

**LA RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI  
NELL'ESPERIENZA TOSCANA** 20.2003

Andrea Noferini

**Interventi, note e rassegne**

**IRPET**  
Istituto  
Regionale  
Programmazione  
Economica  
Toscana

## RICONOSCIMENTI

Per le idee e i contributi ampiamente riversati nel lavoro un particolare ringraziamento va al coordinatore della ricerca Renata Caselli. Si ringraziano inoltre le imprese e le associazioni coinvolte nella ricerca per la cortesia dimostrata; in particolare, Assoindustria e Firenze (Bonciani), Cispel-Confservizi Toscana (Cioccolani), Fiorentinagas S.p.A. (Bardi), Safi S.p.A. (Castelli).

Un grazie particolare va a Claudia Ferretti per il prezioso aiuto nelle elaborazioni dei dati statistici. L'allestimento editoriale è stato curato da Elena Zangheri.

## INDICE

<b>Introduzione</b>	5
<b>1.</b>	
<b>LA RIFORMA DELLE <i>PUBLIC UTILITIES</i></b>	
1.1 Le privatizzazioni e la riforma delle <i>public utilities</i> : un fenomeno globale	9
1.2 L'organizzazione delle <i>public utilities</i> in Europa	11
1.3 Verso l'internazionalizzazione dei mercati	12
1.4 La riforma delle <i>public utilities</i> : un solo obiettivo, diverse soluzioni	14
<b>2.</b>	
<b>I PROCESSI DI LIBERALIZZAZIONE E DI PRIVATIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI IN ITALIA</b>	
2.1 Lo stato dei servizi pubblici locali	19
2.2 Struttura proprietaria, efficienza e mercati dei SPL	22
2.3 La liberalizzazione dei mercati delle pubbliche utilità	25
2.4 Il percorso della riforma: un primo sguardo non proprio incoraggiante	26
<b>3.</b>	
<b>LA NUOVA ORGANIZZAZIONE INDUSTRIALE DEI SPL</b>	
3.1 I servizi pubblici locali: definizione e aspetti normativi	31
3.2 Le prospettive di riforma	33
3.3 Nuove modalità di esercizio dei SPL	34
3.4 Alcune prime conclusioni	39
<b>4.</b>	
<b>I SERVIZI PUBBLICI LOCALI A RILEVANZA INDUSTRIALE IN TOSCANA</b>	
4.1 Introduzione	43
4.2 La spesa dei comuni toscani nei servizi pubblici a rilevanza industriale	44
4.3 L'evoluzione delle forme di gestione	46
4.4 Le imprese pubbliche di servizio in Toscana	48
4.5 I privati coinvolti nei SPL	50

<b>5.</b>		
	<b>RIFORMA E LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI IDRICI IN TOSCANA</b>	
5.1	La riforma del servizio idrico integrato	55
5.2	Aspetti istituzionali e variabili macroeconomiche del settore idrico in Toscana	57
5.3	Il riassetto gestionale	59
5.4	Gli attuali gestori	61
5.5	Prospettive di cambiamento nel settore	62
5.6	Le principali vicende giudiziarie del servizio idrico integrato in Toscana	64
5.7	Quali prospettive per una nuova organizzazione industriale del settore?	69
<b>6.</b>		
	<b>IL SERVIZIO DI IGIENE URBANA</b>	
6.1	La <i>nuova</i> politica nel settore dei rifiuti	73
6.2	La riforma del servizio di igiene urbana in Toscana	75
6.3	Il ciclo dei rifiuti in Toscana	76
6.4	La fase dello smaltimento	78
6.5	Le forme di gestione	82
6.6	Fabbisogno di investimenti e organizzazione industriale	84
<b>7.</b>		
	<b>IL SETTORE DEL GAS</b>	
7.1	La liberalizzazione del mercato del gas	89
7.2	Principali variabili quantitative del settore del gas	90
7.3	L'industria italiana del gas naturale	92
7.4	La liberalizzazione e le prime operazioni di politica industriale in Italia	95
7.5	Il servizio del Gas in Toscana	97
7.6	Alcune prime operazioni industriali	100
<b>8.</b>		
	<b>CONCLUSIONI</b>	103
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	109

## Introduzione

A partire dai primi anni Novanta, in Italia come in Europa, i sistemi economici sono stati attraversati da una forte domanda di riorganizzazione in molti comparti chiave di ciascun paese. 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.

Da oltre un decennio, oramai, la riforma dei servizi pubblici locali rappresenta dunque uno dei punti fondamentali dell'agenda politica nazionale. L'innovazione tecnologica da un lato, e le nuove richieste provenienti da una domanda sempre più matura dall'altro, hanno preparato il terreno per un processo di ripensamento generale delle precedenti modalità di gestione. Tra le criticità da superare: l'eccessiva frammentazione dell'offerta con ancora oltre 7.000 enti locali coinvolti nella gestione diretta dei servizi; il superamento delle logiche assistenziali che hanno ostacolato l'introduzione, fino ad ora, dei principi imprenditoriali nella gestione del servizio; la necessità di operare una imponente opera di ammodernamento strutturale dei servizi.

Gran parte del dibattito intorno alla riforma dei servizi pubblici locali si è concentrato sul binomio privatizzazioni/liberalizzazioni. Da un lato si sottolineava, infatti, la necessità di un arretramento dell'operatore pubblico locale attraverso l'abbandono della proprietà pubblica a favore dell'introduzione della società di capitale, quale forma giuridica appropriata per una gestione industriale dei servizi. Dall'altro si enfatizzava la centralità della competizione quale vera e propria chiave di volta per il successo dell'intera riforma, legittimando così l'apertura dei mercati delle *public utilities*.

Con l'apertura del nuovo millennio la dialettica tra privatizzazioni e liberalizzazioni non ha trovato ancora una reale composizione, nonostante si possa oramai affermare che il processo di ristrutturazione dei servizi pubblici locali sia definitivamente avviato. In Italia la recente introduzione di una serie di nuove norme in materia di servizi pubblici locali ha avuto infatti il merito di velocizzare i lavori di

riorganizzazione. Le modalità con cui tali principi sono stati presentati lascia tuttavia ancora molte perplessità, contribuendo a complicare un percorso già problematico.

La ricerca del giusto bilanciamento tra privatizzazioni e liberalizzazioni è del resto un passaggio delicato che ha trovato non poche difficoltà e attriti anche all'interno dell'area comunitaria. Un breve sguardo al processo di riorganizzazione che in questi ultimi anni ha coinvolto l'intero comparto delle *local public utilities* in Europa, mostra infatti che non esiste una soluzione univoca, né che tantomeno si possa parlare di un comune modello europeo.

Ciascuno Stato membro, chiamato a dirimere l'annosa questione delle *public utilities*, ha preferito seguire un proprio personale percorso che ha tenuto conto, in primo luogo, della propria tradizione e cultura industriale; in secondo luogo, di quanto di buono vi era ancora all'interno del paese. In altri termini, raramente si è assistito ad una *shock-therapy* che ha travolto le istituzioni e le modalità gestionali presenti nel paese, mentre molto più diffuso è stato un approccio gradualista che ha preso le mosse dal reale stato di partenza dei servizi.

In attesa di potere esprimere un qualche giudizio su un eventuale *modello italiano*, è possibile tuttavia avventurarsi in una prima descrizione di quanto è avvenuto in Toscana, regione sicuramente all'avanguardia quanto a stato di attuazione della riforma.

Il processo di ristrutturazione dei servizi pubblici locali in Toscana è stato infatti avviato con largo anticipo rispetto al panorama nazionale. A partire infatti dai primi anni Novanta, enti locali, imprese pubbliche, privati e tutti gli altri operatori hanno iniziato a rivedere le rispettive modalità di intervento nel settore. La tradizionale presenza nella regione dell'operatore locale nell'organizzazione delle attività di pubblica utilità -e la presenza di ciò che molti economisti indicherebbero oggi come *capitale sociale*- hanno naturalmente contribuito a velocizzare tale processo di ristrutturazione.

La fotografia ad oggi delle forme di gestione nei SPL a rilevanza industriale in Toscana mostra un quadro sostanzialmente modificato rispetto ai primi anni Novanta. Gli enti locali hanno in gran parte abbandonato la gestione diretta dei servizi, sebbene tuttora mantengano un forte controllo sulle imprese pubbliche locali. Queste ultime hanno completato il proprio lungo percorso di riorganizzazione presentandosi, oramai, come società di capitali, molte delle quali nella forma pluriservizio. I privati, infine, sembrano stiano finalmente facendo i primi passi verso un loro reale coinvolgimento nella gestione dei mercati locali delle pubbliche utilità.

All'interno dei cosiddetti servizi a rilevanza industriale -oggetto di analisi del presente lavoro- il settore dei servizi idrici rappresenta il comparto più avanti nel processo di riforma. In regione la Legge Galli è stata definitivamente recepita, e con

l'affidamento delle gestioni già avvenuto, l'industria regionale dell'acqua attende adesso l'esito delle gare ad evidenza pubblica per la selezione del socio privato di minoranza. Per quanto riguarda la distribuzione del gas naturale e il servizio di igiene urbana, il processo di riorganizzazione sembra procedere più lentamente, nonostante l'accelerazione degli ultimi tempi. Gli elementi di maggiore rilievo consistono, da un lato nell'abbandono delle gestioni dirette da parte degli enti locali, dall'altro nell'aziendalizzazione delle imprese pubbliche, unita a una maggiore presenza degli operatori privati nel settore.

Il quadro, che di per sé evidenzia un importante mutamento della geografia istituzionale nella regione, deve essere letto con attenzione. L'abbandono cioè della gestione diretta dei servizi da parte degli enti locali rappresenta infatti una prima risposta alle istanze che premono con insistenza sui servizi. A ben vedere l'operazione è consistita -per il momento- nel trasferimento della funzione di erogazione del servizio dagli enti locali alle imprese pubbliche, che nel frattempo hanno abbandonato la precedente veste giuridica di azienda speciale per configurarsi come società di capitale. Si tratta tutto sommato di una condizione necessaria, ma assolutamente non sufficiente, per garantire una gestione efficiente del settore.

Gli obiettivi del processo di riorganizzazione dei servizi pubblici locali sono -a ragione- ben più ambiziosi e puntano, oltre che ad una gestione imprenditoriale dei servizi, alla creazione di mercati sempre più concorrenziali nella convinzione che la competizione produca i suoi effetti benefici. Una adeguata cornice regolamentativa, inoltre, dovrebbe garantire sul mantenimento e sul miglioramento della qualità del servizio.

La Toscana, pur tra molte incertezze e difficoltà, sembra aver intrapreso il percorso giusto, avendo avviato una serie di riforme che puntano in questa direzione. Se non fossero passati già molti anni dall'introduzione delle prime norme di riforma -la Legge Galli è del 1994, il Decreto Ronchi del 1997, per esempio- il giudizio potrebbe essere maggiormente positivo. Di fatto lo è se -oltre a considerare il sostanziale *empasse* istituzionale a livello centrale- estendiamo il confronto con le altre regioni italiane, dove la situazione -a parte qualche eccezione- appare in netto ritardo.





## 1. LA RIFORMA DELLE *PUBLIC UTILITIES*

### 1.1 Le privatizzazioni e la riforma delle *public utilities*: un fenomeno globale

Gli ultimi venti anni del XX secolo hanno conosciuto quella che oramai è stata definita come la *seconda ondata della globalizzazione*. Dal punto di vista economico, la crescita in intensità dei flussi internazionali dei beni e la maggiore mobilità dei capitali rappresentano il principale indicatore dell'avvenuta integrazione tra i sistemi economici mondiali. A ciò deve aggiungersi -come peculiarità di questa seconda ondata<sup>1</sup>- la diffusione di modelli comuni di comportamento e una sempre maggiore omologazione dei consumi. Il principale motore di questo secondo aspetto è l'eccezionale disponibilità e velocità dei trasferimenti di conoscenza e informazione da una parte all'altra del mondo, resa possibile dal progresso tecnico di questi ultimi anni.

Un mondo sempre più globalizzato è dunque in grado di trasmettere, con maggiore facilità e in tempi sempre più rapidi, nuovi modelli di organizzazione economica e istanze riformatrici capaci poi di propagarsi da un continente all'altro<sup>2</sup>. Tutto ciò è quanto è avvenuto anche per le privatizzazioni, al punto da poterle interpretare come *a global phenomenon* (ILO, 1999). Soltanto per citare qualche dato, negli ultimi due decenni sono state oltre 100 le nazioni che hanno avviato ambiziosi progetti di riforma della proprietà pubblica. In prima fila troviamo l'Argentina, il Messico e il Cile in America Latina; la Malesia, il Pakistan e le Filippine in Asia; l'Inghilterra, la Francia e molte delle economie in Transizione dell'Est Europa nel vecchio continente; la Costa d'Avorio e la Nigeria in Africa. Dalla fine degli anni ottanta ad oggi, gli introiti derivanti dalla cessione di

<sup>1</sup> La storiografia economica è solita individuare nel periodo a cavallo tra il XIX e il XX secolo (1870-1914) la prima ondata della globalizzazione (Williamson, 1995).

<sup>2</sup> Un mondo sempre più globalizzato, ed è questa l'altra faccia della medaglia, presenta tuttavia maggiori rischi. A livello economico, i recenti shock internazionali -Messico, Brasile, Sud Est Asiatico e Argentina- hanno infatti diffuso la paura di un pericolo contagio in grado di colpire in maniera repentina e, a volte, non prevedibile le economie di tutti i paesi che partecipano al gioco. La percezione di questa maggiore integrazione, e le nuove forme di rischio che essa comporta, è alla base della attuale sensazione di crescente imprevedibilità e incertezza del sistema economico mondiale. Alcuni autori (Robertson, 1992) definiscono l'attuale momento storico come l'Era dell'incertezza.

imprese pubbliche -operanti nei più diversi settori, dall'energia ai servizi sociali- hanno raggiunto oltre 185 miliardi di dollari.

L'arretramento dello stato in molti dei settori che fino ad allora aveva occupato si inquadra in un più ampio disegno di riforma globale dell'intervento pubblico in economia; un disegno che prevede dallo smantellamento dei monopoli alla razionalizzazione della spesa pubblica; dalla decentralizzazione alla liberalizzazione dei mercati sia delle merci che dei fattori produttivi. Naturalmente, nonostante la riconosciuta e condivisa necessità di ristrutturare e privatizzare ciò che prima era pubblico, molte sono le modalità con cui tale istanza si è realizzata. Come molti -e tra loro profondamente diversi- sono stati gli esiti raggiunti<sup>3</sup>. In altri termini, lo spettro delle possibilità di riforma è piuttosto ampio. Da un estremo all'altro, si va da un completo arretramento dell'operatore pubblico attraverso la cessione completa delle imprese prima possedute, ad un abbandono meno radicale che assicura, invece, il mantenimento della proprietà pubblica pur affidando il servizio in concessione ai privati.

Qualunque sia la modalità di intervento adottata, l'evidenza empirica di questi ultimi anni mostra due caratteristiche interessanti. In primo luogo, la fase vera e propria di privatizzazione -specie nel campo delle *public utilities*- è spesso anticipata da una precedente fase di ristrutturazione durante la quale i governi centrali cercano di lucidare a nuovo i *gioielli di famiglia* in modo da renderli più appetibili agli occhi dei potenziali acquirenti. In secondo luogo, non è infrequente riscontrare casi nei quali a tale fase di ristrutturazione non segue la dismissione *in toto* della proprietà pubblica quanto, invece, una maggiore apertura verso partnership private. Del resto, l'obiettivo di un tale processo di riforma non si sostanzia certo nella privatizzazione *tout court* quanto piuttosto nella promozione della concorrenza, nel miglioramento dell'efficienza e nella spinta al rinnovamento tecnologico.

In quei settori dove accanto ai precedenti obiettivi permangono ben presenti i legami con finalità di natura sociale -come nel caso delle principali *public utilities*: telecomunicazioni, acqua, energia e gas- le pressioni riformatrici hanno incontrato maggiori resistenze. Qui in realtà lo stato non si è mai, né facilmente né completamente, liberato del controllo di tali settori, preferendo procedere lungo la strada della ristrutturazione senza per questo abbandonare del tutto la proprietà pubblica. Inoltre, i percorsi intrapresi hanno risentito, qui più che in altri settori, delle tipicità proprie di ciascun paese rispetto alla volontà/non volontà di lasciare al privato (spesso straniero) aree economiche con forti ripercussioni sia sul piano strategico-competitivo che su quello del benessere dei propri cittadini. È

<sup>3</sup> Nate in un primo tempo per esigenze di cassa dei governi centrali, molte privatizzazioni -fra tutte quella argentina- si sono risolte in una *svendita* di gran parte delle imprese pubbliche nazionali a vantaggio dei capitali stranieri.

accaduto dunque che accanto a realtà quali i paesi anglosassoni (Stati Uniti, Gran Bretagna, Nuova Zelanda e Australia) che sono arrivati a cedere per taluni settori fino alla proprietà delle infrastrutture, convivano paesi di cultura statalista che hanno invece preferito ricorrere a forme di esternalizzazione dell'erogazione del servizio pur mantenendo la proprietà pubblica dello stesso.

## 1.2 L'organizzazione delle *public utilities* in Europa

Negli anni Novanta il processo di privatizzazione in Europa è entrato nella sua fase più calda, dovendo affrontare la liberalizzazione e la cessione dei servizi di pubblica utilità. L'estrema importanza di tutta l'operazione è legata alla nota duplice natura della *public utilities*: da un lato beni essenziali per il benessere della comunità; dall'altro, input del processo produttivo, e pertanto variabile chiave per la competitività dell'intero sistema economico.

Concluso un primo momento dedicato alla riforma delle modalità dell'intervento pubblico su scala nazionale e sovranazionale volto a rimuovere una serie di ostacoli istituzionali interni alla Unione Europea, il processo di liberalizzazione sembra adesso diretto a coinvolgere anche i mercati locali.

Lo stato dell'arte dei processi di ristrutturazione in atto nei maggiori paesi europei mostra, oltre a soluzioni personalizzate per ciascuno stato, velocità e modalità di attuazione diverse pur per obiettivi comuni di riorganizzazione industriale. Nelle scelte di intervento da parte dei governi centrali, infatti, grande considerazione è stata data alla storia industriale pregressa dei diversi paesi, sia per quanto riguarda gli elementi di cultura industriale sia per quanto riguarda le reali situazioni di partenza.

È avvenuto così che mentre per i paesi scandinavi si è assistito ad un processo di effettiva liberalizzazione dei mercati delle pubbliche utilità, a prescindere dalla forma giuridica delle imprese molte delle quali sono rimaste pubbliche, altrettanto non si è verificato per i paesi dell'Europa Meridionale. Francia, Spagna e Italia, pur per aspetti diversi, hanno scelto infatti di procedere prima lungo la ristrutturazione dei propri gestori (privati in Francia nel caso dell'acqua, pubblici negli altri due paesi) rimandando nel tempo l'apertura dei mercati interni.

L'analisi comparata delle forme organizzative delle *public utilities* in Europa consente di individuare sostanzialmente quattro modelli di riferimento (Antonioli e Bognetti, 2001):

1. *modello inglese*: l'Inghilterra è il paese che a livello europeo ha seguito più degli altri la linea delle privatizzazioni spesso affiancata dal ricorso alla selezione a mezzo di gara. Tale percorso ha dato luogo, oltre all'ingresso dei gruppi stranieri, ad un imponente processo di concentrazione che

in breve tempo ha consentito il rafforzamento e la crescita degli operatori presenti.

2. *modello tedesco*: è il modello che più si avvicina al contesto italiano, almeno per la storica frammentazione delle gestioni a livello locale. Si differenzia tuttavia dall'esperienza italiana per le ottime *performance* presentate dalle imprese pubbliche locali tedesche. Sulla base di questi dati positivi, la ristrutturazione del comparto è avvenuta attraverso la concentrazione dei vari gestori regionali che hanno proceduto con l'attuazione di fusioni o partnership strategiche.
3. *modello francese*: la Francia è tra i paesi europei che ancora stenta ad aprire i propri mercati delle pubbliche utilità, i quali rimangono dominati da un numero molto ristretto di gestori privati<sup>4</sup> che agiscono di fatto come monopolisti di settore. Il potere di mercato di tali gestori, in virtù delle loro dimensioni, consente la loro penetrazione sui mercati internazionali delle *utilities*.
4. *modello scandinavo*: i paesi del Nord Europa presentano molti elementi in comune con il modello inglese del quale condividono l'introduzione dei meccanismi di asta per la selezione degli operatori. Ciò di fatto rende tali mercati sostanzialmente aperti alla concorrenza per il diritto a servire l'utenza; anche se -e questa è la peculiarità del modello- non viene posta eccessiva enfasi alla natura giuridica dei gestori, molti dei quali rimangono pubblici.

La domanda che vorremmo a questo punto porci è se esiste anche un *modello italiano* o se questo possa ricondursi ad uno dei paradigmi sopra descritti. Proveremo a dare una risposta nel corso del lavoro dopo aver analizzato quanto sta accadendo in Italia sia a livello di politiche industriali sia a livello istituzionale.

L'osservazione principale che tuttavia emerge da uno sguardo, pur sommario, al resto dell'Europa è che non esiste *una sola* formula vincente ma che ciascuna soluzione viene di volta in volta adattata al terreno sul quale dovrà poi concretamente applicarsi. Tale pragmatismo potrebbe essere un valido insegnamento per chi come l'Italia si affaccia con ritardo alla sfida delle *public utilities*, sempre che, da buon *late comer*, sia in grado di fare tesoro dell'esperienza (e degli errori) di chi è partito prima.

### 1.3 Verso l'internazionalizzazione dei mercati

Le tendenze che sembrano emergere dal quadro europeo di riorganizzazione dei servizi pubblici evidenziano due caratteristiche principali: l'apertura dei mercati nazionali e loro conseguente internazionalizzazione da un lato; la presenza di un

<sup>4</sup> Il mercato interno dell'acqua, per esempio, è dominato da tre sole società che possiedono gli oltre 15.000 gestori presenti sull'intero territorio francese.

processo di concentrazione industriale teso sia all'integrazione verticale che a quella orizzontale del settore, dall'altro. In prima battuta è possibile affermare che il secondo è conseguenza del primo.

Il prevalere di modelli di mercato contendibili, la loro internazionalizzazione e l'apertura agli scambi hanno determinato il superamento dei confini nazionali costringendo gli operatori presenti -fino ad allora protetti all'interno di mercati sostanzialmente chiusi- a reagire con un nuove strategie di politica industriale.

Una prima risposta in tale senso è stata il perseguimento della massima efficienza operativa conseguibile. Le imprese, sia pubbliche che private, hanno dunque puntato all'ottimizzazione e razionalizzazione delle risorse interne. Raggiunta la frontiera tecnicamente efficiente, il passo successivo è stato nella direzione di guadagnare in competitività ampliando sia le dimensioni aziendali (economie di scala) che il ramo delle attività (economie di scopo e di varietà).

In quest'ottica devono essere lette pertanto le recenti operazioni di fusione che hanno riguardato in Europa sia i gestori privati che le imprese pubbliche locali. In Austria, per esempio, nel mercato elettrico le compagnie regionali messe all'asta a seguito della liberalizzazione del settore sono state acquisite da un consorzio di imprese di proprietà pubblica.

In Germania, l'imponente processo di ristrutturazione avviato per il servizio energetico è stato rivolto, in sostanza, a ridurre il numero dei gestori pubblici presenti da oltre 900 a 100<sup>5</sup>. Quattro tra le maggiori *utilities* regionali (Hastra di Hannover, Niedersaechsishe di Sarstedt, Ueberlandzentrle di Helmstedt e Evm di Magdeburgo) si sono dunque fuse tra loro dando vita ad un colosso che fattura 1.635 milioni di euro, vendendo gas ed energia, rispettivamente, per 14,3 TWh e 14,5 TWh. A tale operazione di concentrazione è seguito, nel 1997, l'acquisto da parte della Darmstadt HEAG del 33% della Kraftwerke Mainz-Wiesbaden, una alleanza quest'ultima in grado di produrre il 20% dell'energia dello Stato di Hesse e il 3% dell'energia nazionale.

In Francia, infine, Lyonnaise des Eaux e Vivendi insieme a Bouygues controllano già oltre l'80% del mercato francese (oltre che buona parte delle privatizzate in Spagna e delle concessioni idriche in alcune delle economie in transizione dell'est Europa come Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria)

Il fenomeno di concentrazione si collega al processo di

<sup>5</sup> A seguito della riunificazione tedesca di inizio anni Novanta, si assiste in Germania alla presenza di due diverse modalità di intervento nel caso delle privatizzazioni. Là dove esistevano realtà pubbliche locali efficienti (Germania Ovest) si è proceduto alla loro concentrazione per il conseguimento delle dimensioni aziendali ottimali; là dove, invece, non esistevano ragionevoli possibilità di recupero dei precedenti gestori pubblici (Germania Est) si è ricorso con maggiore facilità ad aste competitive locali per la selezione dell'acquirente (spesso estero). Questa seconda opzione è, del resto, la modalità di privatizzazione maggiormente riscontrata in molte delle economie in transizione.

ampliamento dei rami di attività dando vita al cosiddetto *modello pluriservizio*, finalizzato a sfruttare tutte le esternalità di rete che caratterizzano il settore. Non che l'integrazione orizzontale sia un'esperienza completamente nuova per il settore delle *public utilities*, la differenza è che è destinata adesso a servire obiettivi diversi. Fintanto che la gestione dei servizi era nelle mani delle amministrazioni locali esse vi ricorrevano, infatti, per finalità sociali sfruttando i sussidi incrociati per il mantenimento di servizi strutturalmente in perdita. Adesso gli operatori vi si affidano invece come deliberata strategia di politica industriale: affiancare alla gestione dell'elettricità quella di altri servizi a rete quale gas, acqua, igiene urbana permette di incrementare, oltre l'efficienza tecnica, la redditività di tali imprese potenziandone la loro capacità di penetrazione sui mercati internazionali (Tab. 1.1).

1.1 LA DIVERSIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI IDRICHE	Compagnia	Paese	Acqua			Rifiuti	Energia	Telecomunicazioni
			Francia	UK	Europa			
	Generale des Eaux	F	*	*	*	*	*	*
	Lyonnaise des Eaux	F	*	*	*	*	*	*
	Bouygues/SAUR	F	*	*	*	*	*	*
	Anglian Water	UK		*	*			
	Hyder	UK		*	*		*	
	Severn/Trent	UK		*	*	*		
	Southern Water/Scottish Power	UK			*		*	
	Thames Water	UK		*	*	*		
	United Utilities	UK		*			*	
	Wessex	UK		*		*		
	Yorkshire Water	UK		*		*		

Fonte: PSPRU, 1998, in  
Antonoli-Bognetti, 2001

Le pratiche utilizzate sono diverse per paese e per tipologia di settore e si sostanziano sia attraverso la scalata e/o la fusione dei gestori minori -e per questo esposti al rischio di acquisizione- sia attraverso il ricorso ad operazioni di *joint venture* con operatori di maggiori dimensioni per lo sfruttamento di fasi strategiche del servizio. Come principale conseguenza di tale meccanismo -in virtù anche di una volutamente scarsa operazione di pianificazione del binomio liberalizzazioni/privatizzazioni- si è assistito negli ultimi anni alla crescita impressionante delle posizioni di mercato da parte delle grandi imprese. Prendiamo ancora una volta la Suez Lyonnaise des Eaux: essa detiene partecipazioni internazionali nel settore dei servizi idrici; è la prima compagnia al mondo (Stati Uniti esclusi) di *waste management*; opera, infine, in condizioni di quasi monopolio nei settori dell'elettricità e del gas in Belgio, dove già domina la metà del mercato delle telecomunicazioni.

#### 1.4

##### **La riforma delle *public utilities*: un solo obiettivo, diverse soluzioni**

Le finalità di riforma dell'intero comparto delle *public utilities* sembrano orientate, a livello globale, verso un unico obiettivo: definire modalità organizzative di stampo imprenditoriale che, as-

sicurando il rispetto delle logiche economiche, siano al tempo stesso capaci di salvaguardare gli obiettivi di natura sociale che il settore richiama. Il quadro di sintesi di quanto è stato avviato negli ultimi dieci anni, nella sola Europa, evidenzia la compresenza all'interno dei confini comunitari di un insieme non omogeneo di soluzioni adottate. La molteplicità delle risposte è legata da un lato alla specificità di ogni sistema-paese, dall'altro alla situazione iniziale in cui i diversi servizi versano.

In linea generale, i principali mercati dei SPL sono stati liberalizzati ma non sono stati resi, in realtà, contendibili (Tab. 1.2).

Paese		Tipologia di servizio				
		Elettricità	Gas	Acqua	Rifiuti	TPL
Regno Unito	C	bassa	bassa	bassa	media	media
	P	privata	privata	privata	mista	mista
Francia	C	bassa	bassa	bassa	bassa	bassa
	P	pubblica	mista	privata	mista	mista
Germania	C	bassa	bassa	bassa	bassa	bassa
	P	mista	mista	mista	mista	mista
Spagna	C	bassa	bassa	bassa	bassa	bassa
	P	pubblica	pubblica	mista	mista	mista
Italia	C	bassa	bassa	bassa	bassa	bassa
	P	pubblica	mista	pubblica	mista	mista
Paesi scandinavi	C	bassa	bassa	bassa	media	media
	P	mista	mista	mista	mista	mista

1.2  
CONFRONTO  
EUROPEO SULLA  
CONTENDIBILITÀ  
DEL MERCATO E  
NATURA  
PROPRIETARIA

Fonte: PSPRU, 1998, in  
Antonioni-Bognetti, 2001

Il loro grado di contendibilità è molto spesso funzione della tipologia di servizio e del paese di origine. Trasporto pubblico locale, energia e igiene urbana in Inghilterra e nei paesi scandinavi sono i mercati maggiormente contendibili; i servizi idrici in Francia i meno aperti. In linea di massima Francia, Spagna e Italia mantengono i mercati interni delle pubbliche utilità sostanzialmente chiusi, a fronte di Inghilterra e dei Paesi Scandinavi dove la liberalizzazione appare più sostanziale.

In secondo luogo, la liberalizzazione in molti settori non è sempre stata avviata attraverso l'ingresso diretto dei principi della concorrenza. In alcuni casi tale fase è stata anticipata dal preventivo rafforzamento dei campioni nazionali, come nel caso della Francia che ha aperto proprio quei settori nei quali le proprie grandi imprese -Suez Lyonnaise des Eaux e Vivendi- avevano già conquistato una leadership internazionale.

In terzo luogo, il processo di liberalizzazione del settore e la conseguente fase di riorganizzazione non sempre ha coinciso con la privatizzazione dei servizi. Efficienza tecnico-operativa, efficienza dinamica e raggiungimento di standard di qualità non si conseguono, infatti, solo attraverso la cessione delle imprese pubbliche locali ai privati. Alcuni esempi scandinavi e il *modello tedesco* dimostrano come tali risultati possano essere conseguiti attraverso il rafforzamento di un buon tessuto imprenditoriale già presente. In Germania la riorganizzazione è

consistita, del resto, nella definizione della dimensione ottimale per le storiche aziende locali o regionali.

La situazione europea degli assetti proprietari delle *local public utilities* è piuttosto dinamica, con la crescente presenza di imprese miste accanto a quelle pubbliche e a quelle private. Continua a prevalere, per il momento, la proprietà pubblica nei servizi idrici (Francia esclusa) e nei servizi di igiene urbana; mentre per il mercato del gas e dell'energia la penetrazione dei privati è limitata alla fase della generazione e a quella della distribuzione (Tab. 1.3). Belgio, Germania e Inghilterra sono i paesi nei quali i privati gestiscono le principali fasi del servizio energetico, mentre in gran parte del resto dell'Europa la gestione rimane prevalentemente pubblica (sia statale che municipalizzata).

1.3  
NATURA  
PROPRIETARIA  
DELLE IMPRESE  
ENERGETICHE  
(S=statale;  
M=municipalizzata;  
P=privata)  
Fonte: PSPRU, 1998, in  
Antonioli-Bognetti, 2001

Paese	Elettricità			Gas	
	Generazione	Trasmissione	Distribuzione	Trasmissione	Distribuzione
Austria	S/M	S	M	S	M
Belgio	P	P	M/P	S/P	M/P
Danimarca	M	S/M	M/P	S	
Finlandia	S/P	S/P	M/P		
Francia	S	S	S	S	S
Germania	P	P	M	P	M
Grecia	S	S	S		
Irlanda	S	S	S	S	S
Italia	S	S	S	S	M
Olanda	S	S	M	S/P	M
Norvegia	S/P	S	M		
Portogallo	S/P	S	S	S	S
Spagna	S/P	S	S/P	S/P	
Svezia	S/P	S	S/M	S	M/P
Regno Unito	P	P	P	P	P

Nel caso delle privatizzazioni -là dove queste sono avvenute in maniera massiccia, come in Inghilterra- la principale forma in atto è il *contracting out*, ovvero l'esternalizzazione funzionale delle attività di gestione dei servizi precedentemente svolte dagli enti locali, ai quali rimane tuttavia la proprietà degli *assets*. In Inghilterra e nei Paesi Scandinavi -specie per i servizi energetici e per quello del trasporto pubblico- l'evidenza empirica mostra una riduzione dei costi per i servizi la cui riforma è stata condotta nel segno della concorrenza per il mercato mediante gara<sup>6</sup>. Gli stessi risultati positivi non sembrano invece riscontrarsi per i servizi, quello idrico su tutti, caratterizzati da elevati *sunk cost*, da asimmetrie informative, e difficoltà di definizione dei contratti di servizio (Antonioli e Bognetti, 2001).

In definitiva, la fase di riassetto delle modalità gestionali non si è decisa sul confronto *pubblico vs privato*, nel senso che

<sup>6</sup> Ai quali -specie per il caso inglese- dovrebbero aggiungersi i costi sociali legati al netto peggioramento dei livelli di sicurezza dell'intero settore.



non si è assistito ad un trasferimento generalizzato della proprietà a vantaggio di operatori privati imprenditorialmente efficienti. Le imprese pubbliche locali continuano ad essere una delle modalità di gestione maggiormente diffuse e tra le forme sicuramente più attive sul mercato. La soluzione proposta dagli operatori è sicuramente trasversale, nel senso che coinvolge sia pubblico che privato, e punta alla massimizzazione dell'efficienza (minimizzazione dei costi) come risposta adattiva alle pressioni concorrenziali di un mercato sempre più internazionale.

Il percorso avviato sembra indicare, a livello di politiche industriali, nel *modello pluriservizio* la chiave vincente per il prossimo futuro in virtù della sua capacità di sfruttare a pieno le esternalità (economie di dimensione, di scopo e di rete) che il settore manifesta.

La sfida del prossimo futuro riguarderà, da un lato la capacità delle *società pluriservizio* di coniugare, all'interno della loro funzione obiettivo, efficienza tecnica e qualità del servizio; dall'altro lato occorrerà, invece, ridisegnare un efficace sistema di regolazione in grado di monitorare l'attività di grandi gestori con un sempre maggiore potere di mercato.



## 2. I PROCESSI DI LIBERALIZZAZIONE E DI PRIVATIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI IN ITALIA

### 2.1 Lo stato dei servizi pubblici locali

Gli anni Novanta hanno costituito in Italia il punto di partenza per un netto arretramento dell'operatore pubblico in molti settori dell'economia, e per un ripensamento generale delle modalità di organizzazione delle attività industriali nazionali. Tra le molteplici ragioni alla base di questa tendenza sottolineiamo, da un lato, i non sempre felici risultati raggiunti dall'intervento pubblico; dall'altro, l'affermarsi nelle discipline economiche di teorie di stampo neoliberista volte a enfatizzare gli effetti benefici del libero mercato<sup>7</sup>. All'interno di una tale cornice, è divenuta rilevante la domanda di privatizzazioni che chiedeva di lasciare al libero gioco dell'economia di mercato molti dei settori nei quali lo stato manteneva ancora una riserva di intervento.

Il processo di riforma ha coinvolto, in Italia come nel resto dei paesi industrializzati, sia i *servizi di pubblica utilità a rilevanza nazionale* (telecomunicazioni, trasporti aerei, ecc.), sia *quelli tradizionalmente affidati agli enti locali territoriali* (gas, acqua, trasporto locale, ecc.). Entrambi, per gli interessi e i diritti che richiamano, rivestono un ruolo centrale nel sistema economico nazionale. Ma mentre per i servizi pubblici nazionali sono avvenuti importanti interventi di privatizzazione, liberalizzazione e regolamentazione che ne hanno di fatto modificato la precedente struttura dell'offerta, per i secondi la riforma sembra entrata nel vivo, dopo una lunga serie di ritardi, solo di recente.

La necessità e l'urgenza di un intervento nel settore dei servizi pubblici locali (SPL) sono oltremodo rilevanti. In primo luogo occorre ridisegnare *nuove* modalità gestionali in grado di correggere le inefficienze del precedente assetto organizzativo. Tra le priorità vi è il superamento dello scollamento tra le

<sup>7</sup> Sono questi gli anni nei quali gran parte del *mainstream* si identifica con quello che è stato definito *The Washington Consensus* (Stiglitz, 1998), dal nome della città che ospita due delle principali e più attive istituzioni economiche internazionali: la Banca Mondiale e il Fondo Monetario. La ricetta di politica economica promossa da tali istituzioni prevede il raggiungimento degli equilibri microeconomici attraverso il controllo su un ristretto numero di variabili economiche chiave: inflazione, tasso di crescita dell'offerta monetaria, tassi di interesse, bilancio pubblico e bilancia commerciale. Le politiche in atto puntano alla liberalizzazione degli scambi, sia per le merci che per i capitali, all'equilibrio della finanza pubblica e ad un minor coinvolgimento dello stato nell'economia attraverso le privatizzazioni.

*vecchie* modalità di gestione dei SPL, figlie di un sistema normativo-giuridico obsoleto, e le aspirazioni industriali dell'intero comparto<sup>8</sup>. In secondo luogo, altrettanto forte è la domanda per un quadro normativo di sintesi capace di individuare la cornice istituzionale di riferimento all'interno della quale gli operatori economici possano muoversi con il minor grado di incertezza possibile.

Ad oltre dieci anni dall'avvio della riforma, lo stato in cui versa l'intero settore dei SPL presenta ancora molti elementi critici. Da un lato abbiamo un settore che presenta interessanti elementi dinamici, i cui indicatori economici-finanziari mostrano un trend di crescita, dall'altro un apparato giuridico che tra *riforme mancate* e pindarici tentativi di sintesi -non ultimo quello di compattare un'intera riforma in un solo articolo di una legge finanziaria- fallisce nel suo compito principale: quello cioè di garantire la certezza del diritto.

Il settore dei SPL sembra oramai presentare i numeri per potersi configurare come una vera e propria industria. Esso rappresenta infatti il 4% del valore aggiunto dell'economia italiana e incide per il 5% della spesa complessiva delle famiglie. In termini di fatturato ha raggiunto nel 1999 intorno ai 58 mila miliardi di vecchie lire (30 miliardi di euro), presentando una crescita del 30% rispetto allo stesso valore del 1994. Non solo, gli ultimi tre anni hanno finalmente testimoniato un'inversione di rotta presentando un utile consolidato di oltre 23 miliardi di vecchie lire (12 milioni di euro), pari all'8% del fatturato. Il tutto, unito alla crescita della voce *investimenti*, passati dal 13% al 30% del fatturato, sembra dunque avvalorare la tesi di un'industria decisamente dinamica negli ultimi anni (Massarutto, 2001).

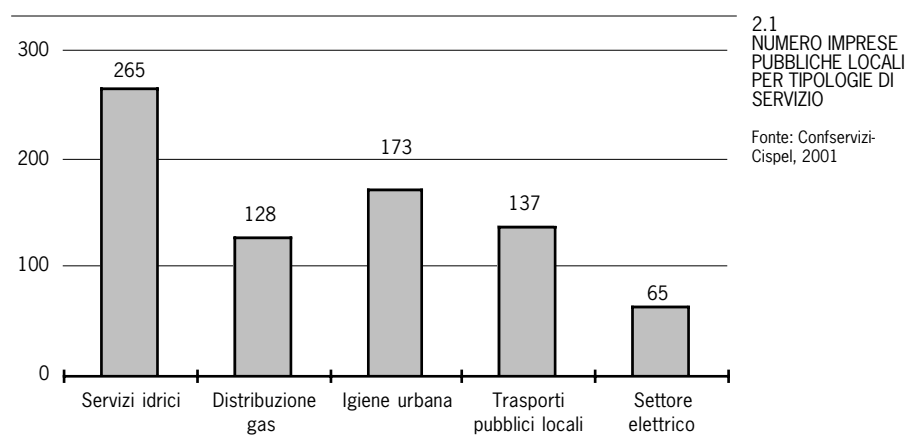
Tralasciando i dati finanziari, le note meno positive riguardano le modalità organizzative del settore dei SPL. L'eccessiva frammentazione dell'offerta rappresenta, ancora alla fine degli anni Novanta, il principale problema da superare. In primo luogo, non consente, infatti, di raggiungere le adeguate economie di dimensione che il settore presenta; in secondo luogo, non permette la definizione di un chiaro processo gestionale di natura industriale e imprenditoriale.

Gli enti locali continuano in molti casi (oltre 7.000) a gestire direttamente i servizi, specie per quanto riguarda il comparto dell'igiene urbana (45%) e quello idrico (57%) (Cispel, 1999). I privati sono sostanzialmente coinvolti nella distribuzione del gas naturale, dove operano oltre 290 imprese che servono 3.700 comuni per una popolazione complessiva di circa 30 milioni di abitanti. Mentre minore è la loro presenza negli altri settori anche

<sup>8</sup> Mentre gli enti locali, già a partire dai primi anni Novanta, cominciavano infatti a ripensare le proprie modalità di intervento, cercando di importarvi elementi di imprenditorialità e logiche concorrenziali, l'attività del legislatore nazionale non è stata in grado di mantenersi al passo coi tempi, continuando, di fatto, a legittimare il quadro istituzionale di inizio decennio, o operando con singole leggi di settore che avrebbero poi complicato una lettura congiunta delle disposizioni applicabili a tutto il comparto dei SPL.

se, nel campo dell'igiene urbana, sono circa 250 le imprese private addette alla fase di raccolta e smaltimento (Sbandati e Cima, 1999). Al di là delle cifre, è bene sottolineare che il ruolo del privato rimane ancora sostanzialmente relegato a quello di semplice fornitore di servizi -nella forma dell'appalto- mentre sarebbe auspicabile un suo maggiore coinvolgimento in qualità di vero e proprio gestore di *utility*. Rimane da investigare quale sia la vera ragione di tale scelta: la scarsa iniziativa dei privati e la poca appetibilità del settore, oppure l'assenza di un terreno di gioco dotato di regole e istituzioni chiare? Provveremo a dare una risposta nel corso del lavoro.

Non vi è dubbio tuttavia che la principale forma di gestione nei SPL -almeno nelle regioni del Nord e del Centro Italia- sia quella attraverso l'impresa pubblica locale (Graf. 2.1), moderna eredità del processo di municipalizzazione del settore avviato molti decenni prima.



Considerando l'universo delle imprese associate Confservizi-Cispel, si possono contare intorno alla fine degli anni Novanta -relativamente ai SPL cosiddetti a rilevanza industriale- 265 imprese pubbliche nel settore dei servizi idrici, 128 nella distribuzione del gas, 173 nel settore di igiene urbana, 137 nel settore dei trasporti e 65 in quello dell'elettricità. In termini di popolazione servita dalle diverse gestioni, tali imprese raggiungono in media tra i 120.000 e 130.000 abitanti, per ogni tipologia di servizio. Molte di queste si presentano già nel *modello pluriservizio*, avendo provveduto nel corso degli ultimi anni all'integrazione orizzontale delle attività precedentemente svolte all'interno del medesimo ente locale. Proprio tale modello sembra essere una delle soluzioni di maggior interesse per lo sviluppo dell'intera industria dei SPL. La possibilità infatti di offrire all'utenza pacchetti integrati di servizi permette notevoli vantaggi strategici per le imprese pluriservizio, sia dal lato della qualità dell'offerta sia

da quello della *fidelizzazione* degli utenti su un numero maggiore di mercati.

## 2.2

### **Struttura proprietaria, efficienza e mercati dei SPL**

Le richieste di modifiche strutturali nel settore dei SPL sono giunte in questi ultimi anni da entrambi i versanti del sistema economico. Dal lato dell'offerta, infatti, l'innovazione tecnologica ha consentito importanti riduzioni dei costi e migliori livelli di qualità; dal lato della domanda, un'utenza sempre più sensibile ed attenta ha iniziato a muovere nuove istanze alle amministrazioni locali (dalle tematiche ambientali ad una maggiore qualità e trasparenza del servizio). Tutto ciò ha rafforzato l'idea di potere impostare e trasformare i mercati delle pubbliche utilità in vere e proprie aree industriali, la cui gestione debba seguire logiche imprenditoriali e concorrenziali.

Le operazioni poste in essere sono state essenzialmente due. La prima è consistita nell'abbandono delle gestioni in economia e nella privatizzazione delle aziende pubbliche locali, con lo scopo di presentare al mercato un modello di *governance* appropriato: la società di capitale. La seconda ha previsto, invece, la sostanziale apertura dei mercati dei SPL affinché la privatizzazione non si risolva in una mera sostituzione di un monopolio pubblico con un uno privato. Entrambe sono operazioni necessarie, ma che -se prese singolarmente- non sono tuttavia sufficienti.

Nel presente paragrafo ci soffermeremo brevemente sul primo dei due momenti sopra indicati. Lo scopo è richiamare, senza eccessivi dettagli, le principali indicazioni della teoria economica dell'organizzazione industriale in merito al confronto *proprietà pubblica versus proprietà privata*. Il paragrafo successivo sarà invece dedicato ai processi di liberalizzazione dei SPL.

Nel confronto *pubblico versus privato* la teoria economica è ben attenta a sottolineare che qualsiasi analisi comparata dei vantaggi relativi tra proprietà pubblica e proprietà privata non dovrebbe mai esprimersi in senso assoluto, ovvero prescindendo dalla tipologia di mercato di riferimento. La definizione della struttura dei diritti di proprietà, contenendo infatti il sistema degli incentivi che sorreggono l'azione economica, deve necessariamente tenere di conto dei diversi contesti economici nei quali le imprese (o gli agenti economici, più in generale) possono trovarsi ad operare. Il dibattito intorno alla riforma dei SPL sembra avere accettato, almeno in teoria, la presente impostazione. Tra i pochi punti fermi vi è infatti l'idea che privatizzazioni e liberalizzazioni debbano essere le due facce della stessa medaglia; e che per conseguire miglioramenti in termini di efficienza le prime siano solo condizione necessaria,

ma non sufficiente, se non accompagnate da un sostanziale apertura dei mercati.

La scelta *pubblico versus privato* “dipende da un complesso bilanciamento tra vantaggi e svantaggi di ciascuna forma proprietaria” (Zanetti-Alzona, 1998). Non esiste, cioè, un modello ottimo di struttura proprietaria, in grado di garantire, sempre e ovunque, migliori risultati in termini di efficienza economica. La multidimensionalità del concetto stesso di efficienza e le rilevanti influenze del contesto storico e istituzionale di riferimento dovrebbero, inoltre, avvertire sull'impossibilità di definire *a priori* un modello proprietario ottimale.

In linea teorica, tuttavia, è possibile -anche a solo scopo didascalico- evidenziare i risultati del confronto *pubblico versus privato*, in merito ai relativi effetti sull'efficienza economica del sistema<sup>9</sup>. I risultati sono evidenziati nella tabella 2.2.

	Efficienza allocativa	Efficienza tecnico-gestionale	Efficienza dinamica
Impresa pubblica	++		
Impresa privata		++	++

2.2  
IL CONFRONTO  
PUBBLICO  
VERSUS  
PRIVATO

Se da un lato l'impresa pubblica sembra garantire risultati migliori in termini di *efficienza allocativa*, in quanto massimizzando funzioni obiettivo più complesse del solo profitto raggiunge *performance* socialmente più desiderabili; dall'altro l'impresa privata sembra, invece, conseguire livelli più elevati in termini sia di *efficienza tecnico-gestionale* sia di *efficienza dinamica*. In quest'ultimo caso, infatti, l'assenza di interferenze dirette con il potere pubblico, ed una maggiore capacità di controllo sul management, assicurerebbero il primato rispetto all'impresa pubblica.

<sup>9</sup> La scienza economica è solita distinguere tra *efficienza allocativa*, riferita al sistema nel suo complesso, ed *efficienza tecnico-gestionale*, legata invece alla capacità di ogni singola impresa di produrre la massima quantità possibile al minimo costo degli input. Accanto a tale oramai classica distinzione, si è aggiunta -in questi anni di importanti innovazioni tecnologiche- un'ulteriore definizione in grado di attualizzare in chiave dinamica il principio di minimizzazione sopra esposto. È il concetto di *efficienza dinamica* intesa come capacità di un sistema economico di amministrare e/o reagire al cambiamento introdotto da altri, consentendo in definitiva migliori risultati in termini di occupazione e tassi di crescita del reddito (Acocella, 1994). Si tratta, a ben vedere, di un concetto non molto distante da quello di competitività, se per quest'ultima intendiamo la capacità di un paese (o di un'impresa) di difendere, o di rafforzare, la propria posizione nel mercato e di mantenere nel tempo un grado soddisfacente di crescita. “L'efficienza dinamica è un concetto importante, ma relativamente meno preciso di quello di efficienza paretiana allocativa, dal punto di vista delle condizioni che ne rendono possibile la realizzazione. A livello microeconomico si può affermare che l'efficienza dinamica è costituita dalla capacità di abbassare nel tempo il costo di produzione (ovvero di accrescere la produttività degli inputs), ciò che può essere legato all'introduzione di innovazioni di processo” (Acocella, 1994, pag. 158). A livello macroeconomico, continua sempre Acocella, l'efficienza dinamica può essere fatta corrispondere alla capacità di crescita dell'economia.

Le previsioni circa gli effetti della privatizzazione delle imprese pubbliche sull'efficienza economica dell'intero sistema, alla luce delle valutazioni teoriche emerse, devono tuttavia fondarsi sulle sole indicazioni di segno, mentre incontra maggiori difficoltà la stima dell'intensità e della direzione della variazione dell'efficienza generale del sistema. Il passaggio da pubblico a privato, infatti, sembrerebbe comportare un probabile peggioramento in termini di efficiente allocazione delle risorse; al quale occorrerebbe tuttavia contrapporre i miglioramenti riscontrabili sul versante *dell'efficienza tecnico-gestionale* e su quello *dell'efficienza dinamica* (medio-lungo periodo) del sistema.

In realtà, molto dipenderà dalle caratteristiche dei vari mercati di riferimento. La presenza infatti di mercati più o meno concorrenziali o, al contrario, il perdurare di situazioni di concentrazione industriale, è una variabile in grado di alterare i risultati della riflessione teorica. Un'impresa pubblica che opera già in un contesto competitivo -come sarebbe auspicabile per i principali gestori dei SPL industriali (AMGA di Genova, ACEA di Roma...)- è per esempio in grado di minimizzare il contributo negativo che il passaggio di proprietà in mano privata potrebbe comportare quanto *a efficienza allocativa*. È pertanto probabile che maggiore sarà il grado di competitività presente sui mercati, minore sarà la perdita di *efficienza allocativa* dovuta all'ingresso dei privati. Considerazioni analoghe potrebbero farsi per i settori caratterizzati da condizioni di monopolio e/o oligopolio. In tali casi l'incidenza in termini di miglioramento netto dell'efficienza della trasformazione proprietaria delle imprese, da pubbliche a private, varierà positivamente all'aumentare del grado di apertura dei mercati.

Come ultimo punto, intendiamo infine menzionare un aspetto che esula dalle prescrizioni della teoria economica, ma che ci sembra rivestire un ruolo chiave nella riforma dei SPL. In merito ai processi di privatizzazione non bisognerebbe, infatti, mai dimenticarsi della storia industriale del nostro paese, ovvero delle radici storico-culturali dell'esperienza del capitalismo italiano, sia pubblico che privato. La presenza cioè di un capitalismo caratterizzato da un'alta concentrazione dei capitali, e la conseguente estraneità di forme di azionariato diffuso, rendono in realtà più complicato il quadro presentato dalla teoria dell'organizzazione industriale. In particolare, l'opzione a favore della proprietà privata sul modello della *public company* anglosassone (per esempio) potrebbe incontrare non poche difficoltà una volta che dalla valutazione dei suoi vantaggi relativi si intenda passare alla sua attuazione concreta. Sembra cioè difficile che, in un sistema storicamente refrattario a tale struttura come quello italiano, le società ad azionariato diffuso possano affermarsi come semplice risultato del mercato. È invece più probabile, se davvero si ritiene socialmente desiderabile la *public company*, che occorra una qualche azione congiunta di politica industriale e di riorganizzazione istituzionale, che ma-



nifesti un qualche segnale di discontinuità con il passato.

In conclusione, l'analisi della base dalla quale dovrebbe avviarsi il processo di privatizzazione -quella che potremmo definire come la *rilevanza del punto di partenza*- rappresenta uno degli aspetti chiave da considerare nel processo di riforma dei SPL. L'errore più grave sarebbe quello infatti di disegnare una riforma che possa poi essere rigettata dagli agenti economici perché contenente elementi non compatibili con l'eredità culturale-imprenditoriale del nostro paese<sup>10</sup>.

### 2.3

#### La liberalizzazione dei mercati delle pubbliche utilità

L'eccessiva enfasi pro-mercato dei primi anni Novanta ha forse spinto qualcuno a pensare che nel solo binomio magico '*privatizzazioni-liberalizzazioni*' vi fosse la ricetta per raggiungere, e magari estendere, la frontiera efficiente del sistema economico.

*"I now want to argue that competition is central to success of a market economy. Here, too, there has been some confusion between means and ends. Policies that should have been viewed as means to achieve a more competitive marketplace were seen as ends in themselves"* (Stiglitz, 1998).

Nella citazione del premio Nobel J. Stiglitz è invece ben chiara quale sia, se davvero ne vogliamo una, la parola chiave da inseguire. È infatti attraverso la concorrenza (*competition*) che è possibile *make the market effective* e raggiungere i risultati che la teoria economica anticipa. Privatizzazioni e liberalizzazioni rappresentano dunque soltanto gli strumenti attraverso cui promuovere la concorrenza. Entrambe dunque, oltre che non essere sufficienti, non rappresentano neppure finalità *per se* ma solo mezzi per con cui promuovere la competizione.

La privatizzazione delle imprese pubbliche locali che gestiscono i servizi di pubblica utilità rappresenta dunque uno strumento con cui introdurre strutture incentivanti al raggiungimento dell'efficienza economica. Ma da sola non basta. Occorre cioè creare, in primo luogo, un sistema di mercato in grado di premiare effettivamente i risultati migliori; in secondo luogo, creare un meccanismo di regolazione che vigili sul corretto funzionamento dei monopoli, quando questi non siano eliminabili. Un monopolio privato senza alcuna regolamentazione rischia, infatti, in assenza di concorrenza, di produrre prezzi maggiori per l'utenza finale oltre che non garantire l'efficienza economica di lungo periodo e l'efficacia rispetto al fabbisogno sociale.

<sup>10</sup> Era questo, secondo alcuni, uno dei limiti che venivano imputati al precedente disegno di legge di riforma del settore dei SPL (A.C. 7042); quello cioè di voler innestare un assetto organizzativo, ineccepibile dal punto di vista teorico-formale, ma troppo radicale per il sistema italiano.

L'apertura dei mercati dei SPL è dunque parte integrante del processo di ammodernamento dell'intero settore. I mercati da liberalizzare sono naturalmente i mercati finali delle pubbliche utilità garantendo l'accesso alle imprese più efficienti ed eliminando in maniera sostanziale ogni ingiustificata barriera all'entrata. In questo senso il meccanismo della selezione tramite gara ad evidenza pubblica potrebbe rappresentare una soluzione nella direzione sopra indicata.

D'altro canto è tuttavia vero che imprese pubbliche e imprese private presentano molti aspetti comuni e condividono alcune delle medesime difficoltà organizzative (Stiglitz, 1989). Entrambe, infatti, provvedono ad una sostanziale delega delle responsabilità nella gestione operativa delle loro attività. Si può infatti affermare che né le amministrazioni locali né gli azionisti siano realmente in grado di controllare molte delle azioni che sono portate avanti dal management, a volte, con un ampio grado di autonomia. I fenomeni di *rent seeking*, pur con modalità diverse, sono dunque un problema comune in entrambe le forme di proprietà.

Tale osservazione evidenzia -una volta di più- l'inefficacia di provvedere alla mera sostituzione della proprietà pubblica con quella privata, dal momento che le difficoltà in molti casi permangono. Ma ancora più importante -forse- tale osservazione ci permette di sottolineare la necessità di rivedere l'intera struttura di *governance* delle imprese, sia pubbliche che private, che operano nel settore dei servizi pubblici (e non solo). Non è dunque nella sola forma giuridica della proprietà che si risolve la questione dell'efficiente conduzione delle imprese quanto piuttosto nella capacità di introdurre efficaci meccanismi concorrenziali in grado di selezionare il management più efficiente e sostituire, invece, quelli che producono *performance* lontane da quelle desiderate. In una parola, se la competizione è la chiave di volta dell'intero processo, occorre che questa sia introdotta anche nel mercato del controllo delle imprese dei SPL. L'obiettivo è consentire la reale contendibilità del controllo societario in maniera tale che il mercato premi soltanto i manager più bravi. Per raggiungere tutto ciò, in definitiva, occorre procedere alla liberalizzazione, sì dei mercati finali, ma anche di quelli dei consigli di amministrazione.

## 2.4

### **Il percorso della riforma: un primo sguardo non proprio incoraggiante**

Nel prossimo capitolo ci occuperemo con maggiore attenzione delle caratteristiche del *nuovo* modello di offerta dei SPL; nel fare ciò ricorderemo i maggiori limiti del precedente assetto gestionale. Intendiamo invece concludere il presente capitolo con una breve descrizione critica di quanto sta concretamente avvenendo in Italia, alla vigilia di importanti mutamenti istitu-

zionali in programma. Abbiamo prima visto lo stato in cui versano i SPL, quindi abbiamo accennato alle indicazioni della teoria economica. Vogliamo adesso vedere quanto delle prescrizioni della teoria è stato accolto e quanto invece ha seguito regole di opportunità pratica e politica.

Due sono le osservazioni che intendiamo riprendere (Buratti, Cavaliere, Osculati, 2001): da un lato il persistere della proprietà pubblica delle società di gestione dei SPL; dall'altro il carattere asimmetrico del processo di liberalizzazione nei diversi mercati dei SPL.

Una recente indagine condotta da Cispel-Confservizi (2001) permette di trarre un primo bilancio del processo di trasformazione societaria che ha investito le imprese pubbliche locali: in appena cinque anni, dal 1995 al 2000, il numero delle società di capitale è passato da 22 a 254. Su un campione di 116 aziende intervistate, il 71% delle imprese trasformate in S.p.A. ha mantenuto la proprietà pubblica nel senso che l'ente locale, detenendo la maggioranza assoluta delle azioni, continua di fatto a controllare la società. Le rimanenti aziende hanno ceduto quote mai superiori al 50% del capitale sociale, eccetto 4 casi per i quali si può parlare di privatizzazione sostanziale. La nuova impresa di servizio locale sembra pertanto rimanere sotto il controllo pubblico, nonostante l'avvenuta privatizzazione (formale).

Nei casi di cessione di quote del capitale sociale, in molti casi (43 aziende) si è proceduto alla selezione diretta del partner da parte dell'ente locale, senza il ricorso all'evidenza pubblica. Non solo, buona parte (14) dei partners selezionati sono essi stessi imprese pubbliche locali, trasformando la privatizzazione in un semplice ingresso *del pubblico nel pubblico*. Nei casi (24) in cui il socio di minoranza è un privato, si tratta sia di imprese industriali (14 aziende) sia di imprese finanziarie (10 aziende). Sembra dunque che la privatizzazione parziale appalti contribuiti sia tecnico-gestionale che meramente finanziaria. La quotazione presso la Borsa Valori ha interessato solo 11 aziende, quasi tutte (10 aziende) pluriservizio e collocate nell'Italia settentrionale (9 aziende). I dati disaggregati per aree territoriali mostrano, del resto, che il processo di privatizzazione riguarda sostanzialmente il Nord e il Centro, mentre il Sud, dove le gestioni in economia sono ancora molto diffuse, ne rimane escluso.

L'evidenza empirica permette dunque di affermare che gli enti locali mantengono, ad oggi, la proprietà delle *public utilities*, attraverso le ex-municipalizzate adesso trasformate in società di capitali. Il ridotto ricorso al mercato finanziario e lo scarso coinvolgimento dei privati stanno contribuendo a ritardare l'apertura del mercato del controllo della proprietà dei servizi pubblici locali. Senza la necessaria contendibilità sul mercato del controllo, rimane difficile ipotizzare il raggiungimento di miglioramenti di efficienza qualunque sia la forma di proprietà, pubblica o privata, delle imprese.

La riforma del comparto delle pubbliche utilità passa attraverso la definizione di forme gestionali di natura imprenditoriale, ma anche attraverso l'introduzione della concorrenza nei rispettivi mercati. Tali istanze erano state recepite e incorporate, come vedremo nel capitolo successivo, nel noto disegno di legge A.C. 7042 *Vigneri* presentato nella precedente legislatura. Il dibattito si era alla fine polarizzato su due posizioni ben precise: da un lato chi anteponeva il processo di liberalizzazione, lasciando la decisione di privatizzazione delle imprese pubbliche agli enti locali; dall'altro chi sottolineava, invece, l'urgenza di privatizzare prima le aziende locali, e occuparsi, solo in un secondo luogo, della questione delle gare e dell'apertura dei mercati. Le due posizioni hanno attirato interessi per un certo verso trasversali che -di fatto- hanno segnato lo stallo del processo di riforma.

Senza entrare nel dettaglio delle cause della *riforma mancata*, è evidente che la reale liberalizzazione dei SPL non sarebbe stata, per i diversi attori, del tutto indolore. L'universo delle imprese pubbliche locali, infatti, è a dir poco variegato, raccogliendo al suo interno realtà di piccole dimensioni, ma al tempo stesso aziende altamente produttive e pronte allo scontro competitivo sui mercati internazionali. Per le prime, l'apertura alle gare avrebbe comportato la perdita sicura della loro rendita economica e politica; per le seconde, al contrario, la liberalizzazione del settore avrebbe consentito la conquista di nuovi mercati e il rafforzamento del proprio potere. Lo stesso -d'altro canto- dicasi per il capitale privato. Se da un lato le aziende private di maggior dimensione spingono per una liberalizzazione dei mercati, cogliendone le buone prospettive di crescita, dall'altro le imprese più piccole preferiscono entrare sul mercato stringendo accordi e sinergie con le imprese pubbliche locali già presenti nella gestione del servizio<sup>11</sup>.

Molti mesi sono trascorsi dalla fine della precedente legislatura e nel frattempo, non solo sono state applicate alcune regolamentazioni settoriali (gas e trasporto pubblico locale), ma sono state anche dettate le *nuove norme in materia di SPL* -allegate alla legge finanziaria per il 2002. Lasciando la trattazione del secondo aspetto al prossimo capitolo, ci preme qui evidenziare la natura asimmetrica che il processo di liberalizzazione ha assunto in virtù della mancata approvazione di un disegno generale di riforma. È accaduto così che mentre il mercato della distribuzione del gas e quello del trasporto locale, hanno incorporato il principio della competizione per il diritto a servire l'utenza di riferimento, gli altri settori tentano di pro-

<sup>11</sup> Appare forse utile sottolineare anche le responsabilità dell'imprenditoria privata nel determinare il rallentamento della riforma. Perlomeno per controbilanciare la nota enfasi attribuita al ruolo conservatore svolto degli enti locali nella *mancata riforma*. La concorrenza può non risultare gradita non solo agli amministratori pubblici ma anche agli imprenditori che possono preferire gestire i servizi in condizioni di monopolio locale, illimitato nel tempo e con affidamento diretto, senza partecipare -cioè- ad alcuna selezione mediante gara competitiva.

crastinare nel tempo l'introduzione delle gare ad evidenza pubblica. Ciò di fatto comporta la possibilità per le imprese pluriservizio di attuare politiche industriali che tengano conto del diverso grado di apertura dei diversi settori. Accade così che esse possano continuare a sfruttare le rendite di monopolio per finanziare la loro espansione in quei mercati maggiormente aperti alla concorrenza con l'emergere, ancora una volta, di sussidi incrociati e conseguente distorsione dei prezzi.

Dovendo dunque fornire un primo e provvisorio quadro di sintesi dello stato dei SPL in Italia sembra di poter trarre le seguenti conclusioni. I principali obiettivi di trasformazione della gestione comunale in chiave imprenditoriale, di apertura delle imprese pubbliche al capitale privato, di rimozione dei monopoli locali sono ancora lontani dall'essere raggiunti. Non solo, l'intero processo di riforma appare procedere pericolosamente a rilento a causa del persistere di una serie di nodi non definitivamente risolti. La mancata risoluzione di tali aspetti si sta rilevando di estrema importanza perché costringe gli attori coinvolti ad una sorta di navigazione a vista, sulla base di scelte dettate dalle contingenze e dalle opportunità del momento, ritardando sempre più l'individuazione di una rotta chiara e definitiva.



### 3. LA NUOVA ORGANIZZAZIONE INDUSTRIALE DEI SPL

#### 3.1 I servizi pubblici locali: definizione e aspetti normativi

Individuare quali servizi appartengano all'ampia categoria dei SPL è un compito tutt'altro che agevole. In generale, i SPL rappresentano un sottoinsieme della più ampia area dei servizi pubblici. Ad essi ci riferiamo quando vogliamo indicare quelle attività che sono storicamente svolte dagli enti territoriali locali. Tale definizione, pur nella sua estrema generalità, mantiene una qualche rilevanza in virtù della presenza di una serie di disposizioni legislative che ad essa fanno, in maniera più o meno diretta, riferimento (Vasques, 1999).

L'ordinamento italiano ha recentemente proposto una classificazione in merito ai SPL distinguendo tra:

- Servizi indispensabili;
- Servizi a domanda individuale;
- Servizi tecnologici.

Tra i primi rientrano l'anagrafe, il servizio di igiene urbana, l'illuminazione pubblica e i parchi; tra i secondi gli asili nido, le mense scolastiche e i mattatoi; nella terza categoria sono infine compresi la distribuzione del gas, la centrale del latte e la distribuzione di energia elettrica.

Esiste tuttavia un'ulteriore utile classificazione contenuta già nel noto *disegno di legge A.C. 7042* e, colpevolmente, non ripresa nell'ultima *Legge Finanziaria (L. 448/2001)* quando questa introduce le nuove disposizioni in materia di SPL<sup>12</sup>. Tale classificazione distingue tra:

- Servizi a rilevanza industriale e imprenditoriale;
- Servizi altri.

Nei primi rientrano il servizio di acquedotto, fognatura e depurazione, il servizio di igiene urbana, il servizio di distribuzione del gas, quello di distribuzione di energia elettrica, e il servizio di trasporto locale; tra i secondi, vi sono invece i servizi alla persona e quelli a contenuto sociale.

<sup>12</sup> L'art. 35, comma 1, dichiara che le disposizioni normative si applicano ai *servizi pubblici locali di rilevanza industriale*, senza definire quali essi siano. Al comma 16 dello stesso articolo viene poi chiarito che l'indicazione dei servizi a rilevanza industriale avverrà attraverso l'emanazione di un apposito regolamento da parte del Governo, entro il 30 giugno 2002. Qualche critico di tale procedura ha voluto leggere l'intenzione da parte del Governo di *fare prima la legge e poi scegliere entro quali ambiti applicarla*.

Nel presente lavoro ci occuperemo di alcuni dei *Servizi a rilevanza industriale e imprenditoriale*; in particolare del servizio idrico, di quello di igiene urbana e di quello, infine, di distribuzione del gas.

La riorganizzazione industriale del comparto dei SPL è stata accompagnata dal tentativo di definizione di un nuovo quadro normativo tale da aggiornare il precedente -e oramai inadatto- assetto giuridico-istituzionale. Lo sforzo del legislatore non sembra al momento aver raggiunto l'obiettivo, con evidenti ripercussioni negative sull'intero *iter* della riforma.

Come è noto, infatti, il disegno di legge sopra citato (A.C. 7042), 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.

Le ragioni alla base di quella che alcuni hanno definito come la *riforma mancata* sono molteplici e coinvolgono, come abbiamo già detto, un po' tutti i soggetti presenti: in primo luogo gli Enti Locali divisi tra necessità di realizzo da un lato, e conservazione del patrimonio municipale dall'altro; in secondo luogo le imprese pubbliche locali interessate, oltre che a garantire la loro stessa esistenza, a svolgere un ruolo di primo piano nello sviluppo del settore; infine, i grandi gruppi privati, sia italiani che esteri che, avendo intuito le potenzialità di crescita di un mercato ancora *in fieri*, hanno fatto valere i propri interessi. Per quanto attiene agli operatori privati di casa nostra, infine, è bene forse evidenziare che se da un lato essi hanno animatamente partecipato al dibattito intorno alla riforma dei SPL, dall'altro non è emersa da parte loro una altrettanto chiara e convincente strategia di ingresso nel mercato delle *utilities*.

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 al tempo stesso di complicare un quadro normativo 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>13</sup>, con conseguenti problemi interpretativi nella lettura congiunta con

<sup>13</sup> Pur senza entrare nel merito di aspetti normativo-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 della Costituzione sembrerebbe appunto che la materia dei SPL rientri nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni.



le relative, e già vigenti, norme di settore<sup>14</sup>.

Un fatto è certo: la definizione di un 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 rischiare di bloccare ogni successivo passo della riforma.

### 3.2 Le prospettive di riforma

La dinamica interna al settore dei SPL ha manifestato, al termine di un percorso decennale, l'incompatibilità del precedente assetto gestionale e regolatorio con servizi che sempre più aspiravano al rango di vere e proprie industrie e che, pertanto, richiedevano nuove e più agili modalità organizzative.

I limiti del *vecchio* modello di organizzazione dei SPL sono oramai noti (Petretto, 2002). Ne riportiamo di seguito i principali:

- a) assenza di concorrenza sia *nel* mercato che *per* il mercato;
- b) configurazioni industriali spesso inefficienti sia dal lato delle dimensioni aziendali sia da quello della capacità manageriali;
- c) struttura tariffaria inefficiente dal punto di vista allocativo;
- d) prezzi distorti non riflettenti il reale costo del servizio;
- e) standard qualitativi (proposti all'utenza) insufficienti;
- f) forme societarie con forti conflitti di interesse nella scelta della funzione obiettivo da massimizzare.

L'ampio processo di ristrutturazione prevede il superamento di tali criticità attraverso una gestione imprenditoriale dei servizi che risponda, pur non dimenticando la rilevanza sociale di tali aree, in maniera più diretta a logiche di natura economica. I passi da compiere sono numerosi ma possono sintetizzarsi nei tre obiettivi di seguito riportati. Si tratta, in definitiva, di procedere alla:

1. introduzione dei meccanismi della concorrenza<sup>15</sup>;
2. privatizzazione degli assetti proprietari;
3. promozione della crescita industriale.

Gli strumenti con cui procedere in concreto riguardano sia la definizione di "nuove" modalità di esercizio dei SPL, definendo forme di gestione di natura privatistica (la società di capitale) per i servizi a rilevanza industriale; sia l'introduzione dell'affidamento a mezzo gara del diritto alla produzione di SPL a rilevanza industriale in regime di monopolio naturale

<sup>14</sup> L'art. 35, comma 1, stabilisce che "restano ferme le disposizioni previste per i singoli settori...".

<sup>15</sup> La letteratura sui benefici della concorrenza nei SPL è piuttosto estesa. Si veda in merito Gilbert (1989), Ordover e Soloner (1989), Gerorski et al. (1990), Vickers (1995), Grillo e Polo (1997).

(principio della concorrenza *per* il mercato<sup>16</sup>).

Un simile disegno di ristrutturazione coinvolge tuttavia ulteriori aspetti di fondamentale importanza, spesso dimenticati nelle varie proposte di riassetto normativo<sup>17</sup>. L'arretramento dell'operatore pubblico locale dalla gestione del servizio e la conseguente esternalizzazione del medesimo richiedono, cioè, una adeguata organizzazione dei *meccanismi della regolamentazione* dei mercati coinvolti.

Se da un lato, infatti, una sempre maggiore esternalizzazione delle attività consente potenziali vantaggi in termini di efficienza, dall'altro rende più articolata e complessa -si legga: costosa- la funzione di controllo da parte delle autorità locali sulle *performance* dei gestori, con elevati *rischi di cattura* per i primi da parte dei secondi.

La definizione di un corretto assetto istituzionale per gli organismi di regolazione dei SPL è del resto una questione di assoluta rilevanza nell'intero processo di ammodernamento del settore. I vantaggi in termini di benessere collettivo che possono derivare da una gestione imprenditoriale dei SPL debbono infatti confrontarsi con i costi della regolazione, oltre che, naturalmente, con il livello di qualità offerto. Una volta affidata la gestione del servizio ad una società di capitali, il compito delle istituzioni di regolamentazione<sup>18</sup> sarà appunto quello di verificare il raggiungimento di standard di qualità soddisfacenti per l'utenza di riferimento, tenendo ben presente il fatto che, in molti dei casi considerati, si tratta di beni fondamentali per lo sviluppo della comunità.

### 3.3

#### Nuove modalità di esercizio dei SPL<sup>19</sup>

Con l'approvazione della Legge Finanziaria 2002, senza badare troppo alla forma, il nuovo governo ha provato ad imprimere una sterzata alla riforma dei SPL, arenata sul fallimento del precedente disegno di legge. La modalità scelta, oltre alla velocità e alla fretta nella stesura, non ha certo favorito la definizione di un articolato normativo chiaro. Al contrario, molte sono le perplessità che tuttora permangono, spesso alimentate da un

<sup>16</sup> Naturalmente, nei casi in cui l'offerta di un servizio a rilevanza industriale possa superare la configurazione di monopolio naturale, l'affidamento a mezzo gara è ridondante; in tali casi si tratta di assecondare lo sviluppo della concorrenza *nel* mercato tra i diversi gestori.

<sup>17</sup> La debolezza dell'apparato regolatorio è un limite riscontrato già nel d.d.I.A.S. 4014, e nuovamente riconfermato nell'art. 35.

<sup>18</sup> A tal proposito, l'art. 35, comma 14, lascia ampi spazi vuoti nella definizione delle agenzie di regolazione prevedendo che "nell'esercizio delle loro funzioni, gli enti locali, anche in forma associata, individuano gli standard di qualità e determinano le modalità di vigilanza e controllo delle aziende esercenti i servizi pubblici, in un quadro di tutela prioritaria degli utenti e dei consumatori"

<sup>19</sup> Ringrazio il dott. Lorenzo Perra per aver condiviso un suo lavoro di commento all'art. 35.

insieme piuttosto nebuloso di norme che hanno impegnato più i giuristi nella loro interpretazione che non gli amministratori e gli agenti economici nella loro attuazione.

Ricostruire dunque quali saranno gli scenari futuri per i SPL a rilevanza industriale rimane un compito arduo, anche per le volute omissioni contenute nell'art. 35. Non si dice, in primo luogo, a quali settori potrà applicarsi l'etichetta di servizi a rilevanza industriale, rimandando ad un regolamento attuatorio che nel giugno scorso ha tuttavia visto scadere vanamente il tempo limite dei sei mesi indicato dalla stessa legge finanziaria. In secondo luogo, non viene fatta chiarezza sul rapporto tra le nuove disposizioni e le già vigenti leggi di settore; infine, la parte relativa alla fase transitoria si presta alle più diverse interpretazioni sia per quanto riguarda i tempi di attuazione sia per quanto riguarda gli attori competenti a vigilare su di essa.

Senza voler affrontare un esame critico di quanto contenuto nell'art. 35, ci preme qui sottolineare alcuni punti chiave della riforma che dovrebbero rappresentare i perni della futura industria delle pubbliche utilità. I punti sono i seguenti:

- 1) la separazione tra titolarità e gestione dei SPL;
- 2) la separazione della proprietà (e gestione) delle reti e degli impianti dall'erogazione del servizio;
- 3) l'affidamento tramite gara del servizio;

In merito al punto 1) la teoria economica (Petretto, 1998a; Boitani e Petretto, 2001) ha ampiamente dimostrato che la rilevanza sociale ed economica dei SPL non è necessariamente garantita dalla produzione pubblica dei servizi. In tal senso, è bene abbandonare le gestioni in economia<sup>20</sup>, laddove queste resistono, e procedere alla *aziendalizzazione* delle imprese pubbliche locali -ovvero alla separazione istituzionale, organizzativa e contabile delle loro attività da quelle degli enti locali cui appartengono.

Il principio alla base è, in altri termini, quello della separazione tra le funzioni di indirizzo e di programmazione (e di controllo) e le funzioni di gestione. Le prime spettano agli Enti Locali, le seconde possono essere affidate al mercato<sup>21</sup>. La trasformazione in S.p.A. delle imprese pubbliche locali e la loro *formale indipendenza* dalle amministrazioni locali rappresenta tuttavia un primo passo della riforma. Probabilmente nep-

<sup>20</sup> L'art. 35, comma 8, prescrive che entro il 31.12.2002 gli enti locali procedano alla trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi che gestiscono servizi a rilevanza industriale in S.p.A. Lo stesso articolo, tuttavia, non precisa niente in merito alla sorte delle gestioni in economia.

<sup>21</sup> In realtà, l'art. 35, comma 5, stabilisce che la titolarità del servizio è trasferita a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica. Tale comma, congiuntamente a quanto contenuto al comma 13, rappresenta un'affermazione innovativa, dal momento che la titolarità del servizio non è più degli enti locali ma del gestore dei servizi che la esercita per la durata della concessione.

pure il più decisivo<sup>22</sup>. La partita si gioca in realtà sulla *privatizzazione sostanziale* delle aziende pubbliche erogatrici di SPL, intendendo con tale espressione la necessità di incidere sugli attuali modelli di *governance*<sup>23</sup> di tali imprese.

Tra i maggiori limiti evidenziati dalla proprietà pubblica, come abbiamo visto in apertura del presente lavoro, vi è infatti l'eccessiva discrezionalità concessa ai manager pubblici nella conduzione delle imprese. Tale discrezionalità deriva sostanzialmente dalla difficoltà di operare una efficace azione di controllo sulle scelte strategiche del management, troppo spesso coperte dall'alibi degli oneri impropri, che di fatto rende complicato il momento delle attribuzioni delle responsabilità. Sotoporre l'impresa alle pressioni concorrenziali del mercato rappresenta dunque un aspetto positivo soltanto se a ciò si accompagna la liberalizzazione del mercato del controllo societario, ovvero se anche quest'ultimo viene reso contendibile.

Da sottolineare il fatto, inoltre, che fintanto che le aziende rimangono di proprietà pubblica (*privatizzazione formale*) la responsabilizzazione finanziaria opera nei confronti degli elettori dell'ente pubblico locale, anziché degli azionisti. Ciò, secondo alcune interpretazioni restrittive dell'art. 35, comma 2, non consentirebbe alle imprese pubbliche titolari di concessioni di poter ampliare i propri mercati di sbocco, partecipando a gare al di fuori dei propri confini territoriali. Tale limite rappresenterebbe pertanto un vincolo sostanziale alla politica industriale delle imprese che non potrebbero così cogliere le allettanti potenzialità di crescita del settore in trasformazione<sup>24</sup>.

Per quanto riguarda le reti, gli impianti e le infrastrutture funzionali all'erogazione del servizio -il nostro punto 2)- l'art. 35, comma 2, si pronuncia, data la rilevanza sociale dei servizi, a favore del mantenimento della proprietà pubblica delle reti e degli impianti. Gli enti locali hanno tuttavia la facoltà di scegliere se: a) gestire direttamente tale proprietà in forma amministrativa; oppure b) trasferirla ad una società di cui essi detengano comunque la maggioranza, che rimane non cedibile.

Ciò nondimeno, in funzione di una sempre maggiore liberalizzazione del settore, è previsto entro un anno dall'entrata in vigore della L.F. 2002 che gli enti locali procedano alla separazione della proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni dalla società di gestione di SPL di cui detengono il controllo. Le infrastrutture in esame saranno conferite ad una S.p.A. controllata

<sup>22</sup> I vantaggi dell'aziendalizzazione si ricollegano ai limiti del funzionamento della pubblica amministrazione come produttore di beni e servizi. Si veda in proposito Laffont (1999, 2000).

<sup>23</sup> Per *corporate governance* si intende il sistema delle regole secondo cui le imprese sono gestite e controllate.

<sup>24</sup> A tale vincolo, deve aggiungersi anche l'esclusione alla partecipazione alle gare per quelle imprese, sia pubbliche che private, che in Italia o all'estero, gestiscono a qualunque titolo servizi pubblici locali in virtù di un affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica (art. 35, comma 6). Ciò equivale, di fatto, a escludere tutte le aziende, pubbliche e private, che operino a qualsiasi titolo qualche settore dei SPL.

dagli enti locali, la cui proprietà è riconosciuta inalienabile.

Se la proprietà degli impianti e delle reti deve rimanere pubblica, la gestione degli stessi può invece essere affidata a soggetti diversi. Nei casi di separabilità della gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione di SPL dall'erogazione degli stessi, specificati dalle relative norme di settore, gli enti locali possono liberamente scegliere le forme di gestione delle infrastrutture. Le opzioni sono da un lato la costituzione di una società pubblica cui affidare direttamente la gestione, dall'altro l'individuazione, mediante gara pubblica e contratto di servizio, di imprese (private) idonee.

L'operazione di separazione delle due attività avrebbe come obiettivo, in primo luogo, quello di rendere maggiormente appetibile la società di gestione del servizio, una volta liberata dalle relative immobilizzazioni; secondariamente, quello di agevolare i meccanismi di asta, eliminando parte dei problemi legati alla trasferibilità delle dotazioni impiantistiche. È evidente tuttavia che nei casi di separazione tra gestione degli impianti e erogazione del servizio all'utenza si complicano gli aspetti di regolamentazione del mercato per i noti problemi di non discriminazione degli *users*, prezzo efficiente *dell'essential facility* e delle *infrastrutture condivise* (Cervigni e D'Antoni, 2001).

La portata di questa nuova norma ha suscitato molte reazioni, dal momento che per quei settori dove davvero sia possibile individuare questa nuova categoria di attività -*la gestione di reti, impianti e altre dotazioni*- gli scenari potrebbero mutare radicalmente (Massarutto, 2002). In primo luogo, dato che la gestione della rete produce intorno al 60% del valore aggiunto per gran parte dei SPL industriali (esclusi i servizi energetici e il gas), la possibilità di affidare direttamente ad una impresa pubblica tale ramo di attività priverebbe di significato reale il principio della gara. In secondo luogo, non sono molti i servizi per i quali avrebbe ragione di essere la separazione della gestione delle infrastrutture, a meno di non voler mutare radicalmente la definizione di *gestione del servizio*<sup>25</sup>. Nel caso dell'igiene urbana e dell'acqua<sup>26</sup>, per esempio, ipotizzare una simile separazione significherebbe lasciare alla componente *servizio* alcune attività di fatto già esternalizzate -la raccolta differenziata e le rimanenti attività commerciali di gestione dell'utenza (nuovi allacciamenti, lettura dei contatori, fatturazione)- mentre ne rimarrebbe fuori tutto il ramo impiantistico e tecnologico, assolutamente fondamentale per offrire livelli di qualità del servizio adeguati.

L'ultimo aspetto chiave di tutta la riforma -il punto 3)- è l'introduzione del meccanismo della selezione a mezzo gara (*compulsory tendering*) per le società interessate alla gestione

<sup>25</sup> Del resto per quei settori dove vi è la possibilità per tale separazione -trasporto pubblico locale e servizi energetici- le relative leggi di settore hanno già provveduto.

<sup>26</sup> Il ciclo dell'acqua rimane comunque escluso dalla norma dell'art. 35 che, al comma 5, prevede una disciplina ad hoc per il settore.

dei SPL. La finalità è chiaramente la promozione della concorrenza *per* il mercato, laddove non è ammessa, perché economicamente non conveniente, la concorrenza *nel* mercato.

I vantaggi dell'asta competitiva sono stati ampiamente esaminati dalla letteratura economica in materia (Rirdan e Sappington, 1987; Boitani e Petretto, 2001). Possono sintetizzarsi nei seguenti aspetti:

- a) selezione dell'impresa più produttiva;
- b) prezzi praticati dal monopolista selezionato inferiori a quelli che lo stesso praticerebbe in caso di affidamento diretto;
- c) minimizzazione della distanza tra prezzo e costi medi, quanto maggiore è il numero dei soggetti che partecipano alla gara;
- d) date certe condizioni, minimizzazione dei sussidi incrociati.

Naturalmente, la predisposizione delle procedure di gara non è priva di costi per le amministrazioni pubbliche. Si tratta di un'attività molto complessa per il carattere multidimensionale che le gare assumono, e per la quale occorrono competenze procedurali qualificate. Le difficoltà si legano al fatto che non si tratta soltanto di selezionare le offerte in base al prezzo ma anche alla performance/qualità del servizio offerto, con la necessità pertanto di individuare un adeguato *scoring system* per l'aggiudicazione.

Le prescrizioni contenute nell'art. 35 in merito all'istituzione della gara come metodo di selezione dell'*incumbent* non sempre vanno nella direzione di una effettiva liberalizzazione del settore. Ciò che emerge è, come abbiamo ricordato, una diversità di trattamento tra le imprese di erogazione del servizio e quelle, invece, di gestione delle reti e degli impianti che rischia di esautorare il valore della gara stessa<sup>27</sup>. In secondo luogo, si riscontra rispetto alle precedenti proposte di riforma una minore cura nella definizione di alcuni elementi centrali per l'espletamento delle gare; una carenza quest'ultima che gioca a favore dell'*incumbent*, data la minore praticabilità dello strumento della gara.

Come ultimo aspetto vogliamo accennare infine ai tempi di passaggio dal precedente sistema di gestione dei SPL al *nuovo* modello auspicato dalla riforma. Data l'incidenza della riforma sull'intera struttura produttiva dei sistemi locali è del resto impensabile che la transizione sia subitanea. Non solo, le istanze di ammodernamento del comparto devono fare i conti, nella realtà, con il contesto economico, industriale e politico entro cui andranno ad inserirsi.

<sup>27</sup> Da un lato -e questo è il versante positivo- la combinazione dei commi 5 e 12 sembra sostenere l'ipotesi per cui, per le aziende erogatrici del servizio, privatizzazione e selezione in base a gara siano aspetti complementari, e pertanto tra loro non scindibili. Dall'altro lato, tuttavia, il comma 4 mantiene il criterio dell'affidamento diretto a società di capitali con la partecipazione maggioritaria degli enti locali della gestione delle reti e degli impianti, rinunciando di fatto a sviluppare la concorrenza per il mercato in questo segmento. In tal senso si verrebbe a creare una discontinuità tutt'altro che positiva tra modalità di gestione (esternalizzazione tramite S.p.A.) e modalità di affidamento pro-concorrenza, aspetti quest'ultimi che dovrebbero invece essere mantenuti collegati nei casi di monopoli naturali su base locale.

L'esperienza internazionale di paesi che si sono confrontati con la riforma dei SPL prima dell'Italia (vedi Capitolo 1) insegna che le richieste di liberalizzazione e privatizzazione del settore si sono in concreto adattate alla storia industriale del paese in cui sono avvenute. Tale fenomeno di *path-dependancy* è del resto legittimo e dovrebbe soprattutto fare riflettere sulla percorribilità o meno dei modelli di liberalizzazione e privatizzazione che la teoria in astratto propone.

L'art. 35 (comma 2 e 3) -come del resto il precedente disegno di legge (A.C. 7042)- prevede una complessa disciplina del periodo transitorio, periodo mediante il quale il legislatore intende incentivare il raggiungimento da parte delle imprese pubbliche della scala produttiva efficiente. Senza entrare nel dettaglio delle singole disposizioni, basti osservare che, secondo un'interpretazione estensiva dei commi 3 e 4, è possibile prolungare la fase della transizione fino ad un massimo di 10 anni, procrastinando ancora l'effettiva apertura alla concorrenza dei mercati dei SPL<sup>28</sup>.

L'esistenza di un fondamentale periodo di passaggio in cui viene tutelato un modello industriale che dovrà tendere al privato, non dovrebbe tuttavia frustrare le istanze competitive che costituiscono, in definitiva, la vera *ratio* dell'intera riforma. L'irrobustimento degli operatori nazionali, necessario per reggere l'assalto degli agguerriti competitori internazionali, potrebbe essere infatti promosso attraverso il ricorso ad agevolazioni di tipo fiscale e finanziario, piuttosto che attraverso la difesa *ad libitum* dei monopoli locali.

### 3.4 Alcune prime conclusioni

Con la revisione dell'art.113 del Testo Unico sugli Enti Locali (D.Lgs. 267/00), l'assetto gestionale dei SPL comincia a subire alcune modifiche sostanziali, nonostante il persistere di alcuni importanti nodi irrisolti. La direzione intrapresa è certamente positiva per chi crede nei benefici dell'introduzione dei principi della concorrenza all'interno dei SPL, sebbene le modalità attuative si prestino a più di una critica.

Tra i punti fermi vi è, in primo luogo, il riconoscimento della funzione sociale dei SPL che legittima per il mantenimento della proprietà pubblica delle reti e degli impianti da gestirsi in via amministrativa o attraverso una società a preva-

<sup>28</sup> Il prolungamento temporale della fase transitoria, nella quale viene sostanzialmente salvaguardata la procedura dell'affidamento diretto, contrasterebbe, secondo alcuni, con i principi dell'ordinamento comunitario (parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e mutuo riconoscimento). Il rischio è che tale mancanza di sincronia con le norme europee, specie sulle gare, possa spingere le imprese escluse dalle gare ad evidenza pubblica a ricorrere presso la Corte dell'Unione. Se tale sistema prendesse campo, significherebbe l'empasse della riforma dal momento che verrebbe ad aumentare il senso di incertezza normativa che accompagna la faticosa liberalizzazione dei SPL.

lente capitale pubblico<sup>29</sup>. In secondo luogo viene introdotto il principio per cui l'erogazione del servizio, quando non previsto diversamente dalle normative di settore, dovrà essere conferita a società di capitali<sup>30</sup> e (a regime) attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica. Infine, viene riconosciuto che al termine del periodo transitorio tutti gli affidamenti in atto cesseranno, sia quelli effettuati a favore di imprese pubbliche locali, che quelli a favore di imprese private, con esclusione delle concessioni ottenute tramite gara; e che entro lo stesso termine, dovranno essere indette le gare per l'affidamento del servizio.

Alcuni tra i sostenitori della riforma hanno riconosciuto, pur nella ineleganza delle circostanze, il reale pragmatismo dell'art. 35 che tenta di prendere le mosse da quanto concretamente avvenuto, in termini di politiche industriali, nel comparto dei SPL negli ultimi dieci anni di faticoso riassetto. Un merito questo che non poteva ascrivere al precedente modello di riforma contenuto nel d.d.l A.C. 7042 che, a fronte di una *maggiore purezza e rigore economico*, rischiava di innestare un sistema organizzativo-gestionale su un terreno, probabilmente, non ancora pronto a mutamenti così radicali. Il punto fondamentale, aggiungiamo noi, consiste nel valutare quanta parte di tale sedicente pragmatismo sia frutto di una cauta e ragionata scelta di politica industriale e quanto, invece, sia dettato da contingenti e ristrette ragioni di opportunità politica (non economica).

Passando ad esaminare gli elementi che invece destano ancora molte perplessità, il giudizio sull'art. 35 diviene sempre meno positivo.

Il limite principale, e certamente il più grave, è legato alla scarsa chiarezza, alle contraddizioni e alle numerose omissioni contenute nella proposta. Tali carenze sanciscono di fatto il fallimento dell'iniziativa in quello che avrebbe dovuto essere il suo compito principale: contribuire a fare chiarezza nella babele dei SPL. Al contrario, il settore rimane caratterizzato da una pericolosa indeterminazione legislativa che, aumentando il grado di incertezza condiviso dagli operatori, non fa altro che ritardare la reale attuazione della riforma. E per reale attuazione si deve intendere qui, è bene chiarirlo, la realizzazione dell'ingente mole di investimenti senza i quali non è pensabile nessun concreto processo di ammodernamento del settore. Le molteplici interpretazioni contrastanti, i numerosi ricorsi ai vari tribunali amministrativi, i relativi appelli agli organi superiori di giustizia, i richiami comunitari, le asimmetrie settoriali testimoniano, invece, che la babele dei SPL è tuttora in essere e,

<sup>29</sup> Per quanto riguarda i casi già in essere di proprietà privata delle infrastrutture, la scelta è stata quella di non interferenza, permettendo ai privati -sotto certe condizioni- di mantenere la propria posizione.

<sup>30</sup> Il governo nel mese di settembre ha disposto in proposito una proroga di 6 mesi - dal 31 dicembre 2002 al 30 giugno 2003- per la trasformazione in società di capitali delle aziende speciali che gestiscono SPL a rilevanza industriale. La proroga si è resa necessaria dal momento che non è stato ancora emanato il regolamento attuativo dell'art. 35.



forse, più attiva di prima.

In secondo luogo, la riforma sembra puntare, in sostanza, lungo la strada delle privatizzazioni, senza accompagnarle tuttavia con una progressiva apertura dei mercati. E se davvero la chiave di volta del processo è nell'introduzione della competizione, la sola aziendalizzazione e la semplice trasformazione societaria delle imprese pubbliche locali non sono certamente misure sufficienti.

In terzo luogo, in un contesto di privatizzazione dei monopoli naturali fino adesso gestiti pubblicamente, l'assenza di una contestuale riforma dell'assetto regolatorio, con la predisposizione e la formazione di strutture di controllo efficaci e credibili, rischia di scaricare eventuali effetti indesiderati (minore qualità dei servizi) sull'utenza finale. A tale proposito, il governo sta proprio in questi mesi<sup>31</sup>, cercando di porre ordine alla ridda di proposte di riassetto del variegato insieme di garanti, regolatori e agenzie di settore emersi in Italia negli ultimi anni. La volontà sembra essere quella di chiudere la fase di riordino, distinguendo -secondo le indiscrezioni più accreditate- tra autorità di garanzia (Antitrust, Consob, Garante per la Privacy) tutelate da una copertura costituzionale da un lato, e regolatori di settori (Energia, Lavori pubblici, TLC) indipendenti dagli operatori di mercato ma dipendenti dagli indirizzi governativi dall'altro.

Infine, i rischi cui l'intera industria dei SPL dovrà nel breve-medio termine andare in contro sono preoccupanti. L'eccessiva durata della fase transitoria, se da un lato permette l'irrobustimento degli operatori nazionali, dall'altro disincentiva l'ingresso a pieno titolo dei privati e del sistema creditizio nel settore. E data la somma dei finanziamenti richiesti è impensabile che tale onere possa ricadere sui soli enti locali.

In conclusione, la transizione verso la concorrenza sembra oramai avviata sebbene il percorso non sia stato definito se non nelle sue direttrici fondamentali. Toccherà adesso ai diversi attori coinvolti trovare il giusto equilibrio tra i molteplici interessi in campo per imprimere una netta accelerazione ad un processo che oramai procede a rilento da anni.

<sup>31</sup> È prevista l'approvazione di un progetto definitivo tra la fine di settembre e l'inizio di ottobre.



## 4. I SERVIZI PUBBLICI LOCALI A RILEVANZA INDUSTRIALE IN TOSCANA

### 4.1 Introduzione

Nei paragrafi che seguono intendiamo gettare uno sguardo al comparto dei SPL in Toscana, con particolare attenzione al sottinsieme dei servizi a rilevanza industriale (o cosiddetti *tecnologici*). Il tentativo è quello di descrivere lo stato attuale di *governance* del settore, cercando in primo luogo di ricostruire le dinamiche industriali degli ultimi anni; in secondo luogo, quello di osservare il processo regionale di recepimento delle normative nazionali in materia.

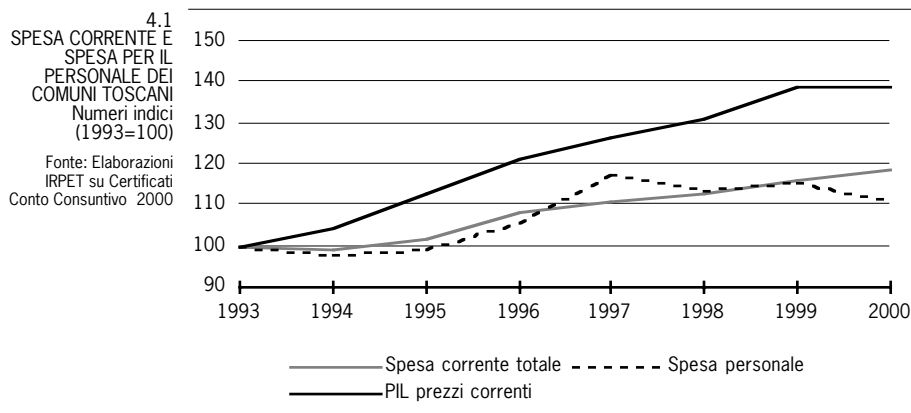
La Toscana è una regione nella quale la presenza dell'operatore locale nell'organizzazione delle attività di pubblica utilità ha una lunga tradizione. I comuni hanno svolto, e tuttora continuano a svolgere, molte delle attività, sia di indirizzo che di vera e propria gestione, che appartengono all'ampia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

L'insieme delle attività è naturalmente ampio ed eterogeneo, comprendendo sia i servizi amministrativi ritenuti indispensabili in campo sociale, culturale, economico e territoriale; sia i servizi che assumono il carattere di *bene pubblico* (polizia municipale, illuminazione pubblica) e quello di *beni meritori* di tipo privato (servizi sociali, educativi).

In linea con quanto avviato agli inizi degli anni Novanta in Italia, la Toscana, anticipando i tempi rispetto a molte altre regioni, ha attivato 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 (Graf. 4.1): la spesa corrente e la spesa per il personale dei comuni toscani negli ultimi anni.

Tra il 1993 e il 2000 la spesa corrente è aumentata complessivamente 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 all'interno dei Certificati di Conto Consuntivo, la voce delle *attività di gestione del territorio e dell'ambiente*, al cui interno sono compresi il servizio idrico e il servizio di igiene urbana, la spesa per il personale diminuisce, tra il 1998 e il 2000, dell'8, 6%. Ad un livello di maggior dettaglio vediamo che, sempre per il 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 (Caselli, 2001).

La seconda tendenza, relativa all'arretramento degli enti locali nella gestione dei servizi, 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 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. Vedremo più avanti le caratteristiche principali di tale operazione.

## 4.2

### La spesa dei comuni toscani nei servizi pubblici a rilevanza industriale

La spesa complessiva dei comuni toscani per l'erogazione dei SPL è cresciuta, tra il 1992 e il 2000, di circa il 47%, passando da 1.477 milioni di euro a 2.096 milioni di euro; un valore quest'ultimo pari al 3,5% del PIL regionale del 2000.

I *Servizi indispensabili* -quei servizi, cioè, la cui presenza, per ragioni di interesse pubblico, deve essere garantita da ogni ente locale- assorbono il 70% della spesa complessiva, pari in valore assoluto a oltre 1.808 milioni di euro. I *Servizi a domanda individuale* incidono per il 23% del totale, pari a 255 milioni di euro; mentre infine i *Servizi diversi* incidono per il 7%.

Come evidenziato nella tabella 4.2, i servizi a rilevanza industriale, trasversali alla classificazione ministeriale, impegnano oltre 650 milioni di euro, pari a oltre il 25% della spesa complessiva dei comuni toscani nei servizi pubblici. Tra di essi l'igiene urbana, con 397 milioni di euro, rappresenta il servizio per il quale sono impegnate oltre la metà delle risorse; seguono i servizi idrici con 126 milioni di euro, la distribuzione del gas con 91 milioni di euro e il trasporto pubblico locale con 30 milioni di euro.

Tipologia di servizio	Spesa (miliardi di lire)		4.2 SPESA IN SPL E SERVIZI A RILEVANZA INDUSTRIALE TOSCANA. 2000
<i>Servizi Indispensabili</i>		3.536	
Servizio idrico	244		
Igiene urbana	777		
<i>Servizi a domanda individuale</i>		1.153	
<i>Servizi Diversi</i>		339	
Distribuzione gas	178*		
Trasporti pubblici locali	60		
TOTALE		5028	
di cui Servizi a rilevanza industriale		1.259	
		(650 milioni di euro)	

\* Costo sostenuto dalle amministrazioni comunali per il servizio. Il dato si riferisce al 1999  
Fonte: Certificati Conto Consuntivo 1999

L'analisi della dinamica di spesa dei comuni permette di evidenziare le tendenze in atto nel corso degli anni Novanta. Si tratta di segnali a livello aggregato non sempre decifrabili che tuttavia mostrano un periodo di grande fermento a livello sia industriale che istituzionale.

In tale quadro generale, la spesa per i *servizi indispensabili* cresce del 56%; quella per i *servizi a domanda individuale* del 18%, mentre si riducono le risorse impiegate per i *servizi diversi* (-20%). Per quanto riguarda i *Servizi a rilevanza industriale*, la tabella 4.3 presenta le variazioni di spesa per il periodo 1992-2000.

Tipologia di servizio	1992	2000	Var. % 92/00	4.3 SPESA CORRENTE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI PER FUNZIONE. 1992-2000 Impegni in miliardi di lire correnti
Servizi idrici	356	244	- 31,3	
Igiene urbana	462	777	68,0	
Distribuzione gas*	137	178	29,9	

Il servizio di igiene urbana è il settore che presenta la variazione di spesa più significativa. Negli ultimi otto anni, infatti, i comuni hanno incrementato di oltre il 68% le risorse destinate a tale settore. Alla base di ciò vi è, da un lato, la sempre maggiore complessità che il servizio sta assumendo con notevole

\* Costo sostenuto dalle amministrazioni comunali per il servizio. Il dato si riferisce al 1999

Fonte: Elaborazioni IRPET da Certificati Conto Consuntivo 2000

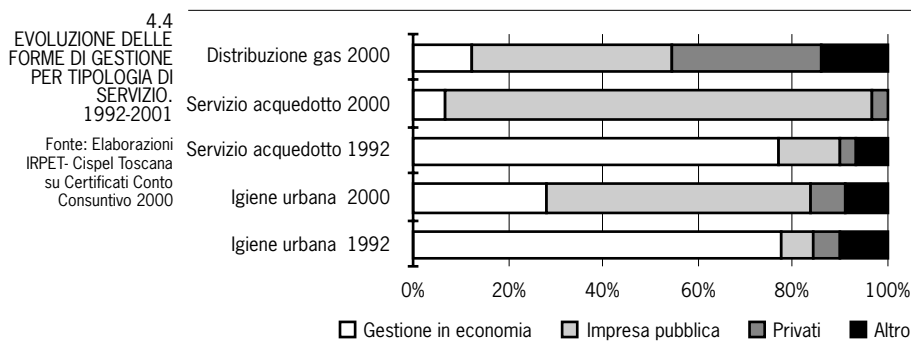
incidenza sui costi; dall'altro il ritardo di una riforma che stenta a decollare. Le principali difficoltà, come vedremo, sono legate ai processi di riorganizzazione industriale del settore.

Il dato relativo al servizio idrico mostra invece come sia già in fase avanzata il processo di esternalizzazione della gestione del servizio. La diminuzione del 31,3% della spesa corrente dei comuni nel periodo 1992-2000 è infatti legata al diffondersi nel settore della gestione a mezzo di imprese pubbliche a capitale prevalentemente locale.

### 4.3 L'evoluzione delle forme di gestione

Il processo di ammodernamento del settore dei SPL richiede la definizione di forme gestionali di natura imprenditoriale capaci di meglio adattarsi alle logiche e alle regole del mercato. L'ampia opera di ristrutturazione che ha coinvolto la Toscana negli ultimi anni ha dunque visto, in primo luogo, l'arretramento degli enti locali nell'erogazione in forma diretta dei servizi; in secondo luogo, la trasformazione in società di capitali delle aziende speciali *ex art.23* della legge n. 142 del 1990. Tale operazione, pur coinvolgendo l'intera area dei SPL, assume un particolare rilievo nei casi dei *Servizi a rilevanza industriale*.

La fotografia al 2001 delle forme di gestione diffuse in Toscana mostra un quadro sostanzialmente mutato rispetto agli inizi degli anni Novanta<sup>32</sup> (Graf. 4.4).



Gli enti locali, adeguandosi alle pressioni riformatrici che giungevano da più parti del mondo economico, hanno avviato

<sup>32</sup> Per rendere possibile il confronto temporale, nel caso del servizio idrico è stato considerato per il 1992 soltanto il servizio di acquedotto. Tale operazione si è resa necessaria data la diversa classificazione contenuta nei Certificati di Conto Consuntivo tra il 1992 ed il 2000, anno in cui il servizio di Acquedotto e quello di Fognatura e depurazione sono stati accorpatis nella voce Servizio Idrico Integrato. La sostanza del confronto non muta anche se occorre precisare che per il servizio di Fognatura e Depurazione risulta leggermente maggiore la presenza dei privati (14% delle gestioni).

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 tutte le potenzialità e le competenze presenti nella regione.

Le gestioni in economia che -nei settori igiene urbana e idrico- erano nel 1992 diffuse in oltre tre quarti dei comuni toscani, si sono notevolmente ridotte ad inizio 2000. Mentre per il servizio di igiene urbana circa il 28% dei comuni gestisce ancora direttamente il servizio, nei servizi idrici, in virtù della fase di avanzamento dell'attuazione delle legge Galli, rappresentano appena il 6,6% del totale i comuni che ancora gestiscono in economia l'erogazione. Nel servizio di distribuzione del gas, dove l'eterogeneità delle fonti non consente di operare un confronto intertemporale dettagliato, viene comunque confermata la tendenza ad un sempre minore coinvolgimento diretto delle amministrazioni pubbliche, che diminuiscono di circa il 10% rispetto allo stesso dato del 1992<sup>33</sup>.

Tale tendenza è stata controbilanciata dall'incremento del ruolo delle imprese pubbliche locali nella gestione dei servizi. Nei tre servizi considerati, infatti, l'incidenza relativa della gestione a mezzo di imprese pubbliche locali è andata via via aumentando, arrivando a coprire oltre il 55% delle gestioni nel servizio di igiene urbana, e oltre il 40% delle gestioni nella distribuzione del gas. L'operazione ha assunto dimensioni ancora maggiori per il servizio idrico, dove si è assistito nel 2001, all'affidamento delle gestioni ai rispettivi gestori (pubblici) di Ambito. Qui la gestione attraverso imprese a maggioranza pubblica locale è diffusa per quasi il 90% dei comuni.

Per quanto riguarda l'evoluzione del ruolo dei privati nella gestione dei *Servizi a rilevanza industriale*, non si assiste in questi anni all'ingresso dei privati come veri e propri gestori di *public utilities*. Almeno ciò è quello che emerge dall'analisi dei Certificati di Conto Consuntivo. Come vedremo meglio in seguito, del resto, l'avvicinamento dei privati al mondo delle *utilities* locali avviene sostanzialmente attraverso la partecipazione societaria nelle imprese pubbliche locali, già gestori di un servizio. Il trend è crescente sebbene non particolarmente intenso per alcuni settori, quale quello dell'igiene urbana dove le gestioni tramite concessioni a privati salgono dal 5,6% del 1992 al 7,3% del 2001. Nel settore idrico, invece, la fase di attuazione delle Legge Galli non ha coinvolto per il momento nuovi gestori privati, che rimangono al 3,5% del totale delle gestioni.

<sup>33</sup> Incrociando i dati dei Certificati con alcune rilevazioni dirette presso gli stessi Comuni sembra in realtà che i primi sottostimino la presenza delle gestioni in economia che si attesterebbero, invece, intorno al 20%. Tale problema si riscontrerebbe, tra l'altro, anche per il 1992, mantenendo dunque valida la tendenza in diminuzione fatta riscontrare per il periodo 1992-2000.

Il quadro, che di per sé evidenzia un'importante mutamento della geografia istituzionale nella regione, deve essere letto con attenzione. L'abbandono cioè della gestione diretta dei servizi da parte del comune rappresenta infatti una prima risposta alle istanze che premono con insistenza sui servizi pubblici a rilevanza industriale.

A ben vedere l'operazione è consistita, per il momento, nel trasferimento della funzione di erogazione del servizio dal comune alle imprese pubbliche locali, che nel frattempo hanno abbandonato la precedente veste giuridica di azienda speciale per configurarsi come società di capitale, pronte, almeno giuridicamente, a confrontarsi sul mercato. Si tratta tutto sommato, come abbiamo più volte detto, di una condizione necessaria, ma assolutamente non sufficiente, per l'apertura del settore.

In sostanza, tutto il processo può interpretarsi come una trasferimento delle funzioni di gestione ancora *dal pubblico al pubblico*, dove l'operazione di maggiore novità è consistita nella aziendalizzazione delle imprese pubbliche locali.

Gli obiettivi del processo di ripensamento delle modalità di organizzazione dei SPL sono, a ragione, ben più ambiziosi e puntano all'introduzione dei meccanismi della concorrenza nella convinzione che questa conduca ad una gestione efficiente ed imprenditoriale dei servizi.

La Toscana sembra aver intrapreso il percorso giusto, avendo avviato una serie di riforme che puntano in quella direzione. Se non fossero passati già molti anni dall'introduzione delle prime norme di riforma -la Legge Galli è del 1994, il Decreto Ronchi del 1997, per esempio- il giudizio potrebbe essere maggiormente positivo. Di fatto lo è se, oltre a considerare il sostanziale *empasse* istituzionale a livello centrale, estendiamo il confronto con le altre regioni italiane, dove la situazione, a parte qualche eccezione, appare in netto ritardo.

#### **4.4 Le imprese pubbliche di servizio in Toscana**

L'universo delle imprese pubbliche, o a capitale prevalentemente pubblico, rappresenta un elemento di assoluta preminenza nel sistema regionale di produzione dei servizi pubblici, in particolar modo per il comparto dei *servizi a rilevanza industriale*.

Relativamente a quest'ultimo<sup>34</sup>, le imprese pubbliche hanno fatto registrare nel 1999, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati, un fatturato di 785 milioni di euro con un numero di addetti intorno alle 4.200 unità<sup>35</sup>. Esse rappresentano

<sup>34</sup> È stato escluso il settore dei trasporti.

<sup>35</sup> I dati sono ricavati dal Rapporto sui servizi pubblici in Toscana, Cispel Toscana, 2001.



un vero e proprio punto di riferimento per la popolazione toscana dal momento che sono i principali soggetti erogatori dei maggiori servizi di pubblica utilità. Nel caso della distribuzione del gas, la popolazione servita è oltre il 50% del totale regionale, mentre nel servizio idrico raggiunge oltre il 60%; per il servizio di igiene urbana, infine, le imprese pubbliche locali arrivano a coprire il 70% della popolazione regionale.

4.5  
LE IMPRESE  
PUBBLICHE DI  
GESTIONE DEI SPL  
A RILEVANZA  
INDUSTRIALE. 1999  
Alcuni indicatori  
economici  
Fonte: Cispel Toscana,  
2001

	Fatturato (mln di £)	Totale costi (mln di £)	Costi person. (mln di £)	N. addetti	N. aziende	Abitanti serviti
Servizi idrici	317.637	340.978	92.112	1.381	20	1.848.016
Igiene urbana	555.466	548.211	140.402	2.005	21	1.416.321
Distribuzione gas	647.217	604.903	55.725	814	11	1.169.572
TOTALE	1.520.320	1.494.092	288.239	4.200	52	
Euro (milioni)	785	771	149			

L'attività di queste imprese ha registrato negli ultimi una grande espansione testimoniata sia dalla crescita della produzione che degli investimenti. La prima è infatti cresciuta, relativamente a tutto l'universo Cispel e rispetto al 1993, del 52%, mentre gli investimenti sono aumentati di ben il 137%.

Accanto a tale crescita, è bene sottolineare le forti tensioni di riorganizzazione che hanno coinvolto le imprese pubbliche locali; tensioni che si inquadrano a pieno nel processo di riforma dell'intero settore dei servizi pubblici locali.

Le tendenze che intendiamo sottolineare sono sostanzialmente due: da un lato, il processo di trasformazione in società di capitali che hanno vissuto tali imprese; dall'altro la fase di integrazione orizzontale che ha contribuito a fare emergere, in Toscana come nel resto dell'Europa<sup>36</sup>, il modello dell'impresa pluriservizi.

In merito al primo aspetto, vi è stata negli ultimi anni una netta accelerazione del processo di abbandono della forma dell'azienda speciale a vantaggio della società di capitali, al punto che nel 2001 risultava trasformato in S.p.A.: l'80% delle aziende del settore idrico, il 71% delle imprese del gas (e dell'energia), il 73% di quelle di igiene urbana, e il 50% delle imprese pluriservizio.

Nel settore dei servizi idrici, come verrà presentato in seguito, si è inoltre concluso nel corso del 2001 un difficile percorso di concentrazione dei gestori presenti nel settore in ossequio alle disposizioni necessarie per la definizione del servizio idrico integrato su scala di ambito.

Le imprese di erogazione dei servizi pubblici locali, specie quelle di dimensioni medio/grandi, sembrano inoltre sempre più preferire il modello pluriservizio nella ridefinizione della propria struttura organizzativa (Tab. 4.6).

<sup>36</sup> Vedi Capitolo I.

Acqua-Gas-Rifiuti	Acqua-Gas	Acqua-Rifiuti	Energia-Rifiuti
ASP-Pistoia	ASA S.p.A.-Livorno	AMIA S.p.A.-Carrara	REA S.p.A.-Rosignano
ASSP S.p.A.-Viareggio	AMAG-Agliana	ASAV S.p.A.-Volterra	
Publiservizi S.p.A.-Empoli	CONSIAG-Prato	Sienambiente S.p.A.-Siena	
	INTESA-Siena		
	SERMAS-Massarosa		
	SEVERA S.p.A.-Castelnuovo G.na		

4.6  
LE PRINCIPALI  
IMPRESE  
PLURISERVIZIO IN  
TOSCANA. 2001  
Fonte: Cispel Toscana,  
2001

I vantaggi di tale forma si ricollegano -naturalmente- alla possibilità di sfruttare le economie di scala e le economie di varietà che molto spesso si verificano nell'industria dei SPL<sup>37</sup>. Il diffondersi delle pluriservizio non è tuttavia privo di rischi. Non è infatti escluso che tale modello possa conferire un eccessivo potere di mercato a tali imprese sulla base della loro posizione dominante nei mercati nei quali agiscono da monopolisti. Si agevolerebbe così la possibilità per sussidi incrociati con conseguente violazione dei principi della concorrenza e, a livello generale, ritardo nei processi di apertura dei mercati.

#### 4.5 I privati coinvolti nei SPL

La presenza di gestori privati nel settore dei SPL è piuttosto contenuta in Toscana. Come abbiamo visto in precedenza (cfr. Tab. 4.3) non sono molti i comuni che, secondo quanto dichiarato nei Certificati, affidano in concessione a terzi l'erogazione del servizio.

Non vi è dubbio tuttavia che il processo di riforma dell'intero comparto dei SPL giochi buona parte del proprio successo sulla possibilità di coinvolgere i privati nell'ampia operazione di ristrutturazione. Questo per almeno due ragioni: in primo luogo, per immettere nel settore la giusta dose di imprenditorialità, tecnologia e capacità tecnico-amministrative che una gestione industriale dei SPL richiede. In secondo luogo, per fare fronte alla rilevante domanda di investimenti che i diversi settori, chi più chi meno, dovranno affrontare per potere fornire livelli di servizio qualitativa-mente superiori.

L'imprenditoria privata d'altro canto non può permettersi di rimanere fuori dalla partita dal momento che i settori in esame, come le recenti quotazioni borsistiche delle principali aziende di servizio dimostrano, si prospettano come area industriali con interessanti prospettive di crescita e sviluppo nel medio-lungo termine.

Di fatto, in questi lunghi anni di faticoso cammino della riforma, i privati non sono rimasti immobili, nonostante il per-

<sup>37</sup> Per i contributi della teoria economica in merito si veda Boitani e Petretto, 2001 e Petretto, 2001.

sistere di una forte indeterminatezza normativa in materia. Una delle modalità privilegiate attraverso cui essi hanno tentato l'ingresso nel mercato dei SPL è stata la partecipazione societaria nelle imprese a prevalente capitale pubblico concessionarie dei servizi. Tale forma, sebbene indiretta, rappresenta un primo e importante stimolo per una gestione imprenditoriale del comparto. Naturalmente, ogni giudizio sulla qualità della partnership pubblico-privato dipende dalla natura della relazione e dalla suddivisione delle mansioni tra i due soggetti.

È evidente che se uno degli obiettivi da perseguire è l'accrescimento del know-how tecnologico in un settore, la partecipazione, magari anche minoritaria, di un istituto di credito in una società pubblica sembra non essere la soluzione più appropriata.

Una recentissima indagine condotta dalla Cispel Toscana in merito alle partecipazioni presenti nelle proprie associate ha evidenziato i primi risultati interessanti. Il campione intervistato comprende ben 122 imprese pubbliche locali coinvolte nel settore dei SPL in Toscana; di queste 76 sono costituite in forma di società di capitali, per un totale di 88 gestioni servite<sup>38</sup>; le rimanenti 46 gestioni prevedono le altre tradizionali modalità.

Restrungendo l'intero campione al solo comparto dei servizi a rilevanza industriale, il campione ricomprende 89 gestioni di cui 73 esercitate a mezzo di S.p.A. (Tab. 4.7).

	S.p.A.	Altro	TOTALE
Servizio idrico <sup>39</sup>	23	5	28
Igiene urbana	23	6	29
Energia	14	4	18
Trasporti	13	1	14
TOTALE	73	16	89

4.7  
RIPARTIZIONE DELLE  
GESTIONI PER  
FORMA SOCIETARIA -  
SERVIZI INDUSTRIALI  
TOSCANA. 2001

Fonte: Cispel Toscana

In tutti i settori considerati la S.p.A. rappresenta la struttura societaria prevalente, incidendo per il 82% dei casi. Considerando le partecipazioni all'interno di tali imprese (Tab. 4.8), scopriamo che il 58% delle S.p.A. hanno almeno 1 socio privato che detiene una qualche quota del loro capitale sociale. Il rimanente 42% è composto invece da società di capitali completamente pubbliche.

La semplice partecipazione all'interno delle società a prevalente capitale pubblico locale da parte di privati non ci

<sup>38</sup> Il numero delle gestioni è superiore a quello delle imprese perché alcune imprese operano in più settori.

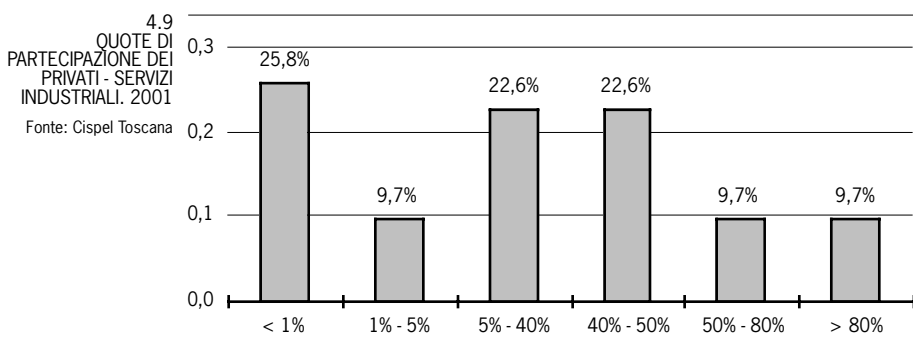
<sup>39</sup> Il conteggio non tiene conto dell'avvenuta operazione di concentrazione che ha coinvolto ad inizio 2002 l'industria dell'acqua toscana. Molte delle S.p.A. sopra indicate infatti si sono fuse tra loro, dando vita all'interno di ogni ambito territoriale, ad una unica società di capitale partecipate dalle precedenti imprese pubbliche locali. Sono inoltre in atto le procedure di selezione mediante gara ad evidenza pubblica del partner privato di minoranza.

4.8 RIPARTIZIONE DELLE S.P.A. CON SOCI PRIVATI E PUBBLICI - SERVIZI INDUSTRIALI TOSCANA. 2001		Almeno 1 socio privato	Solo soci pubblici
	Servizio idrico	69%	31%
	Igiene urbana	52%	48%
	Energia	57%	43%
Fonte: Cispel Toscana	Trasporti	54%	46%

permette di inferire molto sulla natura e la qualità della partecipazione. Occorre in primo luogo conoscere l'entità della quota di capitale sociale realmente detenuta dai privati; in secondo luogo, è bene conoscere anche il settore di attività della società partecipante.

Per quel che riguarda l'entità delle partecipazioni, nella maggior parte dei casi (80,6%) i privati sono presenti con quote inferiori al 50% del capitale sociale delle aziende partecipate. Solo nel rimanente 19,4% dei casi si hanno partecipazioni maggioritarie, con oltre il 50% del capitale.

Nel dettaglio (Graf. 4.9), si nota che mentre oltre un quarto delle partecipazioni sono solo figurative, risolvendosi in quote inferiori all'1% del capitale, gran parte delle partnership (45,2%) riguarda partecipazioni che oscillano tra il 5%-40% del capitale sociale.



Analizzando l'entità delle partecipazioni per i diversi servizi considerati (Tab. 4.10), si nota come un terzo delle partecipazioni sia nel settore dell'energia che in quello dei trasporti siano di controllo con quote superiori al 50% del capitale sociale. Ad esse vi è da aggiungere il 19% dei privati nel servizio di igiene urbana che partecipano ad oltre l'80% del capitale.

4.10 RIPARTIZIONE DELLE QUOTE DEI SOCI PRIVATI PER SETTORE - SERVIZI INDUSTRIALI TOSCANA. 2001		< 1%	1%-5%	5%-40%	40%-50%	50%-80%	> 80%	TOTALE
	Servizio idrico	0,37	0,13	0,13	0,37	0,00	0,00	100
	Igiene urbana	0,09	0,18	0,27	0,27	0,00	0,19	100
	Energia	0,50	0,00	0,00	0,17	0,16	0,17	100
Fonte: Cispel Toscana	Trasporti	0,16	0,00	0,50	0,00	0,34	0,00	100

In linea generale, tuttavia, non sembra emergere alcun settore privilegiato agli occhi dei privati che partecipano in ma-

niera più o meno indifferenziata al capitale delle aziende pubbliche locali dei SPL industriali con quote molto spesso inferiori all'1%, e piuttosto frequentemente con quote ricomprese tra il 5-50%.

L'analisi dei privati presenti nelle diverse tipologie di servizio presenta alcune difficoltà legate al momento di transizione che l'intera industria dei SPL in Toscana sta vivendo. Il settore al momento più complicato da decifrare è certamente il servizio idrico. Come vedremo poco più avanti, infatti, l'imponente operazione di concentrazione del mercato regionale dell'acqua sembra orientata nel medio termine<sup>40</sup> verso la definizione di un super-gestore pubblico-privato di dimensione regionale (sovra-ambito). Attualmente, pur tenendo conto delle imprese pubbliche e delle società pluriservizio ancora operanti, la partecipazione dei privati appare piuttosto limitata.

Tra le partecipazioni di maggior interesse segnaliamo la presenza dell'Associazione industriali della Provincia di Lucca (16%) in Acquapur S.p.A., a sua volta presente con quote di capitale sia in Acque S.p.A. che nel consorzio Tirreno Acque; la presenza a Lucca della multinazionale francese General des eaux in Geal S.p.A.; la presenza rilevante (49%), infine, di AMGA S.p.A.<sup>41</sup> -attraverso il controllato Consorzio 3A- in Gea S.p.A., a sua volta presente in acque S.p.A. e Tirreno Acque S.p.A.

Per quanto riguarda il servizio di igiene urbana ricordiamo che sono 11 le gestioni, sulle 23 complessive, che presentano partecipazioni private. Al di là della presenza di alcuni istituti di credito (Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di San Miniato e Banca Toscana) -in verità con quote azionarie modeste- segnaliamo le partecipazioni detenute dalla SliA S.p.A. di Roma, rispettivamente, con il 16% in Safi S.p.A. e con il 24% in Rea S.p.A.; la presenza di Teseco S.p.A. sia in Safi S.p.A. (3%) sia in Aer S.p.A. (2,5%); la partecipazione di Waste Management Italia S.p.A. con il 48% di Sistema Ambiente.

Nel settore energetico la partecipazione privata di maggior rilievo<sup>42</sup> è quella riscontrata nella provincia di Lucca, dove Camuzzi Gazometri S.p.A. detiene il 40% delle azioni di Gesam S.p.A. -alla quale partecipano in maniera considerevolmente minore la Banca del Monte di Lucca (0,18%) e la Cassa di Risparmio di Lucca (0,13%). Da segnalare, inoltre, anche la presenza del gruppo ACEA-Italgas nella pluriservizio Ages S.p.A. di Pisa.

Concludiamo, infine, la presente analisi con una breve osservazione sul settore dei trasporti dove la presenza degli istituti di credito nel capitale sociale delle imprese pubbliche loca-

<sup>40</sup> Nel lungo termine, l'operazione di concentrazione si pone obiettivi addirittura più ambiziosi con la creazione di un super-gestore su scala regionale.

<sup>41</sup> AMGA S.p.A. detiene anche il 35% nel Consorzio Intesa Aretina che partecipa, a sua volta, nel gestore unico Nuove Acque S.p.A. affidatario del servizio nell'ATO 4.

<sup>42</sup> Da segnalare anche la Silfi S.p.A., società a capitale misto, affidataria dei servizi di pubblica illuminazione del Comune di Firenze. La società è un ottimo esempio di partnership pubblico-privato oramai da tempo. Le quote sono divise tra un 30% in mano al Comune e il 70% in mano alla società Branzanti.

li appare piuttosto rilevante. BNL, Monte dei Paschi, Banca Toscana, Cassa di Risparmio di Firenze, insieme, raggiungono, infatti, quasi il 40% di Firenze Parcheggio. I medesimi istituti -con la sostituzione della BNL con la Banca popolare dell'Etruria e del Lazio- sono anche presenti in Siena Parcheggio S.p.A. con il 22% di azioni.

## 5. RIFORMA E LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI IDRICI IN TOSCANA<sup>43</sup>

### 5.1 La riforma del servizio idrico integrato

Il processo di liberalizzazione del settore dei servizi idrici è stato avviato in Italia con la presentazione della Legge Galli -legge n. 36 del 5 gennaio 1994- con la quale il Parlamento ha approvato le nuove “*Disposizioni in materia di risorse idriche*”<sup>44</sup>.

La *ratio* delle riforma consiste nella definizione di un modello gestionale di tipo imprenditoriale che superi il frazionamento e le inefficienze riscontrate oramai da tempo nel settore. Gli obiettivi generali della riforma sono in sostanza:

- il miglioramento delle condizioni del servizio offerto agli utenti;
- l'accrescimento dell'efficienza tecnica ed economica del servizio idrico -dalla fase di progettazione delle infrastrutture alla fase di gestione;
- la tutela, infine, dell'integrità ambientale, nel rispetto dei vincoli e delle normative europee.

Gli strumenti mediante i quali la riforma intende disegnare la riorganizzazione del settore, risentono -naturalmente- delle tendenze economiche degli ultimi anni e mirano all'introduzione della concorrenza in settori fino al momento immuni da tale meccanismo.

I principali tratti innovativi riguardano la promozione di una maggiore *contendibilità* del mercato, la riduzione delle barriere di ingresso, e la selezione di quel gestore che offra la migliore proposta imprenditoriale. In concreto, la legge prevede:

- a) l'individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), così da garantire il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali ed il superamento della frammentazione delle gestioni;
- b) l'istituzione delle relative Autorità (AATO), ciascuna delle quali ha compiti di pianificazione, regolazione e scelta del gestore;

<sup>43</sup> Si ringrazia l'ing. Barbara Ferri e il dr. Lorenzo Furia dell' AATO 3 Medio Valdarno per la consulenza fornita nella stesura del presente capitolo.

<sup>44</sup> In realtà, è bene precisarlo, il primo scopo della Legge Galli non è tanto quello di liberalizzare il servizio idrico quanto quello di razionalizzarlo, ovvero creare le pre-condizioni per una gestione industriale e imprenditoriale del settore. La legge si propone infatti di ridurre il numero di gestori, che -in virtù della definizione degli Ambiti Territoriali Ottimali- dovrebbero passare da 8.100 a circa 90.

- c) la gestione integrata dell'intero ciclo dell'acqua attraverso la definizione del *Servizio Idrico Integrato*, inteso come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione, distribuzione di acqua potabile, di fognatura e di depurazione delle acque reflue;
- d) la natura imprenditoriale della gestione, improntata ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità, attraverso la netta separazione del momento aziendale e imprenditoriale da quello di decisione, programmazione e controllo, proprio dell'istituzione pubblica;
- e) una politica tariffaria in grado di garantire la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, mediante la definizione di una tariffa unica per ciascuna Ambito e comprensiva dei servizi di distribuzione, fognatura e depurazione.

Ad oltre 7 anni dall'introduzione della legge, la riforma, dopo una lunga fase di stallo, sembra adesso entrata nella fase operativa. Tutte le regioni hanno infatti deliberato le leggi di recepimento della Legge Galli e il quadro nazionale di attuazione della riforma vede, in sintesi<sup>45</sup>: 66 ambiti costituiti sui 91 previsti, 24 Piani di Ambito conclusi (18 approvati e 6 redatti), 13 affidamenti effettuati (12 diretti, di cui 5 con gara per la scelta del socio privato, 7 con l'obbligo della selezione del socio privato entro un determinato periodo e, infine, 1 affidamento in concessione<sup>46</sup>).

Le cause del ritardo sono naturalmente molteplici. Alcuni attribuiscono alle amministrazioni pubbliche le maggiori responsabilità, accusandole di voler difendere la *municipalità* del servizio idrico, di trovare eccessive difficoltà nell'aggregarsi e di essere, inoltre, prive di adeguata cultura imprenditoriale; oltre che poco interessate ad una reale apertura del settore. Tale opinione, oltre che parziale, appare eccessivamente semplificatrice. Una parte del ritardo è imputabile, infatti, al legislatore nazionale che ha voluto prevedere un sistema complesso di forzata concentrazione, senza tuttavia tenere conto del contesto economico e industriale all'interno del quale la riforma avrebbe dovuto inserirsi.

L'atteggiamento molto spesso diffuso è stato quello di considerare le imprese pubbliche come una forma di gestione da superare e non come un modello consolidato dal quale partire, dimostrando così una scarsa attenzione alla storia industriale dei servizi idrici in Italia. Se l'obiettivo è quello di *creare mercato* nel settore, nella convinzione che questo diffonda i benefici sperati, sarebbe stato più opportuno partire considerando i gestori presenti come una risorsa da implementare anziché come un solo problema da superare. Anche per difendere il faticoso processo di riforma da una indiscriminata apertura dei mercati

<sup>45</sup> I dati sono aggiornati sulla base del rapporto del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, *Lo stato dei servizi idrici*, Roma 2001.

<sup>46</sup> L'unica Autorità che ha scelto tale forma è stata quella di Frosinone.



che non avrebbe fatto altro che avvantaggiare gli agguerriti competitori esteri.

Tutto ciò avrebbe probabilmente ridotto i tempi del ritardo, evidenziando le reali -si legga: *percorribili*- possibilità di riassetto in chiave industriale dell'intero settore.

## 5.2

### **Aspetti istituzionali e variabili macroeconomiche del settore idrico in Toscana<sup>47</sup>**

La Regione Toscana ha dato attuazione alla legge Galli con l'emanazione di due leggi: la legge n. 81/95 e la legge n. 26/97. Con la prima ha individuato sei Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), definiti sulla base dei principali bacini idrografici, e istituito le relative Autorità (AATO); con la seconda ha invece approvato lo schema di convenzione-tipo (il contratto di servizio) per l'affidamento del servizio.

L'attività delle Autorità è stata avviata nel 1997 con la fase della ricognizione delle infrastrutture che ha fornito una fotografia aggiornata dello stato del servizio. Sulla base di questo, tenendo conto degli obiettivi di principio imposti dall'articolato normativo di riforma del settore, ciascuna Autorità ha definito il relativo Piano di Ambito.

Il Piano rappresenta il documento di programmazione di lungo periodo che contiene la serie degli investimenti necessari per il superamento delle criticità individuate in sede di ricognizione ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla normativa di settore. Nel 1999, i Piani di Ambito approvati su scala nazionale erano appena 8: di questi 2 erano nel Lazio, i rimanenti 6 riguardavano invece le Autorità toscane.

Attualmente in Toscana, all'interno di ogni Ambito è stato individuato il rispettivo gestore unico a cui è stata affidata, nel corso del 2001, la gestione del servizio idrico integrato. La modalità prescelta è stata l'affidamento diretto<sup>48</sup> vincolato alla selezione del partner privato di minoranza tramite asta competitiva entro i prossimi 2 anni<sup>49</sup>. Da segnalare, inoltre, la oramai nota esperienza della AATO n. 4 Alto Valdarno che ha costituito il primo caso nazionale di affidamento del servizio idrico integrato, avvenuto nel giugno del 1999.

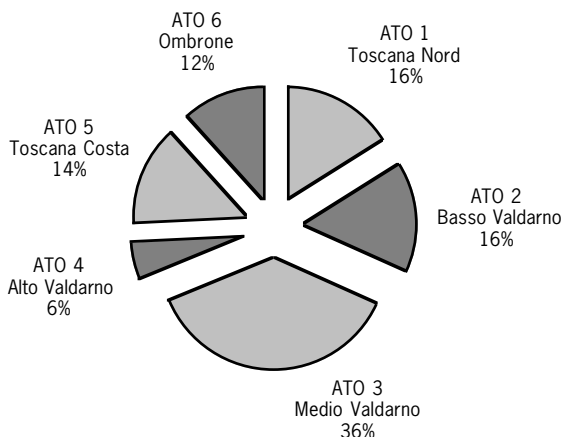
Per quanto riguarda le principali variabili quantitative del settore idrico, il volume complessivo di acqua erogata nel 2000

<sup>47</sup> Il quadro macro regionale è stato ricostruito sulla base dei dati contenuti nel Rapporto sullo stato dell'ambiente in Toscana 2000, IRPET-Regione Toscana-ARPAT. In particolare, la sezione cui facciamo riferimento è "*La gestione dei servizi idrici integrati e di igiene urbana*" a cura di Renata Caselli, Monica Passarelli e Andrea Sbandati.

<sup>48</sup> Il Comitato di vigilanza per l'uso delle risorse idriche ha aperto un'inchiesta in merito alla procedura di affidamento diretto espletata dall'AATO 3 a favore della società Publicacqua S.p.A..

<sup>49</sup> L'art. 35 (L.F. 2002) stabilisce, al comma 5, l'obbligo di cessione almeno il 40% delle quote entro due anni dall'affidamento.

5.1  
ACQUA EROGATA  
PER ATO. 2000  
Fonte: Stime IRPET su  
dati Autorità di Ambito



in Toscana ammontava a circa 283 milioni di m<sup>3</sup>, un valore pressoché invariato se comparato con quello del 1992.

L'ATO 3 Medio Valdarno -il più popoloso con il 35% della popolazione complessiva- contribuisce per un 36% del volume erogato; ad esso seguono l'ATO 1 Toscana Nord (15% della popolazione) e l'ATO 2 Basso Valdarno (22% della popolazione) entrambi con il 16% del totale. Il rimanente si distribuisce tra gli altri ATO proporzionalmente alla loro popolazione.

Per quanto riguarda la popolazione servita, il quadro è positivo sia per il servizio di acquedotto, sia per quello di depurazione e fognatura, sebbene quest'ultimo presenti qualche elemento di maggiore criticità. Il 93% della popolazione toscana risulta infatti raggiunta dal servizio di acquedotto, mentre il 78,6% da quello di fognatura. I due dati si pongono comunque oltre i rispettivi valori medi nazionali che presentano l'86% degli italiani serviti dal servizio di acquedotto e il 63% da quello di fognatura.

5.2  
PERCENTUALI  
ABITANTI SERVITI DA  
ACQUEDOTTO E  
FOGNATURA

Fonte: Rapporto  
Ambiente 2000 - IRPET

	% popolazione servita da acquedotto	% popolazione servita da fognatura
ATO 1 Toscana Nord	99,0	87,5
ATO 2 Basso Valdarno	92,0	80,0
ATO 3 Medio Valdarno	95,7	83,0
ATO 4 Alto Valdarno	84,6	56,0
ATO 5 Toscana Costa	92,0	77,0
ATO 6 Ombrone	94,7	87,9
Valore medio	93,0	78,6

Un ultimo accenno meritano infine le principali variabili economiche e finanziarie del settore idrico toscano. La spesa complessivamente sostenuta dal sistema degli ATO toscani nel 1999 è stata pari a circa 214 milioni di euro con livelli di spesa differenziati in virtù delle dimensioni di ciascun ATO. I proventi ammontano a oltre 203 milioni di euro testimoniando un

grado di copertura delle spese mediamente pari al 94,8%, indice di una sostanziale autosufficienza finanziaria del sistema regionale dei servizi idrici.

	Spese (milioni)	Proventi (milioni)	Grado copertura	Spese pro capite (migliaia)	Proventi pro capite (migliaia)	5.3 LE PRINCIPALI VARIABILI FINANZIARIE PER ATO
ATO 1 Toscana	71.648	67.964	94,9	135	128	Fonte: Stime IRPET da Certificati di Conto Consuntivo 1999
ATO 2 Basso	58.148	53.407	91,8	73	67	
ATO 3 Medio	159.751	155.456	97,3	132	129	
ATO 4 Alto Valdarno	16.525	15.551	94,1	55	52	
ATO 5 Toscana Costa	49.390	44.559	90,2	140	126	
ATO 6 Ombrone	59.567	56.480	94,8	170	161	
TOSCANA (lire)	415.028	393.416	94,8	117	111	
TOSCANA (milioni di euro)	214,34	203,18		60,42	57,33	

La spesa media pro capite è, infine, pari a 60,4 euro con una notevole variabilità a livello di singolo Ambito. Si oscilla infatti dai 28,4 euro dell'ATO 4 agli 88 euro dell'ATO 6.

### 5.3 Il riassetto gestionale

La geografia istituzionale del servizio idrico toscano si presenta nel corso del 2001 profondamente modificata rispetto agli inizi degli anni Novanta. Questo perché è stata finalmente portata a termine la fase di definizione delle *nuove* modalità di gestione dell'intero servizio, previste dalla Legge Galli nel lontano 1994.

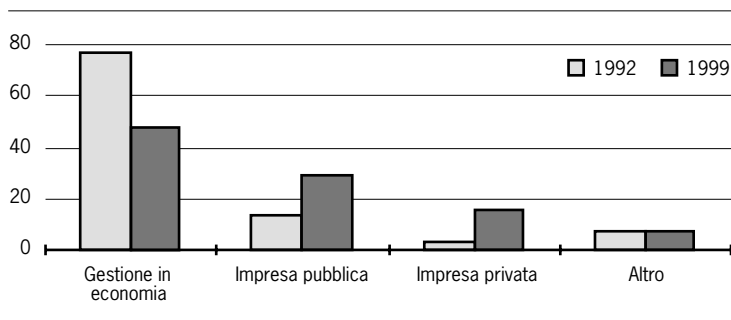
In quasi dieci anni, infatti, le amministrazioni locali, le imprese pubbliche (aziende speciali ed ex-municipalizzate), insieme agli altri operatori presenti nel settore, hanno avviato un complesso processo di riorganizzazione finalizzato alla creazione di un sistema di offerta caratterizzato dal modello *1 Ambito-1 Gestore*.

I dati sull'evoluzione del settore mostrano, per il periodo 1992-1999, una netta diminuzione delle gestioni in economia che passano dal 77% al 48,1% del totale degli acquedotti gestiti; mentre aumenta l'incidenza relativa sia delle gestioni tramite imprese pubbliche (dal 13% al 26%) sia delle gestioni private (dal 5% al 10%). Le linee del processo evidenziano chiaramente l'arretramento dei Comuni (-28,6%) nella gestione diretta del servizio a cui corrisponde un avanzamento della presenza delle imprese pubbliche locali (+15,6%) e dei soggetti privati (+12,8%) nel settore.

Questa lunga fase preparatoria di ristrutturazione dell'industria idrica toscana che ha visto, da un lato le Autorità lavorare alla definizione del contratto di servizio, dall'altro le imprese esistenti procedere alle operazioni di concentrazione per la creazione del gestore unico locale, si è sostanzialmente conclusa nel dicembre del 2001.

5.4  
FORME DI GESTIONE  
DEGLI ACQUEDOTTI  
IN TOSCANA.  
1992-1999

Fonte: Certificati Conto  
Consuntivo 1999



In tale mese, infatti, le assemblee consortili di 4 Autorità (AATO 2; AATO 3; AATO 5; AATO 6) hanno deliberato l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato ai rispettivi gestori di Ambito. L'AATO 4, ricordiamo, aveva già provveduto da tempo ad affidare il servizio, mentre l'AATO 1 sembra scontare, attualmente, un periodo di ritardo.

5.5  
TABELLA DI SINTESI  
DELLE FORME DI  
GESTIONE PER ATO.  
2001

	Gestore di Ambito	Durata della concessione	Gara partner privato di minoranza
ATO 1 Toscana Nord	<i>Gestione non affidata</i>		
ATO 2 Basso Valdarno	ACQUE TOSCANE S.p.A.	1.1.2000 - 1.1.2020	entro il 2002
ATO 3 Medio Valdarno	PUBLICACQUA S.p.A.	1.1.2000 - 1.1.2020	entro il 2002
ATO 4 Alto Valdarno	NUOVE ACQUE S.p.A.	1.6.1999 - 1.6.2019	effettuata
ATO 5 Toscana Costa	ASA S.p.A.	1.1.2000 - 1.1.2020	entro il 2002
ATO 6 Ombrone	ACQUEDOTTO del FIORA S.p.A.	1.1.2000 - 1.1.2025	entro il 2002

La modalità prescelta è stata quella dell'affidamento diretto ad una società per azioni a prevalente capitale pubblico con l'obbligo, contenuto nell'art. 35 della L.F. 2002<sup>50</sup>, di indire la gara per la selezione del socio di minoranza entro il 2002, pena la revoca dell'affidamento. La durata dell'affidamento è ventennale per tre casi su quattro; fa eccezione l'AATO 6 che ha scelto di affidare la gestione del servizio per 25 anni.

La maggioranza dei Comuni all'interno di ciascun Ambito di riferimento è naturalmente ricompresa nell'affidamento anche se vi sono alcune eccezioni dovute, al momento, alla salvaguardia delle gestioni in concessione a terzi ex art.10 comma 3 della Legge Galli; oppure all'affidamento parziale di soltanto alcune fasi del servizio<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Il suddetto articolo prevede per il servizio idrico integrato una fase di transizione nella quale le AATO possono affidare, entro 18 mesi dall'entrata in vigore della Legge Finanziaria per il 2002, il servizio a società di capitali partecipate unicamente da enti locali che fanno parte dello stesso ambito territoriale ottimale per un periodo non superiore a quello massimo indicato dal comma 2 (5 anni).

<sup>51</sup> Segnaliamo in proposito che nell'ATO 2 per un Comune consorzio si è proceduto all'affidamento della sola manutenzione straordinaria delle fognature, essendo i servizi di acquedotto e di depurazione, assieme alla gestione ordinaria delle fognature, affidati in concessione a terzi ex art.10 Legge 36/94.

Nel caso di gestioni del servizio in concessione ex art.10 comma 3, tra i principali soggetti concessionari troviamo Fiorentina Gas S.p.A. per 8 comuni dell'area fiorentina e Acque Toscane S.p.A. nel comune di Fiesole.

## 5.4 Gli attuali gestori

Gli attuali gestori unici sono espressione dei precedenti operatori del settore che, in ossequio alle disposizioni della Legge Galli, hanno provveduto, o stanno provvedendo, ad un'ampia operazione di riorganizzazione che ha, di fatto, modificato l'intera industria toscana dell'acqua. Un breve sguardo alle loro caratteristiche e alla loro dimensioni (vedi Box) può risultare utile per comprendere le linee di riassetto che l'intero comparto sta seguendo in Toscana. Ancora più utile, potrebbe rivelarsi l'analisi se, come avverrà alla fine del presente paragrafo, guarderemo alla domanda di investimenti richiesta dal settore idrico per adempiere agli obblighi normativi imposti dalla Legge Galli.

---

### AATO 2 - Basso Valdarno

La gestione del servizio idrico integrato sui 62 Comuni costituenti l'Ambito è stata affidata alla nuova società *Acque S.p.A.* La società è costituita da *Gea* di Pisa, *Cerbaie* di Pontedera, *Publiservizi* di Empoli, *Aquapur* di Capannori e dal Comune di Chiesina Uzzanese, a cui si aggiungeranno il *Coad* di Pescia ed alcuni Comuni che ancora gestiscono direttamente il servizio idrico. Il nuovo gestore unico delle acque per l'ATO 2 servirà 706.000 abitanti per complessive 278.000 utenze, erogando 75 milioni di metri cubi di acqua. La dotazione infrastrutturale e impiantistica comprende: oltre 5mila km di reti di acquedotto, quasi 5 mila km di reti fognarie, e 162 impianti di depurazione. L'ammontare complessivo di investimenti previsti per il periodo di affidamento ventennale del servizio è di 671 milioni di euro. *Acque S.p.A.* conta circa 360 dipendenti che dovranno gestire il ciclo completo delle acque attraverso una struttura organizzativa sviluppata sulla base di "centri operativi". Ogni zona avrà una popolazione di riferimento di circa 145.000 abitanti. In tutto il territorio coperto dalla nuova società, esisterà un'unica carta dei servizi, un unico regolamento per il servizio di acquedotto e per quello di fognatura, un'unica tariffa.

### AATO 3 - Medio Valdarno

L'Autorità ha affidato a *Publiacqua S.p.A.* la gestione del servizio idrico integrato per i 51 Comuni ricadenti nell'Ambito. *Publiacqua S.p.A.* -la società di scopo, controllata dalla holding pubblica *Publiservizi S.p.A.*- conta 600 addetti che gestiscono 9.000 km di acquedotto e 6.000 km di fognatura. La popolazione servita è di 1.200.000 abitanti. Secondo quanto previsto dal relativo Piano di Ambito la società dovrebbe vendere 90 milioni di metri cubi di acqua sviluppando un fatturato complessivo di oltre 200 miliardi di lire (104 milioni di euro). *Publiacqua S.p.A.*, attraverso la società che la controlla, detiene delle quote di partecipazione nel gestore unico dell'ATO 2 *Acque S.p.A.* La strategia industriale dichiarata tende ad una progressiva integrazione di attività e di funzioni tra i due operatori, al fine di dare vita ad una industria toscana della acque.

### AATO 4 - Alto Valdarno

La società affidataria del servizio è la società per azioni a prevalente capitale pubblico *Nuove Acque S.p.A.*, costituita nel marzo del 1999, e operativa come affidataria del servizio idrico integrato a partire dal giugno 1999. L'Autorità, contestualmente alla creazione della società, ha provveduto all'espletamento della gara di selezione per il socio di minoranza, individuandolo nel gruppo facente capo alla multinazionale francese *Suez-Lyonnaise des Eaux*, risultato vincitore nei confronti dei due gruppi concorrenti facenti rispettivamente capo a Vivendi e ACEA. Tra i soci di *Nuove Acque S.p.A.*, oltre i Comuni ricadenti nell'Ambito, troviamo il *Consorzio-CIGAF*;

il Consorzio-COIN.GAS; Gestioni Valdichiana S.p.A.; AMGA S.p.A.; Consorzio Iride; Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio; Monte dei Paschi di Siena. Le principali variabili economiche della società sono: 200 addetti per una popolazione servita di 350.000 abitanti; 15,5 milioni di metri cubi di acqua distribuita annualmente; oltre 4 mila km di rete; 2.100 impianti e opere gestite; 217 milioni di euro di investimenti previsti.

#### **AATO 5 - Toscana Costa**

L'Autorità ha affidato ad ASA S.p.A. la gestione del servizio idrico integrato pari 33 Comuni ricadenti nell'Ambito. ASA S.p.A. è una società pluriservizio, costituita con atto unilaterale del Comune di Livorno nel 1998, che ha per oggetto l'impianto e la gestione, oltre che del ciclo integrale delle acque, dell'acquisto e distribuzione del gas metano, della gestione delle risorse energetiche; della manutenzione della rete stradale, dell'illuminazione pubblica e della segnaletica; della gestione operativa, per conto dei Comuni titolari del servizio farmaceutico, delle attività di acquisto e distribuzione dei medicinali. Attualmente ASA S.p.A. con i Comuni gestiti copre i fabbisogni di circa 244.000 abitanti.

#### **AATO 6 - Ombrone**

L'Autorità ha affidato la gestione del servizio idrico integrato al Consorzio Acquedotto del Fiora S.p.A. Il Consorzio gestisce la più estesa struttura acquedottistica della Toscana e rappresenta uno dei principali sistemi dell'Italia centrale. I Comuni gestiti sono 29 in Toscana e 2 nel Lazio. In un'ottica di costante sviluppo imprenditoriale verso la gestione del Servizio Idrico Integrato, l'Azienda ha maturato in questi anni notevoli esperienze sia nella depurazione che nella potabilizzazione delle acque. Gestisce per conto del Commissario delegato per l'emergenza ambientale della laguna di Orbetello il Sistema di fognatura e depurazione di Terrarossa, realizzato con la supervisione del Gruppo Tecnico del Ministero dell'Ambiente. È l'unica Azienda Consortile in Toscana che possa vantare una consolidata esperienza nel campo della dissalazione delle acque, tanto da qualificarsi come referente della Regione Toscana per l'avviamento e la gestione del dissalatore dell'Isola del Giglio. Il Consorzio detiene inoltre le seguenti partecipazioni tese ad ampliare le proprie aree strategiche di attività: *Acqua e Ambiente S.r.l.*; *Acquaser S.r.l.*; *Acquainforma S.r.l.*; *Geospring S.r.l.*; *INT Service S.r.l.*; *Ombrone Service S.r.l.*

---

## **5.5**

### **Prospettive di cambiamento nel settore**

La precedente breve rassegna sui gestori unici affidatari del servizio idrico può rappresentare un utile esercizio per indagare la reale sostenibilità del processo di ammodernamento del settore, analizzando la capacità di quest'ultimi di sopportare l'enorme sforzo finanziario richiesto. Il processo di riorganizzazione dei servizi idrici punta, infatti, al raggiungimento di una serie di obiettivi ritenuti inderogabili che derivano dalla normativa esistente in materia di risorse idriche (DPCM 4.3.96), di requisiti per le acque potabili (DPR n. 236/88, modificato dal D.Lgs. n. 31/01) e di limiti di scarico per le acque reflue (D.Lgs. n. 152/99). Il raggiungimento di tali obiettivi richiede una notevole quantità di investimenti in grado di rinnovare, costruire e mantenere le reti, oltre che procedere alla loro interconnessione, da un lato; e in grado di costruire, dall'altro lato, nuovi impianti di depurazione in linea con l'uso sostenibile della risorsa acqua e dell'ambiente in generale.

Dall'analisi dei Piani di Ambito relativi alle 6 Autorità presenti nella regione<sup>52</sup>, emerge un fabbisogno di investimenti pari ad

<sup>52</sup> Il dato è contenuto nello studio "I Piani di Ambito in Toscana. Investimenti e tariffe dei servizi idrici nei sei Ambiti territoriali della Toscana", a cura di C. Lombardi, M. Passarelli e P. Peruzzi, Osservatorio dei Servizi Pubblici Locali, Confservizi Cispel, CRS Proaqua, IRS.

oltre 2.600 milioni di euro nei prossimi 20 anni suddivisi, quasi equamente, tra il servizio fognatura-depurazione (1.397 milioni di euro) e il servizio di acquedotto (1.194 milioni di euro).

	Anni 1-5	Anni 5-10	Anni 10-15	Anni 15-20	TOTALE
ATO 1 Toscana Nord <sup>53</sup>	360.301	117.073	76.190	76.190	629.754
ATO 2 Basso Valdarno	249.891	348.738	385.112	189.023	1.172.764
ATO 3 Medio Valdarno	308.073	647.144	462.256	146.495	1.563.968
ATO 4 Alto Valdarno	97.669	125.802	113.433	24.360	361.264
ATO 5 Toscana Costa	209.030	185.946	166.442	64.974	626.392
ATO 6 Ombrone	273.169	198.042	205.964	140.395	817.570
TOTALE AMBITI (lire)	1.498.133	1.622.745	1.409.397	641.437	5.171.712
TOTALE AMBITI (mln. di euro)	773	838	727	331	2670

5.6  
INVESTIMENTI  
PREVISTI PER ATO  
NEI 20 ANNI  
CUMULATI SU BASE  
QUINQUENNALE  
Migliaia di lire

Fonte: I Piani di Ambito  
in Toscana (CISPEL-CRS  
Proaqua)

La dinamica del flusso di investimenti mostra inoltre come gran parte (intorno all' 85%) degli investimenti sia concentrata nei primi 10 anni; il che significa che sarà necessaria una massiccia iniezione di capitali nella prima parte degli affidamenti del servizio per garantire una solida struttura alle nuove modalità di gestione.

La spesa procapite che ogni toscano dovrà sostenere nei prossimi 20 anni per coprire tale fabbisogno è di circa 764 euro, con importi che oscillano da un massimo di 1.230 euro per i residenti nell' Ato Ombrone e un minimo di 620 euro per i residenti dell' Ato Alto Valdarno.

Il quadro fin qui delineato mostra dunque un tanto ambizioso quanto necessario piano regionale di ammodernamento del settore idrico, che prevede, in primo luogo, la definizione di forme gestionali di natura imprenditoriale; in secondo luogo, un massiccio sforzo finanziario in grado di procedere al rinnovamento delle infrastrutture. Le domande che è naturale porsi riguardano, da un lato, il prossimo futuro dell'attuale organizzazione industriale del mercato, ovvero: la sorte dei 5 gestori unici; dall'altro, la sostenibilità economico-finanziaria di un tale processo di rinnovamento, alla luce di un profilo tariffario che potrà creare non pochi problemi dal punto di vista del consenso sociale.

In merito al primo punto non è un mistero l'orientamento di alcuni soggetti coinvolti (Autorità, enti locali e gestori pubblici) di puntare nel medio-lungo termine all'individuazione di un super-gestore dell'acqua di dimensione regionale, capace di competere industrialmente con i principali gestori pubblici e privati sia italiani che europei; e soprattutto capace di garantire il raggiungimento di economie di scala consistenti, nell'interesse dei consumatori. In tal senso la definizione degli attuali gestori di ambito rappresenterebbe un primo momento di un più ampio processo di concentrazione industriale che sembra prospettarsi nell'intero settore.

<sup>53</sup> Gli investimenti sono al lordo dei contributi a fondo perduto previsti nei Piani di Ambito.

L'obiettivo di una unica società pubblica per la gestione del servizio idrico integrato in Toscana -eco più volte rimbalzata nelle aule dei numerosi convegni in materia- si accompagna inoltre alla individuazione di un partner industriale privato capace di apportare adeguate competenze sia tecniche che manageriali. In questa direzione è allo studio attualmente la possibilità di definire metodi e procedure di selezione sul mercato di un'unica partnership privata per le quattro Autorità che da qui a breve dovranno provvedere ad indire le rispettive gare ad evidenza pubblica per la selezione del socio privato di minoranza.

Data la domanda di investimenti prevista, le strategie in atto puntano anche al coinvolgimento del mondo finanziario toscano e non, con il chiaro intento di far ricadere su di esso parte del finanziamento del processo di rinnovamento. In concreto, si tratta di rendere appetibile l'intera industria dei servizi idrici regionali agli occhi delle banche e dei grandi investitori affinché questi vi apportino nuove risorse finanziarie, liberando di parte dell'onere le amministrazioni locali. Il processo di coinvolgimento di nuovi attori, se portato avanti onestamente -ovvero se non si confondono né si sovrappongono i compiti dei due partner, quello industriale e quello finanziario- sarà alla base dell'intera riuscita della riforma.

## 5.6

### **Le principali vicende giudiziarie del servizio idrico integrato in Toscana**

Il settore dei servizi idrici è stato attraversato in questi ultimi due anni da una serie di vicende giudiziarie che hanno coinvolto, indistintamente, amministratori locali, grandi gruppi privati e istituzioni centrali. Riportiamo di seguito una breve descrizione dei fatti accaduti con l'intento di evidenziare alcune delle possibili problematiche che potrebbero verificarsi nel corso del processo di liberalizzazione del settore.

Le riflessioni in merito assumono rilievo particolare per due motivi. In primo luogo, la Toscana, insieme al Lazio, costituisce una delle esperienze più avanzate nella riforma dei servizi idrici. Tutto ciò che accade, pertanto, assume importanza in prospettiva del verificarsi di situazioni analoghe su scala nazionale.

La seconda ragione è legata invece alle caratteristiche peculiari del settore dei servizi idrici. Si tratta infatti del comparto dei SPL che, assieme al trasporto pubblico locale, ha concretamente avviato il processo di riorganizzazione istituzionale e industriale dell'offerta. È un settore, inoltre, che presenta alcune affinità con gli altri comparti dei SPL, specie con il servizio di igiene urbana. In questo senso ciò che qui accade potrebbe in certa misura costituire un importante *precedente*.



Le principali vicende giudiziarie che hanno interessato i servizi idrici toscani riguardano: a) i limiti di ammissibilità dell'attività extraterritoriale delle S.p.A. a partecipazione pubblica locale; b) la creazione di un holding e di società di scopo per la gestione dei servizi pubblici; c) l'affidamento diretto dei SPL a società miste.

Ad esse si è aggiunta di recente, nel giugno del 2002, una lettera inviata all'Italia da parte della Commissione UE di messa in mora relativa "alla non compatibilità di alcune disposizioni dell'art. 35 della legge 248/2001 con le direttive sugli appalti di servizi (92/50/CEE) e sui settori esclusi (93/38/CEE)". Sotto accusa, oltre la disciplina del periodo transitorio, sono gli affidamenti diretti per il servizio idrico. L'Italia ha adesso 2 mesi per presentare parere motivato ed eventualmente ricorrere presso la Corte di Giustizia.

Presentiamo di seguito un breve racconto dei contenziosi sopra ricordati.

(a) *Limiti di ammissibilità dell'attività extraterritoriale delle S.p.A. a partecipazione pubblica locale: VIVENDI vs LYONNAISE DES EAUX/AATO 4*

L'AATO 4 Alto Valdarno affida la gestione del servizio idrico integrato, in data 30 marzo 1999, alla S.p.A. a prevalente capitale pubblico locale *Nuove Acque S.p.A.* La società viene contestualmente costituita al momento dell'affidamento, previa selezione del socio privato di minoranza. La scelta del socio avviene tramite selezione pubblica alla quale partecipano tre raggruppamenti di imprese: 1) *Suez-Lyonnaise des Eaux*; 2) *Vivendi*; 3) *ACEA S.p.A.* La commissione di esperti, responsabile delle procedure di selezione, propone l'aggiudicazione al raggruppamento facente capo alla *Suez-Lyonnaise des Eaux*.

Il gruppo societario *Vivendi*, classificatosi al secondo posto, ricorre al *TAR Toscana* sollevando la presenza di vizi nella procedura di gara. Tali vizi riguardano sia questioni di forma che questioni sostanziali. Sorvoleremo sui primi, volendo sottolineare alcuni aspetti salienti della sentenza. Il gruppo *Vivendi* eccepisce che la presenza della società a capitale pubblico *AMGA S.p.A.*, ex azienda speciale del Comune di Genova, nella cordata di imprese risultate vincitrici costituisce una violazione dei limiti territoriali-funzionali cui ogni società a prevalente capitale pubblico locale deve sottostare<sup>54</sup>.

Il *TAR Toscana* con la *sentenza n. 24 del 2001*, pur dando atto delle oscillazioni giurisprudenziali in merito all'assunzione da parte di società derivate dalla trasformazioni di aziende speciali della gestione di servizi pubblici operanti in ambiti territoriali diversi (*attività extra moenia*) da quelli propri degli enti titolari dei servizi stessi, di fatto accoglie il ricorso del grup-

<sup>54</sup> L'articolo in esame è l'art.17, comma 58, della legge 127/97 sostitutivo della lett. e) dell'art. 22, comma 3, della legge 142/90.

po *Vivendi* riconoscendo l'illegittimità della selezione compiuta a favore del gruppo *Lyonnaise des Eaux* (che aveva cooptato tra i propri partner l'AMGA).

Il gruppo *Lyonnaise des Eaux*, a sua volta, ricorre in secondo grado presso il Consiglio di Stato, difendendo l'assunzione di attività gestionali extraterritoriali da parte di società a prevalente capitale pubblico locale.

Il contenzioso viene definitivamente chiuso con la decisione n. 4586 del 3.9.2001 del *Consiglio di Stato* che, accogliendo il ricorso del gruppo *Lyonnaise des Eaux*, ammette che *le società miste a capitale pubblico maggioritario possono partecipare a gare per la gestione dei servizi pubblici locali anche al di fuori dei propri confini, sempre che questo impegno non implichi una distrazione di risorse e mezzi che sia effettivamente apprezzabile e che realisticamente possa portare pregiudizio alla collettività di riferimento.*

Secondo i giudici del *Consiglio di Stato* infatti, il vincolo funzionale va dimensionato di volta in volta valutandone gli effetti, nel senso che occorre verificare concretamente se l'impegno extraterritoriale eventualmente distolga, e in che rilevanza, risorse e mezzi, senza apprezzabili ritorni di utilità (anch'essi da valutarsi in relazione all'impegno profuso e agli eventuali rischi finanziari corsi) per la collettività di riferimento.

(b) *Creazione di una holding e di una società di scopo per la gestione dei SPL: LYONNAISE DES EAUX vs AATO 3*

La controversia, su cui si sono pronunciate prima la sentenza del *TAR Toscana n. 25/2001* e, poi, quella del *Consiglio di Stato n. 5004 del 24.9.2001*, riguarda in parte talune complesse problematiche relative all'applicazione della normativa statale e regionale emanata in materia di risorse idriche, ed, in parte, un'operazione di concentrazione dei servizi pubblici.

In particolare, l'accento è posto sull'operazione di riorganizzazione del modello generale di gestione dei servizi locali idrici, energetici ed ambientali, avviata da taluni Comuni, ricompresi nel territorio dell'AATO 3 e proprietari di aziende pubbliche.

Il complesso procedimento di concentrazione e di riorganizzazione portato avanti prevede, in sintesi, la costituzione di una società holding (*Publiservizi S.p.A.*), con funzioni di coordinamento, derivante dalla trasformazione di un'azienda speciale e controllata, quasi per l'intero, dagli Enti Locali, e la costituzione di tre società di scopo, di cui una (*Publiacqua S.p.A.*) destinata alla gestione dei servizi idrici, interamente controllate dalla predetta holding.

In base alle conclusioni del *TAR Toscana*, tale impianto giuridico non rientrerebbe nella previsione né dell'art. 113, né nell'art. 116 del D. Lgs. 267/2000. Per l'affidamento del servizio in esame ad una società di scopo da parte di un AATO occorrerebbe, inoltre, una gara ad evidenza pubblica, essendosi

in presenza, di un rapporto concessorio.

Il *TAR Toscana* ha affermato l'insostenibilità della tesi, secondo la quale la società holding possa essere qualificata come organismo di diritto pubblico in quanto interamente controllato da enti pubblici. Infatti, una società di capitali avente caratteristiche di holding non è assolutamente prevista dalla normativa prima richiamata (artt. 113 e 116 del D. Lgs. 267/2000), né è assimilabile alle forme societarie dalle stesse norme disciplinate, laddove la stessa (come nella specie) non è costituita per essere affidataria diretta di un servizio pubblico, ma per svolgere funzioni di coordinamento dei servizi pubblici affidati ad altre società appositamente costituite.

In definitiva, pertanto, la gestione attraverso una holding partecipata da enti pubblici, controllante una società di scopo a cui gli enti medesimi vorrebbero affidare direttamente il servizio, non appare, secondo il *TAR Toscana*, in alcun modo conforme con l'impianto normativo vigente.

La sentenza del *TAR Toscana n. 25* è stata impugnata dinanzi al *Consiglio di Stato*, il quale, con la *sentenza n. 5004 del 24/09/2001*, ha accolto il ricorso, pronunciando l'*annullamento della sentenza di primo grado, sostenendo che l'originario ricorso, cioè quello in primo grado, era inammissibile, per carenza di ogni interesse attuale e concreto al suo accoglimento (difetto dell'interesse a ricorrere)*.

È bene tuttavia sottolineare che molti commentatori della sentenza sono unanimi nell'osservare che, se è vero che il Consiglio di Stato sotto l'aspetto processuale ha accolto il ricorso in appello annullando la sentenza del *TAR Toscana* in quanto non ha ritenuto leso l'interesse a ricorrere, è pur vero che lo stesso giudice di primo grado non si è addentrato nel merito della questione sottoposta, relativa alla possibilità di affidare un servizio pubblico direttamente ad una società partecipata o controllata da una holding, di proprietà degli enti titolari del servizio medesimo.

Dunque, risulta evidente che, relativamente al profilo sostanziale della vicenda, i principi espressi dal *TAR Toscana* sono, tuttora, gli unici riferimenti giurisprudenziali in materia.

(c) *Affidamento diretto dei SPL alle società miste*: DECRETO MINISTERO AMBIENTE 22 novembre 2001

In data 22 novembre 2001 il *Ministero dell'Ambiente* emana il decreto di attuazione dell'art.20, comma 1, della Legge Galli, con il quale viene indicata la procedura di individuazione dell'ente concessionario del servizio idrico integrato. Tra i punti chiave viene sottolineato che l'affidamento deve avvenire mediante gara pubblica, da espletarsi con il sistema della procedura aperta e con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

È inutile dire che il decreto ha provocato le reazioni delle AATO toscane che, proprio in quel periodo, stavano conclu-

dendo con gli attuali gestori del servizio la faticosa fase di riorganizzazione dell'assetto industriale del settore, prevedendo -come contenuto nei relativi accordi di programma- l'affidamento (diretto) del servizio<sup>55</sup>.

Il decreto è stato accompagnato inoltre da due circolari interpretative (*circolare 17.10.2001* e *circolare 22.11.2001*), dai toni piuttosto accesi, attraverso le quali il Ministero dell'Ambiente ha voluto ribadire la propria netta preferenza per la selezione con gara ad evidenza pubblica per il soggetto gestore del servizio idrico integrato.

La prima delle due circolari si apre con la *minacciosa* comunicazione da parte del Ministero che la *Commissione dell'Unione Europea* ha avviato nei confronti dello Stato italiano una procedura di infrazione per la violazione delle disposizioni comunitarie sotto il profilo dell'applicazione della normativa in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali. In virtù anche di ciò il Ministero ribadisce che l'unica regola da seguire risulta pertanto essere l'affidamento mediante procedura aperta, la quale non deve essere adottata solo per la scelta del socio privato di minoranza, ma anche per l'individuazione del soggetto gestore.

La seconda circolare sembra rincarare la dose e ricorda che, poiché l'ordinamento comunitario prevale su quello nazionale, gli amministratori locali che continueranno con la prassi degli affidamenti diretti in favore delle società miste, saranno chiamati, sia in sede penale che contabile, a rispondere del loro comportamento, oltre che ritenersi responsabili del dovere di reintegrare *il danno arrecato all'Italia, sia sotto il profilo dell'immagine internazionale, che dei costi necessari ad adempiere alla condanna inflitta*.

Con l'approvazione della legge finanziaria per il 2002 la disputa tra Ministero dell'Ambiente e AATO Toscana sembra momentaneamente risolta a vantaggio delle seconde. L'art. 35 introduce infatti la facoltà, da esercitarsi entro 18 mesi, di pro-

<sup>55</sup> Riportiamo alcuni passi di due articoli comparsi in quei giorni sulla stampa nazionale. Da *Il Sole 24 Ore* del 29/11/2001: "*È scoppiata la guerra dell'acqua tra Toscana e Governo centrale. Roma ha detto no all'assegnazione diretta del servizio idrico e di fatto blocca i progetti degli ATO, gli Ambiti Territoriali Ottimali di Firenze e Pisa: Gli Amministratori locali, però, ribadiscono di voler andare avanti lo stesso ...*]. Il Ministero non si è fermato qui: ieri, è partita da Roma una lettera per il Presidente dell'ATO 3, il cui contenuto si può riassumere così: *se non sarà rispettato lo spirito e la forma dell'atto di indirizzo, gli amministratori dell'ATO se ne assumeranno tutte le responsabilità, sia sul fronte economico sia sul terreno penale... Matteoli vuole una gara fra concorrenti, che abbiano i requisiti indicati nel decreto... Immediata la risposta da Firenze: "Andiamo avanti con i nostri programmi, afferma l'assessore competente. Sono due anni che stiamo lavorando a questo progetto, abbiamo messo in piedi 50 Amministrazioni locali, creato la società alla quale sono in fase di trasferimento adetti e competenze: fermarsi adesso, per una decisione del Governo centrale, sarebbe assurdo".* Sempre su *Il Sole 24 ORE* del 05/12/2001, si parla, addirittura, di fronti contrapposti: La linea di demarcazione che divide i due fronti è netta; "*Finalmente è stato attuato l'articolo 20 della Galli*", dice soddisfatto il direttore dell'Anida (Associazione nazionale imprese difesa ed ambiente): "*Sono disposizioni confuse e contraddittorie*", attacca, invece, il Presidente dell'ANCI.

cedere all'affidamento diretto del servizio a favore di società di capitali, composte unicamente da enti locali che fanno parte dello stesso ambito territoriale .

La situazione che emerge è dunque la seguente: l'affidamento a mezzo gara rappresenta la procedura ordinaria, anche se è possibile delineare, almeno nella lunga fase transitoria, la salvaguardia degli affidamenti diretti.

## 5.7

### **Quali prospettive per una nuova organizzazione industriale del settore?**

In Toscana lo schema di riforma proposto dalla legge Galli è stato oramai concretamente predisposto. Le Autorità sono operative oramai da tempo, hanno concluso la fase di definizione del contratto di servizio e si stanno concentrando adesso sulla delicata fase della regolazione. I gestori, dal canto loro, hanno seguito la strada della concentrazione disegnata dalla riforma. Attualmente operano sul territorio regionale 5 società a capitale locale prevalentemente pubblico che sono il frutto di importanti processi di fusione tra i gestori presenti e che ricoprono il ruolo di gestori unici all'interno di ciascun ambito territoriale ottimale.

Al momento sembra dunque raggiunto il primo obiettivo della Legge Galli che è appunto quello della razionalizzazione del settore, mentre niente si può dire circa il processo di effettiva liberalizzazione e privatizzazione del settore.

I gestori unici sono società di capitale a controllo pubblico per le quali si può parlare di sola privatizzazione formale; un passo quest'ultimo necessario ma non sufficiente per l'ingresso dei principi della concorrenza nel settore.

Il nodo principale del processo di riforma consiste nel conflitto ancora irrisolto tra *istanze di liberalizzazione e salvaguardia della storia industriale locale*. Da un lato vi è infatti la richiesta di una maggiore apertura alla concorrenza attraverso lo strumento (irrinunciabile) della selezione a mezzo di gara ad evidenza pubblica; dall'altro vi è, tuttavia, la volontà di difendere comunque le esperienze pubbliche locali nella gestione del servizio, specie dopo una lunga e dispendiosa fase di razionalizzazione e riorganizzazione in chiave industriale del settore.

La disputa mantiene ancora forti contenuti ideologici, da una parte e dall'altra, e sembra per questo di difficile composizione. Ha tuttavia oramai il comprovato effetto di arrecare danno su entrambi i fronti. Dopo i ritardi dell'iter normativo della Galli, si assiste adesso ad un periodo di forte *indeterminatezza legislativa e normativa* che contribuisce ad aumentare l'incertezza (e minare la fiducia) di tutti gli operatori del settore.

Tale incertezza rappresenta un elemento di stallo per

l'ammodernamento del settore, poiché frena gli incentivi ad investire da parte dei privati. E alla luce del fabbisogno di investimenti necessario, infatti, il coinvolgimento di forze nuove è di assoluta importanza.

Su quanto detto fino ad adesso pende, inoltre, una ulteriore importante questione, aperta ufficialmente dall'art. 35, e al momento ancora irrisolta: la separazione tra a) la proprietà della rete e degli impianti (le cd. infrastrutture); b) la gestione delle infrastrutture; c) l'erogazione del servizio. In funzione delle diverse opzioni di segmentazione della filiera, infatti, si possono prevedere diversi assetti industriali.

Prevedendo la possibilità di massima dis-integrazione del servizio, possiamo avere (Petretto, 2002):

- una *società A* proprietaria di reti, impianti e dotazioni patrimoniali ('la società immobiliare');
- una *società B* che gestisce le infrastrutture, occupandosi sia della manutenzione ordinaria e straordinaria sia del rinnovo degli impianti;
- una *società C* che si occupa della sola erogazione del servizio, occupandosi della gestione del rapporto con l'utenza.

In teoria le forme di integrazione possono prevedere sia modelli del tipo  $A+(B+C)$ , dove viene mantenuta separata la sola funzione di proprietà immobiliare dalla cosiddetta *gestione del servizio*; sia modelli del tipo  $(A+B)+C$ , dove invece viene separata la proprietà e la gestione delle infrastrutture dalla sola commercializzazione del servizio; sia, infine, il modello, attualmente previsto dalla Legge Galli, di massima integrazione dove una unica società accorpa le tre fasi della filiera ( $A+B+C$ ).

I principali nodi da sciogliere riguardano, in primo luogo, la convenienza, oltre che la possibilità tecnica, di separare la gestione delle infrastrutture dalla erogazione del servizio; in secondo luogo, l'individuazione di quale tra le diverse società presenti sia da considerarsi il gestore unico del servizio; in terzo luogo, la compatibilità di un tale assetto organizzativo con la spinta pro-integrazione contenuta della Legge Galli, istitutiva, non per niente, del *servizio idrico integrato*.

Senza entrare nell'analisi dei benefici e dei costi associati ad ogni possibile configurazione industriale, al momento in fase di studio, non vi è dubbio che la presenza di tali diverse opzioni rende molto più complicata la definizione di strategie industriali di lungo termine da parte degli attuali gestori toscani. Immaginando una società di proprietà pubblica che attua la funzione A, il problema riguarda le successive due fasi della filiera. Anche immaginando la realizzazione di una unica gara per la selezione del socio privato di minoranza, infatti, rimane il dubbio se al futuro Gestore toscano, una volta liberato della nuda proprietà delle reti, debba essere affidata la sola funzione di gestione delle reti (B), lasciando la fase dell'erogazione del servizio e della commercializzazione (C) a livello di ambito e

in condizioni di concorrenza *per il o nel* mercato.

È evidente che fintanto tali nodi non verranno definitivamente risolti -con l'art. 35 che anziché contribuire a fare chiarezza è intervenuto a complicare la situazione- rimane difficile prefigurare non solo l'esito dell'intera riforma ma persino i possibili scenari industriali del prossimo futuro.





## 6. IL SERVIZIO DI IGIENE URBANA

### 6.1 La nuova politica nel settore dei rifiuti

Il servizio di igiene urbana ha conosciuto in questi ultimi anni una profonda fase di ripensamento della propria struttura organizzativa. Dal lato dell'offerta infatti, sempre più pressante è divenuta l'esigenza di procedere sia ad un riassetto sostanziale delle modalità di gestione, puntando all'introduzione di logiche di natura imprenditoriale (copertura integrale dei costi, conduzione manageriale delle imprese pubbliche, ecc.); sia ad un ammodernamento delle fasi *capital intensive* della filiera. Dal lato della domanda, al contempo, è cresciuta l'intensità degli echi ambientalisti che, cavalcando l'idea di uno *sviluppo sostenibile*, hanno cercato di implementare, con un discreto successo, le tematiche ambientali all'interno del settore.

Sviluppo imprenditoriale, rinnovamento tecnologico e gestione eco-compatibile del servizio sono, del resto, istanze tra loro strettamente interrelate. È infatti grazie alla definizione di nuove modalità organizzative e, soprattutto, grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie nella fase dello smaltimento dei rifiuti che è possibile ipotizzare una gestione del servizio che abbia al proprio centro il rispetto dell'ambiente, come tema fondamentale per una migliore qualità della vita.

Il *problema rifiuti* accompagna oramai da tempo le moderne società industriali. Negli ultimi decenni ha tuttavia assunto dimensioni e caratteristiche rilevanti tanto da rendere plausibile l'espressione di *emergenza rifiuti*.

Da un lato, il progresso economico e la crescita dei consumi hanno contribuito a determinare un massiccio aumento della produzione dei rifiuti; dall'altro, la sempre maggiore diversificazione dei processi produttivi ha ampliato le tipologie dei rifiuti rendendoli, tra l'altro, sempre più nocivi per l'ambiente.

La tendenza comune all'incremento della produzione di rifiuti finora riscontrata nei paesi europei ha posto l'accento sulla necessità di interpretare l'*emergenza rifiuti* alla luce di una strategia integrata di sviluppo sostenibile, il cui obiettivo consista nell'uso razionale ed eco-compatibile delle risorse.

Il salto di qualità di tale impostazione è notevole poiché significa interpretare la quantità di rifiuti prodotti come misura

dell'impoverimento delle risorse. La sfida maggiore è dunque quella della “*dematerializzazione dell'economia e della prevenzione dei rifiuti in generale*” [Rapporto ANPA-ONR 2001], in maniera tale da garantire un utilizzo delle risorse compatibile con la capacità di carico dell'ambiente e da ottenere la separazione dell'uso delle risorse dalla crescita economica.

Il *nuovo* approccio non manca certo di lungimiranza ed avverte, inoltre, che i pur positivi sforzi verso una gestione più efficiente del ciclo dei rifiuti, e le richieste per un sempre maggiore tasso di riciclo non rappresentano altro che una parte della soluzione. In altri termini, la riduzione della quantità dei rifiuti dovrà passare sì dalla ricerca di processi di produzione più puliti e *resource-saving*, ma anche, e soprattutto, dall'introduzione di meccanismi di incentivazione verso il consumo di prodotti che generino meno rifiuti.

In definitiva, in accordo a quanto previsto dal *VI Programma di azione per l'ambiente*, di recente approvato dalla Commissione Europea -e che riprende in maniera sistematica i principi della *Community Waste Management Strategy*- la nuova politica di gestione dei rifiuti rientra adesso a pieno titolo all'interno della più vasta area delle politiche ambientali.

In Italia le direttive comunitarie sono state recepite con il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 “Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/589/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio”, meglio noto come *Decreto Ronchi*.

Il decreto accoglie le nuove istanze in materia di rifiuti, incorporando una visione sistemica delle problematiche connesse al ciclo dei rifiuti. In tale quadro, naturalmente, la logica del conferimento in discarica diviene residuale, mentre prevale l'obiettivo di selezione alla fonte dei materiali in modo da garantire un sempre maggiore grado di purezza per quei rifiuti da immettere nei circuiti di recupero e valorizzazione.

Gli aspetti di maggior rilievo introdotti dal decreto Ronchi possono essere sintetizzati nei seguenti quattro principi:

- *il principio della scala (o delle 4r)*, ovvero: priorità della riduzione sul recupero, e priorità del recupero sullo smaltimento;
- *il principio di prossimità*: i rifiuti debbono essere smaltiti il più possibile vicino ai luoghi di produzione;
- *il principio di autosufficienza*: ciascun ambito territoriale ottimale (ATO) deve disporre di una capacità di smaltimento adeguata;
- *il principio inquinatore-pagatore*: chi genera i rifiuti deve anche sostenere il costo del loro smaltimento.

La principale conseguenza di tale *nuovo* approccio è quella di ampliare i confini di ciò che comunemente intendiamo come *servizio di igiene urbana*, che arriva a comprendere adesso l'insieme complessivo di attività, direttamente o indirettamente, connesse con la raccolta, la trasformazione, l'allontanamento,

il recupero o la messa a dimora definitiva dei cosiddetti rifiuti solidi urbani<sup>56</sup>.

Sulla base di tutto ciò, pertanto, l'intera attività di gestione dei rifiuti dovrà configurarsi come un'attività industriale complessa prevedendo competenze organizzative e gestionali adeguate, oltre che, data la domanda di nuove modalità di smaltimento (dalla discarica al recupero), l'ammodernamento del vecchio apparato impiantistico.

Tutto ciò richiederà un netto mutamento dei comportamenti fino ad ora messi in atto dai diversi attori coinvolti *dal e nel* servizio. In primo luogo, i produttori-utenti saranno chiamati al rispetto di una maggiore sensibilità ecologica, differenziando almeno la raccolta; in secondo luogo, le amministrazioni pubbliche dovranno abbandonare la gestione diretta del servizio per concentrare le proprie risorse sulla regolazione e sul controllo del servizio piuttosto che sulla produzione dello stesso; gli operatori privati, infine, saranno chiamati ad apportare capacità tecnologiche e imprenditoriali in grado di rendere sostenibile il percorso della riforma.

Dalla volontà e dalla capacità dei diversi soggetti di sfruttare a pieno le opportunità offerte da un mercato complesso, ma in netta espansione, dipenderà il superamento dell'*emergenza rifiuti*.

## 6.2

### La riforma del servizio di igiene urbana in Toscana

La Regione Toscana ha provveduto a recepire il Decreto Ronchi con l'emanazione della L.R. 25/98 -*Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinanti*- che ha istituito sul territorio regionale nove Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) definiti in base ai confini amministrativi provinciali<sup>57</sup>.

La ripartizione delle competenze tra i vari livelli di governo locale stabilisce, tra le altre cose, che la Regione deve approvare il *Piano regionale dei rifiuti*. Tale Piano contiene:

- le tipologie, le quantità e l'origine dei rifiuti;
- l'indicazione degli interventi più idonei ai fini della riduzione della quantità dei rifiuti;
- i criteri per l'organizzazione dell'attività di raccolta differenziata dei rifiuti urbani;
- i criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti;

<sup>56</sup> Per *Rifiuti solidi urbani* si intende la frazione dell'insieme globale dei rifiuti che appartiene alla logica del servizio pubblico. Si esclude pertanto dalla definizione i c.d. rifiuti produttivi, affidati invece alla responsabilità diretta di chi li genera.

<sup>57</sup> Fanno eccezione l'ATO 5 e l'ATO 6 che presentano confini leggermente diversi da quelli provinciali. L'ATO 5 comprende la Provincia di Prato, quella di Pistoia, ed alcuni Comuni del Circondario dell'Empolese Val d'Elsa. L'ATO 6, invece, la provincia di Firenze esclusi i Comuni del Circondario dell'Empolese Val d'Elsa.

- il programma pluriennale dei finanziamenti per la realizzazione degli interventi finalizzati alla gestione dei rifiuti.

Spetta invece alle Province l'approvazione dei rispettivi *Piani Provinciali dei Rifiuti*, contenenti, tra i principali aspetti, l'individuazione di tutte le zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti (sulla base del Piano regionale)

Al fine di superare la frammentazione delle gestioni, e conseguire così la dimensione ottimale tale da garantire la gestione del servizio secondo i noti criteri dell'efficienza, efficacia ed economicità, sono istituite le *Comunità di Ambito*. Ad esse compete l'attuazione dei piani provinciali di gestione attraverso l'elaborazione di appositi piani industriali. In particolare, le *Comunità* dovranno individuare i soggetti cui affidare la realizzazione e la gestione degli impianti e del complesso delle attività di raccolta e di trasporto.

Lo stato di avanzamento della riforma presenta un qualche ritardo al punto che, a cinque anni dall'entrata in vigore del *decreto Ronchi*, il processo di gestione dei rifiuti su scala di ambito territoriale ottimale non è ancora definitivamente partito. La Regione ha approvato il Piano regionale con *Delibera del Consiglio regionale n. 88 del 1998*, tuttavia non tutte le province hanno approvato i rispettivi piani.

Le province ancora inadempienti sono: Massa Carrara, Grosseto, Pistoia, Prato e Lucca; mentre le province di Pisa, Livorno, Siena, Arezzo e Firenze hanno definitivamente approvato il proprio piano. Si aggira dunque intorno al 64% la percentuale di abitanti toscani che possiede una pianificazione sui rifiuti.

Guardando infine a chi invece ha già avviato i lavori, solo due ATO (Pisa e Siena) su dieci sono operativi e stanno approvando il proprio piano industriale; in particolare l'ATO di Siena ha già definito un piano industriale in corso di approvazione ed ha pure individuato il soggetto gestore (*Siena Ambiente S.p.A.*). L'ATO di Pisa ha anch'esso affidato il servizio e sta predisponendo il Piano industriale.

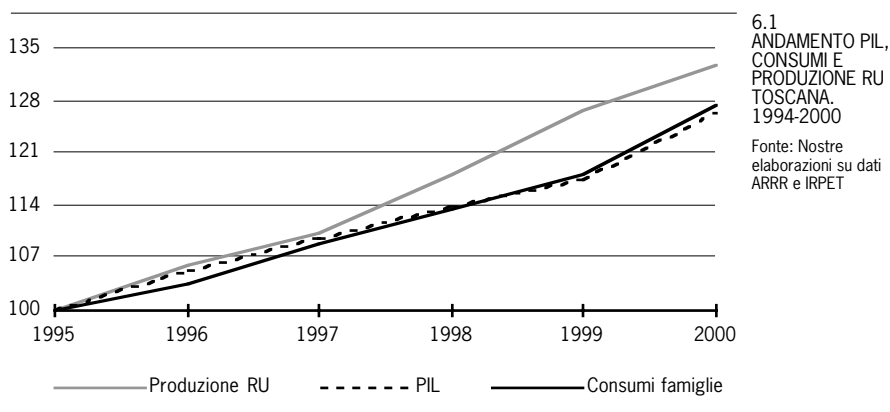
Per quanto riguarda, infine, le *Comunità di Ambito* sono già insediati (in ordine cronologico) gli ambiti di Siena, Pisa, Lucca e Firenze.

### **6.3 Il ciclo dei rifiuti in Toscana**

La produzione di rifiuti urbani in Toscana ha raggiunto nel 2000 oltre 2,2 milioni di tonnellate<sup>58</sup>, con un incremento relativo di circa il 5% rispetto al 1999. Il dato conferma dunque la difficoltà di interrompere il trend positivo di crescita dei rifiuti prodotti.

<sup>58</sup> I dati sono certificati ARRR S.p.A. sulla base del metodo standard di calcolo stabilito con D.G.R.T. n.1369 del 1998.

Preso il 1995 come anno di riferimento, inoltre, si nota l'evidente correlazione positiva tra crescita economica e produzione di rifiuti. In tale intervallo di tempo, infatti, a fronte di un incremento di 26 punti percentuali del PIL regionale si riscontra una crescita del +33% della produzione di rifiuti urbani.



La produzione pro capite di rifiuti mostra un valore regionale di quasi 630 kg/anno/ab, di molto superiore sia al dato medio europeo (507 kg/ab/anno) sia a quello medio nazionale (492 kg/ab/anno). Non solo, l'analisi della produzione di rifiuti urbani pro capite per aree metropolitane per l'anno 2000, presenta Firenze<sup>59</sup>, insieme a Venezia e Catania, come la città con il livelli di produzione più elevati, superiori a 650 kg/ab/anno.

6.2  
PRODUZIONE RIFIUTI  
URBANI PER ATO  
TOSCANA. 2000

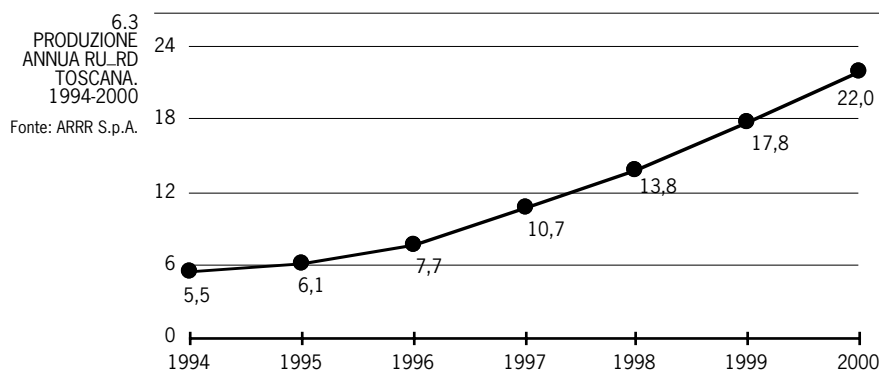
Fonte: ARRR S.p.A.

ATO	Province	R.U. totale prodotto (t/anno)	R.D. totale (t/anno)	R.D. %	R.U. pro capite (kg/ab/anno)	R.D. pro capite (kg/ab/anno)	Crescita % R.U. 1999/2000	
1	MS	118.333	24.678	21,72	594	124	4,90	
2	LU	279.433	77.581	28,92	735	204	7,84	
3	PI	232.219	47.801	21,44	598	123	4,92	
4	LI	232.325	38.824	17,36	698	117	4,14	
5	{	PO	165.463	38.461	24,21	719	167	8,07
		PT	166.498	29.654	18,55	615	110	4,28
		circ. Empoli	89.836	25.876	30,00	566	163	3,33
6	FI	500.890	115.218	23,96	621	144	7,75	
7	AR	172.203	28.208	17,05	534	88	6,66	
8	SI	137.766	30.429	23,01	544	120	6,00	
9	GR	134.902	14.666	11,27	630	69	-4,87	
REGIONE		2.229.868	471.396	22,02	629	133	5,39	

La raccolta differenziata è in continua espansione. Nel 2000 ha raggiunto quota 22,02% del totale prodotto. Nonostante non sia stato conseguito l'obiettivo previsto dalla seconda scadenza del *decreto Ronchi* (25% del totale di R.U.), il dato è inco-

<sup>59</sup> Nel triennio 1998-2000 Firenze ha fatto registrare un aumento della produzione pro capite del +11,8%.

raggiante; anche perché supportato dal trend virtuoso riscontrato in Toscana negli ultimi 6 anni durante i quali la percentuale di rifiuti differenziati sul totale prodotto è passata dal 5,45% del 1994 al 22,02% del 2000 (Graf. 6.3).



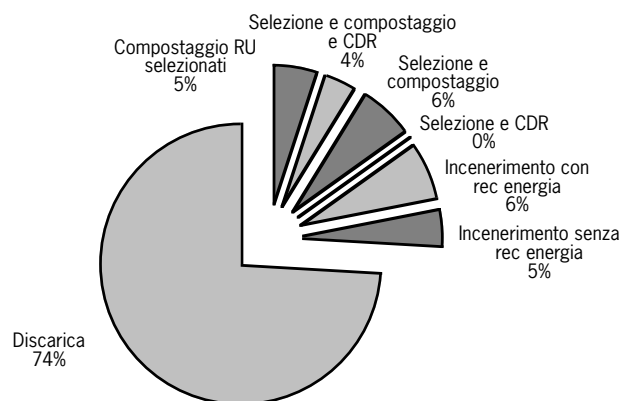
La situazione a livello provinciale si presenta piuttosto variegata. A fronte, infatti, di aree che raggiungono percentuali di rifiuto differenziato superiori a quelle previste dalle normative nazionali (30% nel Circondario Empolese, 28,9% nella Provincia di Lucca), vi sono aree che presentano elementi di maggiore criticità (Grosseto 11,3%).

Un ultimo cenno merita, infine, la problematica dell'autosufficienza gestionale. La Regione Toscana si presenta attualmente con un lieve deficit di copertura del 14% a livello aggregato, che indica una qualche sofferenza nello smaltire la totalità di rifiuti indifferenziati prodotti in regione. Le singole situazioni provinciali mostrano un quadro sub-regionale ancora una volta variegato che tuttavia evidenzia come 5 ATO su 10 siano in grado di gestire la complessa tematica dei rifiuti all'interno del proprio territorio. Tra questi, tuttavia, molti ricorrono ancora in larga misura allo smaltimento del rifiuto *talquale* in discarica.

#### 6.4 La fase dello smaltimento

Lo smaltimento dei rifiuti costituisce la fase della filiera che presenta le maggiori criticità. Si tratta di una fase *capital-intensive*, la quale, come vedremo, richiede importanti capacità di investimento, oltre che un netto ripensamento delle modalità fino ad ora utilizzate.

Nonostante la buona crescita della raccolta differenziata, il 74% dei rifiuti solidi urbani continuava nel 1999 ad essere smaltito via discarica. Il rimanente 26% era suddiviso secondo le modalità riportate nel grafico 6.4.



Il quadro, certamente non incoraggiante, rientra a pieno nello scenario nazionale: in Italia, infatti, oltre il 79% dei rifiuti finisce ancora direttamente in discarica (Rapporto ANPA-ONR 2001).

Il dato disponibile per il 2000 segnala una diminuzione della quota di rifiuti smaltita in discarica, complessivamente intorno al 61% del totale prodotto. Nonostante la dinamica sia positiva, il valore relativo rimane ancora troppo elevato perché possa essere raggiunto l'obiettivo indicato dal Piano regionale che prevede per il 2003 un quantitativo pressoché nullo di *talquale* in discarica.

La situazione è naturalmente variegata se scendiamo al dettaglio delle singole Province, dove è possibile registrare differenti modalità di smaltimento. Ciò nonostante, sono ancora molte le Province che si affidano in maniera eccessiva, quando non esclusiva, al modello dello smaltimento finale via discarica: Prato (100% in discarica), Lucca (95%), Firenze (79%), Siena (82,5%), Grosseto (82%). Da segnalare, al contrario, come esempi positivi la Provincia di Empoli (100% del rifiuto selezionato e trattato), quella di Massa Carrara (85%) e quella di Pistoia (72%).

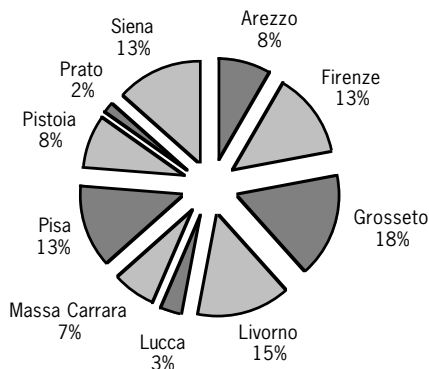
Attualmente in Toscana risultano censiti 60 impianti di smaltimento<sup>60</sup>. La loro distribuzione territoriale è sintetizzata nel grafico 6.5<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Segnaliamo la presenza di alcune difficoltà sia nell'individuazione degli impianti che nell'attribuzione dei relativi gestori, legata alla presente fase di riorganizzazione del servizio. Alcuni impianti potrebbero risultare chiusi, o in corso di chiusura, così come alcuni gestori sostituiti o in corso di sostituzione; rimane comunque attendibile il quadro di insieme che ne deriva.

<sup>61</sup> La localizzazione degli impianti di smaltimento dovrebbe, ragionevolmente, collegarsi alla configurazione industriale del territorio nel senso che laddove è maggiore la produzione di rifiuti maggiore dovrebbe essere la presenza degli impianti. I dati mostrati sembrano tuttavia rendere una tale chiave interpretativa non così diretta e richiamare, invece, cause di natura politica/amministrativa e storica alla base delle scelte di localizzazione degli impianti.

6.5  
IMPIANTI IN  
TOSCANA PER  
PROVINCE

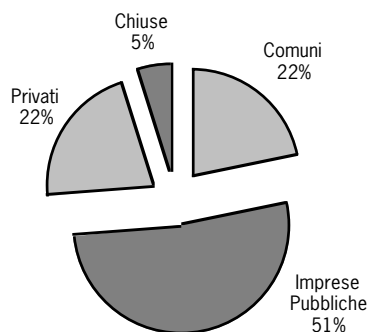
Fonte: ARRR S.p.A.



Per quanto riguarda invece la gestione degli impianti (Graf. 6.6), il 73% di questi sono gestiti dall'operatore pubblico, sia direttamente attraverso i comuni (22%), sia indirettamente attraverso le imprese pubbliche locali (51%). Il 22%, corrispondente in valore assoluto a 13 impianti, è invece gestito dai privati.

6.6  
IMPIANTI DI  
SMALTIMENTO PER  
FORME DI GESTIONE

Fonte: ARRR S.p.A.



Il quadro sembra collimare con quanto contenuto nell'ultimo rapporto Cispel sui servizi pubblici in Toscana (*Rapporto Cispel 2001*) dove gli impianti di smaltimento posseduti, o controllati, dalle associate Cispel Toscana rappresenterebbero la metà degli impianti presenti in regione, con una capacità di smaltimento intorno a 1,4 milioni di tonnellate. Si tratta, inoltre, per oltre la metà dei casi di discariche controllate dalle imprese pubbliche, la cui proprietà rimane, presumibilmente, in capo al comune.

Una breve analisi dei privati che operano nella fase dello smaltimento fornisce qualche ulteriore informazione interessante.

In primo luogo sottolineiamo la presenza delle cooperative attive anche nella gestione diretta degli impianti, oltre che nella fase della raccolta dei rifiuti (differenziati e rifiuti speciali).



Il terzo settore rappresenta dunque un elemento di grande vitalità che sta sempre più inserendosi all'interno del mercato regionale dell'igiene urbana sia come alternativa alle grandi aziende-imprese pubbliche (si pensi alla gestione del servizio per le Comunità Montane), sia come partner di *outsourcing* per gli attuali gestori pubblici<sup>62</sup> (Caselli, 2001).

In secondo luogo riscontriamo la presenza dei grandi gruppi industriali del settore primario che debbono fare i conti con lo smaltimento dei residui dei propri cicli produttivi. Si tratta dei cosiddetti "*grandi produttori*" di rifiuti industriali quali:

- la *Tioxide Europe*<sup>63</sup> (stabilimento di Scarlino) per i rifiuti della produzione di biossido di titanio;
- la *Società Chimica di Larderello*, il maggior produttore di rifiuti pericolosi in Toscana (circa 90.000 tonnellate/anno di fanghi pericolosi per arsenico);
- la *Daneco Impianti Industriali* (Isola d'Elba), società specializzata nella costruzione e gestione di impianti di trattamento di seconda generazione, recentemente acquisita dal gruppo Italcogim<sup>64</sup>;
- il consorzio *NuovaCosmave*, nato nel 1992 come società per realizzare e gestire una discarica controllata in località Brentino nel Comune di Massarosa e attualmente composto da ben 70 aziende che rappresentano il 95% dell'intera produzione del bacino marmifero versilese.

È auspicabile che l'intero processo di riorganizzazione del settore, che, ricordiamo, dovrà puntare sostanzialmente al rin-

<sup>62</sup> Per una analisi dettagliata della presenza della cooperazione nel settore si veda "*La cooperazione nel mercato dei servizi in Toscana*", (a cura di) Renata Caselli, IRPET-ARCST-LEGACOOP, 2001.

<sup>63</sup> Tioxide, Regione Toscana, e Provincia di Grosseto con il supporto dell'Arpat e di ARRR stanno studiando uno specifico accordo di programma da sottoporre al Ministero dell'Ambiente.

<sup>64</sup> Il Gruppo ITALCOGIM S.p.A. nel 2000 ha operato importanti scelte strategiche nel campo dei servizi ambientali che possono ricollegarsi, almeno in parte, al fermento che attraversa da tempo il settore. Si tratta di un gruppo il cui utile netto è passato dai 7,3 miliardi di lire nel 1999 ai 20,7 miliardi nel 2000, con un fatturato consolidato che è esploso dai 282 miliardi del 1999 ai circa 957 miliardi di lire del 2000. Alla base di tali variazioni vi è l'espansione delle attività nel settore ambientale. Dei 957 miliardi, infatti, ben 627 derivano da tale comparto; i rimanenti 330 sono imputabili al settore dell'energia. ITALCOGIM S.p.A. ha acquisito tramite la propria finanziaria Italcogim Finanziaria S.A. il controllo di EMAS S.p.A., e attraverso quest'ultima l'intero capitale sociale di Waste Management Italia S.p.A. (WMI) e quello di Daneco Gestione Impianti S.p.A. Emas e WMI, precedentemente controllate dalla statunitense Waste Management Industries, svolgono attività di raccolta, trasporto, smaltimento e trattamento dei rifiuti solidi urbani. Le due società sono presenti sul territorio nazionale in Piemonte, Veneto, Friuli, Trentino, Puglia, Molise, Abruzzo, Lazio, Campania e Sardegna, coprendo una quota di mercato tra il 17% e il 12% con punte del 15% in Puglia e superiori al 20% in Lombardia e Sardegna. Sul versante dello smaltimento, la capacità impiantistica congiunta delle due società acquisite è stata notevolmente ampliata attraverso l'integrazione di Daneco Gestione Impianti, società specializzata nella costruzione e gestione di impianti di trattamento di seconda generazione. Tale acquisizione, avvenuta nel Luglio 2000 da parte di WMI, rappresenta un momento chiave nella strategia di riassetto del comparto ambientale. L'obiettivo è infatti la creazione di una forte divisione impiantistica che sia attiva sia nella costruzione per conto terzi quanto nella gestione diretta degli impianti, integrata con le divisioni di rifiuti solidi urbani.

novamento e all'adeguamento della dotazione impiantistica regionale, possa trovare la strada per instaurare sinergie positive con tali gruppi industriali, interessati direttamente (si ricordi il principio *dell'inquinatore-pagatore*) alla problematica dello smaltimento dei rifiuti.

## 6.5 Le forme di gestione

La ricostruzione del quadro generale delle forme di gestione nel servizio di igiene urbana presenta due tipi di problemi. Il primo è direttamente collegato alla caratteristica di separabilità tecnologica del ciclo dei rifiuti<sup>65</sup> che permette la presenza di più operatori all'interno di uno stesso comune; il secondo è invece connesso alla natura delle fonti informative sulla base delle quali è stato ricostruito il quadro stesso<sup>66</sup>.

Il dato di sintesi che emerge permette tuttavia di affermare che la forma di gestione più diffusa è quella mediante la società di capitale a prevalente capitale pubblico locale. Nel 1999 infatti le imprese pubbliche locali servivano già oltre 2,7 milioni di abitanti, pari a quasi il 76% della popolazione regionale.

A partire dagli inizi degli anni Novanta, il settore ha avviato un lento processo di riforma, sia dal lato delle politiche industriali sia da quello più propriamente istituzionale, che ha mutato sostanzialmente le precedenti strutture dell'offerta.

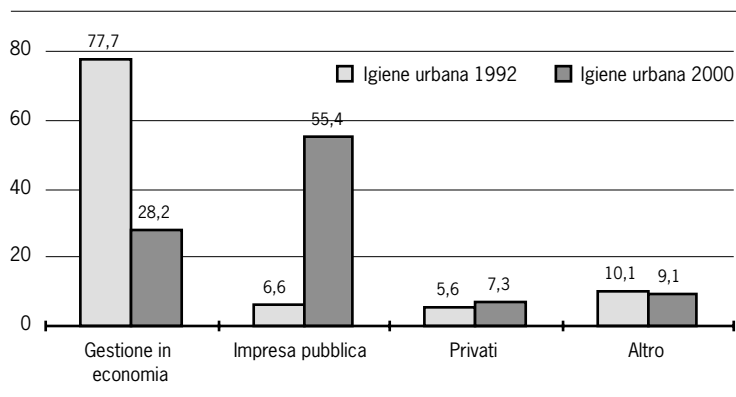
L'evoluzione delle forme gestionali (Graf. 6.7) mostra in questi anni un netto arretramento delle gestioni dirette delle amministrazioni locali (-49,5%) al quale è corrisposto un incisivo avanzamento della presenza delle imprese pubbliche locali (+48,8%). In lieve aumento anche la presenza degli operatori privati (+1,7%).

Il processo di riforma ha visto gli enti locali e le imprese pubbliche locali toscane impegnate a ridefinire nuove forme organizzative capaci di rispondere alle richieste di gestione industriale e imprenditoriale del servizio.

Dal lato dell'universo pubblico, le principali aziende a capitale prevalentemente locale (28) hanno provveduto alla loro

<sup>65</sup> Il servizio di igiene urbana si presenta come un insieme piuttosto complesso di attività e servizi tra loro connessi che vanno a costituire il cosiddetto *ciclo del rifiuto*, a partire dalla fase di rimozione e raccolta fino a quella di smaltimento e riciclo finale del prodotto. Dovendo sintetizzare quella che comunemente viene indicata come la *filiera dei rifiuti solidi urbani*, si è soliti individuare le seguenti tre fasi: 1) attività di raccolta dei rifiuti; 2) attività di igiene del suolo (*pulitoria* o *spazzamento*); 3) attività di recupero e/o smaltimento dei rifiuti accumulate nelle due fasi precedenti.

<sup>66</sup> La fonte principale per la ricostruzione delle forme gestionali è il Certificato di Conto Consuntivo dei Comuni che fornisce le informazioni relative a quasi tutti i comuni italiani. La difficoltà è data dal fatto che nella scheda del Certificato il Comune dichiara una forma gestionale per il servizio di gestione dei rifiuti generalmente riferita alla sola fase della raccolta. Mancano pertanto notizie e informazioni relative alle altre fasi del servizio -pulitoria e smaltimento- che potrebbero vedere impegnati nello stesso comune soggetti diversi da quelli che si occupano della raccolta.



6.7  
EVOLUZIONE  
DELLE FORME  
DI GESTIONE.  
1992-2001

Fonte: Certificati Conto  
Consuntivo

trasformazione societaria abbandonando la natura di ex-municipalizzate, aziende speciali, società consortili per diventare società di capitali. Tali imprese gestiscono, generalmente, il servizio su base integrata, coprendo cioè tutte le fasi della filiera del rifiuto. Non mancano tuttavia casi di imprese pubbliche rivolte esclusivamente allo smaltimento (gestione delle discariche e degli impianti di trattamento), così come sono frequenti situazioni nelle quali l'operatore pubblico si occupa della sola fase di raccolta conferendo i rifiuti in impianti gestiti da terzi.

A livello aggregato, e per la sola fase della raccolta, le principali variabili economiche e finanziarie dell'universo pubblico mostrano costi totali pari a 335 milioni di euro e ricavi complessivi di 349 milioni di euro. Mentre il numero complessivo di addetti è pari a circa 3.650 unità.

L'insieme delle imprese pubbliche che operano nel settore dell'igiene urbana è piuttosto eterogeneo al suo interno. Si incontrano infatti sia realtà *pluriservizio*, strutturate e con politiche industriali avanzate, sia imprese di piccole dimensioni specializzate in fasi specifiche della filiera. Riportiamo nella tabella 6.8 le principali imprese pubbliche ordinate secondo alcune variabili economiche.

Per quanto riguarda l'ingresso dei privati nel settore valgono in linea di massima le considerazioni espresse per il servizio idrico e, in linea generale, per l'intero comparto dei SPL. Sembra mancare ad oggi una vera e propria volontà da parte dei privati (stranieri esclusi) di porsi come veri e propri gestori delle pubbliche utilità. Quando ciò avviene la forma privilegiata è l'acquisizione di partecipazioni in qualche impresa pubblica locale, anche se non mancano casi di privati specializzati in qualche fase tecnologicamente avanzate della filiera. Tra le partecipazioni di maggiore interesse segnaliamo quella di Teseco S.p.A. in Safi S.p.A. e in A.E.R. S.p.A.; quella della SliA S.p.A. in REA S.p.A. e in Safi S.p.A.; la partecipazione del Consorzio 3A in GEA S.p.A. e la presenza infine di Waste Italia S.p.A. in *Sistema Ambiente di Lucca*.

6.8 LE PRINCIPALI IMPRESE PUBBLICHE PER ABITANTI, FATTURATO E ADDETTI		ATO	Società	Addetti	Abitanti	Ricavi (miliardi di lire)
	1		AMIA - S.p.A. - Carrara	78	65.871	9
	1		ASMIU - Massa	108	77.767	10
	2		SEVERA S.p.A.	37	29.203	7
Fonte: Cispel Toscana	2		ERSU S.p.A.	50	46.194	14
	2		ASCIT	130	75.269	16
	2		SEA S.p.A.	96	58.243	19
	2		SISTEMA AMBIENTE S.p.A.	112	85.657	22
	3		ECOFOR S.p.A.	88	157.075	41
	3		GEA S.p.A.	318	184.251	42
	3		Belvedere S.p.A.	26	4.937	19
	4		ESA S.p.A. - Portoferraio	33	20.487	6
	4		ASIU S.p.A.	106	67.298	20
	4		AMPSS	339	163.073	44
	4		REA S.p.A.	80	76.018	55
	5		CIS Montale S.p.A.	33	45.277	9
	5		ASP S.p.A.	115	95.484	21
	5		Publiservizi S.p.A.	327	246.550	34
	5		ASMIU Prato	242	224.388	52
	6		AER S.p.A.	47	41.798	9
	6		SAFI S.p.A.	132	146.053	39
	6		Quadrifoglio S.p.A.	869	493.003	144
	7		AISA S.p.A.	123	90.907	14
	7		CSA S.p.A.		10.707	
	8		Sienambiente S.p.A.	64	109.093	19
	9		COSECA	96	51.539	10
			TOTALI	3.649	2.666.142	675
						(milioni di euro) 349
			<i>Solo smaltimento</i>			
	3		ASAV		45.000	1
	1		CERMEC	52		21
	5		Pistoambiente S.p.A.			

Nel caso dell'igiene urbana, ribadiamo inoltre la presenza del terzo settore in modo particolare nei servizi di differenziazione della raccolta, e, come abbiamo già visto, la presenza dei cosiddetti *grandi produttori* di rifiuti nella fase dello smaltimento.

## 6.6 Fabbisogno di investimenti e organizzazione industriale

L'industria toscana dell'igiene urbana ha compiuto in questi ultimi dieci anni passi molto importanti. Il primo è stato quello di avviarsi verso una gestione industriale del servizio, predisponendo la trasformazione in società di capitali degli attuali gestori pubblici. Si tratta di un passaggio fondamentale per guadagnare in termini di efficienza tecnica, se ad esso seguirà anche una effettiva apertura (contendibilità) del settore.

L'altro momento chiave da affrontare riguarda l'ammodernamento tecnologico della fase *capital intensive* della filiera. In altri termini si tratta di recepire e utilizzare le innovazioni che sono emerse di recente nel campo delle tecniche di costruzione degli impianti di smaltimento. La possibilità di concretizzare

le richieste di una domanda sempre più attenta alle tematiche dell'ambiente dipende in larga parte dalla capacità del settore di abbandonare le vecchie logiche del conferimento in discarica per sostituirle con tecniche *resource-saving* che, allungando la filiera del rifiuto, consentano un suo riutilizzo all'interno dei diversi cicli produttivi.

La normativa in materia di igiene urbana prevede, del resto, obiettivi di sistema il cui raggiungimento è condizionato all'ammodernamento sia del modello gestionale che della capacità impiantistica regionale. Oltre al riassetto delle modalità di organizzazione, fondamentale sarà infatti la capacità di rinnovamento e adeguamento del *parco impianti* per fare fronte agli standard ambientali previsti dal *decreto Ronchi*.

Nello specifico, per tenere fede ai vincoli del *decreto Ronchi*, la Regione Toscana dovrà provvedere a:

- adeguarsi agli obiettivi di raccolta differenziata (35-40% al 2003-2006);
- conferire in discarica, a partire dal luglio 2001, esclusivamente rifiuti trattati;
- garantire il raggiungimento dell'autosufficienza dello smaltimento per ogni ATO;
- provvedere alla costruzione di nuovi impianti di incenerimento finalizzati al recupero dell'energia

Alla luce di tali vincoli, un recente studio condotto dalla Regione mostra che, tenendo conto delle previsioni di crescita dei flussi di produzione dei rifiuti<sup>67</sup>, il fabbisogno di infrastrutture per il soddisfacimento degli obblighi sopra riportati risulta essere elevato per tutti gli ATO<sup>68</sup>.

Tale fabbisogno si traduce infatti in una domanda di investimenti, il cui volume complessivo si aggira intorno ai 785 milioni di euro per un importo medio per abitante di circa 222 euro<sup>69</sup>. È evidente dunque come uno dei principali problemi del processo di ammodernamento sia da collegarsi alla

<sup>67</sup> Il lavoro cui facciamo riferimento è: *"L'applicazione della nuova legislazione sui rifiuti urbani. La stima degli investimenti, la sostenibilità finanziaria, l'uso dei finanziamenti pubblici, gli aspetti tariffari"* ARRR S.p.A.-CISPEL TOSCANA, Marzo 2001. Le previsioni su cui lo studio si basa sono le seguenti:

- aumento del 3% annuo della quantità complessiva di R.U. dato il ciclo espansivo dell'economia previsto a breve;
- incremento della quota di raccolta differenziata fino al 40% del totale;
- riduzione progressiva del conferimento in discarica di rifiuto urbano tal quale entro il 2006.

Secondo tali previsioni la quantità totale di R.U. in Toscana nel 2006 dovrebbe raggiungere i 2,6 milioni di tonnellate, equamente ripartiti tra rifiuto differenziato e non differenziato. Ciò equivale in 7 anni ad una diminuzione della quantità di rifiuto non differenziato del 26% e a un incremento della quantità di differenziato pari al 261%.

<sup>68</sup> Nello studio si legge che il lavoro può considerarsi una buona approssimazione anche se *"il quadro che è stato ricostruito non può considerarsi né completo né definitivo, essendo ancora in corso in buona parte della regione, l'iter di approvazione e di realizzazione dei Piani Provinciali di gestione dei rifiuti e non essendo ancora stato approvato alcun Piano Industriale di Ambito"*.

<sup>69</sup> Indagini a livello nazionale (Francia, Federambiente 1998) indicano un valore di investimento medio ad abitante pari a 222.000 lire/abitante.

sostenibilità finanziaria di quest'ultimo da parte di tutti gli attori coinvolti nel settore dell'igiene urbana: amministrazioni locali, imprese pubbliche e operatori privati.

Considerando per il momento il solo settore pubblico, comprensivo delle amministrazioni locali e delle imprese pubbliche, questo da solo impiega risorse per un totale di 610 milioni di euro. Il confronto tra le risorse complessive del settore e il fabbisogno di investimenti necessari evidenzia, già a occhio nudo, le criticità connesse alla percorribilità del processo regionale di rinnovamento.

Lo studio condotto da ARRR S.p.A.-CISPEL TOSCANA presenta un utile esercizio di previsione nel quale si evidenzia tale aspetto. Ipotizzando infatti la presenza all'interno di ogni singolo ATO del proprio potenziale gestore unico, derivato dalla fusione delle realtà gestionali al momento presenti, lo studio tenta di valutare la capacità di questi ultimi di sviluppare e finanziare gli interventi previsti per il periodo 2001-2010, alla luce dell'impatto degli investimenti sulla loro struttura patrimoniale<sup>70</sup>.

Sebbene le performance dei potenziali gestori al 2001 presentino, in sintesi, valori confortanti con una buona situazione finanziaria a breve e una altrettanto buona solidità patrimoniale, viene evidenziato, come vero punto critico, un eccessivo ricorso ai mezzi di terzi che incidono in media per il 70% del capitale investito.

Il piano degli investimenti previsto nel decennio in considerazione si dovrebbe dunque innestare all'interno di tale struttura, pur in presenza di situazioni diversificate all'interno di ogni ATO, provocando, a livello aggregato, una triplicazione del capitale investito, che passerebbe dagli 435 milioni di euro nel 1999 ai 1.240 milioni di euro nel 2010.

Ipotizzando il ricorso a finanziamenti a titolo di credito a lungo termine, il processo di ammodernamento richiederebbe capitali di terzi per un valore di 1.095 milioni di euro, cui dovrebbero aggiungersi 52 milioni di euro complessivi di oneri finanziari (stimando un tasso di indebitamento annuo del 6%).

La stima dell'impatto dei nuovi investimenti sulla struttura dei potenziali gestori unici mostra che -come si legge nello studio- *“non appare plausibile che il sistema finanziario fornisca le risorse necessarie per l'adeguamento impiantistico senza presupporre una ricapitalizzazione delle gestioni esistenti”*. Non solo, anche ipotizzando la copertura di almeno il 30% del fabbisogno di investimento con mezzi propri da parte dei potenziali gestori, il ricorso ai mezzi di terzi per il rimanente 70% significherebbe un'esposizione finanziaria per oltre 520 milioni di euro. Scenario quest'ultimo difficilmente sostenibile.

L'ipotesi, forse, maggiormente percorribile è rappresentata infine dal caso in cui il ricorso a mezzi di terzi (inclusi i fondi pubblici) non superi il 50% del fabbisogno finanziario legato

<sup>70</sup> Per la metodologia utilizzata si rimanda direttamente al lavoro sopra citato.

ai nuovi investimenti, *limitando* l'eventuale ricapitalizzazione dei potenziali gestori unici ad un importo pari a 392 milioni di euro.

La conclusione sembra dunque evidente. Difficilmente il settore pubblico sarà in grado di provvedere autonomamente alla definizione di un modello di gestione dei rifiuti efficiente ed in linea con le nuove tematiche ambientali. La presenza di altri soggetti -si legga: *i privati*- appare fondamentale sia come portatori di competenze, capacità e tecnologia, sia come finanziatori del programma di adeguamento impiantistico.





## 7. IL SETTORE DEL GAS

### 7.1 La liberalizzazione del mercato del gas

Il gas rappresenta una risorsa energetica in continua espansione nelle moderne economie industriali. Si tratta di una fonte tutto sommato economica e meno pericolosa, oltre che più efficiente e più pulita, delle altre possibili risorse alternative. Tale consenso intorno alla *risorsa gas* ha tuttavia storia recente e si lega principalmente: a) alle recenti innovazioni nelle tecniche di costruzione delle centrali elettriche a gas; b) al minor impatto ambientale di queste ultime; c) ad una diffusa sfiducia nei confronti del nucleare ritenuto troppo “pericoloso”.

In linea con le prospettive di un sempre crescente impiego del gas naturale, nei prossimi anni è infatti previsto in Europa un notevole incremento dell'incidenza della quota del gas sul totale dei consumi energetici, la quale dovrebbe raggiungere nel 2010 il 25% dei consumi totali (*stime Eurogas*).

Tali previsioni non fanno altro che rendere ancora più urgente l'avvio di una importante fase di ristrutturazione dell'intero settore. L'obiettivo primario è quello di modificare la struttura dell'offerta affinché questa sia in grado di fare fronte, da un lato ai maggiori impieghi futuri della risorsa, dall'altro alle sempre più pressanti tematiche ambientali.

Dal punto di vista istituzionale, in Italia la legge n. 144 del 1999 ha delegato il governo a varare la normativa di recepimento della Direttiva comunitaria 98/30/CE in merito alla liberalizzazione del mercato interno del gas naturale. Nel maggio 2000 - con due mesi di anticipo rispetto alla scadenza a livello europeo - è stato approvato il decreto legislativo n. 164/2000, noto come *Decreto Letta*, concernente le norme comuni per il mercato interno del gas naturale. I principali aspetti contenuti nel decreto riguardano:

- la separazione societaria, gestionale e contabile delle imprese del gas;
- l'individuazione dei cosiddetti *clienti idonei*;
- la disciplina della fase transitoria (fino al gennaio 2003).

La *ratio* della norma è, in sostanza, quella di implementare i principi della concorrenza all'interno delle varie fasi della filiera del gas, nella convinzione che questa possa apportare effetti positivi sia per quanto concerne l'efficienza tecnica del-

le imprese, sia per quanto riguarda la tutela dei diritti degli utenti.

Il decreto prevede, infatti, che, entro alcuni limiti, le attività di importazione, esportazione, trasporto e dispacciamento, distribuzione e vendita di gas naturale siano libere e aperte alla concorrenza. Lo scopo è, *in primis*, quello di integrare il mercato nazionale in quello europeo; in secondo luogo, quello di accrescere l'efficienza nell'erogazione del servizio; in terzo luogo, quello di introdurre elementi di imprenditorialità nel settore, pur nel rispetto dei diritti degli utenti e della tutela dell'ambiente.

L'obiettivo della separazione societaria, gestionale e contabile (*unbundling*) è quello di promuovere norme di comportamento trasparenti che agevolino la diffusione della concorrenza tra gli operatori. La separazione effettiva delle attività è riconosciuta da molti come "necessaria per mettere il fornitore - produttore, importatore o addirittura la fonte estera- direttamente a contatto con il consumatore (*cliente idoneo* o rete locale di distribuzione) attraverso l'intermediazione 'disinteressata' di operatori che non vendono gas ma il servizio di trasporto del gas"(Curzio e Fortis, 2000).

Sul versante della domanda il decreto è inoltre intervenuto attraverso la definizione di una nuova categoria di utenti: i cosiddetti *clienti idonei*, ovvero categorie di acquirenti e distributori che possono scegliere direttamente il proprio fornitore, rompendo di fatto le storiche pratiche monopsoniste del settore. A partire dal gennaio 2003, infatti, anche le famiglie avranno la libertà, almeno formale, di poter stipulare contratti di fornitura con qualsiasi importatore, distributore o grossista sia in Italia che all'estero.

La reale apertura del mercato nazionale del gas passa, infine, attraverso il progressivo arretramento del monopolista storico del settore (il gruppo Eni), a difesa del quale il legislatore ha pensato di protrarre la fase transitoria fino al 2003. Un'applicazione immediata della norma -che prevede un tetto massimo sia al possesso di quote di mercato che ai volumi prodotti (o importati) e immessi sulla rete nazionale- avrebbe infatti costretto il gruppo Eni ad una precipitosa dismissione dei propri *assets*. Del resto, con un piano di privatizzazione di buona parte del gruppo oramai programmato da tempo, un periodo di transizione leggermente più esteso ha il vantaggio di garantire maggiori entrate nelle casse dello stato.

## 7.2

### Principali variabili quantitative del settore del gas

Nel 2000 in Italia i consumi finali di metano raggiungevano quasi i 70,4 miliardi di metri cubi (mc), presentando -in virtù di un inverno meno rigido e di un rallentamento della crescita nel settore termoelettrico- un incremento di molto inferiore a quel-

lo dell'anno precedente: +3,9% nel 2000 contro +8,4% del 1999. Tale trend in diminuzione accentua la sua intensità nel corso del 2001 nel quale si registra una limitata crescita dei consumi di gas naturale, pari ad appena lo +0,3%.

Dal 1996 al 2000, la crescita nel consumo di gas naturale -dai circa 56,2 miliardi di metri cubi agli attuali 71 miliardi- è stata sostanzialmente legata allo sviluppo del settore della produzione termoelettrica, nel quale i consumi risultano pressoché raddoppiati. Nello stesso periodo, il gas naturale rappresenta la fonte di energia primaria con l'incremento più rapido, aumentando in media del 5,8% ogni anno (contro un +1,6% del tasso di crescita del totale delle fonti energetiche primarie).

La netta contrazione dei consumi fatta registrare nel 2001 è il risultato invece di un calo significativo della domanda di gas del settore industriale (-24%), a seguito della difficile congiuntura economica internazionale. Per quanto riguarda le tendenze delle altre due componenti della domanda interna di gas naturale, da segnalare, infine, il lieve aumento dell'impiego del gas nella generazione termoelettrica e la crescita dei consumi negli usi civili, in virtù di una stagione invernale piuttosto rigida.

Nel 2001 l'Italia è stato il terzo mercato europeo in termini di domanda di gas (71 miliardi di metri cubi); una domanda questa ultima che, in base alle stime disponibili (*Unione Petroliera e Wood Mackenzie*), sembra presentare ulteriori prospettive di crescita (+22 miliardi di m<sup>3</sup> nel periodo 2000-2010), superiori sia rispetto a quelle degli altri Paesi europei, sia alla domanda complessiva di energia in Italia. Secondo infatti le previsioni del Ministero dell'Industria e del Ministero dell'Ambiente, nel 2005, la domanda di gas naturale dovrebbe in media ammontare a circa di 85 miliardi di m<sup>3</sup> ogni anno.

La produzione interna di gas naturale (Tab. 7.1) è stata pari a 15,5 miliardi di m<sup>3</sup>, coprendo circa il 24% del fabbisogno annuo. Ad essa deve naturalmente aggiungersi la quota di metano importata, pari a circa 54,6 miliardi di m<sup>3</sup>. L'Italia rappresenta, del resto, il quarto importatore mondiale di gas naturale, dopo Stati Uniti, Giappone e Germania.

	ENI	ENEL	EDISON	Altri	TOTALE
Produzione nazionale	13,6		1,4	0,6	15,5
Importazioni	44,8	6,4	2,3	1,3	54,6
TOTALE RISORSE					70,1
di cui:					
- mercato vincolato					24,9
- mercato libero					45,2

7.1  
BILANCIO DEL GAS  
NATURALE. 2001  
Miliardi di m<sup>3</sup>  
Fonte: Autorità del gas e  
dell'energia elettrica -  
Relazione 2001

Ben due terzi del consumo medio nazionale annuo viene infatti coperto grazie alle importazioni dall'estero. Nel 1998, la composizione delle importazioni vedeva al primo posto l'Algeria con il 53,5% degli allora 43 miliardi di m<sup>3</sup> di gas importa-

to; al secondo posto la Russia con il 39,2% del totale; infine l'Olanda con il rimanente 7%.

Nel corso del 2001, infine, il segmento dell'approvvigionamento ha iniziato a registrare le prime modifiche legate all'entrata in vigore della nuova normativa. Tra i primi risultati segnaliamo l'ingresso e il rafforzamento -nei confronti degli operatori dominanti- di nuove realtà sia in termini di volumi che di fonti di origine, contribuendo di fatto alla diversificazione dell'offerta e agevolando l'emergere di nuovi soggetti intermediari. Da segnalare infine l'imminente ingresso sul mercato nazionale del gas naturale di operatori esteri che si approvvigioneranno da fonti diverse da Eni. Riportiamo di seguito la tabella 7.2 di sintesi della struttura delle vendite -incluse le rivendite- dei principali grossisti sul mercato libero del gas.

7.2 STRUTTURA DELLE VENDITE DEI PRINCIPALI GROSSISTI SUL MERCATO LIBERO DEL GAS. 2001	Gas (milioni di mc)	Vendite dirette a clienti finali	Vendite all'interno del gruppo	Vendite ad altri distributori e grossisti	TOTALE
	Eni Gas Power	14.364	8.651	21.635	44.650
	Enel FtI	191	6.036	104	6.331
	Edison Gas	712	1.756	894	3.362
	Plurigas	183	771	6	960
	Aem Trading	179	428	0	608
	Enel Trade	199	0	129	328
	Estgas	231	65	0	296
	Utilità	113	0	11	123
	Eos Energia	0	116	7	123
	Energia Concordia	0	40	77	116
	Blugas	0	68	6	74
	Sgr servizi	0	57	0	57
	Dalmine Energie	0	51	1	52
	Altri	37	0	46	82
	<b>TOTALE</b>	<b>16.209</b>	<b>18.039</b>	<b>22.916</b>	<b>57.162</b>

Fonte: Autorità del gas e dell'energia elettrica - Relazione 2001

### 7.3

#### L'industria italiana del gas naturale

La filiera del gas comprende l'intero ciclo produttivo della risorsa, dalla produzione e dall'approvvigionamento all'estero sino alla distribuzione finale ai consumatori. Il mercato è funzionalmente organizzato in tre grandi fasi:

- a) l'approvvigionamento;
- b) il trasporto attraverso la rete dei metanodotti;
- c) la vendita, che si divide in:
  - *grande distribuzione* (vendita ad utilizzatori finali quali industrie, centrali elettriche e aziende distributrici);
  - *distribuzione locale*, effettuata dalle aziende distributrici operanti in ambito urbano verso gli utenti residenziali e commerciali e verso la piccola industria.

L'assetto industriale italiano rimane ancora caratterizzato da una forte concentrazione nelle fasi a monte della filiera

produttiva (produzione, importazione e trasporto) dove domina il gruppo Eni, che attraverso Agip, Snam e Italgas ha realizzato negli anni una completa integrazione verticale di tutte le fasi in cui si articola la filiera del gas.

Il quasi monopolio pubblico che di fatto si è costituito nel settore del gas è stato da sempre legittimato dalla necessità di finanziare, attraverso la sua rendita, proprio il processo di metanizzazione di tutto il territorio nazionale. In tale ottica l'integrazione verticale, specie nelle prime fasi di avvio e sviluppo del mercato, ha rappresentato un valido assetto industriale capace di garantire una crescita piuttosto uniforme dei consumi civili e industriali del gas. Adesso che tuttavia la rete nazionale dei metanodotti è pressoché diffusa su tutto il territorio nazionale<sup>71</sup>, cadono anche i precedenti presupposti a difesa del monopolio integrato del gruppo Eni; mentre si fanno sempre più pressanti le richieste di apertura delle principali fasi del ciclo produttivo.

In attesa della reale liberalizzazione del settore, presentiamo di seguito una brevissima descrizione della struttura dell'offerta in Italia così come ancora si presenta tra fine anni Novanta e inizio 2000.

Per quanto riguarda l'approvvigionamento, il 90% circa del gas di provenienza nazionale è prodotto da *Agip*, società incorporata nella holding Eni dal gennaio del 1998; il restante è suddiviso tra un esiguo numero di operatori, tra cui il maggiore risulta essere Edison S.p.A. (9%), principale produttore privato di gas naturale nazionale<sup>72</sup>.

L'attività di importazione -l'altra modalità di approvvigionamento- copre gran parte del fabbisogno nazionale e risulta in aumento, al punto che nel 2010 le importazioni copriranno intorno al 90% del fabbisogno complessivo. Questa fase del ciclo (tecnologico) vede il monopolio di *Snam*, anch'essa controllata del gruppo Eni, che acquista oltre l'85% del gas proveniente dai fornitori esteri. La necessità da un lato, di intrattenere delicati rapporti con i fornitori che molto spesso sono gli stessi stati produttori, e dall'altro di sopportare i rischi derivanti da contratti di fornitura di lungo periodo (20-25 anni), giustifica la presenza di un unico soggetto sul mercato. La quota rimanente delle importazioni deriva dagli acquisti di gas effettuati da Enel direttamente in Algeria e

<sup>71</sup> Già a partire dalla seconda metà degli anni Novanta in Italia, il servizio di distribuzione secondaria del gas (ovvero, la vendita del metano alle utenze civili) raggiungeva oltre l'80% della popolazione residente. La diffusione della distribuzione era pressoché uguale nel Nord e nel Centro Italia con il 95% dei comuni allacciati alla rete dei metanodotti, mentre scontava un qualche ritardo il processo di metanizzazione nel Sud, dove la rete raggiungeva il 66% dei comuni (Gobbo F. e Noce A. (1998), "Il settore del gas naturale: tra monopolio e concorrenza", in *La concorrenza nei servizi di pubblica utilità*, Arel, Il Mulino, Bologna).

<sup>72</sup> Tra gli altri produttori segnaliamo la presenza di British Gas Ri.Mi., nata dalle acquisizioni da parte della società British Gas Plc dei rami di attività nel settore minerario precedentemente facenti capo al gruppo Fiat; di Elf e di Canada Northwest.

da quelli di Edison Gas.

L'introduzione del *decreto Letta* ha, tuttavia, costretto il gruppo Eni a procedere ad una serie di cessioni obbligate, per rispettare il tetto previsto per il periodo 2002-2010 (il limite massimo concesso è del 75% delle importazioni nel 2002, con riduzioni progressive del 2% ogni anno successivo fino al 2010). Parte del gas importato da Olanda e Norvegia è stato dunque ceduto con contratti pluriennali a Plurigas S.p.A., Dalmine Energie S.p.A. e Energia S.p.A.; mentre è stato stretto un accordo tra Eni e Edison per la cessione del gas di provenienza russa.

La fase del trasporto comprende il veicolamento del gas naturale attraverso la rete dei gasdotti fino all'imbocco delle reti di distribuzione. La presenza di elevati *sunk cost* e di economie di scala suggerisce una configurazione industriale di monopolio.

Snam Rete Gas S.p.A. è l'unica impresa a disporre di un sistema di trasporto esteso su tutto il territorio nazionale, pari a 28.000 chilometri. Essa, controllando di fatto il 96% del totale delle reti italiana, gestisce la quota prevalente dei volumi trattati. L'altro operatore titolare di una rete di trasporto ad alta pressione è Edison T&S S.p.A.<sup>73</sup>. Questi è presente in parte delle regioni Abruzzo, Lazio, Molise e Puglia con una rete lunga circa 1.000 chilometri.

La distribuzione è la fase conclusiva dell'offerta. Nella distribuzione primaria (con consumi superiori ai 200.000 m<sup>3</sup> annui) il gruppo Eni vende quote di gas intorno al 92% del mercato.

La distribuzione secondaria comprende invece la vendita del metano alle utenze civili. Il servizio, essendo ritenuto di pubblica utilità, è affidato agli enti locali che scelgono autonomamente la modalità di gestione. Il risultato è un sistema di distribuzione secondaria basato su una molteplicità di operatori, ognuno dei quali titolare di un monopolio a livello locale. Qui sono presenti un numero piuttosto elevato di imprese (circa 800), di cui poco meno di 300 sono private. L'industria italiana della distribuzione locale del gas naturale presenta evidenti segni di maturità e consistenza, testimoniati dal fatto che oramai il metano raggiunge il 60% dei comuni italiani e serve l'80% della popolazione complessiva.

Le due maggiori imprese di distribuzione rimangono comunque Italgas S.p.A. e Camuzzi-Gazometri S.p.A. (Tab. 7.3).

<sup>73</sup> Nata dalla separazione dei rami di attività del gruppo Edison S.p.A. ha incorporato al suo interno anche la Società Gasdotti del Mezzogiorno (partecipata al 35% da Edison Gas). In generale, sia Snam Rete Gas che Edison T&S sono state scorporate nel corso del 2001 dai rispettivi gruppi verticalmente integrati. Il 40,2% delle azioni di Snam Rete Gas sono state collocate in borsa alla fine del 2001. Stessa sorte è toccata a Stoccaggi Gas Italia S.p.A. (Stogit), costituita nel 2001 dal gruppo Eni e dalla società Edison T&S, in merito alla fase dello stoccaggio.

	Gas venduto (mln m <sup>3</sup> )	Fatturato (mln di euro)	N° dipendenti nell'anno	Utile netto	Utenti
Gruppo Italgas	12.300	1.912	6.713	156	6.788.000
Camuzzi-Gazometri S.p.A.	1.746	700	2.171	57	953.426

7.3  
PRINCIPALI VARIABILI  
DEI MAGGIORI  
OPERATORI DEL  
GAS. 2000

Fonte: Bilanci ufficiali

Italgas S.p.A. con oltre 6,7 milioni di clienti e oltre 12 miliardi di metri cubi di metano distribuiti in un anno è il leader italiano (30% del mercato nazionale) e uno dei maggiori operatori europei<sup>74</sup> nel settore della distribuzione del gas per usi civili. Le ventidue aziende del Gruppo sono guidate dall'Italgas, una società per azioni ad azionariato diffuso con oltre 112 mila azionisti tra cui Snam (ENI) con il 40,9% del capitale. In Italia il Gruppo Italgas è concessionario del servizio gas in 1.484 Comuni, con una popolazione di circa 17 milioni di abitanti. La gestione del servizio è attiva in oltre 170 Comuni tra cui Roma, Torino, Napoli, Firenze, Venezia, Catanzaro e Messina.

Camuzzi-Gazometri S.p.A. ha venduto alla fine del 2000 circa 1750 m<sup>3</sup> di gas naturale, servendo complessivamente oltre 953 mila utenze. In Italia la quota di mercato che il gruppo detiene è del 5,4%. Il Gruppo Camuzzi opera anche all'estero dove rappresenta il primo gestore nella distribuzione del gas in Argentina (30% del mercato) attraverso la Camuzzi Gas Pampeana e la Camuzzi Gas del Sur.

## 7.4

### La liberalizzazione e le prime operazioni di politica industriale in Italia

In una ottica prettamente industriale è possibile affermare che il mercato del gas è rimasto rigido per molti anni. Nella parte alta della filiera, infatti, dominava il gruppo Eni che tramite le controllate Snam e Agip, disponeva sia dei metanodotti di importazione e di distribuzione sia dei giacimenti nazionali; la parte finale della filiera -la distribuzione secondaria- era invece gestita in regime di monopolio legale, con gli enti locali che affidavano il servizio di distribuzione in concessione (30-40 anni) ai rispettivi gestori locali.

L'introduzione delle nuove disposizioni in materia di gas ha accelerato il processo di riorganizzazione dell'intero comparto. I primi segnali concreti sono individuabili nelle strategie di politica industriale attuate dai diversi operatori. Due sono le osservazioni che emergono.

<sup>74</sup> All'estero il Gruppo opera prevalentemente in Ungheria con la consociata Tígáz e in Argentina con le società Distribuidora de Gas del Centro e Distribuidora de Gas Cuyana. Significativa è anche la presenza in Slovenia e Portogallo. Nel corso del 2000, il gruppo Italgas ha partecipato con successo alla gara per la privatizzazione della attività di distribuzione del gas in Grecia, assicurandosi la gestione del servizio a Salonico ed in Tessaglia.

Da un lato le principali imprese energetiche hanno avviato una massiccia attività di acquisizione dei gestori di minori dimensioni sia per accrescere le proprie quote di mercato, sia per incorporare le competenze locali e territoriali che questi ultimi detenevano. Dall'altro, invece, si è assistito alle politiche di concentrazione attuate dai distributori di piccole-medie dimensioni, che hanno proceduto -mediante accordi strategici e consorzi- lungo la strada dell'accorpamento industriale. Sul versante della domanda, infine, alcuni tra i potenziali clienti hanno dato vita ad associazioni e raggruppamenti al fine di raggiungere una massa critica sufficiente per potere spuntare migliori condizioni contrattuali nell'acquisto del metano.

Tra i movimenti di maggiore interesse segnaliamo le operazioni effettuate dai principali operatori nazionali (Enel, Edison e Camuzzi-Gazometri) nel corso degli ultimi due anni<sup>75</sup>.

*Enel S.p.A.*, seguendo una lucida politica di acquisizione, è riuscita a raggiungere a fine 2001 quota 1 miliardo di m<sup>3</sup> di gas naturale distribuito nel territorio nazionale. Da prima con l'acquisizione di Colombo Gas S.p.A. e delle relative controllate, ha cominciato ad accrescere la propria presenza nelle regioni del Nord Italia -Lombardia, Piemonte ed Emilia Romagna. Successivamente, nel primo trimestre del 2001 ha proseguito in tale direzione acquisendo le società Gruppo Brianza Gas, Gruppo Eurogasud, Gruppo Sogegas, Gruppo Sicim Edilgeo, la Metanifera Verbanese, Comedigas e Agas S.p.A., accrescendo la propria capacità di erogazione di oltre 660 milioni di m<sup>3</sup>.

*Edison S.p.A.* ha concluso una serie di accordi di partnership con alcuni dei gestori presenti nel nord est, in Emilia Romagna e nel Lazio che le hanno consentito di ampliare il proprio bacino di mercato con l'obiettivo di controllare, entro il 2005, il 40% del mercato. La prima operazione è consistita nella creazione di una nuova società -Blumet- insieme a Agac Reggio Emilia, Aimag Mirandola, Meta Modena e Sat Sassuolo, in grado di erogare in Emilia Romagna circa 1,15 miliardi di m<sup>3</sup> di gas. Successivamente, a metà del 2000, ha sottoscritto in Friuli Venezia Giulia un accordo con i principali gestori dei servizi pubblici a rete -Acegas di Trieste, Amg di Gorizia e Amga di Udine- per la creazione di una società congiunta -Estgas- che si pone l'obiettivo di raggiungere, oltre 155 milioni di euro di fatturato e 1,4 miliardi di m<sup>3</sup> erogati. Infine nel dicembre del 2001, Edison Divisione Gas ha acquistato il 100 per cento della Veneto Gestione Servizi Pubblici Metano S.p.A., che opera nella distribuzione del gas con concessioni in 10 comuni della provincia di Vicenza per una quota intorno ai 23 milioni di m<sup>3</sup> di gas venduto.

*Camuzzi Gazometri S.p.A.*, che insieme a Italgas è il principale operatore privato nella fase della distribuzione in

<sup>75</sup> La fonte è il rapporto 2001 dell'Autorità per il Gas e per l'Energia Elettrica.



Italia, ha acquistato l'intero capitale sociale della Mariani Energia garantendosi sempre maggiori quote di mercato sia in Piemonte che in Friuli Venezia Giulia. A tale operazione si deve aggiungere, infine, l'acquisto di Basil Gas Brembo Gas, Metanodotti Gescoservizi, Idraulica e Natural Gas.

Per quanto attiene infine alle politiche industriali degli operatori di piccole-medie dimensioni presenti nella distribuzione secondaria del gas metano, il percorso privilegiato è stato quello dell'aggregazione. Le due principali operazioni sono consistite nella creazione di due consorzi di società -Gas Plus e Plurigas- finalizzate all'accrescimento della forza contrattuale dei singoli operatori. Gas Plus, nato nel luglio del 2000, è un consorzio di piccole e medie aziende il cui fabbisogno complessivo supera i 4 miliardi di m<sup>3</sup> l'anno che, in virtù della maggiore forza acquisita, è stato in grado di siglare a condizioni competitive due contratti di fornitura, rispettivamente, con Snam S.p.A. e British Gas International. Plurigas è invece costituito da Aem Milano (40%), Amga di Genova (30%) e Asm Brescia (30%) e presenta un fabbisogno di gas di oltre 3 miliardi di mc l'anno.

## 7.5

### Il servizio del Gas in Toscana

La Toscana appartiene a quel gruppo di regioni che manifestano una forte propensione all'impiego del gas naturale (superiore alla media nazionale), ma che tuttavia presenta un livello di consumo relativamente contenuto -rispetto alle regioni del Nord- dovuto alla minor domanda di consumi industriali.

Secondo i dati messi a disposizione da Snam, la Toscana ha acquistato nel 1997, circa 4 miliardi di metri cubi di gas naturale corrispondenti al 7,5% del totale distribuito dalla società. La rete regionale dei metanodotti Snam comprende reti per quasi 2000 km, pari al 7% della rete nazionale.

La distribuzione del gas, per sua diffusione territoriale, può considerarsi un servizio quasi universale dal momento che già nel 1997 risultavano allacciati alle rete dei metanodotti ben 218 comuni, pari al 76% dei comuni della regione e al 94,8% della popolazione residente. I comuni in esercizio sono serviti tutti da Snam S.p.A. ad esclusione di un solo comune servito da un'altra società fornitrice (con circa 3800 abitanti, pari allo 0,01% della popolazione regionale).

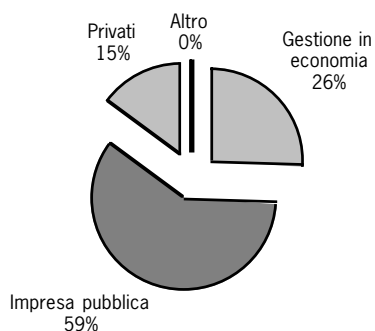
La diffusione del servizio gas a livello provinciale (Tab. 7.4) raggiunge in alcuni casi -Firenze e Prato- la copertura integrale dei comuni ricadenti nell'area di riferimento. La provincia con minore grado di diffusione è quella di Grosseto con il 65,5% della popolazione servita. I maggiori consumi di gas naturale si riscontrano invece nella provincia di Livorno dove il comparto industriale assorbe quasi il 27% dei quantitativi distribuiti nella regione.

7.4  
DIFFUSIONE DEL  
SERVIZIO DI  
DISTRIBUZIONE GAS  
Fonte: Snam, 1998

Provincia	Quota % sul totale	
	Comuni	Abitanti
Arezzo	87,2	98,2
Firenze	100,0	100,0
Grosseto	35,7	65,5
Livorno	50,0	90,9
Lucca	54,3	93,9
Massa Carrara	76,5	96,1
Pisa	94,9	99,1
Pistoia	72,7	93,8
Prato	100,0	100,0
Siena	77,8	91,7
TOTALE REGIONE	76	94,8

Dal lato dell'organizzazione industriale, il mercato regionale della distribuzione secondaria è ancora sostanzialmente dominato dagli enti locali, sia direttamente sia attraverso le imprese a capitale prevalentemente pubblico locale. Il quadro delle forme di gestione aggiornato al 2001 (Graf. 7.5) mostra infatti la diffusione delle imprese pubbliche locali nel 59% delle gestioni e una presenza ancora massiccia delle gestioni in economia nel 26% dei casi. I privati mostrano tuttavia una buona capacità di penetrazione, gestendo il servizio nel 15% dei casi.

7.5  
FORME DI  
GESTIONE. 2001  
Fonte: Irpet - Cispel  
Toscana



L'industria toscana del gas rimane dunque caratterizzata dalla presenza di una decina di medio-grandi operatori pubblici in prevalenza provenienti dall'universo delle *ex municipalizzate*, e al momento formalmente trasformati in società di capitali.

Per quanto riguarda le imprese associate all'universo Cispel<sup>76</sup>, queste hanno prodotto nel 1999 intorno ai 325 milioni di euro, di cui il 60% proveniente da aziende pluriservizio e il rimanente da monoservizio. Il valore aggiunto totale si attesta intorno ai 75 milioni di euro, pari al 24% del valore della pro-

<sup>76</sup> Ricordiamo che uno dei principali operatori -Fiorentinagas S.p.A.- non è iscritta a Cispel. La società è partecipata da Italgas S.p.A. con il 41,7% del capitale sociale e da Snam con il 9,3%; le quote rimanenti sono detenute dal comune di Firenze.

duzione. L'utile di esercizio per l'anno 1999 è stato di oltre 16 milioni di euro, generato per l'87% dalle aziende pluriservizio. Infine, il numero totale delle utenze è stato di 640.000 unità, quasi totalmente composte da utenze civili (Tab. 7.6).

	Totale addetti	Ricavi totali	Costi totali	Valore aggiunto	Utile/Perdita di esercizio	Utenze totali
AGES S.p.A. - Pisa	167	132.515	130.709	23.545	1.188	133.179
AMAG - Agliana	8	7.834	7.388	1.470	410	7.898
ASA S.p.A. - Livorno	147	48.573	49.032	7.813	-743	80.394
ASP - Pistoia	40	41.520	36.446	11.681	4.713	37.040
ASSP S.p.A. - Viareggio	23	20.046	16.528	5.308	3.257	29.134
COINGAS - Arezzo	108	73.499	70.834	14.653	1.369	62.061
CONSIAG - Prato	134	156.881	135.310	42.747	18.936	141.089
GESAM S.p.A. - Lucca	47	47.990	44.819	13.164	1.672	41.731
INTESA - Siena	95	81.351	76.744	19.745	2.124	70.082
PUBBLSERVIZI S.p.A. - Empoli	39	32.625	32.754	8.108	-406	29.947
SERMAS - Massarosa	6	4.383	4.339	1.080	11	5.371
TOTALI REGIONE TOSCANA (esclusa Fiorentinagas S.p.A.)						
miliardi di lire	814	647	604			637.926
milioni di euro		334	312			
FIorentINAGAS pluriservizi S.p.A.	444	141	108			-296.000
TOTALI REGIONE TOSCANA (inclusa Fiorentinagas S.p.A.)						
milioni di euro	1.255	475	420			933.926

Nonostante ben oltre i due terzi delle gestioni rimangano sotto il controllo pubblico locale, i privati -presenti nel 15% delle gestioni- ricoprono un ruolo di primo piano all'interno del settore. La rilevanza della loro presenza nell'industria regionale del gas è tutta nell'attività che essi svolgono; una attività che non si limita -come spesso accade ancora negli altri *servizi a rilevanza industriale*- alla sola partecipazione azionaria in una delle imprese pubbliche locali concessionarie del servizio, ma che si estende fino alla vera e propria gestione del servizio.

I principali operatori privati, infatti, si presentano come gestori dell'intera attività di distribuzione del gas, rappresentando di fatto una realtà alternativa alle imprese pubbliche o alle gestioni ancora in economia. Si tratta di società presenti da tempo sul territorio regionale che hanno oramai stabilito un consolidato rapporto con le comunità di riferimento. Molto spesso, si tratta di società private che operano da tempo nel mercato nazionale del gas e che, pur presentando veste giuridica di natura privatistica, mantengono forti radici con il capitale pubblico.

I principali operatori presenti in Toscana sono da un lato Camuzzi Gazometri S.p.A., presente in 15 comuni sparsi nelle province di Massa Carrara, Lucca, Pisa e Grosseto; e dall'altro Italgas S.p.A., detentrici di concessioni in alcuni comuni delle province di Massa Carrara, Grosseto, Livorno.

Ciò non significa che non venga seguita da parte dei privati,

7.6  
LE AZIENDE DI  
DISTRIBUZIONE  
DEL GAS  
TOSCANA. 1999  
Fonte: Irpet - Cispel  
Toscana

la strada della partnership con gli operatori pubblici già presenti nel settore. Anzi è molto probabile che tale seconda modalità possa rappresentare un'utile strategia di rafforzamento del proprio potere di mercato nella regione. Esempi di partecipazioni azionarie -come abbiamo già visto (cfr. Cap. 4)- sono, da un lato, la presenza di Camuzzi Gazometri S.p.A. nel 40% del capitale di Gesam S.p.A. di Lucca; e dall'altro la presenza di Italgas e di Acea che insieme controllano il 42,6% del capitale della pluriservizio Ages S.p.A. di Pisa.

## 7.6

### **Alcune prime operazioni industriali**

Il mercato regionale del gas ha registrato alcune prime risposte degli operatori alle nuove richieste di apertura. Come abbiamo visto, uno degli scopi della riforma -così come negli altri principali *SPL a rilevanza industriale*- è quello di promuovere una gestione imprenditoriale del servizio, cercando di far convivere obiettivi di efficienza microeconomica con le altrettanto importanti tematiche ambientali e di salvaguardia dei diritti dell'utenza.

Su scala nazionale le principali operazioni di politica industriale a seguito dell'approvazione *decreto Letta* sono consistite, da un lato, nell'attivismo delle grandi società erogatrici di gas naturale (nazionali e estere), che hanno avviato un percorso di avvicinamento alla dimensione locale attraverso l'acquisizione dei gestori presenti già nel circuito della distribuzione secondaria; dall'altro, nelle ricerche da parte dei gestori locali di medie dimensioni sia di migliorare le proprie performance economico-finanziarie attraverso delicate operazioni di razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse, sia di avviarsi verso la strada della concentrazione. Solo in virtù del raggiungimento di una adeguata dimensione di impresa sarà, infatti, possibile reggere il confronto, quando non l'assalto, dei grandi operatori del gas.

Nel corso del 2001 segnaliamo la costituzione di una nuova società per la vendita del gas naturale alle famiglie nella regione Toscana (e nella provincia di Perugia) che ha visto protagoniste due società toscane -Coingas e Gestioni Valdichiana- e l'Edison S.p.A. L'obiettivo è appunto quello di dare vita ad un nuovo operatore in grado di sfruttare un potenziale bacino di utenza stimabile intorno ai 3,5 miliardi di m<sup>3</sup> di gas naturale l'anno. Non solo, in una ottica di gestione pluriservizio, la nuova società dovrebbe funzionare come agente Edison nei settori delle telecomunicazioni e dell'energia elettrica nell'area geografica interessata.

Edison rappresenta il primo operatore privato italiano nell'energia e l'unico attivo contemporaneamente nella produzione, approvvigionamento e vendita sia di energia

elettrica che di gas naturale. Inoltre, il gruppo è entrato di recente anche nel settore dei servizi idrici e delle telecomunicazioni. Coingas è un'impresa a capitale pubblico locale che gestisce il servizio di distribuzione del gas per la provincia di Arezzo, con un'utenza intorno alle 70.000 unità dislocati in 28 comuni. Gestioni Valdichiana S.p.A., infine, gestisce la rete di distribuzione del gas metano per 8 comuni del sud senese, per un totale di quasi 30.000 utenze. La nuova società nata dalla partnership delle tre sopra menzionate si pone come obiettivo di breve termine la fornitura dei clienti industriali, cui si dovrebbe aggiungere nel corso del 2002 un'utenza civile composta dalle oltre 80.000 famiglie presenti sul territorio. In definitiva, i volumi di vendita dovrebbero essere per i primi anni intorno ai 300 milioni di m<sup>3</sup> di gas naturale, con l'obiettivo di raggiungere quota mezzo miliardo entro il 2005.

L'alleanza tra un gestore di grandi dimensioni e i gestori locali toscani si inquadra a pieno nella strategia industriale perseguita con crescente frequenza sull'intero mercato nazionale della distribuzione del gas naturale. Lo scopo è quello di organizzare in modo più efficiente e integrato i servizi energetici locali, nella prospettiva di razionalizzazione degli investimenti e dei costi gestionali, per conseguire una maggiore competitività. La divisione dei compiti appare chiara: alla grande impresa spetta l'apporto dell'*expertise* tecnologico e la protezione sul mercato dell'approvvigionamento; ai gestori locali è chiesto, invece, di mettere a disposizione la loro conoscenza del consumatore locale.

Tra le diverse nuove caratteristiche emerse in seguito alla liberalizzazione del settore vi è la definizione di una nuova categoria di utenti, i cosiddetti *clienti idonei*, ai quali è concessa, almeno nella forma, la libertà di scegliere il proprio fornitore di gas naturale. In linea con tale tentativo di conferire maggiore forza alla domanda, specie in un settore dominato da pochi produttori, in Toscana è nata di recente la società denominata Compagnia Toscana del Gas, sorta dall'unione delle principali aziende regionali (Amag di Agliana, Amiata Gas di Castel del Piano, Asa di Livorno, Sea di Viareggio, Coingas di Arezzo, Consiag di Prato, Gestioni Valdichiana di Montepulciano, Intesa di Siena, Salerno Energia di Salerno). Si tratta della costituzione di un "gruppo di acquisto", attraverso una società che provveda all'unificazione dell'attività di acquisto del gas naturale. Le finalità sono, naturalmente, quelle di rafforzare la capacità contrattuale nei confronti dei produttori nella definizione del prezzo del gas. L'attività della società è dunque orientata alla ricerca e scelta degli interlocutori, sia in ambito nazionale che internazionale, per l'approvvigionamento della materia prima. La capacità di acquisto della Compagnia Toscana del Gas dovrebbe attestarsi intorno agli 800 milioni di m<sup>3</sup> di metano ogni anno.



## 8. CONCLUSIONI

Il processo di riforma del settore dei servizi pubblici affonda parte delle proprie radici nella seconda metà degli anni ottanta quando, da un lato sempre più frequenti erano le richieste di un arretramento da parte dello stato dalla vita economica del paese, e incalzavano, dall'altro, le proposte di introdurre i principi del mercato in molti dei settori fino a quel momento immuni dalle sue regole. A difesa di questa seconda istanza si poneva, del resto, il progresso tecnologico che consentiva adesso, per alcuni comparti delle pubbliche utilità, la definizione di nuove modalità di organizzazione maggiormente improntate a logiche competitive.

Negli anni che sono seguiti, con la possibilità di valutare i primi non sempre positivi risultati di tali politiche, anche gli orientamenti marcatamente pro-mercato hanno corretto il tiro, coniugando alla difesa dei meccanismi della concorrenza, la definizione di un efficace sistema delle regole. Si è infatti visto che più che la forma giuridica delle imprese, è la presenza di una buona struttura di incentivi e la sanzionabilità di eventuali comportamenti scorretti ad essere la chiave di volta del buon funzionamento dei mercati.

Il passaggio, in alcune significative esperienze internazionali (Argentina e molte delle economie in transizione) di alcuni settori chiave dal pubblico al privato non ha fatto altro che avvalorare la precedente tesi. Dal lato dell'offerta, infatti, la struttura produttiva ne è risultata fortemente indebolita riducendo la competitività di questi paesi sui mercati internazionali; dal lato della domanda, invece, non sempre la qualità del servizio è aumentata a fronte della relativa crescita dei prezzi dei servizi. Quando poi in gioco vi sono i servizi di pubblica utilità la posta è ancora più alta dal momento che i costi di una *privatizzazione senza regolamentazione* ricadrebbero direttamente sugli utenti (le famiglie) con pesanti effetti negativi sulle disuguaglianze e sulla povertà.

In Italia, per i mercati delle pubbliche utilità, la riforma si proponeva di realizzare: a) la privatizzazione delle società che gestiscono i servizi; b) la liberalizzazione dei mercati nelle quali queste operano. Sulla natura e sulle modalità di tali operazioni il dibattito è piuttosto vivace.

Di sicuro, almeno nei servizi pubblici locali, ciò che emerge è una sostanziale trasformazione delle aziende di proprietà

delle amministrazioni locali in società di capitali. Si tratta di politiche industriali che hanno richiesto, oltre alla modifica della sola natura giuridica, una profonda ristrutturazione delle modalità organizzative delle aziende stesse, in modo da renderle capaci di operare efficacemente in contesti competitivi.

Quanto questi mercati siano, in realtà, stati resi aperti e quindi concorrenziali, è l'altra grande questione della riforma dei servizi. Per non oltrepassare i confini comunitari, quanto è accaduto -e tuttora sta accadendo- in Europa mostra che la liberalizzazione nei servizi pubblici locali è del tutto parziale. Vero è che vi sono delle forti distinzioni tra le vie scelte da ciascun paese -e di questo accenneremo brevemente dopo- tuttavia se si esclude il settore elettrico, e in particolare quello anglosassone e nord europeo, non è frequente imbattersi in mercati attraversati dai pressanti ritmi della concorrenza. È molto più facile incontrare, al contrario, imprese, sia pubbliche che private, che cresciute all'ombra dei monopoli locali, hanno ampliato i propri rami di attività (dando luogo al *modello pluriservizio*) e scalpitano adesso per attaccare nuovi mercati, nei quali, al contempo, altre imprese stanno compiendo lo stesso identico percorso. Da qui, la costante tensione tra privatizzazioni e liberalizzazioni.

Le modalità di intervento all'interno di ciascun paese hanno naturalmente seguito strade diverse. Nonostante le privatizzazioni (e i processi di liberalizzazione) possano essere considerate come un *fenomeno globale*, in quanto hanno davvero coinvolto molte e tra loro diverse aree del mondo, le forme con cui esse sono state realizzate non hanno mai del tutto tradito la storia e la cultura industriale del paese di riferimento. In Europa, per esempio, dove pur i sistemi economici sono fortemente integrati, sono alla fine emersi quattro modelli di intervento (*inglese, tedesco, francese, mediterraneo*) come forme alternative di affrontare la medesima riforma. Ciò si lega alla presenza, all'interno di ciascun paese, di istituzioni e norme di regolazione dei *fatti economici* tra loro diverse, che hanno caratterizzato poi inevitabilmente le politiche industriali del paese stesso, differenziandolo dagli altri.

Questo ultimo aspetto è di assoluta rilevanza per il policy-maker che intende implementare una qualsiasi riforma nel proprio paese. E, nel caso delle pubbliche utilità in Italia, avverte che difficilmente una certa linea di intervento avrà successo se non si legherà con equilibrio alla struttura industriale che i servizi pubblici locali hanno sviluppato nella loro oramai lunga storia.

All'interno del quadro nazionale di riforma dei cosiddetti *servizi tecnologici*, la Toscana rappresenta certamente una delle esperienze più avanzate. Tale fenomeno può ricollegarsi a diversi fattori. Di sicuro, tra questi vi rientrano, in primo luogo, l'attivismo delle amministrazioni locali; in secondo luogo, la capacità di trasformazione delle aziende pubbliche; e, infine



forse ancor più rilevante, la storia locale dei servizi, che da sempre ha visto una fitta rete di relazioni e di interazioni tra i vari attori presenti nel contesto regionale.

In uno scenario nazionale attraversato dall'indeterminatezza legislativa che la mancata approvazione di un corpo unico di norme in materia di servizi pubblici locali ha di fatto contribuito a far emergere, la Toscana è riuscita non solo ad avviare, ma a portare a buon punto, alcune importanti fasi della riorganizzazione dell'intero comparto dei servizi tecnologici. Nel settore dell'acqua, per esempio, il servizio idrico integrato, pur con tutte le incertezze legate alla procedura dell'affidamento diretto, è di fatto stato affidato ai rispettivi gestori unici di Ambito, mentre le Autorità si preparano già ad espletare la gara per la selezione del socio privato di minoranza. Nel settore dell'igiene urbana, sebbene qualche maggiore ritardo, le Autorità sono anch'esse state istituite e, le più avanti nell'agenda, hanno proceduto all'approvazione dei rispettivi piani industriali. Nel servizio di distribuzione del gas, infine, il mercato regionale ha registrato alcune prime risposte degli operatori alle richieste di apertura del settore attraverso l'alleanza tra i grandi produttori nazionali e i gestori locali al fine di organizzare in modo integrato la struttura dell'offerta.

Nel corso degli ultimi dieci anni la geografia istituzionale dei servizi è dunque notevolmente mutata in Toscana. Gli enti locali hanno in sostanza abbandonato la gestione diretta dei servizi delegandola alle imprese pubbliche, nel frattempo trasformatesi in società di capitale. Le imprese pubbliche, al contempo, hanno messo in moto una serie di politiche volte a recuperare in termini di efficienza e competitività per potere reggere il confronto in una, se non imminente almeno futura, apertura dei mercati.

Ne risulta un quadro regionale dove la società di capitale rappresenta oramai il modello organizzativo dominante nella erogazione dei servizi cosiddetti tecnologici. Ciò dovrebbe essere garanzia per una gestione imprenditoriale del servizio e per una maggiore attenzione alle richieste provenienti da una utenza sempre più esigente e matura. Tuttavia, non è condizione sufficiente fintantoché il controllo delle società pubbliche non verrà anch'esso reso contendibile, ovvero fintantoché non si procederà alla reale apertura dei mercati locali delle pubbliche utilità.

Per essere definitivamente espliciti, esiste da tempo una pressante domanda per una certa categoria di servizi (i cosiddetti servizi tecnologici) di un completo rinnovamento delle oramai antiquate forme di erogazione. In tali servizi (o mercati), dovrebbero dunque operare esclusivamente società di capitali in un regime di competizione *nel* mercato, o *per* il mercato. La competizione sarebbe garantita, nel caso di monopoli regolamentati, dal mettere all'asta a determinate scadenze il diritto a servire l'utenza da parte del gestore.

Ora nella logica della liberalizzazione, la strada dei servizi pubblici locali verso il mercato sembra essere quella sopra descritta. Tutte le altre opzioni alternative, come gli affidamenti diretti, non possono che legittimarsi sulla loro temporaneità, a meno di non frustrare la *ratio* della riforma.

Tutto questo deve naturalmente valere anche per il servizio idrico integrato. Se il legislatore -inteso come espressione della volontà politica- decide di includere tale servizio tra quelli destinati al mercato, non vi è dubbio che gare ad evidenza pubblica e società di capitali debbano fare il loro ingresso nell'industria dell'acqua. Se, al contrario, si riconosce al servizio idrico la dignità di servizio pubblico di interesse generale, attribuendogli così una specifica rilevanza, è possibile prevedere, pur in un cammino verso una gestione imprenditoriale del servizio, una modalità di esercizio che deroghi dal principio della concorrenza.

In questa seconda ipotesi, e solo in questa del resto, apparirebbero anche più convincenti le difese attorno agli affidamenti diretti avvenuti nell'ultimo anno nel settore dell'acqua, oltre che a veri e propri interventi e disposizioni ostili da parte dei diversi livelli di governo. Cesserebbero, inoltre, tutte le dispute legali circa la compatibilità delle attuali gestioni con le direttive comunitarie basate sulla ridda di interpretazioni dei vari articolati in materia, che rischiano di allontanare l'agenda del settore dai problemi reali.

Solo riconoscendo apertamente la volontà di volere realizzare una regolamentazione forte sul settore idrico, e più in generale su quei servizi ritenuti a rilevanza pubblica, mantenendo -almeno per il momento- il controllo pubblico delle imprese locali affidatarie, è del resto difendibile la legittimità degli affidamenti diretti.

Alla luce dei disastri avvenuti in alcuni casi di privatizzazione dei medesimi servizi e in virtù di un inarrestabile percorso di avvicinamento al mercato, voler garantire per alcuni servizi un trattamento privilegiato non sembra essere un pessimo consiglio.

D'altro canto, per quei servizi pubblici destinati interamente al mercato, non esiste nessuna legittimazione perché le imprese pubbliche locali debbano continuare ad operare in condizione protetta rimandando nel tempo la contendibilità della propria posizione. In questo senso le amministrazioni pubbliche locali, che ancora detengono il controllo delle imprese, dovrebbero preoccuparsi maggiormente della definizione di potenti ed efficaci strutture di regolamentazione e controllo sui servizi, invece di difendersi dietro posizioni spesso ideologiche pur di non perdere la municipalità del servizio, quando questa non ha più ragione di essere.

Un ultimo accenno merita, infine, la delicata questione degli investimenti necessari all'ammodernamento della struttura produttiva dei servizi tecnologici. L'attuale stato delle infrastrutture in molti dei settori considerati necessita infatti di un'im-

ponente opera di rinnovamento per raggiungere gli elevati standard di qualità che una gestione eco-sostenibile sembra richiedere. Parte di tale spesa ricadrà direttamente sugli utenti, attraverso la tariffa, i quali saranno, presumibilmente, compensati da un migliore livello del servizio. Per la rimanente parte, invece, le amministrazioni pubbliche e le imprese difficilmente saranno in grado di provvedere autonomamente senza doversi ricorrere a finanziamenti presso terzi. Diventerà dunque cruciale l'ingresso dei privati nel settore sia come fonte di *expertise* e capacità manageriali, sia come fonte di capitali. L'incertezza normativa che domina il settore sembra tutt'altro che favorire un simile scenario, dal momento che viene richiesto ai capitali privati di impegnarsi su un orizzonte di medio-lungo termine (20 anni) senza le opportune garanzie di mantenimento della loro posizione di mercato.



## BIBLIOGRAFIA

- ACOCELLA N. (1994), *Fondamenti di politica economica*, La Nuova Italia scientifica, Roma
- ANPA-ONR (2001), *Rapporto rifiuti 2001*, Roma
- ANTONIOLI B. e BOGNETTI G., (2001), “Modelli di offerta dei servizi pubblici locali in Europa”, *Working Paper*, n. 7, Università degli Studi di Milano
- ASSOINDUSTRIA FIRENZE (2001), *Attuazione della riforma dei servizi idrici: privatizzazione e liberalizzazione, prospettive e percorsi a seguito della mancata approvazione del d.d.l. C7042 ed alla luce delle recenti sentenze del Tar Toscana*, Atti del Seminario di Studi, 26 febbraio, Firenze
- AUTORITÀ PER IL GAS E L'ENERGIA ELETTRICA (2001), *Relazione Annuale 2001*, disponibile sul sito dell'Autorità
- BARCA F. (1997) (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, Roma
- BOITANI C. e PETRETTO A. (2001), “I servizi pubblici locali tra governance locale e regolazione economica”, in Robotti P. (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Il Mulino, Bologna
- BURATTI C., CAVALIERE A., OSCULATI F. (2001), “Privatizzazioni parziali e liberalizzazioni incomplete”, *XII Conferenza SIEP: Stato o Mercato?*, 5-6 ottobre, Pavia
- CASELLI R. (1993), *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali. Uno studio per la Toscana*, F. Angeli, Milano
- CASELLI R. e PERUZZI P. (1996), *I servizi idrici. Regolazione e riorganizzazione*, F. Angeli, Milano
- CASELLI R. e PERUZZI P. (1999), “Servizi idrici tra regolazione e mercato” in *I servizi tecnologici locali tra regolazione e mercato. Prospettive di riorganizzazione*, Atti del Convegno Omonimo IRPÉT, PROAQUA, Università di Firenze
- CASELLI R. e PERUZZI P. (2001), (a cura di), *Una politica industriale per i servizi pubblici locali: prospettive di riforma*, F. Angeli, Milano
- CASELLI R. (2002), “I servizi erogati dagli enti locali in Toscana”, *Liberalizzazione dei mercati, privatizzazione e lavoro*, Collana Lavoro, Studi e ricerche, n. 23, Giunti Editore, Firenze
- CERVIGNI G. e D'ANTONI M., (2001), *Monopolio naturale, concorrenza e regolamentazione*, Carocci, Milano
- CISPES CONF SERVIZI (2001), *Compendio Statistico 2001. Andamenti economici e produttivi delle imprese di servizio pubblico locale*, De Agostini Professionale
- CISPES TOSCANA (2001), *Rapporto sui servizi pubblici in Toscana*, Firenze
- CONF SERVIZI CISPES (2001), *Compendio statistico 2000*, Edizioni Edilizia Popolare, Roma

- CURZIO A.Q. e FORTIS M. (2000), *Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali*, Fondazione Montedison, Il Mulino, Bologna
- DE NARDIS S. (2000), *Le privatizzazioni italiane*, Centro Studi Confindustria, Il Mulino, Bologna
- GERORSKI P., GILBERT R.J. e JACQUEMIN A. (1990), *Barriers to Entry and Strategic Competition*, Chur, Academic Publisher, Harwood
- GILBERT R. (1989), "Mobility Barriers and the Value of the Incumbency", in Schmalensee R. e Willig R.D., *Handbook of Industrial Organization*, vol. 1, Amsterdam, North Holland
- GRILLO M. e POLO M. (1997), "Le ragioni teoriche delle politiche di tutela della concorrenza", in Ninni A. e Silva F. (a cura di), *La politica industriale: teorie ed esperienze*, Laterza, Milano
- ILO (1999), *Managing the Privatization and Restructuring of Public Utilities (Water, Gas, Electricity), Report for discussion at the Tripartite Meeting on Managing the Privatization and Restructuring of Public Utilities*, Geneva, 12-16 April, International Labour Office, Ginevra
- LA SPINA A. e MAJONE G. (2000) *Lo stato regolatore*, Il Mulino, Bologna
- LAFFONT J.J. (2000), *Incentives and Political Economy*, Oxford University, Oxford
- MASSARUTTO A. (2001), "Come cambiano le filiere dei servizi pubblici locali: alcune indicazioni dal compendio Confservizi-Cispel", *Economia e politica industriale*, n. 112
- MASSARUTTO A. (2002), "La riforma dei servizi pubblici locali", *Mercato, concorrenza e regole*, n. 1, Il Mulino, Bologna
- ORDOVER J.A. e SOLONER G. (1989), "Predation, Monopolization and Antitrust", in Schmalensee R. e Willig R.D., *Handbook of Industrial Organization*, vol. 1, Amsterdam, North Holland
- PERRA L. (2000), "Rifiuti solidi urbani: un'analisi economica dell'assetto produttivo", CRS-Proacqua, Serie *Working Paper*, n. 34
- PETRETTO A. (1998), *The liberalization and the privatization of the public utilities and the protection of user's rights: the perspective of economic theory*, in Freedland M. e Sciarra S. (a cura di), *Public Services and Citizenship in European Law*, Clarendon Press, Oxford
- PETRETTO A. (2001), *Concorrenza, regolamentazione e privatizzazione dei servizi di pubblica utilità*, in Petretto A., *Economia Pubblica e Unione Europea*, Il Mulino, Bologna
- PETRETTO A. (2002), *Processi di riorganizzazione industriale e liberalizzazioni dei servizi pubblici locali: problemi e prospettive*, Firenze, mimeo
- RANCI P. (1995) (a cura di), *Diritti di proprietà e privatizzazioni*, Il Mulino, Bologna
- RANGONE N. (2001), *I servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna
- RIORDAN M. H. e SAPPINGTON D.E.M. (1987), *Commitment and Procurement Contracting*, in *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 90
- ROBERTSON R. (1992), *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London: Sage
- SBANDATI e CIMA (1999), *L'economia dei rifiuti urbani*, F. Angeli, Milano

- STIGLITZ J. (1989), "The Economic Role of the State: Efficiency and Effectiveness", *The Economic Role of the State*, (ed) A. Heertje, London: Basil Blackwell and Bank Insinger de Beaufort NV
- STIGLITZ J. (1998), *More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus*, Wider Annual Lectures 2, UNU/Wider, Helsinki
- VASQUES L. (1999), *I servizi pubblici locali nella prospettiva dei principi di libera concorrenza*, Giappichelli Editore, Torino
- VICKERS J. (1995), "Concepts of Competition", *Oxford Economic Papers*, vol. 47
- WILLIAMSON J. (1995), *Globalization, Convergence and History*, *The Journal of Economic History* 56, n. 2
- ZANETTI G. e ALZONA G. (1998), *Capire le privatizzazioni*, Il Mulino, Bologna





## IRPET - Interventi, Note e Rassegne

1. Giuseppe Pozzana, *Evaluation and Perception of the Energy Performances of a Regional Economic System. The Case of Toscana Italy*
2. Alessandra Pescarolo, *I modelli del lavoro femminile. Continuità e mutamento nei percorsi e nei valori*
3. Andrea Manuelli, *Recenti tendenze dell'investimento diretto all'estero*
4. Stefano Casini Benvenuti, *Domanda e offerta del servizio taxi*
5. Mauro Grassi, *L'area metropolitana fiorentina. Tendenze al 2000*
6. Antonio Floridia, *Le metamorfosi di una "regione rossa" stabilità ed evoluzione nel voto del 21 aprile 1996 in Toscana*
7. Stefano Casini Benvenuti, *Un modello econometrico per le esportazioni toscane*
8. Renata Caselli, *Asimmetria informativa e attività di controllo sulla gestione dei servizi idrici*
9. Mauro Grassi, Roberto Pagni, *Sistemi produttivi localizzati e imprese leader*
10. Roberto Giacinti, Stefania Lorenzini, Lucia Tudini, *Effetti dell'IRAP sull'agricoltura toscana*
11. Antonio Floridia, *I beni culturali, tra valutazione economica e decisione politica: una rassegna critica*
12. Alessandro Ansani, Mauro Grassi, *I nuovi strumenti finanziari per lo sviluppo: una opportunità per la Toscana*
13. Lorenzo Bacci, Giampiero M. Gallo, Francesca Pierotti, *Un nuovo approccio alla stima del reddito disponibile. Il caso dei comuni della Toscana*
14. Stefania Lorenzini, Alessandro Petretto, *Il finanziamento pubblico della sanità in una prospettiva di federalismo fiscale*
15. Maria Carla Meini, Nicola Sciclone, *Sistema formativo: un'analisi empirica del sistema toscano*
16. Stefania Lorenzini, *L'impatto dell'IRAP sui contribuenti: un'analisi per le imprese edili della Toscana*

17. Tania Salvi, *Le politiche ambientali nel distretto conciarario di Santa Croce sull'Arno: forme di cooperazione e strumenti volontari*
18. Patrizia Lattarulo (a cura di), *Sponsorizzazioni e liberalità nell'arte e nella cultura in Toscana*
19. Alessandro Petretto, *Le entrate delle regioni e degli enti locali secondo il nuovo art. 119 della costituzione: un'analisi economica*
20. Andrea Noferini, *La riforma dei servizi pubblici locali nell'esperienza toscana*