

## 12 Centrale del latte

Il servizio di distribuzione del latte è rappresentato dalla Centrale del Latte di Firenze, Pistoia e Livorno S.p.A. di Firenze.

Le grandezze e gli indicatori sono riportati nelle tabelle 12.1.1 e 12.1.2.

Tabella 12.1.1 - Totali di settore del servizio latte (euro correnti)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Totale addetti n.	205	201	189	181	192	194	198	204	232
Latte venduto hl	720.168	711.856	724.866	746.420	726.926	707.898	785.024	669.531	744.796
Prezzo medio annuo litro di latte fresco	0,62	0,63	0,64	0,62	0,65	0,65	0,63	0,62	0,64
Fatturato milioni	55,55	56,48	56,88	53,64	54,33	53,43	55,87	59,74	63,27
Investimenti milioni	35,13	37,34	4,33	3,84	2,04	2,07	2,20	2,31	1,98
Totale costi di gestione milioni	55,52	56,38	56,78	53,61	54,08	53,30	52,99	58,09	62,99
Costi operativi milioni	52,39	53,51	52,90	52,61	52,92	52,27	54,12	57,21	63,13
Ricavi tipici milioni	52,61	53,83	53,82	52,61	53,24	52,43	55,27	58,85	63,07
Spese di personale milioni	7,29	7,20	6,68	5,77	6,02	6,32	7,06	4,92	7,95
Risultato d'esercizio milioni	0,03	0,10	0,11	0,03	0,25	0,13	0,03	0,08	0,63

Variazioni annuali	Diff.% 93/92	Diff.% 94/93	Diff.% 95/94	Diff.% 96/95	Diff.% 97/96	Diff.% 98/97	Diff.% 99/98	Diff.% 00/99
Totale addetti n.		-2,0%	-6,0%	-4,2%	6,1%	1,0%	2,1%	3,0%
Latte venduto hl		-1,2%	1,8%	3,0%	-2,6%	-2,6%	10,9%	-14,7%
Prezzo medio annuo litro di latte fresco		1,6%	1,6%	-3,1%	4,8%	0,0%	-3,1%	-1,6%
Fatturato milioni		1,7%	0,7%	-5,7%	1,3%	-1,7%	4,6%	6,9%
Investimenti milioni		6,3%	-88,4%	-11,3%	-46,9%	1,5%	6,3%	5,0%
Totale costi di gestione milioni		1,5%	0,7%	-5,6%	0,9%	-1,4%	-0,6%	9,6%
Costi operativi milioni		2,1%	-1,1%	-0,5%	0,6%	-1,2%	3,5%	5,7%
Ricavi tipici milioni		2,3%	0,0%	-2,2%	1,2%	-1,5%	5,4%	6,5%
Spese di personale milioni		-1,2%	-7,2%	-13,6%	4,3%	5,0%	11,7%	-30,3%
Risultato d'esercizio milioni		233,3%	10,0%	-72,7%	733,3%	-48,0%	-76,9%	166,7%

Tabella 12.1.2 - Indicatori del servizio latte (euro correnti)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Indici di produttività'									
Latte venduto / totale addetti (hl per addetto)	3513,0	3541,6	3835,3	4123,9	3786,1	3649,0	3964,8	3282,0	3210,3
Indicatori economici									
Totale costi gestione / latte venduto (euro per hl)	77,09	79,20	78,33	71,82	74,39	75,29	67,51	86,76	84,57
Costi operativi / latte venduto (euro per hl)	72,75	75,17	72,98	70,48	72,80	73,84	68,94	85,44	84,76
Spese di personale / totale addetti (euro per addetto)	35555	35803	35335	31894	31343	32581	35640	24117	34265

	Diff. 93/92	Diff. 94/93	Diff. 95/94	Diff. 95/95	Diff. 97/96	Diff. 98/97	Diff. 99/98	Diff. 00/99
Indici di produttività'								
Latte venduto / totale addetti (hl per addetto)		0,8%	8,3%	7,5%	-8,2%	-3,6%	8,7%	-17,2%
Indicatori economici								
Totale costi gestione / latte venduto (euro per hl)		2,7%	-1,1%	-8,3%	3,6%	1,2%	-10,3%	28,5%
Costi operativi / latte venduto (euro per hl)		3,3%	-2,9%	-3,4%	3,3%	1,4%	-6,6%	23,9%
Spese di personale / totale addetti (euro per addetto)		0,7%	-1,3%	-9,7%	-1,7%	3,9%	9,4%	-32,3%

## 13 Servizio annonario (mercati)

Il servizio annonario è rappresentato dalla Mercafir S.c.p.A. di Firenze.

Le grandezze e gli indicatori sono riportati nelle tabelle 13.1.1 e 13.1.2.

Tabella 13.1.1 - Totali di settore del servizio annonario (euro correnti)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Totale addetti n.	67	67	64	66	65	61	61	58	54
Tonnellate introdotte nel mercato ortofrutticolo	179.200	161.500	150.000	172.897	176.767	184.867	182.815	179.200	175.000
Fatturato milioni	4,89	5,15	5,41	5,20	4,99	5,32	5,29	5,83	5,35
Investimenti milioni	0,59	0,43	-	0,45	0,24	0,34	0,41	-	0,27
Totale costi di gestione milioni	4,84	5,26	5,63	5,50	5,02	5,24	-5,00	5,43	5,09
Costi operativi milioni	4,72	5,22	5,58	5,47	4,98	5,20	-4,99	5,41	5,09
Ricavi tipici milioni	4,25	4,48	3,31	4,10	4,03	4,16	4,00	3,97	3,89
Spese di personale milioni	1,88	2,08	1,99	1,96	1,85	1,86	-1,92	1,87	1,85
Risultato d'esercizio milioni	-0,05	0,12	0,22	-0,30	-0,02	0,08	0,09	0,16	0,14

Variazioni annuali	Diff.% 93/92	Diff.% 94/93	Diff.% 95/94	Diff.% 96/95	Diff.% 97/96	Diff.% 98/97	Diff.% 99/98	Diff.% 00/99
Totale addetti n.		0,0%	-4,5%	3,1%	-1,5%	-6,2%	0,0%	-4,9%
Tonnellate introdotte nel mercato ortofrutticolo		-9,9%	-7,1%	15,3%	2,2%	4,6%	-1,1%	-2,0%
Fatturato milioni		5,3%	5,0%	-3,9%	-4,0%	6,6%	-0,6%	10,2%
Investimenti milioni		-27,1%	-	-	-46,7%	41,7%	20,6%	-
Totale costi di gestione milioni		8,7%	7,0%	-2,3%	-8,7%	4,4%	-195,4%	-208,6%
Costi operativi milioni		10,6%	6,9%	-2,0%	-9,0%	4,4%	-196,0%	-208,4%
Ricavi tipici milioni		5,4%	-26,1%	23,9%	-1,7%	3,2%	-3,8%	-0,7%
Spese di personale milioni		10,6%	-4,3%	-1,5%	-5,6%	0,5%	-203,2%	-197,4%
Risultato d'esercizio milioni		-340,0%	83,3%	-236,4%	-93,3%	-500,0%	12,5%	77,8%

Tabella 13.1.2 - Indicatori del servizio annonario (euro correnti)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Indici di produttività'									
Tonnellate merce introdotta / Totale addetti	2.675	2.410	2.344	2.620	2.719	3.031	2.997	3.090	3.241
Indicatori economici									
Tot costi gestione / Tonnellate merce introdotta (euro a tonn)	27,03	32,59	37,52	31,81	28,37	28,37	27,36	30,29	29,01
Costi operativi / Tonnellate merce introdotta (euro a tonn)	26,33	32,33	37,18	31,64	28,17	28,14	27,28	30,19	29,01
Spese di personale / Totale addetti (euro per addetto)	27.989	31.082	31.127	29.752	28.469	30.524	31.416	32.319	34.233

	Diff. 93/92	Diff. 94/93	Diff. 95/94	Diff. 96/95	Diff. 97/96	Diff. 98/97	Diff. 99/98	Diff. 00/99
Indici di produttività'								
Tonnellate merce introdotta / Totale addetti		-9,9%	-2,8%	11,8%	3,8%	11,4%	-1,1%	3,1%
Indicatori economici								
Tot costi gestione / Tonnellate merce introdotta (euro a tonn)		20,6%	15,1%	-15,2%	-10,8%	-	-3,6%	10,7%
Costi operativi / Tonnellate merce introdotta (euro a tonn)		22,8%	15,0%	-14,9%	-11,0%	-0,1%	-3,0%	10,7%
Spese di personale / Totale addetti (euro per addetto)		11,1%	0,1%	-4,4%	-4,3%	7,2%	2,9%	2,9%

# 14 Servizio energia elettrica

Le grandezze e gli indicatori del servizio energia elettrica sono riportati nelle tabelle 14.1.1 e 14.1.2.

Tabella 14.1.1 - Dati generali sul servizio energia elettrica

DATI GENERALI SUL SERVIZIO ENERGIA ELETTRICA	UM	BELVEDERE SpA - Peccioli	CIS SpA Montale	REA SpA Rosignano Marittimo	Totale
<b>Bilancio</b>					
Ricavi delle vendite e prestazioni (RV)	Euro	571.718	478.239	950.281	2.000.238
Ricavi da copertura costi sociali	Euro	0	0	0	0
Contributi in conto esercizio	Euro	0	0	0	0
Valore della produzione	Euro	571.718	478.239	950.281	2.000.238
Totale ricavi	Euro	571.718	478.239	950.281	2.000.238
Costo del personale	Euro	61.975	103.808	103.291	269.074
Costi operativi	Euro	152.871	265.459	301.611	719.941
Ammortamenti e svalutazioni	Euro	54.228	200.902	216.912	472.042
Costi della produzione	Euro	207.099	466.361	518.523	1.191.983
Totale costi	Euro	207.099	466.361	518.523	1.191.983
Valore aggiunto (VA)	Euro	480.821	316.588	751.961	1.549.371
Reddito operativo (RO)	Euro	364.619	11.879	431.758	808.255
Utile / perdita di esercizio	Euro	364.619	516	431.758	796.893
Investimenti	Euro	258.228	0	183.342	441.571
<b>Contabilità industriale</b>					
<b>Composizione per tipo di ATTIVITA'</b>					
Ricavi attività istituzionale	Euro	571.718	478.239	950.281	2.000.238
Ricavi attività commerciale	Euro	0	0	0	0
Costi attività istituzionale	Euro	207.099	466.361	518.523	1.191.983
Costi attività commerciale	Euro	0	0	0	0
<b>Composizione per SERVIZIO</b>					
Ricavi produzione	Euro	571.718	478.239	950.281	2.000.238
Ricavi distribuzione	Euro	0	0	0	0
Costi produzione	Euro	207.099	466.361	518.523	1.191.983
Costi distribuzione	Euro	0	0	0	0
<b>Addetti</b>					
Totale addetti	addetti	1	6	3	10
<b>Composizione per servizio</b>					
Addetti produzione	addetti	1	6	3	10
Addetti distribuzione	addetti	0	0	0	0
<b>La produzione</b>					
Potenza installata	KW	730	560	1.320	2.610
Energia elettrica prodotta	MWh	3.954	1	6.501	10.456

Tabella 14.1.2 - Indicatori del servizio energia elettrica

INDICATORI DEL SERVIZIO ENERGIA ELETTRICA	UM	BELVEDERE SpA - Peccioli	CIS SpA Montale	REA SpA Rosignano Marittimo	Totale
<b>Indici di bilancio</b>					
ROS = RO / RV	%	63,8	2,5	45,4	40,4
VA / valore della produzione	%	84,1	66,2	79,1	77,5
Ricavi attività commerciali / Tot. ricavi	%	0	0	0	0
Costi attività commerciali / Tot. costi	%	0	0	0	0
<b>Indicatori economici</b>					
Valore della produzione / tot. addetti	Euro per addetto	571.718	79.707	316.760	200.024
Tot. ricavi / tot. addetti	Euro per addetto	571.718	79.707	316.760	200.024
VA / tot. addetti	Euro per addetto	480.821	52.765	250.654	154.937
Investimenti / tot. addetti	Euro per addetto	258.228	0	61.114	44.157
Costo del personale / tot. addetti	Euro per addetto	61.975	17.301	34.430	26.907
Costi operativi / tot. addetti	Euro per addetto	152.871	44.243	100.537	71.994
Costi della produzione / tot.addetti	Euro per addetto	207.099	77.727	172.841	119.198
Tot. costi / tot. addetti	Euro per addetto	207.099	77.727	172.841	119.198
<b>La produzione</b>					
<b>L'economicità</b>					
Ricavi servizio produzione / addetti produzione	Euro per addetto	571.718	79.707	316.760	200.024
Ricavi servizio produzione / energia elettrica prodotta	Euro per kWh	0,14	478,24	0,15	0,19
Costi servizio produzione / addetti produzione	Euro per addetto	207.099	77.727	172.841	119.198
Costi servizio produzione / energia elettrica prodotta	Euro per kWh	0,05	466,36	0,08	0,11
<b>La produttività</b>					
Energia elettrica prodotta / addetti produzione	MWh per addetto	3.954	0	2.167	1.046



## PARTE SECONDA

### Il quadro gestionale dei SPL in Toscana

a cura di Andrea Noferini

---

# 1 Premessa

Gli anni Novanta hanno visto emergere in Italia una forte domanda di privatizzazione in molti settori del nostro sistema economico. In tale processo di riforma sono stati coinvolti sia i servizi di pubblica utilità a rilevanza nazionale (telecomunicazioni, trasporti aerei, etc.), sia quelli tradizionalmente affidati agli enti locali territoriali (gas, acqua, rifiuti, etc.). Mentre per i primi sono avvenuti importanti interventi di riorganizzazione che di fatto hanno modificato la precedente struttura dell'offerta, per i secondi la riforma sembra entrata nel vivo - dopo una lunga serie di ritardi - solo di recente.

All'interno della più ampia categoria dei servizi pubblici locali (da ora, SPL), particolare attenzione meritano i cosiddetti *servizi a rilevanza industriale*<sup>1</sup>. Per tali servizi, infatti, l'innovazione tecnologica da un lato, e un'utenza sempre più attenta dall'altro, hanno contribuito ad avviare un processo di generale ripensamento delle modalità di erogazione. Tra i principali limiti da superare vi sono sicuramente l'eccessiva frammentazione delle gestioni, la presenza di modelli imprenditoriali molto spesso inefficienti, e il persistere di una struttura tariffaria non riflettente i reali costi del servizio.

Le *nuove* modalità di gestione puntano direttamente all'ammodernamento del settore. Gli obiettivi da raggiungere sono la rimozione dei monopoli locali quando non più *naturali*, la trasformazione della gestione comunale in chiave imprenditoriale, l'apertura dei mercati all'ingresso dei capitali privati. Liberalizzazione e promozione della concorrenza da un lato, e privatizzazione degli assetti proprietari dall'altro, sembrerebbero essere gli ingredienti attraverso cui la riforma intende raggiungere la crescita industriale del settore, volendo garantire - al contempo - migliori standard qualitativi all'utenza.

Gli strumenti - in concreto - con cui modificare la precedente struttura dei SPL sono la definizione di forme di gestione di natura privatistica - *le società di capitali* - e l'affidamento a mezzo di gara del diritto alla produ-

zione dei servizi a rilevanza industriale in regime di monopolio naturale - *la concorrenza per il mercato*. Accanto ad essi emerge - naturalmente - la necessità di disegnare efficienti istituzioni di regolamentazione. Occorre infatti non dimenticare che i vantaggi in termini di benessere collettivo che possono derivare da una gestione imprenditoriale dei SPL debbono sempre confrontarsi - data la rilevanza pubblica del settore - con il raggiungimento di livelli minimi di qualità del servizio. E l'attività di controllo delle autorità di regolamentazione è in tal senso fondamentale.

La riorganizzazione in chiave economica del comparto dei SPL è stata accompagnata dal tentativo di definizione di un nuovo quadro normativo. Lo sforzo del legislatore non sembra tuttavia aver raggiunto l'obiettivo con evidenti ripercussioni negative sull'intero *iter* della riforma.

Come è noto - infatti - il disegno di legge A.S. 4014, che si proponeva di rivedere in maniera sostanziale e *moderna* alcuni dei principali aspetti della legge n.142 del 1990 - modificata e integrata nel frattempo dal D.Lgs. 267/2000 - non è sopravvissuto alla conclusione della XIII legislatura.

Data la rilevanza dell'*agenda* in materia, alcuni dei principali aspetti contenuti nel precedente disegno di legge sono stati immediatamente ripresi nella nuova legislatura. Con l'approvazione della Legge Finanziaria per l'anno 2002, sono state infatti introdotte - all'art. 35 - le nuove *'Norme in materia di servizi pubblici'*. Se da un lato tutto ciò manifesta la volontà e la necessità da parte del legislatore di arrivare alla conclusione di un processo di riforma che dura ormai da un decennio, dall'altro la modalità scelta rischia di complicare un quadro normativo di per sé già problematico. Si vuole in questo senso sottolineare la non felice scelta di ridurre un intero disegno di legge in un solo articolo contenuto in una legge finanziaria<sup>2</sup>, con conseguenti problemi interpretativi nella lettura congiunta con le relative - e già vigenti - norme di settore<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> I SPL - nel corso degli ultimi anni - sono stati classificati seguendo modalità diverse. La classificazione di recente introdotta nell'ordinamento italiano distingue tra *Servizi indispensabili*, *Servizi a domanda individuale* e *Servizi tecnologici*. Nella presente nota terremo tuttavia di conto della classificazione già presente nel disegno di legge A.S. 4014 tra *Servizi a rilevanza industriale* e *imprenditoriale* e *Servizi altri*. Nonostante tutto ciò, alcune perplessità rimangono. L'art. 35 contenuto nell'ultima legge finanziaria per il 2002, infatti, non contribuisce a fare chiarezza in materia. Al comma 1 si legge che le disposizioni normative si applicano ai *servizi pubblici locali di rilevanza industriale*, delegando ad un apposito regolamento governativo la definizione degli stessi.

<sup>2</sup> Pur senza entrare nel merito di aspetti giuridico-costituzionali, la scelta di intervenire con una legge statale sembra ad alcuni non perfettamente in linea con la recente riforma del Titolo V della Costituzione, che ha rivoluzionato il precedente riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. Ai sensi del novellato articolo 117 delle Costituzione sembrerebbe appunto che la materia dei SPL rientri nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

<sup>3</sup> L'art. 35, comma 1, stabilisce infatti che "restano ferme le disposizioni previste per i singoli settori..."

## 2 L'evoluzione delle forme di gestione nei SPL a rilevanza industriale in Toscana

La Toscana è una regione nella quale la presenza dell'operatore locale nell'organizzazione delle attività di pubblica utilità ha una lunga tradizione. I comuni hanno svolto - e tuttora continuano a svolgere - molte delle attività, sia di indirizzo che di vera e propria gestione, che appartengono all'ampia area dei servizi a rilevanza pubblica.

In linea con quanto avviato agli inizi degli anni Novanta in Italia, anche in Toscana si è avuta una importante revisione dell'assetto organizzativo e gestionale dei SPL. Le direttrici di tale processo sono individuabili in una prima fase di razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse pubbliche impiegate; e in una seconda fase di arretramento del ruolo diretto delle amministrazioni locali tramite l'esternalizzazione di molte delle attività fino a prima nelle mani dei comuni.

A conferma della prima tendenza, considereremo due indicatori finanziari (Figura 1): la spesa corrente e la spesa per il personale dei comuni toscani negli ultimi anni.

Tra il 1993 e il 2000 la prima è cresciuta complessiva-

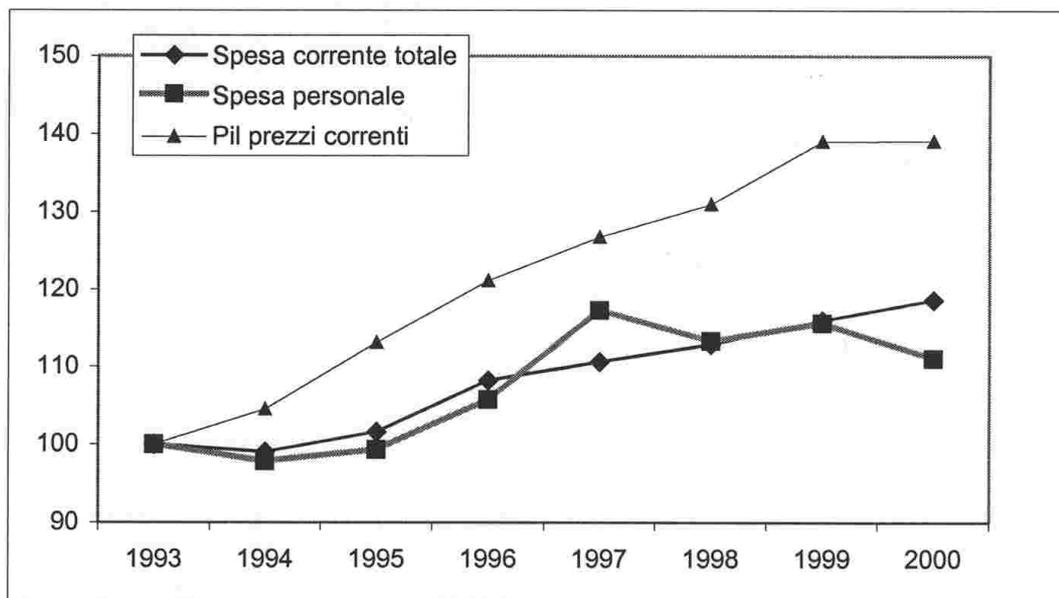
mente del 19%. Nello stesso periodo il PIL regionale a prezzi correnti è cresciuto del 39%. In questo scenario di crescita, che evidenzia un marcato contenimento relativo delle risorse impiegate dalle amministrazioni comunali, le spese per il personale sono cresciute in misura ancora inferiore, pari all'11%.

Alla base della contrazione relativa della spesa per il personale dei comuni toscani vi sono due ragioni: da un lato lo sforzo del settore pubblico di contenere gli eccessi di impiego attraverso sia il blocco delle assunzioni che gli incentivi ai pensionamenti; dall'altro, la progressiva esternalizzazione di molte funzioni tradizionalmente svolte all'interno degli enti. Se prendiamo, infatti, le attività di gestione del territorio e dell'ambiente - al cui interno sono compresi il servizio idrico e il servizio di igiene urbana<sup>4</sup> - la spesa per il personale diminuisce, tra il 1998 e il 2000, dell'8,6%.

La seconda tendenza - relativa all'arretramento degli enti locali nella gestione dei servizio - è invece confermata dalla forte riduzione delle gestioni in economia nel settore dei SPL a rilevanza industriale.

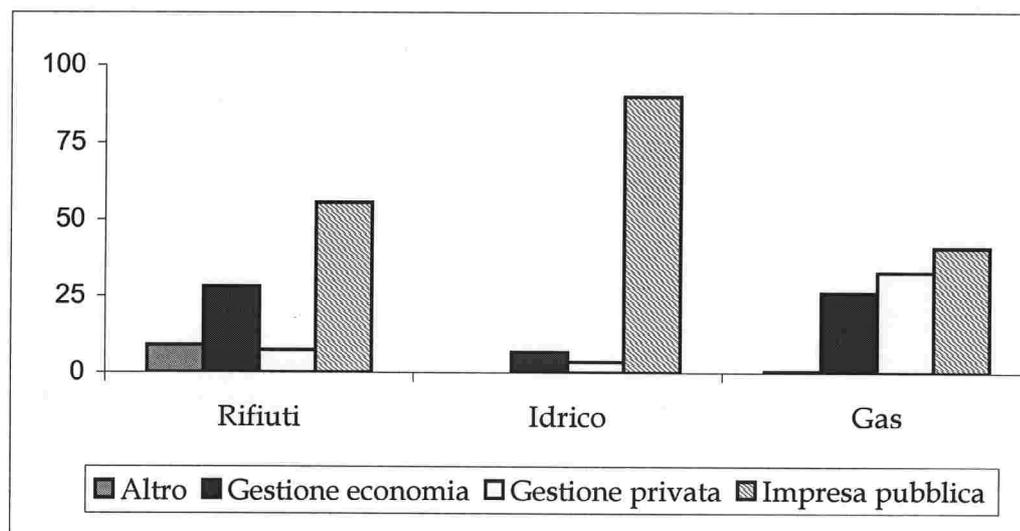
Rispetto agli inizi dell'ultimo decennio degli anni Novanta, le gestioni dirette sono infatti diminuite di

Figura 1 - Spesa corrente e spesa per il personale dei comuni toscani 1993-2000 - Numeri indici (1993=1000)



Fonte: Elaborazioni IRPET su Certificazioni Conti Consuntivi amministrazioni comunali

Figura 2 - Forme di gestione per tipologia di servizio - Toscana 2000



Fonte: Elaborazioni IRPET-CISPTEL

circa un terzo sia per il servizio idrico sia per quello di igiene urbana. Meno marcata è invece la riduzione nel servizio di distribuzione del gas, intorno al 10%. Dietro il fenomeno vi è - naturalmente - per i primi due settori l'introduzione degli ambiti territoriali ottimali.

La fotografia ad oggi delle forme di gestione nei SPL a rilevanza industriale in Toscana mostra quindi un quadro sostanzialmente modificato rispetto ai primi anni Novanta (Figura 2).

Gli enti locali - adeguandosi alle pressioni riformatrici che giungevano da più parti del mondo economico - hanno avviato un'importante fase di riassetto dei precedenti modelli di erogazione. In tale operazione sono stati coinvolti tutti i soggetti presenti nel territorio: in primo luogo le imprese pubbliche locali, ma anche gli operatori privati e - almeno per il servizio di igiene urbana - il terzo settore, con lo scopo di sfruttare al massimo le potenzialità presenti nella regione.

Il settore dei servizi idrici rappresenta il comparto più avanti nel processo di riforma. Qui infatti le modalità organizzative introdotte dalla Legge Galli sono state recepite da tempo e il 2000 è stato l'anno in cui molte Autorità di Ambito<sup>5</sup> hanno proceduto all'affidamento (diretto) del servizio. Ciò è confermato dalla quasi scomparsa delle gestioni in economia da parte dei comuni che hanno trasferito le competenze organizzative e gestionali alle imprese pubbliche locali. Quest'ultime, al contempo, hanno vissuto un processo di concentrazione industriale che ha permesso loro di presentarsi

come gestori unici all'interno di ogni Ambito. Uno dei principali effetti della riforma è stato dunque quello di ridurre il numero degli operatori presenti sul territorio al fine di conseguire le economie di dimensione che la definizione degli Ambiti si prefiggeva.

Il processo - finalmente avviato - è tuttavia ancora agli inizi. Non solo, molte sono le difficoltà che questo sembra incontrare. In primo luogo, si tratta di privatizzazioni al momento formali, dato che il controllo delle imprese pubbliche rimane in capo agli enti locali che detengono ancora la maggioranza del capitale sociale di tali imprese. In secondo luogo, tutti gli affidamenti della gestione del servizio sono avvenuti direttamente, riservando il meccanismo della gara ad evidenza pubblica alla successiva fase di selezione del socio privato di minoranza. Sembra dunque che si voglia così favorire l'ingresso dei privati salvaguardando - al tempo stesso - la presenza e l'esistenza delle imprese pubbliche locali. Tale operazione appare del resto comprensibile alla luce dei potenziali competitori che potrebbero affacciarsi a breve - quando non lo hanno già fatto - sul mercato regionale dell'acqua. Il processo di apertura del settore ha già mostrato l'appetibilità del mercato da parte dei gruppi internazionali, rischiando di vanificare gli importanti sforzi di riorganizzazione compiuti in questi ultimi anni dai gestori pubblici locali più efficienti.

Per quanto riguarda gli altri due settori, il processo di riorganizzazione sembra procedere più lentamente. Gli elementi di maggiore rilievo consistono, da un lato

nell'abbandono delle gestioni dirette da parte degli enti locali, dall'altro da una maggiore presenza degli operatori privati. Le gestioni in economia riguardano oramai il 28% dei comuni per il settore di igiene urbana, e il 26% dei comuni per il servizio di distribuzione del gas. Nel primo la partecipazione dei privati alla gestione del ciclo dei rifiuti - ufficialmente nell'8% dei comuni toscani - si sostanzia in maniera indiretta attraverso l'acquisizione di partecipazioni nel capitale delle imprese pubbliche locali oppure attraverso l'*outsourcing* da parte di quest'ultime di alcune fasi della filiera - la raccolta differenziata, in particolare. Le esigenze di ammodernamento degli impianti per lo smaltimento rendono, inoltre, assolutamente fondamentale il ruolo del privato nel servizio di igiene urbana. Alla luce della *nuova* politica di gestione dei rifiuti, infatti, l'abbandono dello smaltimento via-discarica a vantaggio di tecniche di recupero e riutilizzo dei residui richiederà uno sforzo finanziario rilevante che difficilmente potrà provenire dal solo comparto pubblico regionale. E' evidente dunque che, al di là delle modalità organizzative di gestione del servizio, il vero valore aggiunto della riforma sarà dato dalla capacità di attrarre le migliori opportunità tecnologiche, imprenditoriali e finanziarie presenti nella regione.

Nel caso della distribuzione del gas, invece, i comuni che gestiscono il servizio affidandolo ai privati rappresentano il 26% del totale. La struttura del mercato del gas è tuttavia - per ragioni storiche - particolare. Il privato in questione è - infatti - per buona parte pubblico nel senso che si tratta di Italgas Spa (Gruppo Eni) che è presente sia in veste diretta - in alcune province della regione - sia attraverso la sua partecipata Fiorentinagas Spa - nella provincia di Firenze.

---

<sup>4</sup> Nel periodo 1998-2000 la spesa per il personale nel servizio idrico e in quello di igiene urbana diminuisce, rispettivamente, del 25% e del 23%. Tale contrazione è - per buona parte - frutto del trasferimento del personale dagli enti locali alle imprese pubbliche.

<sup>5</sup> Attualmente vi è soltanto un'Autorità di Ambito che non ha proceduto all'affidamento del servizio.

### 3 Osservazioni conclusive

La fase di riforma delle modalità di organizzazione dei SPL a rilevanza industriale presenta senza dubbio luci ed ombre. Ad un primo livello di analisi sembra che il processo sia definitivamente partito con l'abbandono da parte degli enti locali delle funzioni di gestione dei servizi per concentrare le risorse alle sole funzioni di indirizzo e di controllo. Sono infatti ovunque diminuite le gestioni in economia mentre - al tempo stesso - sono state rese operative - pur con rilevanti eccezioni - le varie autorità di regolamentazione.

Non solo, in tutti i settori si registrano importanti sforzi di riorganizzazione industriale con l'obiettivo di disegnare configurazioni efficienti che hanno - in definitiva - concentrato i gestori fino al momento presenti. Le imprese pubbliche locali hanno oramai abbandonato la precedente veste giuridica per trasformarsi in società di capitali e prepararsi a competere in mercati con forti prospettive di crescita - e che prima poi dovranno definitivamente aprirsi. Alcune di esse si presentano già nel *modello pluriservizio*, avendo provveduto nel corso di questi ultimi anni all'integrazione verticale delle attività precedentemente svolte all'interno del medesimo ente locale.

Tutto ciò sembra testimoniare il raggiungimento di un consenso oramai unanime circa la necessità di operare un ristrutturazione in chiave imprenditoriale della gestione dei servizi. Se tuttavia approfondiamo l'analisi ad un livello di maggior dettaglio emergono alcune criticità che evidenziano molti dei nodi rimasti irrisolti ancora a livello nazionale.

In primo luogo, l'arretramento degli enti locali dalla gestione del servizio non si è trasformato in una reale fase di privatizzazione. Ciò che è in realtà avvenuto è una *aziendalizzazione* delle imprese pubbliche locali, ovvero la separazione istituzionale, organizzativa e contabile delle loro attività da quelle degli enti locali cui esse ancora appartengono. La trasformazione in società di capitali delle imprese e la loro formale indipendenza dalle amministrazioni locali - tuttavia - non è che un primo passo della riforma. La partita più importante si gioca, infatti, sulla *privatizzazione sostanziale* delle imprese pubbliche locali, intendendo con tale espressione la necessità di incidere sui precedenti modelli di *governance* di tali imprese. Il concetto chiave

è quello della contendibilità del mercato del controllo. La teoria economica dell'organizzazione industriale avverte - oramai da tempo - che la chiave della riforma non punta sul mero confronto *pubblico versus privato*, ma sulla capacità di disegnare assetti societari efficienti alla luce della struttura dei mercati dei servizi.

In secondo luogo, il processo di liberalizzazione appare al momento incompleto. La pratica di procedere all'affidamento diretto dei servizi alle imprese pubbliche locali non permette infatti di sancire la definitiva apertura dei mercati dei SPL. La posta in gioco è molto alta e rischia di bloccare il processo di riforma stesso. Il dibattito sulla obbligatorietà o meno delle gare ad evidenza pubblica negli affidamenti dei servizi riflette del resto le difficoltà di operare una reale ristrutturazione in chiave concorrenziale dell'intero settore. E' bene tuttavia sottolineare che l'esperienza internazionale dei principali paesi europei che si sono confrontati con la riforma dei SPL prima dell'Italia, mostra come le istanze di privatizzazione e liberalizzazioni si siano in concreto adattate alla storia industriale di ciascun paese. Tale fenomeno di *path-dependancy*, oltre che comprensibile, appare del resto legittimo, e dovrebbe - soprattutto - indurre a riflettere sulla percorribilità dei diversi modelli di liberalizzazione applicabili al caso italiano.

In terzo luogo, rimane da evidenziare il principale limite di tutta la riforma: l'assenza al momento di una legge generale di riordino del settore che - in un verso o nell'altro - rappresenti l'unico punto di riferimento certo. La mancata approvazione del disegno di legge A.S. 4014, la scelta di intervenire con la legge finanziaria, l'attesa dei regolamenti governativi, e la presenza delle già vigenti leggi di settore contribuiscono infatti ad alimentare tra gli operatori incertezze e instabilità sulla direzione del processo di riforma.

Le ragioni e le responsabilità alla base di quella che alcuni hanno definito come la *riforma mancata* sono molteplici. Senza entrare nel dettaglio, ricordiamo che uno dei nodi irrisolti del dibattito riguarda il rapporto tra privatizzazione e liberalizzazione del settore. Da un lato vi è chi antepone il processo di liberalizzazione, lasciando la decisione di privatizzazione delle imprese pubbliche agli enti locali; dall'altro c'è chi invece sottolinea l'urgenza di privatizzare prima le aziende

locali, e occuparsi, soltanto in un secondo tempo, della questione delle gare e dell'apertura dei mercati. La polarizzazione del dibattito su tali due posizioni - attirando interessi trasversali di tutti i soggetti coinvolti, dagli enti locali alle imprese pubbliche agli operatori privati - ha di fatto segnato lo stallo della riforma.

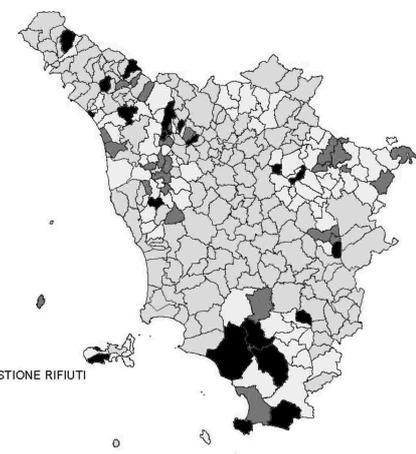
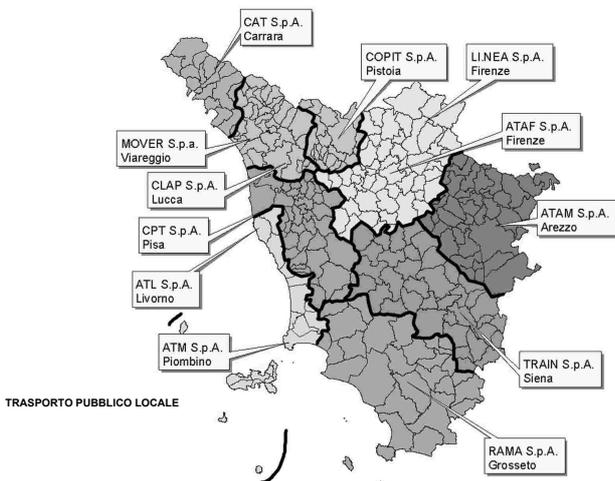
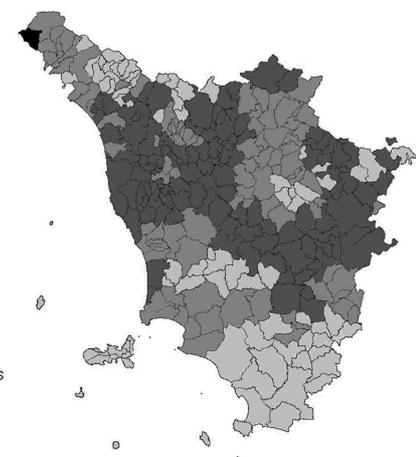
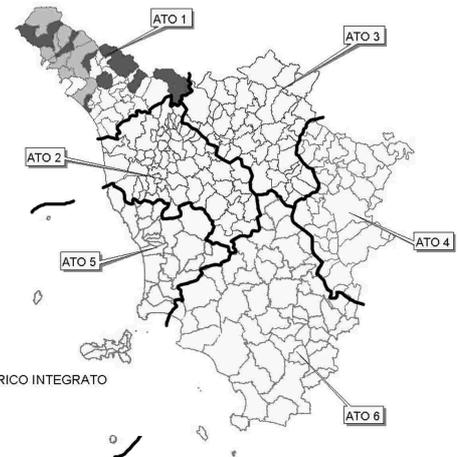
La definizione di quadro normativo di riferimento diviene a questo punto assolutamente centrale. Ad essa è affidato infatti il compito di costruire la cornice certa entro la quale i soggetti economici possono operare. Il permanere infatti di un eccesso di *indeterminatezza legislativa* potrebbe infatti finire per ritardare e compromettere l'effettiva attuazione della riforma.

A conclusione di questo capitolo riportiamo di seguito quattro figure che rappresentano la mappatura della Toscana per forma di gestione dei SPL:

- servizio idrico integrato;
- servizio gas;
- servizio gestione rifiuti;
- trasporto pubblico locale.

La legenda si legge come segue:

- eco. - gestione in economia;
- priv. - gestione in forma di azienda a totale capitale privato;
- pubb. - gestione in forma di azienda con una quota di capitale pubblico.





## PARTE TERZA

### La composizione del capitale delle imprese

---

# 1 La composizione del capitale delle aziende Cispel Toscana

I dati contenuti in questo capitolo sono il risultato da una parte del monitoraggio effettuato da Cispel Toscana sulle proprie associate negli ultimi due anni e, dall'altra, di un'indagine diretta sulle aziende tramite la compilazione di un questionario sulla composizione del capitale. Nella rilevazione diretta complessivamente sono state intervistate 122 aziende.

Dall'elaborazione dei dati sulla composizione del capitale delle aziende Cispel Toscana emergono i seguenti risultati.

La trasformazione delle aziende in SpA (vedi tabella 1) ha un trend decisamente crescente nel periodo 1997-2002, con un deciso incremento soprattutto negli ultimi due anni.

Come mostra la tabella 2, delle 122 aziende intervistate 76 sono risultate SpA. A queste corrispondono 88 gestioni in quanto alcune SpA operano in più settori. L'analisi è dunque stata svolta sia sulle aziende che sulle gestioni.

Le province con il maggior numero di SpA (tabella 3) sono Firenze (17), Lucca (11) e Pisa (10); Massa, Grosseto

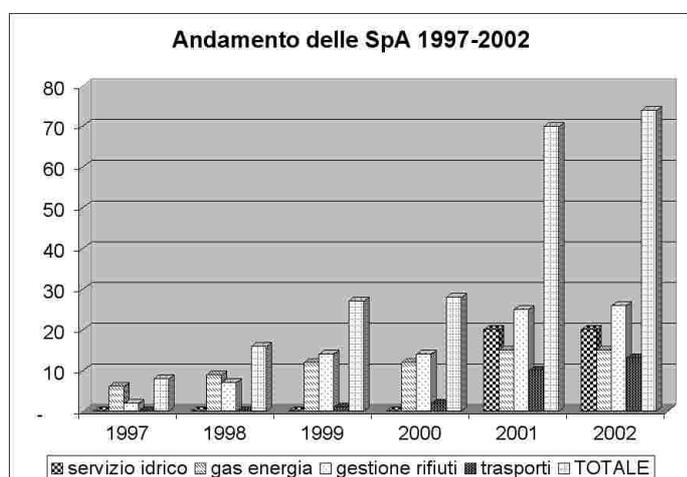
e Prato sono le uniche tre province toscane in cui il numero di SpA non raggiunge il 50% del totale delle aziende intervistate.

Delle 76 SpA 36 hanno almeno un socio privato (tabella 4). In termini di addetti il 34% lavora in aziende con almeno un socio privato. Anche qui le province con il maggior numero di SpA con almeno un socio privato sono risultate Firenze (12), Lucca (7), Pisa (5). Nelle ultime due il numero di addetti delle SpA con soci privati supera il 50%; in particolare a Lucca raggiunge il 53,5% e a Pisa il 61%.

Ad Arezzo solo 3 SpA su 9 hanno almeno un socio privato ma il loro numero di addetti costituisce il 67% del totale degli addetti nelle SpA della provincia. La ripartizione delle gestioni per settore ha evidenziato una maggiore concentrazione delle SpA nei settori idrico (23) e rifiuti (23), è interessante notare che nel settore trasporti su 14 gestioni 13 sono SpA (vedi tabella 5). I settori che vedono la più alta partecipazione di soci privati, come illustra la tabella 6, sono ancora quello dei rifiuti (12 gestioni hanno almeno un socio privato)

Tabella 1 - Aziende Cispel settori industriali (idrico, gas, rifiuti, trasporti) - Andamento delle SpA 1997-2002

SERVIZI	1997	1998	1999	2000	2001	2002
servizio idrico	-	-	-	-	20	20
gas energia	6	9	12	12	15	15
gestione rifiuti	2	7	14	14	25	26
trasporti	-	-	1	2	10	13
<b>TOTALE</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>27</b>	<b>28</b>	<b>70</b>	<b>74</b>



e quello idrico (11) che però rappresenta l'unico settore in cui le SpA con soli soci pubblici (12) sono più di quelle con almeno un socio privato.

La ripartizione delle quote dei soci privati per settore (tabella 7) ha evidenziato che nel settore farmaceutico la maggioranza delle gestioni è detenuta per almeno il

40% da soci privati e che 3 delle 6 gestioni di questo settore con almeno un socio privato sono partecipate per oltre il 50% da privati. La situazione è opposta negli altri settori dove invece la maggior parte delle quote dei soci privati non supera il 50% del capitale dell'azienda partecipata.

Tabella 2 - Ripartizione delle aziende per forma di gestione, anno 2002

	aziende	gestioni
SpA	76	88
Altro	46	46
<b>Totale</b>	<b>122</b>	<b>134</b>

Tabella 3 - Ripartizione delle SpA per provincia, anno 2002

Provincia	SpA	Altro	Totale
Arezzo	9	3	12
Firenze	17	5	22
Grosseto	4	6	10
Livorno	9	2	11
Lucca	11	9	20
Massa	3	4	7
Pisa	10	6	16
Prato	2	3	5
Pistoia	5	4	9
Siena	6	4	10
<b>Totale</b>	<b>76</b>	<b>46</b>	<b>122</b>

Tabella 4 - Ripartizione delle SpA per provincia e per composizione del capitale, anno 2002

Provincia	almeno un socio privato	solo soci pubblici	Totale	addetti SpA con soci privati	addetti SpA con soli soci pubblici
Arezzo	3	6	9	417	205
Firenze	12	5	17	1.291	3.020
Grosseto	3	1	4	108	-
Livorno	1	8	9	80	1.552
Lucca	7	4	11	685	596
Massa	-	3	3	-	365
Pisa	5	5	10	723	463
Prato	1	1	2	76	419
Pistoia	1	4	5	245	373
Siena	3	3	6	235	533
<b>Totale</b>	<b>36</b>	<b>40</b>	<b>76</b>	<b>3.860</b>	<b>7.526</b>

Tabella 5 - Ripartizione delle gestioni per settore, anno 2002

Settore	SpA	Altro	Totale
Edilizia Pubblica	-	10	10
Energetico	14	4	18
Farmaceutico	12	16	28
Idrico	23	5	28
Rifiuti	23	6	29
Trasporti	13	1	14
Varie	3	4	7
<b>Totale</b>	<b>88</b>	<b>46</b>	<b>134</b>

Tabella 6 - Ripartizione delle gestioni per settore e per composizione del capitale, anno 2002

Settore	almeno un socio privato	solo soci pubblici	Totale
Energetico	8	6	14
Farmaceutico	6	6	12
Idrico	11	12	23
Rifiuti	12	11	23
Trasporti	7	6	13
Varie	2	1	3
<b>Totale</b>	<b>46</b>	<b>42</b>	<b>88</b>

Tabella 7 - Ripartizione delle gestioni con almeno un socio privato per settore e per quota del socio privato, anno 2002

Settore	<1%	1%-5%	6%-40%	41%-50%	51%-80%	>80%	Totale
Energetico	3	-	1	2	1	1	8
Farmaceutico	-	-	1	2	3	-	6
Idrico	3	2	2	4	-	-	11
Rifiuti	1	3	3	3	-	2	12
Trasporti	1	1	3	-	2	-	7
Varie	1	-	1	-	-	-	2
<b>Totale</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>46</b>

