

i quaderni di
.net

Supplemento al
n. 30/2003 di Net

La nuova regolamentazione dei servizi pubblici

Appunti per una riflessione



CISPEL Confservizi TOSCANA
confederazione nazionale
dei servizi

Edizioni
AIDA
FIRENZE

.net

i quaderni di
.net

La nuova regolamentazione dei servizi pubblici

Appunti per una riflessione

i quaderni di
.net

giugno 2003

Aut. n. 4472 del 6.4.1995
del Tribunale di Firenze

A cura di
Barbara Gabbielli
Vanessa Prati

Periodico di Cispel Confservizi Toscana



Confederazione italiana pubblici servizi

Via Alamanni, 41 - 50123 Firenze
Tel. 055 211342 fax 055 282182
www.cispeltoscana.net
e-mail: cispelto@cispeltoscana.net

Direttore responsabile
Lirio Mangalaviti

edizioni
AIDA
FIRENZE

Progetto grafico e impaginazione

AIDA srl
Via Maragliano, 31a
50144 Firenze
tel. 055 321841
fax 055 3215216
www.aidanet.com

Stampa
Next '99 - Campi Bisenzio (Fi)

Hanno collaborato:

Lorenzo Bardelli
direttore Istituto di ricerca Proaqua

Carlo Cambini
ricercatore Dspea Politecnico di Torino

Renata Caselli
ricercatrice Irpet

Leonardo Cioccolani
responsabile studi e ricerche
Cispel Toscana Formazione

Alfredo De Girolamo
presidente Cispel Confservizi Toscana

Alessandro Degli Innocenti
consulente Cispel Toscana Formazione

Riccardo Farnetani
avvocato

Giorgio Federici
ordinario di Impianti idraulici
Università di Firenze

Stefano Grassi
ordinario di Diritto costituzionale generale
Università di Firenze

Pier Angelo Mori
ordinario di Economia politica
Università di Firenze

Stefano Nicoletti
ricercatore

Monica Passarelli
funzionario Ato 3 Medio Valdarno

Lorenzo Perra
responsabile Ricerca e sviluppo
Cispel Confservizi Toscana

Paolo Peruzzi
direttore Ato 3 Medio Valdarno

Alessandro Petretto
ordinario di Economia pubblica
Università di Firenze, direttore Irpet

Stefano Pozzoli
ordinario di Ragioneria
delle amministrazioni pubbliche locali
Università di Napoli Parthenope

Andrea Sbandati
direttore Cispel Confservizi Toscana

Martina Vigoriti
consulente per il Comitato di vigilanza
per l'uso delle risorse idriche

Alessandro Viviani
ordinario di Statistica economica
Università di Firenze,
presidente Cispel Toscana Formazione



7 Premessa

9 Un nuovo quadro normativo per i servizi pubblici locali

di Alfredo De Girolamo

13 Alla ricerca del miglior assetto industriale nell'organizzazione dei servizi pubblici

15 Organizzazione industriale e gestione dei servizi pubblici locali: quale legge adottare?

di Alessandro Petretto e Lorenzo Perra

17 I contratti

di Lorenzo Bardelli

18 Le gare

di Pier Angelo Mori

22 La separazione nella gestione della proprietà, delle reti e del servizio

di Monica Passarelli

25 La dimensione economica dei servizi pubblici locali in Toscana

di Leonardo Cioccolani

28 Risorse e servizi idrici tra politiche solidali e organizzazione industriale

di Renata Caselli

31 Liberalizzazioni, privatizzazioni e strategie industriali nelle imprese dei servizi pubblici locali

33 Le strategie delle aziende di servizio pubblico locale: l'orizzonte della liberalizzazione e la sfida della competitività

di Andrea Sbandati

39 Le novità della riforma del diritto societario e le aziende pubbliche locali

di Stefano Pozzoli

40 Bilancio sociale e bilancio ambientale

di Alessandro Degli Innocenti

43 L'evoluzione tecnologica nei servizi pubblici locali: efficienza, qualità e nuove prospettive

45 L'evoluzione tecnologica come strumento per promuovere la concorrenza nell'erogazione dei servizi pubblici

di Carlo Cambini

48 L'innovazione tecnologica nella gestione delle reti per ottenere maggiore efficienza e maggiore sicurezza

di Giorgio Federici

49 Per un migliore servizio all'utente

di Stefano Nicoletti

51 La normativa in Italia e nel resto d'Europa

53 Servizi pubblici locali: lo stato della normativa italiana

di Riccardo Farnetani

56 I servizi pubblici locali in Europa

di Martina Vigoriti

60 Il quadro europeo

di Stefano Grassi

La riorganizzazione dei servizi pubblici locali è arrivata ad una fase cruciale che rende necessaria un'approfondita riflessione. Soprattutto in vista del dibattito pubblico sulla proposta di legge che il governo toscano ha avanzato in materia. L'amministrazione regionale ha avviato il proprio percorso per regolamentare la politica industriale che le aziende di servizio pubblico stanno già conducendo; la nuova legge dovrà infatti coniugare la tradizione del buon governo con l'innovazione tecnologica e con la tutela del consumatore.

Sul piano nazionale, la riforma dell'articolo 35 della Finanziaria, che si occupa di questo settore ma difetta del regolamento attuativo, appare finalmente un'ipotesi concreta che condurrà alla definizione delle modalità di affidamento e di gestione dei servizi. Mentre l'Unione europea, con la pubblicazione del "Libro verde sui servizi pubblici" (*Green paper on services of general interest*), ha fatto un notevole passo avanti nella concretizzazione di un quadro normativo più certo.

Se questo è il contesto di riferimento, una riflessione sui servizi pubblici locali può contribuire ad una qualificata consapevolezza di tutti i soggetti coinvolti nei processi di re-

golamentazione e governo del sistema. È con questo obiettivo che l'associazione toscana delle imprese di servizio pubblico ha chiesto al proprio Comitato scientifico di raccogliere alcune riflessioni pubblicate in questo secondo Quaderno di Net.

La prima parte è dedicata all'inquadramento generale del tema dei Servizi pubblici locali e a quelli che sono gli strumenti e le politiche per migliorare l'assetto dei servizi, con riferimento alla tutela del consumatore e all'organizzazione industriale, che deve assicurare la fornitura di questi servizi. La seconda parte raccoglie alcuni contributi su quali sono le strategie che le imprese hanno definito per rispondere al cambiamento e al rischio di vedersi ridimensionare se non addirittura escludere dal mercato in cui operano. La terza parte è dedicata a riflettere sul contributo che l'innovazione tecnologica ha dato alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali, e più in generale ai temi della qualità e della sicurezza nell'erogazione di questi servizi. La quarta e ultima parte ci richiama agli aspetti del governo dei servizi, approfondendo i temi della legislazione che sovrintende all'organizzazione dei servizi pubblici locali in Italia e più in generale in Europa.

*Paolo Peruzzi
Vanessa Prati*

Un nuovo quadro normativo per i servizi pubblici locali

di Alfredo De Girolamo

Dopo anni di discussione e un fiume di carta, è in arrivo una soluzione di buon senso al problema dei servizi pubblici locali.

Abortito il disegno di legge 4014 della scorsa legislatura, rimasto orfano del regolamento l'articolo 35 della Finanziaria, in Italia oggi non si sa ancora quali norme applicare per affidare un servizio pubblico locale. Quadro normativo nazionale poco chiaro, imprecisa definizione dell'argomento a livello dell'Unione europea, conflitto di competenze fra Stato e Regioni alla luce della nuova Costituzione: tre ingredienti che hanno trasformato un problema relativamente piccolo in un puzzle grottesco.

Due novità potrebbero portare in questi mesi ad una semplificazione del problema e ad una sua definitiva collocazione nel contesto normativo: il *Green paper* sui servizi di interesse economico generale che l'Unione europea si accinge a discutere, e la riforma da parte del Parlamento italiano dell'articolo 35 anche se all'interno della delega ambientale o in altro "contenitore".

1. L'Unione europea, finalmente, si è posta il problema di dire alcune parole chiare su una materia controversa come i servizi pubblici, ovvero i servizi di interesse economico generale. Come è noto il Trattato e le norme comunitarie non identificano con precisione questo argomento e i Paesi

membri adottano modalità organizzative e di gestione molto diverse fra di loro. La Commissione ha già detto alcune cose chiare nelle sue due comunicazioni del 1996 e del 2001. Oggi si appresta a discutere un *Green paper* con l'obiettivo di mettere un po' d'ordine sulla materia.

In estrema sintesi il *Green paper* ci aiuta a capire meglio due argomenti:

- cosa sono i servizi di interesse generale;
- quali regole devono seguire gli Stati per l'affidamento di tali servizi.

Come è evidente a tutti gli operatori del settore, il gruppo di servizi comprendenti telecomunicazioni, energia, gas e trasporti dispone già oggi, di un quadro di riferimento chiaro: le direttive di settore e le leggi nazionali di recepimento. La Commissione sembra lasciare un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri e alle Autorità locali per i servizi sociali, educativi, culturali, politiche di *welfare*, come è giusto che sia, che non sono oggetto di regolamentazione comunitaria in quanto non rilevanti ai fini degli scambi commerciali fra Paesi. Mentre è il gruppo di servizi che include la gestione dei rifiuti e il servizio idrico a presentare i principali caratteri di incertezza e di disomogeneità a livello dei Paesi dell'Unione, creando un alto contenzioso fra i Paesi

membri e la Commissione. La mancanza di direttive specifiche di settore, in materia di assetto di questi mercati, non ha consentito in questi anni politiche di armonizzazione delle diverse modalità organizzative e di gestione definite dalle normative nazionali. Al tempo stesso, il richiamo al rispetto dei principi del mercato interno (concorrenza) ha comportato uno stato di crescente tensione fra i Paesi e la Commissione, considerata la diffusa presenza di gestioni pubbliche in questi settori, basate su procedure di affidamento non competitive (affidamenti diretti).

Su questo punto il *Green paper* ripropone un orientamento "oscillante" che già caratterizzava le comunicazioni della Commissione in materia di servizi di interesse economico generale: da un lato si sottolinea la necessità di rispettare i principi del mercato interno e degli articoli del Trattato che regolano la concorrenza, dall'altro si richiamano gli articoli 16 e 86 del Trattato che inquadrano i servizi pubblici all'interno delle politiche di coesione sociale e territoriale e che quindi "mitigano", in qualche modo, il richiamo rigido alle norme sulla concorrenza, consentendo un certo margine di manovra agli Stati membri. Formulazioni ancora ambigue che speriamo vengano superate nella stesura definitiva del *Green paper*.

Il problema in sostanza è: cosa significa che per questi servizi si devono rispettare le norme del mercato interno?

La Commissione finora ha "interpretato" questo principio ritenendo che gli enti pubblici, per affidare questi servizi, dovessero utilizzare le direttive comunitarie in materia di appalti di servizi, cioè procedere a gara ad evidenza pubblica. Su questo pre-

supposto si basa la lettera di messa in mora che l'Italia ha ricevuto nel 2000 e nel 2002.

Recentemente la Commissione ha parzialmente abbandonato questo atteggiamento, assumendone uno meno rigido, secondo il quale il rispetto delle regole comunitarie in materia di mercato interno, non si sostanzia nell'esclusiva formula della gara per la concessione, ma prevede il rispetto generale dei principi del Trattato in materia di concorrenza, antitrust e aiuti di Stato. Questa nuova impostazione ha consentito di includere fra le procedure di affidamento legittime, anche l'affidamento diretto a società pubblica che proceda ad una gara ad evidenza pubblica per la scelta del partner privato.

2. La minaccia della procedura di infrazione da parte della Commissione, il ricorso di alcune Regioni e più in generale lo scarso apprezzamento da parte delle forze politiche e sociali hanno indotto il Governo italiano ad ipotizzare, ad un solo anno e mezzo dalla sua approvazione, una modifica sostanziale dell'articolo 35 della Legge Finanziaria del 2001.

Alla luce dei nuovi orientamenti comunitari il ministro per le Politiche comunitarie Rocco Buttiglione ha presentato in una riunione del Consiglio dei ministri, tenutasi ad aprile, un'ipotesi di riforma completa dell'articolo 35 basata su poche semplici indicazioni.

L'idea è quella di limitarsi ad un provvedimento legislativo nazionale rispettoso, sia delle prerogative statali previste dalla nuova Costituzione che dei nuovi orientamenti comunitari. La norma si limiterebbe ad indicare le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali non regolati da norme nazio-

nali e comunitarie di settore, ritenute legittime dalla Commissione e per le quali questa non intende attivare procedure di infrazione.

A seguito di questo quadro legislativo c'è spazio anche per le Regioni di legiferare e infatti la Toscana ha avviato un iter normativo molto simile a quello recentemente annunciato dal Governo.

Una norma semplice e chiara per i servizi pubblici locali è oggi possibile.

Il graduale approccio dei decisori politici ad una logica di buon senso potrebbe condurre in tempi rapidi alla ridefinizione del quadro

normativo europeo e nazionale in materia.

I punti imprescindibili della riforma restano due:

1. la definizione chiara di cosa sono i servizi pubblici, come si debbano distinguere fra locali e nazionali, fra servizi a rilevanza economica o meno. In questo senso il *draft* dal Libro verde potrebbe essere una buona base di partenza;
2. la definizione chiara delle modalità di affidamento o di gestione. L'ipotesi del Governo rappresenta, di sicuro, una buona base di partenza.

**Alla ricerca del miglior
assetto industriale
nell'organizzazione
dei servizi pubblici**

Organizzazione industriale e gestione dei servizi pubblici locali: quale legge adottare?

di Alessandro Petretto e Lorenzo Perra

Il processo di riforma legislativo che sta investendo in Italia i servizi pubblici locali (Spl), si inserisce in un dibattito assai articolato che ha interessato gli economisti da una parte, ed i *policy makers* dall'altra (con posizioni non sempre coincidenti).

In particolare, i recenti provvedimenti di legge, che si sono susseguiti alla modifica dell'articolo 113 del Testo unico degli Enti locali (Tuel) sono stati motivati da una molteplicità di specifici fattori, tra cui:

- i tentativi falliti di pervenire ad una riforma del settore dei Spl nella precedente legislatura;
- il processo di riforma avviato (ma non compiutamente realizzato) con l'articolo 35 della Finanziaria per il 2002;
- gli orientamenti in materia della Commissione europea;
- i ricorsi alla Corte costituzionale contro la violazione del nuovo articolo 117 del Titolo V della Costituzione.

Sotto il profilo dell'analisi economica, tali provvedimenti¹ rientrano tra quelli che, a partire dalla metà degli anni '90, si sono

posti l'obiettivo di modificare radicalmente il modello gestionale e l'intervento pubblico in materia di Public utilities (Pu).

Soffermandosi sull'esperienza europea (ivi inclusa quella italiana), l'organizzazione industriale delle Pu si è infatti tradizionalmente affermata sul cosiddetto modello *command & control* di regolamentazione, fondato su:

1. l'affidamento della gestione del servizio ad un'impresa pubblica in condizioni di monopolio legale orizzontalmente e verticalmente integrato;
2. la definizione delle politiche industriali di settore ammettendo una sostanziale coincidenza tra le funzioni obiettivo dell'organismo pubblico preposto al controllo (un ministero o un assessorato) e dell'impresa pubblica stessa;
3. la definizione e l'applicazione di una struttura tariffaria stabilita a livello di politica economica nazionale o locale;
4. il soddisfacimento degli obblighi di universalità del servizio attraverso la produzione pubblica².

Le riforme avviate, a partire da quella non

¹ Con particolare riferimento alle leggi regionali emanate dall'Emilia Romagna e dalla Lombardia, e quella in discussione in Toscana.

² Con l'intervento normativo contenuto nell'art.35 della legge 22 dicembre 2001 n.448 lo Stato ha operato una modifica dell'art.113 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267 sulla gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici di rilevanza industriale, inserendo inoltre il nuovo art.113 bis relativo alla gestione dei servizi pubblici

compiutamente realizzata con l'articolo 35, dovrebbero invece sancire il passaggio al c.d. *il modello ad incentivo o della nuova regolazione*, che consiste ne:

1. la "separazione" tra governo e imprese (limitazione dell'ingerenza e della discrezionalità dei politici), con l'istituzione di organismi intermedi che fungano da "regolatori"³;
2. l'affidamento del servizio a gestori attraverso il criterio della gara multidimensionale;
3. l'individuazione dei segmenti in cui non vige il monopolio naturale e la conseguente "disintegrazione" verticale e liberalizzazione, tramite l'eliminazione delle barriere all'entrata di altri operatori, oltre l'*incumbent ex-monopolista*;
4. la tendenziale privatizzazione delle imprese, attraverso la cessione sul mercato della maggioranza delle quote azionarie dell'*incumbent ex-monopolista*;
5. l'applicazione dei principi e delle regole automatiche di tariffazione, come il *price-cap*, con adeguati correttivi per la qualità del servizio e per gli obblighi di accesso universale al servizio.

Il passaggio dal primo al secondo modello è stato motivato da considerazioni e risultati della teoria economica, che dimostrano come gli obiettivi di essenzialità sociale (diffusione del servizio, assenza di sprechi delle risorse esauribili, universalità dell'accesso) e di rilevanza economica dei Servizi pubblici a carattere universale (domanda pervasiva da parte del sistema di imprese) non risultano necessariamente perseguibili attraverso il primo modello.

In tale direzione, due osservazioni appaiono essere determinanti:

- i due schemi proposti non sono concettualmente conciliabili, poiché per quanto si possa allentare i vincoli del primo e porre limiti allo sviluppo del secondo, appare evidente una linea di demarcazione che va comunque valicata;
- la transizione al secondo modello (se questa fosse la strada intrapresa) porrebbe comunque dei problemi di adattamento, specialmente se la tradizione dell'impresa pubblica fosse di buon livello, e se ancora non si fosse consolidata un'industria almeno regionale dei servizi considerati.

locali privi di rilevanza industriale. Successivamente a tale intervento legislativo, alcune regioni, tra cui la Toscana, hanno fatto ricorso alla suprema Corte per lamentata violazione delle competenze legislative e regolamentari delle Regioni, alla luce del nuovo art.117 Cost., commi 4 e 6. Nel frattempo, in attesa del pronunciamento della Corte, la Comunità Europea ha inoltre avanzato censure nei confronti dell'art.35 stesso, in merito alla supposta limitazione della concorrenza contenuta nella norma (eccessiva lunghezza del periodo transitorio ed affidamenti *in house* per i servizi idrici). In tale situazione, alimentando ulteriore incertezza, lo Stato non ha ancora presentato il Regolamento attuativo dell'art.35, rendendo di fatto non operativa tale riforma. È stata tuttavia apportata un'ulteriore modifica dell'art.35, e quindi dell'art.113 del D.lgs. 267/00, che renderebbe immediatamente attuabile la riforma. Con l'As 1753 infatti si prevede che l'affidamento per la gestione dei Spl avvenga tramite evidenza pubblica. Restano comunque valide fino a scadenza le concessioni affidate a società a capitale misto pubblico privato, nelle quali il socio privato sia stato scelto mediante procedure ad evidenza pubblica.

³ L'Autorità indipendente di settore, che svolga, in condizioni di indipendenza, la funzione di controllo e di tutela dell'utenza, espletando una missione direttamente derivante dalla legge.

Dall'analisi delle leggi regionali sin ora emanate, traspare tuttavia come gli estensori di simili testi di legge, rispetto all'impostazione del legislatore nazionale, risultano essere:

- da un lato, sostanzialmente non disposti a varcare la linea di demarcazione sopra tracciata e,
- dall'altro, molto attenti alla conservazione e alla valorizzazione della struttura produttiva ed industriale esistente.

In tale ambito, mentre la seconda preoccupazione è comunque del tutto legittima, la prima lo sembra essere assai meno, in quanto più fondata su elementi ideologici, piuttosto che meramente tecnici.

Per tale motivo sarebbe stato assai più opportuno, che anche le riforme regionali realizzate (e quelle in corso di realizzazione) fossero state:

- concettualmente fedeli al passaggio tra i due modelli, in coerenza con i principi a cui tendere⁴, e contemporaneamente
- flessibili in, maniera tale da porre condizioni di transizione adeguate a salvaguardare le preoccupazioni del secondo tipo.

Questioni specifiche

Le separazioni tecnologiche

Le riforme dei Spl proposte (sia con la modifica dell'articolo 113 del Tuel, che con le

I contratti

di Lorenzo Bardelli

Il contratto che si adotta nei settori regolati ha evidentemente una duplice matrice, in quanto una parte consistente del contenuto è destinata ad incorporare disposizioni normative e regolamentari, mentre l'altra ricomprende e descrive l'accordo tra le parti. Tra le prime, ad esempio, rientrano sicuramente la disciplina tariffaria e le modalità di acquisizione delle informazioni stabilite dalle leggi di settore, mentre viene lasciata abitualmente all'accordo tra le parti la definizione analitica delle modalità attraverso cui avviene il monitoraggio delle prestazioni contrattuali. Riguardo a quest'ultimo, il processo generale è schematizzabile in tre diverse attività:

1. definizione degli obiettivi e degli indicatori con cui si valuterà il relativo raggiungimento;
2. raccolta delle informazioni e calcolo dei risultati effettivamente raggiunti;
3. applicazione dei premi o delle penalità prefissate nell'accordo contrattuale.

La valutazione degli asset del gestore uscente è disciplinata in alcuni casi e lasciata alla libera contrattazione tra le parti in altri. In generale si tratta di adottare una soluzione che risponda a due esigenze diverse: quella dell'*incumbent*, che vuole tutelare il valore della propria attività, e potrebbe invece essere indotto a comportamenti opportunistici di riduzione degli investimenti e delle manutenzioni negli ultimi anni dell'affidamento; e quella dell'ente concedente che vuole minimizzare la possibilità di contenzioso in caso di avvicendamento tra gestori, garantendo contemporaneamente un adeguato livello di servizio alla platea dell'utenza.

⁴ Separazione fra *regolazione e gestione*; sviluppo di un sistema concorrenziale, al fine di perseguire maggiore efficienza; incrementi qualitativi dei servizi (anche in termini di universalità dei servizi e di garanzia di accesso agli stessi); tutela dei consumatori.

Gara e contratto di servizio sono strettamente complementari nel determinare ciò che l'ente banditore (in ultima istanza, la collettività) può ottenere attraverso l'affidamento del servizio. La teoria economica della regolazione mostra che essi sono in realtà due facce di una stessa medaglia e che idealmente andrebbero disegnati in modo simultaneo: i risultati dell'affidamento dipenderanno da come entrambi sono strutturati. Se questo è l'insegnamento della teoria, a livello pratico le cose stanno in modo assai diverso. In materia di servizi pubblici il legislatore ha sempre mostrato molta, forse troppa attenzione alla struttura del contratto e assai poca alle modalità di svolgimento delle gare, come se questo fosse un aspetto secondario o scontato. Nelle gare invece non c'è nulla di scontato: quali informazioni raccogliere in via preliminare per l'impostazione del bando di gara, di quali elementi si deve comporre l'offerta, come effettuare la valutazione automatica delle variabili quantitative, come combinare le valutazioni

automatiche con le valutazioni discrezionali delle variabili qualitative, come fissare i requisiti di qualificazione e le basi d'asta, in quanti round deve svolgersi la gara, come prevenire la collusione, e altri ancora sono tutti aspetti essenziali per il corretto disegno di una gara e quindi per l'ottenimento di un buon esito. Molti di questi sono semplicemente ignorati dal legislatore, mentre altri sono regolati ma in modo insoddisfacente. Un esempio non secondario è la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ovvero il criterio di affidamento di solito impiegato per le concessioni. Il regolamento della legge quadro sui lavori pubblici (c.d. Legge Merloni), Dpr n.554/99, è stato il primo atto legislativo a fissare alcune metodiche per il calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa con riferimento alle concessioni di lavori pubblici, che sono direttamente rilevanti per l'implementazione di alcuni servizi pubblici (soprattutto attraverso il cosiddetto *project financing*). Inoltre essi sono applicati per analogia anche in campi diversi in cui non esiste ancora una nor-

mativa specifica. Diversi studi hanno tuttavia mostrato che questi metodi violano requisiti elementari di razionalità economica, con l'effetto di determinare esiti potenzialmente insoddisfacenti delle gare, mentre altri, ignorati dal legislatore, potrebbero essere più validamente adottati in loro vece.

Nel campo delle gare ci sono dunque spazi per conseguire sostanziali miglioramenti rispetto al quadro attuale, spazi che possono essere coperti anche dal legislatore regionale nell'ambito delle nuove competenze. Tuttavia le norme, pur necessarie, non sono di per sé sufficienti. Occorrono anche supporti tecnici che consentano alle amministrazioni banditrici di gestire correttamente gli aspetti discrezionali delle gare di loro competenza: certamente non tutto può essere regolato *ex ante* dal legislatore, ma le amministrazioni debbono poi essere messe in grado di risolvere *ex post*, caso per caso, i problemi specifici che eludono una regolazione normativa precisa.

contrappone economisti, industriali, amministratori pubblici, il legislatore nazionale e quello comunitario, riguarda la scelta delle "procedure concorrenziali" che dovrebbero essere attivate nei Spl, al fine di assicurare il perseguimento dei vantaggi associati alla libera concorrenza⁶.

In particolare, la contrapposizione ha riguardato, in Italia, la gara per la scelta del socio privato, fondata sulla migliore offerta finanziaria di partnership, e la gara per l'affidamento del servizio, fondata sulla minore struttura di tariffe finali (ovvero massimo surplus dell'utente in condizioni di equilibrio finanziario).

Sotto il profilo della logica economica, esse non risultano affatto assimilabili. La gara per la scelta del socio privato ha infatti la finalità di irrobustire finanziariamente e quindi industrialmente l'impresa a maggioranza pubblica⁷, mentre la gara per l'affidamento del servizio deve avere la finalità di elevare l'efficienza, tanto da costituire una cerniera tra economicità della gestione e regolamentazione del servizio⁸.

Nelle recenti proposte normative (nazionali e regionali) è prevalsa la logica di uniformare le due tipologie di gara, privilegiando sostanzialmente la prima. Si è consolidato quindi il principio per cui la concorrenza per il mercato (*Demsetz competition*), ovvero il tentativo di indurre il monopolista (naturale) ad assumere comportamenti virtuosi, sia del tutto coincidente con lo schema della scelta di un partner privato tramite gara. Si

novità introdotte con gli intereventi regionali) prevedono la separazione della filiera di un servizio in tre funzioni:

- A. *proprietà* di reti, impianti e dotazioni patrimoniali;
- B. *gestione della rete*;
- C. *erogazione del servizio*.

Questi processi di separazione sono concepiti per rendere, secondo i casi, più efficiente il processo di aziendalizzazione e

privatizzazione. Sono quindi strettamente funzionali alla riforma.

Appare d'altro canto poco condivisibile il fatto che:

- da un lato il legislatore imponga acriticamente disaggregazioni verticali senza valutarne le conseguenze per gli specifici settori;
- dall'altro appare illogico vietarle *ex lege* per partito preso (come avviene per al-

cuni comparti nelle leggi di riforma regionali o per esplicito richiamo alle norme di settore nell'art.35), senza ammettere la possibilità che l'innovazione tecnologica possa spingere in direzioni diverse rispetto alla situazione attuale⁵.

Gara per il socio privato e gara per l'affidamento del servizio

Un elemento di dibattito che da sempre

⁵ Es. nel settore rifiuti urbani, le configurazioni economiche ottimali dei servizi di raccolta/spazzamento e quelle di smaltimento risultano essere caratterizzate da elementi economici assai diversi (monopolio naturale per i primi e concorrenza per i secondi, i quali per altro si distinguono per fenomeni di accesso all'entrata e assai più spesso per difficoltà amministrativa e politica dell'individuazione dei siti), per cui per lo smaltimento sarebbe di norma possibile immaginare persino una concorrenza nel mercato.

⁶ Quasi tutti i servizi pubblici locali sono infatti gestiti in condizioni di monopolio naturale.

⁷ La competizione in questa gara tendenzialmente si svolge sul sovrapprezzo delle azioni ed è volta ad aumentare l'utile dell'azienda.

⁸ È con questa gara che si apportano più elevati benefici per l'utenza perché delle due è quella che applica la logica della concorrenza per il mercato e la relativa contendibilità.

Le autorità di regolazione

L'assetto della regolazione italiana presenta notevoli diversificazioni. Riguardo all'energia, cioè elettricità e gas naturale, si ha la competenza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, costituita a partire dal 1995 con la legge quadro sulla regolazione dei servizi di pubblica utilità. Le telecomunicazioni sono a loro volta controllate da un soggetto indipendente di livello nazionale, l'Autorità garante delle comunicazioni, istituita nel 1997. I servizi idrici sono invece soggetti a vigilanza da parte del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, a partire dal 1994, ma la competenza è ripartita tra una molteplicità di soggetti (regolazione del Cipe per le gestioni in regime cosiddetto transitorio, ampio intervento delle Regioni). Il ciclo dei rifiuti è controllato a livello nazionale prevalentemente dall'Osservatorio e dall'Apat.

Per questi ultimi due settori, si registra un'importante caratteristica peculiare rappresentata dall'istituzione di organismi di regolazione di livello locale, detti comunemente Ambiti. In sostanza, si tratta di settori con regolazione a livelli sovrapposti: quadro nazionale, disciplina regionale e regolazione locale a livello di ambito. (L.B)

associa quindi un'operazione di liberalizzazione (apertura alla concorrenza), con quella di privatizzazione (cessione di quote pubbliche a soggetti privati).

Rispetto a quanto recentemente emerso sarebbe stato viceversa più opportuno prevedere un breve periodo transitorio (più breve di quello implicitamente contemplato nella proposta di legge regionale toscana e coincidente con i primi affidamenti), al termine del quale l'affidamento avrebbe dovuto essere, in linea di principio, riattribuito con gara, immaginando, ad ogni modo, possibili estensioni del termine, al fine di incentivare:

- la crescita industriale e del bacino di utenza;
- il superamento della forma in economia e della frammentazione delle gestioni
- e l'inserimento graduale di azionisti privati la privatizzazione effettiva e la quotazione in borsa.

La sommabilità delle diverse scadenze avrebbe potuto essere legata anche alla verifica da parte di un organismo di regola-

zione del soddisfacimento dei requisiti di efficienza interna, qualità della prestazione in relazione alla dinamica tariffaria.

La tutela dell'utenza

In linea generale è possibile affermare che quanto più un'attività di fornitura e prestazione servizi pubblici è esternalizzata tanto più sono numerosi i potenziali vantaggi di efficienza acquisibili. Tuttavia, quanto più tale attività è esternalizzata tanto più complessa ed articolata è la funzione di controllo sulle tariffe, sulla qualità e sul soddisfacimento dei diritti dell'utenza che deve essere esercitate da una struttura pubblica all'uopo preposta. Gli organismi di regolamentazione sostituiscono, nella nuova visione dell'organizzazione industriale dei Spl, la proprietà pubblica nel perseguimento e nella salvaguardia degli obiettivi di natura sociale degli stessi.

Con riferimento alla regolamentazione dei Spl (servizio idrico, Rsu, Tpl), occorre distinguere le funzioni di:

- definizione dell'organizzazione industriale, dirette a favorire la definizione di un

disegno istituzionale e una configurazione industriale e finanziaria in cui le aziende dovrebbero operare al meglio;

- controllo della conformità degli investimenti effettuati dal gestore rispetto a quelli previsti nei documenti di programmazione (Piani industriali, d'Ambito, etc.) del livello del servizio e degli standard di qualità verifica della dinamica tariffaria;
- definizione degli indicatori di performance da sottoporre a *benchmarking* e
- tutela dell'utenza.

- La prima funzione deve essere effettuata a livello di politica regionale, tramite un'agenzia all'uopo predisposta,
- la seconda dalle Autorità di ambito,
- la terza e la quarta da un organismo che svolga funzione di osservatorio – una quasi-Autorità indipendente, su tutti i Spl a rilevanza industriale. I requisiti che la struttura di quest'ultimo organismo deve comunque preservare riguardano la "terzietà" rispetto alle imprese e agli enti locali, in particolar modo laddove questi risultino essere ancora proprietari.

L'attività di controllo, comparazione e confronto dovrebbe richiedere infine:

- l'implementazione di un adeguato sistema informativo e delle procedure per la rilevazione dei dati che devono essere forniti periodicamente dai gestori;
- la definizione di livelli specifici, generali e tecnici, del rispetto degli obiettivi quali-quantitativi del servizio e del prodotto ai fini della tutela dei clienti/utenti, vincolati nei confronti di un unico soggetto gestore;
- il monitoraggio del grado di soddisfazione dei consumatori e l'esame dei reclami degli utenti non soddisfatti.

Organismi di regolazione di questo tipo non dovrebbero disporre di poteri sanzionatori, che spettano all'Autorità di ambito, ma di proposta e suggerimento di intervento correttivo.

In particolare, l'Osservatorio, dopo le verifiche, dovrebbe, in caso di "inadempienza", suggerire all'Autorità di ambito di procedere alla ridefinizione del contratto di servizio con la società di gestione, fino alla revoca dell'affidamento.

La separazione nella gestione della proprietà, delle reti e del servizio*

di Monica Passarelli

Le disposizioni contenute nell'articolo 35 della Legge Finanziaria 2002 prevedono la separazione della "filiera" di un servizio pubblico in tre funzioni verticali:

A) proprietà di reti, impianti e dotazioni patrimoniali, quindi una funzione di mera gestione immobiliare;

B) gestione della rete, quindi un'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria e di rinnovo degli impianti;

C) erogazione del servizio, quindi la gestione del rapporto con l'utenza e la verifica della fruizione del servizio.

Quando l'organizzazione industriale del servizio ammette una configurazione del tipo (A+B+C) siamo in presenza di un servizio verticalmente integrato. Quando le tre funzioni sono separate e svolte da tre imprese distinte – (A) → (B) → (C) – il servizio è verticalmente dis-integrato. Vi possono poi essere diverse combinazioni tra cui il caso (A) → (B+C), che prevede la separazione della funzione di proprietà immobiliare dalla cosiddetta "gestione del servizio" – gestione della rete più erogazione e commercializzazione, e il caso (A+B) C che prevede la separazione solo della erogazione del servizio. Questi processi di separazione,

spesso associati alla *deregulation*, sono concepiti per rendere, secondo i casi, più efficiente il processo di aziendalizzazione e privatizzazione.

La separazione tra (A), (B) e (C) o [(A+B) e (C)] si raccomanda per quei servizi in cui esiste un problema di rete di trasporto e conseguentemente di interconnessione come per il gas e l'energia elettrica. In questi settori la separazione risulta conveniente soprattutto per promuovere la concorrenza nel mercato per quei segmenti in cui questa è tecnologicamente possibile come appunto la produzione di energia e la vendita del gas. La separazione delle rete di trasporto dalla generazione ed erogazione si raccomanda poi anche per motivi di tutela della concorrenza perché l'impresa proprietaria delle rete, se in grado di competere nel segmento libero, tende ad acquisire una posizione dominante e a condurre politiche di *rising rival costs* dei produttori o erogatori concorrenti.

Anche nei trasporti locali la separazione tra (A+B) e (C) è talvolta conveniente per la gestione di alcune linee (extra-urbane e urbane) in cui l'azienda proprietaria di sedi per uffici, di magazzini, officine, depositi, reti

Caratteristiche concorrenziali delle filiere tecnologiche di alcuni servizi pubblici

| Settore | Fasi principali della filiera | Presenza nella filiera di una tecnologia a "rete" | Fasi della filiera caratterizzate da monopolio naturale | Fasi della filiera potenzialmente competitive | Possibilità di introdurre la concorrenza nel settore ⁽¹⁾ |
|--------------------|-------------------------------|---|---|---|---|
| Elettricità | Generazione/importazione | | | ✓ | Elevata |
| | Trasmissione e dispacciamento | ✓ | ✓ | | |
| | Distribuzione | ✓ | ✓ | | |
| | Vendita | | | ✓ | |
| Gas | Produzione/importazione | | | ✓ | Elevata |
| | Stoccaggio | | | ✓ | |
| | Trasporto | ✓ | ✓ | | |
| | Distribuzione | ✓ | ✓ | | |
| | Vendita | | | ✓ | |
| Acqua | Approvvigionamento | | | ✓ ⁽²⁾ | Elevata |
| | Trattamento | | | ✓ | |
| | Distribuzione | ✓ ⁽³⁾ | ✓ | | |
| | Fognature | ✓ | ✓ | | |
| | Depurazione | | ✓ | ✓ | |
| | Vendita | | | ✓ | |
| Rifiuti | Spazzamento | | ✓ | | Media |
| | Raccolta | | ✓ | | |
| | Trasporto | | ✓ | | |
| | Smaltimento | | | ✓ ⁽⁴⁾ | |
| Trasporti | Autostazioni e automezzi | ✓ | ✓ | | Media |
| | Servizio | | ✓ | ✓ ⁽⁵⁾ | |

(1) Secondo il peso sul costo totale del servizio delle fasi della filiera caratterizzate da monopolio e delle fasi potenzialmente competitive, e considerando queste ultime in senso crescente dalla concorrenza per il mercato alla concorrenza nel mercato

(2) Con una regolazione sostenibile dei prelievi per bacino idrografico

(3) Solo se estesamente interconnessa

(4) Con una regolazione nel contesto della pianificazione ambientale

(5) Più concorrenti sulle stesse linee autorizzati attraverso una licenza

* Note estratte dall'articolo *Una semplice guida per districarsi nella "giungla delle separazioni" della riforma dei servizi pubblici locali*, a cura di Alessandro Petretto, Paolo Peruzzi, Monica Passarelli, Firenze, 2001.

di metropolitane e tram conferisce gli automezzi ad aziende che concorrono per la sola gestione dell'utenza, impiegando personale proprio (autisti e amministrativi). Nel caso del servizio idrico la separazione della conduzione delle reti e degli impianti dalla gestione del servizio non può trovare ancora concreta applicazione. Pur rimarcando, infatti, l'importanza del principio della separazione della gestione delle reti dall'erogazione del servizio, è necessario rilevare che in Italia l'attuale assetto dei servizi idrici è ancora in una fase primitiva della riorganizzazione, mancando un requisito fondamentale per l'applicazione della separazione: l'interconnessione delle reti su una scala sufficientemente ampia. Occorre quindi procedere innanzitutto verso l'attuazione dei gestori di Ambito, avviare con gli investimenti le interconnessioni e, forse, solo a quel momento potremo beneficiare di questo principio e introdurre la concorrenza nell'erogazione del servizio. Fino ad

allora ci dovremo accontentare della concorrenza per il mercato nella forma delle gare che assegnano il diritto a gestire in monopolio il servizio per un certo numero di anni.

Nel caso dei rifiuti è difficile individuare una componente a rete con le stesse caratteristiche degli altri servizi. È tuttavia possibile immaginare una gestione separata di raccolta e spazzamento (la funzione C) da quello dello smaltimento (la funzione A+B). Questa separazione consentirebbe di ricorrere alla concorrenza per il mercato, anche nella forma dell'appalto di servizi, per la raccolta e lo spazzamento. Per la fase dello smaltimento, con riferimento sia all'ampliamento degli impianti esistenti che alla costruzione di nuovi impianti, è possibile immaginare addirittura un processo di liberalizzazione. Liberalizzazione che trova tuttavia una regolamentazione relativamente agli aspetti ambientali, che sono strettamente connessi alle modalità di smaltimento dei rifiuti.

La dimensione economica dei servizi pubblici locali in Toscana

di Leonardo Cioccolani

La Cispel Toscana è arrivata nel 2002 a 180 associati. Di questi quasi la metà sono società di capitali (vedi tabella 1) e per il resto sono distribuiti in maniera decrescente tra Comuni (53), aziende speciali (13), aziende consortili (7), aziende di edilizia residenziale pubblica (10), associazioni e fondazioni (8).

Tabella 1
Associati Cispel Toscana - anno 2002

| Totale Associati | 180 |
|-------------------------------|-----|
| Società di capitali | 89 |
| Aziende speciali | 13 |
| Aziende consortili | 7 |
| Aziende edilizia residenziale | 10 |
| Comuni | 53 |
| Associazioni e fondazioni | 8 |

I settori di attività degli associati, come risulta dalla tabella 2, sono: servizio idrico, cultura, edilizia residenziale pubblica, farmacie, gas, energia, gestione rifiuti, trasporto pubblico locale. Le gestioni più numerose si concentrano nelle farmacie, nella gestione dei rifiuti e nel servizio idrico.

Se si misura l'importanza dei settori in termini di popolazione servita (tabella 3), sono proprio le gestioni dei rifiuti a servire il maggior numero di abitanti (77% della popolazione toscana, 2 milioni e 371 abitanti), con una leggera prevalenza sui trasporti urbani

Tabella 2
Associati Cispel Toscana: settori di attività - anno 2002

| Totale Gestioni | 196 |
|--------------------------------|-----|
| Servizio idrico | 19 |
| Cultura | 13 |
| Edilizia residenziale pubblica | 10 |
| Farmacie | 69 |
| Gas / Energia | 13 |
| Gestione rifiuti | 29 |
| Trasporti | 17 |
| Altri servizi | 26 |

Servizio idrico: acquedotto (adduz./distribuz.), fognatura, depurazione
Servizio gestione rifiuti: raccolta, spazzamento, smaltimento

(75%, 2 milioni e 750 mila abitanti), mentre importanti risultano anche i numeri del settore idrico (2 milioni e 310 mila abitanti, 65%) e del settore gas (1 milione e 928 mila abitanti, 54% della popolazione toscana).

A conferma dell'importanza delle aziende Cispel nell'economia e nella società toscana, si mettono in evidenza l'andamento e i valori raggiunti dagli addetti, dal fatturato e dagli investimenti (vedi tabelle 4, 5 e 6). Il totale degli addetti, che dal 1992 al 1995 aveva registrato un andamento decrescente, ha manifestato dal 1996 un trend in aumento, con 8.901 addetti occupati nel 2000 nelle 70 aziende incluse nella rilevazione annuale. Il fatturato cresce tra il 1997 e il 2000 e, sempre sulle 70 aziende rilevate, fa registrare un valore pari a 969 milioni di euro nell'ultimo anno. Si sottolinea che l'effetto

inflazione è stato eliminato tramite opportuni deflatori e l'analisi è svolta in euro costanti.

Dalla lettura della tabella 6 si evidenzia che, nei soli settori a rilevanza industriale (idrico, gas, rifiuti e trasporti), le aziende Cispel Toscana hanno investito nel 2000 per quasi 180 milioni di euro, con un programma per gli anni successivi che prevede ancora nel 2003 investimenti per 228 milioni di euro. Interessante il confronto tra le aziende Cispel Toscana e i dati della Centrale dei bi-

Tabella 3
Associati Cispel Toscana
Popolazione servita per settore - anno 2000

| Settori e servizi | Abitanti serviti | % su pop. Toscana |
|-------------------------|------------------|-------------------|
| Servizio idrico | 2.309.880 | 65,1% |
| Acquedotti | 2.175.426 | 61,3% |
| Fognatura | 1.461.613 | 41,2% |
| Depurazione | 1.056.796 | 29,8% |
| Gas | 1.928.598 | 54,4% |
| Gestione rifiuti | 2.731.194 | 77,0% |
| Raccolta | 2.536.204 | 71,5% |
| Smaltimento | 2.213.896 | 62,4% |
| Spazzamento | 1.931.078 | 54,4% |
| Trasporti urbani | 2.650.132 | 74,7% |

Popolazione Toscana al 31/12/2000 3.547.604

Tabella 4
Quadro generale delle aziende associate alla Cispel Toscana
Euro costanti - Aziende incluse: 70

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Totale addetti (n.) | 9.091 | 8.889 | 8.690 | 8.424 | 8.455 | 8.486 | 8.663 | 8.681 | 8.901 |
| Fatturato | 957 | 978 | 946 | 910 | 941 | 906 | 909 | 898 | 969 |
| Investimenti (su 47 az.) | 89 | 91 | 50 | 67 | 91 | 82 | 72 | 85 | 123 |
| Totale costi di gestione | 997 | 1.007 | 956 | 913 | 943 | 896 | 850 | 888 | 958 |
| Costi operativi | 716 | 719 | 672 | 674 | 700 | 730 | 724 | 721 | 826 |
| Spese di personale | 259 | 252 | 248 | 232 | 234 | 229 | 228 | 235 | 244 |
| Ricavi da attività tipica | 548 | 561 | 557 | 582 | 598 | 638 | 647 | 636 | 721 |

Valori economici in milioni di euro

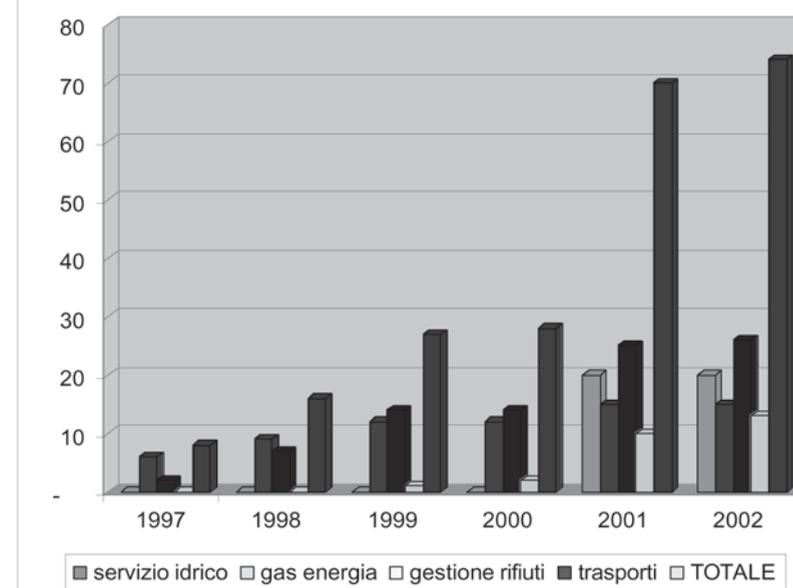
Tabella 5
Quadro generale delle aziende associate alla Cispel Toscana
Numeri indice 1992 = 100

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Totale addetti (n.) | 100,0 | 97,8 | 95,6 | 92,7 | 93,0 | 93,3 | 95,3 | 95,5 | 97,9 |
| Fatturato | 100,0 | 102,2 | 98,9 | 95,0 | 98,3 | 94,6 | 94,9 | 93,8 | 101,3 |
| Investimenti (su 47 az.) | 100,0 | 102,3 | 55,9 | 74,8 | 102,0 | 92,2 | 80,8 | 94,9 | 138,4 |
| Totale costi di gestione | 100,0 | 101,0 | 95,9 | 91,5 | 94,6 | 89,9 | 85,3 | 89,1 | 96,1 |
| Costi operativi | 100,0 | 100,5 | 93,9 | 94,2 | 97,8 | 102,0 | 101,1 | 100,8 | 115,4 |
| Spese di personale | 100,0 | 97,2 | 95,6 | 89,6 | 90,2 | 88,1 | 88,0 | 90,5 | 94,0 |
| Ricavi da attività tipica | 100,0 | 102,5 | 101,6 | 106,2 | 109,2 | 116,5 | 118,1 | 116,1 | 131,6 |

Tabella 6
Aziende Cispel Toscana - settori industriali
gli investimenti effettuati e programmati
(milioni di euro, 70 gestioni)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| TOTALE | 179,8 | 318,5 | 273,4 | 227,7 |
| <i>idrico</i> | 56,5 | 116,8 | 70,3 | 66,2 |
| <i>gas</i> | 41,6 | 111,2 | 71,0 | 58,5 |
| <i>rifiuti</i> | 57,3 | 56,8 | 89,7 | 67,8 |
| <i>trasporti</i> | 24,3 | 33,7 | 42,3 | 35,2 |

Andamento delle Spa 1997-2002



lanci: i valori degli indicatori di sviluppo fatti registrare dalle aziende Cispel Toscana manifestano un tendenza che si mantiene in costante aumento e raggiunge livelli sempre superiori al termine del periodo esaminato (vedi tabella 7 e relativi grafici). L'analisi dell'andamento delle società per azioni (vedi grafico) nei settori a rilevanza

industriale delle aziende associate a Cispel Toscana negli ultimi cinque anni mostra un aspetto inequivocabile: tutti i settori hanno visto aumentare notevolmente al loro interno la presenza di questo tipo di società, tanto che, se nel 1997 le spa associate Cispel Toscana nei settori a rilevanza industriale erano soltanto 8, attualmente sono ben 74.

Risorse e servizi idrici tra politiche solidali e organizzazione industriale

di Renata Caselli

Da qualche tempo la gestione dell'acqua e dei servizi connessi è quotidianamente al centro dell'attenzione pubblica. Troppo a lungo di questi temi si sono occupati solo gli esperti di ambiente e qualche studioso di economia pubblica. Oggi gli argomenti in discussione sono tanti e tutti di grande rilievo, ma spesso vengono posti nel dibattito in maniera confusa, rischiando di dare spazio a visioni semplicistiche del tema e quindi a interventi inefficaci. Potrebbe essere utile richiamare alcuni punti chiave.

1. I problemi connessi all'uso della risorsa idrica nascono dalla scarsa o diseguale disponibilità o opportunità di accesso che si rileva a livello mondiale. L'acqua è una risorsa di cui ogni uomo e ogni comunità, indipendentemente dal suo grado di sviluppo, deve poter disporre. Questo pone una questione che gli organismi internazionali in primo luogo, ma anche i governi locali e gli operatori del settore (le imprese di costruzione di infrastrutture idriche e quelle di gestione) devono affrontare in un quadro istituzionale adeguato. Occorre razionalizzare l'uso delle risorse laddove esse sono oggi adeguatamente distribuite e trovare forme di cooperazione per garantire l'afflusso della risorsa laddove essa è insufficiente.
2. Quest'operazione richiede che si crei a livello locale, nazionale e internazionale una rete istituzionale in grado elaborare le linee guida affinché ogni area del mondo possa contribuire, anche con piccoli interventi, a migliorare la gestione globale dell'acqua.
3. Sul piano della gestione ambientale della risorsa, nella gran parte dei paesi sviluppati e anche in Italia, molti passi avanti sono stati fatti attraverso la creazione di istituzioni dedicate alla protezione delle risorse naturali che, anche sul piano degli equilibri idrici, sono intervenute introducendo principi di buona gestione ambientale (la gestione per bacini idrografici, il controllo dell'inquinamento, la promozione di tecniche pulite, ecc..) e di diffusione della conoscenza per rendere più consapevoli gli individui delle proprie responsabilità sull'ambiente. Un impegno di questo tipo è, ad esempio, presente nella normativa italiana che riconosce all'acqua carattere oggettivamente (e non funzionalmente) pubblico ed introduce il principio di salvaguardia della risorsa nell'interesse delle generazioni presenti e future.
4. Anche sul piano della gestione dei servizi idrici si sono fatti dei sostanziali progressi; e questo è certamente un aspetto essenziale per almeno due motivi. Il

primo è che un più corretto uso della risorsa idrica richiede che l'organizzazione dei servizi di distribuzione di fognatura e di depurazione sia tale da rispettare i vincoli ambientali riducendo gli sprechi di risorse naturali e finanziarie, attraverso l'ammodernamento del settore, l'innovazione tecnologica, una gestione industriale efficiente. Il secondo motivo è che una rete idrica efficiente è fattore di sviluppo e di competitività per il sistema sociale ed economico locale.

È supportata da studi ed esperienze empiriche l'opinione che la chiave di volta per realizzare miglioramenti sensibili in termini di efficienza, di qualità e di efficacia sia la possibilità di introdurre elementi di competitività nei mercati dei servizi. E in questa direzione si è mossa la normativa più recente che ha introdotto la separazione tra governo (programmazione, regolazione, controllo) e gestione (organizzazione del ciclo tecnologico ed erogazione) dei servizi. Tanto si è creduto alla validità di questa formula che si è stabilito, con ampi consensi: 1. che la gestione dei servizi idrici (e degli altri servizi a rilevanza industriale) debba essere attuata, salvo qualche eccezione, attraverso società di capitali, 2. che la scelta del soggetto cui affidare i servizi debba avvenire tramite gara, 3. che "a regime" le società di gestione debbano essere partecipate da un partner privato per una quota di almeno il 40%.

Quest'ultimo aspetto, cioè l'ingresso dei privati nel mercato dei servizi strategici, è quello più controverso. Da una parte, c'è chi esulta per la tanto attesa eliminazione delle barriere all'entrata per le imprese nazionali e internazionali (attesa che ad oggi

rimane un auspicio), dall'altra vi è chi teme effetti nefasti. Tra questi, le società di proprietà pubblica che temono l'assalto dei capitali stranieri, forti nel settore; ma anche una vasta area di soggetti e istituzioni che temono invece la sostituzione del monopolio pubblico con quello meno controllabile privato.

Quali risposte può dare il governo regionale o locale a questo vasto insieme di tematiche? Sulle questioni più generali che riguardano la scala planetaria, si devono orientare strategie, programmi e azioni sulla base dei principi su cui si fonda lo stesso governo. In un'ottica di solidarietà, si tratta di decidere interventi di cooperazione internazionale per favorire l'accesso alla risorsa idrica da parte delle popolazioni che ne soffrono la mancanza.

Sul piano locale, occorre distinguere quelle che sono le politiche di salvaguardia e protezione della risorsa idrica da quelle che attengono invece al riordino della gestione dei servizi idrici. Per quanto fortemente interrelati, i principi e gli strumenti che presiedono alla gestione ambientale differiscono sostanzialmente da quelli afferenti alle politiche dei servizi.

Abbiamo, da una parte, che la risorsa idrica è pubblica e perciò il suo uso va governato. E va governato dall'autorità pubblica. D'altra parte, l'erogazione del servizio va affidata ad una società di capitali che opera secondo principi di organizzazione industriale; e questo perché si vogliono adottare tecnologie efficienti che consentano di ridurre più possibile i costi sociali dei servizi erogati secondo standard prestabiliti. Ora, poiché la società privata cerca, sì, l'efficienza per ridurre i suoi costi, ma potrebbe essere meno interessata ai livelli di qualità o

al grado di soddisfazione degli utenti, è stata istituita un'autorità locale (Aato) che regola e controlla l'effettiva attuazione dei piani di interventi che il gestore si è impegnato di portare a termine. Questo significa che c'è anche chi controlla che il gestore sia un buon gestore.

Ma allora, se l'autorità pubblica governa la risorsa idrica sul piano degli equilibri e della qualità ambientali e un'autorità locale governa la gestione dei servizi idrici integrati da parte delle società di capitale che

hanno ottenuto gli affidamenti, appare ingiustificata la diffidenza nei fatti emersa rispetto ad una reale apertura del mercato dei servizi. Garantire la permanenza incondizionata nel mercato alle imprese pubbliche può determinare un effetto positivo in termini di valorizzazione del capitale "sociale" da esse costruito negli anni, ma costituisce un passo indietro rispetto al sistema di regolazione dei servizi originato dalla legge Galli. Certamente, di competitività non avrebbe più senso parlare.

Liberalizzazioni, privatizzazioni e strategie industriali nelle imprese dei servizi pubblici locali

Le strategie delle aziende di servizio pubblico locale: l'orizzonte della liberalizzazione e la sfida della competitività

di Andrea Sbandati

Il miglioramento dei risultati delle *utilities* negli ultimi anni

Negli ultimi cinque anni tutte le analisi strutturali sulle aziende di servizio pubblico locale indicano un continuo, tendenziale miglioramento dei fondamentali: aumento delle quote di mercato, miglioramento dei risultati di bilancio, miglioramento degli indicatori finanziari, riduzione del peso del costo del lavoro, aumento della redditività. La tendenza riguarda le aziende di tutti i settori e vi sono tre aspetti che possono aver contribuito a tale fenomeno:

1. la pressione sul lato dei ricavi (vincoli dei bilanci dei comuni, politiche tariffarie);
2. l'effetto annuncio dei processi di liberalizzazione (veri o annunciati);
3. i processi di privatizzazione (maggiore cultura di impresa, politiche di valorizzazione in vista della vendita).

La pressione sul lato dei ricavi

Negli ultimi anni vi è stata una convergente azione di pressione sulla struttura dei ricavi delle imprese di servizio pubblico a rilevanza industriale. Nei settori finanziati dagli enti pubblici (gestione dei rifiuti urbani, trasporto pubblico locale) i crescenti vincoli di bilancio delle amministrazioni comunali hanno ridotto la capacità di spesa di questi ultimi, con conseguente tendenziale "conge-

lamento" dei volumi di risorse impegnati per sostenere la spesa in questi servizi. Ha operato di fatto una sorta di "price cap" politico, grazie al quale le aziende hanno spesso dovuto sostenere riduzioni di costo pari al tasso di inflazione, finanziando in alcuni casi anche investimenti aggiuntivi. Tale operazione, strutturalmente legata ai problemi di stabilità finanziaria della pubblica amministrazione, è stata ritenuta "sostenibile" in ragione delle presunte sacche di inefficienza accumulata da queste *utilities* negli anni precedenti. Nei mercati "regolati" con sistemi tariffari (acqua, gas, elettricità) si è verificata invece una costante azione di contenimento tariffario da parte delle autorità di regolamentazione competenti: l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, il Cipe. Nel settore energetico tale azione ha eroso gradualmente i margini delle imprese, mentre nel servizio idrico la politica tariffaria Cipe non ha mai consentito il formarsi di condizioni di redditività, se non in casi molto limitati. Si tratta probabilmente del fattore più importante che ha indotto il *management* delle imprese a una riorganizzazione aziendale forte.

I processi di liberalizzazione

L'avvio di processi di liberalizzazione concreti (gas, energia elettrica) o solo annunciati (servizio idrico, gestione dei rifiuti ur-

bani, trasporto pubblico locale) ha mutato il contesto di competitività, in cui operano aziende abituate storicamente ad operare in condizioni di monopolio locale, e ciò ha favorito il processo di riorganizzazione aziendale orientato alla riduzione dei costi e al miglioramento della redditività. “L’effetto annuncio” dei processi di apertura dei mercati ha indotto molti a definire strategie difensive e offensive basate sui classici pilastri della logica di impresa: aumentare il proprio mercato e ridurre i propri costi. Probabilmente i reali fenomeni di liberalizzazione hanno agito, per adesso abbastanza poco.

I processi di privatizzazione

L’ingresso nel capitale sociale delle imprese pubbliche locali di soggetti privati in quota rilevante è ancora un fenomeno ridotto e che sta prendendo forma solo negli ultimissimi anni. Nel caso di aziende privatizzate (ricorrendo sia alla scelta di uno o più partner privati o alla quotazione in Borsa), il miglioramento delle performance di imprese può essere in molti casi ricondotto anche alla pressione dei nuovi soci sul *management*. Da un’analisi di dettaglio di questo fenomeno scopriremmo probabilmente che le aziende quotate in Borsa presentano risultati migliori rispetto alle aziende con partner privati: la pressione sui “risultati” dell’impresa, esercitata dagli operatori che gestiscono pacchetti azionari forse è più netta di quella esercitata da imprese che entrano nel capitale di una *utility*, ma che possono rapidamente “sposare” logiche di rendita monopolistica, spostando la propria attenzione su “risultati” derivante da transazioni infragruppo (fornitura di servizi, *management fee*, etc).

Le strategie di miglioramento della competitività

Le politiche di riorganizzazione hanno consentito di rispondere alle pressioni esterne e a migliorare le performance delle imprese stesse; le strategie su cui hanno agito i manager delle aziende pubbliche sono di tre tipi:

1. le strategie di riduzione dei costi;
2. le strategie di sviluppo;
3. le strategie di innovazione e diversificazione.

Le strategie di riduzione dei costi

I recuperi di efficienza effettuati in molte imprese sono stati prevalentemente di tipo “tradizionale”. Si è operato infatti sull’ottimizzazione del fattore lavoro, utilizzando le tradizionali ricette: blocco delle assunzioni e del *turn over*, utilizzo dei nuovi contratti di lavoro, sviluppo delle esternalizzazioni. Risultato: una tendenziale riduzione del numero degli occupati in quasi tutti i settori o una sua stabilizzazione protratta nel tempo e sicuramente una tendenziale riduzione dell’incidenza del costo del lavoro sull’insieme dei costi. L’operazione, seppure non indolore, è stata possibile grazie ad una diffusa consistenza di esuberi di personale, tipica di molte imprese pubbliche, anche se non di tutte. Molte aziende pubbliche locali infatti, specie quelle di più recente costituzione e caratterizzate da una dimensione di addetti equilibrata, hanno dovuto quindi “faticare” di più.

Meno evidenti sono i risultati delle strategie di ottimizzazione dei costi in altri comparti. I processi di innovazione nelle tecniche di acquisto sono infatti spesso episo-

dici e in molti casi la riduzione di personale ha colpito i comparti operativi (con l’aumento dell’*outsourcing*), piuttosto che le strutture di supporto alla produzione (amministrazione, personale, commerciale): in questi settori i pur ampi spazi di riorganizzazione connessi con l’introduzione delle nuove tecnologie sono stati utilizzati solo parzialmente.

In generale è ancora molto scarso il ricorso ad operazioni straordinarie per perseguire obiettivi di riduzione di costo. Fusioni e concentrazioni destinate anche ad obiettivi di razionalizzazione gestionale sono limitate anche se importanti (Hera, Linea Group). I processi di concentrazione nel settore idrico in Toscana sono più il frutto di obblighi normativi che non scelte positive del *management* di quelle imprese. Il percorso seguito in altri comparti dei

servizi (banche, assicurazioni) non è stato imitato dalle aziende di servizio pubblico locale, frenate probabilmente dalle caratteristiche locali dei propri azionisti di riferimento. Alleanze e collaborazioni sono utilizzate prevalentemente per le strategie offensive, per lo sviluppo, non per ridurre i costi. Nel caso del gas il problema della “dimensione” ha acquistato significato per spuntare costi competitivi nell’acquisto di gas nel mercato liberalizzato, meno per ridurre i costi in fase di distribuzione. Possiamo dire che esistono ancora margini di riduzione di costo che sono però riconducibili alla attivazione di strategie sovra locali di integrazioni, strategie spesso difficili: in alcuni casi è stato un “successo” la “fusione” fra aziende della stessa città (Venezia), mentre appare difficile unire aziende della stessa area geografica.

Privatizzazioni: un crescente ventaglio di opportunità fra pubblico e privato

Il Regio Decreto del 1925 ipotizzava due forme di organizzazione dei servizi pubblici locali: l’assunzione diretta e la concessione. Evidentemente le opportunità di privatizzazione non erano tenute in grande conto. Passiamo alla storia recente: la legge n.142 del 1990 (poi trasformata e riordinata con il Testo unico 267/2000), individua più analiticamente le forme di gestione, introducendo per la prima volta le aziende speciali e le società miste.

Su questa si è inserito il Dpr 16 settembre 1996 n. 533 che ha permesso una partecipazione del privato, anche di maggioranza, pur indicando modalità di selezione mediante gara abbastanza rigide. In sostanza, l’ente locale ha tre possibili soluzioni in riferimento al tema delle privatizzazioni: 1) scelta del socio privato mediante gara, che in larga parte si è tradotta, trattandosi di cessione di quote di minoranza (quindi non rientranti nel Dpr citato), nella individuazione di procedure differenziate nei singoli casi; 2) affidamento del servizio mediante gara; 3) cessione di quote di gestori esistenti, alla quale sono state applicate, nei casi di maggior rilievo (ad esempio, Acea spa) le previsioni della legge n.474 del 1994. L’articolo 35 della legge n. 448 del 2001 ha poi generato ulteriori opportunità di privatizzazione, tra le quali: il trasferimento degli asset ad una società per azioni, la trasformazione di aziende speciali o consortili in società per azioni, lo scorporo con conferimento a società per azioni e, infine, il prolungamento della durata dell’affidamento conseguentemente alla cessione di quote societarie. Insomma, tutto sembra destinato a preparare condizioni adeguate per promuovere la cessione di quote da parte degli enti locali. (L.B.)

Le strategie di sviluppo

Anche nel campo delle strategie di “attacco” è prevalsa per adesso una impostazione tradizionale. Si sono aggrediti i mercati contigui più facili come l'assorbimento delle gestioni in economia limitrofe oppure l'allargamento del pacchetto di servizi erogati per i comuni storicamente clienti. Operazioni perseguibili con uno scarso potenziamento delle strutture e delle stesse tecniche commerciali. Le gestioni di “Ambito”, laddove sono state perseguite, hanno consentito agli operatori locali di estendere la propria influenza in un'area più grande.

L'altro fenomeno che ha caratterizzato questi anni è stata la diversificazione che molte aziende di servizi a “rete” hanno intrapreso per lo sviluppo di attività innovative, prevalentemente nel campo delle Tlc e dell'Itc. Asset fisici disponibili da un lato (reti, ponti radio, call center) e rapporti consolidati con i propri clienti (alcuni comunque vincolati) hanno reso possibile la definizione di strategie di diversificazione tese ad estendere la gamma di servizi da proporre agli utenti; telefonia fissa e mobile, internet, trasmissione dati. I risultati di tale processo, che ha riguardato prevalentemente le aziende più grandi, sono ancora incerti e probabilmente andranno valutati nel medio periodo.

Più successo hanno avuto alcune iniziative di diversificazione in settori più tradizionali e liberalizzati come la produzione elettrica: le grandi imprese locali hanno definito strategie di successo per l'acquisto delle Genco e per la realizzazione di impianti di produzione *greenfield*.

Quasi del tutto assenti sono in Italia i casi di strategie di diversificazione della vendita di beni e servizi ai propri clienti, diversi da quelli storici: solo alcune grandi aziende hanno

avviato sistematicamente la vendita ai propri clienti di servizi post contatore (gestione caldaie, assistenza domestica). Quasi inesistente è lo sviluppo di politiche di alleanza delle imprese di servizi nella vendita “retail” di beni di consumo connessi ai servizi tipici (elettrodomestici, assicurazioni, assistenza domestica), come avviene per esempio in Gran Bretagna.

Gli ultimi anni hanno registrato anche un marcato attivismo di molte aziende pubbliche locali nei mercati nazionali e internazionali delle gare per la concessione o l'appalto di servizi (gestione dei rifiuti, servizio idrico, distribuzione di gas, trasporto). Lo sviluppo *extra moenia* è stato individuato da alcune imprese come fattore di crescita basato sullo sviluppo del proprio business storico in aree diverse da quelle tradizionali. In alcuni casi le aziende locali hanno costituito società specifiche per “partecipare alle gare fuori ambito”: vanno in questo senso le esperienze di Ares, Helios, Four Italy, per certi aspetti la recente costituzione di Vitalia. I mercati di sbocco più rilevanti sono il sud Italia e l'est Europeo. Si tratta di esperienze importanti, che puntano a sviluppare fatturato e ad incrementare il valore delle imprese tramite l'acquisizione di lavori fuori ambito.

Gli assetti societari

Le strategie di risposta alle modifiche dei sistemi di regolazione e alle politiche di liberalizzazione e privatizzazione hanno comportato effetti sulla struttura societaria delle imprese. Il fenomeno della riorganizzazione societaria ha caratterizzato in modo “forte” questi anni, impegnando le aziende in

operazioni straordinarie non sempre funzionali a strategie di riduzione di costo o di crescita. Le tendenze sugli assetti societari più diffuse sono state:

1. la trasformazione in spa e la privatizzazione;
2. lo scorporo obbligatori per legge (gas);
3. lo scorporo della proprietà dei beni;
4. fusioni e concentrazioni;
5. le costituzione di società finalizzate allo sviluppo;
6. la formazione delle strutture di gruppo.

La trasformazione in spa e la privatizzazione

I processi di trasformazione in spa delle aziende speciali sono di fatto conclusi in Toscana e a buon punto in Italia. La privatizzazione “formale” delle aziende locali ha caratterizzato questi anni. Meno diffusi sono i processi di privatizzazione sostanziale, tramite la cessione di quote rilevanti o addirittura di maggioranza delle aziende stesse. Mentre le trasformazioni in spa hanno costituito il presupposto minimo per la definizione di una struttura dell'offerta di servizi pubblici evoluta e quindi non sono riferibili a strategie di posizionamento particolari, alcuni processi di privatizzazione possono essere riconducibili a strategie di sviluppo ed integrazione: difficile pensare che le recenti gare per la scelta del partner privato da parte dei gestori idrici toscani, vinte da uno stesso consorzio di imprese, non comporti la definizione di una strategia di sviluppo e alleanza.

Gli scorpori obbligatori per legge

Molte imprese sono state impegnate in operazioni straordinarie obbligatorie per legge. In particolare tutte le aziende gas hanno

dovuto separare le attività di vendita da quelle di distribuzione. L'obbligo di *unbundling* societario contenuta nel decreto Letta, ha favorito una maggiore trasparenza in questo mercato, ed ha anche consentito la definizione di strategie diverse nei due settori: se nel campo della vendita si sono costituiti gruppi e formate alleanze, nel campo della distribuzione le cose sono rimaste abbastanza ferme.

Alcune aziende hanno deciso di operare operazioni di scorporo dei beni costituendo società di asset, prima e dopo l'approvazione dell'articolo 35 della Finanziaria del 2002. L'accelerazione dei processi di scorporo fra le attività di gestione e la proprietà dei beni ha avuto in Italia un segno sostanzialmente difensivo, rispetto ai processi di liberalizzazione. Si è optato per la creazione di imprese locali proprietarie di infrastrutture e fortemente controllate dal socio pubblico, intravedendo in queste un ruolo di “tutela” del controllo pubblico sui servizi locali, operando una forzatura sulla solidità industriale e patrimoniale delle imprese di servizio.

Fusioni e concentrazioni

Le operazioni societarie che testimoniano di una strategia di crescita vera e volontaria sono poche e i fenomeni di fusioni e acquisizioni sono ancora ridotti nel campo dei servizi pubblici locali.

Si preferisce allearsi e unirsi non per migliorare le proprie performance strutturali, ma per gestire specifiche operazioni di sviluppo. Anche la partecipazione a gare per la scelta del partner vede spesso protagoniste le stesse aziende pubbliche. L'acquisizione di una piccola o grande quota di una altra impresa è una operazione che a

volte pone le basi per strategie di espansione o collaborazione, ma ancora in forma indiretta.

Holding e spin off

In alcune città si sono studiati od effettuati processi di riorganizzazione delle partecipazioni del Comune nelle diverse aziende locali, tramite la formazione di *holding*. Tale ipotesi, spesso indicata programmaticamente come necessaria per definire correttamente le strategie societarie di un Comune o di più Comuni, non ha trovato per adesso grande successo. La maggior parte dei Comuni grandi e medi è presente in una miriade di società diverse fra loro, con scarso coordinamento delle strategie. La *holding* che controlla società di scopo poteva

essere la versione moderna della multiservizi, ma questo modello non è ancora decollato in Italia.

Più diffusi sono invece i processi di “segmentazione” societaria delle imprese, che hanno costituito società di scopo per la gestione di singoli processi produttivi: progettazione, laboratori, impianti, *call center*, *billing*. Si tratta di processi che accanto a motivazioni di tipo industriale (valorizzazione di aree di eccellenza, possibilità di ricorso a contratti di lavoro diversi o a collaborazioni con partner specializzati, definizione di maggiori livelli di responsabilità del management, sviluppo di servizi interni su mercati *no-captive*), talvolta sono riconducibili ad elementi patologici di una cultura di impresa ancora “acerba”.

Le novità della riforma del diritto societario e le aziende pubbliche locali

di Stefano Pozzoli

La riforma del diritto societario segna una svolta nel mondo delle imprese. Per avere un’idea del rilievo del cambiamento basta guardarsi indietro.

La prima riforma “storica” del diritto delle società in Italia è quella del 1882, con l’emanazione di un Codice di commercio ispirato al diritto francese. A questa ha fatto seguito quella contenuta nel Codice civile del 1942. Infine la attuale, avviata con la legge delega del 2001 e con il decreto legislativo uscito ad inizio 2003.

Una riforma ogni 60 anni, dunque. Nella mente del legislatore, pertanto, questo è il diritto delle società che ci accompagnerà fino ad oltre la metà del nostro secolo.

Non si tratta di un intervento marginale, quindi, ma di una legge che cambia i fondamenti, i principi dell’ordinamento.

Ovviamente, ciò non significa che il quadro normativo presentato sia definitivo. Anzi, la portata della norma è tale da rendere necessari una serie di ulteriori interventi normativi. Si pensi, ad esempio, ad una delle maggiori novità: i patrimoni destinati ad uno specifico affare. Per l’articolo 2.447 *bis* la società può stabilire che un patrimonio sia dedicato in via esclusiva ad uno specifico affare. Questo può costituire un’alternativa alla scissione, nel caso di società di servizi pubblici che vogliano tenere sotto un’unica ragione sociale, ma giuridicamente distinti,

la proprietà delle reti ed il servizio.

Ma cosa succede se il singolo affare a cui è dedicato un patrimonio va male? Se a fallire dovesse essere la società allora non ha senso che si istituiscano i patrimoni separati. Se a fallire è il patrimonio e non la società vorrà dire che fallisce un patrimonio e non un’impresa, eventualità oggi non prevista ma che dovrà essere normata in occasione della prossima riforma del diritto fallimentare, a questo punto quanto mai necessaria.

E contabilmente come ci si deve comportare? La norma contenuta nel Codice, che si limita a prevedere una rendicontazione separata, non è sufficiente. Dovrà essere emanato un principio contabile *ad hoc*, ed è necessario che nel diritto fallimentare vi sia un chiaro riferimento ai principi contabili, il che sarà un’ulteriore e importante novità.

I patrimoni separati sono solo un esempio, perché è l’impianto generale della normativa ad essere rivoluzionato. Cambiano le figure societarie. Anzitutto la srl non è più la sorella minore della società per azioni, come era con il Codice del 1942, ma è diventata una figura autonoma, molto diversa dalla spa. In sostanza, se prima era la minore delle società di capitale adesso è diventata una “società di persone a responsabilità limitata”.

E questo non soltanto perché il ruolo del

Bilancio sociale e bilancio ambientale

di Alessandro Degli Innocenti

Bilancio sociale e bilancio ambientale nascono dall'esigenza di predisporre strumenti che possono dare alle aziende la possibilità di integrare il bilancio di esercizio, con indicazioni ulteriori che soddisfino le richieste di informazioni provenienti dai diversi soggetti con cui le aziende intrattengono rapporti.

Il bilancio sociale è un modello di rendicontazione sulle quantità e sulle qualità di relazioni tra l'impresa ed i gruppi di riferimento rappresentativi dell'intera collettività e costituisce la descrizione del profilo etico di un'azienda, rivolto alla propria comunità di riferimento.

Varie possono essere le finalità per cui è realizzato:

- strumento di comunicazione esterna e interna;
- strumento gestionale;
- mezzo per elaborare una strategia sociale;
- mezzo per individuare la propria missione sociale.

Il bilancio ambientale è "un documento informativo nel quale sono descritte le principali relazioni tra l'impresa e l'ambiente, pubblicato volontariamente allo scopo di comunicare direttamente con il pubblico interessato". In esso vengono rappresentati, in termini quantitativi e qualitativi il tipo e l'entità dell'impatto esercitato dall'attività aziendale sull'ambiente naturale, sotto forma sia di consumo e depauperamento di risorse naturali, sia di emissione di sostanze inquinanti.

Il bilancio ambientale è uno strumento di gestione ad uso interno che può avere rilevanza anche esterna (rapporto ambientale e dichiarazione ambientale). Per questo motivo, costituisce anche strumento di supporto di cui le aziende devono dotarsi per lo sviluppo di Sistemi di gestione ambientale, nell'ottica delle norme della serie Uni En Iso 14000 e del Regolamento Emas.

patrimonio sociale come garanzia dei terzi viene a modificarsi profondamente, ma perché la *governance* di questo tipo di azienda diventa assai più prossimo a quello di una snc piuttosto che a quanto previsto per le spa.

Ed è proprio la *governance*, anche per la spa, a cambiare in modo radicale. In sostanza, gli azionisti delle spa, nel redigerne lo statuto, dovranno optare tra tre strade alternative:

- il modello classico: assemblea, consiglio di amministrazione, collegio sindacale (ed eventuale revisore contabile esterno);
- il modello dualistico: assemblea, consiglio di sorveglianza, consiglio di gestione (e revisore contabile esterno);
- il modello monistico: assemblea, consiglio di amministrazione con delegati al comitato per il controllo sulla gestione (e revisore contabile esterno).

Brevemente. Il modello classico è quello, lievemente rivisto, attualmente adottato dalla spa italiane. Il dualistico prevede che l'assemblea elegga una sorta di consiglio di esperti che svolga funzioni di indirizzo e controllo sul cda, con potere di nomina e revoca dei consiglieri di amministrazione e di approvazione del bilancio. In sostanza il consiglio di sorveglianza assume quelle prerogative proprie dell'assemblea che di fatto gli azionisti non sono in grado di svolgere per motivi di competenza, tempo a disposizione, ecc.

Il monistico è proprio dei paesi anglosassoni. La sua logica è che si controlla meglio dal di dentro e condividendo le responsabilità di amministrazione. Chi controlla sono dunque dei consiglieri di amministrazione, anche se devono possedere carat-

teristiche di indipendenza, e quindi non essere legati ai consiglieri *executive*.

Tre modelli di *governance* e con essi tre modi di vedere la vita delle aziende. Su di essi occorrerà iniziare a riflettere per vedere quale sarà il più adatto alla vita delle aziende di servizi pubblici locali.

A conclusione, un consiglio ed una previsione. Il consiglio è di non avere fretta. Meglio aspettare di vedere quali saranno le

conseguenze pratiche di un approccio di *governance* rispetto ad un'altra prima di abbandonare il modello classico.

La previsione è invece questa: il modello dualistico, con un consiglio di sorveglianza composto da dirigenti dell'ente locale oltre che da tecnici *super partes*, ha ottime probabilità di dimostrarsi il modello più adeguato alle caratteristiche delle aziende di servizi pubblici locali.

**L'evoluzione tecnologica
nei servizi pubblici locali: efficienza,
qualità e nuove prospettive**

L'evoluzione tecnologica come strumento per promuovere la concorrenza nell'erogazione dei servizi pubblici

di Carlo Cambini

In questi ultimi anni, molti settori di pubblica utilità, soprattutto a carattere nazionale come le telecomunicazioni e l'energia elettrica, sono stati investiti dal dirompente effetto dell'innovazione tecnologica, che ha profondamente modificato le caratteristiche strutturali dei mercati. Nelle telecomunicazioni il fenomeno è ben evidente: lo sviluppo tecnologico è stato così sostanziale da indurre oggi molti regolatori ad accentuare la competizione anche nell'area urbana, fino a pochi anni fa vera e propria roccaforte degli operatori monopolisti. Nel settore elettrico lo sviluppo della tecnologia – ad esempio, nella fase di generazione di elettricità – ha permesso un'entrata più marcata della concorrenza, limitando almeno in parte il predominio di Enel. In sostanza, quindi, l'innovazione tecnologica ha permesso in questi ultimi anni di aprire mercati che fino a pochi anni fa sembravano solidi monopoli.

L'innovazione tecnologica può avere un grosso impatto anche a livello locale. In Gran Bretagna nel settore idrico, ad esempio, al fine di accelerare il processo di liberalizzazione nella fornitura agli utenti finali (inizialmente per coloro che superano i 50.000 metri cubi all'anno) e sviluppare una maggiore competizione rispetto a quanto fino ad oggi realizzato, Ofwat ha deciso di implementare un sistema di *common car-*

riage per il trasporto dell'acqua. Questo sistema, del tutto simile a quanto già avvenuto nelle telecomunicazioni, prevede che un operatore possa fornire acqua direttamente all'utente finale utilizzando la rete di un altro operatore, previo pagamento di un adeguato compenso. L'idea è quindi quella di facilitare il processo di competizione presso l'utente finale come già oggi avvenuto nell'elettricità, nel gas e nella telefonia. Per far ciò è necessario però che la rete idrica sia fortemente interconnessa – cosa che oggi in Italia non abbiamo – e richiede altresì una forte regolazione a livello centrale per la definizione di codici di accesso alla rete, di condizioni tecniche di operatività e di sicurezza del sistema, di condizioni di immissione e prelievo dell'acqua, fondamentali per un corretto utilizzo delle reti, in linea con quanto proprio in questi giorni si sta sviluppando nel mercato del gas naturale.

Per incentivare gli investimenti e l'innovazione è necessario avere un monopolio? Gli studi economici non hanno ancora trovato una risposta univoca. Verosimilmente, però, la relazione tra investimenti e intensità della competizione dovrebbe essere rappresentata da una sorta di "U rovesciata". In altre parole, si hanno pochi incentivi ad investire sia quando la concorrenza è troppo intensa, in quanto la pressione competitiva abbassa talmente i margini da non lasciare ri-

La certificazione come strumento di innovazione e di responsabilità

Un Sistema di gestione per la qualità certificato, può e deve costituire il perno reale dei rapporti fra l'azienda e l'utenza. Da un lato, infatti, gli utenti, o per meglio dire, i clienti chiedono alle *public utilities*:

- qualità del servizio;
- costi di mercato ragionevoli;
- protezione dell'ambiente.

Dall'altro lato, le *public utilities*, per soddisfare queste richieste, devono garantire:

- il raggiungimento e il mantenimento di un livello di servizio ottimale;
- la soddisfazione delle aspettative del cliente;
- il miglioramento continuo delle proprie prestazioni;
- la conformità ai contratti/convenzioni, stipulati con gli enti locali o con le *authorities*;
- il rispetto dell'ambiente;
- bassi costi di vendita dei prodotti.

È necessario quindi che le aziende possiedano strumenti di gestione in grado di soddisfare contemporaneamente:

- l'interesse dell'azienda a mantenere competitività sul mercato, senza sprechi o costi eccessivi;
- le aspettative degli utenti per un servizio sempre più rispondente alle loro esigenze.

Lo sviluppo di un Sistema di gestione per la qualità costituisce per le aziende lo strumento gestionale in grado di soddisfare interamente queste esigenze e la relativa certificazione Iso 9001 è la garanzia rivolta a tutte le parti interessate dell'eccellenza della propria organizzazione. (A.D.)

sorse per gli investimenti a lungo termine, sia quando lo è troppo poco, in quanto un monopolista – non dovendo rimpiazzare che se stesso – non ha la necessità di innovare continuamente. Ad ogni modo, sono molti ora ad affermare che la competizione non è necessariamente un freno all'innovazione e che l'innovazione è appunto uno strumento per introdurre maggiore competizione in un mercato.

In conclusione, i fattori-chiave che hanno un impatto sull'efficienza e sullo stimolo ad innovare sono i seguenti:

- *la struttura di mercato*. L'intensità della concorrenza influenza il tasso di redditività *ex post*, e questo a sua volta tocca l'attrattiva *ex ante* di un certo mercato

e a sua volta le somme che le imprese sono eventualmente propense ad investire. Ciò è vero a patto che non vi siano ostacoli, legali o strategici, all'entrata nel mercato stesso, a prescindere dall'attuale struttura di mercato: se pur oggi molti mercati locali siano di fatto dei monopoli, il compito del regolatore deve essere quello di eliminare ogni vincolo all'entrata; se questo accade, l'innovazione tecnologica potrebbe poi portare a future entrate nel mercato o almeno a renderlo contendibile;

- *la tecnologia*. La tecnologia è fondamentale per garantire l'efficienza di un mercato. Una forte incertezza sulla tecnologia riduce gli incentivi ad investire. È importante così che il regolatore adotti

un approccio neutrale rispetto alle diverse opzioni tecnologiche;

- *la politica per la concorrenza e la pratica regolatoria*. Entrambe queste tipologie di intervento (la prima tipicamente *ex post*, la seconda *ex ante*) devono essere effettuate all'interno di un quadro il più trasparente possibile. L'incertezza sul tipo di intervento di *policy* aumenta il rischio d'impresa per gli operatori e può portare pertanto ad una riduzione sia

dell'efficienza statica sia dell'efficienza dinamica.

Il compito che spetta all'ente locale non è dunque facile. Ad ogni modo, è fondamentale non soffocare l'attività di investimento e di innovazione nei servizi pubblici industriali, che non necessariamente è più alta se si garantisce un monopolio e che risulta comunque fondamentale per garantire all'utente finale servizi sempre migliori.

L'innovazione tecnologica nella gestione delle reti per ottenere maggiore efficienza e maggiore sicurezza

di Giorgio Federici

Le reti impiegate nei servizi di pubblica utilità hanno lo scopo di trasportare fluidi o a fini di approvvigionamento idrico o a fini di smaltimento di acque reflue o in eccesso. Lo sviluppo tecnologico delle reti idriche dal punto di vista costruttivo è stato negli ultimi decenni non particolarmente significativo. Le innovazioni più recenti (tubazioni di materiale plastico, tecniche di riabilitazione delle reti senza scavi a cielo aperto, progressi sulle problematiche della corrosione) sono modeste se confrontate, per esempio, con il settore del trattamento delle acque. Le innovazioni più importanti nel campo dei sistemi idrici non riguardano quindi tanto l'aspetto tecnologico-costruttivo delle reti quanto le problematiche di gestione introdotte dalla legge 36/94: pianificazione delle manutenzioni ordinarie e straordinarie, individuazione delle più opportune strategie di gestione in ragione della loro ottimizzazione economica ed ambientale; valutazione della vita utile dei manufatti in rapporto allo stato di servizio. Questi aspetti nel caso delle reti idriche sono ancora più difficili da definire in quanto si tratta di opere di solito interrate, di cui si ignora in taluni casi addirittura la loro collocazione territoriale. L'obiettivo di una maggiore affidabilità e sicurezza dei sistemi idrici, nella prospettiva accennata, è prevalentemente riferibile ai seguenti aspetti innovativi.

L'approccio sistemico

L'affidabilità è la capacità di un sistema di garantire il servizio idrico nel tempo a seguito delle sollecitazioni cui esso è soggetto. Concetti ad essa collegati sono quelli di efficienza, elasticità, sicurezza. Questa capacità deve essere in una certa misura garantita anche nel caso di eventi non frequenti (ad esempio, i disastri naturali). Soddisfare le esigenze degli utenti implica una continuità del servizio reso, che coinvolge il buon funzionamento del sistema nel suo complesso. L'affidabilità di queste reti

è perciò dipendente dal sistema e non solo dall'affidabilità dei singoli componenti che lo costituiscono.

L'approccio sistemico, indispensabile ma ancora poco perseguito, riguarda sia la configurazione generale del sistema (architettura delle infrastrutture, riserve della risorsa, interconnessione delle reti e delle fonti di approvvigionamento etc...), che la sua organizzazione gestionale di prevenzione degli incidenti e di minimizzazione dei tempi d'intervento.

Identificazione, sistemi informativi e modelli

L'identificazione dei sistemi idrici (la loro descrizione e continuo monitoraggio in termini di infrastrutture, di opere, di gestione tecnica e funzionale, di criticità etc...) è stata affrontata in modo necessariamente sommaro nella predisposizione dei Piani d'Ambito.

I soggetti gestori e l'Autorità di Ambito devono necessariamente provvedere ad una conoscenza sempre più dettagliata, autonoma fra di loro ma condivisa, dei sistemi idrici. Si tratta di un problema critico, per la Toscana e per le altre Regioni.

L'informazione tecnica e gestionale dei nostri sistemi di approvvigionamento idrico è molto carente sia in termini di cartografia/sistema informativo che di conoscenza tecnica delle opere, del macchinario, degli impianti. Per quanto riguarda i sistemi di smaltimento la situazione è ancora peggiore: le reti di drenaggio urbano sono in gran parte sconosciute.

È pertanto necessario organizzare e gestire sistemi informativi affidabili in termini di qualità ed aggiornamento dei dati, anche al fine di garantire il necessario confronto delle prestazioni dei vari sistemi nei diversi territori.

Lo strumento da utilizzare, come è noto, per la gestione delle reti è rappresentato dal-

Per un migliore servizio all'utente

di Stefano Nicoletti

Finita l'era del boom di Internet e dei prodigi della new economy, le aziende si interrogano sulle reali opportunità che la tecnologia può offrire a loro vantaggio. Internet ha permesso una così elevata diffusione di standard aperti da diventare uno strumento per l'integrazione dei vari sistemi informativi. Se finora abbiamo vissuto nell'era dei dati, l'integrazione e le possibilità di dialogo dei vari sistemi rappresentano il passaggio all'era dell'informazione. Informazione che dovrà essere sempre più strutturata, analitica, personalizzata e facilmente fruibile.

In questa prospettiva i *Web services*, interfacce di comunicazione basate su standard ormai ben rodati, quali Xml e Http, renderanno

agevole e meno costosa l'integrazione delle varie applicazioni aziendali.

Per le aziende di Servizi pubblici locali, la sfida sarà rappresentata dall'integrazione degli attuali siti Internet con i sistemi informativi aziendali, per poter offrire un servizio personalizzato di gestione del rapporto con l'utenza. Comunicare le letture dei consumi, monitorare i costi, prenotare servizi di assistenza, pagare le bollette sono soltanto alcuni esempi di ciò che sarà possibile fare attraverso il web. Si tratta di servizi che già oggi in alcuni casi vengono offerti ma che stentano a fare breccia nelle abitudini degli utenti, anche a causa della mancanza di agevolazioni economiche adeguate.

Si è molto discusso negli ultimi anni di *Customer*

relationship management (Crm), ovvero di un approccio globale, oggi possibile mediante appositi software, volto a una maggiore attenzione nei confronti dell'utenza, per fidelizzarla e mantenere quote di mercato.

Offrire servizi personalizzati via web è l'occasione per un sostanziale miglioramento della qualità del servizio percepito dall'utente, un motore di innovazione tecnologica e culturale per le imprese e l'opportunità per stabilire un nuovo canale di comunicazione per la condivisione di informazioni e la promozione di iniziative commerciali. Si tratta di un obiettivo che neanche le aziende di Spl possono ignorare, nell'ottica di una sempre maggior liberalizzazione dei servizi e concorrenza dei mercati.

l'applicazione delle tecnologie e delle metodologie dei sistemi informativi territoriali (le cosiddette tecnologie Gis – Geographic Information System) alle reti tecnologiche. A questa base informativa dinamicamente aggiornata dovrebbero essere integrati opportuni modelli di simulazione e di ottimizzazione dei sistemi, atti ad essere di supporto alla gestione ed alla pianificazione. Esistono modelli numerici in grado di simulare non solo il comportamento idraulico della rete, ma anche i processi legati alla

qualità della risorsa adottata o al deterioramento delle infrastrutture, alle strategie di riabilitazione e d'investimento.

Tematiche importanti, ma non affrontate in questa sede per ragioni di brevità, sono riferibili inoltre alla ricerca sui sistemi idrici, al trasferimento tecnologico e alla valorizzazione delle risorse umane. Esse potrebbero essere utilmente affrontate attraverso una partnership fra soggetti regolatori e gestori della risorsa idrica, università ed enti di ricerca.

La normativa in Italia e nel resto d'Europa

La materia dei servizi pubblici locali, prima dell'entrata in vigore dell'articolo 35 della legge n.448 del 2001, era disciplinata dagli articoli 22 e seguenti della legge n.142 del 1990, poi sostituiti dagli articoli 112 e seguenti del D.Lgs. n.267 del 2000.

Si è detto "era", perché l'articolo 35 della Legge Finanziaria (legge n.448 del 2001) ha fortemente innovato su questo punto. Tale disposizione infatti prevede che l'erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza industriale, debba essere svolta in regime di concorrenza, "con conferimento della titolarità del servizio a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica" (cfr. nuovo testo dell'articolo 113 del D.Lgs. n.267 del 2000 come sostituito dall'articolo 35 della Finanziaria). Resta esclusa ogni altra forma di gestione dei servizi pubblici locali.

Unica eccezione alla disciplina generale ora esposta è costituita all'affidamento del servizio idrico integrato ex legge n.36 del 1994, per il quale l'articolo 35 comma 5 della legge n.448\2001 consente ancora gli affidamenti diretti da parte delle Autorità di Ambito territoriale ottimale. Trattasi di norma eccezionale, ma temporanea, i cui effetti si esauriranno tra pochi giorni, dal momento che i 18 mesi scadranno all'inizio del prossimo mese di luglio.

È comunque a tutti noto che con nota C(2002)2329 in data 26.6.2002, la Commissione Ue ha chiesto all'Italia di fornire chiarimenti in merito ad alcune disposizioni dell'articolo 35 della legge n.448\2001, e segnatamente a quelle nelle quali si continua a prevedere la possibilità di affidamenti diretti senza espletamento di procedura di gara, tra cui anche il comma 5, relativo all'affidamento del servizio idrico integrato. La procedura di infrazione non ha per altro ancora avuto seguito.

Altri interventi trattano i temi della gara, del contratto di servizio, della separazione tra proprietà dei beni strumentali ed erogazione del servizio. È pertanto necessario in questa sede affrontare l'argomento del periodo transitorio, previsto dai comma 2 e 3 dello stesso articolo 35.

Dispone il comma secondo che il regolamento che avrebbe dovuto essere emanato entro sei mesi, dovrà stabilire termini non inferiori a tre anni né superiori a cinque anni "di scadenza o di anticipata cessazione della concessione rilasciata con procedure diverse dall'evidenza pubblica".

La Legge Finanziaria per altro fa salve eventuali diverse disposizioni delle normative di settore. Questo significa che la disciplina transitoria eventualmente contenuta nelle normative di settore (trasporti, servizi idrici, gas, per esempio) prevale su quella del

comma secondo dell'articolo 35. Tale disposizione suscita dubbi interpretativi ancora a distanza di un anno e mezzo dall'entrata in vigore della legge, con grave danno per gli enti locali e le loro società controllate, dal momento che in questi mesi sono state effettuate, oppure sono *in itinere*, le procedure di cessione delle azioni delle società a prevalente capitale pubblico locale, per cui il protrarsi dell'attuale situazione di incertezza su questo punto potrebbe generare contenziosi con i privati risultati, o che risulteranno, aggiudicatari nelle procedure ad evidenza pubblica. Il comma terzo invece prevede alcuni casi di incrementi del suddetto periodo. Un'altra importante disposizione contenuta nel secondo comma dell'articolo 35 è quella che richiama anche l'articolo 113 comma 6 del D.Lgs. n.267 del 2000 (come sostituito dal comma 1 dell'articolo 35), che sancisce il divieto per le società titolari di affidamenti diretti, di partecipare alle gare per l'affidamento dei servizi pubblici locali. Fanno però eccezione le cosiddette "prime gare aventi per oggetto i servizi forniti dalle società partecipanti alla gara stessa", alle quali gli attuali gestori, ancorché titolari di affidamenti diretti, potranno senz'altro partecipare.

Diversamente la conseguenza sarebbe stata la scomparsa di tutti gli attuali gestori pubblici, con gravissimo danno non solo per gli enti locali, ma anche per i risparmiatori, dal momento che molte società pubbliche sono state quotate in borsa.

Occorre, in questa sede, segnalare che il Governo ha inserito nel testo del disegno di legge delega ambientale approvato dal Senato in data 14 maggio 2003, alcuni rilevanti emendamenti all'articolo 35 della leg-

ge n.448 del 2001 e dall'articolo 113 del D.Lgs. n.267 del 2000. In particolare, viene totalmente modificato il regime transitorio, prevedendo:

- l'anticipata cessazione alla data del 31.12.2006 delle concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica, con ciò quindi confermando che le concessioni rilasciate con procedura ad evidenza pubblica potranno proseguire fino alla scadenza contrattuale;
- la prosecuzione della gestione fino alla scadenza per gli affidamenti a società a capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato sia stato scelto mediante procedura ad evidenza pubblica, e che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza;
- ed infine la prosecuzione della gestione fino alla scadenza per gli affidamenti a società di capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano.

Il disegno di legge in questione è estremamente interessante, dal momento che da un lato risolve i dubbi interpretativi di cui sopra in merito alla estensione soggettiva del periodo transitorio; dall'altro lato assimila *in toto*, ai fini della prosecuzione della gestione fino alla scadenza contrattuale, le concessioni rilasciate con gara, rispetto agli affidamenti diretti a società miste nelle quali il socio privato sia stato prescelto con gara. Infine, consente la prosecuzione fino alla

scadenza contrattuale, anche degli affidamenti definiti "in house" dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia Ue.

La nuova disposizione fa salve le normative di settore, qualora stabiliscano un "congruo periodo di transizione". Si tratterà anche qui di sovrapporre ed interpretare i regimi transitori delle normative di settore con quello della nuova disposizione. Operazione interpretativa questa tutt'altro che agevole.

La disposizione in esame prevede infine l'abrogazione dell'articolo 35 comma 5 del-

la legge n.448 del 2001, che come abbiamo visto sopra, riguarda il servizio idrico integrato. È purtroppo probabile che l'effetto della nuova disposizione in questa materia sarà l'immobilismo delle amministrazioni: posto che la legge n.36 del 1994 non impone un termine perentorio per la sua attuazione, il rischio è a questo punto la totale inerzia degli enti locali. L'unica speranza è l'intervento regionale, sia in sede legislativa (*ex* Titolo V della Costituzione), sia in sede di interventi sostitutivi nominando commissari *ad acta*.

I servizi pubblici locali in Europa

di Martina Vigoriti

Questa nota¹ vuole offrire uno spunto per comparare le forme di gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza industriale e le relative modalità di affidamento, come disciplinate dall'articolo 35 della legge n.448 del 2001 (la Legge Finanziaria), con la disciplina di settore in Gran Bretagna, Francia, Germania e Spagna.

In Gran Bretagna le amministrazioni locali non sono autonome nella scelta delle modalità organizzative del servizio pubblico rispetto al potere centrale, per cui il concetto stesso di "servizio pubblico locale", inteso come titolarità della funzione e localizzazione dell'interesse perseguito, non esiste. A livello locale si distinguono servizi pubblici di competenza delle autorità locali e servizi pubblici gestiti dal Governo centrale. A questo scopo, quest'ultimo si serve di enti pubblici o privati, con o senza personalità giuridica, soggetti al suo potere di indirizzo e controllo; tra questi si distinguono le *agenzie* che, pubbliche o private (in tal caso dipendenti finanziariamente dal Governo), fanno parte del sistema locale ma ne costituiscono una istituzione differenziata.

In Germania vige la situazione opposta: l'assetto locale si fonda su *Länder* e Comuni e i *Länder* devono garantire l'autonomia e la responsabilità dei Comuni verso gli interessi della collettività di cui sono riferimento e delle modalità di perseguimento di questi interessi. Il legislatore non può intaccare le funzioni dei Comuni salvo provare la necessità di farlo per un dimostrato interesse generale. In questo contesto l'apertura alla concorrenza dei privati è avvenuta in pochi settori, laddove imposta dalla normativa europea per l'apertura del mercato interno. In Francia l'amministrazione locale è in un regime non molto dissimile dal nostro; i "servizi pubblici industriali e commerciali", seguono un regime misto amministrativo (fase dell'assunzione e affidamento, gestione) – privato (esercizio dell'attività). L'affidamento ai privati è la regola, la gestione diretta l'eccezione.

In Spagna la nozione di servizio pubblico locale risponde a un concetto ampio di attività amministrativa e a uno più ristretto di "prestazione degli enti locali". Quest'ultimi nel perseguimento dell'interesse della col-

lettività agiscono sia con titolarità esclusiva – in casi previsti dalla legge – che in concorrenza con i privati.

Nei paesi considerati, dunque, per le diverse tradizioni e poteri attribuiti alle amministrazioni locali, varia molto il ricorso all'una o all'altra forma di affidamento del servizio pubblico. Al quadro di devoluzione ai privati che caratterizza Gran Bretagna, Francia e ora anche Italia, si contrappone la Germania in cui gli enti locali sono reticenti ad aprirsi ai privati ma anzi entrano essi stessi in concorrenza sul mercato europeo, mentre la Spagna presenta forme di affidamento a noi sconosciute, per lo più fondate su partecipazione tra pubblico e privato.

In Gran Bretagna negli ultimi 10 anni si è applicata la regola per cui, salvo eccezioni espressamente previste, le funzioni pubbliche sono delegabili all'esterno. Laddove l'ente locale intende gestire direttamente il servizio, oltre un certo valore deve confrontarsi con altri operatori del settore (pubblici o privati) per verificare se questa è la scelta più efficiente o sia meglio affidarlo a terzi. Le agenzie acquistano il servizio per conto

degli utenti presso gli operatori di settore in situazione di quasi concorrenza. Tra i servizi pubblici quello idrico è stato totalmente privatizzato.

In Germania nessuna norma impone il confronto concorrenziale tra pubblico e privato. Per lo più i servizi sono affidati ad imprese pubbliche, in forme simili a quella italiana prima della riforma di cui all'articolo 35 (gestione in economia, aziende speciali; associazioni di enti pubblici territoriali). Anche la concessione è spesso a favore dell'impresa pubblica, e regolata dal diritto privato. Il servizio a terzi è affidato sia con atto unilaterale (delega di diritto pubblico di funzione), che previo espletamento della gara (delega di diritto privato di funzione).

La Francia presenta una tripartizione in gestione diretta, indiretta, che comprende affidamento a enti pubblici e a società ad economia mista, e "delegazione contrattuale"; quest'ultima, che comprende concessione, *affermage* (concessione in cui il gestore paga un canone per le infrastrutture, occupandosi del loro mantenimento e della gestione del servizio) e *régie intéressé* (in cui

Gli enti locali negli ordinamenti dei paesi

| Paesi | Ordinamento generale |
|----------------------|---|
| Gran Bretagna | L'amministrazione locale è organizzata in modo tale che gli enti non sono rappresentativi della collettività locale. Dipendono dal Governo centrale e non sono autonomi nelle modalità di organizzazione del servizio pubblico. |
| Germania | Gli enti locali (<i>Länder</i>) in piena autonomia individuano le competenze nei servizi pubblici. I Comuni scelgono le forme organizzative mediante cui gestirli. |
| Francia | La Costituzione prevede che il Parlamento determini i principi fondamentali delle competenze locali; gli enti locali si organizzano liberamente secondo quanto previsto per legge. I settori d'intervento sono identificati per legge e per competenza (esigenze locali). |
| Spagna | Gli enti locali hanno competenza per legge e per servizi considerati obbligatori per le collettività locali; delega di competenze statali. Per i propri fini gli enti possono istituire o esercitare opere o servizi pubblici. |

¹ Per approfondimenti si veda in "Diritto pubblico comparato ed europeo", numero speciale, 2001-II: Leonardo Bonechi, "Il servizio locale in Gran Bretagna"; Carlo Fusaro, "I servizi locali in Germania"; Duccio Traina, "I servizi pubblici locali in Francia"; Ginevra Cerrina Feroni, "I servizi pubblici locali nell'ordinamento spagnolo"; di cui questa nota è una sintesi.

Forme e modalità di affidamento dei servizi pubblici in alcuni paesi europei

| Paesi | Forme di gestione | | Modalità affidamento |
|---------------|--|--|---|
| | Gestione diretta | Affidamento a terzi | |
| Gran Bretagna | <ul style="list-style-type: none"> Ente locale che offre il servizio tramite propri organi e mezzi | <ul style="list-style-type: none"> Società di capitali miste. Quando la partecipazione pubblica è inferiore al 20% la società è ricondotta integralmente al settore privato, con regolamentazione precisa correlata all'interesse pubblico che giustifica la partecipazione dell'ente. Agenzie pubbliche o private che acquistano servizi per conto dei privati. Concessione a privati: non si trasferiscono poteri dell'ente ma solo compiti gestionali. | <ul style="list-style-type: none"> Sia alla gestione diretta che all'affidamento a terzi o a società mista si ricorre sempre previo confronto concorsuale, non necessariamente secondo valori economico-finanziari, ma sempre di economicità ed efficienza. |
| Germania | <ul style="list-style-type: none"> Ente locale che offre il servizio tramite propri organi e mezzi | <ul style="list-style-type: none"> Società miste (diversamente dall'Italia, la scelta del socio privato avviene senza procedura concorsuale) Concessione a privati Delega di diritto pubblico di funzione Delega di diritto privato di funzione Ausiliario della Pa: "agente" per conto dell'ente pubblico, non si usa per attività economiche. | <ul style="list-style-type: none"> Affidamento diretto per la <i>delega diritto pubblico di funzione</i>; il privato è responsabile ed interlocutore dell'utente. Gara per <i>delega diritto privato di funzione</i>: in genere per affidare la gestione degli impianti di proprietà pubblica. |
| Francia | <ul style="list-style-type: none"> Ente locale che offre il servizio tramite propri organi e mezzi. | <ul style="list-style-type: none"> "Società ad economia mista locale", con partecipazione pubblica non oltre 80% non meno 50%). Aziende pubbliche (rapporto di diritto privato con gli utenti, diritto pubblico con l'ente da cui dipendono). Concessione a privati, <i>affermage, régie intéressé, gérance</i>, rientranti nella "delegazione contrattuale." | <ul style="list-style-type: none"> Viene espletata la gara ad evidenza pubblica per le società ad economia mista locale e per privati i concessionari. |

| Paesi | Forme di gestione | | Modalità affidamento |
|--------|--|---|---|
| | Gestione Diretta | Affidamento a terzi | |
| Spagna | <ul style="list-style-type: none"> Ente locale che offre il servizio tramite propri organi e mezzi. Organismo autonomo locale (personalità giuridica e proprio patrimonio) creato in casi espressi quando l'ente acquista (con compravendita, donazione, altro) beni vincolati ad un fine. Il patrimonio dell'organismo è legato al perseguimento di quel fine. Società totale capitale pubblico dello stesso ente locale | <ul style="list-style-type: none"> Concessione: trasferimento della gestione del servizio in via contrattuale, titolarità resta all'ente. Società mista (Società commerciali in cui l'ente non ha poteri derivanti dalla sua natura pubblica. Possibilità di regole eccezionali per favorire lo sviluppo dell'impresa) Accordo con persona fisica o giuridica. "Gestione interessata" | <ul style="list-style-type: none"> Gara per la concessione. Non c'è aggiudicazione obbligatoria. |
| Italia | | <ul style="list-style-type: none"> Società di capitali mista a partecipazione pubblica maggioritaria o minoritaria; gara per socio privato Privati | <ul style="list-style-type: none"> Gara e trattativa privata in casi specifici |

il privato gestisce il servizio ricevendo un corrispettivo dalla pubblica amministrazione anche in base ai risultati raggiunti), presenta molte varianti. Influenzata dalle regole comunitarie, il modello si sta avvicinando a quello concorrenziale, per cui le imprese capaci di garantire il servizio agli utenti vengono individuate con procedura ad inviti, applicando per la scelta del gestore criteri e modalità predefinite.

Le amministrazioni territoriali spagnole gestiscono i servizi non essenziali sia in concorrenza con i privati, seguendo regole di diritto privato, che, direttamente, nelle tre forme riportate in tabella. Nella gestione tramite terzi ci sono due forme sconosciute al nostro ordinamento: gestione interessata, che è figura tra gestione diretta e concessione, tramite cui impresa privata e pubblica

amministrazione stipulano un contratto in base al quale si dividono gli utili della gestione, garantendo comunque al privato la retribuzione degli investimenti. La concessione avviene sempre tramite gara con affidamento al concorrente che presenta l'offerta economicamente più vantaggiosa (e conseguente aggiudicazione obbligatoria), con criteri oggettivi, non difformemente dalle nostre gare (procedura aperta o ristretta).

Da una prima analisi delle diverse modalità di affidamento emerge come con l'articolo 35 la disciplina giuridica italiana – già diversa dalla Spagna che favorisce le società miste – si allontani dalla gestione dei servizi pubblici come disciplinata in Francia o in Germania, simile alla nostra situazione prima della riforma, per avvicinarsi al modello concorrenziale della Comunità europea.

Il quadro europeo

di Stefano Grassi

La Corte costituzionale – sulla base dell'esplicita affermazione in essa contenuta della "natura imprenditoriale" delle attività e dei servizi pubblici ha avviato, a partire dalla fine degli anni '80, il progressivo avvicinamento della disciplina contrattuale delle imprese svolgenti pubblico servizio (fin ad allora caratterizzate dai controlli e dalle regole tipiche dell'azione amministrativa) verso la disciplina comune del diritto privato. L'influenza dei principi comunitari si è fatta sentire, quando, per esempio, il principio di concorrenza del Trattato ha dato vita anche nel nostro sistema alle formule organizzative dell'Autorità antitrust. Di lì, com'è noto, è partita l'accezione espansiva del principio di libera iniziativa privata che ha avviato il processo di privatizzazione dei servizi pubblici, a partire da quelli di livello nazionale per giungere, in termini più incerti, anche al livello dei servizi locali.

Il problema aperto rimane, peraltro, quello del bilanciamento tra il principio di libera concorrenza, dettato dalla Comunità e dalla Costituzione, ed i principi dello Stato sociale che comunque restano a fondamento dell'intera forma di Stato e sono espressamente individuati come giustificazione degli interventi correttivi del principio di concorrenza sia dal nostro diritto interno che nell'ordinamento comunitario.

È un processo complesso, ormai quasi irre-

versibile che, peraltro, è suggerito più da fattori di natura economica e da concrete esigenze di recupero di margini di produttività e di capacità di autofinanziamento delle imprese di questo particolare settore, piuttosto che da puntuali e cogenti indicazioni normative.

In questo senso, si possono citare sia le stesse norme del Trattato, sia la giurisprudenza della Corte di giustizia, sia il quadro complessivo di sostanziale resistenza al processo di privatizzazione che è possibile ricavare dalla comparazione delle legislazioni degli Stati membri.

Anche nel sistema comunitario si deve tenere conto della presenza, in relazione allo svolgimento dei servizi imprenditoriali che soddisfano interessi generali, dei diritti degli utenti e dei loro interessi, che sono in grado di assumere lo spessore di un valore collettivo e quindi di giustificare un regime speciale, pubblicistico del servizio (è significativo che sia in Francia sia, oggi, anche in Italia il giudice amministrativo e non quello ordinario abbia la competenza in via esclusiva, per materia, nelle controversie sui servizi pubblici, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del soggetto gestore).

Le stesse norme del Trattato indicano la specificità dei pubblici servizi, quando, ad esempio, per i servizi d'interesse economico generale, all'articolo 86 del Trattato si precisa

che le regole della concorrenza sono operanti "nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di fatto e di diritto, della specifica missione loro affidata" (paragrafo 2).

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha avallato l'opinione per cui la sottrazione alle regole di concorrenza è giustificata, quando sia necessaria per consentire l'equilibrio dell'impresa costretta a sopportare le disconomie che derivano dall'adempimento degli obblighi imposti al servizio nell'interesse generale. Questo avviene non solo quando si tratti di fornire il servizio anche in zone non appetibili (caso *Corbeau* – Corte di Giustizia 19 maggio 1993, in causa C-320/91), ma anche quando si tratti di rispettare obblighi imposti da scelte del legislatore per la tutela di interessi pubblici (come quello dell'ambiente: caso del *Comune di Almelo* – Corte di giustizia 27 aprile 1994, in causa C-393/92) ovvero quello della sicurezza del trasporto (caso *Corsica ferries*, Corte di giustizia 18 giugno 1998, in causa C-266/96), ovvero quando si tratti più semplicemente di evitare un turbamento dell'equilibrio economico in grado di investire non solo e non tanto l'impresa interessata quanto i principi che disciplinano il sistema vigente nel settore (controversie sulla legittimità dei monopoli di importazione ed esportazione di energia elettrica tra la Commissione e i Paesi bassi, l'Italia, la Francia, Corte di giustizia 23 ottobre 1997, in cause C-157/94, C-158/94, C-159/94).

Le regole della concorrenza possono essere derogate quando la loro applicazione porta all'impossibilità di adempiere alle obbligazioni relative al servizio, nel rispetto dei principi di diffusione del servizio, di continuità delle forniture, di eguaglianza di tratta-

I casi di Francia e Germania

In Francia, il sistema dei servizi pubblici è improntato sulla base della distinzione tra *marchés publics de gestion déléguée* e *contracts de gestion déléguée des services publics*, fondata sulla modalità di remunerazione del gestore (nel caso in cui il contraente privato percepisce un corrispettivo a carico del bilancio dell'ente locale, si è in presenza di un *marché*; nel caso in cui, invece, tale corrispettivo è ricavato dalle *redevances* versate dagli utenti, si è in presenza di un *contract de délégation*). Mentre il settore dei *marchés* è da tempo conforme ai principi della concorrenza – grazie all'introduzione di regole volte ad affermare la necessità di procedure concorsuali, che garantiscano una scelta trasparente e imparziale del contraente (con delle eccezioni per i casi in cui non sia superata una certa soglia, oppure ricorrano particolari ragioni di urgenza) – il settore dei *contracts* è stato per lungo tempo impermeabile all'introduzione delle regole concorrenziali. Soltanto di recente sono state introdotte, anche con riferimento a questo settore, regole ispirate ai principi di uguaglianza e di libera concorrenza, che pur lasciano ancora ampi margini di discrezionalità dell'ente locale. Analoghe considerazioni valgono per la Germania, dove la partecipazione del settore privato alla gestione dei servizi pubblici sul piano locale costituisce ancor oggi una relativa eccezione; mancano, infatti, norme che obblighino Comuni e *Kreise* a mettere in concorrenza le offerte delle proprie imprese con quelle di eventuali imprese private interessate, anche se l'esigenza di attuare le direttive comunitarie relative ai vari settori di servizi pubblici ha determinato adempimenti rilevanti (per alcuni servizi di livello federale) e un notevole impatto sui servizi locali.

to degli utenti. Anche il chiarimento fornito dalla Commissione sul nuovo e pregnante concetto di servizio universale (nelle note comunicazioni del 1996 e del 2000) – definito come quello finalizzato a garantire ovunque l'accesso di tutti a determinate prestazioni essenziali, di qualità e a prezzi abbordabili – permette di sottolineare la necessità di subordinare i rigorosi criteri economici del mercato all'esigenza di conformarli ai fini sociali da perseguire. L'affermazione dei principi di parità, universalità, eguaglianza, continuità, adeguamento, trasparenza nella gestione, nella tariffazione e nel finanziamento diventano funzionali al perseguimento anche di altri interessi pubblici come quello dell'ambiente, della gestione del territorio e della sicurezza degli approvvigionamenti.

Si tratta di una norma del cui effetto diretto si può certo dubitare ma che sintetizza il difficile dibattito tra gli Stati che intendono mantenere le discipline derogatorie sulla concorrenza dei rispettivi ordinamenti, per sottolineare e garantire lo sviluppo dei diritti, e gli Stati che ritengono, invece, sufficiente, per ottenere i risultati di solidarietà e coesione sociale, il rispetto dei principi già affermati dal Trattato in tema di concorrenza.

Le resistenze all'applicazione automatica e senza mediazioni del principio di concorrenza sono confermate dagli studi di comparazione dei sistemi positivi vigenti nei principali Stati europei. Come risulta da recenti ricerche, la Francia, la Svezia, il Regno Unito, la Germania sono dotati di sistemi di servizi pubblici locali fortemente ispirati al modello derogatorio rispetto ai principi di concorrenza ed in alcuni paesi europei le deroghe rispetto alle regole del mercato sono esplicitamente precisate in norme costituzionali (è il caso del Portogallo, art. 86 Cost.; della

Spagna, cfr. art. 128 Cost., che riconosce l'iniziativa pubblica nell'attività economica e dispone la riserva al settore pubblico di risorse o servizi essenziali).

In conclusione, le esigenze sancite dall'articolo 16 introdotto dal Trattato di Amsterdam sono certamente echeggiate dall'articolo 26 della Carta dei diritti fondamentali di Nizza che riprende la formulazione dell'articolo 16, riconoscendo la necessità di temperare i principi neoliberalisti del Trattato con i valori sociali in cui l'Unione si riconosce.

In buona sostanza, si può constatare che l'Europa si rende conto della necessità di tutelare gli utenti dei servizi e che ritiene anch'essa possibile e talora necessario il riconoscimento di deroghe in tutte le ipotesi di fallimento o di insufficienza del mercato, ma anche in relazione alla necessità di riconoscere e rispettare l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali (così si esprime l'articolo 36 della Carta dei diritti).

La massima valorizzazione dell'apertura dei mercati (vedi punto 58 della comunicazione della Commissione del 2001/c 17/4) costituisce un obiettivo primario della Comunità. Le logiche seguite dalla Commissione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia tendono a scrutinare con rigore le ipotesi di distacco dalle regole della concorrenza, ma resta uno spazio di flessibilità per consentire deroghe che tengano conto delle esigenze e delle tradizioni di ciascuna comunità locale.

La definizione del modello organizzativo dei servizi è infatti il punto di snodo più delicato in ordine alla capacità del governo regionale di offrire un modello di servizi e di infrastrutture capaci di dare qualità decisive alla politica industriale delle Regioni.



Utilità società cons.r.l. è stata fondata dall'Università di Firenze, Cispel Confservizi Toscana e l'Istituto per la Programmazione Economica della Toscana (Irpel) al fine di sviluppare percorsi formativi, ricerche applicate e servizi di consulenza nel campo delle pubbliche utilità

Forum degli Ambiti sull'organizzazione e regolazione dei servizi idrici

Obiettivo del Forum: condividere e diffondere una serie di competenze, mediante un'attività di confronto e di formazione continua nell'ambito dell'organizzazione e regolazione dei servizi idrici

- ◆ L'attività regolata: la delimitazione di servizio idrico integrato e gli strumenti di separazione contabile – *21 luglio 2003*
- ◆ Tariffa e articolazione tariffaria – *settembre 2003*
- ◆ L'affidamento del servizio idrico integrato e la gara per la scelta del partner privato – *novembre 2003*
- ◆ Il sistema di controllo e revisione tariffaria – *gennaio 2004*
- ◆ Controllo sull'attività progettuale del gestore unico del servizio idrico integrato – *marzo 2004*
- ◆ La regolazione della risorsa fra usi competitivi: potabile, agricolo e industriale – *maggio 2004*
- ◆ La tutela dell'utente: i livelli di servizio, la carta del servizio e le procedure di reclamo – *luglio 2004*

I seminari sono rivolti agli amministratori e al personale degli Enti di Ambito, delle Regioni e delle Società affidatarie del servizio idrico integrato, alle società di revisione e consulenza, alle società di ingegneria e in generale agli operatori del settore dei servizi idrici.

*Per informazioni:
Cispel
Toscana Formazione
055 210.755
fax 055 291715
aleksic@cce.unifi.it*