soluzioni volte ad assicurare efficacia ed efficienza nella fornitura di beni e servizi pubblici (Osborne, 2010, p. 2)

Lo scopo del presente documento di Tesi è dunque quello di individuare, tramite una revisione della letteratura più rilevante, gli elementi organizzativo-gestionali indispensabili all'ottenimento di successo economico, e parallelamente qualitativo della propria offerta, da parte delle imprese pubbliche. L'implementazione concreta di tali principi verrà successivamente ricercata nella struttura organizzativa e nell'assetto manageriale di due imprese a controllo pubblico di notevoli dimensioni, la "A2A Energia S.p.A." (A2A) e l'"Azienda Municipale Ambiente Roma S.p.A." (AMA), le quali presentano profonde differenze sia in termini di performance reddituale generata che di livello qualitativo dei servizi offerto alla collettività di riferimento. Si cercherà quindi di confermare, tramite accurate analisi ed argomentazioni, come determinati elementi e caratteristiche siano imprescindibili all'ottenimento del successo aziendale per un'impresa pubblica, rendendola quindi pienamente competitiva rispetto alle concorrenti private pur non rinunciando alle finalità sociali intrinseche alla natura pubblica della stessa.

STUDENTSUPSI

Indice

1.1. Contesto svolgimento Tesi 1

1.2. Le imprese pubbliche: definizione e finalità 1

1.3. Problematica di partenza 2

1.4. Scopo della Tesi 3

1.5. Metodo e struttura del documento 3

2. Parte I: Analisi Teorica 5

2.1. Le imprese pubbliche dal XIX secolo ad oggi 6

Istituzione e diffusione iniziale (1830-1939) 6

La Nazionalizzazione delle industrie (1940-1979) 7

Il fenomeno delle Privatizzazioni (1980-2000) 7

Le imprese pubbliche oggi 9

La parallela evoluzione della Governance Pubblica 10

2.2. Il passato: la (Old) Public Administration 11

2.3. Il presente: il New Public Management 13

Top Management/Management Strategico 16

Middle Management/Management Intermedio 17

First-Line Management/Management Operativo 18

Personale Operativo/Dipendenti pubblici 19

Controllo Output ed Efficienza Interna 21

Mercato, Concorrenza e Clientela 24

Partnership Pubblico-Privato 28

3. Parte II: Case Studies 32

3.1. A2A S.p.A. 33

STUDENTSUPSI

Caratteristiche principali dell'impresa 33

Analisi della struttura organizzativa 36

Analisi del Modello di Governance e del Top Management 38

Analisi dell'approccio all'ambiente esterno 39

3.2. Azienda Municipale Ambiente Roma S.p.A. 43

Caratteristiche principali dell'impresa 43

Analisi della struttura organizzativa 47

Analisi del Modello di Governance e del Top Management 49

Analisi dell'approccio all'ambiente esterno 51

4. Conclusioni 54

5. Bibliografia 58

STUDENTSUPSI

Indice delle Figure

Figura 1: Ricavi totali derivanti da Privatizzazioni, in miliardi di USD, 1990-2003. 8

Figura 2: Capitalizzazione totale delle imprese pubbliche in % rispetto al PIL nazionale - confronto fra alcuni Paesi UE, 2016. 9

Figura 3: I principi fondamentali del NPM. 14

Figura 4: Orientamento all'efficienza ed al monitoraggio dell'output. 23

Figura 5: "Market Orientation" nelle imprese pubbliche. 27

Figura 6: Logo Gruppo A2A S.p.A. 33

Figura 7: Struttura proprietaria Gruppo A2A. 34

Figura 8: Risultato Netto Gruppo A2A 2009-2018, in migliaia di USD. 35

Figura 9: Investimenti Netti annui Gruppo A2A, 2014-2018, in milioni di Euro. 35

Figura 10: Ricavi totali annui per BU, in milioni di Euro, confronto 2017-2018. 36

Figura 11: Logo AMA S.p.A. 43

Figura 12: Risultato Netto AMA 2007-2016, in migliaia di USD. 44

Figura 13: Estratto del Bilancio AMA 2016, in Euro. 45

Figura 14: Organigramma parziale AMA, aggiornato a gennaio 2019. 48

Figura 15: Effetti dell'applicazione dei principi del NPM - Collaboratori. 54

Figura 16: Effetti dell'applicazione dei principi del NPM – Ambiente esterno. 55

Figura 17: Caratteristiche principali di A2A e di AMA, confronto. 57

STUDENTSUPSI

Introduzione

1.1. Contesto svolgimento Tesi

Il presente documento di Tesi viene redatto quale elaborato conclusivo del piano di studi triennale, finalizzato all'ottenimento del Bachelor in Economia Aziendale presso il Dipartimento di Economia Aziendale, Sanità e Sociale (DEASS) della Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana (SUPSI), con sede a Manno nel Canton Ticino (Svizzera). La tematica è stata liberamente scelta dallo studente (nel Documento spesso definito "autore"), e l'ispirazione relativa alla scelta di una macro-tematica sulla quale basare la ricerca di informazioni e la successiva analisi delle stesse deriva dal particolare interesse suscitato dal tema del settore economico pubblico e degli attori in esso coinvolti. Tale interesse verso la tematica in questione, relativamente alla quale l'autore possedeva scarse conoscenze fino a quel momento, è stato constatato tramite la partecipazione al modulo "Principi e casi di economia pubblica" nel corso del V semestre di formazione. La docente responsabile del modulo è la Professoressa Barbara Antonioli Mantegazzini, la quale ha anche cordialmente accettato il ruolo di Relatrice ed ha supportato l'autore nelle fasi preliminari finalizzate alla definizione di una chiara e concisa domanda di ricerca e dei relativi obiettivi specifici.

1.2. Le imprese pubbliche: definizione e finalità

Al fine di effettuare una prima contestualizzazione del tema, appare evidente la necessità di fornire un'adeguata definizione dell'impresa pubblica, in modo da poter delimitare in modo appropriato le caratteristiche delle imprese che verranno considerate quale oggetto del presente Documento di Tesi. Le imprese pubbliche, definite in inglese "Public Enterprises" o più raramente "State Companies", vengono identificate quali organizzazioni di diritto privato ed istituite in base al classico diritto societario, nelle quali tuttavia lo Stato oppure un ente locale possiede una partecipazione al capitale, la quale non deve essere necessariamente totalitaria. La percentuale minima, rapportata al capitale totale dell'impresa, necessaria a conferire un sufficiente livello di controllo pubblico non è definita in maniera univoca, ma bensì differisce tra i diversi Paesi; la Commissione Europea, ad esempio, riconosce quali imprese pubbliche quelle controllate per più del 50% dal settore pubblico (Bös, 1989, p. 21-22). Nel presente Documento verrà deliberatamente tralasciata la specifica sfera del settore pubblico il cui output non viene destinato alla vendita al consumatore finale, ma bensì riservato ad altre organizzazioni pubbliche.

STUDENTSUPSI

Le imprese pubbliche che saranno oggetto di Case Study, ovvero A2A ed AMA, vengono classificate in una sottocategoria delle imprese pubbliche, quella delle imprese di servizi di pubblica utilità (in inglese “Public Utilities”), le quali costituiscono attualmente un concetto decisamente diffuso pur non essendo presente una definizione universalmente condivisa del concetto di “servizi di pubblica utilità”; è tuttavia possibile individuare una definizione storicamente diffusa, la quale vede tale settore occuparsi di beni materiali ed immateriali che la Pubblica Amministrazione riconosce di pubblica utilità, ed in quanto tali ne assicura la produzione, la distribuzione e la vendita in modo tale da garantirne un uso libero e privo di qualsiasi restrizione o discriminazione nei confronti della collettività (Mele, 2003).

1.3. Problematica di partenza

La seconda metà degli anni Ottanta ed i primi anni Novanta vennero caratterizzati da un clima politico contrario all’intervento pubblico nell’economia e favorevole alle naturali dinamiche del mercato, ideologia diffusa sia a livello nazionale che comunitario. Pertanto, unitamente alle Privatizzazioni delle imprese pubbliche, consistenti nella vendita di rilevanti quote societarie ai privati, nel corso dell’ultimo decennio del Novecento si diffuse ampiamente la convinzione che le imprese pubbliche fossero per loro natura economicamente inefficienti, e che la copertura dei periodici disavanzi costituisse un peso notevole a carico delle finanze pubbliche. Le cause di tale inefficienza sarebbero+ da ricercarsi nella difficoltà, da parte delle imprese pubbliche, di riconciliare le finalità politiche, sociali ed ideologiche con l’efficienza dal punto di vista economico (Anjali, 1993, p. 1)

(Cassese, 1992, p. 237) indica come già in quel periodo una rilevante quota delle imprese pubbliche fossero organizzate secondo la natura giuridica della società per azioni, la forma societaria prevalente in quelle imprese pubbliche che sono state oggetto di Privatizzazione, dove lo Stato oppure un ente pubblico detiene una partecipazione azionaria di controllo. In questo tipo di impresa pubblica, quindi, risulta anche necessario tutelare l’interesse della quota di azionisti privati, rendendo a sua volta necessaria l’adozione di una gestione manageriale capace di indirizzare l’operato dell’impresa in modo da ottenere periodici risultati economici positivi, da distribuire quale forma di ricompensa per gli azionisti stessi.

La conseguenza di tali fenomeni e convinzioni diffuse si tradusse in una revisione radicale del concetto stesso di impresa pubblica: tale processo di riforma si avvalse di diversi strumenti, dalla modifica della legislazione inerente all’operato delle imprese pubbliche, alla sottoscrizione di contratti di performance ed all’affidamento della guida strategica di tali imprese al Management privato (Anjali, 1993, p. 2). L’insieme delle tecniche e degli strumenti Manageriali privati volti all’ottenimento di performance ottimali da parte delle imprese pubbliche è stato quindi a lungo oggetto di analisi da parte degli esperti di Management, le cui pubblicazioni hanno comportato la nascita del concetto di New Public Management, il quale si presenta in continua evoluzione.

STUDENTSUPSI

1.4. Scopo della Tesi

Il contesto politico ed economico moderno, profondamente mutato rispetto a quello esistente nel periodo storico soggetto a marcata propensione verso la costituzione di imprese pubbliche, richiede quindi alle imprese pubbliche stesse un notevole impegno volto al miglioramento continuo della propria performance, approccio che si traduce concretamente nella necessità di ottimizzare i risultati sul piano economico, così come su quello qualitativo e conseguentemente competitivo.

La tendenza migliorativa in atto nel settore pubblico è stata già oggetto di dibattiti e di approfondite analisi, che hanno consentito ai principali autori del tema di sintetizzare i principi e gli strumenti individuati, raggruppando tale approccio strategico con il concetto del NPM. Essendo tuttavia tali principi e linee guida prettamente di carattere teorico, si rende necessario indagare l'effettiva e concreta influenza esercitata degli elementi individuati dalla letteratura in uno scenario reale ed attuale.

Lo scopo del presente documento di Tesi è quindi quello di individuare primariamente gli elementi e le caratteristiche organizzativo-gestionali ritenute dagli esperti del tema come indispensabili al successo dell'impresa pubblica moderna, effettuando in particolare una revisione delle pubblicazioni degli autori maggiormente accreditati. In secondo luogo verrà poi analizzata la struttura organizzativa e l'assetto di conduzione di due grosse imprese a controllo pubblico, più specificamente Public Utilities: la "A2A Energia S.p.A.", società di capitali le cui quote sono detenute nella misura del 25 % ciascuno dal Comune di Brescia e dal Comune di Milano, mentre per la restante parte da azionisti privati, e l' "Azienda Municipale Ambiente S.p.A.", anch'essa società di capitali ed interamente detenuta dal Comune di Roma Capitale (socio unico).

L'obiettivo ultimo risiede quindi nel delineare la realistica influenza esercitata da determinati elementi e caratteristiche proprie del NPM sulla performance globale ottenuta dalle imprese pubbliche, definite secondo l'approccio moderno e concretamente inserite in scenari operativi e competitivi reali.

1.5. Metodo e struttura del documento

Come precedentemente accennato, il presente documento verrà quindi suddiviso in due macro parti: la prima di natura prettamente teorica, volta a descrivere in primo luogo l'evoluzione delle imprese pubbliche e della Public Governance, arrivando poi ad effettuare un'analisi completa del tema del NPM; tale analisi desk di dati secondari verrà effettuata basandosi sulle pubblicazioni degli autori precedentemente individuati quali autorevoli, pubblicazioni che corrispondono principalmente ad articoli scientifici contenuti in riviste specializzate, papers di conferenze incentrate sul tema, interi libri o specifici capitoli degli stessi; la reperibilità di questa tipologia di informazioni è stata preventivamente verificata, ed

STUDENTSUPSI

è risultato evidente come il motore di ricerca “Google Scholar” e le banche dati specifiche (EBSCO, Orbis, statistiche OCSE) offrano un idoneo strumento nella ricerca degli stessi.

La seconda parte assumerà la forma di Case Studies, siccome verranno analizzate specificatamente due imprese a controllo pubblico, la A2A e l’AMA, di cui verrà indagata la struttura organizzativa, l’assetto Manageriale e le caratteristiche rilevanti della conduzione delle stesse. I risultati di questa analisi, e quindi le caratteristiche organizzativo-gestionali proprie di ciascuna delle due imprese, saranno quindi comparati con quanto emerso dalla precedente ricerca teorica, in modo da poter individuare l’eventuale applicazione concreta dei principi del NPM in tali realtà aziendali. Sorgerà quindi la necessità di reperire informazioni in merito alla performance generata da tali imprese, sia sul piano economico-finanziario (ultimi risultati di esercizio conseguiti, struttura finanziaria, eventuale necessità di ripetute sovvenzioni pubbliche) ma anche legate ad aspetti competitivi ed inerenti alla soddisfazione della clientela. La fonte primaria di tali informazioni è costituita dai siti Web delle due aziende, i quali si presentano decisamente completi ed accessibili, mentre in secondo luogo saranno consultate le banche dati il cui accesso è garantito, come nel caso di Orbis, così come le pubblicazioni da parte della stampa italiana accreditata; nel caso fossero necessarie informazioni molto specifiche e non reperibili autonomamente, non è escluso un eventuale contatto diretto con le imprese oggetto di analisi.

STUDENTSUPSI

2. Parte I: Analisi Teorica

"State-owned enterprises have long stirred up intense debates and political struggles throughout the world" (Toninelli, 2000, p. 9)

Tale citazione, ad opera di un accreditato docente universitario ed autore italiano, sottolinea come da decenni le imprese pubbliche costituiscano un paradigma oggetto di discussione e globalmente diffuso, e l'eventualità che la comunità scientifica si occupi dello studio dei problemi legati al settore pubblico e ai pubblici servizi comporta numerosi vantaggi, in particolare derivanti dalla capacità degli studiosi di Management di mettere a confronto innumerevoli politiche e strumenti di implementazione con le relative performance ottenute (D'Aunno, 2005).

Il marcato interesse pluriennale verso la tematica delle imprese pubbliche, e più specificamente della Public Governance, può essere giustificato solamente in parte dall'importanza economica che il settore pubblico assume nelle economie occidentali (Pettigrew, 2005): risulta infatti necessario considerare anche la primaria importanza delle imprese pubbliche, e più genericamente del settore pubblico, relativamente al contesto sociale, politico ed istituzionale di un Paese. (Cassese, 1992, p. 236-237) fu in grado di fornire una elencazione completa ma concisa delle motivazioni, prettamente di natura sociale ed istituzionale, giustificanti l'esistenza delle imprese pubbliche: una prima motivazione riguarda la necessità di sottrarre al controllo dei privati delle risorse naturali strategiche, istituendone quindi monopoli pubblici. Altra motivazione riguarda invece l'esigenza di controllare determinati settori strategici, tramite la creazione di imprese pubbliche effettivamente operanti nel settore stesso oppure finalizzate a supportare le iniziative private, specialmente in tempi di crisi.

Per quanto riguarda invece l'aspetto relativo alla volontà di garantire l'accesso a tutti i ceti sociali per quanto riguarda quei servizi riconosciuti come indispensabili, è possibile effettuare un collegamento con la definizione stessa delle "Public Utilities": le imprese pubbliche attive nella fornitura di servizi di pubblica utilità hanno infatti come finalità principale quella di garantire a tutti l'accesso a quei servizi considerati come essenziali a garantire perlomeno un regime di vita minimo, definendo quindi un prezzo nettamente inferiore a quello che verrebbe applicato da eventuali fornitori privati. Altra finalità di carattere sociale, giustificante l'esistenza delle imprese pubbliche, riguarda gli sforzi istituzionali volti a diminuire la disoccupazione, mediante la creazione deliberata di posti di lavoro. Considerando tali finalità, l'impresa pubblica potrebbe essere considerata quale "ammortizzatore sociale", il cui effetto positivo non si limita ai lavoratori strettamente collegati ad essa (dipendenti), ma si estende all'intero sistema economico nel quale l'impresa stessa opera (in particolare ai fornitori ed alla comunità locale).

STUDENTSUPSI

Va tuttavia sottolineato come le motivazioni sopraindicate, pur indiscutibilmente valide che siano, siano da considerare unicamente come la concretizzazione di un ulteriore tipologia di motivazioni, caratterizzate da una visione più ampia ed ideologica del ruolo dell'economia. In una prospettiva storica di lungo periodo, basata già sull'analisi delle primissime forme di controllo pubblico all'inizio del XIX secolo, è possibile affermare che le imprese pubbliche non costituiscano solamente lo strumento necessario a limitare gli effetti negativi dei monopoli, correggere i fallimenti di mercato e generare posti di lavoro in tempi di crisi. In tale prospettiva storica l'impresa pubblica deve invece essere vista come uno strumento di promozione dell'unificazione sociale e politica, uno strumento strategico utile in determinati contesti a favorire la crescita economica e relativamente al quale le pressioni sociali e le politiche regolatorie esercitano un ruolo relativamente marginale ed occasionale (Millward, 2011, p. 377)

2.1. Le imprese pubbliche dal XIX secolo ad oggi

Come già parzialmente accennato nel capitolo precedente, il fattore storico riveste un ruolo primario nell'analisi delle dinamiche del settore pubblico, ed in particolare la mutevolezza del contesto economico-sociale-istituzionale ha comportato una continua evoluzione del concetto di Public Governance, annessi strumenti e tecniche concrete. Indipendentemente dalla natura proprietaria pubblica o privata, l'impresa deve infatti essere considerata quale attore di un sistema di riferimento, verso il quale avviene uno scambio reciproco e continuo di informazioni e risorse; il sistema, inteso sia come contesto macro-economico che operativo, assume quindi una fondamentale importanza per l'impresa stessa, la quale si deve adattare alle caratteristiche ed ai mutamenti in atto (Cafferata, 2005, p. 1-2). Ne deriva pertanto la necessità di dedicare un capitolo alla descrizione dell'evoluzione storica del settore pubblico, soffermandosi in particolare sul periodo di considerevoli cambiamenti a cavallo tra la fine del Novecento ed i primi anni Duemila, cambiamenti che hanno comportato altresì una profonda revisione dell'approccio alla Public Governance.

Istituzione e diffusione iniziale (1830-1939)

I presupposti e le motivazioni che hanno comportato la nascita delle imprese pubbliche sono differenti tra gli Stati stessi, e difficilmente è possibile reperire letteratura riguardante l'evoluzione storica del settore pubblico indipendentemente da uno Stato di riferimento (Millward, 2011, p. 377) Pur non potendo identificare un periodo puntuale quale principio di proliferazione delle imprese pubbliche, è possibile evidenziare come il periodo compreso tra il 1830 ed il 1939 sia stato caratterizzato da una marcata propensione alla costituzione delle stesse. Le motivazioni di tale propensione, decisamente più energica in Europa mentre più flebile negli Stati Uniti, sono da ricercarsi nei fattori geopolitici e nella diffusa volontà interna agli Stati di consolidare l'unificazione nazionale raggiunta (Millward, 2011, p. 377).

STUDENTSUPSI

La Nazionalizzazione delle industrie (1940-1979)

Durante gli Anni Quaranta, si assistette ad un massiccio intervento statale nell'economia, essendo inizialmente necessaria una completa conversione dell'industria manifatturiera, finalizzata ad accelerare la produzione bellica dei Paesi attivi nella Seconda Guerra Mondiale, con la conseguente necessità di un'ulteriore riconversione a conflitto terminato. L'impatto dei danni derivanti dalla Seconda Guerra Mondiale fu devastante per l'economia dei Paesi europei coinvolti, ed in parte anche per gli Stati Uniti (Crafts & Toniolo, 1996, p. 3). Dal periodo della ricostruzione post-bellica e fino all'inizio degli Anni 70, nell'Europa Occidentale le imprese pubbliche si occupavano principalmente della fornitura di servizi pubblici, in particolare i trasporti, l'elettricità, il servizio telefonico e la fornitura di gas naturale. Altre forme di imprese pubbliche erano invece finalizzate ad assicurare il controllo dei monopoli di Stato, come nel caso di alcolici e tabacchi, i quali erano in grado di generare consistenti entrate pubbliche. (Monsen & Walters, 1981, p. 62).

Negli Anni Settanta, nei Paesi europei non sottoposti al sistema socialista, si assistette ad una massiccia campagna di Nazionalizzazione delle industrie. L'influenza dello Stato si espanse rapidamente in moltissimi settori industriali: quello petrolifero, siderurgico, dl trasporto aereo, l'estrazione mineraria e le telecomunicazioni costituiscono alcuni esempi. Ciò comportò, in quel decennio, la presenza di rilevanti quote statali in 19 delle 50 più grandi imprese europee, e gli investimenti dello Stato ammontavano ad oltre la metà degli investimenti totali in determinate realtà nazionali. (Monsen & Walters, 1981, p. 71). Queste nuove realtà pubbliche comportarono inevitabilmente dei grossi cambiamenti nella struttura ad economia mista tipica dell'Europa Occidentale, evidenziando inoltre la necessità di porre maggiore enfasi sul Management e sul controllo delle imprese partecipate dallo Stato.

Il fenomeno delle Privatizzazioni (1980-2000)

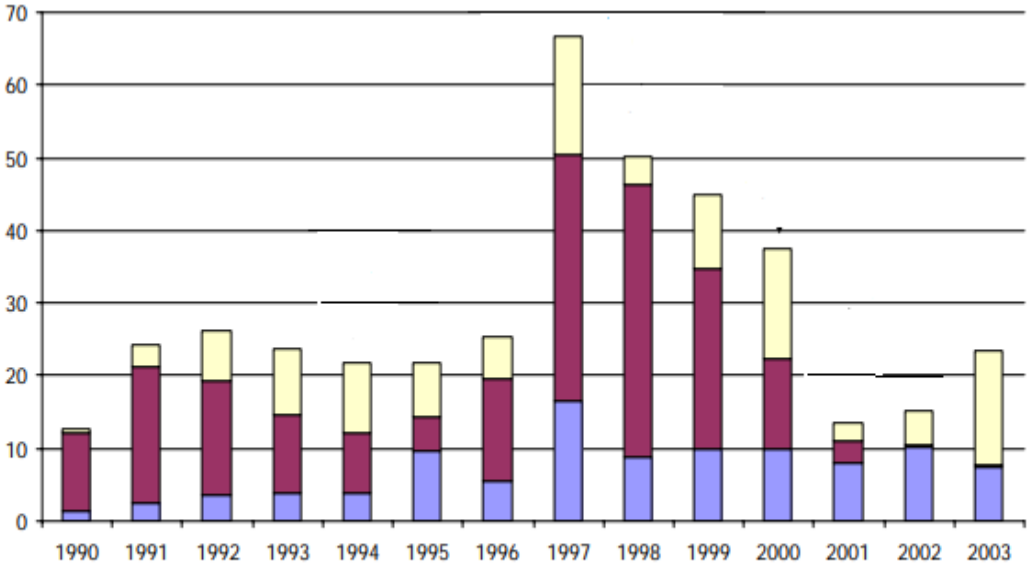
La diffusione delle imprese pubbliche ha però subito una brusca inversione di tendenza nel corso dell'ultimo ventennio del Novecento, a causa del fenomeno delle Privatizzazioni, iniziato nei primi anni Ottanta e successivamente diffuso nella maggioranza dei Paesi dell'Europa Occidentale.

Una concisa definizione del processo di Privatizzazione viene fornita da (Savas E. S., 2005, p. 1): *"In countries with many state-owned enterprises, including many developing countries, post-socialist countries, and countries in Western Europe, privatization is the transfer of enterprise ownership-in whole or in part-from the State to private hands. This is also called "Denationalization" and "Destatization".*

In particolare, il periodo in cui si verificarono più Privatizzazioni corrisponde alla seconda metà degli anni Ottanta ed agli anni Novanta: un primo riferimento utile alla quantificazione del fenomeno viene fornito dal "Third Annual Report on Privatization" (1989), ad opera della "Reason Foundation", secondo il quale tra il 1984 ed il 1988 sono state privatizzate in tutto il mondo imprese pubbliche per complessivi 160 miliardi di dollari. Il trend assunto dal fenomeno in quei decenni, a livello mondiale, viene proposto dal grafico seguente:

STUDENTSUPSI

Figura 1: Ricavi totali derivanti da Privatizzazioni, in miliardi di USD, 1990-2003.



Fonte: (Kikeri & Kolo, 2005), parziale rielaborazione dell'autore.

ECA= Europa Orientale e Asia Centrale
LAC= America Latina e Centrale
Others= tutti gli altri Paesi

Le origini del fenomeno delle Privatizzazioni sono da ricercarsi nel Regno Unito, il quale alla fine degli anni Novanta deteneva ancora la leadership europea legata al valore totale degli attivi statali venduti ai privati. Il marcato interesse verso il tema fu pertanto originato dall'esempio inglese, ma anche da profondi cambiamenti nella tecnologia e dalla prospettiva di un Mercato Unico Europeo, caratterizzato dall'impegno attivo da parte degli Stati membri nel ridurre le barriere non tariffarie al commercio comunitario e dalla volontà di aprire i monopoli statali alla concorrenza, specialmente nelle telecomunicazioni, energia, trasporti, servizi postali, appalti pubblici e servizi finanziari. (Parker, 1998, p. 12).

Ulteriore stimolo alla Privatizzazione derivò dalla natura dei "Criteri di Convergenza" imposti ai singoli Stati membri in seguito alla sottoscrizione del Trattato di Maastricht, volto alla creazione dell'Unione Monetaria Europea (1992).Tali misure erano principalmente volte a contrastare il vertiginoso aumento del debito pubblico dei Paesi membri: venne stabilito che il deficit annuale di uno Stato non deve eccedere il 3% del PIL, mentre il debito pubblico totale (cumulato) deve essere inferiore al 60% del PIL (Buiter, Corsetti, & Roubini, 1992, p. 1). Tali stringenti normative rimisero in primo piano la necessità, da parte dei singoli Stati dell'Unione Europea, di porre particolare attenzione in merito ai conti pubblici; i singoli Stati cercarono quindi di indirizzare il proprio operato al raggiungimento di tali obiettivi, e la vendita di capitali pubblici divenne quindi funzionale alla generazione di consistenti entrate extra-tributarie.

L'esperienza delle Privatizzazioni ha tuttavia sottolineato la necessità di accompagnare alla riduzione del coinvolgimento dello Stato nelle imprese pubbliche l'aumento della regolamentazione dei settori interessati, sia in termini tariffari che di livelli qualitativi accettabili (Croce, 2000, p. 2). Inoltre, essendo anche le Privatizzazioni uno strumento volto ad evitare il ricorso a finanziamenti pubblici e a limitare il controllo pubblico sulle imprese

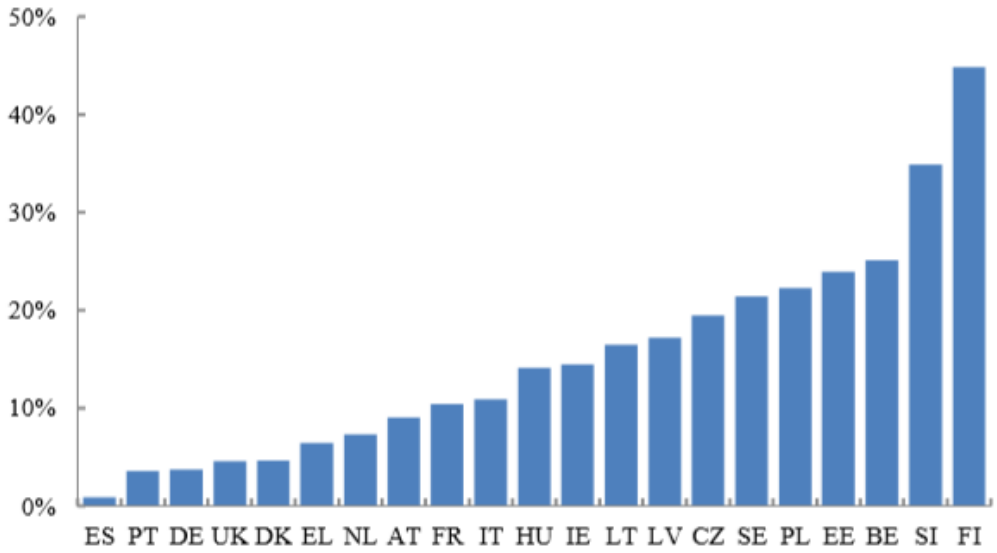
STUDENTSUPSI

stesse (Cassese, 1992, p. 241), le imprese privatizzate si trovarono quindi nella condizione di dover ridefinire integralmente la propria struttura e la propria gestione, in maniera da perseguire nuovi obiettivi di efficienza derivanti dall'inevitabile confronto con nuovi concorrenti operanti nei settori liberalizzati.

Le imprese pubbliche oggi

Già da diversi anni si sta assistendo invece ad un rallentamento, se non un' inversione, del fenomeno delle Privatizzazioni: l'attuale ritorno dello Stato nella sfera economica interessa non solo le economie in via di sviluppo, ma anche quelle dell'Unione Europea (The Economist, 2012), la quale nei decenni passati aveva più volte espresso un giudizio critico in merito al coinvolgimento pubblico nell'attività economica. Il rapporto tra capitalizzazione totale delle imprese pubbliche ed il PIL nazionale differisce sostanzialmente fra i diversi Paesi facenti parte dell'UE, così come mostrato dal grafico seguente (dati relativi al 2016):

Figura 2: Capitalizzazione totale delle imprese pubbliche in % rispetto al PIL nazionale - confronto fra alcuni Paesi UE, 2016.



Fonte: (Commissione Europea - Direzione generale degli Affari economici e finanziari, 2016).

Attualmente, nei Paesi facenti parte dell'Ocse, si stima che le imprese pubbliche rappresentino un valore aggregato superiore ai duemila miliardi di dollari e che occupino più di sei milioni di persone. Decisamente rilevanti sono anche le dimensioni del settore pubblico nelle economie dei Paesi BRICS, le quali mediamente contribuiscono al PIL nella misura del 32%: il caso più rilevante è quello della Cina, dove le imprese con lo Stato quale azionista di maggioranza corrispondono al 60% della capitalizzazione di mercato totale. (Clò, Ferraris, & Florio, 2015, p. 2-5).

Sempre considerando come imprese pubbliche solo quelle dove lo Stato possiede almeno il 50% delle azioni, ovvero il criterio di definizione utilizzato anche dalle statistiche dell'OCSE,

STUDENTSUPSI

nel 2013 il valore combinato dei ricavi generati da tali imprese è stato pari al 6% del PIL mondiale, e con un valore di mercato pari a 4900 miliardi di Dollari corrispondo all'11% circa del totale delle società quotate (Clò, Ferraris, & Florio, 2015, p. 5). Tuttavia, la situazione attuale risulta essere decisamente diversa da quella prevalente fino agli anni Ottanta: la nuova impresa pubblica è stata infatti oggetto di una profonda revisione, sia per quanto riguarda l'aspetto interno che per l'approccio al proprio contesto di riferimento. In merito all'ambiente esterno di riferimento, i mercati nazionali nei quali le imprese pubbliche operavano quali monopolisti sono stati liberalizzati, comportando quindi la necessità di competere con concorrenti internazionali, privati e non (Clò, Ferraris, & Florio, 2015, p. 5), rendendo quindi i mercati di riferimento estremamente competitivi e globalizzati.

L'evoluzione dell'ambiente esterno e l'intensificarsi della concorrenza, ha conseguentemente originato la necessità di cambiamenti anche per quanto riguarda il contesto interno all'azienda: in primo luogo, pur essendo ancora oggi presenti Stati in cui le imprese pubbliche sono regolate dal diritto pubblico, la maggior parte di esse hanno modificato la propria natura economica in privata assumendo quindi la forma di società di capitali, aprendosi quindi anche al mercato dei capitali privati. (Clò, Ferraris, & Florio, 2015, p. 6). Pur continuando a definire tali imprese come pubbliche, esse risultano essere più propriamente imprese miste a controllo pubblico, caratterizzate da un nuovo assetto organizzativo ed una moderna Governance aziendale (Bai & Xu, 2005, p. 518) e nelle quali la remunerazione degli azionisti privati risulta quindi essere un obiettivo primario.

In conclusione le imprese pubbliche moderne, pur conservando in parte il loro mandato sociale e politico, devono essere in grado di operare con un grado di efficienza verosimilmente simile a quello naturalmente richiesto dal mercato alle concorrenti private; ne consegue quindi la necessità di applicare una serie di principi, tecniche e strumenti volti a migliorare sensibilmente la performance di tali imprese, sia sotto il profilo economico che qualitativo del proprio output: l'insieme di tali elementi viene identificato con il concetto di NPM.

La parallela evoluzione della Governance Pubblica

Risulta evidente come determinati fenomeni economici, sociali e politici abbiano comportato profondi cambiamenti alle strutture interne delle imprese pubbliche, alle quali è stato richiesto il raggiungimento di diverse finalità specifiche nel tempo, comportando quindi la necessità di adattare la propria struttura organizzativa e lo stile di conduzione. Un'analisi dell'evoluzione storica della Governance delle imprese pubbliche è stata proposta dall'autore Stephen P. Osborne, il quale a sua volta prende in considerazione il pensiero di altri autori eminenti. In particolare, Osborne ha proposto una suddivisione in tre differenti "regimi", con periodi di riferimento specifici, di ciò che viene identificato come la "concettualizzazione e conseguente implementazione delle politiche pubbliche e della fornitura di beni e servizi", aspetto che influenza quindi inevitabilmente la struttura e la conduzione delle imprese pubbliche.

Il primo "regime" individuato corrisponde alla Public Administration (PA), termine che identifica l'insieme di principi e logiche caratterizzanti le organizzazioni pubbliche nel periodo

STUDENTSUPSI

del Welfare State, dal secondo dopoguerra fino agli anni Ottanta. Il secondo "regime", sul quale verrà posto un particolare focus essendo l'elemento cardine del presente documento, è quello del New Public Management (NPM), ormai universalmente noto e che si sviluppò a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, per poi diffondersi e pervadere tutti gli aspetti delle organizzazioni pubbliche nel corso dei decenni successivi (McLaughlin & Osborne, 2005, p. 10). Per quanto riguarda il terzo ed ultimo "regime", i recenti sviluppi accademici delle teorie inerenti al Management e all'organizzazione delle imprese pubbliche hanno portato alla definizione di un nuovo approccio emergente, quello della New Public Governance (NPG), la cui implementazione concreta deve essere ancora sottoposta a specifiche analisi e valutazioni, volte a fornire eventuali evidenze dell'effettivo contributo migliorativo offerto dall'applicazione dei suoi principi.

2.2. Il passato: la (Old) Public Administration

Il periodo compreso tra il secondo dopoguerra e l'inizio degli anni Ottanta vede quale ideologia dominante quella della "Public Administration" (PA). Essendo la PA frutto di diverse correnti di pensiero, la letteratura pubblicata nel corso dei decenni sul tema non risulta essere perfettamente omogenea e concordante per quanto riguarda l'identificazione puntuale delle caratteristiche tipiche di tale ampia filosofia (Denhardt & Denhardt, 2000, p. 551). Tuttavia, (Bersanti, Cinquini, & Iacovino, 2017, p. 65-67) forniscono un'elencazione esaustiva dell'insieme di elementi-chiave di tale ideologia, qui di seguito sintetizzata:

- Burocrazia quale logica dominante: particolare focus sulla legittimazione, compliance trattate seguendo precise regole e rigide procedure. La prospettiva burocratica collima evidentemente con l'aspetto della flessibilità, portando quindi ad una logica organizzativa avversa all'adattamento a contesti mutevoli;
- Sistema chiuso: ogni organizzazione è unicamente concentrata sulla propria burocrazia interna e sulle dinamiche amministrative proprie. Ne consegue una scarsa percezione dell'ambiente esterno di riferimento (visione di insieme estremamente limitata);
- Micro-prospettiva dell'ambiente esterno, con il quale il rapporto è regolato da regole e procedure specifiche;
- Aspetti considerati quali rilevanti riguardano unicamente la legittimità e la conformità alle regole delle procedure amministrative, aspetti che costituiscono inoltre la base di valutazione della performance e focus delle attività manageriali;
- Relazioni interne basate unicamente sulla gerarchia, la quale deriva dai principi di specializzazione ed esperienza maturata;
- Processo decisionale aziendale accuratamente delimitato e molto rigido;
- Relazioni esterne, sia con altri attori pubblici che privati, basati sul presupposto di un monopolio pubblico nell'erogazione di servizi pubblici (posizione intrinsecamente forte);

STUDENTSUPSI

- Sistemi di pianificazione e controllo orientati alla quantificazione degli input utilizzati, in particolare risorse finanziarie. Ne deriva pertanto una scarsa misurazione, sia a livello qualitativo che quantitativo, degli output forniti dall'organizzazione alla collettività;

- Modello di Governance di tipo "Procedurale", basato quindi su una puntuale necessità di seguire rigide regole e protocolli, con particolare attenzione all'aspetto della supervisione e massima formalizzazione dei compiti svolti e processo di "Decision-making".

L'insieme delle caratteristiche sopra descritte, riguardanti sia le logiche interne che quelle esterne all'organizzazione, sono in grado di delineare un modello di impresa pubblica molto rigido e formalizzato: il Management, in particolare, non è incentivato a monitorare l'ambiente di riferimento e ad informarsi in merito alle aspettative/richieste dei cittadini, dovendosi unicamente assicurare del fatto che l'organizzazione operi conformemente alle regole ed alle procedure predefinite. Essendo inoltre l'inquadramento gerarchico l'unico criterio di regolamento delle relazioni interne all'organizzazione, ne consegue una scarsa esaltazione delle qualità individuali di ciascun collaboratore, in particolare per quanto riguarda l'ambito delle soft skills. Ultimo aspetto particolarmente critico riguarda la completa mancanza di strumenti di controllo degli output, con la conseguenza di un inesistente sistema di incentivi e penalizzazioni basati sulla performance ottenuta, elemento che andrebbe intrinsecamente ad aumentare la tendenza alla massimizzazione dell'efficienza produttiva.

Esempio molto caratterizzante di egemonia dell'ideologia identificata come PA è il contesto inglese nel periodo compreso tra il secondo dopoguerra e la fine degli anni Settanta: il Welfare State era considerato responsabile nel soddisfare tutte le esigenze sociali ed economiche dei cittadini (Osborne, 2010, p. 3). La struttura dell'impresa dettata in base ai principi della PA è stata prevalentemente adottata dalle imprese di servizi pubblici esistenti nei diversi Stati europei, le quali operavano in quel periodo in una posizione monopolistica nella fornitura dei servizi stessi. In seguito, l'ideologia della PA venne anche integrata nelle imprese industriali oggetto di Nazionalizzazione, ed in tali contesti più ampi e complessi le caratteristiche tipiche della PA risultano ancora più facilmente individuabili.

Storicamente, il declino della filosofia della PA è agevolmente collocabile per quanto riguarda il contesto inglese, tuttavia anche nelle altre Nazioni europee si assistette ad una simile tendenza verso il rigetto di tali principi: a partire dalla fine degli anni Settanta, il Partito Conservatore inglese iniziò ad esprimere le prime critiche verso le caratteristiche del Welfare State, il quale veniva considerato come un concetto ormai superato e che impedisse ai privati di soddisfare i propri peculiari bisogni, essendo unicamente volto a garantire uno standard minimo di servizi a tutti i cittadini. Le critiche riguardarono inoltre anche i dirigenti pubblici, i quali venivano considerati quali causa di inefficienze e accusati di porre il raggiungimento dei propri interessi al di sopra dell'effettivo interesse collettivo (McLaughlin & Osborne, 2005, p. 8-9). Il clima di scetticismo in merito all'organizzazione del settore pubblico si concretizzò durante l'emblematico periodo di Governo di Margaret Thatcher, la quale promosse una massiccia campagna di Privatizzazioni e contemporanea Liberalizzazione dei settori caratterizzati da fornitura pubblica.

STUDENTSUPSI

Analogamente al caso inglese, a partire dagli anni Ottanta, anche negli altri Paesi europei ad economia mista si assistette ad uno scenario simile, con la diffusione di idee contrarie al paradigma di settore pubblico basato sui principi della PA. Come già evidenziato in un capitolo precedente, l'Unione Europea si pose in prima linea per quanto riguarda la definizione di politiche finalizzate a riformare profondamente il settore pubblico dei Paesi membri. Ulteriore incentivo ad una profonda revisione dell'apparato pubblico sorse in seguito alla ratificazione del Trattato di Maastricht, le cui condizioni indussero tutti i Paesi membri dell'UE ad effettuare un'estesa politica di revisione dei conti pubblici, revisione che evidenziò le inefficienze della produzione pubblica con una gestione improntata ai principi della PA. Tale propensione al cambiamento assunse connotati ancora più forte a partire dagli anni Novanta, decennio in cui si assistette alla delineazione di una nuova visione del Management pubblico: il NPM.

2.3. Il presente: il New Public Management

In fase introduttiva, risulta opportuno fornire una prima contestualizzazione del concetto di NPM, andando quindi ad evidenziare quali siano gli aspetti teorici primari individuati dagli studiosi del fenomeno; la concreta analisi dell'effettivo impatto di tali elementi sui diversi ambiti dell'impresa pubblica verrà invece affrontata nei successivi sotto-capitoli, i quali saranno ciascuno espressamente dedicato ad un ambito specifico della realtà di un'ipotetica impresa pubblica.

Pur non essendo presente una definizione condivisa e ritenuta pienamente esaustiva nel descrivere un così ampio concetto, il NPM viene generalmente riassunto come un radicale movimento di riforma del settore pubblico. Le sue origini affondano negli anni Ottanta, periodo caratterizzato dalla predominanza di Governi ad orientamento neo-liberista (in particolare i Governi Thatcher e Reagan) e da una diffusa percezione di crisi del Welfare State, per poi affermarsi nel corso degli anni Novanta (Drechsler, 2005, p. 17) e divenire in seguito un tema di primaria importanza per la maggior parte dei Paesi dell'OCSE (Gruening, 2001, p. 2). Di lì a presto il NPM sarebbe diventato un concetto ampiamente affermato e discusso sotto innumerevoli punti di vista, in particolare per le sue considerevoli implicazioni politiche, economiche ma anche sociali. Sebbene molti degli elementi caratterizzanti di questa nuova teoria normativa non fossero oggetto di assoluta novità, è possibile riconoscere il primario successo dei teorizzatori del NPM nel combinare tali elementi in un concreto movimento di riforma e nell'evidenziarne i reali risultati derivanti dalla loro implementazione nella realtà (Gruening, 2001, p. 19).

Pur essendo l'attenzione accademica prevalentemente rivolta all'analisi delle tecniche di implementazione del NPM e dei relativi effetti concreti, considerare tale concetto unicamente come un insieme di strumenti/tecniche concrete risulta essere diminutivo: *"The New Public Management is not just a the implementation of new techniques, it carries with it a new set of values, specifically a set of values largely drawn from the private sector"* (Denhardt & Denhardt, 2000, p. 551).

STUDENTSUPSI

L'autore che per primo è riuscito a formalizzare il contenuto di un così ampio ed articolato concetto è stato Christopher Hood, con il suo articolo "A Public Management for all Seasons?" edito agli inizi degli anni Novanta. Egli stesso afferma come il concetto di New Public Management non risulti essere puntualmente definito: corrisponde infatti ad un termine "comodo" per indicare l'insieme omogeneo di dottrine amministrative alla base del programma di riforme burocratiche in molti Paesi facenti parte dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OCSE), già a partire dalla fine degli anni Settanta (Hood, 1991, p. 3-4). Hood ha effettuato un'ampia analisi delle dottrine sopracitate, ricercandone in particolare gli elementi/caratteristiche più influenti e frequentemente in comune tra di esse, in modo da arrivare a formulare una prima elencazione dei concetti propri del NPM. Gli aspetti principali rilevati dall'autore sono stati sintetizzati nella tabella seguente:

Figura 3: I principi fondamentali del NPM.

NPM Components

1. Unbundling the public sector into corporatised units organised by product.
2. More contract-based competitive provision, with internal markets and term contracts.
3. Stress on private sector management styles.
4. More stress on discipline and frugality in resource use.
5. Visible hands-on top management.
6. Explicit formal measurable standards and measurement of performance and success.
7. Greater emphasis on output controls.

Fonte: (Hyndman & Lapsley, 2016, p. 386), a sua volta basato su (Hood, 1991) e (Hood, 1995).

Come indicato dalla concisa elencazione basata sulle pubblicazioni di Hood, i principi migliorativi tipici del NPM si rivolgono ad innumerevoli ambiti, sia interni che esterni all'organizzazione pubblica. Un primo principio, collocato ad un livello "macro" e che influenza la struttura dell'intero settore pubblico, è quello che prevede la suddivisione delle grosse organizzazioni pubbliche integrate verticalmente in una serie di unità di dimensioni ridotte; ciascuna unità è orientata alla fornitura di uno specifico servizio, il grado di autonomia risulta elevato ed in generale le limitate dimensioni contribuiscono and una migliore conduzione delle stesse (Ferlie & Rosenberg-Hansen, 2016, p. 2).

Un secondo elemento, considerabile quale diretta conseguenza delle politiche di Liberalizzazione dei settori economici precedentemente soggetti a monopolio pubblico, riguarda le caratteristiche dei nuovi tipi di mercato nei quali devono operare le imprese pubbliche: la Liberalizzazione ha infatti eliminato le insormontabili barriere all'ingresso per

STUDENTSUPSI

eventuali nuovi entranti privati, la cui possibilità di accesso a tali mercati ha comportato la necessità per le imprese pubbliche di confrontarsi con un crescente livello di concorrenza.

La repentina creazione di un ambiente altamente competitivo per la fornitura di beni e servizi che costituivano precedentemente un'esclusiva pubblica ha comportato la stringente necessità di una vera e propria rivoluzione interna alle imprese pubbliche: l'avvicinamento della propria organizzazione ai principi del NPM è naturalmente stata una prerogativa delle funzioni manageriali, i cui componenti sono stati parzialmente sostituiti da nuove figure con esperienza nel settore privato. In particolare, ai componenti del Top Management è stato richiesto un differente approccio gestionale, riassumibile con il termine "Hands-on Management" e basato sulla proattività e sulla stretta collaborazione con le posizioni gerarchiche subordinate, in modo da poter ottenere un'adeguata visione di insieme anche per quanto riguarda le attività operative dell'impresa.

Gli ultimi due elementi riportati nella tabella rappresentano ulteriori fattori volti a massimizzare l'efficienza. In particolare, dalla corretta implementazione di adeguati strumenti di misurazione della performance e della qualità dell'output deriva un duplice vantaggio: in primo luogo, la qualità del ben/servizio fornito alla collettività risulterà evidentemente più elevata, ed inoltre lo stimolo al raggiungimento di una performance adeguata in termini reddituali garantirebbe la continuità dell'attività aziendale in piena autonomia.

Tuttavia, non essendo l'obiettivo primario del presente documento quello di effettuare un'approfondita analisi in merito a ciascuno degli elementi individuati da Hood, essi non verranno ulteriormente analizzati a livello prettamente teorico nei capitoli successivi; verrà invece adottato un punto di vista più concreto ed incentrato su determinati elementi tipici del contesto aziendale, sia interno che esterno, di un'ipotetica impresa pubblica, in modo da ricercare l'influenza esercitata dall'implementazione concreta dei principi del NPM sulla struttura organizzativa e sulle varie categorie di Stakeholders. Obiettivo ultimo del presente capitolo è quello di individuare, per ciascun ambito scelto, uno o più elementi di natura organizzativa o gestionale effettivamente influenti, si direttamente che indirettamente, sulla performance dell'impresa stessa.

STUDENTSUPSI

Top Management/Management Strategico

"The term NPM covers both restructuring of public service organisations and governance, and a redefinition of the role of public sector managers and their relation with politicians, citizens and public sector workers" (Junor, O'Brien, & O'Donnell, 2011, p. 2368)

Tale citazione sottolinea come la diffusione della filosofia del NPM nel settore pubblico abbia comportato una serie di fondamentali cambiamenti per quanto riguarda l'impostazione del Top Management/Management Strategico. Molte pubblicazioni da parte di esperti del tema pongono un particolare focus sul Management Strategico, essendo competenza dello stesso definire gli obiettivi di lungo periodo e formulare un'appropriata strategia volta al raggiungimento di tali obiettivi, in modo da ottenere un vantaggio competitivo rispetto alla concorrenza (Botcher-Jacobsen & Rosenberg-Hansen, 2016, p. 374).

Il Management Strategico delle imprese pubbliche è da considerarsi come una funzione storicamente oggetto di dibattito, e l'ondata di profondi cambiamenti apportati dalla diffusione del NPM non poteva trascurare un tale fondamentale aspetto di un'organizzazione. È infatti possibile evidenziare come tali cambiamenti abbiano influenzato il Management Strategico in modo indiretto, essendosi lo stesso dovuto adattare a settori di riferimento completamente diversi rispetto al passato. In particolare, è necessario far riferimento al concetto dei "Quasi-Markets", derivante dall'analisi della tipologia di mercati nei quali sono collocate le imprese pubbliche di servizi in seguito all'ondata di Privatizzazioni che ha investito la maggioranza delle economie occidentali tra gli anni Ottanta e Novanta. Contemporaneamente alla vendita di ingenti quote pubbliche ad investitori privati, si è assistito alla progressiva Liberalizzazione dei settori di riferimento delle imprese privatizzate, in particolar modo per quanto riguarda il settore dei servizi di pubblica utilità. Tale settore è divenuto quindi un "Quasi-Market": in tale contesto lo Stato assume il ruolo di acquirente dei servizi forniti sia da organizzazioni pubbliche, ma anche da imprese private o non-profit, basando la scelta del fornitore sulla base del miglior prezzo offerto, andando quindi a creare un sistema competitivo tra pubblico e privato. (Ferlie, 1992, p. 81). Inevitabilmente, le politiche di apertura di determinati settori ad iniziative private sono andate ad aumentare sensibilmente la pressione esterna alla quale sono sottoposte le imprese pubbliche, il cui Management Strategico ha dovuto quindi rispondere affinando la propria visione di lungo periodo e definendo specifici obiettivi collegati. In particolare due aspetti sono da ritenersi fondamentali in tal senso: in primo luogo, essendo uno dei principi basilari del NPM quello di collocare nelle imprese pubbliche Managers professionali e possibilmente provenienti dal settore privato, è stato possibile definire un processo per la formalizzazione della strategia; in secondo luogo, il riconoscimento delle consolidate competenze dei Managers professionali ha permesso di snellire sensibilmente il processo di "Decision-Making", comportando quindi la centralizzazione nella presa di decisioni strategiche. (Botcher-Jacobsen & Rosenberg-Hansen, 2016, p. 376). Dalla combinazione di formalizzazione e centralizzazione della strategia (e del relativo processo di definizione) consegue una maggiore efficienza nella presa di decisioni di lungo periodo, così come viene garantita una maggiore rapidità nel caso

STUDENTSUPSI

risulti necessario apportare cambiamenti alla strategia dovuti al repentino mutamento di fattori esterni.

In conclusione risulta evidente come la diffusione dei fenomeni di Privatizzazione, e conseguente Liberalizzazione dei settori di riferimento delle imprese pubbliche, abbia comportato radicali cambiamenti alle caratteristiche degli ambienti esterni delle imprese pubbliche. I nuovi mercati di riferimento, definiti come "Quasi-Markets", sono infatti caratterizzati dalla presenza di innumerevoli potenziali fornitori di un determinato servizio, i quali comportano una sfida concorrenziale per l'impresa pubblica: tale nuovo scenario conferma quanto previsto dal punto 2. (necessità di confronto con settori competitivi, regolati da appositi contratti di fornitura) dell'elencazione introduttiva. Di conseguenza, il Management Strategico è pertanto tenuto a modificare radicalmente il proprio operato, dovendo formalizzare una strategia a lungo termine adatta ad affrontare le nuove condizioni imposte dal rinnovato ambiente esterno; ne deriva quindi la necessità di adozione di una serie di caratteristiche tipiche del Management privato, proprio come indicato nel punto 3. (adozione di stili e pratiche manageriali tipici del settore privato) dell'elencazione di Hood, in particolare per quanto riguarda le esigenze di centralizzazione del processo di "Decision-Making" strategico e di formalizzazione della strategia a lungo termine.

Middle Management/Management Intermedio

La funzione aziendale del Middle Management/Management Intermedio si occupa, in termini generali, della trasformazione delle strategie formulate dal Top Management/Management Strategico in un piano di azioni concrete e concretamente applicabili all'operatività aziendale. Nello specifico, tale fondamentale compito si traduce nella definizione di tattiche, nella predisposizione di budget volti a raggiungere gli obiettivi strategici proposti, nel monitoraggio dell'attività svolta dai singoli o dalle unità/funzioni aziendali e nell'eventuale disposizione di misure correttive nel caso i risultati raggiunti non rispecchino le aspettative previste (Floyd & Wooldridge, 1994, p. 48). Tale funzione aziendale, così fondamentale nel garantire un collegamento tra gli obiettivi definiti in sede di pianificazione strategica e le relative attività concrete volte a raggiungerli, risulta essere particolarmente coinvolta anche nell'ambito di applicazione dei principi del NPM.

I Middle Managers hanno infatti anche il compito di implementare concretamente i processi di cambiamento promossi dai vertici aziendali, e le profonde riforme portate dalla diffusione della filosofia del NPM hanno implicato un loro particolare impegno nel comprendere, e conseguentemente accettare, le finalità delle riforme stesse, così come nel definire un approccio concreto per l'avvicinamento della propria impresa ai principi stessi. È possibile quindi affermare che il Middle Management venga influenzato dal NPM in una duplice maniera: in primo luogo la funzione è responsabile dell'implementazione del processo di cambiamento indotto dal NPM per l'intera organizzazione, contemporaneamente i Middle Managers sono direttamente soggetti a tali cambiamenti (Teo & Pick, 2017, p. 706). Il duplice coinvolgimento di tale funzione comporta inevitabilmente anche delle ripercussioni sul singolo collaboratore: è stato dimostrato come tale categoria di professionisti risenta profondamente in termini di stress e di carico di lavoro dovuti al contesto di radicale cambiamento indotto dalla prospettiva di applicazione del NPM. In particolare, gli effetti

STUDENTSUPSI

concreti riguardano l'aumento delle ore lavorative, così come delle responsabilità, e conseguentemente è stato riscontrato un abbassamento generalizzato della motivazione e della soddisfazione professionale. Ulteriore fattore negativo consiste nella diffusa percezione, da parte dei Manager pubblici, di una minore sicurezza dell'impiego lavorativo, così come una diminuita immedesimazione nell'organizzazione ed un minor grado di lealtà verso la stessa (Teo & Pick, 2017, p. 708).

Le ripercussioni negative derivanti dalla necessità di adattarsi ai radicali cambiamenti esterni possono essere considerate come un "male necessario" nell'ottica del miglioramento delle imprese pubbliche, e risulta inoltre possibile la parziale vanificazione di tali effetti negativi nel caso in cui i Managers ricevano adeguate e puntuali informazioni in merito alla portata del cambiamento ed alle conseguenze dello stesso. Ulteriore elemento favorevole in tal senso risulta essere la possibilità di un vicendevole confronto tra i Managers stessi (Teo & Pick, 2017, p. 709), in modo da poter definire un metodo condiviso volto ad affrontare il cambiamento, così come la possibilità di essere parte attiva del cambiamento in modo da mantenere una percezione di controllo sul mutamento del contesto aziendale.

In conclusione, proprio come nel caso del Management Strategico, anche il Management intermedio risulta essere profondamente influenzato dalla diffusione dei principi del NPM. È possibile affermare come i membri di tale funzione vengano influenzati in duplice maniera, quindi sia a livello attivo/interno che passivo/esterno: essi sono infatti tenuti in primo luogo ad adattare la propria visione ed il proprio operato secondo metodi che molto si avvicinano a quelli tipici del Management privato, proprio come indicato da Hood al punto 3. (adozione di stili e pratiche manageriali tipici del settore privato), contemporaneamente viene tuttavia richiesto loro di assumere il ruolo di coloro che effettivamente si dedicano alla concretizzazione dei principi teorici del NPM in piani di azioni/pratiche, da proporre ai livelli gerarchici inferiori quali modello di riferimento per l'operato quotidiano.

First-Line Management/Management Operativo

Nonostante risulti evidente come le profonde riforme facenti parte del NPM abbiamo comportato il mutamento dei compiti e delle responsabilità a tutti i livelli del Management, l'impatto del NPM è stato scarsamente investigato ed analizzato per quanto riguarda il la funzione del First-Line Management/Management Operativo (Butterfield, Edwards, & Woodall, 2005, p. 331). Tuttavia (Hales, 2005), rispondendo alla necessità di analizzare concretamente l'impatto delle riforme organizzative sui First-Line Managers, ha presentato uno studio riguardante il moderno ruolo di questa figura. I risultati di tale analisi evidenziano come il ruolo dei Managers Operativi, storicamente considerati unicamente quali "Supervisori", sia stato parzialmente ampliato con una serie di responsabilità inerenti al monitoraggio attivo ed alla proattività finalizzati al continuo miglioramento della performance nel complesso. È possibile quindi affermare come tale figura non rivesta unicamente il ruolo di supervisore, ma bensì assuma attualmente anche discreta rilevanza nei panni di "Team leader" e "Coordinator", occupandosi infatti anche di attività inerenti al controllo dell'output, attività di coaching e di coordinamento del proprio team. Il progresso del ruolo dei First-Line Managers, da semplici "Supervisori" a "Coordinatori" dell'attività operativa dell'impresa, viene anche supportata da (Butterfield, Edwards, & Woodall, 2005); questi ultimi, mettono anche in

STUDENTSUPSI

evidenza la rinnovata natura ambivalente del First-Line Manager nel settore pubblico, comportata dall'applicazione dei principi del NPM: a questa figura verrebbero affidati infatti sia mansioni "professionali/operative" ma anche mansioni "manageriali" tipicamente assegnate al Middle Management, come ad esempio attività di pianificazione e reporting. Sempre (Butterfield, Edwards, & Woodall, 2005), in conclusione alla loro pubblicazione, sostengono tuttavia che l'imposizione di nuove mansioni ai First-Line Managers non propriamente formati e volenterosi comporta la formazione di ambienti di lavoro altamente frustranti; inoltre, non esiste nessuna evidenza che l'affiancamento di mansioni "manageriali" a quelle "professionali/operative" assicuri in tutti i casi un aumento qualitativo dei servizi forniti.

Concludendo, per i First-Line Managers operanti nelle moderne imprese pubbliche, risultano essere di fondamentale importanza i compiti e le responsabilità legati ai ruoli di "Coordinator" e di "Team leader", incarichi che possono essere adeguatamente portati a termine solamente grazie ad un'adeguata formazione ed esperienza professionale. Nel caso dei First-line Managers, la formazione e l'esperienza maturata costituiscono quindi un requisito indispensabile, confermando ulteriormente la necessità di prediligere professionisti provenienti dal Management privato, proprio come indicato da Hood al punto 3. (adozione di stili e pratiche manageriali tipici del settore privato). Tuttavia, anche in questo caso, dalla duplicità dei compiti assegnati a tale tipologia di Managers non deve derivare una situazione di eccessivo carico di mansioni e responsabilità, situazione che comporterebbe effetti altamente negativi in termini di soddisfazione personale, la cui naturale conseguenza consisterebbe in un calo della produttività.

Personale Operativo/Dipendenti pubblici

Il contesto delineato nei capitoli precedenti suggerisce quindi una completa rivoluzione per quanto riguarda i diversi livelli del Management pubblico, i cui membri sono chiamati a diventare gli imprenditori di un nuovo, efficiente e sempre più privatizzato settore pubblico. In particolare, agli amministratori pubblici viene richiesto di focalizzare le proprie responsabilità sul servizio e sostegno della collettività di riferimento, nell'ambito della gestione delle organizzazioni pubbliche e dell'implementazione delle politiche pubbliche; ciò si traduce concretamente nel creare organizzazioni pubbliche basate sui principi di integrità e reattività, nelle quali prevale il fine ultimo del completo soddisfacimento dei bisogni del cittadino (Denhardt & Denhardt, 2000, p. 549).

Il raggiungimento di tali obiettivi specifici, tipicamente sostenuti dalla filosofia del NPM, non deve tuttavia essere considerato come una responsabilità esclusiva del Management. I vari livelli della direzione aziendale sono infatti incaricati dei fondamentali compiti riguardanti la definizione della strategia, la sua trasformazione in un piano di azioni concrete ed il successivo monitoraggio dei risultati così raggiunti. Le operazioni di routine, concrete e di carattere operativo, vengono tuttavia portate a termine da dipendenti pubblici che non occupano posizioni manageriali. L'analisi dell'impatto dovuto alla diffusione del NPM su tale numerosa categoria professionale, e la conseguente individuazione di elementi indispensabili al corretto svolgimento dell'attività "day by day" risultano quindi essere fondamentali, non di meno per il fatto che l'effettivo contatto tra la collettività/clientela e

STUDENTSUPSI

l'impresa pubblica viene instaurato da parte dei dipendenti pubblici senza funzioni manageriali. Va inoltre sottolineato come la distinzione tra dipendenti pubblici e privati divenga sempre più sottile, essendo il dipendente pubblico moderno attualmente tenuto a confrontarsi quotidianamente con dei budget stringenti, un aumento della domanda pubblica ed importanti cambiamenti tecnologici (Mangan & Needham, 2016, p. 265).

Durante i decenni di egemonia della PA, venne sviluppata una ben precisa "identità burocratica" del dipendente/funzionario pubblico, con annesse mansioni standardizzate da portare a termine regolarmente. Tale accostamento tra la figura del dipendente pubblico ed il concetto di burocrazia, venne tuttavia soppiantata da una nuova identità derivante dalla necessità di operare in un contesto complesso, quello del settore pubblico moderno, ed alla conseguente implementazione dei principi del NPM. Negli ultimi due o tre decenni, infatti, i responsabili delle risorse umane nel pubblico hanno dovuto effettuare notevoli aggiustamenti nell'assegnazione di ruoli e responsabilità ai dipendenti pubblici (Ashworth, Entwistle, & Marinetto, 2007, p. 1573), aggiustamenti che hanno portato alla definizione di una nuova identità del dipendente pubblico; tale nuova identità risulta essere caratterizzata da una molteplicità di ruoli assumibili dal medesimo soggetto, ruoli che possono essere anche coesistenti e che sono rapidamente interscambiabili tra di loro.

Assoluta novità è il ruolo di Manager affidato, all'occorrenza, ai dipendenti pubblici: sebbene le mansioni manageriali in senso stretto siano tipiche dei quadri superiori, l'applicazione dei principi del NPM costituiscono il presupposto per adottare un ruolo manageriale, qualora la situazione lo richieda, anche da parte dei dipendenti dei livelli inferiori. Particolarmente rilevante è il concetto di "Empowerment" di tale categoria professionale, il quale prevede che a semplici funzionari pubblici vengano conferiti maggiori poteri nell'ambito dell'applicazione delle politiche di fornitura pubblica. In questo modo, oltre a rendere più interessante e motivante il lavoro quotidiano, i dipendenti sono sollecitati a migliorare le loro capacità relative alla presa di decisioni, aspetto che dovrebbe comportare anche un aumento generalizzato del livello qualitativo dei servizi forniti (Peters, 2009, p. 11). Nonostante gli effetti positivi derivanti dall' "Empowerment", è necessario porre la dovuta attenzione nel non diffondere la convinzione che chiunque disponga di notevoli poteri all'interno dell'organizzazione: le peculiarità del ruolo di Manager talvolta assumibile dai livelli gerarchici inferiori devono quindi essere chiaramente definite, così come deve essere specificato il contesto in cui assumere tale ruolo, in modo da evitare conflitti (Peters, 2009, p. 12).

Le aspettative nei confronti dei dipendenti pubblici risultano quindi radicalmente mutate in seguito alla diffusione dei principi del NPM: una tale rivoluzione ha quindi naturalmente portato una serie di ripercussioni a livello strettamente personale e psicologico anche per queste categorie professionali, i cui effetti sono stati ampiamente dibattuti e considerati come positivi da un lato, ma potenzialmente dannosi sotto altri punti di vista. Oltre al generale aumento di motivazione dovuto al conferimento di maggiori poteri decisionali anche ai livelli gerarchici inferiori, già sottolineato in precedenza, esistono studi che dimostrano come l'applicazione dei principi del NPM comportino un maggior "Organisational Commitment" da parte dei dipendenti pubblici; questo termine si riferisce all'attaccamento emotivo e psicologico sviluppato da parte di un membro dell'organizzazione verso l'organizzazione stessa. Tale attaccamento risulta essere una variabile comportamentale decisamente più

influente rispetto ad altre, come ad esempio la soddisfazione e il coinvolgimento nel lavoro, essendo l'attaccamento caratterizzato da più stabilità ed orientato al lungo periodo. È anche necessario sottolineare come l'intensità della relazione positiva tra applicazione dei principi del NPM ed "Organisational Commitment" dipenda in larga parte dalla predisposizione di ciascun individuo verso il NPM (Allinson, Rayner, & Williams, 2012, p. 2618-2625), e più nello specifico verso i cambiamenti concreti apportati dall'applicazione dei suoi principi sulla routine quotidiana del dipendente stesso.

(Brennan & McHugh, 1994, p. 30) evidenziano la potenziale diffusione di un fenomeno ampiamente negativo, consistente nella fonte di stress dovuta al nuovo contesto altamente competitivo, alla rinnovata enfasi sulla qualità dei servizi forniti ed alla marcata sensazione di incertezza naturalmente percepita durante i processi di cambiamento; per le organizzazioni tale problematica risulta essere molto rilevante, siccome la presenza di innumerevoli fonti di stress potrebbe portare al mancato raggiungimento degli obiettivi propri del processo di cambiamento, ed andrebbe ad invalidare le condizioni alla base dell'ottenimento della performance desiderata.

In conclusione, un aspetto fondamentale introdotto dal NPM per quanto riguarda i dipendenti pubblici è quello della predisposizione del singolo a rivestire diversi ruoli all'occorrenza. I dipendenti pubblici, oltre allo svolgimento delle ordinarie e tendenzialmente ripetitive attività amministrative, sono infatti tenuti ad assumere talvolta il ruolo di Manager, in particolare per quanto riguarda l'aspetto decisionale e la necessità di porsi obiettivi relativamente all'impiego efficiente delle risorse ed alla misurazione degli output; vengono quindi effettivamente riscontrate le caratteristiche 4. (utilizzo efficiente e parsimonioso delle risorse) e 6. (enfasi sul controllo degli output) dell'elencazione introduttiva. Tuttavia, risulta necessario porre adeguata attenzione nella definizione puntuale della posizione gerarchica propria di ciascun membro dell'organizzazione, in modo da evitare la nascita di conflitti dovuti alla presenza di innumerevoli dipendenti convinti della predominanza del proprio ruolo rispetto a quello dei colleghi. Inoltre, proprio come nel caso dei Middle Manager precedentemente esposto, è necessario non eccedere con il carico di lavoro e responsabilità affidato ai singoli dipendenti, i quali devono anche essere anche appositamente motivati e rassicurati dai livelli superiori in merito ai risvolti positivi derivanti dal processo di cambiamento a cui è sottoposta l'impresa.

Controllo Output ed Efficienza Interna

"The basis of NPM lay in reversing the two cardinal doctrines of PPA; that is, lessening or removing differences between the public and the private sector and shifting the emphasis from process accountability towards a greater element of accountability in terms of results" (Hood, 1995, p. 94).

Tale citazione, propria dell'accreditato autore Hood, pone in evidenza la centralità del controllo relativo ai risultati raggiunti dall'impresa pubblica moderna, siano essi risultati economici o competitivi. Tale visione, così come più in generale l'intero processo di sviluppo e diffusione dei principi del NPM, venne esplicitamente sostenuta anche dall'OCSE, la quale si occupò di pubblicare diversi articoli a riguardo verso la metà degli anni Novanta: il giudizio espresso dall'OCSE riguarda anch'esso la necessità di istituire una cultura orientata al

STUDENTSUPSI

risultato da parte delle imprese pubbliche, aspetto giudicato come indispensabile all'ottenimento di migliori performance nel settore pubblico. In particolare vennero indicati una serie di presupposti all'istituzione di tale cultura aziendale: l'assunzione di responsabilità da parte dei Managers in merito ai risultati ottenuti, la presa di consapevolezza in merito a costi, scadenze, livello qualitativo e l'incentivazione del personale a porsi interrogativi in merito agli eventuali benefici derivanti dalle proprie azioni oppure relativamente a quale potrebbe essere il metodo per svolgere efficacemente le mansioni quotidiane (Speklè & Verbeeten, 2015, p. 956).

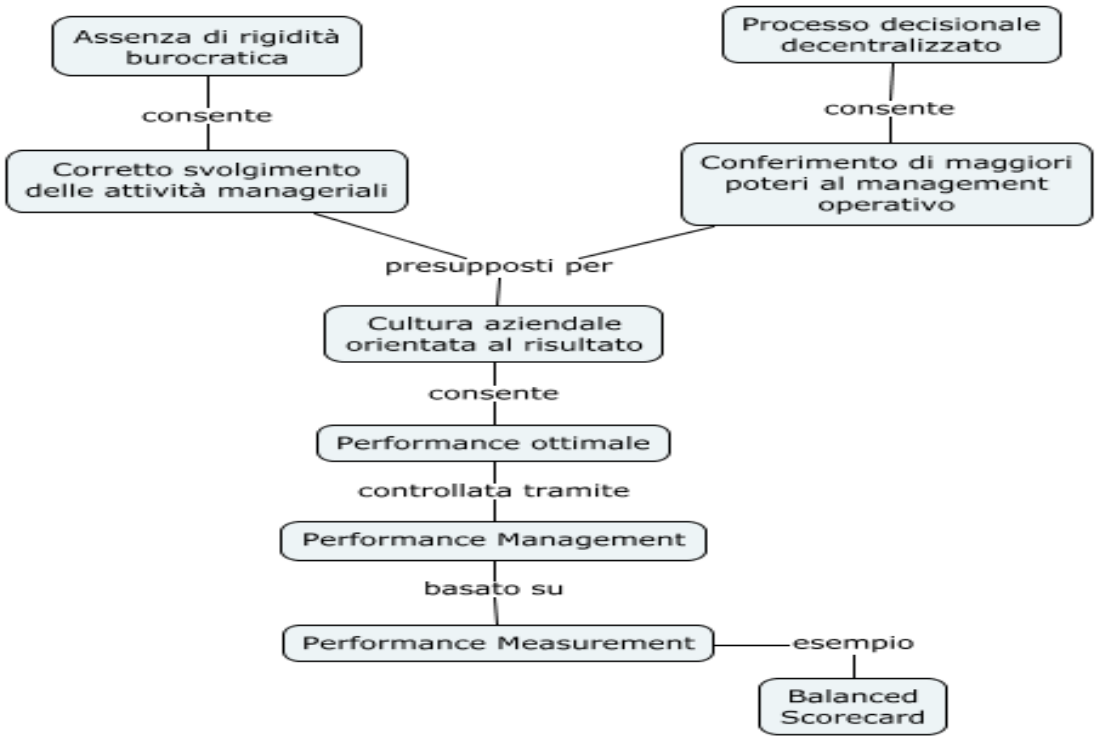
Ulteriore fondamentale presupposto all'ottenimento di una cultura orientata al risultato è riassumibile nel concetto di "Let the Manager manage", ovvero permettere ai Managers di svolgere la propria attività in un sistema privo di impedimenti derivanti da vincoli burocratici o rigide regole/procedure interne all'organizzazione; per i Managers al servizio di organizzazioni caratterizzate da forte rigidità burocratica, infatti, risulterebbe estremamente complicato accettare e conseguentemente perseguire le nuove finalità focalizzate sulla performance (OECD, 1994, p. 21). La rimozione degli impedimenti normativi e burocratici non è tuttavia sufficiente a garantire un'attività manageriale orientata al risultato: è necessario anche introdurre il concetto di decentralizzazione del processo decisionale, solamente per quanto riguarda le decisioni estranee all'ambio strategico, essendo una caratteristica che permette il conferimento di maggiore potere decisionale anche alle figure esterne al Top Management. I benefici derivanti dalla decentralizzazione delle decisioni non legate alla strategia riguardano la considerazione delle peculiari condizioni operative e delle effettive esigenze della clientela, oltre a migliorare la motivazione del Management Operativo e comportare un risparmio di tempo per il Management Strategico. L'impostazione caratterizzata da decentramento decisionale promuove inoltre la flessibilità dell'organizzazione e ne aumenta l'orientamento alla performance (OECD, 1994, p. 56-62).

L'orientamento al risultato, i cui presupposti sono quindi la libertà di azione per i Managers e la decentralizzazione del potere decisionale operativo, viene concretamente perseguito con l'insieme di tecniche e strumenti propri del "Performance Management", concetto con il quale si identifica l'insieme di analisi riguardanti i dati passati volta a ricavare informazioni utili all'ottenimento di una migliore performance futura. La base informativa del "Performance Management" deriva a sua volta dagli strumenti propri del "Performance Measurement", strumenti che corrispondono concretamente ad indicatori di diversa natura. Tali indicatori si sono evoluti nel tempo: i primi ad essere introdotti erano tipicamente di natura finanziaria, mentre in seguito sono stati frequentemente affiancati ulteriori indicatori rivolti a diversi ambiti, come ad esempio quello qualitativo. Molto rilevante per il Management Strategico, in sede di definizione dell'insieme di indicatori da introdurre presso l'impresa, è evitare la scelta di innumerevoli indicatori dal contenuto sostanzialmente irrilevante ai fini decisionali, concentrando invece l'attenzione sulla definizione di una serie limitata di indicatori che rappresentino però la performance relativamente ai principali aspetti interni ed esterni dell'impresa (Antony, Fryer, & Ogden, 2009, p. 480-481). Uno strumento estremamente utile al controllo degli aspetti strategici dell'organizzazione è costituito dalla "Balance Scorecard" (Bonacchi, 2004): tale strumento risulta essere già pienamente implementato da parte degli attori del settore privato, mentre le imprese pubbliche faticano generalmente a trarne gli

STUDENTSUPSI

effettivi vantaggi siccome spesso non sono stati investiti sufficienti risorse nell'adattamento dello strumento alle specifiche esigenze informative della singola impresa pubblica.

Figura 4: Orientamento all'efficienza ed al monitoraggio dell'output.



Fonte: elaborazione personale dell'autore.

In conclusione è possibile quindi affermare come una delle finalità principali dell'adozione dei principi tipici del NPM consista nell'ottenimento di una migliore performance per l'impresa pubblica, miglioramento che si concretizza con la presenza di in un output più redditizio e qualitativamente superiore: tale finalità richiama specificamente il principio 7. (maggiore attenzione al controllo dell'output) dell'elencazione di Hood. Tale ambizioso traguardo è raggiungibile solamente all'interno delle organizzazioni con una cultura fortemente orientata al risultato, la quale a sua volta presuppone due caratteristiche in particolare: la libertà di azione dei Managers e la decentralizzazione del potere decisionale non strategico a favore dei quadri intermedi ed operativi. Infine, proprio come evidenziato al punto 6. dell'elencazione introduttiva (definizione di espliciti e misurabili standard e misurazione della performance), una volta definiti gli obiettivi in termini di performance grazie alla collaborazione tra Management Strategico e Middle Management, è necessario adottare un opportuno sistema di "Performance Management" basato sull'analisi periodica dei risultati rilevati tramite gli strumenti tipici della "Performance Measurement", come ad esempio la nota "Balanced Scorecard".

STUDENTSUPSI

Mercato, Concorrenza e Clientela

Come già precedentemente espresso nel capitolo relativo all'evoluzione storica del settore pubblico, l'ondata di Privatizzazioni a cui furono soggette le economie Occidentali venne seguita dalla diffusa Liberalizzazione dei settori storicamente soggetti a monopolio pubblico; vennero pertanto rimosse le barriere legali all'ingresso in tali settori, consentendo l'accesso ad imprese private. Le imprese pubbliche che sono state in grado di mantenere il controllo pubblico nonostante la minaccia rappresentata dal fenomeno delle Privatizzazioni (ovvero quelle imprese il cui capitale è stato ceduto ai privati in percentuali inferiori al 50%, quindi propriamente dette "imprese a controllo pubblico"), si sono quindi ritrovate a dover operare in un mercato radicalmente mutato rispetto al passato, caratterizzato da un crescente numero di concorrenti privati desiderosi di sfruttare l'opportunità offerta dall'apertura dei settori precedentemente ad esclusiva pubblica.

La conseguenza di dover operare in una realtà competitiva riguarda la necessità di un profondo mutamento sia per quanto riguarda la struttura interna, che per l'approccio all'ambiente di riferimento. A livello strategico, il cambiamento imposto comporta l'assunzione di una visione "Market Oriented" per l'impresa pubblica. Per essere definita "Market Oriented", un'impresa deve essere guidata da un Management capace di allineare l'organizzazione stessa con il contesto di riferimento: tale ambizioso obiettivo, che costituisce un ulteriore elemento indispensabile all'ottenimento di un'adeguata performance economica e competitiva, si basa in particolare su tre principi distinti individuati dagli autori (Avvellaneda, Boyne, Brewer, & Walker, 2011, p. 708):

- "Interfunctional Coordination", consistente nella coordinazione per quanto riguarda l'utilizzo delle risorse aziendali, finalizzata a creare un valore superiore da offrire ai clienti;
- "Competitor Orientation", corrisponde alla capacità dell'impresa di comprendere sia i concorrenti attuali che quelli potenziali, dei quali è necessario conoscere punti di forza e debolezza per quanto riguarda il breve periodo mentre le abilità e le strategie relativamente al lungo periodo;
- "Customer Orientation", consiste nella piena comprensione del consumatore, anche in questo caso finalizzata ad offrire continuamente un valore superiore.

La coordinazione tra le diverse funzioni dell'impresa pubblica risulta quindi essere determinante nel combinare le risorse disponibili al fine di offrire ai consumatori un bene/servizio che soddisfi pienamente il loro bisogno; tale necessità organizzativa è una diretta conseguenza del fatto di non operare più in una posizione monopolistica, essendo il settore occupato anche da concorrenti privati sempre alla ricerca di nuove quote di mercato. Fondamentale anche in questo senso risulta la predisposizione alla collaborazione interna fra Managers, siano essi di livello strategico o intermedio, così come la definizione di una figura coordinatrice appartenente ai vertici aziendali.

Come evidenziato da (Savas E. , 1977, p. 717), già in quel periodo le pressioni riguardanti il tentativo di riduzione della spesa pubblica e l'aumento dell'efficienza nei servizi pubblici avevano portato ad ipotesi riguardanti forme alternative di mercato, e si diffuse ampiamente

STUDENTSUPSI

la convinzione che un mercato competitivo potesse contribuire all'aumento qualitativo dei servizi pubblici. Tali ipotesi si concretizzarono nei decenni successivi: le imprese pubbliche che prima dell'ondata di Privatizzazioni, e conseguenti Liberalizzazioni, operavano nei settori tipicamente pubblici in una posizione monopolistica, si sono in seguito trovate a dover fronteggiare una concorrenza crescente. Ne consegue la necessità di porre particolare attenzione all'analisi di ciascun Competitor in modo da poter definire una strategia volta a mantenere una quota di mercato soddisfacente; una tale necessità comporta un consistente impegno da parte dei Managers delle imprese pubbliche, ai quali viene attualmente richiesto l'utilizzo di tecniche e strumenti tipicamente estranei al Management pubblico.

L'approccio all'analisi dei concorrenti dovrebbe quindi corrispondere a quello adottato dalle controparti private: i Managers delle imprese pubbliche dovrebbero pertanto focalizzarsi inizialmente sull'identificazione e mappatura dei concorrenti subentrati nel settore di riferimento in seguito alla Liberalizzazione dello stesso, per poi individuare i più pericolosi ed analizzarli nello specifico al fine di definire un'adeguata strategia, la quale deve essere volta a non farsi sottrarre ingenti quote di mercato (sempre partendo dal presupposto che prima della Liberalizzazione, l'impresa pubblica deteneva una posizione di monopolio). La prima fase di identificazione e mappatura viene generalmente basata su un modello che divide i concorrenti in diretti, indiretti e potenziali: in particolare, i concorrenti diretti corrispondono a quelle imprese private aventi un'offerta indistinguibile rispetto a quella dell'impresa pubblica in questione e che dispongono inoltre della stessa tecnologia produttiva, caratteristiche che giustificano l'elevato grado di pericolo rappresentato da questi concorrenti e la conseguente necessità di indirizzare in tal senso la maggior parte delle strategie e delle manovre competitive; i concorrenti indiretti sono rappresentati invece dalle imprese estranee al settore, ma che rientrano nello scenario competitivo siccome offrono beni/servizi che sono sostitutivi/alternativi a quelli offerti dall'impresa pubblica, mentre i concorrenti potenziali rappresentano i potenziali nuovi entranti nel settore, i quali devono essere ostacolati dall'impresa pubblica affermata nel settore ponendo una serie di barriere all'ingresso nel settore (consistenti, ad esempio, nel svantaggiare i nuovi entranti a livello di sostenibilità dei costi grazie all'applicazione di economie di scala oppure porre costi di sostituzione per il consumatore che intende cambiare fornitore) (Foglio, 2006, p. 60-61).

Sulla base della mappatura derivante dalla prima fase, sarà discrezione dei Managers dell'impresa pubblica definire quali siano i concorrenti più simili per offerta e struttura all'impresa pubblica stessa, e che di conseguenza necessitano di particolare attenzione. Una volta individuati i concorrenti più pericolosi, sorge la necessità di analizzare specificamente ciascuno di essi, in modo da poter formulare efficaci manovre competitive; la fase di analisi individuale viene generalmente svolta avvalendosi dell'analisi SWOT, un efficace strumento di analisi nelle mani del Management Strategico (Gurel & Tat, 2017, p. 995). Tale modello risulta estremamente utile al fine di esaminare la strategia dei concorrenti sotto diversi punti di vista, per poi confrontare i risultati emersi con la propria strategia (Akiyoshi, Komoda, Samejima, & Shimizu, 2006, p. 1), e di conseguenza riformulare la stessa per fronteggiare al meglio la concorrenza. SWOT è l'acronimo di "Strenghts" (punti di forza - S), "Weaknesses" (punti di debolezza - W), "Opportunities" (opportunità - O) e "Threats" (minacce - T): i punti di forza (S) e quelli di debolezza (W) vengono individuati tramite un'analisi interna della struttura del concorrente, mentre opportunità (O) e minacce (T) sono riscontrabili tramite

STUDENTSUPSI

l'analisi del contesto esterno di riferimento (Akiyoshi, Komoda, Samejima, & Shimizu, 2006, p. 2). Concretamente, il Management Strategico dovrà quindi disporre sia di informazioni inerenti all'ambiente interno di ciascun concorrente (quindi, ad esempio la struttura organizzativa e produttiva, i canali di vendita, la situazione finanziaria) ma anche gli elementi del contesto esterno di riferimento che per quel determinato concorrente possono determinare opportunità oppure fattori di rischio. Arrivati a questo step, con le informazioni a disposizione ed in seguito ad accurate valutazioni da parte dei Managers dell'impresa pubblica, sarà quindi possibile elaborare un piano strategico volto specificatamente a fronteggiare un concorrente, oppure un insieme di concorrenti con caratteristiche simili.

Per le imprese pubbliche che hanno subito la riforma del NPM, l'attenzione rivolta al consumatore riveste un ruolo fondamentale: non essendo più in posizione di monopolio, le imprese pubbliche sono infatti tenute a cambiare il proprio approccio verso il cliente, al quale viene attualmente concessa la possibilità di scegliere il fornitore, sia esso pubblico o privato, che meglio soddisfa le sue specifiche esigenze. Da qui nasce la necessità di un'impresa pubblica moderna che sia "Customer Oriented", concetto che identifica un nuovo approccio, da parte delle imprese pubbliche e più in generale della Pubblica Amministrazione, verso i propri cittadini e che deriva in particolare dalle crescenti pretese da parte degli stessi in merito alla qualità dei servizi pubblici, i quali non vengono più accettati se di qualità mediocre. La pressione derivante da tali crescenti richieste assume connotati ancora peggiori nel caso in cui prevalga un sistema caratterizzato da lentezza burocratica e politica, e ne deriva pertanto la necessità di un cambiamento radicale dell'approccio al cliente (Carayon, Scharitzer, Hoonakker, Korunka, & Sainfort, 2007, p. 307-308). Il principio di fondo di questo nuovo approccio riguarda quindi la definizione dei soggetti a cui sono finalizzati i beni/servizi prodotti dal settore pubblico: la collettività non viene infatti più considerata come l'insieme di cittadini che deve sottostare all'autorità pubblica, ma come l'insieme dei clienti del settore pubblico, i cui bisogni devono essere puntualmente soddisfatti nella maniera più efficace ed efficiente possibile.

Il concetto di "Customer Orientation" (CO) può essere interpretato secondo due diversi approcci, così come indicato da (Carayon, Scharitzer, Hoonakker, Korunka, & Sainfort, 2007, p. 308) :

- "Information Based Interpretation" (IBI), la quale identifica gli elementi specifici della CO nella propensione dell'impresa a raccogliere, analizzare ed in seguito utilizzare le informazioni relative ai propri clienti ed ai loro bisogni specifici;

- "Philosophy Based Interpretation" (PBI), la quale considera la CO come la presenza di determinati elementi integrati nella filosofia aziendale, siano essi valori, norme o convinzioni. In questo modo la CO diventa parte della cultura aziendale, e non influenza pertanto solamente la generale visione dell'azienda ma anche il comportamento assunto dai dipendenti per quanto riguarda la relazione con i clienti.

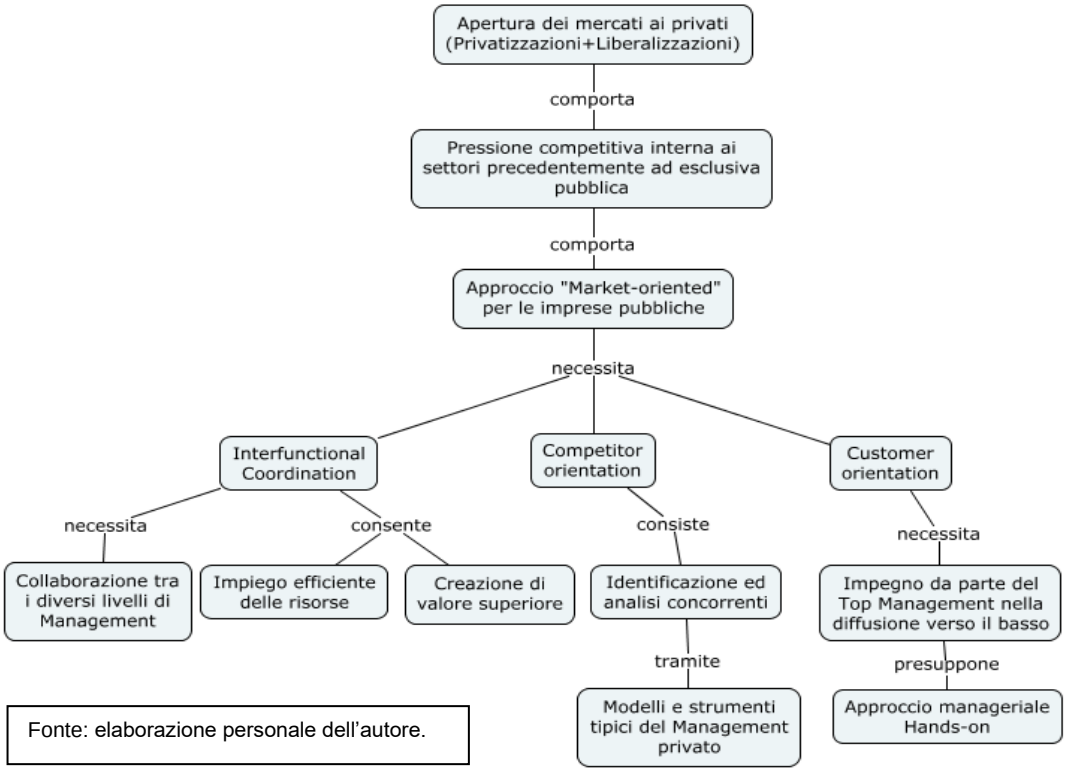
Il primo approccio citato, quello della IBI, presuppone quindi l'impegno periodico alla raccolta delle informazioni relative ai bisogni dei clienti, derivanti dai feedback ricevuti dai clienti stessi attraverso diversi canali (siano essi questionari, interviste, focus groups…), e la

STUDENTSUPSI

successiva analisi dei risultati finalizzata alla definizione di azioni migliorative/correttive. L'intero processo di raccolta avviene avvalendosi dei dipendenti operativi, i quali possono facilmente entrare in contatto con gli utenti dei servizi offerti dall'impresa; la successiva analisi dei risultati ottenuti, e la conseguente formulazione di soluzioni volte a combattere le inefficienze/problematiche emerse, è di norma compito congiunto dei Managers Operativi e dei Middle Managers. Questo approccio, quindi, non coinvolge evidentemente i vertici aziendali, ai quali viene pertanto preclusa la possibilità di considerare le puntuali richieste/critiche dei clienti nel processo di formulazione della strategia a lungo termine.

L'approccio della PBI, invece, consiste in un'evoluzione del concetto di IBI precedentemente esposto, ed è possibile affermare che l'impresa pubblica che adotta un approccio PBI automaticamente si occupi di portare a termine anche le pratiche tipiche dalla IBI. Tuttavia, l'approccio della PBI risulta essere nettamente superiore in quanto il punto di partenza dell'intero processo è costituito dai livelli più elevati della direzione aziendale, in particolare dal Management Strategico. Quest'ultimo ha infatti il fondamentale compito di definire una cultura aziendale orientata al pieno soddisfacimento della clientela, ed è in seguito tenuto ad individuare gli opportuni mezzi per diffondere tale cultura a tutti i livelli gerarchici: in tal modo, l'intera organizzazione può definirsi CO, ed inoltre gli elementi di miglioramento derivanti dall'analisi dei bisogni dei clienti risultano a disposizione del Management Strategico nell'ottica di definizione della strategia futura.

Figura 5: "Market Orientation" nelle imprese pubbliche.



Fonte: elaborazione personale dell'autore.

STUDENTSUPSI

Concludendo risulta quindi evidente come il successo nella definizione di un adeguato approccio al mercato di riferimento, definito in questo frangente come l'intero ambiente esterno di riferimento, dipenda primariamente dalla coordinazione interna all'impresa e dall'attenzione posta nei confronti sia dei concorrenti che dei consumatori. In primo luogo, risulta quindi decisiva la coordinazione tra le diverse funzioni aziendali: la coordinazione deve essere volta ad incentivare l'utilizzo efficiente delle risorse aziendali, caratteristica indicata anche nel punto 4. (utilizzo efficiente e parsimonioso delle risorse) dell'elencazione di Hood, e contemporaneamente deve essere finalizzata alla creazione di un valore superiore da offrire ai consumatori. Secondo fattore decisivo per il successo dell'impresa pubblica operante nel contesto dei mercati liberalizzati è l'orientamento alla concorrenza, concetto che si traduce concretamente in un particolare impegno da parte del Management e volto al continuo monitoraggio della concorrenza ed alla conseguente predisposizione di strategie finalizzate a fronteggiare la crescente pressione competitiva; nello specifico, risulta quindi necessario effettuare un'analisi allargata del contesto competitivo all'interno del quale l'impresa pubblica svolge la propria attività, in modo da individuare i concorrenti diretti (e pertanto più pericolosi) e procedere quindi ad una peculiare analisi dei singoli competitors facenti parte di tale categoria. L'intero processo di identificazione, mappatura ed analisi specifica dei singoli concorrenti richiede l'utilizzo di strumenti e modelli tipici del Management privato, necessità che conferma ancora una volta l'elemento 3. (adozione di stili e pratiche manageriali tipici del settore privato) esposto nell'elencazione introduttiva. Ultimo elemento specifico individuato riguarda la necessità di un orientamento al consumatore, il cui beneficio massimo è ottenibile nel caso in cui il Top Management assuma il ruolo di promotore di tale filosofia e si impegni concretamente nella sua diffusione verso i livelli gerarchici inferiori: ne deriva pertanto l'esigenza di un Top Management predisposto alla collaborazione ed allo scambio reciproco di informazioni con i livelli gerarchici inferiori, confermando quindi la caratteristica 5. (approccio manageriale Hands-on) individuata da Hood.

Partnership Pubblico-Privato

Congiuntamente alle politiche di Privatizzazione ed all'introduzione di cambiamenti radicali nelle finalità e nell'organizzazione delle imprese pubbliche, i principi del NPM promuovono l'istituzione di Partnership Pubblico-Privato (PPP) quale mezzo per promuovere l'efficienza, la trasparenza e la qualità nel settore pubblico. In particolare, nel caso in cui risulti decisamente complicato orientare l'operato delle organizzazioni pubbliche verso dinamiche private con altri metodi, le PPP possono essere utilizzate quale strumento efficace nel contesto dei "Quasi-Markets". È tuttavia riscontrabile anche un elemento considerato come potenzialmente dannoso in base ai principi del NPM: la natura di lungo periodo di questa tipologia di collaborazioni potrebbe infatti compromettere la naturale competizione fra i potenziali fornitori (Bovaird, 2004, p. 199-200).

Il tema delle PPP risulta tuttavia caratterizzato dall'assenza di consenso comune da parte degli autori in merito alla definizione ed alle funzioni specifiche, anche se esse vengono generalmente considerate quale frutto di contratti sottoscritti tra la sfera pubblica ed organizzazioni private, contratti nei quali prevale la teoria del rapporto "Principale-Agente" (Botti, Velotti, & Vesci, 2012, p. 340-341).

STUDENTSUPSI

Una definizione sintetica, ma allo stesso tempo esaustiva, del concetto di PPP viene fornita da (Grimsey & Lewis, 2007, p. 2): *"PPPs can de defined as arrangements whereby private parties participate in, or provide support for, the provision of infrastructure, and a PPP project results in a contract for a private entity to deliver public infrastructure-based services".*

Le PPP sono molto frequentemente riscontrabili, in particolare, nelle seguenti tipologie di attività: trattamento delle acque reflue, sfruttamento di autostrade ed altre infrastrutture a pedaggio, esercizio di centrali energetiche, utilizzo di tunnel ed aeroporti, sfruttamento di immobili pubblici, utilizzo della rete ferroviaria/tramviaria/metropolitana, fornitura di servizi sanitari e gestione dei rifiuti urbani.

Il contesto generale e le principali dinamiche di funzionamento delle PPP possono essere sintetizzate come segue (Grimsey & Lewis, 2007, p. 6-7):

- Il settore pubblico definisce le caratteristiche del servizio che intende offrire, solitamente in ottica di lungo periodo, specificando puntualmente gli obiettivi di performance da raggiungere, lasciando tuttavia ampia libertà al partner privato nella definizione del metodo di fornitura del servizio stesso;

- I beni strumentali necessari, specificamente infrastrutture, terreni ed altre proprietà pubbliche, vengono trasferite al partner privato (al quale potrebbe essere richiesta una controprestazione in denaro), il quale ne può liberamente disporre. Eventuali investimenti iniziali, quali attività di ristrutturazione/ampliamento/conversione, così come la manutenzione periodica, sono a carico del partner privato;

- I pagamenti da parte del settore pubblico vengono effettuati unicamente a partire dal momento in cui il servizio stesso diviene pienamente fruibile ed operativo, e l'entità di tali pagamenti è soggetta a riduzione se gli standard qualitativi pattuiti non vengono rispettati;

- Il partner privato si assume i rischi derivanti dalle decisioni inerenti al metodo di utilizzo dei beni stessi. Nessun contributo viene versato dal settore pubblico nelle fasi preliminari alla fornitura vera e propria (ad esempio ristrutturazione di infrastrutture, attività di progettazione) ed il rischio di sottostime di costi e ritardi ricade interamente sul partner privato.

Ne deriva quindi un contesto di applicazione decisamente complesso ed articolato: le PPP offrono infatti evidenti opportunità di miglioramento per quanto riguarda la qualità dei servizi pubblici e l'efficienza nella loro fornitura, tuttavia collaborazioni di questo tipo costituiscono anche una grossa sfida da affrontare per il Management delle partner pubbliche coinvolte. Un importante aspetto delle PPP è costituito dalla Governance (Botti, Velotti, & Vesci, 2012, p. 344), la quale deve essere intesa come un elemento distinto/separato rispetto alla Governance sia dell'impresa pubblica che di quella della partner privata. La definizione di un adeguato modello di Governance, inteso come l'insieme dei principi che guidano l'operatività della Partnership stessa e/o la definizione di un obiettivo esplicito, può risultare molto complesso dovendo sottostare ai principi di efficienza, efficacia e sinergia tra le parti (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011, p. 12). Ciò richiede una delicata fase preliminare all'inizio della Partnership, nella quale al Management Strategico dell'impresa pubblica è richiesto un

STUDENTSUPSI

particolare sforzo volto alla definizione dei principi generali di funzionamento e dell'obiettivo ultimo della collaborazione. In particolare al Management Strategico viene richiesto di mutare il proprio approccio, non tentando di imporre un controllo strategico altri Stakeholders (in questo caso, in particolare alla partner privata), ma bensì istituendo un sistema basato sulla negoziazione all'interno di un contesto macro-strategico, nel quale le decisioni prese dai partners si influenzeranno a vicenda. Piuttosto che imporre una determinata visione strategica, i Top Managers devono infatti suggerire una guida strategica da seguire, per poi promuovere la sperimentazione di diverse varianti strategiche basate sulla traccia fornita (Bovaird, 2004, p. 209). E' previsto quindi anche un ruolo attivo da parte dei Middle Managers, ovvero quelle figure incaricate dell'implementazione (in questo caso sperimentazione) della strategia: non essendo la strategia stessa definita in modo chiaro e puntuale, al Middle Management è richiesto un notevole spirito di iniziativa, nonché un elevato grado di obiettività nella valutazione dei risultati ottenuti mediante una determinata forma di sperimentazione, di modo da poter riferire al Management Strategico e conseguentemente apportare le necessarie modifiche alla fase di implementazione concreta della strategia.

Altra caratteristica peculiare delle PPP è la struttura del processo di "Decision-making": non si tratta infatti né un approccio gerarchico (Top-down) e nemmeno di uno marcatamente collaborativo (Bottom-up). L'approccio tipico delle PPP può essere identificato come "Sintetico", ed è definito come un mix degli approcci sopra citati: un processo di "Decision-making" basato su un tale approccio comporta una serie di rilevanti implicazione per il Management pubblico: in primo luogo risulta evidente come non esista una "Best way" da applicare indipendentemente dal contesto, ed inoltre i Managers non vengono più considerati come semplici mediatori delle differenti componenti sociali, ma devono invece essere promotori dell' "Empowerment" delle diverse parti e pertanto è richiesta loro una maggiore propensione al cambiamento. Ricapitolando, risulta quindi evidente come l'approccio "Sintetico" consenta l'adattamento dinamico alle mutevoli esigenze (Botti, Velotti, & Vesci, 2012, p. 344), consentendo così la diminuzione dell'incertezza settoriale (Agranoff & McGuire, 1998, p. 81).

Concludendo, la crescente notorietà delle PPP viene ampiamente giustificata dalle notevoli complessità con le quali deve confrontarsi il settore pubblico, essendo talvolta necessaria la costituzione di organizzazioni ad-hoc finalizzate al raggiungimento di specifici obiettivi produttivi, proprio come evidenziato da Hood al punto 1. (suddivisione del settore pubblico in singole organizzazioni, ciascuna con uno specifico obiettivo di produzione). Concretamente, la costituzione di una PPP necessita di uno specifico contratto sottoscritto tra un'organizzazione pubblica ed uno o più partner privati: tale esigenza contrattuale conferma parzialmente il principio 2. (necessità di confronto con settori competitivi, regolati da appositi contratti di fornitura) esposto nell'elencazione introduttiva. La progettazione e la concretizzazione di una PPP risultano essere particolarmente impegnative per il Management Strategico dell'impresa pubblica, al quale viene primariamente richiesto di definire le caratteristiche principali, gli obiettivi ed il modello di Governance propri della futura PPP. In questa fase preliminare, così come nella conseguente pianificazione di una strategia a lungo termine, ai Top Managers è richiesta notevole flessibilità e competenze nel relazionarsi e negoziare con tutti gli Stakeholders coinvolti nel progetto, primi fra tutti i

STUDENTSUPSI

portatori degli interessi della controparte privata. Le caratteristiche di una strategia emergente e non rigidamente definita, volta a rendere possibile l'adattamento dinamico ai mutamenti del contesto, così come un approccio "Sintetico" nel processo di "Decision-making", comportano la centralità della funzione del Middle Management: ad essa viene contemporaneamente richiesto un notevole spirito di iniziativa ed un atteggiamento proattivo nella fase di traduzione delle linee guida fornite dal Top Management in un piano di azioni concrete, ma anche un notevole impegno nella misurazione oggettiva dei risultati raggiunti mediante ciascuna variante strategica e la consapevolezza di trovarsi in una posizione assolutamente centrale nel processo di "Decision-making". La fase preliminare alla costituzione, ma anche quella del funzionamento operativo della PPP, richiedono quindi un notevole impegno da parte delle funzioni sia del Top che del Middle Management, le quali sono anche in questo caso tenute ad assumere un approccio manageriale decisamente simile a quello dei Managers privati, confermando ulteriormente l'elemento 3. (adozione di stili e pratiche manageriali tipici del settore privato) dell'elencazione di Hood.

STUDENTSUPSI

3. Parte II: Case Studies

La seconda parte del presente documento di Tesi verrà interamente dedicata all'analisi di due imprese a controllo pubblico italiane di rilevanti dimensioni, la "A2A Energia S.p.A. – A2A" e l'"Azienda Municipale Ambiente Roma – AMA", entrambe classificabili come Public Utilities essendo finalizzate alla fornitura di servizi di pubblica utilità. In particolare, verranno analizzati separatamente i medesimi aspetti per entrambe le aziende, in modo da poter effettuare un confronto tra i due modelli organizzativi e gestionali e ricercare in essi l'influenza più o meno marcata di determinati elementi del NPM precedentemente elencati. Obiettivo ultimo consiste nel tentare di evidenziare un'eventuale relazione diretta fra l'applicazione dei principi migliorativi tipici del NPM, precedentemente evidenziati nella fase di analisi teorica e classificati rispetto agli ambiti aziendali, ed i risultati in termini di performance economica, competitiva e sociale ottenuta dalle due imprese oggetto di analisi.

Concretamente, per ciascuna delle due imprese verranno analizzati diversi aspetti, ciascuno dei quali verrà trattato singolarmente in uno specifico capitolo. Il contenuto del primo capitolo sarà volto a fornire una concisa visione d'insieme in merito all'azienda, andando quindi a descrivere brevemente le caratteristiche più importanti sotto diversi punti di vista: settore di attività e posizione assunta in tale mercato, forma giuridica e struttura proprietaria, performance economica-competitiva-sociale ottenuta negli ultimi anni e rapporto con la Pubblica Amministrazione italiana. Successivamente, verranno quindi esposti i capitoli centrali riguardanti:

- Analisi della struttura organizzativa aziendale, specificamente inerente alla suddivisione delle attività in distinte unità/funzioni;
- Analisi del modello di Governance e delle caratteristiche del Management;
- Analisi dell'approccio esterno, genericamente inteso come approccio agli Stakeholders ma con successivo focus sull'approccio alla concorrenza, alla clientela ed esistenza di eventuali PPP.

La fonte principale delle informazioni relative a ciascuna delle due imprese è costituita dai rispettivi siti Web, i quali risultano essere decisamente articolati ed in grado di fornire informazioni approfondite in merito a diversi aspetti, sia relativi alla struttura organizzativa-gestionale che alle attività operative ed all'ambiente esterno di riferimento. Un grosso contributo informativo viene inoltre offerto dai documenti PDF presenti nelle apposite sezioni di tali siti Web, i quali sono liberamente scaricabili dall'utente nell'ottica della massima trasparenza nei confronti dei propri Stakeholders.

STUDENTSUPSI

3.1. A2A S.p.A.

Figura 6: Logo Gruppo A2A S.p.A.

Fonte: (A2A S.p.A.).

Caratteristiche principali dell'impresa

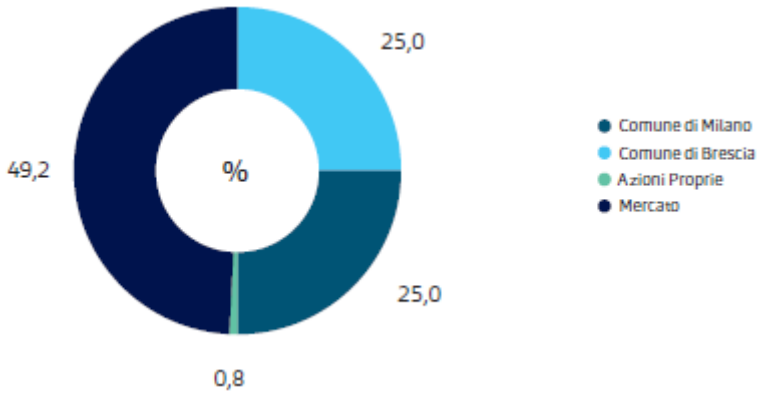
Costituita in seguito alla fusione tra le ex aziende elettriche municipali di Milano (AEM ed AMSA) e di Brescia (AMS) nel 2008 (A2A S.p.A.), l' A2A S.p.A (successivamente Gruppo o A2A) ha natura propria di un Gruppo, avendo un modello di business suddiviso per aree di specializzazione, le quali vengono indicate come Business Units (A2A S.p.A.). La sede legale del gruppo si trova a Brescia, mentre ulteriori sedi volte ad intensificare la presenza sul territorio lombardo sono poste a Milano, Bergamo e Sondrio.

Il Gruppo si identifica quale maggiore Multiutility italiana (A2A S.p.A., p. 8), termine con il quale si fa riferimento ad un'impresa che si occupa della fornitura di un'ampia gamma di servizi di pubblica utilità, ed opera prevalentemente sul territorio lombardo. Il Gruppo A2A, tramite l'operato di società direttamente controllate (a loro volta S.p.A. nella maggioranza dei casi) e dedicate ad uno specifico servizio, si occupa in particolare di: generazione e vendita di energia elettrica, fornitura di gas per uso privato, servizi ambientali quali raccolta e gestione dei rifiuti urbani, gestione della rete elettrica e dell'illuminazione pubblica, integrazione Smart delle città, mobilità elettrica, gestione del ciclo idrico integrato (in particolare acquedotti) ed efficienza energetica. (A2A S.p.A.).

Già dal principio, A2A è stata costituita con la natura giuridica di una S.p.A., acronimo di Società per Azioni, termine con il quale vengono identificate le società di capitali in Italia. La struttura proprietaria è caratterizzata dal controllo pubblico, essendo le azioni della società possedute in misura del 25% ciascuno da parte dei Comuni di Milano e di Brescia; la restante parte dell'azionariato risulta invece frazionato in percentuali contenute (tutte inferiori al 3%)e detenute da investitori privati, costituiti prevalentemente da istituti finanziari e società di investimento di carattere multinazionale (Banca Dati Orbis - BvD). La caratteristica del controllo pubblico viene inoltre esplicitamente garantita e salvaguardata in base all'articolo 9 dello Statuto Societario, a sua volta basato sulla legge italiana n.474 del 30 luglio 1994: tale articolo prevede difatti il divieto di detenzione di percentuali azionarie maggiori al 5% per quei soci che non corrispondono al Comune di Brescia o Milano (A2A S.p.A., p. 3).

STUDENTSUPSI

Figura 7: Struttura proprietaria Gruppo A2A.



Fonte: (A2A S.p.A., p. 18).

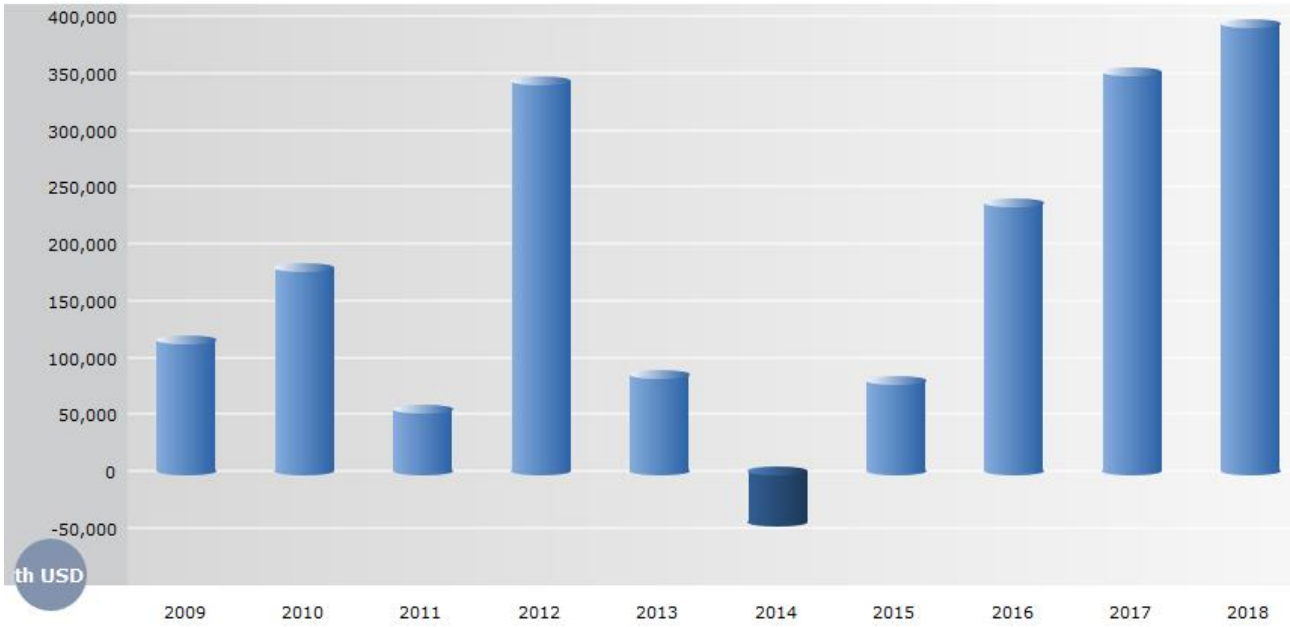
La struttura proprietaria descritta evidenzia quindi il controllo da parte della Pubblica Amministrazione sul Gruppo A2A, controllo che tuttavia è assicurato dalla percentuale del 50%, mentre la consistente quota restante di azioni risulta essere detenuta da organizzazioni private: ne consegue quindi la necessità di ottenere periodicamente risultati economici positivi, di modo da poter ricompensare sotto forma di dividendi la rilevante quota di azionisti privati.

Il Gruppo A2A è stato caratterizzato fin dalla costituzione da una costante crescita, sia in termini economico-finanziari che competitivi: attualmente riveste infatti un ruolo primario nel settore della produzione e vendita di energia elettrica, così come nella fornitura di gas e nei servizi legati al ciclo idrico integrato, detenendo inoltre una posizione di leadership per quanto riguarda i servizi ambientali ed il teleriscaldamento (A2A S.p.A.). Il Gruppo A2A, tramite le sue società controllate, è riuscito quindi ad ottenere una posizione di vertice in diversi settori legati ai servizi di pubblica utilità: evidente risulta la centralità di tale grossa Multiutility nello scenario competitivo italiano, nonostante l'apertura dei mercati dell'energia elettrica e della fornitura di gas avvenuta nello scorso decennio. Attualmente, l'insieme delle società facenti parte del gruppo impiega più di 12 mila persone.

Per quanto riguarda il profilo economico-finanziario, è necessario in primo luogo evidenziare l'ingente capitalizzazione del Gruppo, il quale è quotato presso la Borsa Italiana per un valore che si attesta a poco più di 5 miliardi di Euro (dato al 08/08/2019). L'utile netto, esposto nel Bilancio Consolidato del Gruppo al 31.12.2018 è stato di 344 milioni di Euro, risultato in deciso aumento rispetto all'esercizio 2017, in cui l'utile netto si è attestato a 293 milioni (A2A S.p.A., p. 7). Il miglioramento del risultato annuale non va tuttavia circoscritto al periodo 2017-2018, essendo l'utile netto in costante crescita già da diversi esercizi, come evidenziato dal grafico seguente:

STUDENTSUPSI

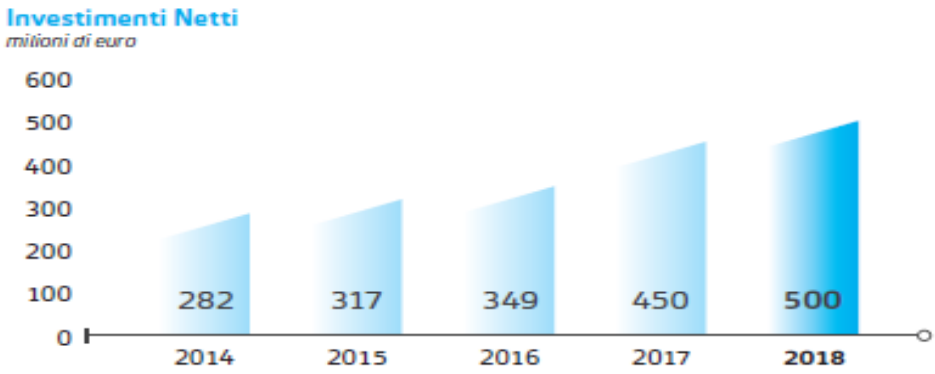
Figura 8: Risultato Netto Gruppo A2A 2009-2018, in migliaia di USD.



Fonte: (Banca Dati Orbis - BvD).

Ulteriore misura economica decisamente rilevante, e che conferma nuovamente il ruolo primario rivestito dal Gruppo nel proprio settore e la sua notevole propensione alla crescita, è data dall'ammontare netto degli investimenti avvenuti nell'esercizio 2018, pari a 500 milioni di Euro (A2A S.p.A., p. 22). Anche la quota annuale destinata agli investimenti è caratterizzata da una costante crescita da svariati esercizi, e l'importo annuale degli stessi nel 2018 (500 milioni) è quasi doppio rispetto a quello registrato nel 2014 (282 milioni):

Figura 9: Investimenti Netti annui Gruppo A2A, 2014-2018, in milioni di Euro.



Fonte: (A2A S.p.A., p. 22).

STUDENTSUPSI

La breve analisi volta a definire le caratteristiche principali del Gruppo A2A evidenzia una serie di aspetti decisamente positivi: questa impresa a controllo pubblico può vantare infatti una posizione di leadership nel mercato italiano dei servizi di pubblica utilità, pur essendo il suo focus operativo incentrato principalmente sulle città della Lombardia. Fin dalla sua costituzione una parte rilevante della proprietà è stata ceduta ai privati, elemento che ha indubbiamente favorito l'orientamento marcatamente competitivo e volto alla creazione di valore economico, non solo per gli azionisti stessi, ma per la pluralità degli Stakeholders, ivi compresa la comunità di riferimento ed andando in tal senso a perseguire anche finalità sociali. I risultati derivanti da una tale impostazione si sono dimostrati ampiamente positivi nell'arco degli ultimi anni, sia da un punto di vista economico che finanziario, essendo l'impresa stessa caratterizzata da una costante crescita per quanto riguarda le misure di performance economica principali. In conclusione, è possibile quindi constatare il successo generalizzato di tale Multiutility: verranno pertanto analizzati singolarmente diversi aspetti sia interni che esterni alla struttura del Gruppo, ricercando l'eventuale implementazione concreta di determinati principi del NPM individuati nella precedente fase di analisi teorica.

Analisi della struttura organizzativa

Come precedentemente accennato, il Gruppo A2A risulta essere composto da una trentina di società, nella maggior parte dei casi detenute in maniera totalitaria; la natura giuridica di tali società è a sua volta privata, specificamente si tratta di società di capitali essendo la maggior parte di esse Società per Azioni (S.p.A.) con qualche eccezione avente la forma di Società a Responsabilità Limitata (SRL) (A2A S.p.A., p. 14) (Banca Dati Orbis - BvD). L'insieme di tali società è stato suddiviso dal Management del Gruppo in diverse unità omogenee per area di attività, andando così a definire 7 diverse "Business Units" (BU), qui di seguito ordinate in base al peso economico relativo rispetto al complesso: Generazione e Trading, la BU che costituisce il core business dell'intero Gruppo e genera più del 43 % dei ricavi totali, Mercato (30%), Ambiente (14%), Reti e Calore (12%), A2A Smart City (< 1%), Corporate (< 1%), ed Estero (< 1%) (A2A S.p.A., p. 98-99).

Figura 10: Ricavi totali annui per BU, in milioni di Euro, confronto 2017-2018.

milioni di euro	GENERAZIONE E *TRADING*		MERCATO		AMBIENTE	
	01 01 2018 31 12 2018	01 01 2017 31 12 2017 *Restated* (*)	01 01 2018 31 12 2018	01 01 2017 31 12 2017 *Restated* (*)	01 01 2018 31 12 2018	01 01 2017 31 12 2017 *Restated* (*)
Ricavi	3.854	3.262	2.230	1.810	1.022	980

RETI E CALORE		A2A SMART CITY		*CORPORATE*		ESTERO		ELISIONI		CONTO ECONOMICO	
01 01 2018 31 12 2018	01 01 2017 31 12 2017 *Restated* (*)	01 01 2018 31 12 2018	01 01 2017 31 12 2017 *Restated* (*)	01 01 2018 31 12 2018	01 01 2017 31 12 2017 *Restated* (*)	01 01 2018 31 12 2018	01 01 2017 31 12 2017 *Restated* (*)	01 01 2018 31 12 2018	01 01 2017 31 12 2017 *Restated* (*)	01 01 2018 31 12 2018	01 01 201 31 12 201 *Restated* (*)
1.110	960	53	30	220	203	8	1	(2.003)	(1.450)	6.494	5.79

Fonte: (A2A S.p.A., p. 98-99).

STUDENTSUPSI

La suddivisione in BU viene inoltre mantenuta anche all'interno della reportistica contabile di riferimento del Gruppo, di modo che per ciascuna BU vengano indicati gli specifici risultati economici conseguiti, in particolare relativamente a ricavi, costi ed investimenti: un tale impostazione volta all'analisi separata dei risultati economici conseguiti dalle diverse BU risulta indispensabile all'analisi della performance individuale di ciascuna unità , in particolare per quanto riguarda i massimi indicatori dati dai ricavi totali e dall'utile di esercizio, rendendo inoltre possibile un attento monitoraggio per quanto riguarda la ripartizione dell'utilizzo delle risorse del Gruppo, siano essi elementi di costo oppure investimenti pluriennali.

Le BU risultano quindi essere caratterizzate da indipendenza reciproca, sia per quanto riguarda il settore di attività operativa, sia per quanto riguarda la funzione di ricerca e sviluppo, finalizzata all'innovazione tecnologica, ed il continuo miglioramento dei processi volto a garantire efficienza interna ed un elevato livello qualitativo dell'output. Tale indipendenza reciproca non deve essere tuttavia considerata come una caratteristica ostacolante la coordinazione e la collaborazione reciproca tra le diverse BU: rilevante in tal senso è stata la decisione intrapresa dal Consiglio di Amministrazione (CdA) del Gruppo di attribuire all'Amministratore Delegato (AD) attuale, Luca Camerano, il compito di "gestire l'attività consultiva e di coordinamento delle attività degli amministratori esecutivi delle società partecipate" (A2A S.p.A., p. 29). L'affidamento di tale ruolo di gestione e coordinamento ad una figura di vertice del Gruppo sottolinea comunque la volontà di mantenere una gestione d'insieme, ponendo obiettivi strategici comuni da declinare poi in pratiche e piani d'azione concreti da parte degli amministratori delle singole società controllate. È possibile quindi sottolineare come il Gruppo A2A, nonostante la struttura suddivisa in BU dedicate a specifici settori produttivi, ponga una decisa rilevanza in merito a quella che il NPM definirebbe come "Interfunctional Coordination". Gli obiettivi perseguiti dal Gruppo tramite una tale impostazione, la quale si traduce concretamente nel modello di business adottato dal Gruppo stesso, riguardano in particolare il mantenimento delle competenze nel tempo, la capacità di garantire servizi di altissima qualità, la vicinanza al territorio di riferimento e la promozione dell'efficienza e dell'innovazione tecnologica (A2A S.p.A.).

In conclusione, l'analisi della struttura organizzativa del Gruppo A2A, incentrata sulla suddivisione in BU, rileva una serie di caratteristiche tipiche di un'impresa pubblica fortemente influenzata dall'applicazione dei principi tipici del NPM: in primo luogo, i vertici del Gruppo hanno optato per la suddivisione delle complesse attività aziendali in singole organizzazioni specializzate in un determinato settore, suddivisione prevista anche dall'elencazione introduttiva di Hood al punto 1. (suddivisione del settore pubblico in singole organizzazioni, ciascuna con uno specifico obiettivo di produzione) e che secondo la filosofia del NPM sarebbe in grado di assicurare un raggiungimento più efficace degli obiettivi ed in generale una conduzione migliore delle unità a dimensione ridotta. Tali unità vengono considerate singolarmente anche in sede di analisi dei risultati economici raggiunti e delle risorse consumate, essendo presente nella Relazione sulla Gestione del 2018 un prospetto che indica l'ammontare complessivo di ricavi, costi ed investimenti relativi ad ogni singola BU. Un'analisi a livello individuale risulta essere molto più rigorosa ed accurata, siccome si traduce implicitamente in uno strumento sia di misurazione della performance che di monitoraggio in merito alla quantità di risorse impiegate. Nonostante il grado di indipendenza

STUDENTSUPSI

delle BU desumibile dagli elementi esposti in precedenza, è necessario sottolineare come il Gruppo ponga contemporaneamente una particolare attenzione nel mantenimento di una gestione e visione strategica d'insieme, designando l'AD quale garante della gestione e del coordinamento degli amministratori delle società controllate (le quali costituiscono specificamente le BU).

Analisi del Modello di Governance e del Top Management

In seguito ad una prima analisi del sito Web di A2A, risulta subito evidente come il Gruppo ponga la massima attenzione in merito al tema della Governance, in particolare per quanto riguarda trasparenza e la corretta informazione dei propri Stakeholders in merito a composizione, funzioni specifiche e remunerazione di ciascuna figura manageriale o Comitato appartenente al perimetro del Top Management. Al tema della Governance è stata infatti dedicata un'intera sezione del sito, ed al suo interno vengono periodicamente pubblicati i documenti societari più rilevanti, i quali costituiscono la fonte informativa del presente capitolo.

A partire dal giugno 2014, il Gruppo ha modificato il proprio Modello di Governance da "Dualistico" a "Tradizionale" (A2A S.p.A., p. 5): un tale sistema prevede la contemporanea presenza del Consiglio di Amministrazione (CdA) e del Collegio Sindacale (CS), entrambi organi nominati dall'Assemblea dei Soci. Al CdA vengono conferiti i massimi poteri per quanto riguarda la gestione ordinaria e straordinaria della società, mentre il CS è incaricato del delicato compito di vigilanza sull'amministrazione, in particolare per quanto riguarda il rispetto delle leggi, dello Statuto societario e dei principi di corretta amministrazione, nonché in merito all'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società (A2A S.p.A.) (Cantino, 2007, p. 16).

Come precedentemente accennato, la composizione sia del CdA che del CS, così come quella di ulteriori Comitati con funzioni specifiche (Comitato Controllo e Rischi, Comitato per la Remunerazione e le Nomine e Comitato per la Sostenibilità e il Territorio), viene chiaramente illustrata sul Sito Web del Gruppo. Il contenuto informativo in merito a tali organi viene ampliato grazie alla possibilità di consultare il Curriculum Vitae (CV) di ciascun membro degli organi stessi: una rapida analisi di tali CV ha evidenziato come tutti i professionisti nominati all'alta direzione del Gruppo possano vantare una pluriennale, e talvolta internazionale, esperienza maturata in posizione analoghe per conto di società private. La necessità di nominare vertici aziendali con tali caratteristiche era stata altresì sottolineata dai membri del CdA uscente, in sede di rinnovo della composizione del CdA stesso nel 2017, i quali hanno individuato una serie di caratteristiche indispensabili all'adeguatezza nel rivestire un tale ruolo: i membri del CdA entrante sono stati quindi nominati sulla base dell'esperienza professionale maturata, delle competenze specifiche di business e dell'orientamento strategico e di mercato, ponendo inoltre particolare attenzione nella diversificazione per quanto riguarda il background professionale, l'esperienza/seniority ed il genere (A2A S.p.A., p. 23). Fondamentale risulta essere il ruolo del Presidente del CdA, Giovanni Valotti: egli può infatti vantare una specifica esperienza, sia d'insegnamento che professionale, maturata nel campo della Governance e del Management Strategico delle Public Utilities, ed è ampiamente riconosciuto a livello nazionale come uno dei maggior

STUDENTSUPSI

esperti nel tema, motivo per il quale svolge attivamente il ruolo di Professore universitario presso l'Università Bocconi di Milano. (A2A S.p.A., p. Allegato C).

Nel corso dei primi mesi del 2019, i membri del CdA del Gruppo sono stati sottoposti all'autovalutazione periodica, ed i risultati emersi da tale confronto risultano essere decisamente positivi anche per quanto riguarda l'operato del Consiglio in merito all'orientamento strategico ed alle caratteristiche del processo decisionale: in primo luogo viene sottolineata l'adeguatezza della formulazione e gestione della strategia, la quale viene definita come chiara, condivisa dall'intero Consiglio ed ampiamente diffusa all'intera organizzazione, mentre il processo decisionale interno, così come il generico funzionamento del Consiglio, è stato valutato come ampiamente efficace ed efficiente (A2A S.p.A., p. 27-28).

In conclusione, gli elementi precedentemente esposti rivelano un orientamento del Gruppo decisamente propenso al ricalco del Management Strategico delle imprese private, con la conseguente necessità di disporre di figure professionali con consolidata esperienza nel settore e quindi competenti per quanto riguarda l'implementazione di tecniche e stili manageriali propri dei colleghi operanti per conto delle concorrenti private, proprio come indicato dal principio 3. (adozione di stili e pratiche manageriali tipici del settore privato). I risultati dell'autovalutazione svolta internamente dai membri del CdA suggeriscono inoltre una particolare attenzione volta alla corretta formulazione e gestione della strategia del Gruppo, evidenziando inoltre le condizioni di efficacia ed efficienza che caratterizzano il processo di "Decision making" strategico interno al CdA stesso. Gli elementi emersi dall'analisi dei risultati dell'autovalutazione suggeriscono quindi un elevato grado di formalizzazione della strategia ed una gestione ottimale ed esclusiva del processo di "Decision-making" strategico da parte del CdA, confermando quindi un'ulteriore punto di forza interno al Gruppo e pienamente in linea con i principi migliorativi del NPM.

Analisi dell'approccio all'ambiente esterno

Avendo portato a termine l'analisi della struttura organizzativa interna e della Governance del Gruppo A2A, risulta ora necessario espandere la ricerca ad alcuni elementi che caratterizzano l'ambiente esterno di riferimento dell'attività, in particolare per quanto riguarda l' approccio alla concorrenza, alla clientela ed eventuali collaborazioni con controparti private (PPP), elementi che se adeguatamente combinati tra loro andrebbero a determinare la caratteristica "Market Oriented" del Gruppo. Anche in questo caso, quindi, la finalità di queste analisi consiste nel ricercare eventuali caratteristiche tipiche del NPM, individuate nella precedente fase di analisi teorica, riguardanti l'approccio del Gruppo con gli attori del proprio contesto esterno di riferimento.

La gestione del rapporto con gli Stakeholders viene considerata dal Gruppo come un fattore imprescindibile al successo aziendale, e l'elevato grado di attenzione posta al tema viene confermato dalla presenza di un apposito capitolo all'interno del Codice Etico del Gruppo (A2A S.p.A., p. 13-24). Tale documento riporta infatti una dettagliata descrizione delle caratteristiche e dei principi legati all'approccio alle categorie più rilevanti di Stakeholders, in particolare azionisti, clienti, fornitori, partner commerciali, risorse umane, Pubblica

STUDENTSUPSI

Amministrazione e collettività di riferimento. Un tale approccio viene considerato dal Gruppo come un requisito indispensabile all'ottenimento di una serie molto ampia di vantaggi concreti, tra i quali è possibile elencare l'attrattività nei confronti dei finanziatori, la fidelizzazione dei clienti, una maggiore affidabilità dei fornitori, una gestione corretta ed etica delle risorse umane ed il mantenimento di rapporti trasparenti e collaborativi con la Pubblica Amministrazione e con la collettività di riferimento.

Per quanto riguarda l'approccio del Gruppo nei confronti della clientela, viene più volte sottolineato come il soddisfacimento completo dei clienti stessi venga riconosciuto come presupposto indispensabile al successo aziendale. Specificamente, il Codice Etico riporta l'intenzione del Gruppo di agire nel pieno rispetto dei principi di concorrenza, finalizzando quindi le proprie attività alla fornitura di servizi di qualità in modo da garantire l'efficienza e l'economicità. Viene inoltre garantita la presenza di adeguati strumenti di comunicazione tra i clienti ed il Gruppo, in modo da rendere possibile l'ascolto attivo da parte delle risorse aziendali preposte al contatto con la clientela, le quali devono essere altresì specificamente formate al fine di garantire diligenza e professionalità nel loro operato. La concorrenza e la competizione interna al settore di riferimento del Gruppo vengono individuati dallo stesso come efficaci strumenti di protezione intrinseca dei consumatori, assicurando di conseguenza il pieno rispetto delle norme volte ad evitare comportamenti scorretti e lesivi della concorrenza; concretamente tale garanzia viene applicata vietando a chiunque possa rappresentare la società (siano essi dirigenti, collaboratori, dipendenti) di prendere accordi collusivi con i concorrenti di propria spontanea volontà, in assenza cioè di un'esplicita delega ad agire in tal senso (A2A S.p.A., p. 17). Tali principi regolanti l'approccio ai clienti evidenziano decisamente la caratteristica "Consumer Oriented" del Gruppo: è possibile inoltre identificare tale orientamento nel contesto della "Philosophy Based Interpretation", la forma più evoluta ed efficiente di orientamento al consumatore, essendo tale orientamento espressamente previsto dal Codice Etico e primariamente promosso, nonché diffuso ed incentivato, da parte dei vertici aziendali del Gruppo. Un indice molto significativo in merito all'adeguatezza dell'approccio al cliente di A2A è dato dai risultati emersi dall'ultimo sondaggio effettuato annualmente al fine di misurare la "Customer Satisfaction": tali risultati sono da considerarsi come positivi, essendo l'indice di soddisfazione media pari a 76,5 (su una scala da 0 a 100) ed in aumento di 3 punti rispetto al risultato dell'anno precedente: la possibilità di interazione con l'impresa si conferma quale fattore decisivo per la soddisfazione della clientela, insieme ai fattori relativi alle modalità di sottoscrizione ed alla gamma di servizi digitali offerti (A2A S.p.A., p. 127).

Come precedentemente esposto nel capitolo relativo alla descrizione delle caratteristiche principali dell'azienda, il Gruppo A2A vanta attualmente un'ottima posizione competitiva, confermata dalla tendenza al continuo rialzo dei principali indicatori economici quali ricavi ed utile annuale. Una tale posizione di leadership nel panorama italiano, pur avendo un focus specifico ristretto alla Regione Lombardia, è stato raggiunto dall'azienda in pochi anni dalla sua costituzione, rivelando quindi i notevoli meriti in campo competitivo da riconoscere alle figure di vertice che si sono susseguite alla guida del Gruppo. La consapevolezza di operare in un mercato radicalmente mutato in seguito all'apertura ai privati, e la conseguente esigenza di doversi confrontare con un elevato grado di concorrenza interna ai settori di riferimento, risulta quindi ampiamente consolidata nella cultura aziendale del Gruppo (A2A

STUDENTSUPSI

S.p.A., p. 17). Alcune misure quantitative, utili alla comprensione del posizionamento competitivo di A2A, vengono qui di seguito riportate: per quanto riguarda la vendita di energia elettrica, il Gruppo nel 2018 ha venduto complessivamente 51'309 GWh, dei quali 17'551 GWh prodotti internamente mentre ulteriori 33'758 GWh acquistati presso fornitori terzi tramite attività borsistica e di trading; la quota complessiva dell'energia elettrica venduta da A2A corrisponde quindi indicativamente al 16% del fabbisogno complessivo italiano, il quale nel 2018 è stato di 321'910 GWh (A2A S.p.A., p. 30,104), mentre se si considera il solo territorio lombardo la quota di mercato aumenta esponenzialmente. Leggermente inferiore risulta essere invece la quota di mercato detenuta in merito alla vendita di gas naturale, la quale si attesta al 14%, essendo state le vendite complessive del Gruppo pari a 10'374 milioni di metri cubi contro un fabbisogno nazionale complessivo di 72'292 milioni di metri cubi. (A2A S.p.A., p. 30,105).

Rilevante risulta essere anche l'orientamento alla costituzione di partnership con organizzazioni esterne, con le quali il Gruppo ha storicamente collaborato al fine di raggiungere obiettivi di diversa natura. La particolare attenzione rivolta a questo tipo di collaborazioni viene ampiamente sottolineata da A2A, la quale dichiara di voler intraprendere con tali soggetti delle relazioni trasparenti e durature, ed a tutela degli stessi offre le più ampie possibilità di accedere all'informativa aziendale ed anche una forma protezione normativa interna data dalla presenza di diversi elementi a garanzia di tali soggetti all'interno del Codice Etico. La collaborazione con altri enti pubblici, primi fra tutti i Comuni italiani, è un presupposto indispensabile all'esercizio della maggioranza delle attività di A2A: ad esempio nel caso del servizio di raccolta dei rifiuti urbani, effettuato dalla BU Ambiente e basato su accordi contrattuali riguardanti la fornitura del servizio stesso per conto dei Comuni, oppure per quanto concerne la fornitura di energia elettrica volta al funzionamento dell'illuminazione pubblica.

La collaborazione con altre organizzazioni pubbliche risulta quindi essere un aspetto fondamentale e saldamente ancorato nella cultura aziendale, tuttavia negli anni il Gruppo ha anche intrapreso diversi progetti nei quali è prevista la collaborazione con imprese private, originando così delle strette collaborazioni classificabili quali PPP, essendo il Gruppo a controllo pubblico mentre la controparte privata. Le motivazioni alla base di tali collaborazioni possono essere principalmente riconducibili a due aspetti, quello competitivo e quello legato agli obiettivi di sostenibilità. Per quanto riguarda l'esercizio 2018, la principale partnership che ha coinvolto il Gruppo è stata quella con le controparti Lario Reti Holding, ACSM-AGAM S.p.A., Aspem S.p.A. ed Azienda Energetica Valtellina Valchiavenna S.p.A., partnership che è stata concretizzata tramite un accordo multilaterale finalizzato alla collaborazione in ambito industriale e societario; tale collaborazione ha tuttavia previsto anche delle operazioni di fusione, scissione e scambio di valori azionari (A2A S.p.A., p. 102), e quindi la natura di tale accordo è riconducibile sia ad una PPP che ad un progetto di espansione dell'influenza del Gruppo perseguita mediante l'acquisto di titoli di proprietà. Ulteriore progetto di collaborazione intrapreso nel passato esercizio riguarda la partnership con Samsung ed Innova, volta alla progettazione e commercializzazione di un nuovo condizionatore definito come "Smart": in questo caso la collaborazione risulta quindi finalizzata ad ampliare la gamma di servizi offerti dal Gruppo, tentando concretamente di entrare in un settore nuovo (A2A S.p.A., p. 124).

STUDENTSUPSI

Anche per quanto riguarda il perseguimento di finalità sociali ed eco-friendly, nell'esercizio 2018 sono state costituiti svariati progetti di partnership con imprese private: rilevante in tal senso è stata l'accordo sottoscritto con il Gruppo Telasun, una multinazionale finalizzata allo sviluppo di tecnologie fotovoltaiche, che ha portato alla creazione di una nuova società denominata "758AM S.r.l." dedita allo sviluppo di nuovi impianti per campi solari. Una partnership caratterizzata da spiccate finalità sociali è stata quella che ha visto la collaborazione con l'istituto UBI Banca, il quale ha annunciato nel 2018 l'emissione di un prestito obbligazionario solidale (Social Bond) pari a 20 milioni di Euro, ed i cui proventi di 100.000 Euro saranno devoluti al Banco dell'Energia, una Onlus nata dalla consolidata collaborazione tra A2A e Fondazione Cariplo.

Concludendo, l'insieme degli elementi relativi all'approccio all'ambiente esterno evidenziano la caratteristica del Gruppo marcatamente "Market Oriented", attualmente indispensabile ad operare in un settore Liberalizzato come quello dei servizi di pubblica utilità. La conferma di un tale approccio da parte di A2A proviene in primo luogo dall'analisi dell'orientamento alla clientela: in questa categoria di Stakeholder il Gruppo ritrova l'elemento primario del suo successo aziendale, e pertanto ha elaborato nel tempo un approccio volto a garantire il pieno soddisfacimento dei bisogni dei clienti stessi, soddisfazione che viene confermata dai risultati annuali dei test condotti dal Gruppo. Essendo tali principi di orientamento alla clientela espressamente previsti nella Documentazione Societaria, primo fra tutti il Codice Etico, risulta evidente come tale filosofia venga primariamente promossa dalla Governance aziendale, e quindi calata dall'alto verso tutti i livelli gerarchici dell'organizzazione: è possibile quindi classificare tale orientamento nell'ambito della "Philosophy Based Interpretation", quindi la forma più evoluta ed efficace di "Costumer Orientation". Un secondo elemento confermante l'adeguata predisposizione al mercato da parte del Gruppo è dato dall'approccio assunto nei confronti della concorrenza, confermato dalla continua crescita degli indicatori quantitativi ed economici del Gruppo, nonché dalle dichiarazioni dell'azienda stessa in merito alla consapevolezza di operare in settori concorrenziali ed altamente competitivi, garantendo tuttavia la volontà di operare nel pieno rispetto delle norme e dei principi regolanti la concorrenza. Ultimo aspetto da sottolineare riguarda la predisposizione del Gruppo alla costituzione di partnership con organizzazioni esterne, siano esse di natura pubblica oppure privata. Tale tendenza è stata ampiamente confermata nel corso dell'esercizio 2018, durante il quale sono state costituite diverse partnership con imprese private e classificabili quindi come PPP: tali collaborazioni sono state stipulate con primarie realtà del settore privato ed hanno avuto come scopo lo sviluppo di progetti specifici, rendendo quindi necessaria la combinazione di risorse e competenze delle parti coinvolte; le finalità perseguite mediante tali partnership sono riconducibili sia all'aspetto competitivo, come nel caso della volontà di espansione del Gruppo o del tentativo di penetrare in un nuovo mercato, che legate al tema della sostenibilità, nel quale si sono collocate invece iniziative con finalità sociali ed ambientali.

STUDENTSUPSI

Figura 11: Logo AMA S.p.A.

3.2. Azienda Municipale Ambiente Roma S.p.A.

Fonte: (AMA S.p.A.).

Caratteristiche principali dell'impresa

L'Azienda Municipale Ambiente Roma S.p.A. (successivamente AMA) è una azienda municipalizzata interamente detenuta dal Comune di Roma, ed è stata fondata con la forma di società di capitali nel 2000, nonostante il Comune di Roma fosse fin da subito l'unico socio. Ad oggi si definisce come il più grande operatore italiano nella gestione integrata dei servizi ambientali (AMA S.p.A.).

AMA si occupa di erogare una vasta gamma di servizi di pubblica utilità per conto del Comune di Roma, i quali includono: gestione dell'intero ciclo integrato dei rifiuti, realizzazione e successiva gestione di impianti volti allo smaltimento dei rifiuti, erogazione di servizi concernenti l'igiene pubblica (quali disinfestazioni), pulizia delle aree pubbliche e conseguente attività di valorizzazione ambientale, promozione attiva dell'educazione alla cittadinanza in merito ai temi della raccolta differenziata e dell'igiene pubblica ed infine completa gestione dei servizi cimiteriali (AMA S.p.A., p. 2-3).

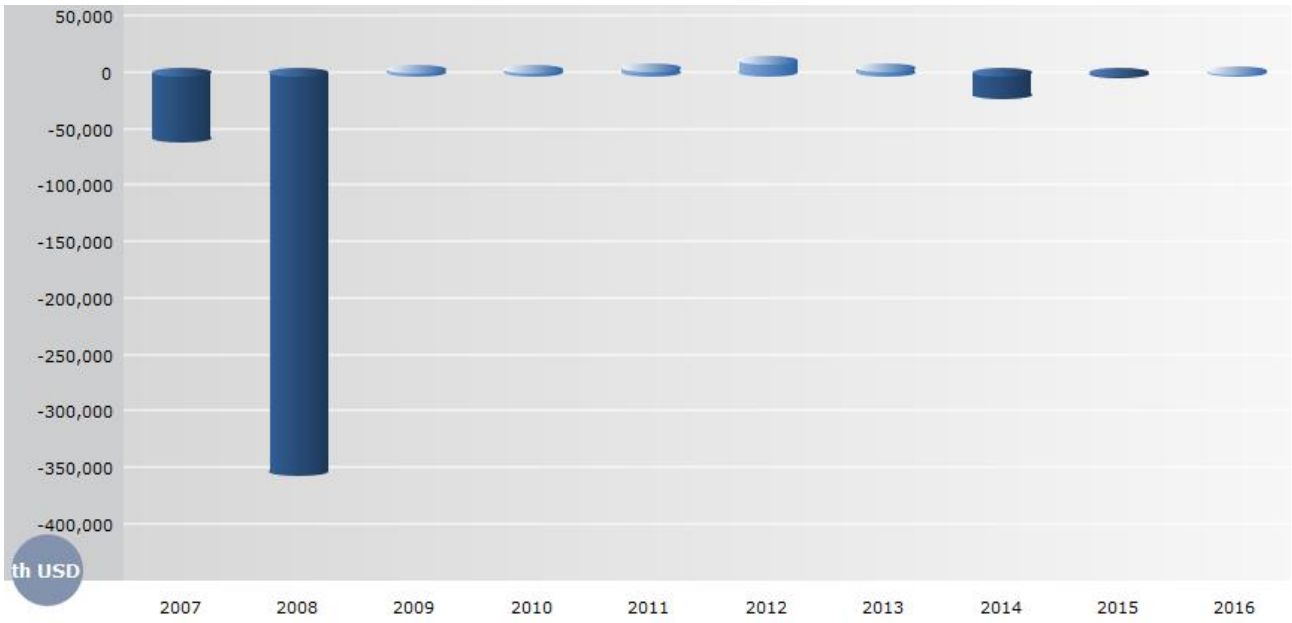
La società opera esclusivamente per conto del Comune di Roma secondo il sistema dell' "In House Providing" (AMA S.p.A., p. 3-4), previsto dall'ordinamento italiano mediante uno specifico articolo del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), e consistente nell'affidamento di servizi pubblici locali a società il cui capitale è detenuto interamente da parte di un ente pubblico, a patto che lo stesso ente affidatario eserciti un costante controllo sull'attività della società stessa. AMA è caratterizzata quindi da natura completamente pubblica, caratteristica che viene ulteriormente ribadita anche nello Statuto della società, il quale prevede all'Articolo 9 che qualsiasi forma di trasferimento di quote di capitale della società deve avvenire eventualmente solo a favore di altre amministrazioni pubbliche e a patto che il Comune di Roma detenga comunque una partecipazione di maggioranza. Ne consegue quindi l'assenza di una quota di azionisti privati da ricompensare in termini di rendimento, e conseguentemente viene a mancare un importante incentivo alla creazione di valore economico da distribuire, sottintendendo quindi il naturale orientamento finanziario della società all'ottenimento di pareggio. Questo primo elemento è da considerarsi come molto rilevante nell'ottica delle successive analisi e nell'interpretazione dei risultati conseguiti da AMA: è infatti necessario tenere conto del fatto che l'esiguità, così come la completa mancanza utile, anche per parecchi esercizi consecutivi, deve essere considerata come una situazione normale, essendo appunto le finalità della società unicamente volte al soddisfacimento dei bisogni pubblici.

Nell'ultimo decennio, AMA è stata soggetta a due gravi crisi aziendali, una esplicitamente manifestata tra il 2007 ed il 2008 ed un'altra attualmente in corso. Nel corso degli esercizi

STUDENTSUPSI

antecedenti al 2007-2008, l'azienda ha conseguito periodicamente delle perdite molto rilevanti, e nel biennio stesso ha conseguito complessivamente oltre 290 milioni di Euro di perdita netta, rendendo così necessario un urgente risanamento pubblico essendo ormai la società soggetta ad un indebitamento complessivo di oltre 900 milioni di Euro: un indebitamento cumulato assolutamente sproporzionato all'esiguo patrimonio netto, ridotto dalle continue perdite a circa 1 milione di Euro. Il primo piano finalizzato al risanamento di AMA è quindi iniziato nel settembre 2008, attraverso l'insediamento di un nuovo Top Management che ha subito provveduto a disporre una serie di operazioni straordinarie volte a risollevare la gravissima situazione nella quale riversava la società (AMA S.p.A.). Le politiche di risanamento hanno generato indiscussi benefici, garantendo quindi il conseguimento di risultati di esercizio accettabili negli anni successivi, come mostrato dal seguente grafico evidenziante l'evoluzione dell'utile netto dell'azienda:

Figura 12: Risultato Netto AMA 2007-2016, in migliaia di USD.



Fonte: (Banca Dati Orbis - BvD).

Come mostrato dal grafico, il dato relativo al risultato di esercizio viene indicato solamente fino all'anno 2016: tale mancanza è dovuta all'approvazione recentissima (07/08/2019) del Bilancio di esercizio 2017, approvato dal Comune di Roma (socio unico) in seguito ad una lunga disputa tra l'Amministrazione Comunale stessa e l'ex Presidente e AD della municipalizzata, Lorenzo Bagnacani, il quale è stato revocato dal suo incarico nel febbraio 2019 insieme a tutti gli alti membri del CdA (Il Messaggero, 2019). Il seguente estratto del Bilancio 2016 evidenzia la precaria situazione finanziaria della municipalizzata:

STUDENTSUPSI

Figura 13: Estratto del Bilancio AMA 2016, in Euro.

PASSIVITA'	
1. PATRIMONIO NETTO	
Capitale	182.436.916
Riserva di rivalutazione	110.195.246
Altre riserve	-18.065.334
Utile dell'esercizio	626.655
Totale	**275.193.483**
2. PASSIVO A MEDIO/LUNGO TERMINE E FONDI DIVERSI	
Fondi per rischi e oneri	59.006.211
Fondo trattamento di fine rapporto	77.432.751
Mutui e finanziamenti passivi (banche)	223.485.700
Totale	**359.924.662**
3. PASSIVO CIRCOLANTE	
Mutui e finanziamenti passivi (banche)	279.335.541
Debiti v/fornitori	247.459.392
Debiti v/controllante	666.357.778
Debiti v/erario ed istituti previdenziali	63.090.466
Altri debiti	127.907.035
Ratei e risconti passivi	45.546.323
Totale	**1.429.696.535**

Fonte: (AMA S.p.A.), parziale rielaborazione dell'autore.

Anche il Bilancio 2017 mostra uno scenario negativo, con una perdita di esercizio pari a 136 milioni di Euro, anche se parzialmente giustificata da parte dell'attuale Presidente del CdA, Luisa Melara, la quale sostiene inoltre l'inizio di un percorso di miglioramento per quanto riguarda la posizione finanziaria dell'azienda: in particolare, viene evidenziata l'origine della perdita di esercizio, principalmente riconducibile ad una svalutazione immobiliare (importo complessivo 103 milioni di Euro), sottolineando inoltre la presenza di un margine operativo lordo positivo (+15,9 %) e di un sensibile miglioramento per quanto riguarda l'aspetto dell'indebitamento complessivo (pari nel 2017 a 327 milioni di Euro), il quale rimane comunque largamente eccessivo se rapportato al patrimonio netto residuo di 134 milioni di Euro (Il Fatto Quotidiano, 2019). Per l'approvazione e conseguente pubblicazione del Bilancio per l'esercizio 2018 sarà quindi necessario attendere ulteriori sviluppi.

Tale grave anomalia costituisce un primo importante segnale negativo in merito alla gestione e alla performance dell'azienda: AMA è infatti sotto i riflettori della stampa italiana già da diversi anni, in particolare per quanto riguarda le gravi problematiche legate alle dinamiche manageriali interne ed il controverso rapporto tra l'azienda stessa e l'Amministrazione comunale di Roma. La recente storia di AMA risulta infatti strettamente collegata a quella dell'Amministrazione Raggi, e fu proprio la Sindaca che appena insediata nell'agosto del 2016 sollevò le prime critiche rivolte alle inefficienze dell'azienda, sottintendendo quindi un primo stato di emergenza a cui ne sarebbero seguiti molti altri negli anni seguenti (Perrone, 2019). Nei mesi successivi si assistette ad un continuo ricambio delle posizioni di vertice dell'azienda, in particolare per quanto riguarda le figure di Presidente ed AD (talvolta detenute dalla stessa persona): in totale furono 7 i Top Managers a cui venne affidata la guida strategica di AMA e che vennero in seguito rimossi dal loro incarico ad opera dell'Amministrazione Comunale, la quale venne e viene tutt'ora aspramente criticata a causa dell'incapacità di risanare un'azienda pubblica a cui spetta le gestione di un servizio pubblico fondamentale (Il Messaggero, 2019). Le problematiche inerenti alla guida strategica di AMA, nonché il difficile rapporto con l'effettiva proprietà comunale, sono andate di pari passo con

l'inadeguata gestione dell'attività quotidiana da parte dell'azienda, in particolare per quanto riguarda la raccolta ed il successivo smaltimento dei rifiuti urbani della Capitale. Dall'estate del 2016 in avanti, come periodicamente mostrato dai media italiani, la gestione dell'intero ciclo dei rifiuti urbani è stato caratterizzato da gravi discontinuità e nei periodi di crisi più profonda si è anche registrato un diffuso disservizio per quanto riguarda la raccolta stessa dei rifiuti urbani, i quali hanno in più occasioni invaso le strade dei quartieri romani.

La crisi più recente è tutt'ora in corso, ed è possibile anche affermare come l'impatto della stessa sulla città sia ormai diventato insostenibile, tanto da indurre il Presidente Regione Lazio ad emettere una specifica Ordinanza in data 5 luglio, con la quale si intima alla società di seguire un determinato percorso volto al contenimento dell'emergenza rifiuti, nonché all'incremento delle risorse operative destinate ad una corretta gestione futura del processo di raccolta e l'avviamento di ogni attività finanziaria e contabile volta ad assicurare stabilità all'impresa, ivi compresa l'approvazione dei Bilanci per il 2017 ed il 2018 (Regione Lazio, 2019) (Rai News, 2019). Una prima importante conseguenza dell'Ordinanza è stata l'assunzione di 350 nuovi dipendenti, i quali si rendono necessari al potenziamento dell'organico a disposizione della municipalizzata per affrontare la lunga crisi estiva ed evitare il generarsi di situazioni simili nei prossimi mesi (Il Sole 24 Ore, 2019). I disagi dovuti a questa nuova crisi colpiscono ancora oggi la Capitale, con una situazione di degrado ambientale marcato dovuta alla lentezza con cui si sta portando avanti il piano straordinario di emergenza (Evangelisti & Filippi, 2019) e dalla scarsa collaborazione delle aziende private di trattamento rifiuti, nonostante l'esplicita richiesta da parte del Presidente della Regione tramite l'Ordinanza sopra citata (Bisbiglia, 2019).

Durante le settimane di crisi, sono stati circa 100 mila i reclami presentati da parte dei cittadini, e recentemente AMA è stata ripetutamente contattata da parte di moltissimi utenti desiderosi di ottenere il rimborso della Tassa sui Rifiuti (TaRi), legittimando le proprie richieste sulla base della mancata erogazione del servizio. Ulteriore forma di protesta è rappresentata da una specifica Class Action, indetta da parte della Codacons (un'associazione nazionale per la difesa dei diritti dei consumatori) e da diversi comitati di quartiere, a cui l'attuale Presidente di AMA e l'AD hanno risposto sottolineando l'impossibilità di restituzione dei fondi e la contemporanea sostenibilità economica nell'erogazione dei servizi (Curridori, 2019).

L'analisi delle caratteristiche principali e delle turbolente dinamiche che hanno interessato AMA, e che sono tutt'ora in corso, delineano un quadro ampiamente negativo, sia per quanto riguarda le enormi difficoltà riscontrate nella gestione strategica dell'azienda, che per i conseguenti risultati evidenzianti una situazione economico-finanziaria assolutamente instabile e la periodica incapacità dell'azienda di assicurare un servizio basilare. E' possibile indentificare una prima evidente carenza a livello manageriale, essendo le funzioni di vertice in continuo ricambio e quindi impossibilitate a garantire fiducia e continuità nell'attività aziendale: a tal proposito andrebbero ulteriormente approfondite eventuali responsabilità in seno all'Amministrazione Comunale, essendo la stessa esclusivamente responsabile per quanto riguarda il conferimento delle alte cariche aziendali a persone appositamente individuate (AMA S.p.A., p. 5-7). La discontinuità dei vertici ed il teso rapporto con il Comune di Roma, dal quale è scaturito anche una disputa giudiziaria tra l'ex AD Bagnacani e la

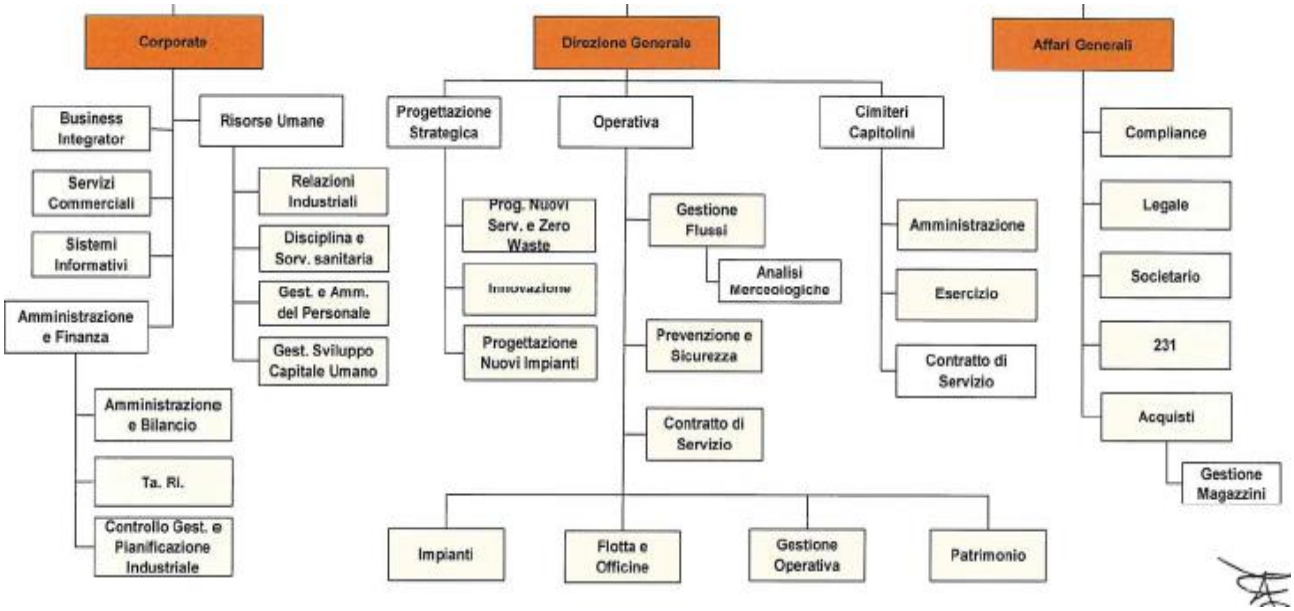
Sindaca Raggi (Bisbiglia, 2019), hanno comportato prolungati ritardi per quanto riguarda l'approvazione degli ultimi due Bilanci di esercizio, salvo la recente approvazione del Bilancio 2017, il quale evidenzia chiaramente una consistente perdita di esercizio ed un indebitamento complessivo ancora sproporzionato rispetto all'ammontare residuo del Patrimonio Netto a disposizione della municipalizzata. L'inadeguata gestione dell'azienda viene evidenziata inoltre da ulteriori inefficienze interne, le quali si manifestano con un tasso di assenteismo da parte dei dipendenti altissimo (mediamente 8,6% nel primo trimestre 2019, salito fino al 15% circa negli ultimi mesi) (Rossi, 2019) ed un parco mezzi operativo ampiamente insufficiente, essendo il 40% dei mezzi stessi fermi per avaria (Evangelisti & Filippi, 2019). Difficile quindi intravedere segnali positivi per quanto riguarda la prospettiva futura di AMA, le cui debolezze strutturali interne sono ormai consolidate e vanno a minare qualsiasi sforzo volto ad assicurare alla Capitale un servizio di gestione dei rifiuti perlomeno sufficiente. L'azienda è stata anche più volte vicina al completo default, a causa dell'indebitamento eccessivo verso le banche ed i fornitori, tuttavia in ogni caso sono state proposte misure di risanamento e cambi ai vertici manageriali che però si sono sempre dimostrate poco lungimiranti e complessivamente fallimentari. Auspicabile sarebbe quindi un cambiamento radicale dell'impostazione aziendale: una possibile soluzione potrebbe essere un vasto piano di risanamento supportato concretamente dall'Amministrazione pubblica, andando quindi a sanare in primo luogo l'eccessivo indebitamento e ricostituendo un Patrimonio Netto congruo alle necessità, per poi aprire il capitale azionario ai privati, in modo da garantire la presenza di una quota proprietaria intrinsecamente interessata alla corretta gestione dell'azienda ed al conseguimento di una performance economica soddisfacente. Ulteriore ipotesi, ancora più radicale, potrebbe essere la completa liquidazione di AMA e la progettazione di un nuovo sistema finalizzato alla gestione dei rifiuti, ad esempio scomponendo l'intero ciclo di gestione dei rifiuti per poi assegnare ciascuna fase specifica (raccolta, trasporto, smaltimento…) tramite un sistema di appalti periodici rivolti sia a società pubbliche/a partecipazione pubblica, che private.

Analisi della struttura organizzativa

La presente analisi, volta ad identificare le principali caratteristiche della complessa struttura di AMA, avrà come base informativa i documenti accessibili mediante il Sito Web dell'azienda stessa, nessuno dei quali riporta tuttavia esplicite descrizioni della struttura organizzativa stessa: il presente paragrafo verrà quindi redatto interpretando, nella maniera più oggettiva e verosimile, il contenuto informativo dei documenti stessi. Una prima importante fonte informativa è data dall'Organigramma aziendale, qui di seguito riportato per intero ad eccezione del vertice aziendale:

STUDENTSUPSI

Figura 14: Organigramma parziale AMA, aggiornato a gennaio 2019.



Fonte: (AMA S.p.A.).

La suddivisione in funzioni sintetizzata dall'Organigramma 2019 riconduce quindi tutte le funzioni stesse a tre ambiti principali di riferimento: Corporate, Direzione Generale e Affari Generali. Gli ambiti Corporate ed Affari Generali riguardano degli aspetti legati alla gestione HR, all'amministrazione, alla contabilità e ad attività legali, aspetti che in un'azienda con queste peculiarità assumono un ruolo decisamente rilevante ma che tuttavia non saranno oggetto di analisi specifica essendo le finalità di questa analisi legate principalmente all'aspetto operativo di AMA.

Le funzioni operative sottostanno invece all'ambito Direzione Generale, ed un primo livello gerarchico presenta la suddivisione tra le macro-funzioni di Progettazione Strategica, Operativa e Cimiteri Capitolini; queste ultime due macro-funzioni rappresentano una prima suddivisione della concreta attività aziendale, tra l'insieme delle operazioni legate alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti e l'insieme di quelle concernenti la gestione dei Cimiteri Capitolini (AMA S.p.A. - Cimiteri Capitolini) e l'erogazione dei principali servizi funebri. Entrambe le macro-funzioni sono regolate da appositi "Contratti di Servizio", stipulati con l'Amministrazione Comunale e gestiti tramite una specifica funzione interna, e presentano a loro volta una suddivisione: sottostanti alla macro-funzione Operativa vengono collocate le funzioni specifiche relative alla gestione del flusso di rifiuti, della flotta di mezzi aziendali, degli impianti di trattamento dei rifiuti e delle attività di prevenzione e sicurezza, mentre la macro-funzione Cimiteri Capitolini presuppone invece una suddivisione interna tra le funzioni di amministrazione e quella di esercizio (operativa).

Analizzando l'ultimo Bilancio attualmente consultabile, ovvero relativo all'esercizio 2016, risulta inoltre evidente come l'analisi della performance economica venga presentata in una prospettiva molto ampia, con una bassissima focalizzazione sulle singole attività svolte ed

STUDENTSUPSI

una mancata individuazione di appropriati centri di costo. In particolare, l'elencazione e successiva spiegazione delle varie voci di Conto Economico e di Bilancio inerenti quindi costi/ricavi/investimenti/indebitamento viene presentata partendo da un'unica suddivisione rilevante, quella tra attività legate alla gestione del ciclo dei rifiuti e quelle legate invece al funzionamento dei cimiteri pubblici e dei servizi funebri, rendendo il livello di dettaglio decisamente troppo limitato rispetto alle dimensioni ed alla pluralità dei servizi gestiti dall'azienda.

Un primo segnale positivo di cambiamento è stato tuttavia introdotto mediante il nuovo "Contratto di Servizio" sottoscritto tra AMA ed il Comune di Roma, il quale prevede la contabilizzazione separata per quanto riguarda i servizi "Extra-TaRi" (servizi straordinari), i quali devono essere erogati in via residuale rispetto a quelli ordinari e necessitano di specifica valutazione preventiva da parte del Comune; il Contratto prevede inoltre una parziale limitazione della gamma di servizi pubblici accessori di competenza di AMA, tra i quali le operazioni di taglio dell'erba sulle strade pubbliche (Corriere della Sera - Roma, 2019)

In conclusione, è possibile affermare come il livello di dettaglio della suddivisione derivante dall'analisi dell'Organigramma e del Bilancio 2016, tenuto conto delle rilevanti dimensioni dell'azienda stessa, risulti essere decisamente scarso: sarebbe auspicabile un'ulteriore suddivisione delle funzioni operative, finalizzata all'individuazione degli effettivi centri di costo. Una struttura organizzativa suddivisa in maniera capillare, oltre ad essere pienamente in linea con uno dei principi fondamentali del NPM (suddivisione del settore pubblico in organizzazioni di dimensione limitata), sarebbe chiaramente propedeutica ad una gestione più mirata di ogni singolo aspetto operativo, rendendo possibile un attento monitoraggio dei costi e consentendo quindi la successiva applicazione di eventuali politiche volte all'efficientamento delle attività stesse. Un primo importante elemento di debolezza strutturale è stato quindi individuato: va inoltre sottolineato il fatto che una revisione della suddivisione delle funzioni, e la conseguente attribuzione dei costi per competenza, potrebbe essere effettuata senza particolari difficoltà ed apporterebbe grossi benefici, tra i quali anche una maggiore percezione di trasparenza nei confronti degli Stakeholders di AMA.

Analisi del Modello di Governance e del Top Management

Un'importante base informativa per la redazione del presente capitolo deriva dal documento "Codice di Corporate Governance" (AMA S.p.A.), la cui pubblicazione è necessaria all'adempimento dei riferimenti legali italiani (in particolare, Articolo 2497 e seguenti del Codice Civile) e come garanzia della presenza di adeguati strumenti di controllo da parte del Comune di Roma sulla propria azienda. Le finalità principali del documento riguardano la creazione di un sistema regolatorio volto ad aumentare l'affidabilità del Management e regolarne il rapporto con gli azionisti (in questo caso unicamente il Comune di Roma), andando concretamente a definire i ruoli strategici ed i conseguenti compiti, nonché responsabilità derivanti (AMA S.p.A., p. 1: Introduzione); ulteriore finalità specifica del documento consiste nell'elencare l'insieme di doveri a carico della società nei confronti del Comune di Roma, i quali riguardano in particolare la presentazione di un Piano Strategico Operativo (PSO) annuale, da sottoporre all'approvazione del Comune, ed una rapporto a

STUDENTSUPSI

cadenza trimestrale sull'andamento generale della società (AMA S.p.A., p. 3: Regole di condotta in merito agli obblighi informativi).

Il "Codice di Corporate Governance" vigente per AMA, salvo le disposizioni particolare dovute agli obblighi verso il Comune di Roma, risulta quindi essere molto simile a quello di una generica società di capitali. A ciascun organo del Top Management viene infatti affidato il tipico ruolo esercitato in tali posizioni, ed al CdA viene infatti affidato il fondamentale ruolo di gestione ed indirizzo strategico della società: le principali responsabilità specifiche, dovute alle peculiarità della natura pubblica di AMA, consistono nell'approvazione del PSO da proporre al Comune, nella gestione dei rapporti contrattuali con il Comune e nella stipula o modifica di contratti (finanziamenti, impegni di pagamento) su esplicita direttiva del Comune stesso (AMA S.p.A., p. 2.2: Consiglio di Amministrazione). Analogamente, vengono successivamente descritti i ruoli e le responsabilità del Presidente del CdA, il quale viene anch'esso eletto dal Comune e riveste il ruolo di rappresentate della società e di coordinatore delle attività del CdA (AMA S.p.A., p. 2.3: Presidente del Consiglio di Amministrazione), dell'Amministratore Delegato, anche egli designato dal Comune e con il ruolo di gestione ordinaria della società finalizzata all'attuazione del PSO (AMA S.p.A., p. 2.4: Amministratore Delegato) e di una serie di altri organi garanti del rispetto delle normative vigenti e dello Statuto societario.

Inoltre, l'ultima "Relazione sul Governo Societario" pubblicata nel 2017 e riguardante l'esercizio 2016, riporta anch'essa una serie di informazioni in merito alla Governance dell'azienda, ribadendo ciò che viene esposto nel "Codice di Corporate Governance" e classificando il Modello di Governance della società come tradizionale. Al fine di condurre un'analisi inerente ai profili delle figure che hanno occupato oppure occupano attualmente posizioni di vertice nell'azienda, sono stati anche in questo caso consultati i CV pubblicati sul Sito Web di AMA (AMA S.p.A.): nella maggioranza dei casi i ruoli chiave dell'azienda, primi fra tutti i ruoli di Presidente del CdA ed AD, sono stati occupati da Managers con una pluriennale esperienza pregressa e maturata in primarie realtà italiane, spesse volte operanti in ambiti di attività decisamente simili a quelli di AMA. È questo il caso, in particolare, di Daniele Fortini e Lorenzo Bagnacani, i quali, nonostante l'innegabile esperienza pluriennale e le spiccate competenze nella gestione di impresa, non sono riusciti a concludere il proprio mandato con i risultati aspettati. È da segnalare inoltre la recente introduzione di un nuovo sistema retributivo, anch'esso derivante dalla sottoscrizione del nuovo "Contratto di Servizio" tra AMA ed il Comune, il quale prevede una diretta correlazione tra la performance operativa dell'azienda e la parte variabile di retribuzione dei Managers (Corriere della Sera - Roma, 2019), garantendo così la presenza di un elemento incentivante l'efficienza già a partire dai vertici dell'azienda.

Concludendo, l'analisi effettuata evidenzia come il Modello di Corporate Governance di AMA, così come l'insieme degli organi facenti parte del Top Management e le relative funzioni/responsabilità, risultano adempiere pienamente alle disposizioni legali di riferimento e sono inoltre perfettamente in linea con la tipica struttura di vertice delle società di capitali. La composizione del vertice aziendale e la distribuzione di ruoli e responsabilità non possono essere quindi considerati come un elemento critico del Management Strategico, così come non è possibile individuare lacune per quanto riguarda il profilo formativo e professionale

STUDENTSUPSI

delle figure che si sono susseguite alla guida dell'azienda: la preparazione specifica dei Top Managers che hanno operato per conto di AMA risulta essere pienamente equiparabile a quella dei colleghi operanti per conto di imprese private, ed è possibile quindi affermare che anche nel caso di AMA sia stato implementato il principio 3. (adozione di stili e pratiche manageriali tipici del settore privato). Le criticità proprie del livello strategico di AMA derivano invece da un grave fattore di discontinuità nella copertura delle cariche, essendo i vertici aziendali caratterizzati da un continuo ricambio di figure professionali designate. La nomina dei componenti dell'ultimo CdA risultato operativo per un consistente periodo temporale risale al gennaio 2014, quando venne nominato l'esperto Manager Daniele Fortini quale Presidente del CdA ed AD; egli rimarrà a guida dell'azienda fino all'agosto 2016, mese durante il quale presentò le sue dimissioni a causa di una lunga disputa che lo ha visto contrapposto all'Amministrazione Raggi, dalla quale aveva ricevuto più volte critiche e richiami in merito alle inefficienze operative dell'azienda (Nuti, 2016). Nei mesi successivi le posizioni di vertice di AMA sono state caratterizzate da una marcata instabilità, dovuta prevalentemente al rapporto spesse volte conflittuale con il Comune di Roma, ed in totale dall'estate 2016 ad oggi sono stati sostituiti sette Top Managers alla guida dell'azienda (Evangelisti, 2019), rendendo di fatto impossibile l'improntamento delle attività sulla base di una visione di lungo periodo e rendendo vani gli svariati tentativi di risanamento imposti dal Comune.

Analisi dell'approccio all'ambiente esterno

Come nel caso del Case Study di A2A, questo capitolo avrà come oggetto di analisi i principali elementi dell'ambiente esterno di AMA, ovvero l'approccio alla concorrenza, alla clientela ed eventuali PPP, in modo da poter identificare l'eventuale inclinazione "Market Oriented" da parte di AMA.

Per quanto riguarda l'approccio alla concorrenza, la necessità di un'analisi viene a mancare a causa della posizione di monopolio nella quale AMA è legittimata ad operare grazie al periodico "Contratto di Servizio" sottoscritto con il Comune di Roma, mediante il quale la posizione monopolistica di AMA viene garantita nei limiti dell'estensione del territorio comunale stesso. Tale posizione privilegiata è stata spesso volte criticata in passato, in particolare dall'allora sindaco Ignazio Marino nel 2015, il quale dichiarò di essere intenzionato a modificare il Contratto in scadenza con AMA in modo da poter aprire il settore ad altri soggetti, giustificando tale scelta con la necessità di "dare una scossa" ad un sistema che fino ad allora si era dimostrato rigido (Il Corriere della Sera - Roma, 2015). Tale intenzione non venne però concretizzata, e la subentrante ed attuale Sindaca Raggi ha da subito tentato di rinnovare l'azienda dall'interno, mediante un cambio ai vertici aziendali, dando il via alla lunga serie di dimissioni descritte precedentemente. Negli ultimi mesi è stata quindi nuovamente avanzata l'ipotesi relativa all'apertura del settore ai privati, necessità che si presenta a causa delle ripetute inefficienze sia in termini di qualità del servizio offerto che di costi estremamente alti rispetto ad altre realtà italiane (Giuricin, 2019). La posizione di monopolio di cui gode AMA è stata quindi storicamente oggetto di critica da più fronti, e l'esistenza della municipalizzata stessa è stata messa in discussione: l'assenza di una pressione competitiva derivante dalla necessità di fronteggiare uno o più concorrenti sarebbe

STUDENTSUPSI

infatti intrinsecamente favorevole ad un orientamento all'economicità ed all'efficienza nell'erogazione del servizio pubblico.

La posizione monopolistica di AMA limita anche fortemente l'analisi dell'approccio alla clientela, la quale nel caso di tale servizio pubblico si ritrova impossibilitata ad effettuare una scelta libera basata sul rapporto qualità-prezzo offerto da vari operatori. L'azienda mette a disposizione un apposito servizio online (AMA S.p.A.) ed un numero gratuito finalizzati a consentire un contatto diretto da parte degli utenti desiderosi di effettuare segnalazioni e reclami. Se da un lato questi canali diretti costituiscono un elemento positivo nell'approccio alla clientela, dall'altra è necessario segnalare come i resoconti dei reclami effettuati mediante tali strumenti siano in preoccupante crescita: nel 2017 le segnalazioni riguardanti inefficienze furono in totale circa 380 mila, mentre nel 2018 si arrivò a ben 550 mila (+45%); le segnalazioni riguardano principalmente le attività fondamentali svolte dall'azienda, quali raccolta dei rifiuti porta a porta e pulizia delle strade pubbliche, e frequenti risultano essere inoltre i casi in cui alle segnalazioni non conseguono adeguate spiegazioni da parte di AMA, la quale mediamente non fornisce alcun riscontro al 27% circa delle segnalazioni (De Cicco & Evangelisti, 2019). I dati precedentemente esposti non riguardano quindi i mesi recenti, quelli caratterizzati dalle inefficienze più marcate e che hanno portato Roma nella situazione di emergenza rifiuti: alla profonda crisi del servizio è seguita infatti la segnalazione di massa da parte dei cittadini romani. A tali segnalazioni sono seguite inoltre una serie molto lunga di richieste di rimborso della TaRi, pretese che riguardano la restituzione dell'80% dell'importo pagato e che trovano fondamenti legali nella Legge 147 del 2013, la quale, al comma 656, prevede che la TaRi sia dovuta nella sola misura del 20% nel caso di mancata o marcatamente inefficiente erogazione del servizio di raccolta rifiuti, la cui conseguenza è un rischio o danno sanitario riconosciuto dalle autorità (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana). I rappresentanti di AMA hanno tuttavia chiaramente negato l'ipotesi del rimborso, sostenendo che il servizio ha subito solo "eventuali e occasionali criticità" e che le problematiche sono dovute a fenomeni estranei ad AMA e talvolta da atteggiamenti scorretti da parte dell'utenza (De Cicco & Filippi, 2019); tale linea difensiva assunta dall'azienda appare tuttavia come evidentemente infondata e dettata dalla stringente esigenza di non perdere una quota importante dei ricavi, ed una tale risposta fornita ai richiedenti il rimborso non può che aver ulteriormente peggiorato la già fortemente precaria reputazione di AMA.

L'azienda si avvale inoltre dell'operato di un insieme molto vasto di società minori e di Enti, i quali sono controllati del tutto o in parte da AMA grazie al possesso di quote societarie. Ulteriore strumento a disposizione dell'azienda consiste nelle collaborazioni con organizzazioni terze, sviluppate con la finalità di ampliare la gamma di servizi offerti all'utenza: è questo il caso della partnership con il CONOU, un Consorzio parastatale al quale partecipano tutti i soggetti collegati al settore degli oli lubrificanti, con il quale AMA ha stipulato una convenzione sperimentale volta a consentire lo smaltimento degli oli esausti tramite la presenza di strutture attrezzate in 4 diversi centri di raccolta (AMA S.p.A.) (CONOU). Molto recentemente è stato inoltre sottoscritto un Protocollo d'intesa tra AMA, la joint venture e-GEOS (nata dalla collaborazione tra aziende italiane leader nel settore dei rilievi satellitari) e l'Agenzia Spaziale Italiana, volto alla sperimentazione di un progetto basato sull'acquisizione periodica di immagini satellitari e finalizzato all'individuazione di fenomeni di abbandono illecito di rifiuti ed all'individuazione di aree edificate potenzialmente

STUDENTSUPSI

a rischio di evasione della TaRi. AMA risulta quindi essere coinvolta in diversi progetti di partnership, sia con imprese private che con altre organizzazioni pubbliche, i quali sono finalizzati a migliorare la gamma di servizi ambientali offerti ed evitare abusi che andrebbero a danneggiare l'interesse pubblico.

In conclusione, risulta evidente come la presenza di un monopolista contrasti inevitabilmente con i principi del NPM, in particolare per quanto riguarda il principio 2. (forme di fornitura competitive, basate su mercati interni e accordi contrattuali) dell'elencazione di Hood, la cui eventuale concretizzazione sarebbe estremamente favorevole anche alla conseguente applicazione dei principi 4. (utilizzo efficiente e parsimonioso delle risorse) e 6. (enfasi sul controllo degli output). Tale posizione impedisce inoltre una libera scelta da parte dei cittadini/consumatori, i quali sono vincolati al pagamento della periodica TaRi senza tuttavia ricevere un adeguato servizio pubblico, che nel caso della raccolta dei rifiuti urbani risulta essere essenziale per la tutela della salute e dell'igiene pubblica. AMA risulta quindi essere completamente estranea al concetto di "Consumer Orientation", essendo i cittadini sottoposti alla volontà dell'Amministrazione Comunale che non pare intenzionata a mutare radicalmente la modalità con la quale garantire all'utenza un migliore servizio di raccolta e gestione dei rifiuti. Nota favorevole riguarda invece la partecipazione dell'azienda a progetti di collaborazione con organizzazioni esterne, che nel caso di partner privati possono essere considerate come PPP: tale forma di collaborazione, volta al raggiungimento di uno specifico obiettivo, evidenzia un primo flebile segnale di tendenza verso l'applicazione del principio 1. (suddivisione del settore pubblico in singole organizzazioni, ciascuna con uno specifico obiettivo di produzione).

STUDENTSUPSI

4. Conclusioni

La prima parte di analisi teorica ha dimostrato come l'eventuale applicazione concreta dei principi del NPM influenzi notevolmente innumerevoli aspetti di un'impresa pubblica, inerenti sia all'ambiente interno alla stessa che l'approccio al contesto esterno di riferimento. In primo luogo, è stato possibile evidenziare le evidenti ripercussioni su tutte le categorie di collaboratori dell'organizzazione, siano essi Managers di vario livello o comuni dipendenti pubblici, ai quali viene richiesto un approccio completamente nuovo e finalizzato alla massimizzazione dell'output dell'impresa pubblica, il quale deve essere in grado di soddisfare pienamente la clientela e garantire allo stesso tempo la sostenibilità economica a lungo termine delle attività svolte. L'intero processo necessario all'ottenimento dell'output deve inoltre essere sottoposto ad un continuo monitoraggio, propedeutico alla massimizzazione dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse a disposizione e finalizzato a verificare il raggiungimento degli obiettivi di performance fissati in sede di pianificazione strategica di lungo periodo, attività che in tale nuovo contesto risulta essere indispensabile.

Figura 15: Effetti dell'applicazione dei principi del NPM - Collaboratori.

Fonte: elaborazione personale dell'autore.

STUDENTSUPSI

Per quanto riguarda l'ambiente esterno, i principali cambiamenti indotti dal NPM riguardano l'esigenza di adottare un nuovo tipo di approccio, basato sulla consapevolezza di dover operare in settori economici completamente diversi rispetto al passato. L'apertura dei settori storicamente riservati all'attività delle imprese pubbliche, dovuta ai fenomeni di Liberalizzazione che hanno interessato l'Europa, ha infatti comportato una serie di nuove necessità per quelle imprese pubbliche ancora operative: in primo luogo, dalla presenza di concorrenti privati deriva la stringente necessità di adottare un nuovo approccio alla concorrenza, la quale deve essere attentamente analizzata e conseguentemente fronteggiata mediante strategie tipiche del settore privato, ed inoltre la coesistenza di diversi fornitori consente la possibilità di effettuare una libera scelta da parte dei consumatori, la cui completa soddisfazione deve essere quindi garantita al fine di mantenere una quota di mercato soddisfacente. In tale contesto altamente competitivo, un efficace strumento a disposizione delle imprese pubbliche desiderose di ampliare la propria offerta, o di tentare l'approccio a nuovi settori, è dato dalle collaborazioni con partner privati, grazie alle quali possono essere ottenuti obiettivi altrimenti difficilmente raggiungibili.

Figura 16: Effetti dell'applicazione dei principi del NPM – Ambiente esterno.

Fonte: elaborazione personale dell'autore.

Successivamente, l'analisi di due Case Studies ha evidenziato come l'eventuale applicazione o meno di tali principi nei diversi ambiti aziendali possa essere agevolmente verificata, in parte grazie al contenuto informativo dei documenti pubblicati dalle società, ed in parte avvalendosi di un'analisi della struttura organizzativa interna e dell'approccio ai principali interlocutori esterni (Stakeholders).

Il primo Case Study ha avuto come oggetto la Multiutility italiana A2A, un'azienda i cui indicatori economici mostrano una situazione finanziaria sana ed un processo di continua crescita economica e nella quale il controllo pubblico è assicurato nella misura del 50%, mentre la restante parte di capitale risulta frazionata fra molteplici investitori privati. La presenza contemporanea di un controllo pubblico ma anche di una quota rilevante di

STUDENTSUPSI

investitori privati va considerato come un elemento estremamente rilevante per il successo dell'impresa: la stessa è infatti in grado di ponderare in misura ottimale il perseguimento dell'interesse pubblico, tipico della proprietà pubblica, con l'orientamento al risultato, il quale è invece garantito dalla presenza di interessi privati da perseguire. È stato in seguito evidenziato come la concretizzazione dei principi del NPM sia ampiamente diffusa e fortemente promossa da parte del Top Management, il quale a sua volta è formato da membri accuratamente selezionati sulla base delle competenze e dell'esperienza professionale acquisita tramite precedenti impieghi nel settore privato. Oltre agli eccellenti profili professionali dei Top Managers che si sono susseguiti alla guida di A2A, altra caratteristica della struttura interna che ha indubbiamente contribuito all'ottenimento di un'ottima performance competitiva ed economica riguarda la suddivisione dell'attività aziendale in diverse Business Units, specificamente dedicate ad un determinato ambito operativo e conseguentemente più facilmente gestibili ed operativamente efficienti. Per quanto riguarda invece l'approccio esterno da parte dell'azienda, è possibile evidenziare la marcata caratteristica "Market Oriented", la quale si concretizza in una particolare attenzione volta ad affrontare la concorrenza e ad instaurare e mantenere un rapporto estremamente positivo con il cliente: l'insieme di tali caratteristiche si concretizza nel possesso di quote importanti nei settori di maggiore interesse e nel rapporto fermamente positivo instaurato con la clientela e con la collettività di riferimento, derivanti dalla combinazione ottimale di alta qualità del servizio reso e marcata presenza sul territorio tramite iniziative ambientali e sociali.

Per quanto riguarda invece l'azienda municipalizzata AMA, l'analisi ha evidenziato una situazione caratterizzata da una serie di evidenti problematiche: da diversi anni l'azienda presenta una situazione finanziaria ed economica decisamente instabile, avendo contratto nel tempo un indebitamento eccessivo, e presenta annualmente dei risultati economici negativi. L'azienda risulta essere caratterizzata da un completo controllo pubblico, essendo posseduta in maniera totalitaria da parte del Comune di Roma: tale struttura proprietaria ha tuttavia storicamente comportato una serie di rilevanti criticità, essendo il rapporto con il Comune spesse volte conflittuale e non essendo l'Amministrazione Comunale in grado di nominare vertici aziendali capaci di garantire continuità alla gestione aziendale. La combinazione di tali caratteristiche negative ha originato evidenti ripercussioni per quanto riguarda la qualità e l'economicità dei servizi offerti ai cittadini romani, i quali sono sottoposti al coattivo pagamento della TaRi senza però ricevere come controprestazione un servizio adeguato. Le successive analisi del Modello organizzativo e di Governance dell'azienda hanno evidenziato la presenza di diverse criticità: in primo luogo, il complesso insieme delle attività operative svolte dall'azienda risulta essere suddiviso in maniera decisamente poco capillare, sia per quanto riguarda il modello organizzativo presentato dall'Organigramma che per quanto riguarda la suddivisione dei valori nei conti annuali; tale caratteristica, intrinsecamente contraria ai principi del NPM, limita quindi fortemente qualsiasi analisi legata alla misurazione dell'efficienza ed al controllo dei costi, elementi che rappresentano quindi un grosso ostacolo all'applicazione di eventuali politiche di efficientamento e ridimensionamento delle singole attività aziendali. Altra criticità rilevante riguarda il Top Management, una funzione che, come sottolineato in precedenza, riveste un ruolo fondamentale nell'accettazione e conseguente applicazione e diffusione dei principi del NPM: la nomina effettuata dall'Amministrazione Comunale ha sempre riguardato figure

STUDENTSUPSI

professionali con notevoli competenze manageriali ed esperienze pluriennali in posizioni analoghe, tuttavia la criticità risiede nella completa mancanza di continuità da parte delle figure di vertice dell'azienda, le quali hanno presentato le dimissioni o sono state dimesse pochi mesi dopo essere state elette, rendendo di fatto inefficace qualsiasi piano di risanamento finanziario e di efficientamento delle attività svolte. Per quanto riguarda invece i risultati emersi dalle analisi dell'ambiente esterno dell'impresa, è subito risultato evidente come la posizione monopolistica dell'azienda influenzi notevolmente sia l'approccio alla concorrenza, la quale risulta quindi essere sostanzialmente assente, che quello alla clientela, il cui mancato soddisfacimento non può tradursi in un cambiamento di fornitore; la situazione di monopolio, oltre a sfavorire i cittadini, pregiudica completamente la presenza di incentivi favorevoli all'efficientamento operativo e all'aumento della qualità offerta da parte di AMA.

Figura 17: Caratteristiche principali di A2A e di AMA, confronto.

	Presenza quota azionisti privati	*Suddivisione adeguata attività*	*Managers con esperienza nel settore privato*	*Continuità del Top Management*	*"Market Orientation"*	*Controllo utilizzo risorse e qualità output*
A2A	✓	✓	✓	✓	✓	✓
AMA	✗	✗	✓	✗	✗	✗

Fonte: elaborazione personale dell'autore.

Concludendo, in entrambi i Case Studies è stato quindi possibile individuare l'eventuale allineamento delle caratteristiche aziendali ai principi del NPM, dalla cui corretta applicazione derivano innumerevoli fattori positivi in grado di influenzare in modo preponderante la performance di un'impresa pubblica, sia per quanto riguarda l'aspetto economico-finanziario che quello legato alla qualità dei servizi offerti ai cittadini. È possibile quindi affermare come l'applicazione di tali principi migliorativi nella realtà pubbliche moderne risulti essere imprescindibile all'ottenimento del successo aziendale a lungo termine, pur essendo necessario evidenziare un ulteriore presupposto, consistente nella presenza di una quota proprietaria privata, la quale risulta evidentemente propedeutica ad un orientamento efficiente e redditizio delle attività svolte dall'organizzazione pubblica.

STUDENTSUPSI

5. Bibliografia

A2A S.p.A. (s.d.). *Governance: Documenti Societari - Relazione sul Governo Societario e gli Assetti Proprietari relativa all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2018.* Tratto da Sito Web A2A S.p.A.: https://a2a-be.s3.eu-west-1.amazonaws.com/a2a/2019-04/relazione-di-corporate-governance-31122018.pdf

A2A S.p.A. (s.d.). *Governance: Documenti Societari - Statuto al 16 giugno 2014.* Tratto da Sito Web A2A S.p.A.: https://a2a-be.s3.eu-west-1.amazonaws.com/a2a/2017-10/A2A%20Statuto%2016%206%202014.pdf

A2A S.p.A. (s.d.). *Governance: Etica - Codice Etico 2018.* Tratto da Sito Web A2A S.p.A.: https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/a2a-be/a2a/2018-07/A2A-codice-etico-2018.pdf

A2A S.p.A. (s.d.). *Governance: Home Governance*. Tratto da Sito Web A2A S.p.A.: https://www.a2a.eu/it/governance

A2A S.p.A. (s.d.). *Gruppo: Home Gruppo*. Tratto da Sito Web A2A S.p.A.: https://www.a2a.eu/it/gruppo

A2A S.p.A. (s.d.). *Gruppo: Profilo del Gruppo*. Tratto da Sito Web A2A S.p.A.: https://www.a2a.eu/it/gruppo/mission-e-valori

A2A S.p.A. (s.d.). *Gruppo: Storia del Gruppo*. Tratto da Sito Web A2A S.p.A.: https://www.a2a.eu/it/gruppo/storia-del-gruppo

A2A S.p.A. (s.d.). *Investitori: Bilanci e Relazioni - Bilancio consolidato al 31 dicembre 2018.* Tratto da Sito Web A2A S.p.A.: https://a2a-be.s3.eu-west-1.amazonaws.com/a2a/2019-05/CONSOLIDATO-2018-Italiano.pdf

A2A S.p.A. (s.d.). *Investitori: Bilanci e Relazioni - Relazione sulla gestione al 31 dicembre 2018.* Tratto da Sito Web A2A S.p.A.: https://a2a-be.s3.eu-west-1.amazonaws.com/a2a/2019-05/RELAZIONE-2018-Italiano.pdf

A2A S.p.A. (s.d.). *Servizi: Home Servizi*. Tratto da Sito Web A2A S.p.A.: https://www.a2a.eu/it/servizi

A2A S.p.A. (s.d.). *Sostenibilità: Documentazione - Bilancio Integrato 2018.* Tratto da Sito Web A2A: https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/a2a-be/a2a/gbb-uploads/TXEwaJ-bilancio-integrato-2018.pdf

Agranoff, R., & McGuire, M. (1998). Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory, 8*(1), 67-91. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024374

Akiyoshi, M., Komoda, N., Samejima, M., & Shimizu, Y. (2006). *SWOT Analysis Support Tool for Verification of Business Strategy.* Tallin: International Conference on Computational Cybernetics. doi:10.1109/ICCCYB.2006.305700

Allinson, C., Rayner, J., & Williams, H. (2012). New public management and organisational commitment in the public sector: testing a mediation model. *The International Journal of Human Resource Management, 23*(13), 2615-2629. doi:10.1080/09585192.2011.633275

AMA S.p.A. - Cimiteri Capitolini. (s.d.). *Home - Cimiteri di Roma/Servizi*. Tratto da Sito Web Cimiteri Capitolini: http://www.cimitericapitolini.it/home/

AMA S.p.A. (s.d.). *Home: Dillo ad AMA*. Tratto da Sito Web AMA S.p.A.: https://www.amaroma.it/login/?dest=%2Fmoduli%2Fdillo-ad-ama%2F

AMA S.p.A. (s.d.). *L'Azienda*. Tratto da Sito Web AMA S.p.A.: http://www.amaroma.it/azienda/

AMA S.p.A. (s.d.). *Media: News - Al via la raccolta degli oli lubrificanti usati*. Tratto da Sito Web AMA S.p.A.: http://www.amaroma.it/media/news/2085-al-via-la-raccolta-degli-oli-lubrificanti-usati.html

AMA S.p.A. (s.d.). *Media: News - Il "Centro Carni" e il risanamento di AMA*. Tratto da Sito Web AMA S.p.A.: http://amaroma.it/media/news/808-il-centro-carni-e-il-risanamento-di-ama.html

AMA S.p.A. (s.d.). *Pulizia della Città*. Tratto da Sito Web AMA S.p.A.: http://www.amaroma.it/pulizia-citta/

AMA S.p.A. (s.d.). *Società Trasparente - Titolari di incarichi di amministrazione, di direzione o di governo* . Tratto da Sito Web AMA S.p.A.: https://www.amaroma.it/societa-trasparente/3424-titolari-di-incarichi-di-amministrazione-di-direzione-o-di-governo.html

AMA S.p.A. (s.d.). *Società trasparente : Disposizioni generali - Statuto al 25 gennaio 2017.* Tratto da Sito Web AMA S.p.A.: https://www.amaroma.it/public/files/amministrazione-trasparente/Statuto-adeguamento-2017.pdf

AMA S.p.A. (s.d.). *Società Trasparente: Bilancio - Bilancio 2016.* Tratto da Sito Web AMA S.p.A.: http://www.amaroma.it/public/files/amministrazione-trasparente/bilancio2016_MASTER-V8-firmato-Relazioni.pdf

AMA S.p.A. (s.d.). *Società Trasparente: Bilancio - Relazione sul Governo Societario 2016.* Tratto da Sito Web AMA S.p.A.: http://www.amaroma.it/public/files/amministrazione-trasparente/Relazione-sul-Governo-Societario-Anno-2016.pdf

AMA S.p.A. (s.d.). *Società Trasparente: Disposizioni Generali - Corporate Governance.* Tratto da Sito Web AMA S.p.A.: www.amaroma.it/public/files/pdf/governance/Codice-di-Corporate-Governance.pdf

AMA S.p.A. (s.d.). *Società Trasparente: Organizzazione - Organigramma.* Tratto da Sito Web AMA S.p.A.: www.amaroma.it/public/files/amministrazione-trasparente/OdS-20-del-29-01-2019-6.pdf

Anjali, K. (1993). *State Holding Companies and Pulic Enterprises in Transition.* New York: St.Martin's Press Inc.

Antony, J., Fryer, K., & Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management, 22*(6), 478-498. doi:10.1108/09513550910982850

Ashworth, R., Entwistle, T., & Marinetto, M. (2007). Introduction: New Labour, the new public management and the changing forms of human resource management. *International Journal of Human Resource Management, 18*(9), 1569-1574. doi:10.1080/09585190701570502

Avvellaneda, C. N., Boyne, G. A., Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2011). Market Orientation and Public Service Performance : New Public Management Gone Mad? *Public Administration Review, 71*(5), 711-717. doi:10.1111/j.1540-6210.2011.02410.x

Bai, C. E., & Xu, L. C. (2005). Incentives for CEOs with multitasks: evidence from Chinese state-owned enterprises. *Journal of Comparative Economics, 33*, 517-539. doi:10.1016/j.jce.2005.03.013

Banca Dati Orbis - BvD. (s.d.). *Standard Report: A2A S.p.A.* Tratto da Banca Dati Orbis - BvD: http://orbis.bvdinfo.com.proxy2.biblio.supsi.ch/version-201989/Report.serv?_CID=245&context=PVVSA50O73W1OUR&SeqNr=0

Banca Dati Orbis - BvD. (s.d.). *Standard Report: AMA S.p.A.* Tratto da Banca Dati Orbis - BvD: http://orbis.bvdinfo.com.proxy2.biblio.supsi.ch/version-201989/Report.serv?_CID=199&context=1GE2A99H77N81SP&SeqNr=0

Bersanti, S., Cinquini, L., & Iacovino, N. M. (2017). Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management e Public Governance: the case of the Tuscany Region. *Public Organization Reviw, 17*, 61-82. doi:10.1007/s11115-015-0327-x

Bisbiglia, V. (2019, Luglio 6). Rifiuti Roma, l'ordinanza di Zingaretti è già a rischio: privati verso la sospensiva. . *Il Fatto Quotidiano*, p. https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/07/06/rifiuti-roma-lordinanza-di-zingaretti-e-gia-a-rischio-privati-verso-la-sospensiva-si-rivede-cerroni-apprendisti-stregoni/5305354/.

Bisbiglia, V. (2019, Aprile 18). Roma, esposto dell'ex ad di Ama: "Raggi spinse per bilancio in rosso". Il Comune: "Non è vero, quei conti violavano norme". *Il Fatto Quotidiano*.

Blomgren Bingham, L., & O'Leary, R. (2009). *The Collaborative Public Manager - New Ideas for the Twenty-first Century.* Washington D.C.: Georgetown University Press.

Bonacchi, M. (2004). *Aziende Multi-Utility e Misurazione delle Prestazioni.* Milano: FrancoAngeli.

Bös, D. (1989). *Public Enterprise Economics.* Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V.

Botcher-Jacobsen, C., & Rosenberg-Hansen, J. (2016). Changing Strategy Process and Strategy Content in Public Sector Organizations? A Longitudinal Case Study of NPM Reforms' Influence on Strategic Management. *British Journal of Management, 27*, 373-389. doi:10.1111/1467-8551.12157

Botti, A., Velotti, L., & Vesci, M. (2012). Public-Private Partnerships and Network Governance. *Public Performance & Management Review, 36*(2), 340-365. doi:10.2307/23484724

Bovaird, T. (2004). Public-Private Partnerships: from contested concepts to prevalent practice. *International Review of Administrative Sciences, 70*(2), 199-215. doi:10.1177/0020852304044250

Brennan, S., & McHugh, M. (1994). Managing the stress of change in the public sector. *The International Journal of Public Sector Management, 7*(5), 29-41. doi:10.1108/09513559410067500

Brinkerhoff, J. M., & Brinkerhoff, D. W. (2011). Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness and Good Governance. *Public Administration and Development, 31*, 2-14. doi:10.1002/pad.584

Buiter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1992). *Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht.* New Haven, Connecticut: Economic Growth Center - Yale University. Tratto da https://www.econstor.eu/bitstream/10419/160596/1/cdp674.pdf

Butterfield, R., Edwards, C., & Woodall, J. (2005). The New Public Management and Managerial Roles: the Case of the Police Sergeant. *British Journal of Management, 16*, 329-341. doi:10.1111/j.1467-8551.2005.00466.x

Cafferata, R. (2005). Adattamento ed evoluzione del rapporto tra impresa e ambiente. *Impresa Progetto - Rivista online del Dipartimento di Tecnica ed Economia delle Aziende*(3), 1-35.

Cantino, V. (2007). *Corporate Governance, Misurazione della Performance e Compliance del Sistema di Controllo Interno.* Milano: Dott. A. Giuffrè Editore.

Carayon, P., Scharitzer, D., Hoonakker, P., Korunka, C., & Sainfort, F. (2007). Customer Orientation among employees in public adminstration: A transnational, longitudinal study. *Applied Ergonomics, 38*, 307-315. doi:10.1016/j.apergo.2006.04.019

Cassese, S. (1992). Le imprese pubbliche dopo le privatizzazioni. *Stato e Mercato, 35*(2), 235-248. Tratto da https://www.jstor.org/stable/24650326

Clò, S., Ferraris, M., & Florio, M. (2015). *Public Enterprises in a Global Perspective in the last decade.* Milano: Dipartimento di Economia, Management e Metodi Quantitativi - Università degli Studi di Milano. Tratto da http://wp.demm.unimi.it/files/wp/2015/DEMM-2015_03wp.pdf

Commissione Europea - Direzione generale degli Affari economici e finanziari. (2016). *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

CONOU. (s.d.). *Chi Siamo: Sistema Consorzio*. Tratto da Sito Web CONOU: http://www.conou.it/it/chi-siamo/sistema-consorzio/

Corriere della Sera - Roma. (2019, Giugno 1). Rifiuti, nuovo contratto di servizio Ama:«Più penali per i manager se Roma è sporca». *Il Corriere della Sera - Roma*.

Crafts, N., & Toniolo, G. (1996). *Economic Growth in Europe since 1945.* Cambridge: Cambridge University Press.

Croce, G. (2000). *La regolazione dei servizi pubblici in condizione di informazione asimmetrica: una introduzione.* Roma: Consiglio Nazionale Ricerche. Tratto da http://eprints.bice.rm.cnr.it/791/1/wp31.pdf

Curridori, F. (2019, Agosto 17). Ama dice no al rimborso Tari: "La città è sporca colpa dei romani". *Il Giornale.it - Roma*.

D'Aunno, T. (2005). Management Scholars and Public Policy: A Bridge Too Far? *Academy of Management Journal, 48*(6), 949-951. doi:10.5465/amj.2005.19573093

De Cicco, L., & Evangelisti, M. (2019, Luglio 11). Il calvario dei rifiuti: mezzo milione di proteste a Roma. *Il Messaggero*.

De Cicco, L., & Filippi, P. P. (2019, Agosto 17). Rifiuti, no di Ama ai ricorsi anti-Tari: «Colpa dei romani». *Il Messaggero*.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review, 60*(6), 549-559. doi:10.1111/0033-3352.00117

Drechsler, W. (2005). The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-autistic Economics Review, 33*, 17-28.

Evangelisti, M. (2019, Giugno 25). Disfatta Ama, senza bilanci nonostante il tesoro Tari. *Il Messaggero*.

Evangelisti, M., & Filippi, P. P. (2019, Agosto 5). Da Montesacro a La Storta ritornano i cumuli di rifiuti: Ama in difficoltà nei fine settimana. *Il Messaggero*.

Ferlie, E. (1992). The Creation and Evolution of Quasi Markets in the Public Sector: a Problem for Strategic Management. *Strategic Management Journal, 13*, 79-97. doi:10.1002/smj.4250130907

Ferlie, E., & Rosenberg-Hansen, J. (2016). Applying Strategic Management Theories in Public Sector Organizations - Developing a typology. *Public Management Review, 18*(1), 1-19. doi:10.1080/14719037.2014.957339

Floyd, S., & Wooldridge, B. (1994). Dinosaurs or Dynamos? Recognizing middle management's strategic role. *Academy of Management Executive, 8*(4), 47-57. doi:10.5465/ame.1994.9412071702

Foglio, A. (2006). *Obiettivo Competitività - Come competere, vincere e crescere con la concorrenza.* Milano: FrancoAngeli.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. (s.d.). *Legge del 27 dicembre 2013, n. 147*. Tratto da Sito Web Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/12/27/13G00191/sg

Giuricin, A. (2019, Aprile 19). Perchè AMA è un accumulo di debito e spazzatura. *Il Foglio*.

Grimsey, D., & Lewis, M. (2007). *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance.* Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal, 4*, 1-25. doi:10.1016/S1096-7494(01)00041-1

Gurel, E., & Tat, M. (2017). SWOT Analisys: A Theoretical Review. *The Journal of International Social Research, 10*(51), 994-1006. doi:10.17719/jisr.2017.1832

Hales, C. (2005). Rooted in Supervision, Branching into Management: Continuity and Change in the Role of First-Line Manager. *Journal of Management Studies, 42*(3), 471-506. doi:10.1111/j.1467-6486.2005.00506.x

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration, 69*, 3-19. doi:10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Hood, C. (1995). The NPM in the 1980s: Variations on a a Theme. *Accounting, Organizations and Society, 20*(2-3). doi:10.1016/0361-3682(93)E0001-W

Hyndman, N., & Lapsley, I. (2016). New Public Management: The Story Continues. *Financial Accountability & Management, 32*(4), 385-408. doi:10.1111/faam.12100

Il Corriere della Sera - Roma. (2015, 25 Gennaio). Marino:«Raccolta rifiuti a più ditte» Finisce il monopolio di Ama? . *Il Corriere della Sera - Roma*, p. 2015.

Il Fatto Quotidiano. (2019, Agosto 7). Rifiuti Roma, Ama approva il bilancio 2017: perdite per 136 milioni di euro. Era bloccato per la disputa Bagnacani-Raggi. *Il Fatto Quotidiano*.

Il Messaggero. (2019, Febbraio 18). Roma, Raggi revoca il cda di Ama: via Bagnacani. *Il Messaggero*.

Il Sole 24 Ore. (2019, Agosto 6). Ama, al via 350 assunzioni. Sindacati: «Sottoscritto accordo con azienda». *Il Sole 24 Ore*.

Junor, A., O'Brien, J., & O'Donnell, M. (2011). New public management and employment relations in the public services of Australia and New Zealand. *The International Journal of Human Resource Management, 22*(11), 2367-2383. doi:10.1080/09585192.2011.584400

Kikeri, S., & Kolo, F. A. (2005). Privatization: Trends and Recent Developments. *World Bank Policy Research Working Paper, 3765*, 1-31. Tratto da https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8494/wps3765.pdf;

Mangan, C., & Needham, C. (2016). The 21-st century public servant: working at three boundaries of public and private. *Public Money & Management, 36*(4), 265-272. doi:10.1080/09540962.2016.1162592

Mangia, G. (2009). Le Public Utilities: tra mercato e gerarchia. In M. Martinez, & R. Mercurio, *Modelli di governance e processi di cambiamento nelle Public Utilities.* (p. 15-45). Milano: FrancoAngeli.

Martinez, M., & Mercurio, R. (2009). *Modelli di Governance e processi di cambiamento nelle Public Utilities.* Milano: FrancoAngeli.

McLaughlin, K., & Osborne, S. (2005). The New Public Management in context. In E. Ferlie, K. McLaughlin, & S. Osborne, *New Public Management - Current trends and future prospects* (p. 7-14). Londra: Routledge.

Mele, R. (2003). *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato.* Padova: Cedam.

Millward, R. (2011). Public Enterprise in the Modern Western World: an Historical Analysis. *Annals of Public and Cooperative Economics, 82*(4), 375-398. doi:10.1111/j.1467-8292.2011.00447.x

Monsen, J., & Walters, K. (1981). The Spreading Nationalization of European Industry. *The Columbia Journal of World Business*, 62-72.

Nuti, V. (2016, Agosto 4). Rifiuti Roma, Solidoro nuovo capo dell'Ama. Raggi e Zingaretti: no a termovalorizzatore. *Il Sole 24 Ore*.

OECD. (1994). *Performance management in government: performance measurement and results-oriented management.* Parigi: Public Managment Committee. Tratto da https://www.oecd.org/sweden/36144776.pdf

Osborne, S. (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Abingdon: Routledge.

Parker, D. (1998). *Privatization in the European Union: Theory and Policy Perspectives.* Londra: Routledge. doi:10.4324/9780203058954

Perrone, M. (2019, Giugno 21). Bilancio Raggi: la crisi di Roma dopo tre anni di governo M5S. *Il Sole 24 Ore*.

Peters, B. G. (2009). Still the Century of Bureaucracy? The Roles of Public Servants. *Public Policy and Administration*(30), 7-21. doi:10.4337/9781849808873.00015

Pettigrew, A. (2005). The Character and the Significance of Management Research on the Public Services. *Academy of Management Journal, 48*(6), 973-977.

Rai News. (2019, Luglio 5). Rifiuti a Roma. Il Presidente della regione Zingaretti: 48 ore all'Ama per ripulire Roma. *Rai News*.

Regione Lazio. (2019, Luglio 5). *Sala Stampa: Rifiuti a Roma: l'Ordinanza della Regione Lazio.* Tratto da Sito Web Regione Lazio: http://www.regione.lazio.it/rl_main/?vw=newsDettaglio&id=4980

Rossi, F. (2019, Giugno 3). Ama, flop controlli sui dipendenti malati: «Record di assenze». *Il Messaggero*.

Savas, E. (1977). An Empirical Study of Competition in Municipal Service Delivery. *Public Administration Review, 37*(6), 717-724. doi:10.2307/975342

Savas, E. S. (2005). Privatization and Public-Private Partnerships. In E. S. Savas, *Privatization in the City: Successes, Failures, Lessons.* Washington DC: QC Press.

Speklè, R. F., & Verbeeten, F. H. (2015). Management Control, Results-Oriented Culture and Public Sector Performance: Empirical Evidence on New Public Management. *Organisation Studies - Sage Publications, 36*(7), 953-978. doi:10.1177/0170840615580014

Teo, S., & Pick, D. (2017). Job satisfaction of public sector middle managers in the process of NPM change. *Public Management Review, 19*(5), 705-724. doi:10.1080/14719037.2016.1203012

The Economist. (2012, Novembre 3). Big Brother is back - France and Germany lead a revival of state intervention. *The Economist*. Tratto da https://www.economist.com/business/2012/11/03/big-brother-is-back

Toninelli, P. (2000). *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World.* Cambridge: Cambridge University Press.