

QUADERNI FORMEZ



**I**l Formez-Centro di Formazione Studi ha avuto, da sempre, una particolare attenzione per le iniziative editoriali. Fin dai primissimi anni di attività si è impegnato nella produzione e divulgazione di collane e riviste su cui intere generazioni di funzionari pubblici si sono formate. In seguito al decreto legislativo 285/99, che ha individuato nel Formez l'Agenzia istituzionale che sostiene e promuove i processi di trasformazione del sistema amministrativo italiano, l'attività editoriale del Centro è stata rilanciata e rinnovata nella veste grafica e nei contenuti. Sono state create tre nuove linee editoriali: Quaderni, Strumenti e Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione. In queste collane vengono pubblicati i risultati delle attività formative e di ricerca svolte dall'Istituto. Con "Quaderni" si diffondono rapporti e riflessioni teoriche su temi innovativi per la P.A. mentre, con due collane più specialistiche quali "Strumenti" e "Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione", si mettono a disposizione strumenti di lavoro o di progettazione per quanti si occupano di P.A. e di sviluppo locale. Tutte le pubblicazioni con un breve abstract vengono presentate sul web ([www.formez.it](http://www.formez.it)).

Carlo Flamment  
Presidente Formez





# 72

## **SOSTENIBILITÀ, COMPETITIVITÀ E SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

*Il volume è stato curato da*  
Tina Quarto

*Con la collaborazione di*  
Stefania Magaldi e Luigi Tretola

*Organizzazione editoriale*  
Vincenza D'Elia, Paola Pezzuto, Daniele Pietrini



*In questi ultimi anni, il Formez ha accentuato il suo impegno sul tema dei servizi pubblici locali, promuovendo una serie di azioni integrate di ricerca, formazione e assistenza tecnica (in particolare con i progetti: “Portale servizi pubblici”; “Spes, servizi pubblici e sostenibilità”; “Elios, azioni a supporto dello sviluppo, della competitività e sostenibilità dei servizi pubblici locali”)<sup>1</sup>, consapevole dell’importanza e della centralità dell’argomento nell’azione amministrativa delle pubbliche amministrazioni.*

*L’esperienza complessa, condotta dal Centro di Competenza “Strumenti e politiche per la sostenibilità ambientale” del Formez, ha portato nel tempo ad elaborare e approfondire un peculiare e articolato approccio metodologico al tema che, in linea anche con i più recenti indirizzi delle politiche comunitarie, considera in una dimensione integrata e pluridisciplinare i profili istituzionali e normativi, insieme a quelli economico-gestionali e a quelli relativi all’applicazione di criteri di sostenibilità ambientale nell’intero processo di organizzazione, gestione ed erogazione dei servizi pubblici locali.*

*Il focus si è pertanto concentrato sull’esigenza indifferibile di coniugare politiche efficienti ed efficaci di programmazione e gestione dei servizi pubblici con adeguati strumenti e pratiche in grado di assicurarne la sostenibilità ambientale.*

*La riforma in corso è caratterizzata da azioni di esternalizzazione e di progressiva liberalizzazione del settore. Alle spinte riformatrici in atto offre notevole impulso il principio sempre più condiviso che la presenza di una pluralità di operatori nel settore dei servizi migliora certamente l’efficienza, l’efficacia*

---

<sup>1</sup> I progetti citati sono nati per sostenere e accompagnare le amministrazioni pubbliche e gli attori coinvolti nel processo di riforma dei servizi pubblici locali. Hanno operato negli anni 2002-2007 con la finalità di promuovere una nuova cultura di gestione delle attività delle pubbliche amministrazioni per rafforzarne le capacità e le professionalità interne attraverso la creazione e l’utilizzo di strumenti di governance delle politiche pubbliche locali in un’ottica di sviluppo sostenibile. I progetti si sono rivolti ad amministratori, dirigenti e funzionari di regioni, comuni, province, comunità montane, unioni di comuni, enti pubblici strumentali, consorzi e società consortili pubblici e misti, enti e società di produzione ed erogazione di servizi pubblici locali, agendo sull’intero territorio nazionale. Il progetto Elios ha operato solo sul territorio meridionale.

*e l'economicità dei servizi erogati, e contribuisce in tal modo allo sviluppo della competitività dei territori di riferimento.*

*In più, l'innovazione comporta, per l'attore pubblico, una crescente attenzione ai profili qualitativi dell'erogazione dei servizi, sempre più oggetto di una forte domanda sociale. I cittadini/utenti richiedono prestazioni di qualità elevata, in grado di garantire anche l'uso ecocompatibile delle risorse impiegate. I servizi ambientali, e non solo, ne sono l'immediata conferma.*

*I saggi degli autori raccolti nel volume ruotano intorno a questa vasta problematica, offrendo alcuni significativi risultati, frutto del percorso di ricerca e di accompagnamento agli enti realizzato in questi anni dal Formez. La pubblicazione intende portare un contributo di conoscenza e riflessione al dibattito sulle tendenze in atto e fornire un ulteriore strumento di supporto alla capacity building delle amministrazioni pubbliche impegnate nella governance del sistema dei servizi pubblici locali.*

Antonio Saturnino  
Dirigente Centro di Competenza  
Strumenti e politiche per la sostenibilità  
ambientale



# INDICE



<b>INTRODUZIONE</b>	13
di Tina Quarto	
<b>PARTE PRIMA</b>	
<b>I servizi pubblici locali: lo scenario di riferimento</b>	17
Tendenze in atto e futuri sviluppi del sistema dei servizi pubblici nelle diverse aree del Paese	19
di Bruno Spadoni	
I servizi pubblici locali ed il ruolo delle regioni nel nuovo quadro normativo	49
di Ferruccio Sepe	
<b>PARTE SECONDA</b>	
<b>I servizi pubblici locali sostenibili</b>	75
Programmazione strategica e sistema dei servizi pubblici	77
di Francesco Saverio Migliaccio	
Sviluppo sostenibile e gestione dei servizi pubblici locali	97
di Elio Manti	
Strumenti per la sostenibilità dei servizi pubblici locali	113
di Silvano Falocco	
Trasporto pubblico locale, competitività e sviluppo sostenibile del territorio	143
di Carlo Sessa	
Il servizio idrico integrato: aspetti tecnici e gestionali	163
di Michele Di Natale	
<b>PARTE TERZA</b>	
<b>Processi innovativi nel sistema dei servizi pubblici locali</b>	177
La carta dei servizi per la tutela degli utenti	179
di Luigi Tretola	
Il project financing nelle public utilities	189
di Massimo Lo Cicero	
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	207



---

## INTRODUZIONE





---

## Introduzione

di Tina Quarto\*



Il processo di riforma del settore dei servizi pubblici locali (SPL), cominciato già negli anni Novanta e non ancora conclusosi, ha visto la progressiva trasformazione del ruolo degli enti locali da amministrazioni erogatrici ad amministrazioni acquirenti sul mercato di servizi per le proprie comunità e, in tal senso, portatrici dei diritti e dei bisogni di cittadini e imprese, ovvero di tutti gli utenti dei servizi pubblici.

Al contempo si è assistito allo sviluppo di nuovi soggetti gestori delle funzioni di erogazione dei servizi (aziende pubbliche e private, loro associazioni e consorzi) con tutte le implicazioni di natura istituzionale e gestionale che ne conseguono.

Infine è cresciuta e si è modificata con grande evidenza la *domanda dei cittadini/utenti* dei servizi, in termini non solo di bisogni ma anche e soprattutto di aspettative nei confronti del sistema dei SPL. Le attuali tendenze sociali vedono questi nuovi attori esprimere profonde esigenze di soddisfacimento quantitative e qualitative, essere sempre più coscienti dei propri diritti di cittadinanza e richiedere alti livelli di qualità, equità, trasparenza e sostenibilità anche ambientale dei servizi erogati.

In questo schema analitico, le cui implicazioni analizzeremo di seguito, è importante sottolineare come elemento innovativo lo stretto legame tra SPL e sostenibilità ambientale. Basti considerare che una parte rilevante dei SPL assorbe e consuma, oltre quelle economiche, ingenti risorse naturali (ad esempio acqua, energia, ciclo dei rifiuti), impattando fortemente sugli ecosistemi ambientali. Non è solo il caso dei *servizi ambientali*, in quanto l'intero ciclo di produzione, erogazione e gestione dei SPL genera significativi impatti sulle risorse ambientali, causando direttamente l'incremento di agenti inquinanti (ad esempio emissioni di CO<sub>2</sub>), come nel caso dei trasporti pubblici locali.

Le politiche dei SPL non possono dunque prescindere da logiche di sviluppo ecocompatibile e devono produrre ed erogare servizi pubblici locali sostenibili.

L'esigenza di regolare l'intero ciclo di produzione ed erogazione dei SPL emer-

---

\* Responsabile Formez dei progetti: "Spes, servizi pubblici e sostenibilità" ed "Elios, azioni a supporto dello sviluppo, della competitività e sostenibilità dei servizi pubblici locali".



ge con forza anche negli indirizzi e nelle politiche dell'Unione Europea, che ha affermato la necessità dello sviluppo di un sistema di SPL sostenibili sul piano ambientale (oltre che sociale ed economico) nei territori degli Stati membri<sup>1</sup>. La Commissione Europea considera i servizi di interesse generale, come vengono definiti in ambito comunitario, uno strumento essenziale per rafforzare i processi di coesione sociale e di cittadinanza e al tempo stesso un'opportunità di rilievo per una corretta *governance* dei sistemi locali orientata ai principi dello sviluppo sostenibile<sup>2</sup>.

È quindi facendo riferimento a questi molteplici processi, considerati anche nella dimensione comunitaria, e alle tre principali categorie di attori (P.A., soggetti erogatori, cittadini/utenti) individuate nello schema sinteticamente descritto, che nelle azioni Formez, citate in premessa, viene posta ed affrontata la complessa tematica dei SPL, soprattutto al fine di supportare efficacemente le P.A. nei loro compiti istituzionali.

Alla luce dei processi di riforma dei SPL in corso<sup>3</sup> e dei profondi cambiamenti in atto nel tessuto sociale ed economico, si impongono pertanto alle P.A. nuovi ruoli e competenze e nuove capacità di risposta alla domanda degli utenti. L'attore pubblico si trova sempre più ad essere responsabile di politiche che sono realizzate prevalentemente attraverso servizi prodotti da altri soggetti, in un quadro normativo ed economico in continua evoluzione anche sotto il profilo manageriale. Per rispondere adeguatamente a queste impegnative sfide il soggetto pubblico è chiamato a svolgere innanzitutto una fondamentale funzione di *regolazione* del sistema dei SPL, che risulta strategica per rendere effettive le capacità di indirizzo e di controllo, a garanzia delle prestazioni dei servizi erogati.

Ciò implica che le P.A. devono riconfigurarsi e riorientarsi verso un modello operativo capace di soddisfare contemporaneamente le esigenze di produttività e di managerialità (efficienza ed efficacia) e l'integrazione dei criteri di sostenibilità ambientale. Esse devono assicurare il coordinamento, la programmazione dei servizi ma anche la risposta ai reali bisogni della collettività, potenziando le funzioni di ascolto e di *accountability* e facilitando processi partecipativi sempre più larghi ed effettivi, concreto elemento di feedback del sistema.

Molte e davvero complesse, come si vede, sono le competenze che le P.A. devono sviluppare per esercitare pienamente il ruolo di regolazione nei processi di

---

<sup>1</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 12 maggio 2004, intitolata "Libro Bianco sui servizi d'interesse generale" [COM(2004) 374 def.].

<sup>2</sup> Cfr. Libro Verde della CE del 21 maggio 2003 sui servizi d'interesse generale [COM(2003) 270 final [COM(2003) 270 def. - Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004].

<sup>3</sup> Va considerato che il volume è stato chiuso per la stampa nel mese di settembre 2008, per cui ogni riferimento di carattere normativo risale a tale data.

esternalizzazione dei servizi nei confronti dei soggetti gestori, e di interpreti e garanti della domanda e delle aspettative degli utenti.

Nel quadro delineato, tutto ancora *in fieri* sia sotto il profilo normativo che socio-economico, si inserisce l'esperienza realizzata dal Formez con i progetti già citati, orientati ad accompagnare il processo di riforma in corso e a sostenere le amministrazioni in questa delicata fase di cambiamento insieme culturale ed operativo.

Le azioni messe in campo hanno compreso attività di monitoraggio ed analisi dei diversi contesti territoriali a scala nazionale ed internazionale, affiancamento ed assistenza tecnica alle amministrazioni, formazione specialistica, sperimentazione di modelli gestionali innovativi, studi e ricerche, attività di networking e comunicazione anche attraverso specifici siti di progetto.

Nella prima parte del volume viene analizzato lo scenario prospettato sia dalle linee della riforma in corso che dall'evoluzione economica ed industriale a livello nazionale nel settore delle *utilities*, con riferimento anche ad indagini specifiche.

Dall'analisi complessiva emerge il progressivo cambiamento del ruolo delle amministrazioni locali, cogliendo anche gli aspetti imprenditoriali ed industriali degli attori coinvolti sui territori, fino ad arrivare all'attuale panorama nazionale, che vede diversificati livelli di sviluppo raggiunti nel contesto centro-settentrionale ed in quello meridionale. Dal punto di vista istituzionale viene sottolineato il rafforzamento del ruolo di regolazione affidato allo strumento del *contratto di servizio*, che accentua le potenzialità di reale capacità di controllo dell'attore pubblico sull'ente affidatario. Altro dato emergente nelle trasformazioni istituzionali in atto riguarda l'accresciuto ruolo delle regioni in materia, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, in termini di indirizzo e controllo e di pianificazione, in particolare in relazione ai servizi di area vasta. A tal proposito vengono esaminati alcuni significativi casi di leggi regionali in materia di SPL (Lombardia, Abruzzo, Valle d'Aosta).

L'analisi economica del comparto delle *utilities* sottolinea la rilevanza economica delle aziende di servizi, caratterizzata da notevoli divari e differenti prospettive di sviluppo nelle aree del Paese, con una situazione perdurante di squilibrio nelle regioni meridionali.

La seconda parte del volume è dedicata all'esame del *rapporto ambiente/SPL* e, nello specifico, all'analisi dell'applicazione dei criteri di sostenibilità ai servizi locali, vero e proprio banco di prova del raggiungimento di obiettivi di sviluppo ecocompatibile delle politiche pubbliche. Risulta evidente come sia ormai assolutamente necessario promuovere un sensibile cambiamento culturale nelle P.A. chiamate ad assumere comportamenti più responsabili e coerenti con la *cultura del risultato*, a cominciare dall'applicazione dei principi della programmazione strategica al sistema dei servizi.





È perciò determinante, sia per rispondere alla crescente domanda sociale di efficienza e qualità, anche ambientale, delle prestazioni dei servizi pubblici, sia per adempiere agli obblighi comunitari, garantire processi di gestione sostenibili dei servizi pubblici. Gli enti conseguentemente devono provvedere ad adottare al loro interno *sistemi di gestione ambientale*, e coerentemente perseguirli nei processi di esternalizzazione ed affidamento mediante la fissazione di puntuali standard e norme nel contratto di servizio, strumento che assume rilevanza fondamentale per garantire il controllo e l'indirizzo dell'ente affidatario sulle aziende di servizi anche sotto il profilo della compatibilità ambientale dei servizi erogati.

Viene poi approfondito, come esperienza di sostenibilità nei servizi pubblici locali, un caso italiano di *multiutility*, e si esaminano le implicazioni e le prospettive in due settori certamente significativi a tal riguardo, il trasporto pubblico locale e il settore idrico.

A chiusura del volume si considerano due processi forieri di innovazione, quello dello sviluppo della *carta dei servizi* e il *project financing nelle public utilities*, strumento quest'ultimo capace di facilitare forme di partnership pubblico-privato utili per affrontare positivamente i problemi finanziari spesso consistenti nella gestione dei servizi locali.

Viceversa la carta dei servizi riveste un ruolo determinante, opportunamente rilanciato anche dal legislatore<sup>4</sup>, come strumento di reale tutela dei cittadini/utenti, per superare una visione unilaterale del sistema dei servizi. La carta dei servizi, insieme al contratto, consente all'attore pubblico la regolazione del sistema, si potrebbe dire, effettivamente *dalla parte dei cittadini*, realizzando un loro maggiore coinvolgimento a monte e a valle dell'erogazione del servizio. Certamente le potenzialità della carta dei servizi sono notevoli se la si considera non solo come strumento di monitoraggio della qualità anche ambientale dei servizi da parte degli utenti, ma come momento utile per favorire nel nostro Paese la crescita del processo di *cittadinanza consapevole*, in linea con gli auspici comunitari<sup>5</sup>.

Su questa e su altre impegnative prospettive il Formez intende continuare a sostenere gli attori pubblici impegnati nella *governance* delle politiche dei servizi pubblici sostenibili.

<sup>4</sup> Cfr. L. 24.12.2007 n. 244 (in G.U. 28.12.2007).

<sup>5</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa ad una Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano [COM/2005/0718 def.].



## **PARTE PRIMA**

### **I SERVIZI PUBBLICI LOCALI: LO SCENARIO DI RIFERIMENTO**



## Tendenze in atto e futuri sviluppi del sistema dei servizi pubblici nelle diverse aree del Paese

di Bruno Spadoni\*



### 1. L'evoluzione e gli assetti istituzionali e organizzativi

Il sistema dei servizi pubblici locali, dopo aver vissuto un lungo periodo di sostanziale stabilità durato per quasi un secolo, dalla prima legge sulla municipalizzazione del 1903 (legge Giolitti) fino al passato decennio, ha registrato successivamente una rilevante dinamica e notevoli accelerazioni, in un'ottica di progressiva riforma.

In effetti, anche nella fase di stabilità non è difficile individuare una graduale evoluzione che ha costituito il presupposto e il terreno di coltura della successiva stagione di cambiamento. Un aspetto che può essere assunto come *leit motiv* di tale percorso consiste nella costante tendenza alla crescita di autonomia della gestione e alla sua emancipazione dal tradizionale rapporto di organicità con l'ente locale.

L'assetto istituzionale scaturito a seguito della legge Giolitti era di fatto caratterizzato da una disciplina in cui regolazione, proprietà e gestione presentavano legami molto pregnanti, assai prossimi ad una vera e propria sovrapposizione presso l'ente locale. Le caratteristiche produttive e industriali delle aziende municipalizzate risentivano di questa loro natura strettamente pubblicistica. Esse, infatti, assumevano normalmente la forma di unità produttive monoservizio, operanti generalmente in ambiti territoriali corrispondenti a quelli amministrativi dei comuni, configurandosi come soggetti di erogazione dei servizi separati solo funzionalmente e sul piano organizzativo dall'ente locale.

Il progressivo allentamento dei legami di organicità tra azienda ed ente locale e l'affermazione di condotte maggiormente ispirate a logiche imprenditoriali hanno preso corpo intorno alla seconda metà del secolo scorso anche in seguito ad alcune disposizioni normative che hanno favorito questo processo (si pensi, tra le numerose innovazioni di quel periodo, all'adozione della contabilità eco-

---

\* Responsabile Area Economica Confservizi.



nomica in sostituzione di quella finanziaria a cui fino ad allora le aziende municipalizzate erano state assoggettate)<sup>1</sup>. Il primo intervento legislativo di riforma organica del settore è avvenuto con la legge 142/90 recante il nuovo ordinamento delle autonomie locali (successivamente trasfusa nel D.Lgs. 267/00 Testo Unico Enti Locali - T.U.E.L.) la quale ha costituito fino al 2001 la cornice normativa del comparto nel suo insieme. Con essa, per un verso, è stato esteso il ventaglio delle possibilità a disposizione degli enti locali per la gestione dei servizi pubblici: accanto alle precedenti forme, e cioè la gestione diretta, l'azienda municipalizzata e la concessione a terzi, sono state previste l'istituzione (idonea per i servizi di natura sociale e culturale) e la società a prevalente capitale pubblico locale<sup>2</sup>.

Per altro verso anche l'azienda municipalizzata è stata significativamente riformata: in particolare essa, nella nuova veste di azienda speciale, ha assunto la natura di ente pubblico economico dotato di personalità giuridica e titolare del proprio patrimonio e dei propri mezzi. Il completamento di questa fase della riforma è venuto alcuni anni dopo con la legge 95 del 1995 che ha permesso di avviare il superamento dei tradizionali sistemi di controllo (preventivi sulle delibere aziendali), sostituiti con modalità di verifica fondate su logiche negoziali e sul nuovo strumento del contratto di servizio<sup>3</sup>.

Intorno alla fine del passato decennio il processo di cambiamento, pur registrando rilevanti accelerazioni, presentava ancora importanti lacune. Basti rammentare che, nonostante la generale opinione a favore dell'esternalizzazione mediante una delle possibili forme previste dalla legge, in molti casi i servizi, anche di natura squisitamente industriale (soprattutto nei settori idrico e dell'igiene ambientale), venivano ancora gestiti direttamente dagli enti locali. Inoltre, anche nel caso di ricorso a soggetti imprenditoriali, permanevano comunque un assetto monopolistico e un sistema regolatorio del tutto insufficiente: negli affidamenti diretti un monopolio pubblico accompagnato da elementi di sovrapposizione e di insufficiente trasparenza; nella concessione ad imprese private

<sup>1</sup> Il passaggio dalla contabilità finanziaria a quella economica si è avuto in occasione dell'introduzione, nel 1980, del bilancio tipo (adeguato, nel 1995, alla IV Direttiva CEE).

<sup>2</sup> La disciplina relativa all'affidamento diretto a SpA a partecipazione minoritaria degli enti locali è stata emanata successivamente con la legge 498 del 1992 e con il regolamento contenuto nel D.P.R. 533 del 1996.

<sup>3</sup> In effetti già con la legge 142/90 il sistema dei controlli era stato profondamente modificato rispetto al passato. Pur essendo confermato il potere comunale di vigilanza e verifica dei risultati, infatti, era stato attenuato quello di controllo, esercitabile esclusivamente sugli "atti fondamentali". Con la citata legge 95 la definizione degli atti fondamentali fu formulata in modo tale da consentire una maggiore discrezionalità gestionale dell'azienda, entro linee guida definite e verificate dall'ente locale. In altri termini il rapporto tra i due soggetti ha teso a spostarsi dal precedente piano di sovraordinazione del controllore sul controllato a un piano più paritetico fondato sul contratto di servizio.

un monopolio di fatto dovuto alle modalità di affidamento delle concessioni, alla loro durata, all'assenza di meccanismi di controllo sull'operato dei concessionari<sup>4</sup>.

Il problema, quindi, era completare il processo di riforma in base ad un duplice ordine di obiettivi: da un lato il definitivo superamento della frammentazione e la definitiva affermazione della forma di impresa, dall'altro l'apertura dei mercati in un contesto rigoroso di regolazione.

Una prima risposta si è avuta con le norme succedutesi in quegli anni che hanno riformato alcuni dei principali settori: in particolare l'idrico, i rifiuti, i trasporti pubblici locali, l'energia elettrica e il gas. Con le prime due norme, cioè, rispettivamente, la legge 36 del 1994 di riordino del settore idrico (nota come legge Galli) e il D.Lgs. 22 del 1997 relativo ai servizi di smaltimento dei rifiuti (conosciuto come decreto Ronchi), si è teso soprattutto ad affrontare il problema dell'aggregazione orizzontale e verticale delle gestioni con l'obiettivo di favorire cicli settoriali integrati e di definire più adeguati ambiti dimensionali di erogazione dei servizi (denominati in entrambe le norme Ambiti territoriali ottimali), nel quadro di un sistema di affidamenti ricalcato su quello previsto dalla legge 142/90. Con le altre norme più recenti, vale a dire i D.Lgs. 422/1997 e 400/1999 riguardanti i trasporti locali, il D.Lgs. 79 del 1999 per l'energia elettrica e il D.Lgs. 164 del 2000 relativo al settore della distribuzione del gas naturale, ci si è, invece, orientati alla modifica degli assetti dei mercati promuovendo la loro apertura. Per effetto di queste disposizioni settoriali la situazione si presentava dunque sostanzialmente polarizzata: nel servizio idrico e dell'igiene ambientale restava in vigore il sistema precedente gli orientamenti liberalizzatori; in quelli del trasporto pubblico locale, del gas e dell'energia elettrica, al contrario, le rispettive riforme, che recepiscono direttive comunitarie, erano orientate alla promozione della concorrenza.

Si poneva, dunque, l'esigenza di definire un assetto organico in grado di uniformare le diverse discipline ad un medesimo orientamento generale. In una prima fase si tentò di assumere come punto di riferimento gli indirizzi contenuti nelle più recenti riforme settoriali: con il d.d.l. 7042 (il cosiddetto disegno di legge Vigneri) presentato alla fine dello scorso decennio (approvato da un ramo del Parlamento e poi decaduto con la fine della legislatura), infatti, si prevedeva



<sup>4</sup> Come risulta da una ricerca condotta nel 1998, la scelta del concessionario solo in una minoranza dei casi (16%) risultava operata mediante procedure aperte (asta e appalto concorso) o mediante licitazione privata (16%), molto più spesso (42%) si faceva ricorso a rinnovi oppure (per un altro 26%) a trattativa privata; la durata delle concessioni era spesso molto lunga (nel 53% dei casi è superiore a 10 anni) e molto frequentemente (70%) il concessionario subentrante e quello uscente erano la stessa impresa, mentre l'attività di controllo da parte degli enti locali risultava largamente insufficiente (solo il 43% dei comuni disponeva di uffici con funzione di controllo sulle concessioni).



il completo superamento degli affidamenti diretti e il ricorso obbligatorio e generalizzato alla gara per la scelta del gestore del servizio. Nella XIV legislatura ci si è mossi in una logica meno rigorosa e più pragmaticamente rispondente all'esigenza di conciliare le misure di liberalizzazione, sollecitate anche dalla procedura d'infrazione comunitaria relativa all'affidamento diretto a società miste (nota dell'8/1/2000), con altre istanze: in particolare quella delle regioni, in seguito al mutato quadro delle competenze scaturito dalla modifica dell'articolo 117 della Costituzione; quella degli enti locali rivendicanti autonomia di scelta tra forme diverse di affidamento e di gestione dei servizi; quella delle imprese pubbliche, trasformate in SpA e quotate in Borsa. Dapprima si è operato tramite l'art. 35 della legge finanziaria per il 2002 (L. 448/01), successivamente con l'art. 14 del D.L. 269/03 (convertito nella L. 326/03 e integrato dall'articolo 4 della L. 350/03). Nella prima delle norme citate si disciplinavano tanto i servizi a rilevanza industriale (articolo 113 D.Lgs. 267/00), quanto i servizi privi di tale rilevanza (articolo 113 bis). Per quanto riguarda i servizi di tipo industriale veniva affermato il principio della proprietà pubblica degli asset (salvo il conferimento a società a maggioranza pubblica incedibile) e venivano distinte le attività di gestione degli asset da quelle di erogazione dei servizi. Per l'erogazione del servizio, anche in risposta alle osservazioni della Commissione Europea, si prevedeva (salvo una parziale e temporanea eccezione per il servizio idrico integrato) il conferimento della titolarità del servizio a società di capitali individuate mediante gare ad evidenza pubblica.

Nonostante l'impianto normativo contenuto nel citato art. 35 fosse improntato ai principi di concorrenza, anche queste disposizioni sono state giudicate dalla Commissione Europea in contrasto con il Trattato comunitario e sottoposte a procedura di infrazione. In risposta a queste contestazioni e anche in relazione all'esigenza di rispettare il nuovo quadro delle competenze dello Stato e delle regioni a seguito della modifica dell'articolo 117 della Costituzione, è stato approvato l'articolo 14 del D.L. 269/03 (convertito nella legge 326/03). Tra le principali novità introdotte dalla riforma rientra la distinzione tra servizi "di rilevanza economica" e servizi "privi di rilevanza economica".

Per i servizi rientranti nell'applicazione della legge<sup>5</sup>, le disposizioni in essa contenute sono "integrative delle discipline di settore" e "inderogabili". Per essi, ferma restando la proprietà pubblica delle reti e la loro incedibilità (salvo la possibilità di trasferirle a società a capitale interamente pubblico), si prevedono tre modalità alternative di affidamento:

---

<sup>5</sup> Con riferimento al campo di applicazione della riforma, occorre tenere presente che i servizi elettrici e del gas e i trasporti pubblici locali, pur avendo natura economica, sono stati esplicitamente esclusi da questa disciplina e regolati, in generale, dalle norme del Trattato UE sui servizi di interesse economico generale e, nello specifico, dalle normative di settore.

- affidamento a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;
- affidamento a società a capitale misto pubblico-privato con selezione del partner privato mediante gare con procedure ad evidenza pubblica;
- affidamento diretto a società "in house"<sup>6</sup>.



Il processo di riforma del sistema dei servizi pubblici è stato di recente interessato da un'ulteriore azione del legislatore. Ci si riferisce al disegno di legge 772/06 di "Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali" (noto come disegno di legge Lanzillotta), non approvato (dopo un dibattito di oltre un anno) a seguito dell'anticipato scioglimento del Parlamento, e all'art. 23 bis L. 133/08 di recente approvato in avvio di XVI legislatura.

L'art. 23 bis L. 133/08, riprendendo buona parte delle prescrizioni del disegno di legge Lanzillotta, ha operato una scelta di campo in favore di una liberalizzazione del sistema dei servizi, in linea con gli indirizzi dettati dal processo di riforma inaugurato con le leggi di settore varate intorno alla fine del passato decennio.

Tuttavia, sul piano operativo, molte delle disposizioni contenute nell'art. 23 bis sono prescrizioni di principio, essendo demandato ad uno o più regolamenti governativi – da emanare entro 180 giorni dall'entrata in vigore della riforma – l'emanazione di disposizioni più specifiche.

I principali elementi di novità contenuti nella nuova riforma sono quelli relativi alle modalità di affidamento.

Infatti, in relazione agli affidamenti, la nuova riforma individua una modalità ordinaria, quella all'esito di "procedure competitive ad evidenza pubblica", nell'ambito della quale dovrebbero essere ricondotte la gara ad evidenza pubblica per la scelta del gestore e la società mista pubblico-privata, con gara per la scelta del socio privato, sempre che quest'ultimo sia un socio tecnico selezionato sulla base della propria offerta per la gestione del servizio.

In subordine rispetto alla modalità ordinaria, quando cioè non sia possibile "un efficace e utile ricorso al mercato", il legislatore ha poi prescritto che "l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria", ovvero – fondamentalmente – in favore di società in house (secondo il modello declinato a livello comunitario).

Il ricorso a tale ultima modalità presuppone una specifica motivazione da sot-

---

<sup>6</sup> La società in house è una società con capitale interamente pubblico, sulla quale l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitano un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; tale società deve realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

toporre (unitamente ai risultati di una preventiva indagine di mercato e ad un'apposita relazione) al parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Si tratta, dunque, a ben vedere di un quadro ancora non completamente delineato. In tal senso, per un giudizio sull'operatività ed efficacia concreta delle disposizioni introdotte dalla riforma bisognerà attendere l'emanazione dei previsti regolamenti che, venendo anche ad abrogare pezzi di previgenti disposizioni, potranno contribuire a chiarire il quadro.



## 2. Lo sviluppo economico, imprenditoriale e industriale

Il cambiamento istituzionale e organizzativo finora descritto e, come si è visto, ancora non completato è stato accompagnato da un rilevante processo di innovazione imprenditoriale ed industriale che con esso si è intrecciato e ha interagito ricevendone effetti sia di stimolo che di ostacolo. Gli stimoli sono riconducibili per un verso al consolidamento del principio di autonomia gestionale, dall'altro alla sostanziale affermazione dell'orientamento alla liberalizzazione che, nonostante le frequenti oscillazioni, ha comunque ispirato gli indirizzi di riforma degli ultimi anni inducendo le imprese a migliorare la propria competitività. L'ostacolo principale è invece da individuare nelle incertezze normative e regolatorie che hanno inibito l'impostazione di programmi di lungo respiro e indebolito le prospettive economico-finanziarie delle imprese. Le strategie imprenditoriali ed industriali che hanno caratterizzato il settore in questi anni, pur risentendo della situazione di relativa precarietà normativa, hanno registrato un notevole dinamismo che si è concretizzato in politiche di riposizionamento sui mercati anche mediante aggregazioni e fusioni aziendali volte al conseguimento di economie di scala e di scopo. Questi fenomeni sono stati agevolati dal mutamento istituzionale e organizzativo, in particolare dalla "privatizzazione formale" che, come si è già sottolineato, ha registrato negli ultimi anni una crescita imponente. All'evoluzione delle forme organizzative non è corrisposto, con la stessa intensità e rapidità, un cambiamento degli assetti proprietari. In effetti la grande maggioranza delle società è ancora a totale proprietà pubblica e la maggioranza di quelle che hanno ceduto capitale lo ha fatto per quote spesso modeste. Questi processi di diffusa privatizzazione formale e di avvio della privatizzazione sostanziale si sono accompagnati a fenomeni più propriamente imprenditoriali e industriali concretizzatisi nella costituzione di accordi e di alleanze, in concentrazioni e fusioni di aziende, nella ricerca di nuovi partner. Ciò ha determinato sia lo sviluppo di imprese *multiutility*, sia l'allargamento della scala territoriale di offerta. In alcune circostanze tale strategia si è concretizzata nel-

l'ingresso in aree di business collegate a quelle istituzionali da rapporti di sinergia tecnologica e commerciale; in altri casi, in accordi e investimenti, anche finanziari, in settori diversi e ritenuti ad elevata potenzialità di redditività e crescita, in special modo telecomunicazioni (TLC) e Information and Communication Technology (ICT).

Il riflesso di tali politiche è stato la notevole dinamica di sviluppo registratasi in tutta la seconda metà del passato decennio e all'inizio dell'attuale con una rilevante e costante crescita e con un forte miglioramento dei risultati di esercizio. Questa tendenza, come vedremo, è proseguita anche nell'ultimo quinquennio, sia pure con un'interruzione nel 2002 dovuta sia alla negativa situazione congiunturale, sia alla crescente incertezza istituzionale, sia, infine, ai mutamenti intervenuti nei mercati, in particolare quelli delle TLC e dell'ICT, che hanno vissuto una fase di estrema "volatilità". Dopo tale parentesi negli anni successivi si è avuta una nuova inversione di tendenza, con la ripresa dello sviluppo e col miglioramento degli standard di economicità. L'affermazione, almeno temporanea, di una più chiara disciplina istituzionale e la tendenza delle imprese a ricondurre le proprie scelte gestionali verso il core business hanno favorito le condizioni per un generale miglioramento e per una sensibile crescita. Si deve sottolineare al riguardo che le imprese di servizio pubblico locale, caratterizzate da un assetto proprietario stabile e dall'appartenenza a settori con rendimenti sufficientemente costanti e sicuri, sono più delle altre al riparo da ondate speculative e più propense a impostare programmi di sviluppo proiettati nel medio periodo. Ciò comporta una maggiore attenzione ai riflessi produttivi e gestionali delle proprie scelte evitando il sensibile accorciamento degli orizzonti temporali e la prevalente attenzione ai tassi di rendimento di breve periodo che caratterizza gli investimenti finanziari.

Il miglioramento dei risultati manifestatosi negli ultimi anni, dunque, è in buona parte riconducibile alle politiche di riposizionamento sul mercato volte non solo a ottimizzare i costi e a recuperare efficienza, ma anche a consolidare il core business e ad un progressivo ridimensionamento dei servizi collaterali (in particolare tecnologici) attraverso la dismissione di partecipazioni non strategiche. Un tale indirizzo ha reso possibile liberare risorse da destinare a progetti infrastrutturali e all'estensione della scala di produzione mediante integrazioni verticali e orizzontali.

I fenomeni qui brevemente richiamati saranno oggetto di una più specifica trattazione con l'obiettivo di delineare un sia pur sintetico quadro delle diverse componenti che hanno caratterizzato l'evoluzione del settore e che rappresentano i dati di partenza del futuro sviluppo.

Un primo tema di riflessione concerne il peso e il ruolo esercitato dai servizi pubblici locali nel contesto economico generale. Non si dispone dei dati riferiti all'intero universo delle forme di gestione in cui tali servizi vengono esercitati.





Le informazioni riportate nelle tabelle che seguono fanno pertanto riferimento a quanto attualmente disponibile in forma attendibile, vale a dire i dati di bilancio delle imprese associate a Confservizi che, peraltro, soprattutto in alcuni settori (dal trasporto pubblico locale, all'idrico, ai rifiuti) presentano un'importanza prevalente in termini di valore degli impianti e del fatturato nonché di occupazione (fa eccezione il settore della distribuzione del gas naturale dove, come è noto, la quota maggioritaria è esercitata da imprese concessionarie). A tale peso economico non sempre corrisponde un'analoga prevalenza in termini di numero delle gestioni per effetto dell'ancora diffusa situazione di frammentazione gestionale presente generalmente nel Mezzogiorno e soprattutto nel campo idrico e dei rifiuti: in questi casi, infatti, il quadro è costituito da numerose gestioni di modeste dimensioni e da un numero minore di imprese che rappresentano larga parte del valore economico dei rispettivi settori. I dati riferiti alle cosiddette gestioni dirette dei comuni e alle imprese private concessionarie sono scarsamente attendibili o insufficientemente disponibili. Quelli delle gestioni dirette sono compresi nei bilanci degli enti locali redatti in forma finanziaria e, dunque, poco idonei per valutazioni economiche; quelli dei concessionari sono raramente oggetto di specifiche rilevazioni. Date queste necessarie premesse e con tutte le cautele del caso si possono brevemente considerare alcune grandezze che forniscono almeno un'indicativa unità di misura della dimensione relativa del settore. Da questo punto di vista un elemento di rilievo consiste nel valore delle immobilizzazioni delle imprese del settore, che risulta complessivamente di 43,5 milioni di euro, l'8,6% rispetto al totale delle principali imprese italiane censite da Mediobanca. Tenendo conto che il valore delle imprese, secondo i più seguiti criteri di stima, è molto superiore alle grandezze "di libro" e considerando che nella maggioranza dei casi esse sono interamente o prevalentemente di proprietà degli enti locali, è agevole comprendere quali potenzialità patrimoniali risiedono presso tali soggetti. Inoltre se si prendono in considerazione alcuni dei principali dati che emergono dal consolidamento dei bilanci di queste imprese, quali il fatturato, il valore aggiunto, gli investimenti e l'occupazione, si nota che il loro peso rispetto al contesto economico generale e a quello industriale è non trascurabile ed è andato generalmente crescendo nel tempo. Si consideri, al riguardo, che il fatturato ammonta complessivamente a 36 miliardi di euro e rappresenta l'1,25% del totale della produzione nazionale e il 3,6% di quella dell'industria. Per quanto riguarda il valore aggiunto, pari nelle imprese di servizio pubblico locale a quasi 13 miliardi di euro, dall'analogo confronto emergono percentuali rispettivamente dello 0,93% rispetto all'economia nazionale e del 4,3% rispetto all'industria. Circa gli investimenti, poi, il peso del comparto risulta ancora più rilevante: il loro ammontare, infatti, è stato nel 2006 di oltre 6 miliardi di euro pari a quasi il 2% di quello com-

plexivo dell'economia nazionale. Infine dal punto di vista dell'occupazione i dipendenti delle imprese operanti nei servizi pubblici locali ammontano a oltre 161 mila unità, lo 0,94% in confronto alle unità di lavoro dipendenti riferite all'economia nazionale e quasi il 4% rispetto all'industria. L'osservazione dei dati aggregati consente anche una valutazione della situazione delle imprese associate a Confservizi nelle principali circoscrizioni territoriali. Da un pur sommario esame di tali dati emerge con evidenza uno stato di notevole arretratezza nel Mezzogiorno che si manifesta sia sul terreno organizzativo (elevata frammentazione e prevalente ricorso alla gestione diretta dei comuni soprattutto nei servizi idrici e dei rifiuti), sia su quello della collocazione settoriale delle imprese (un numero molto limitato di aziende localizzate nel Mezzogiorno opera in servizi con più elevata redditività), sia, ancora, su quello della dotazione infrastrutturale (solo l'8% delle immobilizzazioni materiali sono localizzate al Sud a fronte del 67% al Nord e del 25% al Centro), sia, infine, su quello economico-patrimoniale (il 5,5% del patrimonio netto totale appartiene alle imprese del Sud, il 68,5% a quelle del Nord e il 26% a quelle del Centro, mentre per quanto riguarda il risultato economico al Nord si registra un utile di un miliardo di euro e al Centro di oltre 31 milioni; al Sud, al contrario, si ha una perdita di quasi 50 milioni di euro).



## Stato patrimoniale 2005 (Dati cumulativi in milioni di euro)

	Italia	Nord	Centro	Sud
<b>ATTIVO</b>				
A) CREDITI VERSO SOCI	122,7	41,3	78,2	3,2
B) IMMOBILIZZAZIONI				
Immobilizzazioni immateriali	4.030,0	2.656,7	1.015,5	357,7
Immobilizzazioni materiali	29.168,6	19.559,8	7.237,5	2.371,3
Immobilizzazioni finanziarie	10.302,5	7.083,6	3.072,3	146,6
di cui da partecipazioni	8.660,4	6.235,1	2.386,7	38,6
di cui da crediti	1.119,9	546,9	471,3	101,7
Totale Immobilizzazioni	43.501,1	29.300,1	11.325,3	2.875,6
C) ATTIVO CIRCOLANTE				
Rimanenze	1.054,1	655,5	246,8	151,8
Crediti	24.453,6	14.957,6	6.162,9	3.333,2
Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni	799,6	673,7	36,6	89,2
Disponibilità liquide	2.529,6	1.420,5	533,9	575,1
Totale attivo circolante	28.836,9	17.742,2	6.976,9	4.117,8
D) RATEI E RISCONTI	417,5	283,1	73,8	60,6
TOTALE ATTIVO	72.878,2	47.384,2	18.474,2	7.019,8
<b>PASSIVO</b>				
A) PATRIMONIO NETTO				
Capitale	19.192,9	12.796,7	5.284,0	1.112,2
Riserve	9.114,4	5.649,9	2.649,0	741,5
Utili/Perdite a nuovo	-428,1	107,3	-449,4	-85,9
Utile/Perdita esercizio	994,5	1.004,3	32,6	-42,4
Totale patrimonio netto	28.873,8	19.749,0	7.499,6	1.625,1
B) FONDI PER RISCHI ED ONERI	2.725,5	1.810,8	461,1	453,5
C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO	3.327,7	1.627,0	939,9	760,8
D) DEBITI	34.071,1	22.051,2	8.683,3	3.336,6
E) RATEI E RISCONTI	3.880,1	2.185,3	900,5	794,3
TOTALE PASSIVO	72.878,1	47.384,2	18.474,2	7.019,8

Fonte: Confservizi



**Conto economico 2005 (Dati cumulativi in milioni di euro)**

	Italia	Nord	Centro	Sud
A) VALORE DELLA PRODUZIONE				
Ricavi delle vendite e prestazioni	30.652,1	20.548,0	7.605,7	2.498,4
Variazioni e incrementi	607,6	417,7	159,1	30,8
Altri ricavi	3.880,9	2.462,2	892,1	526,6
di cui contributi in c/esercizio	1.309,4	798,8	302,0	208,6
<b>Totale valore della produzione</b>	<b>35.140,6</b>	<b>23.427,7</b>	<b>8.656,6</b>	<b>3.056,3</b>
B) COSTI DELLA PRODUZIONE				
Per materie prime, servizi e beni di terzi	22.819,1	15.995,6	5.472,7	1.350,8
Per il personale	7.464,4	3.868,9	2.138,7	1.456,7
di cui salari e stipendi	5.261,9	2.724,0	1.506,4	1.031,5
di cui oneri sociali	1.640,2	857,1	476,1	307,1
Ammortamenti e svalutazioni	2.602,2	1.660,3	736,0	205,9
Variazioni rimanenze	-15,3	-6,9	-6,3	-2,0
Accantonamenti e oneri diversi	1.145,8	744,6	268,4	132,8
<b>Totale costi della produzione</b>	<b>34.016,1</b>	<b>22.319,9</b>	<b>8.592,7</b>	<b>3.103,5</b>
A) - B) Risultato operativo	1.124,4	1.144,8	41,8	-62,2
Valore aggiunto	12.336,8	7.336,3	3.224,1	1.776,4
C) PROVENTI E ONERI FINANZIARI				
Proventi da partecipazioni	471,1	353,6	115,1	2,5
Altri proventi	354,1	222,6	80,2	51,3
Interessi e altri oneri finanziari	627,0	390,0	185,9	51,1
<b>Totale proventi e oneri finanziari</b>	<b>198,1</b>	<b>190,3</b>	<b>7,6</b>	<b>0,2</b>
D) RETTIFICHE VALORE ATTIVITÀ FINANZIARIE	-0,4	0,2	-0,6	-0,0
E) PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	492,0	137,7	213,9	140,5
<b>RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE</b>	<b>1.814,2</b>	<b>1.547,6</b>	<b>196,3</b>	<b>70,4</b>
22) Imposte sul reddito	819,7	542,0	163,1	114,6
<b>23) UTILE/PERDITA ESERCIZIO</b>	<b>994,5</b>	<b>1.008,3</b>	<b>31,9</b>	<b>-45,7</b>

Fonte: Compendio statistico 2007 Confservizi

Questo evidente squilibrio territoriale è ad un tempo causa ed effetto di un analogo divario di sviluppo economico. Il riconoscimento di una stretta connessione tra livello di infrastrutturazione e sviluppo, peraltro, è generalizzato e supportato da indagini condotte su scala sia nazionale che europea. Ai nostri fini si osservi il confronto tra dotazione generale di infrastrutture, livello di attività economica e grado di industrializzazione. Dalle tabelle di seguito riportate si evi-





denzia, infatti, come nel Centro Nord il grado di infrastrutturazione economica e sociale sia nettamente al di sopra della media nazionale (posta pari a 100): 116 nel Nord Ovest, 107 nel Nord Est e 118 nel Centro; al contrario nel Sud questo indice è fortemente al di sotto (75). Il divario, peraltro, è concentrato soprattutto nelle infrastrutture economiche (trasporti, comunicazioni, settore idrico ed energia), in cui gli indici sono rispettivamente di 121 nel Nord Ovest, 112 nel Nord Est e nel Centro e 74 nel Sud.

Queste divaricazioni di dotazioni di servizi corrispondono a squilibri di analogo segno con riferimento al grado di industrializzazione e alla consistenza economica delle aree: si consideri al riguardo che il tasso di industrializzazione (ponendo la media nazionale pari a 100) è di 133 nel Nord Ovest, di 135 nel Nord Est, di 92 nel Centro e di 62 nel Sud; quanto al valore aggiunto per abitante, la media nazionale è di 21,5 migliaia di euro, il Nord Ovest si colloca a 26,3, il Nord Est a 25,4, il Centro a 24 e il Sud a 14,7.

### Indice di industrializzazione e infrastrutturazione

	Tasso di industrializzazione*	Indice generale infrastrutture (economiche e sociali) (Italia=100)**	Indice generale infrastrutture economiche (Italia=100)
Nord Ovest	133	116,22	120,89
Nord Est	135	106,98	111,78
Centro	92	118,43	111,65
Sud	62	75,91	73,94
Italia	100	100,00	100,00

\* Rapporto tra addetti industria manifatturiera e popolazione residente 2005

\*\* Istituto Tagliacarne, 2004

Fonte: Elaborazioni Nomisma su dati aziende 2006

### Valore aggiunto per abitante, 2004

Aree	Euro
Nord Ovest	26.324,23
Nord Est	25.409,84
Centro	23.973,50
Sud	14.723,58
Italia	21.582,63

Fonte: Elaborazioni Nomisma su dati Istituto Tagliacarne, 2004

È proprio questo dualismo della struttura economica del Paese che, nel confronto con i principali partner europei, finisce per collocarci in media nazionale sotto Germania, Regno Unito e Francia e sopra la sola Spagna. Posta pari a 100 la media dei cinque Paesi considerati, l'Italia registra una dotazione media pari a 94,1, contro 121,2 per la Germania, 116,5 per il Regno Unito, 105,7 per la Francia e 67,1 per la Spagna; in tutti e tre i settori considerati il nostro Paese si trova al di sotto della media.



### Dotazione di infrastrutture economiche nei 5 Paesi europei

Paese	Trasporti	Comunicazioni	Energia	Dotazione di infrastrutture economiche
Germania	120,1	96,6	153,5	121,2
Regno Unito	184,9	100,1	85,4	116,5
Francia	98,4	115,2	104,0	105,7
Italia	97,1	92,2	92,9	94,1
Spagna	48,6	95,7	65,0	67,1
UE 5	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Centro studi Confindustria – Ecoter

Una politica volta a colmare questi pesanti squilibri si pone dunque come esigenza prioritaria al fine di creare i presupposti per uno sviluppo economico autopropulsivo. Esigenza che, in primo luogo, richiede un massiccio ammontare di investimenti ed impone un impiego straordinario di capitali pubblici e privati.

In proposito meritano di essere ricordate alcune delle stime più significative dei fabbisogni di investimento in alcuni di questi settori. Per quanto riguarda il comparto idrico, il fabbisogno di investimento è stato stimato dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche in oltre 50 miliardi di euro nell'arco della durata media dei Piani approvati in sede di Ambito Territoriale Ottimale (ATO) evidenziando che anche per compensare il sensibile calo di investimenti registratosi nel settore nell'ultimo ventennio occorrerebbe spendere non meno di 2 miliardi di euro all'anno (per il 45% negli acquedotti e per il 55% per la raccolta e il trattamento delle acque reflue). In materia di trasporti pubblici locali, il Piano generale dei trasporti quantifica in quasi 13 miliardi di euro in dieci anni l'ammontare di risorse necessarie per gli investimenti nella mobilità urbana. Con riferimento al servizio igiene ambientale sono state valutate in circa 6,5 miliardi di euro le risorse finanziarie necessarie per il solo adeguamento del settore alla



nuova normativa; tale cifra sale a 15,5 miliardi di euro nell'arco di un decennio se si prendono in considerazione anche gli interventi di manutenzione e sostituzione degli impianti esistenti e la costruzione di nuovi, oltre agli investimenti in automezzi e attrezzature per la raccolta e lo spazzamento.

Uno dei segni più evidenti di cambiamento nel settore delle *local utilities* è rappresentato dai processi di trasformazione organizzativa e istituzionale. Tali processi, come si è avuto modo di osservare precedentemente, sono in corso ormai da numerosi anni e non sono ancora conclusi. Il comparto, in effetti, è caratterizzato da una situazione articolata, sia quanto a livello e dinamiche di trasformazione, sia quanto a modalità, forme e caratteristiche dei fenomeni.

Dal primo punto di vista si osserva un sostanziale dualismo tra settori in cui il superamento della situazione di integrale organicità tra governo e gestione (servizi in economia) è stato pressoché completato (servizi energetici e del gas e trasporti locali) e settori in cui le gestioni dirette continuano ad avere una presenza e un'importanza ancora notevoli. In particolare negli acquedotti e nell'igiene urbana, soprattutto a causa della diffusa frammentazione, le gestioni dirette hanno un peso intorno all'80% rispetto al numero complessivo dei gestori anche se, in termini di abitanti serviti, la percentuale scende al 30-40%.

Per quanto riguarda la "privatizzazione formale" la tendenza è ad una forte accelerazione, soprattutto negli ultimi anni. Le società di capitale che erano solo 30 nel 1996 sono passate a 56 e a 90 nei due anni successivi. A partire dal 1999 e soprattutto dal 2000, anche per effetto delle disposizioni contenute nelle norme di settore e in quelle relative al comparto nel suo insieme, il processo si è molto sviluppato e nel 2006 il numero delle società di capitale ha raggiunto quasi le 900 unità.

Da un'indagine condotta da Confservizi relativa agli assetti proprietari e riferita alla situazione 2006 emergono alcuni rilevanti elementi riguardanti tanto le procedure e le modalità dei processi di trasformazione, quanto il peso e le forme delle cessioni di capitale ai privati. Questo studio, inoltre, contiene un confronto circa gli assetti proprietari tra le *utilities* locali e quelle nazionali. La situazione che emerge dal confronto, pur presentando differenziazioni dovute prevalentemente alle specificità settoriali, evidenzia numerose analogie: persistente presenza pubblica, spesso in posizione di controllo, sia nelle imprese nazionali che in quelle locali presenti nei servizi energetici e a rete; diffusa tendenza al mantenimento dell'intero capitale presso lo Stato o gli enti locali nei servizi maggiormente caratterizzati da "esternalità" e da obblighi di servizio pubblico, in particolare nei trasporti, nelle poste e, su scala decentrata, nei rifiuti e nell'idrico; più accentuata presenza dei privati nei campi dell'informazione e delle telecomunicazioni (con l'evidente eccezione della Rai).

Nei servizi pubblici locali i risultati dell'indagine fanno emergere un orientamento ancora prudente e di attesa da parte degli operatori dovuto, presumibilmente, all'incompleto consolidamento del quadro normativo, alle evoluzioni in corso nei più rilevanti mercati, alla situazione ancora fluida del mercato finanziario, alle crescenti incertezze presenti nei settori verso cui le imprese pubbliche locali di maggiori dimensioni avevano iniziato ad orientarsi. Dai dati risulta, infatti, che è ancora preponderante il numero delle aziende di cui il comune è unico proprietario (73%). In sintesi, dunque, alla diffusa tendenza alla "privatizzazione formale" non è seguita una consistente "privatizzazione sostanziale": si consideri, infatti, che anche nelle aziende che hanno proceduto a cessioni di parte del capitale è comunque largamente prevalente la scelta della maggioranza pubblica (23,6%), mentre la prevalenza privata riguarda solo una piccola minoranza (3,4%). A conferma di quanto precedentemente osservato circa la situazione di temporanea interruzione dei processi di cambiamento rileva considerare che una percentuale consistente (il 22,2%) di imprese ha in programma per il prossimo futuro ulteriori cessioni che, per oltre il 70% dei casi, riguarderanno quote comprese tra il 10% e il 50% del capitale di proprietà pubblica.

Inoltre, rispetto al passato, si afferma anche una spiccata tendenza a caratterizzare in modo più sostanziale i processi di privatizzazione: in effetti pur essendo ancora molto significativa (27,8%) la percentuale di aziende le cui quote cedute sono inferiori al 10%, cresce fortemente e diviene prevalente (55,6%) il numero di quelle che hanno dismesso oltre il 30%. Occorre, infine, segnalare che la percentuale media ceduta si attesta su una quota di oltre il 34%, a dimostrazione che la privatizzazione quando è realizzata non è solo simbolica.

Per quanto riguarda le modalità di cessione, si consolida fortemente l'opzione rivolta alla selezione del partner (nel 71,9% dei casi), cresce l'importanza delle quotazioni in borsa (12,5%), mentre è più modesto il peso dell'azionariato dei dipendenti (9,4%). Circa la natura del partner prevale nettamente la scelta delle imprese private (40,9%), si rafforza l'opzione delle imprese pubbliche locali (25,8%) e di altri enti locali (21,2%), mentre meno seguita è la soluzione del partner finanziario (12,1%).

Alcuni altri indicatori compresi nell'indagine forniscono una prima idea di quali possano essere stati i motivi e le prospettive dei processi di trasformazione e di privatizzazione. I dati, sotto questo aspetto, evidenziano alcuni principali orientamenti: per un verso alla realizzazione di economie di scala e di scopo e quindi allo sviluppo territoriale e settoriale, per altro verso al conseguimento di efficienza e di economicità. Si consideri, al riguardo, che un'elevata percentuale di imprese che ha ceduto parti del capitale ha registrato un aumento del territorio servito (47,1%) o l'espansione in altri settori (33%). Se questo dato viene analizzato contemporaneamente a quello prima citato relativo al tipo di partner pre-



scelto, risulta abbastanza delineata la strategia volta a coinvolgere sia altri enti locali e altre imprese pubbliche locali (che in totale rappresentano quasi il 50% dei partner) al fine di estendere l'area geografica di gestione, sia soggetti privati (nel 41% circa dei casi) per espandere la propria attività in altri settori.

Un ulteriore elemento rilevante concerne lo sviluppo. In effetti in gran parte delle circostanze (59,3%) la cessione di capitale è avvenuta contemporaneamente ad una crescita delle attività di investimento realizzate anche grazie ad un miglioramento nell'accesso al credito (verificatosi nel 15,5% dei casi), che si è manifestato contemporaneamente ad un aumento delle fonti di autofinanziamento rese possibili da un innalzamento di redditività. In effetti il processo di trasformazione e di privatizzazione ha anche incentivato attività di riorganizzazione aziendale e politiche imprenditoriali volte alla crescita di efficienza e di economicità. Nella maggioranza delle aziende interessate a questi fenomeni (oltre il 51%) si sono registrati mutamenti nei risultati economici che nella pressoché generalità dei casi (97,5%) hanno segnato un miglioramento. In conclusione, a ribadire ulteriormente la fase ancora iniziale della "privatizzazione sostanziale", resta da aggiungere che questo mutamento in atto non ha ancora esaurito i propri effetti circa la struttura di governo e di gestione delle imprese. Il top management di tali società di capitale, infatti, è ancora in forte prevalenza di provenienza pubblica; il socio di maggioranza (cioè, come si è visto, quasi sempre l'ente locale) esprime nel 97,2% dei casi il presidente e nell'87% dei casi l'amministratore delegato.

I dati che scaturiscono dall'indagine citata confermano dunque la presenza di una tendenza in evidente e crescente affermazione, quella cioè a caratterizzare le imprese di servizio pubblico locale come unità industriali multiservizio operanti in aree estese oltre i tradizionali confini locali e sempre più orientate a utilizzare le opportunità offerte dal mercato finanziario. Lo stesso processo di liberalizzazione realizzato o, molto più spesso, annunciato ha indotto gli enti locali e gli operatori ad adeguare le proprie strategie al fine di riposizionarsi sui mercati e rafforzare le proprie posizioni in vista del confronto concorrenziale.

Prendendo spunto dai risultati emersi dalle indagini condotte in questi anni sul tema da parte di Agici, Accenture e Confservizi, emerge una forte tendenza a realizzare accordi industriali e iniziative di aggregazione imprenditoriale soprattutto mediante processi di acquisizione e fusione. Tali fenomeni sono comuni all'intero universo delle *public utilities* nazionali e locali, ma sono particolarmente concentrati in queste ultime (gli accordi ancora attivi alla fine del 2004 erano 403 di cui il 66% relativo a *local utilities*). L'andamento nel tempo di questi processi conferma l'esistenza di un nesso tra strategie imprenditoriali e situazione istituzionale e di mercato. Sotto questo aspetto si può infatti rilevare che la tendenza è stata ad un forte incremento fino al 2002 quando le aspettative di



una prossima apertura dei mercati per effetto delle norme generali e settoriali emanate in quegli anni richiedevano la necessità di rafforzare le proprie posizioni competitive. Nello stesso periodo il tumultuoso sviluppo di alcuni nuovi settori, in particolare quelli delle TLC e dell'ICT, inducevano alcune *utilities* a promuovere iniziative di diversificazione e di coinvolgimento di soggetti industriali operanti in tali contesti al fine non solo di realizzare sinergie tecnologiche, ma anche di sfruttare opportunità di lucrosi investimenti finanziari. Le vicende successive, come è stato ricordato, rispecchiano quanto è avvenuto nel contesto di riferimento. Sul piano normativo si è manifestata una situazione di incertezza circa l'esito della riforma del settore, anche in seguito ai rilievi formulati in sede comunitaria e ai ricorsi presentati da alcune regioni in relazione al conflitto di competenze tra centro e periferia. Contemporaneamente, sui mercati finanziari si è registrata una fase di rilevante volatilità soprattutto negli impieghi legati alle TLC e all'ICT, che ha determinato significative perdite per le imprese più esposte inducendole ad un *retrenchment* e ad una progressiva ricollocazione delle risorse su attività *core*. Si è avuta dunque una sensibile crescita degli accordi tra il 2000 e il 2002, un rallentamento nel 2003 e una ripresa a partire dal 2004 che tuttavia non ha consentito di raggiungere i livelli record del 2002. In questo quadro i settori energetici (elettricità e gas), con circa il 50% degli accordi realizzati, si sono mostrati i più dinamici; quelli ambientali (acquedotti e rifiuti) hanno manifestato una sostanziale stabilità, mentre una discesa ripida si è registrata nei settori dei trasporti locali e, soprattutto, delle telecomunicazioni a partire dal 2003 dopo il vero e proprio boom del 2001 e 2002.

L'inversione di tendenza, del resto, è testimoniata anche dal tipo di accordi stipulati. Dopo una fase di crescente interesse verso la diversificazione e il *multibusiness*, infatti, si è venuto affermando l'orientamento a concentrarsi sul core business (quasi il 75%) con l'obiettivo di consolidare e rafforzare le proprie posizioni. Un ulteriore indizio circa la propensione al ricollocamento delle proprie attività sul *core* è fornito dal contenuto degli accordi *multiutilities*: per il 17% tali operazioni hanno riguardato gas-elettricità e, per la medesima percentuale, gas-idrico-rifiuti. Gli accordi relativi all'intera gamma dei principali settori (elettricità-gas-idrico-rifiuti) che erano prevalenti nel 2003 (40%) sono drasticamente scesi nel 2004 (18%). Le motivazioni alla base degli accordi, dunque, si sono progressivamente concentrate sull'obiettivo di conseguire economie di scala tramite l'allargamento della dimensione produttiva. La strategia largamente prevalente nel periodo considerato nell'indagine è stata infatti (per il 63%) l'integrazione orizzontale. Le politiche di diversificazione, soprattutto nell'ICT, che avevano caratterizzato il triennio 2000-2002, sono state drasticamente ridimensionate negli anni successivi, nei quali ha prevalso la rifocalizzazione. L'integrazione verticale, in particolare nei settori energetici, è un orien-





tamento fortemente perseguito soprattutto dalle imprese locali di maggiori dimensioni le quali, una volta acquisite le reti di distribuzione, hanno registrato notevole interesse ad attestarsi nei mercati a monte. Si è, infine, ridotto il ricorso alla cosiddetta tattica del presidio da parte di società estere, consistente nell'acquisto di modeste quote azionarie di *utilities* italiane al fine di avviare la penetrazione nel mercato.

Per quanto riguarda la distribuzione geografica degli accordi (con riferimento all'insieme delle operazioni riguardanti, dunque, le *utilities* locali, nazionali ed estere operanti in Italia) si può osservare che nel Nord si concentra circa la metà del fenomeno con una tendenza tuttavia ad una flessione. Quest'ultima è in larga parte dovuta alla progressiva diminuzione del numero degli operatori di minori dimensioni per effetto proprio delle aggregazioni degli anni precedenti. Nel Centro Italia ci si attesta sul 18% delle operazioni, concentrate soprattutto in Toscana nei settori idrico e del gas. Nel Sud, infine, tale percentuale si aggira intorno al 7%. Quanto, infine, agli accordi i cui effetti riguardano una parte significativa del territorio nazionale ed estero, essi rappresentano percentuali, rispettivamente, del 14% e del 12% delle operazioni.

Passando all'analisi degli andamenti economici e finanziari delle gestioni dei servizi pubblici locali operanti nei diversi settori nel periodo 2001-2006, i dati evidenziano una complessiva rilevante crescita di tutte le variabili anche se con dinamiche differenziate nelle diverse voci. Osservando, infatti, i numeri indice relativi al 2006 (con il 2001 posto pari a 100) si nota che l'incremento maggiore concerne il valore della produzione, con un indice di 164 (144 in termini reali), alimentato dal forte aumento dei ricavi delle vendite e delle prestazioni (un indice di 173 in valori nominali e di 152 a prezzi costanti). Anche i costi registrano una dinamica sostenuta sia in valori nominali (160) che reali (141). Considerando, peraltro, gli andamenti delle spese per il personale (un indice nominale di 123 e reale di 108) si deduce che i costi sono stati alimentati prevalentemente dalle materie prime, soprattutto quelle energetiche, che particolarmente negli ultimi anni sono alla base di incrementi record sia sul fronte dei costi che del fatturato (per via della sia pur non integrale traslazione sulle tariffe). Quanto al valore aggiunto e al risultato economico i relativi indici, pari rispettivamente a 131 e 135 in termini nominali (116 e 119 a prezzi costanti), dimostrano che queste imprese, pur operando in settori sottoposti a stringenti misure regolatorie e pur essendo in alcuni casi gravate da pesanti oneri di servizio pubblico (in particolare, ma non solo, nei trasporti), presentano un'elevata redditività che corrisponde ad una notevole vitalità e capacità di risposta ai condizionamenti esterni. L'incremento medio annuo degli avanzi di esercizio (calcolato al lordo delle rilevanti perdite del settore trasporti e di quelle dell'edilizia residenziale pubblica) pari ad oltre il 6%, considerando che scaturisce da attività

produttive poco esposte al rischio, è da valutare molto positivamente. Con questi utili, peraltro, viene alimentato prevalentemente lo sviluppo in termini sia di estensione del servizio che di innovazione tecnologica. Al riguardo è di assoluto rilievo il dato relativo alla crescita degli investimenti (l'indice nominale è pari a 145 e quello reale a 128) con un incremento medio annuo nei sei anni considerati di quasi l'8%, assai superiore a quello dell'economia nel suo complesso e dei principali settori industriali. Quanto, infine, all'occupazione, la tendenza allo sviluppo ha consentito di compensare gli effetti dei processi di esternalizzazione e delle innovazioni *labour saving* e, nel periodo in esame, si è avuto un sia pur modesto incremento degli occupati (il 7% in sei anni). Questo risultato, a prima vista poco rilevante, assume maggiore significato se confrontato con quello delle imprese collocate in altri contesti. In una recente indagine Mediobanca, relativa a 2.010 società italiane di grande e media dimensione operanti nell'industria e nel terziario, si rileva che nel triennio 2003-2005 si è registrata una diminuzione del numero di occupati di oltre 46 mila unità, pari ad una percentuale del 3,3% (il 4,4% nelle imprese industriali).

Tali tendenze, finora riferite complessivamente all'intero periodo, rappresentano, in effetti, la sintesi di andamenti diversi da un anno all'altro i quali, a loro volta, risentono di fenomeni in parte interni, in parte esterni alle gestioni aziendali. I servizi pubblici locali, mai come nell'ultimo quinquennio, hanno vissuto fasi di intenso mutamento tanto istituzionale quanto imprenditoriale e industriale, in un intreccio che ha determinato effetti sia di stimolo che di ostacolo: gli stimoli da ricondurre prevalentemente alle prospettive di liberalizzazione che hanno indotto le imprese a riposizionarsi sui mercati con l'obiettivo di migliorare le proprie performance di competitività; gli ostacoli dovuti ai frequenti cambiamenti di rotta e di velocità del processo riformatore e alla debolezza delle prassi regolatorie che hanno inibito sia l'impostazione di programmi di sviluppo di lungo respiro, sia le potenzialità economico-finanziarie delle imprese. Tali condizionamenti hanno interagito con le strategie delle imprese le quali, per un verso hanno tentato di compensare gli stringenti vincoli della regolazione tariffaria mediante l'ingresso in altre aree di business reputate ad alta redditività (in special modo TLC e ICT), per altro verso hanno posto in essere strategie di consolidamento e crescita imprenditoriale tramite attività di concentrazione e di estensione territoriale e multiservizio. I risultati e le dinamiche economiche e finanziarie delle imprese di servizio pubblico locale vanno interpretati dunque alla luce di un duplice ordine di fattori, uno generale, l'altro specifico: il primo costituito dalla situazione e dagli andamenti del contesto economico di riferimento, il secondo dalle vicende istituzionali, regolatorie e industriali del settore. Esaminando anno per anno i dati, alla luce anche del background passato, si nota una crescita molto rilevante e costante di tutte le variabili economiche – dal





fatturato, ai costi, agli investimenti – e un forte miglioramento dei risultati di esercizio in tutta la seconda metà dello scorso decennio fino al 2001. L'anno successivo, in una fase di congiuntura economica negativa, si sono avvertite le conseguenze sia della crescente incertezza istituzionale, sia della “volatilità” di alcuni mercati, in particolare le TLC e l'ICT. Di conseguenza i ricavi da vendite e prestazioni hanno registrato un incremento modesto (2%) e al di sotto di quello dei costi (3,5%); gli avanzi di gestione hanno subito un arretramento molto sensibile, di oltre il 19% (anche fortemente condizionato dalle perdite dovute alla crisi strutturale del settore dell'edilizia residenziale pubblica); gli investimenti, dopo un lustro di crescita a ritmi medi annui di oltre il 9%, hanno segnato una sia pur modesta diminuzione (-0,5%). Pur in presenza di sensibili difformità tra un settore e l'altro, dunque, il comparto nel suo complesso ha segnato una battuta d'arresto da interpretare come pausa di riflessione in attesa di un chiarimento negli assetti normativi e di mercato.

Se si osservano i dati relativi alle imprese censite da Mediobanca si notano andamenti di segno analogo ma di entità diversa. Anche in questo caso tra la seconda metà del passato decennio e il 2001 il fatturato, il valore aggiunto, gli utili e gli investimenti sono cresciuti notevolmente; poi, nel 2002, si è assistito ad una brusca frenata: il fatturato e il valore aggiunto hanno registrato una diminuzione sia pure lieve rispetto all'anno precedente, gli utili di esercizio che fino ad allora avevano segnato una crescita media annua di circa il 20% si sono addirittura azzerati e gli investimenti sono calati di quasi il 12%. Emergono, quindi, tra le imprese di servizio pubblico locale e quelle appartenenti ad altri contesti industriali, analogie e diversità: da un lato la comune esposizione ai mutamenti congiunturali, dall'altro le ripercussioni sulle variabili aziendali, simili nel segno ma molto differenti nell'intensità. Le imprese di servizio pubblico locale, insomma, presentano andamenti meno accentuati, nel bene e nel male, per motivi vari, tra cui certamente la stabilità della domanda, ma anche la minore incidenza degli investimenti finanziari molto più sensibili alle oscillazioni e alle ondate speculative.

A partire dal 2003 si è avuta una nuova inversione di tendenza, con la ripresa dello sviluppo e col miglioramento degli standard di economicità. Questi risultati sono riconducibili per un verso ad una sia pur temporanea stabilizzazione del contesto normativo, che ha consentito di riprendere le politiche di sviluppo interrotte, per altro verso alle modalità con le quali le imprese hanno reagito alla crisi dell'anno precedente. Queste ultime, in particolare, hanno operato decise politiche di riposizionamento sul mercato, non solo volte a ottimizzare i costi e a recuperare efficienza, ma anche orientate al consolidamento del core business e ad un progressivo ridimensionamento dei servizi collaterali (in particolare tecnologici) attraverso la dismissione di partecipazioni non strategiche. Un tale

indirizzamento ha reso possibile liberare risorse da destinare allo sviluppo di progetti infrastrutturali e all'estensione della scala di produzione delle imprese mediante integrazioni verticali e orizzontali. Nel 2003 e poi soprattutto nell'anno successivo i ricavi delle vendite e prestazioni hanno registrato nuovamente rilevanti incrementi (rispettivamente del 5% e del 14%), superiori a quelli dei costi (4% e 12%) che peraltro sono aumentati prevalentemente per effetto delle materie prime, mentre le spese per il personale si sono mantenute sistematicamente al di sotto (con incrementi del 3% nel 2003 e del 6% nel 2004). I risultati di esercizio sono tornati a crescere al di sopra del 12% nel 2003 e, addirittura, di quasi il 43% nel 2004, raggiungendo la cifra di circa un miliardo di euro. Gli investimenti, infine, dopo la ricordata stasi del 2002, si sono riposizionati su un sentiero di elevato sviluppo con aumenti del 7% nel 2003 e del 13% nel 2004. I dati relativi alle imprese censite da Mediobanca evidenziano, a conferma di quanto già sottolineato, tendenze solo in parte analoghe. Mentre infatti nel fatturato la crescita è stata rispettivamente del 3% nel 2003 e dell'8% nel 2004, il grande balzo si è avuto negli utili i quali, dopo essersi azzerati nel 2002, hanno assunto di nuovo un valore molto consistente nel 2003 (superiore a quello del 2001) e si sono quasi triplicati nel 2004 (280%). Gli investimenti, invece, hanno registrato un andamento del tutto diverso: una diminuzione di quasi il 9% nel 2003 e un incremento abbastanza contenuto, di poco superiore al 5%, nel 2004.

Venendo, infine, all'ultimo biennio 2005-2006, i risultati delle imprese pubbliche locali hanno risentito sensibilmente del nuovo forte aumento del prezzo delle materie prime energetiche a cui solo parzialmente sono riuscite a far fronte mediante le tariffe. La risposta, in genere, è consistita nell'estensione dei volumi di attività e in processi di riorganizzazione finalizzati sia a razionalizzare l'uso delle risorse e a contenere i costi, sia a realizzare economie di scala e di scopo grazie all'ulteriore sviluppo delle aggregazioni aziendali. Nonostante ciò, anche per effetto di una congiuntura non favorevole, il 2005 ha rappresentato una fase parzialmente riflessiva e di consolidamento dei notevoli avanzamenti dell'anno precedente: i ricavi delle vendite e prestazioni, grazie alle misure adottate, hanno comunque registrato incrementi superiori a quelli dei costi (il 16,4% contro il 14,3%), i risultati di esercizio sono leggermente diminuiti (-4,8%), mentre gli investimenti hanno proseguito il trend positivo degli anni trascorsi, segnando un'ulteriore crescita di oltre il 9%. Nel 2006, infine, pur permanendo le medesime difficoltà dell'anno precedente sul terreno dei prezzi di approvvigionamento, sono venute interamente a maturazione ed hanno dispiegato i loro effetti le strategie imprenditoriali adottate già a partire dal 2005: la forbice tra incrementi dei ricavi delle vendite e prestazioni e costi è tornata ad allargarsi sensibilmente (21% e 16%), le spese per il personale hanno avuto aumenti molto moderati (4%), gli utili di esercizio sono tornati a crescere ad un ritmo elevato



(10%), gli investimenti, infine, si sono mantenuti su un sentiero di sensibile sviluppo accentuando ancora il tasso di incremento (oltre il 10%).

Non si dispone, al momento, di informazioni relative al 2006 per le imprese Mediobanca. Pur considerando dunque il solo 2005, i risultati che emergono presentano notevole interesse. Per quanto riguarda il fatturato l'aumento è stato del 7%, nettamente inferiore a quello delle imprese Confservizi, per effetto della significativa presenza nel campione Mediobanca di settori poco sensibili alle quotazioni dei prodotti energetici: risulta, infatti, che mentre le imprese industriali hanno registrato un aumento dell'8,5% (le energetiche del 25%), nel terziario si è avuto, al contrario, un rallentamento di quasi il 3%. Un aspetto interessante viene dal confronto tra gli andamenti del valore aggiunto e degli utili di esercizio. Per il primo, infatti, si è avuta una leggera flessione (-0,5%), per il secondo, al contrario, un aumento record del 37%. Questo vero e proprio boom dei profitti contrasta nettamente sia con il ben più modesto aumento del fatturato, sia con la stasi del valore aggiunto. In effetti la gestione operativa si è chiusa con una diminuzione dei margini operativi lordo e netto, per cui la fonte degli utili è stata esclusivamente quella finanziaria. Quanto, infine, agli investimenti, i dati evidenziano di nuovo, dopo le deludenti performance del biennio precedente, una significativa diminuzione di oltre l'11%. Si conferma dunque, anche alla luce di questi ultimi dati, la specificità delle imprese di servizio pubblico locale e delle strategie da esse adottate. In particolare l'elemento che maggiormente le distingue da quelle di altri contesti economici è il rapporto tra produzione e finanza. Le imprese di questo settore, infatti, in relazione anche alla loro mission e alla prevalente titolarità pubblica dei capitali, concentrano le risorse e gli investimenti sul proprio business evitando in genere impieghi squisitamente finanziari. Confrontando le imprese di servizio pubblico locale con quelle rilevate da Mediobanca, si nota che la percentuale di investimenti tecnici rispetto a quelli finanziari è nettamente più elevata nelle prime, anche se tale divario, pur permanendo sensibile, si è notevolmente ridotto negli ultimi anni a seguito di un consistente aumento delle immobilizzazioni finanziarie nelle imprese di servizio pubblico locale. Osservando i dati degli ultimi tre anni si può infatti rilevare che nel settore dei servizi pubblici locali le quote di investimenti tecnici e finanziari rispetto al totale dell'attivo erano rispettivamente del 60% e del 9% nel 2003, del 56% e del 12% nel 2004 e del 47% e 18% nel 2005. Nei dati Mediobanca tali percentuali erano rispettivamente del 33% e del 27% nel 2003, del 38% e del 23% nel 2004, del 40% e del 21% nel 2005. Dunque, sembrerebbe doversi concludere che le imprese di servizio pubblico locale si stanno "omologando" alle altre e che le specificità di cui si è parlato stanno venendo meno. Un'analisi più dettagliata dei dati, tuttavia, smentisce questa conclusione. La quasi totalità delle maggiori risorse impiegate sul piano finanziario derivano, infatti, dalla voce



“partecipazioni” (aumentate, nel medesimo periodo, del 93,5%) e sono interpretabili come riflesso delle politiche di aggregazione aziendale (incorporazioni e fusioni) poste in essere proprio per attuare strategie di sviluppo e innovazione imprenditoriali e produttive, e per migliorare la competitività e gli standard quali-quantitativi delle prestazioni.



### Andamenti economici e produttivi delle imprese di servizio pubblico locale (milioni di euro correnti)

	2001	indice	2002	indice	var. %	2003	indice	var. %	
Società di capitale	405		448			650			
Valore della produzione	24.917	100	25.391	102	1,9%	26.610	107	4,8%	
<i>di cui</i>									
<i>tot. ric. vend. e prest.</i>	20.825	100	21.263	102	2,1%	22.390	108	5,3%	
Totale costi	24.023	100	24.840	103	3,4%	25.785	107	3,8%	
<i>di cui</i>									
<i>costi del personale</i>	6.310	100	6.492	103	2,9%	6.680	106	2,9%	
Valore aggiunto	9.660	100	9.845	102	1,9%	10.318	107	4,8%	
Risultato di esercizio	757	100	611	81	-19,3%	686	91	12,3%	
Investimenti	4.247	100	4.226	100	-0,5%	4.530	107	7,2%	
Totale addetti	158.920	100	159.719	101	0,5%	161.084	101	0,9%	
	2004	indice	var. %	2005	indice	var. %	2006	indice	var. %
Società di capitale	790			871			<i>stime</i> 889		
Valore della produzione	29.980	120	12,7%	34.062	137	13,6%	40.780	164	19,7%
<i>di cui tot. ric. vend. e prest.</i>	25.505	122	13,9%	29.696	143	16,4%	36.000	173	21,2%
Totale costi	28.934	120	12,2%	33.068	138	14,3%	38.390	160	16,1%
<i>di cui costi del personale</i>	7.086	112	6,1%	7.466	118	5,4%	7.770	123	4,1%
Valore aggiunto	11.168	116	8,2%	11.958	124	7,1%	12.700	131	6,2%
Risultato di esercizio	978	129	42,6%	931	123	-4,8%	1.025	135	10,1%
Investimenti	5.120	121	13,0%	5.595	132	9,3%	6.168	145	10,2%
Totale addetti	163.958	103	1,8%	166.451	105	1,5%	169.839	107	2,0%

Fonte: Confservizi

### Andamenti economici e produttivi delle imprese di servizio pubblico locale (milioni di euro a prezzi 2001)

	2001	indice	2002	indice	var. %	2003	indice	var. %
Valore della produzione	24.917	100	24.651	99	-1,1%	25.106	101	1,8%
<i>di cui</i>								
<i>tot. ric. vend. e prest.</i>	20.825	100	20.644	99	-0,9%	21.125	101	2,3%
Totale costi	24.023	100	24.117	100	0,4%	24.328	101	0,9%
<i>di cui</i>								
<i>costi del personale</i>	6.310	100	6.303	100	-0,1%	6.302	100	0,0%
Valore aggiunto	9.660	100	9.558	99	-1,1%	9.735	101	1,8%
Risultato di esercizio	757	100	593	78	-21,6%	647	85	9,1%
Investimenti	4.247	100	4.103	97	-3,4%	4.274	101	4,2%

	2004	indice	var. %	2005	indice	var. %	2006	indice	var. %
							<i>stime</i>		
Valore della produzione	27.489	110	9,5%	30.590	123	11,3%	35.904	144	17,4%
<i>di cui tot. ric. vend. e prest.</i>	23.386	112	10,7%	26.669	128	14,0%	31.696	152	18,8%
Totale costi	26.530	110	9,1%	29.697	124	11,9%	33.800	141	13,8%
<i>di cui costi del personale</i>	6.497	103	3,1%	6.705	106	3,2%	6.841	108	2,0%
Valore aggiunto	10.240	106	5,2%	10.739	111	4,9%	11.182	116	4,1%
Risultato di esercizio	897	118	38,6%	836	110	-6,8%	902	119	7,9%
Investimenti	4.695	111	9,8%	5.025	118	7,0%	5.431	128	8,1%

Fonte: Confservizi

La situazione e gli andamenti dei diversi settori considerati all'interno del comparto sono spesso differenziati in conseguenza delle loro particolarità. A tale riguardo è del tutto specifico il caso dei trasporti in cui, come è noto, i ricavi tariffari coprono solo in parte i costi che, per una quota variabile nelle diverse realtà locali, vengono compensati mediante trasferimenti pubblici erogati dalle regioni. In relazione a tale problema e alle caratteristiche produttive del settore (rilevanti diseconomie esterne da congestionamento, modesta possibilità di ado-



zione di innovazioni, elevata componente di costo del personale) le imprese di trasporto rappresentano un'eccezione rispetto alla tendenza complessiva del comparto e registrano deficit di esercizio che, pur essendo ancora abbastanza elevati, presentano un ordine di grandezza molto inferiore al passato: fino alla metà dello scorso decennio essi superavano i 600 milioni di euro, successivamente sono stati mantenuti sotto controllo e, pur con le oscillazioni dovute alla disponibilità di risorse per i trasferimenti pubblici, hanno avuto un profilo decrescente attestandosi a 125 milioni di euro nel 2006.

Un settore in controtendenza è rappresentato dall'edilizia residenziale pubblica, costituito dagli IACP, ora variamente denominati dalle regioni. I ricavi in questo settore derivano in larga parte dai canoni di affitto degli alloggi e degli altri locali, di proprietà degli stessi enti, o gestiti per conto dello Stato o dei comuni; dai contributi dello Stato per la costruzione, il recupero e la manutenzione degli alloggi sociali; dal ricavato dell'alienazione di parte del patrimonio. La situazione in questo settore presenta una preoccupante tendenza al regresso dovuto alla riduzione consistente del gettito derivante dalle cessioni del patrimonio *ex lege* 560/93 e contemporaneamente alla quasi totale cessazione dei trasferimenti dallo Stato a copertura degli investimenti, con la conseguenza di un generale e rapido peggioramento. Si sottolinea, al riguardo, che fino alla fine dello scorso decennio il risultato di esercizio era positivo e si attestava intorno ai 300 milioni di euro, che esso è sceso a 50 milioni di euro nel 2001, che ha cambiato drasticamente di segno nell'anno successivo e che è andato notevolmente peggiorando fino a raggiungere un disavanzo di 200 milioni di euro nel 2006.

Una considerazione particolare, poi, va condotta per gli acquedotti e per i rifiuti, entrambi caratterizzati da elevate prospettive di crescita finalizzate sia a colmare i ritardi e gli squilibri persistenti in numerose parti del Mezzogiorno, sia a completare e rafforzare la dotazione di infrastrutture e di servizi che costituiscono tasselli essenziali di sviluppo economico e sociale e presupposti per la competitività delle aree. Entrambi questi settori presentano una costante tendenza al miglioramento, che si manifesta fin dalla seconda metà degli anni Novanta anche se le incertezze e i ritardi sui terreni regolatorio e normativo non hanno consentito di sfruttare interamente le loro potenzialità. In particolare il fabbisogno di investimenti è imponente, soprattutto nel Mezzogiorno, e richiede la disponibilità di ingenti risorse pubbliche e private. Sotto questo aspetto uno dei presupposti fondamentali è costituito dalla presenza di condizioni di convenienza per l'impiego di capitali. In entrambi i settori i ritardi registratisi sia sul versante della concreta adozione delle misure previste dalle norme di riforma (l'applicazione del cosiddetto "metodo normalizzato" e, nel settore dei rifiuti, il completamento del passaggio dalla TARSU alla tariffa), sia l'inadeguatezza del livello e della dinamica delle tariffe, hanno prodotto, per un verso,





uno scarso interesse da parte degli operatori privati (le gare indette per il servizio idrico integrato, relative alla selezione del gestore o alla scelta del partner privato, sono andate spesso deserte, soprattutto negli ATO del Sud), per l'altro verso una notevole difficoltà per il ricorso alla finanza privata, in special modo al project financing che, soprattutto in questi settori, presenta notevoli prospettive.

Nonostante tali ostacoli questi settori, dopo la flessione del 2002, hanno manifestato sensibili miglioramenti sia dal lato dei risultati d'esercizio che degli investimenti. Nell'idrico gli utili sono cresciuti del 7% nel 2003, di ben il 27% nel 2004 e, dopo una temporanea flessione dell'8% nel 2005, hanno ripreso il segno positivo (+3%) nel 2006; anche gli investimenti si sono mantenuti su un sentiero di elevato sviluppo con incrementi medi annui di circa il 13,5%. Nei rifiuti, analogamente, forti aumenti degli utili nel 2003 (+15%) e, soprattutto, nel 2004 (+38,5%), un parziale ridimensionamento nel 2005 (-8%) e una nuova fase di incremento nel 2006 (+5%); per quanto riguarda gli investimenti, aumenti costanti ed elevati, con tassi di crescita medi annui di oltre il 14%.

### Andamenti economici e produttivi delle imprese di servizio pubblico locale (milioni di euro correnti)

	2001	2002	var. %	2003	var. %	2004	var. %	2005	var. %	2006	var. %
<b>ACQUA</b>											
Totale ricavi vend. e prestaz.	3.605	3.717	3,1%	3.898	4,9%	4.341	11,4%	4.918	13,3%	6.000	22,0%
Totale costi	4.161	4.282	2,9%	4.439	3,7%	4.982	12,2%	5.640	13,2%	6.250	10,8%
<i>di cui costi del personale</i>	978	1.006	2,9%	1.034	2,8%	1.092	5,6%	1.133	3,8%	1.190	5,0%
Risultato di esercizio	194	204	5,2%	217	6,4%	276	27,2%	253	-8,3%	260	2,8%
Investimenti	1.170	1.194	2,1%	1.343	12,5%	1.554	15,7%	1.752	12,7%	1.970	12,4%
Totale addebiti	22.702	23.020	1,4%	23.503	2,1%	23.855	1,5%	24.440	2,5%	25.070	2,6%
Acqua erogata (000 mc)	4.872.635	5.062.668	3,9%	5.265.174	4,0%	5.450.882	3,5%	5.783.322	6,1%	6.060.900	4,8%
Utenze acqua	10.323.653	10.684.981	3,5%	11.165.805	4,5%	11.724.095	5,0%	12.392.370	5,7%	12.974.800	4,7%
<b>EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA</b>											
Totale ricavi vendite e prestaz.	2.075	1.737	-16,3%	1.716	-1,2%	1.723	0,4%	1.678	-2,6%	1.660	-1,1%
<i>di cui ric. alienaz.ne imm. e dir. rea.</i>	291	250	-14,1%	248	-0,8%	240	-3,2%	200	-16,7%	200	0,0%
Totale costi	3.097	3.139	1,4%	3.180	1,3%	3.247	2,1%	3.450	6,3%	3.500	1,4%
<i>di cui costi del personale</i>	315	328	4,1%	333	1,5%	349	4,8%	310	-11,2%	320	3,2%
Risultato di esercizio	52	-141	-371,2%	-178	26,2%	-209	17,4%	-210	0,5%	-200	-4,8%
Investimenti	806	784	-2,7%	724	-7,7%	678	-6,4%	650	-4,1%	600	-7,7%
Totale addebiti	7.088	7.364	3,9%	7.190	-2,4%	7.093	-1,3%	6.450	-9,1%	6.300	-2,3%
<b>ENERGIA</b>											
Totale ricavi vendite e prestaz.	1.896	2.037	7,4%	2.296	12,7%	2.754	19,9%	3.484	26,5%	4.800	37,8%
Totale costi	2.299	2.430	5,7%	2.576	6,0%	3.009	16,8%	3.590	19,3%	4.850	35,1%
<i>di cui costi del personale</i>	376	395	5,1%	413	4,6%	455	10,2%	518	13,8%	520	0,4%
Risultato di esercizio	317	321	1,3%	358	11,5%	486	35,8%	468	-3,7%	515	10,0%
Investimenti	388	375	-3,4%	419	11,7%	493	17,7%	560	13,6%	660	17,9%
Totale addebiti	8.403	8.504	1,2%	8.691	2,2%	8.794	1,2%	9.054	3,0%	9.310	2,8%
Energia distribuita (MWh)	25.500.390	26.290.902	3,1%	27.684.320	5,3%	28.736.324	3,8%	30.173.342	5,0%	31.169.100	3,3%

segue





	2001	2002	var. %	2003	var. %	2004	var. %	2005	var. %	2006	var. %
<b>FARMACIE</b>											
Totale ricavi vendite e prestaz.	1.085	1.116	2,9%	1.196	7,2%	1.417	18,5%	1.636	15,5%	1.950	19,2%
Totale costi	1.072	1.102	2,8%	1.178	6,9%	1.346	14,3%	1.530	13,7%	1.690	10,5%
<i>di cui costi del personale</i>	145	149	2,8%	161	8,1%	172	6,8%	182	5,8%	190	4,4%
Risultato di esercizio	33	37	12,1%	41	10,8%	53	29,3%	48	-9,4%	50	4,2%
Investimenti	93	95	2,2%	99	4,2%	109	10,1%	115	5,5%	118	2,6%
Totale addebi	3.543	3.540	-0,1%	3.692	4,3%	3.760	1,8%	3.878	3,1%	4.034	4,0%
Numero prestazioni (000)	58.613	60.320	2,9%	61.874	2,6%	62.120	0,4%	63.960	3,0%	66.070	3,3%
<b>GAS</b>											
Totale ricavi vendite e prestaz.	4.192	4.407	5,1%	4.735	7,4%	5.705	20,5%	7.107	24,6%	9.540	34,2%
Totale costi	4.386	4.562	4,0%	4.843	6,2%	5.628	16,2%	6.703	19,1%	8.950	33,5%
<i>di cui costi del personale</i>	365	378	3,6%	398	5,3%	434	9,0%	494	13,8%	500	1,2%
Risultato di esercizio	215	243	13,0%	272	11,9%	366	34,6%	351	-4,1%	380	8,3%
Investimenti	296	291	-1,7%	327	12,4%	375	14,7%	418	11,5%	500	19,6%
Totale addebi	7.880	8.045	2,1%	8.190	1,8%	8.550	4,4%	8.885	3,9%	9.165	3,2%
Volumi erogati (000 mc)	12.836.102	13.014.891	1,4%	13.743.725	5,6%	14.046.087	2,2%	14.467.520	3,0%	15.075.100	4,2%
<b>IGIENE AMBIENTALE</b>											
Totale ricavi vendite e prestaz.	3.550	3.682	3,7%	3.832	4,1%	4.341	13,3%	4.956	14,2%	5.750	16,0%
Totale costi	3.881	4.068	4,8%	4.181	2,8%	4.696	12,3%	5.304	12,9%	5.850	10,3%
<i>di cui costi del personale</i>	1.408	1.457	3,5%	1.495	2,6%	1.593	6,6%	1.653	3,8%	1.730	4,7%
Risultato di esercizio	91	95	4,4%	109	14,7%	150	37,6%	138	-8,0%	145	5,1%
Investimenti	563	550	-2,3%	567	3,1%	699	23,3%	770	10,2%	845	9,7%
Totale addebi	35.290	36.490	3,4%	37.548	2,9%	39.275	4,6%	40.121	2,2%	40.620	1,2%
Raccolta (tonnellate/anno)	15.908.156	16.878.554	6,1%	18.043.174	6,9%	18.930.212	4,9%	19.498.360	3,0%	19.985.800	2,5%
Tonnellate smaltite	18.157.855	19.120.221	5,3%	20.706.748	8,3%	21.645.797	4,5%	22.403.589	3,5%	23.502.000	4,9%

	2001	2002	var. %	2003	var. %	2004	var. %	2005	var. %	2006	var. %
<b>TRASPORTO PUBBLICO LOCALE (*)</b>											
Totale ricavi vendite e prestazioni	4.422	4.567	3,3%	4.717	3,3%	5.224	10,7%	5.916	13,2%	6.300	6,5%
Totale costi	5.127	5.257	2,5%	5.388	2,5%	6.026	11,8%	6.850	13,7%	7.300	6,6%
di cui costi del personale	2.722	2.779	2,1%	2.845	2,4%	2.992	5,2%	3.177	6,2%	3.320	4,5%
Risultato di esercizio	-144	-147	1,8%	-133	-9,2%	-145	8,7%	-117	-18,8%	-125	6,5%
Investimenti	930	937	0,8%	1.051	12,2%	1.213	15,4%	1.330	9,6%	1.475	10,9%
Totale addebi	74.014	72.756	-1,7%	72.270	-0,7%	72.631	0,5%	73.623	1,4%	75.340	2,3%
Km percorsi (migliaia)	1.334.599	1.370.302	2,7%	1.385.375	1,1%	1.406.156	1,5%	1.421.624	1,1%	1.450.600	2,0%
Viaggiatori trasportati (migliaia)	4.504.168	4.549.210	1,0%	4.590.153	0,9%	4.645.234	1,2%	4.682.400	0,8%	4.752.600	1,5%

(\*) Nel settore Trasporto pubblico locale i ricavi delle vendite e prestazioni comprendono anche quelli relativi ai trasferimenti pubblici  
Fonte: Confservizi





## I servizi pubblici locali ed il ruolo delle regioni nel nuovo quadro normativo

di Ferruccio Sepe\*



### 1. Il nuovo quadro normativo dei servizi pubblici locali

#### 1.1 Premessa

Il settore dei servizi pubblici locali è stato interessato negli ultimi anni da un significativo processo di riforma che ha in primo luogo mutato il ruolo ed i compiti dell'attore pubblico.

A partire dagli anni Novanta, si è assistito al progressivo passaggio dalla gestione diretta dei servizi pubblici da parte degli enti locali, propria della stagione del "municipalismo"<sup>7</sup> dei servizi pubblici che in varie forme ha caratterizzato l'esperienza amministrativa del secolo scorso, a quella esternalizzata, nell'ambito di un più generale rinnovamento dell'apparato pubblico italiano.

I motivi di tale evoluzione possono in breve essere ricondotti all'insostenibilità dei costi del sistema dei servizi pubblici, unitamente all'esigenza di dotarsi di strutture più agili estranee ai vincoli del diritto amministrativo ed ai relativi tempi, incompatibili con quelli di una normale gestione.

Il processo di esternalizzazione dei servizi è infatti corso parallelamente all'affermarsi di una nuova logica di governo delle comunità, improntata al contenimento dei costi di gestione in attuazione dei fondamentali principi di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza dell'azione amministrativa.

In tal senso, grande attenzione è stata posta alla qualità dei servizi erogati in favore degli utenti, sempre più visti come clienti attivi, nel nuovo quadro di un'amministrazione partecipata che dialoga col territorio.

Ulteriori ragioni della riforma dei servizi pubblici vanno ricercate nell'avanzamento del processo di integrazione europeo e nel conseguente graduale affer-

\* Direttore generale Ufficio Bilancio e Ragioneria, Presidenza del Consiglio dei Ministri, già Capo Dipartimento Ministero Affari Regionali ed Autonomie Locali.

<sup>7</sup> L'esperienza della gestione municipale dei servizi pubblici, disciplinata per la prima volta dalla L. n. 103 del 1903 (legge Giolitti), confermata dalla legislazione di guerra e dalla successiva stagione repubblicana delle partecipazioni pubbliche, ha infatti caratterizzato buona parte del XX secolo.

marsi dei principi comunitari di libera concorrenza, incompatibili con le gestioni dirette e monopolistiche proprie della vicenda storica dei servizi pubblici, nonché nell'evoluzione socio-economica e tecnologica dei settori regolati.

Significativo è poi l'impatto dei nuovi assetti istituzionali, determinati dalla progressiva attuazione della riforma costituzionale, sul sistema dei servizi e sul ruolo dei relativi attori.

Al fine di comprendere a pieno il complesso di evoluzioni gestionali in corso nel settore dei servizi, appare fondamentale delineare un quadro normativo aggiornato in tema di servizi pubblici locali, soffermandosi poi sulle specificità della relativa disciplina regionale.

In tal senso, l'analisi proposta, sorvolando le già citate tappe (L. 142/90, D.Lgs. 267/00, art. 35 L. 448/01<sup>8</sup>, etc.) del percorso di esternalizzazione e privatizzazione (soprattutto formale) dei servizi pubblici, analizza la normativa vigente in tema di servizi e le azioni di riforma da cui la stessa è interessata, nonché le scelte operate in materia dal legislatore regionale.

## 1.2 La disciplina dei servizi pubblici locali dopo la riforma del 2003

Il permanere di forme di affidamento diretto nella gestione dei servizi pubblici pure a seguito del richiamato intervento operato dall'art. 35 L. 448/01 ed il conseguente consolidarsi di una procedura di infrazione comunitaria avverso il nostro Paese per violazione dei principi di libera concorrenza e parità di trattamento di cui agli art. 49 e ss. del Trattato UE, hanno spinto il legislatore italiano a modificare nuovamente il portato degli artt. 113 e 113 bis del T.U.E.L.

Lo strumento legislativo adottato per introdurre celermente le modifiche concordate per la composizione della procedura di infrazione comunitaria è stato ancora una volta la legge finanziaria e, nello specifico, il D.L. 269/03 collegato alla stessa legge finanziaria 2004 (L. 350/03).

Si è trattato dunque più di un intervento sul testo dell'art. 113 T.U.E.L. (riformato dall'art. 35 L. 448/01), legittimato dalla richiamata competenza del legislatore statale in materia di concorrenza e volto a superare le incompatibilità della disciplina interna con le prescrizioni comunitarie, che di una riforma organica.

La disciplina riformata non ha trovato applicazione – per espressa indicazione del legislatore – ai settori del gas, dell'energia elettrica e del trasporto pubblico locale già oggetto di liberalizzazione a livello comunitario e per i quali la scelta operata è più direttamente improntata alla gara ad evidenza pubblica.

---

<sup>8</sup> Per una breve ricognizione delle diverse tappe del processo di esternalizzazione del sistema dei servizi pubblici locali, si rinvia a quanto riportato nel contributo di Bruno Spadoni.



Passando poi ad un'analisi del portato della nuova normativa, va in primo luogo evidenziato come essa ha introdotto la distinzione tra servizi pubblici a rilevanza economica (art. 113) e servizi pubblici privi di rilevanza economica (art. 113 bis), superando la distinzione tra servizi a rilevanza industriale e privi di tale rilevanza, prevista dall'art. 35 L. 448/01.

Non sono però stati chiariti i confini della dizione “servizi pubblici locali a rilevanza economica”, né lo stesso legislatore ha provveduto ad esplicitare in qualche modo il portato della stessa. Secondo l'interpretazione prevalente la distinzione non sarebbe riconducibile alla natura (industriale o meno) delle attività relative ai servizi da affidare, ma alla remuneratività – anche potenziale – delle stesse<sup>9</sup>.

La distinzione operata dal legislatore tra servizi a rilevanza economica e privi di tale rilevanza incide sulla differente disciplina relativa alle modalità di affidamento e di gestione dei servizi, nonché su quella relativa alle reti strumentali all'erogazione dei servizi.

Infatti, per i servizi a rilevanza economica si è prevista la separazione tra la rete, necessariamente di proprietà pubblica, ed il servizio.

La norma, dunque, ha posto in capo all'ente locale il divieto di cessione dei beni strumentali all'erogazione del servizio, con conseguente nullità (per contrasto con norme imperative) dei contratti posti in essere in violazione.

La *ratio* della normativa è partita da una valutazione delle caratteristiche della rete, spesso indivisibile e difficilmente replicabile, optando per un modello di concorrenza per il mercato nel sistema dei servizi. In tal senso, si può dire che la proprietà degli impianti in capo agli enti esplica la funzione di consentire il passaggio della detenzione dei medesimi da un gestore all'altro, mettendo tutti i competitori sullo stesso piano e rimuovendo le barriere all'entrata di nuovi soggetti nel mercato.

Una simile scelta mira a garantire una crescita dell'efficienza del sistema, evitando che all'accentramento di proprietà degli impianti e di attività di erogazione possa far seguito una scarsa attenzione per la manutenzione e lo sviluppo delle reti ed ancor più il consolidarsi di situazioni di monopolio di fatto in capo ai soggetti gestori (pubblici o privati) proprietari anche delle reti.

---

<sup>9</sup> TAR Sardegna sez. I, 1729/2005. Ad avviso dei giudici amministrativi: “La distinzione tra servizi pubblici di rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza è legata all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività; di modo che deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione; può invece considerarsi privo di rilevanza quello che, per sua natura o per i vincoli ai quali è sottoposta la relativa gestione, non dà luogo ad alcuna competizione e quindi appare irrilevante ai fini della concorrenza”.



Alla luce della nuova disciplina dei servizi pubblici agli enti locali non è consentito cedere la proprietà delle reti; è prevista, invece, la possibilità di conferire le reti ad una società a totale capitale pubblico locale, per la quale è introdotto il vincolo dell'incedibilità delle azioni da parte delle amministrazioni locali (c.d. *società patrimoniale in house*)<sup>10</sup>.

La nuova disciplina ha così introdotto la possibilità per gli enti locali di costituire una società di capitali cui affidare la proprietà delle reti e dei beni strumentali all'erogazione dei servizi. Tale società proprietaria delle reti deve porre a disposizione del gestore i beni strumentali all'erogazione del servizio. Essa può inoltre, direttamente o tramite un diverso soggetto, provvedere alla manutenzione delle reti ed espletare la gara ad evidenza pubblica per individuare il gestore del servizio.

La società cui l'ente locale affida la proprietà delle reti e dei beni strumentali all'erogazione dei servizi pubblici si configura – ai sensi del nuovo art. 113 T.U.E.L. – come società in house. Pertanto, conformemente alla disciplina comunitaria, tale società di capitali deve necessariamente presentare le seguenti caratteristiche:

- a) un capitale totalmente pubblico;
- b) il controllo esercitato sulla stessa dall'ente locale titolare del capitale, simile a quello esercitato su un proprio servizio;
- c) la realizzazione della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Distinta dalla proprietà è la gestione della rete che, compatibilmente alle previsioni delle normative di settore, può essere attribuita ad una società di gestione della rete totalmente partecipata dall'ente locale. Si tratta di una società in house dell'ente che può configurarsi come autonoma dalla società proprietaria delle reti, ma anche a questa unita nel caso in cui la P.A. opti per un modello di società di tipo "intraprendente". Accanto all'ipotesi di gestione della rete a mezzo di propria società in house, il legislatore ha previsto la possibilità di avvalersi di una società terza individuata a seguito di gara ad evidenza pubblica.

L'art. 113 T.U.E.L., come modificato dal richiamato art. 14 D.L. 269/03, è intervenuto a disciplinare le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici. Il legislatore ha, infatti, previsto tre modalità che la P.A. affidante può discrezionalmente scegliere al momento dell'affidamento del servizio:

- affidamento a soggetto terzo individuato a seguito dell'espletamento di una gara ad evidenza pubblica;

---

<sup>10</sup> Tretola L., *I servizi pubblici locali*, II ed., Sistemi Editoriali, 2005, pp. 63 s.

- affidamento diretto ad una società mista pubblico-privata con gara per la scelta del socio privato;
- affidamento diretto ad una c.d. società in house.

Con riferimento alla gara ad evidenza pubblica come modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica, il legislatore ha confermato integralmente le previsioni introdotte dall'art. 35 L. 448/01; in particolare, con riferimento all'aggiudicazione della gara, si è ribadito che essa avviene sulla base del miglior livello di qualità e sicurezza; delle condizioni economiche e di prestazione del servizio; dei piani di investimento per lo sviluppo ed il potenziamento delle reti e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione; dei contenuti di innovazione tecnologica e gestionale.

La gestione dei servizi a mezzo di società mista, invece, si è basata sull'istituzionalizzazione di una partnership tra un socio pubblico, garante della continuità nell'erogazione del servizio oltre che dell'attenzione alle esigenze dell'utente e del territorio di riferimento, ed un socio privato, portatore di know how e professionalità tecnica necessari al miglioramento del servizio erogato. Il legislatore, con la richiamata riforma del 2003, ha così provveduto ad innovare un modello gestionale già conosciuto e regolato dalla normativa sui servizi pubblici (L. 142/90, L. 498/92, D.P.R. 533/96), introducendo l'obbligo della gara per l'individuazione del socio privato.

La scelta operata è stata finalizzata a rendere compatibile l'ipotesi del partenariato pubblico-privato con l'apertura del sistema dei servizi pubblici alla regola comunitaria della concorrenza. Infatti, nella fattispecie di società mista descritta dal legislatore nazionale, il momento della gara ad evidenza pubblica (quindi della concorrenza) è stato semplicemente spostato dalla fase di individuazione del soggetto gestore a quella di scelta del socio privato di una società di capitali cui è già stato affidato direttamente il servizio.

Il quadro delle modalità di affidamento previste dall'art. 113 T.U.E.L. è completato dalla gestione a mezzo di società in house, modalità cui il legislatore ha inteso attribuire carattere residuale.

La società in house è una forma di gestione dei servizi pubblici mutuata dalla giurisprudenza comunitaria in tema di appalti pubblici (in primo luogo la sentenza Teckal, c-197/98) e si configura come l'unica forma di affidamento diretto di servizi pubblici consentito a livello comunitario.

Nell'ipotesi di affidamento in house si può parlare di delegazione interorganica da parte dell'ente pubblico, che esonera lo stesso dall'osservare le regole comunitarie della concorrenza.

Il legislatore, descrivendo le caratteristiche della società in house, ha in primo luogo fatto riferimento al requisito della "totale partecipazione pubblica".





La scelta si giustifica con la circostanza che non può essere considerata un organismo appartenente all'organizzazione della P.A. una società al cui capitale partecipino soci privati. Tale chiave di lettura è confermata dalla recente giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea<sup>11</sup> che, in controtendenza rispetto al passato, ha rilevato come una partecipazione, anche minoritaria, al capitale sociale di una società alla quale partecipa anche la P.A. affidante esclude la possibilità di affidamento in house; infatti, se il capitale sociale non è totalmente dell'ente affidante viene meno la possibilità per l'amministrazione di esercitare sulla società partecipata un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Al capitale della società in house possono partecipare anche una pluralità di enti locali, con la necessità di regolare i rapporti tra gli stessi nell'ambito della struttura societaria.

Altro requisito richiesto dal legislatore per concretizzare un'ipotesi di società in house è che sulla stessa società l'ente affidante eserciti un controllo analogo a quello esercitato su un proprio servizio.

Non è ben chiaro in cosa debba sostanziarsi tale forma di controllo.

Secondo la preminente giurisprudenza, coerentemente con le linee di indirizzo comunitarie, non basta l'esercizio degli strumenti di cui dispone il socio di maggioranza per configurare la fattispecie del controllo analogo, ma deve concretizzarsi un rapporto in cui la P.A. affidante ha "un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione delle attività del soggetto partecipato, che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo. In virtù di tale rapporto il soggetto partecipato, non possedendo alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione, si configura come un'entità distinta solo formalmente dall'amministrazione, ma che in concreto continua a costituire parte della stessa"<sup>12</sup>.

Sul piano operativo, un ausilio fondamentale è venuto dalla riforma del diritto societario<sup>13</sup> che, modificando la disciplina di riferimento per le società, ha introdotto nuovi strumenti di *corporate governance*, utili a sostanziare il descritto requisito del "controllo analogo". In via del tutto esemplificativa all'interno dei nuovi statuti è possibile riscontrare: la nomina di almeno un consigliere di amministrazione riservata a ciascun ente socio; la distinzione tra il ruolo di indirizzo e controllo in capo al consiglio di amministrazione, quello di responsabile della gestione esecutiva in capo all'amministratore delegato, quello di rappresentanza della società proprio del presidente; la sottoposizio-

<sup>11</sup> Corte di Giustizia 11 gennaio 2005, C-26/03 (Causa Stadt Halle).

<sup>12</sup> Corte di Giustizia, nota al Governo italiano del 26 giugno 2000.

<sup>13</sup> La riforma della disciplina delle società di capitali è stata introdotta nel nostro ordinamento dal D.Lgs. n. 6 del 2003.

ne (per l'approvazione) all'organo consiliare di ciascun ente socio degli atti della società maggiormente significativi sotto il profilo delle politiche industriali, delle strategie gestionali ed operative, un sistema di reportistica strutturato, etc.

Il requisito del "controllo analogo" presenta ulteriori problemi interpretativi con riferimento all'ipotesi di società in house partecipata da una pluralità di enti pubblici. In questa fattispecie la funzione di controllo non può essere esercitata individualmente dal singolo ente, ma necessariamente in maniera collettiva, utilizzando una formula organizzativa che consenta l'esercizio in comune dei servizi da parte degli enti partecipanti alla società, a prescindere dall'entità della quota di capitale singolarmente dagli stessi detenuta.

Terzo requisito richiesto alle società in house è la realizzazione della parte più importante delle attività aziendali con l'ente o con gli enti pubblici che le controllano. Le regole della concorrenza risulterebbero, infatti, violate nel caso di affidamento diretto di un pubblico servizio da parte di un'amministrazione pubblica ad un'impresa che sta sul mercato, posto che tale impresa verrebbe favorita rispetto alle altre imprese, che pure stanno sul mercato, alterando la *par condicio* tra imprese concorrenti.

La legge non indica la misura della prevalenza dell'attività, spetta all'interprete individuarla, tenendo presente la *ratio* della norma che prevede gli affidamenti in house e facendo riferimento, ove possibile, a disposizioni che regolano casi analoghi. Tuttavia, la prevalenza dell'attività deve essere significativa, in quanto non è una minima prevalenza che può indurre a far ritenere che la società opera, se non esclusivamente, almeno quasi esclusivamente a favore degli enti locali che la controllano.

La disciplina prevista per la gestione dei servizi pubblici privi di rilevanza economica appare sostanzialmente improntata a forme di affidamento diretto in ragione dell'assenza di un mercato per tale tipologia di servizi. All'art. 113 bis, così come modificato dall'art. 14 D.L. 269/03, è stato infatti previsto un ampio ventaglio di forme di gestione diretta del servizio; in particolare: l'azienda speciale, la società di capitali pubblica, l'associazione, la fondazione, l'istituzione, la gestione in economia.

Lo scenario descritto ha subito però una radicale modificazione per effetto della fondamentale sentenza della Corte costituzionale n. 272/04.

La Corte, intervenuta a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale – per contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost. – di parte della nuova disciplina dei servizi pubblici locali, ha – come sopra descritto – in primo luogo affermato la legittimità dell'intervento del legislatore statale in materia, in ragione della competenza dello Stato a legiferare in tema di concorrenza.



Quindi, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 113, nella parte in cui contiene una regolazione troppo stringente in tema di criteri per l'aggiudicazione della gara per il servizio.

Infine, proprio in considerazione della competenza dello Stato a legiferare in materia di concorrenza, ha dichiarato illegittimo l'art. 113 bis relativo alla regolazione dei servizi privi di rilevanza economica, nei quali non vi può essere alcun mercato, né concorrenza.

L'abrogazione del citato art. 113 bis ha dunque eliminato la norma di riferimento per simile categoria di servizi, determinando un'assoluta libertà per l'ente locale di stabilire per i servizi non a rilevanza economica la forma di gestione ritenuta più idonea, sia tra quelle previste dalla normativa preesistente, sia ove sia verificata l'opportunità, tra forme innovative; il tutto, ovviamente, in assenza di uno specifico intervento del legislatore regionale cui è stato affidato il compito di legiferare sui servizi non a rilevanza economica.

In tal senso, a seguito dell'abrogazione dell'art. 113 bis T.U.E.L., l'ente ha possibilità di scegliere tra diverse forme di gestione diretta dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica: gestione c.d. in economia, quella a mezzo di istituzioni, aziende speciali comunali, provinciali e consortili, etc.

### 1.3 I recenti sviluppi normativi

Il quadro normativo sopra delineato è stato oggetto di un ulteriore processo di trasformazione, per effetto dell'evoluzione normativa riconducibile in particolare al D.L. 223/06 (c.d. decreto Bersani) e al d.d.l. n. S 772 (disegno di legge delega al Governo per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali). Tali disposizioni, pur con differente incidenza sul settore dei servizi, hanno in comune la volontà di accelerare i processi di liberalizzazione in atto nel Paese.

Il D.L. 223/06, adottato dal Governo (convertito con modificazioni nella L. n. 248 del 4.8.2006) per eliminare talune rigidità presenti nel sistema economico nazionale, con l'introduzione di un maggior tasso di concorrenza e liberalizzazione e conseguenti maggiori vantaggi per il consumatore, ha interessato la realtà delle aziende a partecipazione pubblica locale.

In particolare, l'art. 13, avente ad oggetto "norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e la tutela della concorrenza", pur non contenendo prescrizioni specifiche riguardanti i servizi pubblici locali, è di sicuro interesse, sia per la difficoltà nel distinguere questi ultimi dalle attività strumentali (oggetto del provvedimento), che per l'esigenza di comprendere i nuovi vincoli normativi cui sono soggette le aziende a partecipazione pubblica locale che, spesso, in una logica industriale sono anche preposte all'erogazione



di servizi pubblici locali (ad esempio le cosiddette multiservizi). Pertanto, appare opportuna un'analisi – seppur succinta – della nuova disposizione, al fine di rivalutarne l'impatto sul sistema dei servizi pubblici.

Da una sistematica disamina del testo dell'art. 13, si evince – in primo luogo – che le società a capitale interamente pubblico o miste “costituite da P.A. regionali o locali per la produzione di beni e servizi strumentali alle attività di tali enti, in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti”.

La *ratio* alla base della disciplina di cui al richiamato art. 13 va rinvenuta nell'esigenza di porre un freno alla prassi per le società in house e miste strumentali all'erogazione di beni e servizi – di cui alla disciplina degli appalti pubblici (D.Lgs. 163/06) – di svolgere le proprie attività, anche a mezzo di partecipazioni a società, nei confronti di enti terzi.

In sintesi, la norma ha vietato alle richiamate società ogni attività contrattuale con enti pubblici o privati diversi da quelli nei cui confronti esiste un vincolo di strumentalità.

L'esigenza è stata, infatti, di evitare che le società strumentali si avvantaggiasero della propria posizione di affidatarie dirette di appalti per acquisire nuovi contratti in altri territori, il tutto con un'evidente lesione dei principi della concorrenza ed un potenziale danno per i clienti finali.

Tuttavia, il tenore letterale della norma ha fatto sorgere più di un dubbio nella parte in cui, nel definire i soggetti verso i quali è consentita l'attività strumentale, parla indistintamente di “enti costituenti o partecipanti (la società) o affidanti” (il servizio). Infatti, l'inserimento del termine disgiuntivo “o” prima dell'espressione “affidanti” appare difficilmente comprensibile in ottica di promozione della concorrenza, atteso che i richiamati enti “affidanti” potrebbero non avere alcun nesso di strumentalità con le società in oggetto tale da giustificare una deroga alla regola della gara.

Proseguendo nell'analisi, l'art. 13 ha affermato la necessità per le società strumentali di avere un oggetto sociale esclusivo (di cui allo statuto societario).

In tal senso, sono state poi inserite le disposizioni connesse all'inosservanza delle richiamate prescrizioni.

Nello specifico è stata stabilita la cessazione entro dodici mesi (dalla data di entrata in vigore del D.L. 223/06, cioè entro il luglio 2007) delle attività non consentite.

Inoltre, è stata prescritta la nullità dei contratti conclusi – dopo la data di entra-



ta in vigore del D.L. 223/06 (luglio 2006) – in violazione del complesso di disposizioni citate, mentre sono stati fatti salvi i contratti che, alla richiamata data del luglio 2006, hanno perfezionato la procedura di aggiudicazione.

L'azione di liberalizzazione del sistema dei servizi pubblici locali ha visto un ulteriore significativo passaggio nel disegno di legge delega al Governo per il riordino della disciplina in tema di servizi pubblici locali.



58

Il nuovo testo ha posto il cittadino/utente al centro del sistema dei servizi di pubblica utilità, ridisegnando la disciplina nella parte relativa alle modalità di affidamento ed alla tutela della qualità delle prestazioni.

L'indirizzo è stato quello di una normativa volta ad una decisa apertura alla concorrenza del sistema dei servizi pubblici locali, così da assicurare servizi migliori a prezzi più contenuti.

Tra le finalità del disegno di legge delega vi è stata, infatti, anche la razionalizzazione ed economicizzazione del sistema dei servizi pubblici, adottando misure volte a favorire la gestione integrata di servizi.

Il disegno di legge in parola ha dato attuazione agli indirizzi descritti affermando, in primo luogo, la centralità della gara ad evidenza pubblica, individuata come modalità principale di affidamento della gestione di servizi pubblici locali, con riferimento sia alle nuove gestioni che al rinnovo di quelle già in essere.

Tale previsione ha determinato la conseguente residualità della modalità di affidamento diretto dei servizi a società in house, con l'obbligo per la P.A. di motivare in maniera specifica simile scelta.

Inoltre, è stato prescritto l'obbligo in capo alla P.A. di disporre un'indagine preventiva di mercato (soggetta a verifica da parte di autorità nazionali di regolazione di servizi di pubblica utilità), attestante l'assenza di possibili operatori interessati a gestire il servizio oggetto di affidamento, nonché la necessità di predisporre un programma per il superamento, entro un arco temporale definito, della situazione ostativa al ricorso a procedure di evidenza pubblica.

Venendo alla disciplina dell'affidamento di servizi a società mista pubblico-privata, essa ha avuto una differente formulazione nel corso dell'*iter* di riforma. In un primo momento il disegno di legge 772/06 aveva prospettato la società mista con gara per la scelta del socio privato come modalità residuale di affidamento dei servizi al pari della società in house. Successive versioni del testo hanno poi equiparato la società mista alla gara per il servizio, prescrivendo, però, che la gara per la scelta del socio si svolga in relazione al servizio da erogare. In altri termini, quest'ultima opzione, in linea con la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato<sup>14</sup>, ha affermato la piena legittimità di un affidamento di servizi

<sup>14</sup> Consiglio di Stato, Sez. II, Parere 18 aprile 2007, n. 456; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 1/2008.

pubblici ad una società mista costituita con un socio privato scelto – al termine di una gara a doppio oggetto – in ragione delle proprie competenze tecnico-operative funzionali all'erogazione del servizio.

Proseguendo nella disamina del disegno di legge delega, va rilevato il riaffermato divieto per i soggetti affidatari diretti di servizi pubblici (nonché per quelli partecipati da enti locali, qualora usufruiscano di finanziamenti pubblici diretti o indiretti, salvo nel caso di ristoro di oneri connessi all'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico) di erogare servizi in ambiti diversi da quelli di appartenenza.

La *ratio* di tale prescrizione è stata quella di eliminare la possibilità per soggetti beneficiari di affidamenti diretti di servizi (in particolare le società in house) di potersi giovare della propria posizione di vantaggio per ottenere ulteriori affidamenti di servizi in altri territori, andando così a ledere le regole di *par condicio* tra gli operatori presenti nel mercato dei servizi pubblici.

Infine, il testo di legge delega ha previsto una specifica parte (art. 3) relativa alla tutela degli utenti.

Questo articolo, nel declinare gli indirizzi per il legislatore delegato in tema di tutela degli utenti, ha stabilito l'obbligo per i gestori dei servizi affidati di adottare e “tempestivamente pubblicizzare mediante mezzi idonei” una carta dei servizi resi all'utenza, pena la revoca dell'affidamento.

Si è così riaffermata la centralità della carta dei servizi, strumento essenziale per assicurare ai singoli utenti di fruire di servizi qualitativamente adeguati, riconoscendo agli stessi un congruo ristoro nel caso di violazione degli standard preventivamente individuati e pubblicizzati.

Inoltre, al fine di ribadire la centralità degli utenti rispetto al sistema dei servizi pubblici, la legge delega ha previsto che il permanere dell'affidamento sia condizionato “al positivo riscontro degli utenti” rispetto al servizio erogato; tale riscontro va effettuato attraverso l'analisi dei reclami pervenuti, mediante “indagini e sondaggi di mercato”.

Tuttavia, la fine anticipata della XV legislatura e la conseguente mancata approvazione definitiva del descritto disegno di legge di riforma dei servizi pubblici locali hanno determinato un nuovo rinvio dell'attuazione di una compiuta liberalizzazione del sistema dei servizi pubblici.

L'azione di liberalizzazione del sistema dei servizi, positivamente avviata nella XV legislatura, sta trovando attuazione nelle proprie linee generali nella XVI legislatura, per effetto della recente approvazione dell'art. 23 bis della legge 6 agosto 2008, n. 133 (conversione in legge del D.L. 112/08).

La nuova riforma è intervenuta a modificare la normativa dei servizi pubblici locali a rilevanza economica (ha abrogato il precedente art. 113 D.Lgs. 267/00 - T.U.E.L., nelle parti in cui quest'ultima disposizione era incompatibile con le



norme sopravvenute), in linea con le prescrizioni del diritto comunitario, al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento, libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici coinvolti nella gestione dei servizi di interesse generale in ambito locale.

Le ragioni del nuovo intervento del legislatore vanno anche ricercate nell'esigenza di dare effettiva attuazione al fondamentale principio di garanzia del diritto degli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni (ex art. 117, comma 2, lett. e) e m), della Costituzione), assicurando – sul piano operativo – un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione.

In primo luogo, dunque, il legislatore nazionale ha ribadito la piena legittimità del proprio intervento in tema di servizi nell'ambito del mutato assetto costituzionale (nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione), riconducendolo alla propria esclusiva competenza legislativa in tema di concorrenza e garanzia del diritto degli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi ed al livello essenziale delle prestazioni.

Il legislatore ha, poi, chiarito il portato del proprio intervento, stabilendo che le disposizioni contenute nell'art. 23 bis L. 133/08 si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili, superando, in tal modo, i dubbi interpretativi sul rapporto tra normativa generale in tema di servizi e discipline di settore<sup>15</sup>.

Sul piano metodologico, l'art. 23 bis contiene una serie di prescrizioni di principio relative alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, mentre demanda ad uno o più regolamenti governativi – da emanare entro 180 giorni dall'entrata in vigore della riforma – talune disposizioni specifiche di carattere più operativo.

Venendo alla disciplina degli affidamenti, la nuova riforma ha significativamente modificato la normativa che in precedenza equiparava le tre modalità di affidamento (gestore individuato a seguito di gara ad evidenza pubblica, società in house e società mista pubblico-privata con gara per la scelta del socio privato), esprimendo una esplicita preferenza per la modalità di selezione del gestore del servizio a seguito dell'espletamento di procedure competitive ad evidenza pubblica (“modalità ordinaria”) rispetto alle altre modalità.

---

<sup>15</sup> La scelta operata dal legislatore della riforma sembra estendere l'ambito applicativo della nuova disciplina anche a settori in precedenza non interessati dalle disposizioni di cui all'art. 113 D. Lgs. 267/00 (T.U.E.L.), ovvero il servizio di distribuzione del gas, quello di distribuzione di energia elettrica ed il trasporto pubblico locale, superando le ragioni che avevano indotto in passato a garantire una peculiare normativa a tali settori.

Al momento, non risulta però pacifico se l'espressione utilizzata dal legislatore vada intesa nel senso di ricondurre nell'alveo delle modalità ordinarie di affidamento la sola gara ad evidenza pubblica per la scelta del soggetto gestore o anche la società mista pubblico-privata con gara "a doppio oggetto"<sup>16</sup> per la scelta del socio privato.

Sul piano operativo, il legislatore ha specificato che dette procedure competitive ad evidenza pubblica devono avvenire nel rispetto dei principi del Trattato UE e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità. Inoltre, si è previsto che possono partecipare alla gara per l'affidamento del servizio non solo le società di capitali (come prescritto dalla previgente disciplina), ma anche imprenditori individuali e le "società in qualunque forma costituite".

Solo nei casi in cui, "a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento", non sia possibile "un efficace e utile ricorso al mercato", il legislatore ha poi prescritto che "l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria".

La nuova espressione utilizzata dal legislatore consente di ricondurre tra le modalità non ordinarie di affidamento del servizio anche forme di gestione non strettamente riconducibili alla società in house, sempre che tali affidamenti siano coerenti con "i principi della disciplina comunitaria", ovvero, in primo luogo, la concorrenza, la parità di trattamento tra gli operatori nel mercato e la trasparenza.

Il legislatore ha poi previsto – in linea con l'indirizzo tracciato dal d.d.l. 772/06 – che la descritta deroga alla modalità ordinaria di affidamento sia adeguatamente pubblicizzata dalla P.A., nonché motivata in base ad un'analisi del mercato, con successiva trasmissione all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite) di una relazione contenente gli esiti della predetta verifica, per l'espressione di un parere sui profili di competenza (da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione).

Più specificamente, riguardo alle richiamate "procedure competitive ad evidenza pubblica":

---

<sup>16</sup> La cosiddetta "gara a doppio oggetto" è una gara per la scelta del socio privato di una società mista, aggiudicata sulla base del valore tecnico-qualitativo dell'offerta presentata dal socio privato in relazione al servizio oggetto di affidamento. Tale modalità di affidamento è stata declinata nelle sue specifiche tecniche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato. Vedi: Consiglio di Stato, Sez. II, Parere 18 aprile 2007, n. 456, *cit.*; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 1/2008, *cit.*



- è stata consentita la possibilità di affidamento simultaneo di una pluralità di servizi pubblici locali, nei casi in cui possa essere dimostrato che tale scelta sia economicamente vantaggiosa; in questa ipotesi la durata dell'affidamento, unica per tutti i servizi, non può essere superiore alla media calcolata sulla base della durata degli affidamenti indicata dalle discipline di settore;
- è stato previsto che le regioni e gli enti locali (nell'ambito delle rispettive competenze e d'intesa con la Conferenza Unificata) possono definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da consentire lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio universale;
- è stato vietato ai soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante procedure competitive, nonché a quei soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali (qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi), "di acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, di svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare"; simile divieto (per espressa indicazione del legislatore) non si applica, però, alle società quotate in mercati regolamentati;
- è stata confermata la possibilità per gli affidatari diretti di servizi pubblici di concorrere alla prima gara svolta per l'affidamento, mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, dello specifico servizio già a loro affidato;
- a partire dal 1° gennaio 2011 è stato comunque stabilito che l'affidamento dei servizi avverrà a seguito di procedura competitiva ad evidenza pubblica. Sono state, però, fatte salve le procedure già avviate alla data di entrata in vigore dell'art. 23 bis.

Inoltre, la nuova riforma ha confermato le regole della proprietà pubblica delle reti e dell'apertura anche ai privati dell'attività di gestione delle stesse.

Infine, l'art. 23 bis ha richiamato la futura emanazione (entro il termine dei 18 mesi dall'emanazione della riforma) di uno o più regolamenti governativi allo scopo di:

- a) prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e l'osservanza da parte delle società in house e delle società a partecipazione mista pubblica e privata di procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale;

- b) prevedere, in attuazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza, che i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata;
- c) prevedere una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità;
- d) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua;
- e) disciplinare, per i settori diversi da quello idrico, fermo restando il limite massimo stabilito dall'ordinamento di ciascun settore per la cessazione degli affidamenti effettuati con procedure diverse dall'evidenza pubblica o da quella comunque rispettosa dei principi della disciplina comunitaria, la fase transitoria, ai fini del progressivo allineamento delle gestioni in essere alle disposizioni introdotte dalla nuova riforma di cui all'art. 23 bis L. 133/08, prevedendo tempi differenziati ed il divieto di ogni proroga o rinnovo alla scadenza del periodo di affidamento;
- f) prevedere l'applicazione del principio di reciprocità ai fini dell'ammissione alle gare di imprese estere;
- g) limitare, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale e razionalità economica, i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di universalità ed accessibilità del servizio pubblico locale;
- h) prevedere nella disciplina degli affidamenti idonee forme di ammortamento degli investimenti e una durata degli affidamenti strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti;
- i) disciplinare, in ogni caso di subentro, la cessione dei beni, di proprietà del precedente gestore, necessari per la prosecuzione del servizio;
- j) prevedere adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale anche con riguardo agli utenti dei servizi;
- k) individuare espressamente le norme abrogate dal testo del nuovo art. 23 bis L. 133/08.







Tale linea interpretativa è stata ribadita dalla fondamentale sentenza della Corte costituzionale n. 272/04<sup>19</sup> che, nel riconoscere la legittimità dell'intervento di riforma dell'art. 113 T.U.E.L. (operato dal legislatore nazionale) sulla base di una competenza statale in tema di concorrenza, ha affermato la esclusiva competenza delle regioni in materia di servizi pubblici locali.

Infatti, l'interpretazione della Corte, secondo cui la disciplina delle forme di gestione ed affidamento spetta allo Stato in quanto riconducibile alla tutela della concorrenza, comporta che la competenza statale è limitata "alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di *rilevanza economica*", sicché solo queste disposizioni "non possono essere derogate da norme regionali".

Questa impostazione ha consentito alla medesima Corte costituzionale di escludere l'illegittimità di disposizioni regionali che, nel silenzio del legislatore statale, disciplinano modelli organizzativi o fattispecie di affidamento ulteriori rispetto a quelle contemplate dall'art. 113 T.U.E.L.

In particolare, con la successiva sentenza n. 29/2006, la Corte costituzionale ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale concernente una norma regionale<sup>20</sup> che esclude che le società a capitale interamente pubblico, cui sia stata conferita dagli enti locali la proprietà di reti, impianti e dotazioni patrimoniali destinati all'esercizio di servizi pubblici, possano partecipare a gare ad evidenza pubblica indette per la scelta del soggetto gestore del servizio o del socio privato delle società a capitale misto pubblico-privato.

Ciò in quanto, ha ritenuto la Corte, dalla formulazione dell'art. 113 si desume che il legislatore statale non ha specificamente previsto la possibilità per le menzionate società di partecipare a gare per l'affidamento della gestione del servizio, né, per converso, ha escluso in modo espresso tale possibilità.

Nella fattispecie, trattandosi di una materia riservata alla competenza residuale delle regioni, nel silenzio della legislazione statale al riguardo, "può ritenersi ammissibile che queste ultime, esercitando la propria discrezionalità legislativa, integrino la disciplina dettata dalla Stato", sia prevedendo il divieto per le

<sup>19</sup> La Corte con la sentenza n. 272/2004 si è pronunciata sul ricorso presentato dalla Regione Toscana per incompatibilità della nuova disciplina contenuta negli artt. 113 e 113 bis rispetto agli artt. 117 e 118 della Costituzione (nella nuova loro configurazione a seguito della riforma del Titolo V. La Corte nella richiamata sentenza ha in primo luogo affermato che la competenza a legiferare da parte dello Stato in tema di servizi pubblici locali è riconducibile a quella che lo stesso ha in materia di tutela della concorrenza e non a quella relativa alla definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali o dei livelli minimi inerenti le prestazioni essenziali a tutela dei diritti civili e sociali. Si è così sottolineato che la tutela della concorrenza va intesa in senso ampio e dinamico, ricomprendendovi anche gli interventi legislativi – come l'art. 113 T.U.E.L. – volti a promuovere l'affermarsi del mercato e della concorrenza.

<sup>20</sup> L.R. Abruzzo n. 23/04 sui servizi pubblici locali a rilevanza economica.

società proprietarie delle reti di partecipare alle gare in questione, sia ammettendo tale possibilità.

In senso analogo, la Corte – nella citata sentenza – ha ritenuto parimenti non fondata la questione di legittimità costituzionale concernente una norma regionale che stabilisce un limite minimo (40% del capitale sociale) per la partecipazione azionaria del socio privato, da scegliere con procedura di evidenza pubblica, della società mista cui può essere conferita la titolarità della gestione del servizio pubblico di rilevanza economica.

Anche in tale fattispecie, la Corte ha rilevato che quest'ultima disposizione, nell'individuare le società miste tra i possibili soggetti cui conferire direttamente la gestione del servizio pubblico locale, non ha posto alcun limite percentuale, né massimo né minimo, alla partecipazione al capitale sociale da parte del socio privato, limitandosi solo a richiedere che detto socio sia scelto con procedure ad evidenza pubblica.

Di conseguenza, ad avviso della Corte: “la mancanza di una qualsiasi previsione statale in merito alla consistenza del capitale privato nell'ambito della compagine sociale consente al legislatore regionale, nell'esercizio della sua discrezionalità, di stabilire quote minimali di partecipazione”.

In ultima analisi, l'orientamento assunto dalla Corte costituzionale appare dunque rilevatore di uno *jus receptum*, secondo il quale allo Stato spetta la disciplina generale delle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali (in quanto inerente alla tutela della concorrenza), mentre rientra nella regolamentazione regionale l'integrazione dei profili rimasti privi di disciplina nella legislazione statale.

### **3. I primi interventi del legislatore regionale in tema di servizi pubblici locali**

---

Dopo aver descritto il nuovo quadro normativo in tema di servizi pubblici, con particolare riferimento al ruolo delle regioni nel nuovo assetto costituzionale, si analizzano i primi interventi operati dal legislatore regionale in tema di servizi.

L'analisi di seguito proposta è riferita ai profili più significativi delle discipline delle Regioni Lombardia, Abruzzo e Valle d'Aosta che per prime hanno dato attuazione alla riferita nuova competenza legislativa in tema di servizi pubblici locali.

## Legge regionale Lombardia

Un primo significativo intervento da parte del legislatore regionale in tema di servizi pubblici locali è stato quello della Regione Lombardia con L.R. n. 26/03 e n. 18/06.

La L.R. Lombardia n. 26/03 ha elaborato in primo luogo un riferimento ad una serie di finalità che devono essere perseguite dagli enti locali che erogano servizi pubblici nel rispetto del principio di sussidiarietà, e cioè:

- copertura territoriale dei servizi, che devono raggiungere anche zone territorialmente svantaggiate;
- garanzia dei livelli di salute pubblica, di sicurezza fisica dei servizi e di protezione dell'ambiente anche più elevati rispetto agli standard vigenti nella normativa di settore;
- monitoraggio del grado di soddisfazione dell'utente;
- definizione di forme di tutela a favore dei soggetti svantaggiati;
- garanzia della possibilità di accesso ed interconnessione alle infrastrutture ed alle reti da parte dei fornitori dei servizi a condizioni oggettive, trasparenti, eque, proporzionali;
- trasparenza nell'azione amministrativa e partecipazione attiva dei cittadini e degli erogatori di servizi nell'attuazione degli indirizzi dettati dalla legge.

Si tratta a ben vedere di principi fondamentali che devono guidare la gestione dei servizi pubblici sul territorio lombardo ed il relativo sistema di governance pubblica, a prescindere dalle caratteristiche del soggetto preposto all'erogazione dei servizi.

La legge regionale della Lombardia si è poi segnalata per la tendenziale separazione tra erogazione del servizio e gestione delle reti e degli impianti funzionali alla richiamata erogazione.

È questo un profilo innovativo che ha avviato alla risoluzione taluni dubbi interpretativi scaturiti dalla normativa nazionale. Ai sensi dell'art. 2, comma 2, della citata L.R. n. 26/03 sono infatti gli enti locali, anche in forma associata, che “stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti è separata dall'erogazione dei servizi”.

L'elemento di maggiore novità della legge lombarda è rappresentato dalla modalità di gestione delle reti e degli impianti destinati all'esercizio dei vari servizi.

Il comma 1 del medesimo art. 2 della L.R. 26/03, come innovato dalla successiva L.R. 18/06, ha previsto che gli enti locali non possono cedere la proprietà delle reti, degli impianti ed altre dotazioni patrimoniali destinate all'esercizio dei servizi, consentendone però il conferimento a società di capitali con la par-





tecipazione totalitaria di capitale pubblico. In tal senso, la nuova previsione normativa ha superato la precedente prescrizione che consentiva anche alle società miste a prevalente capitale pubblico, in cui il socio privato fosse stato scelto a seguito di gara ad evidenza pubblica, di assumere la proprietà delle reti e dei beni strumentali all'erogazione dei servizi.

Inoltre, la legge regionale ha previsto che nell'ipotesi di gestione della rete separata da quella del servizio essa spetta, di norma, al soggetto proprietario delle reti; infatti, in un'economia di mercato è il proprietario di un bene ad avere prima di ogni altro il diritto di usarlo e gestirlo, mentre la possibilità di un terzo di gestire un bene altrui è solo eventuale e in ogni caso subordinata alla volontà del titolare di affidarlo in gestione.

Con riferimento alle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, la L.R. 26/03 (come modificata dalla L.R. 18/06) ha espresso una specifica indicazione in favore della gara ad evidenza pubblica, senza richiamare le altre due modalità consentite dal legislatore nazionale (affidamento a società in house o a società mista pubblico-privata con gara per la selezione del socio privato).

Tale scelta ha posto la normativa lombarda in rotta di collisione con la disciplina generale in tema di servizi pubblici locali, determinando una specifica impugnativa davanti alla Corte costituzionale – da parte del Governo – per violazione dell'art. 117, comma 2 della Costituzione<sup>21</sup>.

La legge regionale ha poi rinviato ad un regolamento regionale la determinazione dei “criteri di ammissibilità e di aggiudicazione delle gare in conformità con le disposizioni comunitarie in materia di concorrenza e libero mercato”, indicando in tal senso come fattori premianti, tra gli altri: “la registrazione al sistema comunitario di ecogestione e audit EMAS, le certificazioni di qualità, la certificazione di bilancio, la predisposizione di un bilancio ambientale e sociale”.

Simile previsione, in linea con l'orientamento della Corte costituzionale<sup>22</sup>, ha dunque ricondotto alle regioni la competenza nel dettare la disciplina sui criteri di aggiudicazione delle procedure ad evidenza pubblica.

Significativa, in un'ottica di garanzia della qualità dei servizi e di tutela degli utenti, è stata la previsione di disposizioni specifiche sul contratto di servizio, la carta dei servizi ed i relativi elementi fondamentali, nonché quella su un garante ed un osservatorio regionale sui servizi di pubblica utilità.

<sup>21</sup> Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 6.10.2006: “Impugnativa della L.R. 8 agosto 2006, n. 18 – Conferimento di funzioni agli enti locali in materia di servizi locali di interesse economico generale. Modifiche alla L.R. 12.12.2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche). Regione Lombardia”.

<sup>22</sup> Corte costituzionale sentenza n. 272/2004, *cit.*

## Legge regionale Abruzzo

Considerazioni interessanti sul rapporto tra disciplina statale e regionale in materia di gestione dei servizi pubblici locali ha sollevato la L.R. Abruzzo n. 23/04. Questa legge regionale, relativa ai servizi pubblici locali a rilevanza economica, ha integrato la disciplina regionale, specificando i principi di erogazione dei servizi, le forme di affidamento ammissibili e gli strumenti di regolazione.

In particolare, la legge ha stabilito procedure ed organismi per la consultazione degli organi rappresentativi dei consumatori, delle comunità locali, delle associazioni imprenditoriali e di quelle sindacali al fine di definire i contenuti dei contratti e delle carte dei servizi (di cui sono declinati i contenuti minimi) ed ha istituito un nuovo organismo di supporto e monitoraggio: l'Osservatorio regionale sui servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Alcune delle scelte operate dal legislatore regionale sono passate al vaglio della Corte costituzionale, che si è pronunciata sulla impugnativa del Governo con la citata sentenza n. 29 del 2006.

Nello specifico, la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 7, comma 4, lett. b), della richiamata L.R. Abruzzo, nella parte in cui non aveva previsto che il divieto prescritto per le società a capitale interamente pubblico, in quanto già affidatarie dirette della gestione di un servizio pubblico locale a rilevanza economica, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica indette per la scelta del soggetto cui conferire la gestione del servizio, si applicava a decorrere dal 1° gennaio 2007, salvo nel caso in cui si trattasse dell'espletamento delle prime gare aventi ad oggetto i servizi forniti dalle società partecipanti alla gara stessa.

Ad avviso della Corte, la disposizione in argomento contrastava con le previsioni di cui all'art. 113 (in particolare il comma 15 quater) del T.U.E.L. e, dunque, con il parametro costituzionale dell'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione che attribuiva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della "tutela della concorrenza".

La Corte costituzionale ha così ricalcato il precedente della citata sentenza n. 272/2004, rinnovando il richiamo al fatto che le disposizioni di cui all'art. 113 T.U.E.L. dovevano essere considerate come norme-principio della materia, "alla cui luce è possibile interpretare (...) il rapporto con le altre normative di settore, nel senso cioè che il titolo di legittimazione dell'intervento statale in oggetto è fondato sulla tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione e che la disciplina stessa contiene un quadro di principi nei confronti di regolazioni settoriali di fonte regionale".

Il Giudice delle leggi ha poi ricordato che nella medesima pronuncia era stato precisato che "a salvaguardia delle esigenze della concorrenza, operano non solo

le disposizioni previste a regime sulle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, ma anche quelle aventi carattere solamente transitorio”.

In tal senso, è stato quindi affermato che la previsione contenuta nel comma 6 dell’art. 113, cui si riconnette la norma regionale in parola, nel disporre il divieto di partecipare alle gare di cui al precedente comma 5, ha teso a garantire la più ampia libertà di concorrenza nell’ambito di rapporti – come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi – di rilevante incidenza sul mercato. Ciò ha comportato che la mancata previsione nella legge regionale di un analogo periodo transitorio (che definisca le modalità temporali di efficacia del divieto in esame) è idonea ad arrecare un *vulnus* all’intero parametro costituzionale.

La Corte ha poi dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 4, lett. g), della legge abruzzese, che prevedeva l’ineleggibilità a sindaco, presidente di provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale dei comuni e delle province titolari del capitale sociale della società affidatarie della gestione di servizi pubblici, per i legali rappresentanti ed i componenti degli organi esecutivi delle medesime società, in quanto norma lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “organi di governo” di comuni, province e città metropolitane, di cui all’art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione.

Sulla scorta della descritta linea interpretativa la Corte ha, invece, riconosciuto la piena legittimità di alcune previsioni della L.R. Abruzzo n. 23/04 particolarmente significative in tema di servizi pubblici locali; nello specifico:

- art. 4, comma 4, che ha escluso la possibilità per le società a capitale interamente pubblico, cui sia stata conferita la proprietà di reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali (destinati all’esercizio dei servizi pubblici), di partecipare alle gare ad evidenza pubblica indette per la scelta del soggetto gestore del servizio o del socio privato delle società a capitale misto pubblico-privato;
- art. 7, comma 1, lett. b), che ha stabilito un limite minimo, pari al 40% del capitale sociale, per la partecipazione azionaria del socio privato (da scegliere con gara ad evidenza pubblica) della società mista cui può essere conferita la gestione del servizio pubblico di rilevanza economica;
- art. 7, comma 4, lett. d), che ha affermato per le società a capitale interamente pubblico (alle quali sia affidata in via diretta la gestione di un servizio pubblico locale) il divieto di conferire incarichi professionali, di collaborazione e di qualsiasi altro genere in favore di persone e/o di società legate da rapporti di dipendenza e/o collaborazione con l’ente o gli enti titolari del capitale sociale;
- art. 7, comma 4, lett. f), che ha prescritto per le società a capitale interamente pubblico (alle quali sia affidata in via diretta la gestione di un servizio pubblico locale) l’obbligo del rispetto delle procedure ad evidenza pubblica imposte agli enti locali per l’assunzione del personale dipendente.

Con riferimento agli ultimi due profili evidenziati, la Corte costituzionale ha osservato che la previsione di cui all'art. 7, comma 4, lett. d), trova "la sua esclusiva giustificazione nell'esigenza di evitare che si determinino situazioni di conflitto di interessi tra controllori e controllati e di garantire, fin dove possibile, trasparenza nei rapporti tra società incaricate della gestione dei servizi in questione ed enti pubblici titolari del capitale sociale"; mentre, in relazione all'art. 7, comma 4, lett. f), i Giudici, richiamando la distinzione operata in una precedente sentenza (Corte cost. 466/1993) tra "privatizzazione formale" e "privatizzazione sostanziale", hanno affermato che la disposizione regionale "non è volta a porre limitazioni alla capacità d'agire delle persone giuridiche private, bensì a dare applicazione al principio di cui all'art. 97 della Costituzione rispetto ad una società che per essere a capitale interamente pubblico, ancorché formalmente privata, può essere assimilata, in relazione al regime giuridico, ad enti pubblici".



### Legge regionale Valle d'Aosta

La percezione del fatto che la disciplina regionale in materia di servizi pubblici locali non si riduca alla composizione dei conflitti di competenza in materia di concorrenza, ma stia evolvendo verso modelli di regolazione e gestione che, nel solco della legislazione statale, introducono e sperimentano soluzioni alternative per il sistema dei servizi pubblici nei diversi territori, è testimoniata dalla L.R. della Valle d'Aosta n. 2/06.

Nel solco della descritta impostazione del legislatore statale, la L.R. 2/06 ha operato in primo luogo una distinzione tra servizi pubblici locali a rilevanza economica e privi di tale rilevanza, collegando a ciascuna categoria una specifica disciplina.

Con riferimento ai servizi pubblici locali a rilevanza economica, la normativa regionale ha ripercorso gli indirizzi di quella nazionale (art. 113 T.U.E.L.), riguardo sia alle forme di gestione delle reti che a quelle di erogazione dei servizi.

In ordine alla restante disciplina, le disposizioni contenute nella legge regionale valdostana hanno presentato novità sotto almeno tre profili.

Il primo concerne l'esplicazione delle finalità e dei criteri che devono ispirare l'individuazione e l'organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; in particolare, i fini connessi all'erogazione dei servizi pubblici a rilevanza economica sono: la continuità, la solidarietà, la sicurezza, l'eguaglianza, la qualità, l'efficienza, l'efficacia ed economicità della gestione, l'accessibilità dei prezzi. Inoltre, l'organizzazione dei servizi deve soddisfare la fondamentale esigenza di assicurare livelli essenziali delle prestazioni anche nelle zone territorialmente svantaggiate.



Significativa è stata la prescrizione relativa alla possibilità di affidare all'azienda preposta alla gestione di servizi economici anche servizi non economici, purché il gestore abbia la caratteristica di società in house o società mista (partecipata dagli enti locali affidanti i servizi).

Di particolare interesse è stata la previsione di un vero e proprio obbligo di separazione contabile in capo al soggetto gestore nel caso in cui svolga attività diverse contestualmente a quelle oggetto di affidamento da parte dell'ente pubblico.

Degna di nota è stata pure la parte dedicata alla regolazione dei rapporti tra enti locali e soggetto gestore, con la descrizione dei profili distintivi del contratto di servizio.

La legge regionale della Valle d'Aosta ha previsto poi una specifica sezione dedicata ai servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, colmando la lacuna lasciata dalla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 113 bis T.U.E.L., operata dalla citata sentenza n. 272/2004 della Corte costituzionale; per l'organizzazione di tali servizi il legislatore regionale ha prospettato differenti forme gestionali, che comprendono: la gestione in economia, l'affidamento con gara a terzi, l'affidamento diretto ad enti pubblici strumentali (istituzione ed azienda speciale) o a soggetti privati partecipati (società mista, società in house, associazione e fondazione).

Inoltre, il legislatore regionale ha ribadito la qualificazione dei servizi di rilevanza economica come categoria aperta, richiamando l'autonomia dell'ente locale che, a seconda delle caratteristiche del proprio territorio, può qualificare un determinato servizio come privo di rilevanza economica, indicando nell'atto deliberativo i motivi che giustificano la scelta operata.

Un'ultima notazione merita la L.R. Valle d'Aosta nella parte in cui ha disciplinato in maniera particolarmente rigorosa la società in house e quella mista come forme di gestione esternalizzata dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica.

Nello specifico, riguardo alla società in house, la legge regionale ha demandato agli enti locali ed alle associazioni di comuni il compito di definire le modalità per effettuare il c.d. "controllo analogo" e i soggetti allo stesso preposti, menzionando allo scopo espressamente lo strumento dei patti parasociali.

Con riferimento alla società mista sono stati introdotti significativi vincoli di selezione del partner privato che, ancorché riconducibili a talune indicazioni della giurisprudenza nazionale e comunitaria, non sono ancora presenti in disposizioni normative; nello specifico, l'individuazione del socio privato è da effettuarsi con procedura ad evidenza pubblica, con esplicitazione nel bando che il socio sia scelto per un periodo determinato e che al termine di tale periodo la quota azionaria del socio privato sia riacquisita dall'ente o sia trasferita ad un soggetto privato individuato a seguito di una nuova gara.

#### 4. Il nuovo ruolo delle regioni nel sistema di governance dei servizi pubblici

---

Come evidenziato nell'analisi delle prime normative regionali, le regioni si apprestano a ricoprire un ruolo determinante nel governo del sistema dei servizi pubblici locali presenti nei territori di riferimento.

Infatti, l'affermazione della competenza legislativa regionale in materia offre nuove prospettive rispetto al ruolo che le regioni possono rivestire in termini di indirizzo e controllo.

Provando a fare il punto sui compiti delle regioni in tema di servizi, è possibile in primo luogo (anche sulla scorta della disciplina regionale analizzata) evidenziare il loro ruolo nella pianificazione generale di riferimento rispetto ai diversi servizi pubblici, in maniera da compendiare l'attenzione a politiche di sviluppo dei singoli settori con l'armonizzazione dei diversi interventi, in una logica di sviluppo sostenibile del territorio.

In tal senso, con riferimento a servizi di area vasta come l'igiene ambientale o i trasporti, la regione approva il piano regionale di riferimento e definisce gli indirizzi per la pianificazione provinciale e locale.

Nella medesima ottica va letta la funzione della regione nella definizione delle modalità per la determinazione delle tariffe, anche allo scopo di completare la realizzazione dell'integrazione tariffaria su scala regionale.

Altra esplicitazione del ruolo di indirizzo della regione è legata alla predisposizione di atti tipo, documenti contenenti le specifiche minime funzionali ad una più efficace erogazione dei servizi. In tal senso, meritano di essere richiamati gli interventi regionali volti alla predisposizione di contratti di servizio tipo, ad esempio nel settore idrico, in quello dei trasporti, dell'igiene ambientale, etc. Simili documenti tipo rappresentano dei rigorosi strumenti attraverso cui la regione vincola gli enti locali rispetto alla gestione dei rapporti con i soggetti erogatori.

Parallela alla funzione di indirizzo è quella di controllo, inteso come momento di verifica dei risultati ed eventuale riprogrammazione degli interventi.

In questo ambito la regione interviene a presidiare l'intera fase del monitoraggio *in itinere* sul servizio erogato al fine di assicurare la qualità dei servizi erogati.

La regione, nell'esercizio della funzione di controllo, può così individuare set di indicatori di qualità (in linea con i livelli essenziali delle prestazioni definiti a livello nazionale) e predisporre apposite strutture tecniche in grado di valutare la bontà del servizio erogato.

Significativa è la funzione di garanzia sulla erogazione dei servizi minimi verso i singoli utenti che la regione può assumere, sia predisponendo linee di indirizzo in tema di redazione di carte dei servizi, che istituendo organi (ad



esempio garante regionale degli utenti) in grado di relazionarsi proficuamente con gli utenti, in termini di risposta ai reclami e di sanzione delle condotte non conformi alle previsioni contrattuali.

In particolare, tale ultima funzione sta trovando di recente – come sopra evidenziato – sempre maggiore applicazione, proprio perché consente almeno in parte di superare il problema del “bifrontismo” dell’ente locale, allo stesso tempo proprietario della società di erogazione e contraente in tema di servizi per conto degli utenti, dunque portatore di due interessi potenzialmente confliggenti: quello di massimizzare gli utili riducendo i costi di gestione e quello di migliorare la qualità del servizio erogato.

Il complesso di attività di competenza regionale – sopra descritte – comporta però la necessità per l’ente regionale di ripensare le professionalità di cui è dotato al fine di adeguarle a finalità che solo indirettamente sono connesse all’erogazione del servizio.

Saper pianificare le attività ed i servizi su un territorio, avere buoni contratti, definire livelli essenziali dei servizi, saper declinare indicatori e predisporre strumenti di monitoraggio, sono attività nuove e complesse che la regione non sempre è attrezzata a fare.

In tal senso, le regioni devono maturare la consapevolezza della necessità di puntare – in termini strategici e di risorse economiche – sulla formazione del personale per attrezzarlo a svolgere le nuove e più ampie funzioni richieste dal mutato assetto del sistema dei servizi pubblici locali.





## PARTE SECONDA

### **I SERVIZI PUBBLICI LOCALI SOSTENIBILI**







partecipazione degli stessi alla definizione delle priorità di un programma e alla scelta degli strumenti ritenuti più idonei al raggiungimento dei traguardi auspicati. Il processo di inclusione determina la responsabilizzazione degli attori, la trasparenza dei processi e l'accountability delle strutture coinvolte nel processo<sup>3</sup>.

All'interno della Pubblica Amministrazione l'introduzione di una cultura coerente ai principi della programmazione strategica ha l'obiettivo di orientare l'attività della stessa secondo processi di:

- programmazione, valutazione e controllo;
- orientamento ai risultati;
- distinzione e dialettica tra i compiti di indirizzo politico e direzione dell'organizzazione;
- individuazione di centri di responsabilità amministrativa che operano sulla base di task, budget e risorse assegnate.

In sintesi le caratteristiche distintive della programmazione strategica sono rintracciabili nel:

- **reinventing:** tale attività, considerata il punto di partenza per l'adozione di un approccio ispirato alle logiche della programmazione strategica, implica ed innesca un processo di rivisitazione della missione e di verifica della ragione dell'esistenza di una data organizzazione e delle risorse necessarie al raggiungimento dello specifico scopo;
- **approccio per obiettivi:** le azioni dei diversi soggetti che concorrono al conseguimento degli obiettivi (generali e specifici) individuati attraverso un processo di consultazione – aperto ed inclusivo – di tutti gli attori coinvolti vengono formulate ed aggregate per obiettivi;
- **la relazione obiettivo/mezzo:** le attività dei soggetti che intervengono nelle diverse fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione del programma, devono essere tra di loro coerenti e devono tutte contribuire al raggiungimento delle finalità espresse dal programma. La ricerca della coerenza del programma richiede la specificazione degli indirizzi politici e la loro traduzione in un sistema di obiettivi organizzati per livelli funzionali all'interno di un sistema logico (logical framework) di coerenze e di relazioni mezzo/obiettivo. L'attività in oggetto ha lo scopo di garantire che le ipotesi programmatiche siano tradotte in progetti e operazioni il cui grado di specifica-

<sup>3</sup> “L'accountability si lega imprescindibilmente ad un sistema di responsabilità, pur non coincidendo esattamente con esso, e mira a chiarire ruoli e compiti dei soggetti coinvolti ai diversi livelli di una politica pubblica, nonché, le relazioni logiche che legano le decisioni, le conseguenti azioni e gli strumenti previsti per verificarne gli effetti e gli impatti”. Cfr Saturnino A. (a cura di), *Strumenti di accountability integrati - Diffusione della responsabilità sociale d'impresa ed utilizzo del bilancio di sostenibilità nella gestione/erogazione dei servizi pubblici locali*, Formez, in corso di pubblicazione.

zione dovrà comunque assicurare – con soluzioni tecniche, tecnologiche e procedurali adeguate – il soddisfacimento delle priorità politiche. L'attività descritta viene definita strutturazione di programma ed assume carattere dinamico aggiornandosi continuamente anche durante la fase di attuazione del programma in funzione dei risultati dei processi di valutazione;

- **la quantificazione e misurazione dei risultati:** ad ogni obiettivo della struttura di programma devono essere associati target ed indicatori che consentano una verifica della fattibilità del programma e un monitoraggio degli interventi dal punto di vista dell'avanzamento fisico, finanziario e procedurale. Tale attività consente di monitorare l'effettiva realizzazione degli impegni presi e l'impatto dell'azione pubblica rispetto agli obiettivi assunti, analizzandone l'incidenza su problemi strutturali specifici; il set di indicatori alimenta il sistema di monitoraggio e la valutazione del programma;
- **processo partecipato:** la programmazione strategica innesca un processo partecipativo che passa attraverso il coinvolgimento degli stakeholder nei processi decisionali tramite il doppio approccio top-down (dall'alto verso il basso) e bottom-up (dal basso verso l'alto). Lo scopo è conferire a tali soggetti la possibilità di intervenire nei processi di formulazione, gestione ed esecuzione dei programmi rendendoli partecipi delle decisioni che li riguardano direttamente o indirettamente.



## 2. Elementi di programmazione strategica nella regolazione dei servizi pubblici locali

Una delle difficoltà che incontra chi intenda indagare l'ambito tematico dei servizi pubblici locali è legata alla varietà del campo di indagine che copre ambiti vasti e coinvolge una molteplicità di soggetti con ruoli e compiti spesso non definiti in modo preciso. La numerosità degli atti normativi che nel tempo si sono susseguiti non facilita le cose, contribuendo a conferire all'ambito trattato ulteriore complessità.

In tal senso, la programmazione strategica può offrire una chiave di lettura privilegiata della tematica dei servizi pubblici, indicando il percorso da seguire e fornendo suggerimenti per meglio comprendere un argomento tanto vasto quanto articolato.

Questa analisi è finalizzata ad individuare alcuni degli atti più significativi che hanno portato al recepimento delle logiche della programmazione strategica nella gestione del sistema dei servizi pubblici.

Infatti, i numerosi atti normativi che si sono susseguiti a partire dagli anni Novanta hanno evidenziato la chiara volontà del legislatore italiano di riformare il

settore dei servizi pubblici in vista di una sua riorganizzazione, in linea con alcuni principi rintracciabili anche nella programmazione strategica e, in particolare:

- a) efficacia ed efficienza delle attività della P.A.;
- b) cultura del risultato;
- c) coordinamento tra politica e amministrazione;
- d) misurazione delle prestazioni, controlli e valutazioni.



La *ratio* dell'azione seguita è stata quella di avviare un'innovazione organizzativa in grado di coniugare un'efficace programmazione dei processi di erogazione dei servizi con logiche e strumenti di misurazione delle prestazioni erogate, anche al fine di poter migliorare le modalità organizzative, alla luce dei livelli di servizi effettivamente prestati.

Si è trattato di un cambiamento fondamentale per sostenere le amministrazioni pubbliche e consentire alle stesse di rispondere in maniera adeguata alla crescente articolazione dei bisogni della società.

La nuova attenzione ai principi di efficacia ed efficienza nei processi di erogazione dei servizi si è ravvisata a livello normativo, fin dai primi interventi in tema di regolazione dei servizi pubblici.

Le forme di gestione diretta affermatesi negli anni seguenti all'entrata in vigore della L. 103/03 e del R.D. 2578/1925, e soprattutto la gestione dei servizi pubblici attraverso le aziende municipalizzate, iniziarono a manifestare i primi segni di inadeguatezza a partire dagli anni Settanta.

La sempre più accentuata confusione di ruoli tra azienda municipalizzata ed ente locale, nonché la sovrapposizione di funzioni di gestione, proprietà e regolazione, mal si conciliavano con l'esigenza di garantire gestioni efficaci ed efficienti dei servizi pubblici.

Lo shock petrolifero del 1973 prima e del 1979 poi, spinsero verso la ricerca di maggiori livelli di efficienza e verso l'affermazione di un modello caratterizzato da una più netta separazione tra le funzioni (fino ad allora sostanzialmente accentrate nelle mani dell'ente locale). Fu così che andò affermandosi una maggiore autonomia ed indipendenza delle aziende titolari della gestione dei servizi pubblici ed una loro organizzazione più vicina al modello di impresa.

A tale proposito meritano menzione il D.M. 4/2/80 e il D.M. 26/4/95 che, nell'introdurre nuovi principi contabili, fornirono la possibilità di misurare più agevolmente il costo industriale del servizio e la comparabilità dei bilanci delle aziende pubbliche con quelli delle aziende private, favorendo l'affermazione di principi di gestione improntati sulle logiche dell'operare in modo efficace ed efficiente.

L'intento di assicurare maggiore efficacia nell'erogazione dei servizi pubblici è stato alla base dell'applicazione del regime di concorrenza e spiega, inoltre, l'on-



data di privatizzazioni che ha investito l'ambito in questione, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta.

La liberalizzazione del settore dei servizi pubblici che, per troppo tempo è stato ristretto dalle maglie di un regime di monopolio pubblico, ha attraversato diverse fasi: da una prima privatizzazione solo formale, che aveva determinato il passaggio dalle aziende municipalizzate alle SpA (favorita dai contenuti della L. 127/97), si è passati ad una privatizzazione sostanziale, in cui la partecipazione pubblica veniva ceduta (dapprima parzialmente e poi totalmente) ai soggetti privati, per giungere, infine, all'ultimo stadio dell'evoluzione: il mercato.

L'avvio del processo di riforma del sistema dei servizi pubblici va ricercato nell'emanazione della L. 142/90, i cui contenuti sostanziali hanno trovato conferma nel successivo T.U.E.L. del 2000 (D.Lgs. 267/00).

In un contesto in cui l'attenzione è stata posta sull'efficacia del servizio e sulla soddisfazione dei cittadini/utenti, il T.U.E.L. ha ampliato il concetto di servizio pubblico fino a ricomprendere, oltre alle attività economiche, una serie di attività tese a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo civile e socio-economico delle diverse comunità territoriali.

Inoltre, al fine di garantire l'efficacia del servizio, il T.U.E.L. ha legittimato gli enti locali ad intervenire quando l'erogazione di un servizio, in regime di concorrenza, non garantisce la continuità, la regolarità, l'accessibilità, l'economicità e la qualità dell'erogazione.

La richiesta, da parte dei cittadini/utenti, di servizi sempre più qualificati e qualitativamente adeguati alle loro mutate esigenze hanno spinto le aziende pubbliche a svolgere indagini di mercato per erogare servizi adeguati all'evoluzione della domanda sociale, adottando – al contempo – carte dei servizi con procedure di reclamo e ristoro per gli utenti insoddisfatti dei livelli di prestazione effettivamente erogati.

Infine, l'introduzione di sistemi di controllo di gestione ha assicurato la presenza di un utile strumento in grado di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, supportando in tal modo l'intero processo di programmazione strategica, in linea con il fondamentale principio di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

### **3. Il nuovo ruolo dell'ente locale nel sistema dei servizi pubblici**

Sul piano operativo, il processo di riforma del sistema dei servizi ha determinato una progressiva modificazione del ruolo e delle prerogative delle amministrazioni pubbliche, con il passaggio dalla gestione diretta dei servizi a compiti di indirizzo, regolazione e controllo delle prestazioni erogate.

La funzione di indirizzo ha carattere tipicamente politico e si concretizza nella definizione degli obiettivi da raggiungere e nello stanziamento delle risorse necessarie.

Sulla base degli obiettivi definiti dall'ente locale, al soggetto erogatore del servizio è stata riconosciuta autonomia gestionale, il cui limite risiede nel rispetto dei principi imposti dall'ente.

È stata poi prevista la sottoposizione dell'attività dell'azienda che eroga i servizi pubblici al controllo e monitoraggio degli enti locali.

Il sistema dei controlli si è evoluto nel tempo passando da una situazione di sistematica ingerenza dell'ente nei confronti dell'azienda erogatrice ad uno stato in cui si riconosce sempre maggiore autonomia al soggetto erogatore, relegando all'ente locale le funzioni di indirizzo, regolazione, programmazione e controllo.

Tale sistema si è andato affermando anche grazie all'introduzione, attraverso la L. 95/95, del contratto di servizio quale strumento per regolare i rapporti tra soggetto titolare del servizio e azienda erogatrice dello stesso.

Nel contratto di servizio vengono esplicitati, tra l'altro, gli obblighi del soggetto gestore, gli obblighi dell'amministrazione e gli standard di qualità da rispettare nell'erogazione del servizio.

Tra i possibili obblighi (contrattualmente) posti a carico del soggetto gestore, vanno richiamati:

- 1) l'adozione di un sistema di controllo di gestione teso a facilitare la verifica della rispondenza tra gli obiettivi programmati e i risultati conseguiti;
- 2) il periodico monitoraggio (attraverso verifiche a campione ed ispezioni) da parte dell'ente locale sui livelli di qualità dei servizi erogati;
- 3) la trasmissione periodica di dati da parte della società che gestisce il servizio all'ente titolare dello stesso.

Alla luce di quanto sopra, il controllo dell'ente pubblico non è solo finalizzato alla verifica del rispetto della regolarità dell'azione amministrativa, ma anche alla congruenza tra obiettivi fissati e risultati conseguiti.

Tale nuovo approccio al controllo dei processi di erogazione dei servizi è il frutto di una progressiva evoluzione dei relativi strumenti alla luce di una serie di interventi normativi sul tema; in breve, vanno richiamati:

- L. 142/90 che affidava all'autonomia del singolo ente la facoltà di scegliere se attivare o meno il controllo di gestione;
- D.Lgs. 29/93 che prevedeva l'attivazione, all'interno delle amministrazioni, dei servizi di controllo interno (SECIN) con il compito di "verificare [...] la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa";



- D.Lgs. 286/99 che definisce i controlli interni ripartendoli in quattro categorie:
  - controllo di regolarità amministrativa e contabile;
  - attività di valutazione e controllo strategico;
  - controllo di gestione;
  - attività di valutazione dei dirigenti.
- T.U.E.L. che riconferma i quattro tipi di controllo introdotti dal D.Lgs. 286/99 e riconosce, all'ente locale, la possibilità di scegliere autonomamente gli strumenti che ritiene più opportuni per garantire i controlli interni, con l'unico vincolo di rispettare la separazione tra la funzione di indirizzo (di pertinenza dell'organo politico) e la funzione di gestione.
- L. 131/03 che ha introdotto, per gli enti locali, un controllo collaborativo della Corte dei Conti la cui *ratio* si rinviene nella necessità di garantire un contenimento della spesa pubblica anche in ragione degli impegni imposti dal rispetto del patto di stabilità della CE.

Si riporta di seguito una tabella che sintetizza l'analisi condotta.





### Elementi di programmazione strategica nella regolazione dei servizi pubblici locali

Principi della programmazione strategica	Norma	Strumenti	Contenuti
Efficacia ed efficienza	D.M. 4/2/80 e il D.M. 26/4/95	Introduzione di nuovi principi contabili	Possibilità di misurare più agevolmente il costo industriale del servizio Comparabilità dei bilanci delle aziende pubbliche con quelli delle aziende private
	L. 488/01	Privatizzazione sostanziale dei servizi pubblici	Introdurre una gestione basata su criteri di efficienza ed efficacia
	T.U.E.L. (D.Lgs. 267/00)	Attribuzione di funzioni ai comuni	Applicazione del principio di sussidiarietà. Più ampio concetto di servizi pubblici: ricomprende, oltre alle attività economiche, tutta una serie di attività tese a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo civile e sociale
	D.P.C.M. del 27 gennaio del 1994 (direttiva Ciampi)	Carta dei servizi	Introduzione di standard di qualità dei servizi e previsione di forme di tutela degli utenti
Cultura del risultato	L'art. 196 del T.U.E.L. (D.Lgs. 267/00)	Controllo di gestione	Garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della Pubblica Amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa degli enti locali
Coordinamento tra politica e amministrazione	L. 488/01	Forme di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali	Riconoscimento, in capo agli enti locali, di funzioni di indirizzo e controllo

<b>Principi della programmazione strategica</b>	<b>Norma</b>	<b>Strumenti</b>	<b>Contenuti</b>
Gestione per obiettivi	L. 94/97 (L. Bassanini)	Riforma del Bilancio dello Stato	Sostituzione al criterio della spesa storica incrementale meccanismi di formazione del Bilancio ispirati allo zero base budgeting Interazione tra le autorità responsabili, ai diversi livelli, per una definizione concordata e coerente dei programmi e degli obiettivi Coinvolgimento dei portatori di interesse
	T.U.E.L. art. 170	Introduzione della relazione revisionale e programmatica da allegare al bilancio	Introduzione di strumenti di programmazione
Controlli e valutazioni	L. 95/97	Contratto di servizio	Regolazione dei rapporti tra ente locale e soggetto gestore del servizio
	D.Lgs. 29/93	SECIN	Verificare la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa
	D.Lgs. 286/99	Controllo di regolarità amministrativa e contabile; attività di valutazione e controllo strategico; controllo di gestione; attività di valutazione dei dirigenti	Potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche

## 4. L'applicazione della programmazione strategica ai servizi pubblici locali

---

### 4.1 Le criticità nella gestione dei servizi pubblici locali



86

I processi di programmazione, gestione e valutazione dei servizi pubblici sono caratterizzati da una rilevante complessità delle attività e da una pluralità di soggetti istituzionali e non, con compiti teoricamente complementari ed interconnessi.

La pluralità dei soggetti coinvolti e i tempi lunghi, che generalmente intercorrono tra le fasi di programmazione e gestione, possono generare una serie di distorsioni:

- mancata individuazione di un modello operativo del ciclo di produzione con chiare attribuzioni ai singoli centri di responsabilità di “competenze”, specifici compiti, target, tempi, vincoli di coerenza esterna ed interna e modalità di comunicazione;
- mancanza di un tavolo di coordinamento;
- le criticità incontrate dai singoli soggetti non vengono rilevate e discusse da tutti e non viene individuato un percorso di ricalibrazione delle ipotesi di programma;
- assenza di procedure di individuazione degli stakeholder e del riconoscimento della loro legittimità a prendere parte alle decisioni.

In tal senso, la programmazione strategica può fornire un contributo per il superamento delle descritte criticità, attraverso:

- l'individuazione del ciclo di produzione complessivo del processo e quindi degli attori, dei ruoli, delle interconnessioni e delle dialettiche;
- l'esplicitazione dei “passi metodologici” per la costruzione del “programma strategico” del servizio;
- l'identificazione di strumenti e tecniche utili all'attuazione di alcune fasi critiche, come quelle che attengono al coinvolgimento degli stakeholder, l'ingegnerizzazione degli interventi, il monitoraggio, la valutazione e la riprogrammazione delle diverse opzioni.

Nello specifico, l'applicazione dei principi e delle metodologie della programmazione strategica nell'ambito dei processi di erogazione di servizi pubblici esternalizzati, può consentire alla P.A.:

- di essere coerente con i propri mandati formali e con i bisogni da soddisfare (bisogni reali, di pertinenza e gerarchizzati);



- di attuare, durante le fasi di programmazione e di gestione dei servizi, attraverso strumenti tecnici ed amministrativi dinamici, procedure di verifica e ricalibrazione (tanto delle ipotesi di partenza, quanto dei risultati attesi) a variare dei bisogni, delle condizioni esterne e delle performance ottenute;
- di individuare gli elementi di misura, quantitativi, qualitativi e temporali che garantiscano la coerenza del servizio prodotto dal soggetto esterno con i bisogni individuati dalla P.A.;
- di affrontare e gestire il consenso degli interessati attraverso forme di partecipazione regolamentate nelle quali siano innanzi tutto chiare e condivise le regole e gli strumenti della partecipazione, i soggetti che hanno titolo a partecipare ed i loro pesi relativi, le modalità di diffusione informativa di tutto il processo di partecipazione;
- di individuare nel processo suddetto una fase di negoziazione dove l'acquisizione del consenso sia raggiunta con:
  - una chiara individuazione dei costi/rischi (economici, ambientali e sociali) e dei soggetti sui quali essi ricadono;
  - una ricerca di tutti gli strumenti disponibili di mitigazione e non di mera compensazione economica di tali costi/rischi e la scelta di quelli ritenuti più efficaci;
  - una individuazione e ripartizione delle responsabilità connesse alle previsioni suddette in funzione delle competenze e capacità di affrontarle dei soggetti coinvolti;
- di individuare, nel processo di organizzazione del programma e delle fasi di gestione, centri di responsabilità che garantiscano un coinvolgimento strutturale dei diversi attori del sistema dei servizi, al fine di garantire una reale fattibilità tecnico/economica/amministrativo-procedurale delle ipotesi programmatiche.

#### **4.2 Programmazione strategica ed organizzazione della gestione dei servizi pubblici locali: il caso del servizio idrico**

Dopo aver tracciato un quadro delle principali criticità connesse ai processi di erogazione dei servizi pubblici risolvibili con un corretto approccio alla programmazione strategica, l'analisi che segue prova a descrivere i profili connessi all'applicazione di tale metodologia al servizio idrico, ovvero ad un servizio di particolare rilevanza sia per le esigenze della collettività che per la complessità delle fasi, delle problematiche e del numero dei soggetti, istituzionali e non, coinvolti.

Tale analisi si sofferma sulle specifiche relative all'organizzazione del servizio

contenute nella normativa di settore, molte delle quali – pur essendo in linea con un logica di programmazione strategica – non hanno trovato un’efficace e completa attuazione.

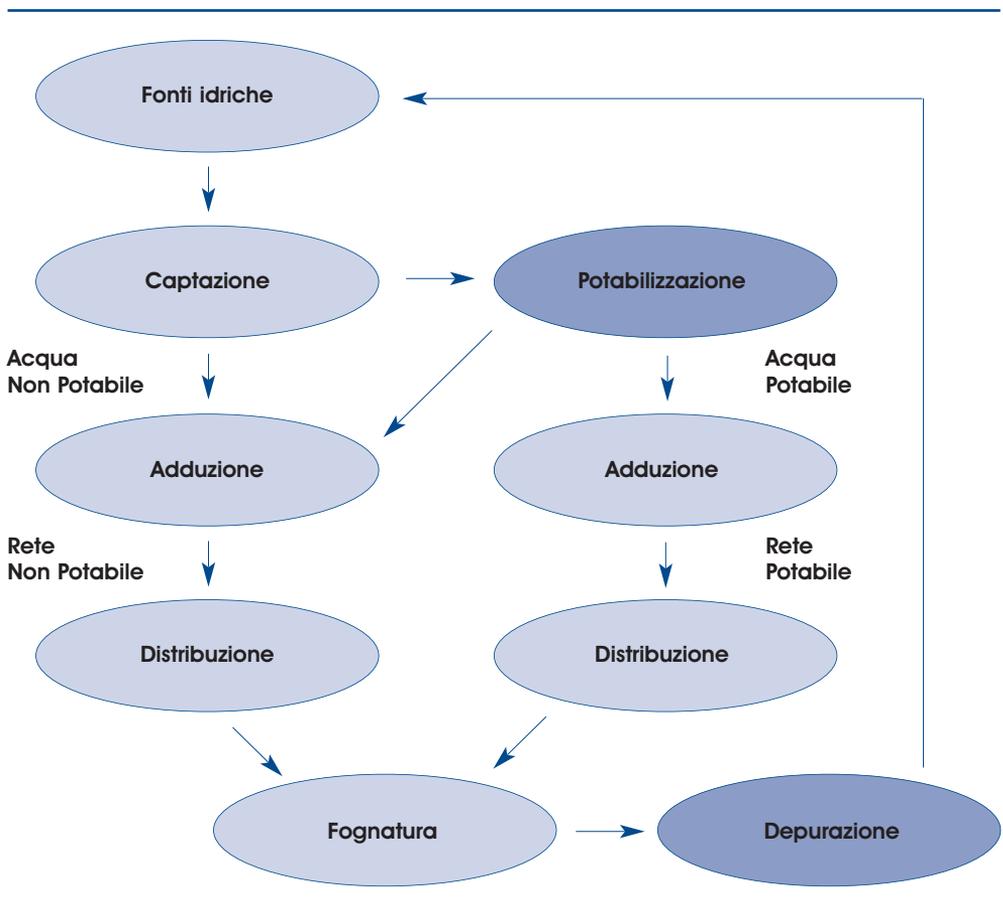


### Il servizio idrico integrato

Al fine di superare la frammentazione gestionale e funzionale che caratterizza il settore idrico, la legge Galli (L. 36 del 1994) ha introdotto la nozione di servizio idrico integrato.

Per servizio idrico integrato si intendono le attività di captazione, adduzione e distribuzione, fognatura, depurazione delle acque reflue.

Una possibile schematizzazione del servizio idrico integrato può essere la seguente:



Il sistema di gestione del servizio idrico integrato, delineato dalla normativa vigente, prevede l'azione coordinata di diversi soggetti.

La partecipazione di soggetti diversi, pur con ottime capacità tecniche e nel rispetto delle normative, può comportare la perdita di vista del fine ultimo per il quale si mettono in campo le attività e creare immobilismo e confusione nonché mancata presa in carico di responsabilità.

Per tale ragione si rende necessario individuare i centri di responsabilità, i ruoli e i compiti degli attori impegnati nelle fasi di programmazione, pianificazione e gestione del servizio oltre che definire strumenti e procedure guida delle attività e di ricalibrazione dei piani.

### *Attori e strumenti*

Le regioni svolgono una attività di programmazione e definiscono gli indirizzi e le regole generali di organizzazione del servizio.

Gli obiettivi strategici e le linee di indirizzo devono essere declinati in obiettivi di maggior dettaglio e in azioni concrete secondo il processo illustrato per la formazione del quadro logico.

È compito degli ATO recepire i principi definiti a livello regionale e trasformarli in obiettivi più specifici che guidano le attività del soggetto erogatore.

Lo strumento nel quale la regione fissa le linee di intervento è il Piano di tutela delle acque (d'ora in avanti PTA). È proprio da tale documento che l'ATO deve partire per dettagliare le proprie attività.

Le analisi contenute nel PTA rappresentano la struttura nella quale l'ATO inquadra i suoi interventi affinando le analisi e contestualizzandole rispetto alla propria porzione di territorio. In particolare, l'ATO realizza le analisi mirate alla individuazione dei bisogni reali del territorio, alla relativa caratterizzazione, gerarchizzazione e condivisione.

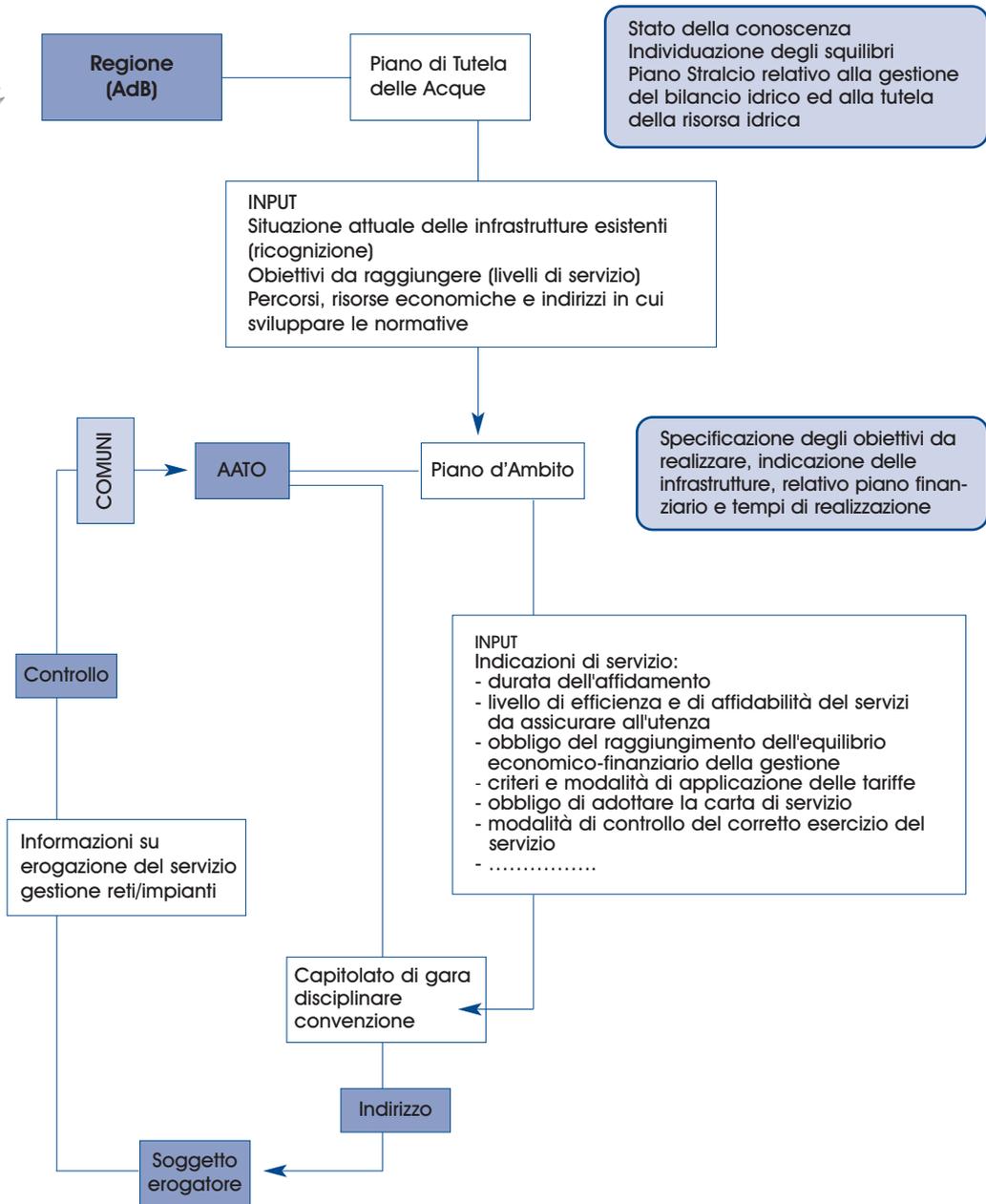
### *Contenuti e relazioni tra gli strumenti di programmazione*

Le analisi condotte dall'ATO trovano la loro sintesi nel Piano d'Ambito (d'ora in avanti PdA), cioè lo strumento pianificatorio in cui sono definiti, tra l'altro, gli obiettivi da conseguire, il programma degli interventi da realizzare, la forma di gestione e le modalità di affidamento del servizio, i livelli di qualità dei servizi e il livello della tariffa media nell'Ambito e la sua articolazione.

Si nota subito che le informazioni contenute nel PdA sono caratterizzate da un maggior grado di dettaglio rispetto a quelle riportate nel PTA e riferite ad un ambito territoriale più ristretto coincidente con i confini dell'ATO stesso.



Servizio idrico integrato: soggetti, funzioni, strumenti e obiettivi\*



\* Il modello descritto deriva dalla lettura e dall'interpretazione delle norme. Si tratta tuttavia di un modello teorico che non sempre trova riscontro nella realtà. Numerose sono le indagini svolte nel settore delle risorse idriche sullo stato dei servizi.



Il processo che porta alla definizione di obiettivi sempre più operativi a partire dalle finalità e dalle priorità politiche nonché all'individuazione delle azioni da mettere in campo per il relativo conseguimento avviene secondo le logiche della strutturazione di programma garantendo sempre la necessaria coerenza tra azioni e finalità e legami mezzo/obiettivo tra i diversi livelli corrispondenti ai diversi gradi di specificazione.

Tali informazioni servono ad indirizzare le attività del soggetto erogatore del servizio.

L'attività di indirizzo costituisce il primo passo per garantire la necessaria coerenza tra finalità ed azioni.

Informazioni di carattere più operativo sono contenute nella convenzione che costituisce lo strumento previsto dalla normativa per regolare i rapporti tra ATO e soggetto gestore.

Ai sensi della legge Galli, ai fini della definizione dei contenuti della convenzione, i comuni e le province operano la ricognizione delle opere di adduzione, di distribuzione, di fognatura e di depurazione esistenti e definiscono le procedure e le modalità, anche su base pluriennale, per assicurare il conseguimento degli obiettivi previsti dalla legge stessa. A tal fine predispongono, sulla base dei criteri e degli indirizzi fissati dalle regioni, un programma degli interventi necessari accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo. Il piano finanziario indica, in particolare, le risorse disponibili, quelle da reperire nonché i proventi da tariffa per il periodo considerato.

Gli obiettivi espressi nel PdA e trasferiti nella convenzione devono essere chiari ed espliciti per evitare possibili rischi connessi al passaggio di consegne da un soggetto all'altro.

Se è vero che l'attività di indirizzo è fondamentale per garantire la necessaria coerenza tra le attività dei diversi soggetti, è anche vero che per verificare l'efficacia delle funzioni di indirizzo ed il grado di perseguimento degli obiettivi è utile implementare un sistema di monitoraggio.

Attraverso l'utilizzo di un set di indicatori associati agli obiettivi è possibile verificare il grado di conseguimento degli stessi ed eventuali scostamenti tra le ipotesi programmate e le relative realizzazioni.

Il sistema di monitoraggio alimentato dagli indicatori consente all'ATO di controllare lo stato di attuazione del PdA ed il livello di qualità del servizio che il gestore deve assicurare, nonché la coerenza delle attività messe in campo rispetto agli obiettivi e la loro capacità di produrre gli effetti desiderati.

Nella tabella che segue trovano sistematizzazione le informazioni tratte dalla normativa vigente relative ai soggetti chiamati in causa nel ciclo di produzione del servizio idrico integrato, le rispettive funzioni, i principali strumenti a loro disposizione, gli obiettivi dello strumento stesso e i relativi contenuti.

## Normativa vigente servizio idrico integrato: soggetti, funzioni, strumenti ed obiettivi

Soggetto	Funzioni	Strumento	Norma
Regione	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Delimitazione degli ATO</li> <li>2. Disciplina delle forme e dei modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ATO (che costituiscono l'Autorità di Ambito – AATO)</li> <li>3. Definizione dello schema di convenzione tipo che deve essere adottata dall'AATO per la regolamentazione dei rapporti fra la stessa ed il Soggetto gestore del SII</li> </ol>	Piano di Tutela delle Acque	D.Lgs. 152/06
Autorità di bacino	<p>Definisce e aggiorna periodicamente il bilancio idrico diretto ad assicurare l'equilibrio fra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento ed i fabbisogni per i diversi usi.</p> <p>Adotta le misure per la pianificazione dell'economia idrica in funzione degli usi cui sono destinate le risorse</p>	Piano di bacino distrettuale*	<p>D.Lgs. 152/06</p> <p>D.P.R. 18 luglio 1995</p>

\* Ai sensi della L. 18 maggio 1989 n. 183, il Piano di Bacino ha valore di Piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo, e alla corretta utilizzazione delle acque, nel rispetto delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato.



**Obiettivi**

Rappresenta lo strumento principe per il governo dell'acqua a scala di bacino idrografico. Contiene il quadro conoscitivo dello stato attuale delle risorse idriche e le attività e le azioni di governo necessarie a raggiungere gli obiettivi quali-quantitativi prefissati dalla normativa.

- Mantenimento o riequilibrio del bilancio idrico tra disponibilità e prelievi, indispensabile per definire un utilizzo sostenibile delle risorse idriche (Fabbisogni, disponibilità, Minimo Deflusso Vitale, capacità di ravvenamento della falda, destinazioni d'uso della risorsa)
- Stima delle caratteristiche di qualità dei corpi idrici e definizione degli scenari di intervento per il conseguimento degli obiettivi di qualità

**Contenuti**

Risultati dell'attività conoscitiva;  
 obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione;  
 elenco dei corpi idrici a specifica destinazione e delle aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento;  
 misure di tutela qualitative e quantitative tra loro integrate e coordinate per bacino idrografico;  
 cadenza temporale degli interventi e delle relative priorità;  
 programma di verifica dell'efficacia degli interventi previsti;  
 interventi di bonifica dei corpi idrici;  
 analisi economica e misure previste al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 119 concernenti il recupero dei costi dei servizi idrici;  
 risorse finanziarie previste a legislazione vigente

Pianificazione e programmazione delle azioni e delle norme d'uso finalizzate alla:

- conservazione, difesa valorizzazione del suolo
- corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato

Fornire indicazioni sullo "Stato delle conoscenze" ed in particolare:

- censimento delle risorse idriche superficiali e di falda, l'uso delle acque, gli scarichi nei corpi idrici;
- punti e modalità di prelievo dai corpi idrici superficiali e sotterranei, le opere di invaso, adduzione, sollevamento e potabilizzazione (uso potabile);
- acquedotti industriali evidenziando i punti e le modalità di prelievo con particolare attenzione per le strutture di adduzione, trattamento e restituzione dei reflui (uso industriale);
- ubicazione, tipologia e caratteristiche dei servizi idraulici ausiliari riferiti alle opere di prelievo e di scarico delle acque (uso idroelettrico);
- estremi dei provvedimenti di concessione, portate minime e massime prelevate, volumi prelevati annualmente e quelli eventualmente restituiti, calendari di prelievo e gli eventuali canoni di concessione;
- valutazione dei fenomeni di abusivismo ed identificazione delle forme di utilizzo della risorsa idrica non convenzionali, evidenziando le finalità e gli aspetti tecnologici correlati;
- individuazione degli scarichi significativi concentrati provenienti da usi domestici, urbani, industriali e zootecnici, recapitati nei corpi idrici superficiali e sotterranei;
- caratteristiche del corpo idrico ricevente e relativa possibilità di rigurgitare lo scarico;
- portata minima, media e massima dell'effluente;
- volume annuo scaricato e le modalità di funzionamento nel tempo;
- caratteristiche qualitative in base a parametri significativi nonché l'esistenza di situazioni di contenzioso e di intervento delle autorità sanitarie e giudiziarie;
- stato delle qualità delle acque definito attraverso idonei indicatori in grado di rappresentare le diverse condizioni di compromissione dei corpi idrici, anche sotto l'aspetto dello stato trofico, in particolare, utilizzando tutti i dati resi disponibili e derivanti dalle indagini effettuate a livello regionale, provinciali e locali, (da organismi quali le Aziende Sanitarie e/o l'Arpa, nonché da centri di ricerca Universitari o di diritto pubblico) relativamente allo stato di qualità delle acque superficiali, sotterranee e costiere;
- individuazione delle stazioni di rilevamento della qualità delle acque, nonché delle modalità di campionamento e di analisi;
- evoluzione temporale dello stato di qualità dei corpi idrici, in relazione alle caratteristiche naturali delle acque ed alle atti-

- quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali, nonché dei vincoli, relativi al distretto, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause;
- direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli;
- indicazione delle opere necessarie distinte in funzione: dei pericoli di inondazione e della gravità ed estensione del dissesto;
- dei pericoli di siccità;
- dei pericoli di frane, smottamenti e simili;
- del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale nonché del tempo necessario per assicurare l'efficacia degli interventi;
- programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive;
- individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente;
- proseguimento e completamento delle opere indicate alla lettera f), qualora siano già state intraprese con stanziamenti disposti da leggi speciali, da leggi ordinarie, oppure a seguito dell'approvazione dei relativi atti di programmazione;
- opere di protezione, consolidamento e sistemazione dei litorali marini che sottendono il distretto idrografico;
- meccanismi premiali a favore dei proprietari delle zone agricole e boschive che attuano interventi idonei a prevenire fenomeni di dissesto idrogeologico;
- valutazione preventiva, anche al fine di scegliere tra ipotesi di governo e gestione tra loro diverse, del rapporto costi-benefici, dell'impatto ambientale e delle risorse finanziarie per i principali interventi previsti;
- normativa e interventi rivolti a regolare l'estrazione dei materiali litoidi dal demanio fluviale, lacuale e marittimo e le relative fasce di rispetto, specificatamente individuate in funzione del buon regime delle acque e della tutela dell'equilibrio geostatico e geomorfologico dei terreni e dei litorali;
- indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici;
- misure per contrastare i fenomeni di subsidenza e di desertificazione, anche mediante programmi ed interventi utili a garantire maggiore disponibilità della risorsa idrica ed il riuso della stessa;



Soggetto	Funzioni	Strumento	Norma
		Piano d'Ambito	D.Lgs. 152/06
AATO AATO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organizzazione del SII all'interno dell'ATO di competenza</li> <li>2. Scelta della forma di gestione del SII</li> <li>3. Pianificazione di Ambito (Investimenti, modello gestionale, PEF e PT)</li> <li>4. Affidamento della gestione del SII ad un operatore</li> <li>5. Controllo della gestione</li> <li>6. Predisposizione dello schema di convenzione con relativo disciplinare, da allegare ai capitolati di gara</li> </ol>		
		Convenzione	D.Lgs. 152/06
Gestore	Erogazione del servizio Gestione di reti ed impianti		

**Obiettivi**

vità antropiche della zona, individuando anche tratti e zone omogenee con caratteristiche qualitative particolari, anche in vista di azioni tendenti alla classificazione di corpi idrici stessi ed al recupero della qualità;  
- stato trofico delle acque lacunari.

Realizzazione di studi sull'inquinamento delle acque dovuto agli usi antropici;  
bilancio idrico necessario a valutare lo squilibrio esistente tra la qualità della risorsa disponibile e la domanda d'uso della stessa

Definizione di "Azioni Propositive"

Piano Stralcio relativo alla gestione del bilancio idrico ed alla tutela della risorsa idrica

**Contenuti**

- rilievo conoscitivo delle derivazioni in atto con specificazione degli scopi energetici, idropotabili, irrigui od altri e delle portate;  
- rilievo delle utilizzazioni diverse per la pesca, la navigazione od altre;  
- piano delle possibili utilizzazioni future sia per le derivazioni che per altri scopi, distinte per tipologie d'impiego e secondo le quantità;  
- priorità degli interventi ed il loro organico sviluppo nel tempo, in relazione alla gravità del dissesto;  
- indicazione delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente.

- Disponibilità di informazioni sullo stato di consistenza delle infrastrutture da affidare al gestore del servizio idrico integrato, precisandone lo stato di funzionamento  
- Specificazione degli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione  
- Definizione della struttura operativa mediante la quale il gestore assicura il servizio all'utenza e la realizzazione del programma degli interventi  
- Disponibilità di informazioni con cadenza annuale, circa l'andamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto

a) ricognizione delle infrastrutture;  
b) programma degli interventi;  
c) modello gestionale ed organizzativo;  
d) piano economico finanziario.

Definizione di regole per i rapporti fra Autorità d'Ambito e gestori del servizio idrico integrato

a) regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;  
b) durata dell'affidamento, non superiore comunque a trenta anni;  
c) obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;  
d) livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti;  
e) criteri e modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'Autorità d'Ambito e del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze;  
f) obbligo di adottare la carta di servizio sulla base degli atti d'indirizzo vigenti;  
g) obbligo di provvedere alla realizzazione del Programma degli interventi;  
h) modalità di controllo del corretto esercizio del servizio e obbligo di predisporre un sistema tecnico adeguato a tal fine;  
i) dovere di prestare ogni collaborazione per l'organizzazione e l'attivazione dei sistemi di controllo integrativi che l'Autorità d'Ambito ha facoltà di disporre durante tutto il periodo di affidamento;  
l) obbligo di dare tempestiva comunicazione all'Autorità d'Ambito del verificarsi di eventi che comportino o che facciano prevedere irregolarità nell'erogazione del servizio, nonché l'obbligo di assumere ogni iniziativa per l'eliminazione delle irregolarità, in conformità con le prescrizioni dell'Autorità medesima;  
m) obbligo di restituzione, alla scadenza dell'affidamento, delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni del servizio idrico integrato in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione;  
n) obbligo di prestare idonee garanzie finanziarie e assicurative;  
o) penali, e sanzioni in caso di inadempimento e condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile;  
p) modalità di rendicontazione delle attività del gestore



## Sviluppo sostenibile e gestione dei servizi pubblici locali

di Elio Manti\*



### 1. Gli sviluppi del sistema dei servizi pubblici locali e le relative criticità

---

#### 1.1 Il nuovo assetto del sistema dei servizi pubblici locali

In quest'ultimo decennio stiamo assistendo ad una rapida trasformazione delle modalità di azione pubblica in ragione delle nuove istanze e aspettative sociali, della globalizzazione dei mercati, delle trasformazioni normative.

Gli enti locali si trovano a dovere programmare ed attuare le politiche locali secondo i principi dello sviluppo sostenibile dove partecipazione, monitoraggio e valutazione diventano i pilastri dell'azione amministrativa.

L'adattamento che le amministrazioni locali devono affrontare per stare al passo con i processi di globalizzazione consiste nel tenere agganciate la comunità locale e le "reti corte" che la caratterizzano alle "reti lunghe" del mondo globale ed al contempo rafforzare l'ancoraggio locale dei cittadini.

Il mondo cambia, le amministrazioni locali adattano procedure ed organizzazione per definire ed attuare politiche adeguate a fronteggiare il mutamento.

Le trasformazioni in atto e la necessità di rivedere l'azione amministrativa hanno costretto le amministrazioni locali ad un progressivo adattamento organizzativo che tuttavia appare ancora fragile e deve consolidarsi affinando le procedure e specificando le funzioni.

Accanto a questi avvenimenti assistiamo ad un altro fenomeno assai rilevante che riguarda la *mercificazione* dei beni comuni e la liberalizzazione dei mercati.

I beni ed i servizi comuni di rilevanza pubblica (l'acqua, la salute, l'educazione, l'alloggio, i trasporti, l'ambiente) sono considerati alla stregua di merci sulla base di due argomenti principali:

- il primo consiste nel sostenere che anche questi beni e servizi costituiscono l'oggetto di domande individuali che generano dispute tra venditori ed acquirenti e solo i meccanismi di mercato consentirebbero di ottimizzarne la produzione e l'uso;

---

\* Esperto in sviluppo sostenibile.

- il secondo sostiene che assicurare l'accesso ai beni e servizi comuni implica un costo economico che deve essere coperto da un prezzo pagato in funzione del consumo.



Questi nuovi orientamenti che si sono formati relativamente alla proprietà e alla gestione dei beni comuni hanno investito le amministrazioni locali e modificato il loro modo di pensare alla erogazione dei servizi pubblici. In molti casi, il ruolo assunto dalle amministrazioni si è trasformato, passando dalla funzione erogatrice di servizi a quella di indirizzo e controllo della qualità e della efficacia delle prestazioni offerte sul territorio dai soggetti incaricati.

Peraltro, la spasmodica ricerca di efficienza ed efficacia e la sempre minore disponibilità di risorse hanno offerto alle amministrazioni locali una ragione ulteriore per rinunciare alla tradizionale funzione di erogazione diretta dei servizi legati alla gestione di molti beni comuni, e concentrarsi su un diverso ruolo di programmazione dell'offerta, di gestione e controllo del rapporto contrattuale con le società di erogazione, di monitoraggio del livello delle prestazioni e di soddisfazione dell'utenza.

L'affidamento a soggetti terzi, esterni alla amministrazione, della gestione dei servizi legati al ciclo dell'acqua, al trasporto locale, alla gestione dei rifiuti, all'edilizia pubblica ha segnato un mutamento nel policy making locale, imponendo la revisione del modo con il quale devono essere definite ed attuate le politiche locali per lo sviluppo sostenibile.

Il nodo critico rimane la distribuzione delle responsabilità nella definizione ed attuazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile.

L'amministrazione locale rimane politicamente responsabile dell'uso e della disponibilità dei beni comuni, ma non gestisce direttamente l'erogazione dei servizi che nel concreto ne regola l'uso e la disponibilità.

L'affidamento della gestione dei beni comuni a soggetti terzi – pur strettamente collegati all'amministrazione – che operano secondo principi di valorizzazione dell'impresa e di economicità della gestione e sono esposti alle dinamiche della concorrenza rischia di affievolire il principio di interesse collettivo e di soddisfazione universale dei bisogni cui i servizi pubblici rispondono.

Un'area critica risiede nel conflitto tra la necessità delle aziende di servizi di operare secondo criteri di efficacia e redditività, e l'obbligo dell'amministrazione di tutelare al meglio gli interessi e i bisogni collettivi, in particolare di organizzare servizi che tengano in considerazione le aspettative di sviluppo sostenibile dei territori e di coesione socio-economica.

Se lo scenario delineato è confermato come linea di tendenza, si tratta di comprendere quali implicazioni ha, nella produzione delle politiche locali per lo sviluppo sostenibile, l'esternalizzazione di alcune attività a finalità pubbliche a sog-

getti terzi che si trovano a gestire beni comuni la cui destinazione ed uso rimangono nella potestà delle amministrazioni locali.

Il punto è verificare come ed in quale misura la necessità di sviluppo sostenibile associata alla esternalizzazione dei servizi costringe a mutare il modello di governance territoriale.

Non si tratta di verificare solo la soddisfazione dei cittadini circa la qualità dei servizi e il grado di compatibilità ambientale di tali attività. Occorre piuttosto ripensare il ruolo stesso degli enti locali, la loro funzione nella produzione delle politiche locali, gli strumenti e le modalità di programmazione, monitoraggio, controllo, ai fini della soddisfazione degli interessi collettivi, legati allo sviluppo, alla qualità ambientale, all'equità sociale.

Ragionare sulle modalità di erogazione dei servizi pubblici locali, sulle modalità di indirizzo e controllo esercitati dalle amministrazioni pubbliche, sugli strumenti che i servizi pubblici hanno a disposizione, significa ragionare sui temi dello sviluppo sostenibile, del welfare e, in definitiva, sul modello e la qualità della democrazia locale.

Infatti, le modalità di erogazione del servizio ed i meccanismi di controllo determinano le reali possibilità di accesso ai beni comuni, con implicazioni dirette sui principi di giustizia ed equità e di godimento dei diritti di cittadinanza.

## 1.2 Servizi pubblici locali e sostenibilità ambientale

La qualità ambientale è un fattore competitivo per lo sviluppo locale ed i servizi pubblici locali possono concorrere a qualificare questo fattore.

Assicurare tempestiva e sostenibile gestione delle esternalità dei cicli produttivi delle aziende di servizi contribuisce ad accrescere la loro redditività e, al contempo, sostiene lo sviluppo locale e lo orienta verso i principi dello sviluppo sostenibile.

Ad esempio, buona gestione e rivalorizzazione dei rifiuti, approvvigionamento e gestione delle risorse idriche, produzione e distribuzione energetica, continuità e sostenibilità dei servizi che favoriscono la mobilità locale e l'accessibilità di persone e merci sono fattori di sviluppo.

Nel ragionare sui temi connessi allo sviluppo sostenibile, alla qualità ambientale, all'uso delle risorse naturali legate ai servizi pubblici locali, sembra opportuno analizzare le questioni secondo due dimensioni:

- una dimensione “interna” all'azienda di servizio pubblico locale, che riguarda essenzialmente il modo in cui possono essere organizzate le attività affinché nell'erogazione del servizio sia assicurata la minimizzazione del loro impatto. Si parla in questo caso di azioni finalizzate alla gestione delle atti-



vità per la riduzione ed il controllo delle esternalità ed il miglioramento delle prestazioni ambientali;

- una dimensione “esterna” all’azienda di servizio pubblico locale, che riguarda le azioni e gli strumenti per essere partner dell’amministrazione locale e degli altri attori locali rilevanti per assicurare sviluppo sostenibile del territorio, contribuire all’uso razionale delle risorse e dei beni comuni, concorrere alle politiche del welfare. In altre parole, come uscire da una prospettiva strettamente aziendale ed entrare in una dimensione di responsabilità sociale nella quale svolgendo le attività che sono proprie si contribuisce alla produzione di beni collettivi. Le due prospettive considerate non sono in contraddizione: lavorando per la redditività economica, si può continuare a cogliere fini pubblici che riguardano la comunità nella quale si opera.

A ben vedere le aziende che gestiscono servizi pubblici devono affrontare i medesimi problemi di responsabilità sociale delle imprese, tuttavia con una aggravante. Gestiscono beni comuni o attività che possono compromettere qualità e disponibilità dei beni comuni e sono delegate a gestire servizi che hanno finalità pubbliche.

La sostenibilità ambientale *nei* servizi è una dimensione interna e riguarda la programmazione e la gestione dell’azienda e dei cicli industriali.

In tal senso non si discosta in modo significativo dal tema della qualità ambientale nelle imprese, che può essere assicurata attraverso l’adozione di strumenti adeguati, tra i quali:

- EMAS – ISO 14001,
- contabilità ambientale,
- *green procurement*,
- reporting e comunicazione,
- analisi del ciclo di vita dei prodotti.

La sostenibilità ambientale *dei* servizi è però anche una dimensione esterna al servizio e riguarda la relazione tra sviluppo sostenibile del territorio e modalità di esecuzione del servizio.

La questione può essere posta nel modo seguente: se è vero che le imprese di servizio pubblico locale concorrono a conseguire finalità pubbliche, cosa fare per armonizzare le strategie delle imprese con le strategie di sviluppo delle amministrazioni.

La sostenibilità ambientale dei servizi ha a che fare con le implicazioni che l’affidamento a terzi di un servizio pubblico ha nelle politiche di sviluppo territoriale.

Su tali implicazioni anche di carattere etico l’OCSE ha identificato 12 principi ai quali dovrebbero ispirarsi l’affidamento e la gestione di tali servizi:

*i. Standard etici per i servizi pubblici locali*

I servizi pubblici dovrebbero conoscere i principi ai quali ispirarsi e gli standard che devono assicurare; potrebbe essere utile una sintetica dichiarazione sui principi da seguire e sugli standard di servizio.

*ii. Standard etici nella normativa di riferimento e nel contratto di servizio*

La normativa di riferimento ed il contratto di servizio rappresentano il contesto normativo e regolativo per fissare standard minimi; dovrebbero prevedere aspetti legati a valutazione, controllo e conformità.

*iii. Linee guida sugli aspetti etici dei servizi pubblici*

Documenti con linee guida e scambio di informazioni e buone pratiche possono consentire una migliore applicazione degli standard etici nelle attività dei servizi pubblici locali.

*iv. I servizi pubblici dovrebbero conoscere le responsabilità*

I servizi pubblici dovrebbero operare in un contesto di norme e procedure chiare e dovrebbe essere assicurata una formale catena delle responsabilità.

*v. Impegni etici del livello politico dovrebbero rafforzare la condotta etica dei pubblici servizi*

Impegni etici sui servizi pubblici locali dovrebbero essere presi anche nella sfera politica al fine di rafforzare il grado di eticità nella fase di erogazione dei servizi.

*vi. Il processo decisionale deve essere trasparente e aperto*

Il pubblico ha diritto di sapere come l'amministrazione usa le risorse e come le usano, indirettamente, le aziende pubbliche nella erogazione dei servizi.

*vii. Chiare norme per le interazioni tra pubblico e privato*

Dovrebbero essere stabilite chiare regole per definire standard etici riguardanti, ad esempio, le procedure di acquisto, l'affidamento di subappalti, le condizioni di lavoro.

*viii. I manager dovrebbero dimostrare e promuovere una condotta etica*

Un ambiente organizzativo dove sono incoraggiati elevati standard di condotta etica genera degli impatti immediati sulla qualità ed il grado di eticità dei servizi.

*ix. La gestione della politica di impresa, delle procedure e delle attività dovrebbe promuovere condotta etica*

La gestione della politica aziendale e delle attività dovrebbe dimostrare l'impegno etico dell'organizzazione.

*x. Le condizioni di lavoro e la gestione delle risorse umane dovrebbero promuovere la condotta etica*

Le condizioni di lavoro, ad esempio prospettive di carriera e sviluppo personale, dovrebbero favorire un ambiente favorevole alla diffusione di comportamenti etici.

*xi. Dovrebbero essere attuate adeguate procedure di rendicontazione*

Le attività dei servizi pubblici dovrebbero essere rendicontate in particolare per ciò che concerne gli aspetti della coerenza con norme e principi etici.

*xii. Dovrebbero essere previste sanzioni per colpire i comportamenti poco etici*

Dovrebbero essere definiti meccanismi di indagine e di verifica per scoprire comportamenti poco etici.

### 1.3 Servizi pubblici e sostenibilità ambientale: quali criticità

Dopo aver delineato i profili di un possibile approccio alla sostenibilità ambientale dei processi di erogazione dei servizi pubblici, è opportuno rilevare alcune criticità.

In primo luogo va rilevato che gli strumenti della sostenibilità (EMAS, reporting, le certificazioni di prodotto e di servizio, l'analisi del ciclo di vita) sono strumenti che dovrebbero essere adottati dalle imprese su base volontaria. Nell'approccio comunitario è il mercato che, attraverso le dinamiche della concorrenza e della domanda/offerta, orienta gli operatori verso la loro adozione.

In un contesto di mercato imperfetto, quale quello nel quale le imprese si trovano ad operare normalmente, gli strumenti della sostenibilità locale rischiano di non avere la spontanea diffusione immaginata in sede comunitaria.

In altre parole, per operatori al riparo della "genuina concorrenza" esiste una scarsa propensione ad adottare strumenti della qualità ambientale.

Le aziende dei servizi si trovano ad agire proprio in condizioni di debole concorrenza<sup>4</sup> e possono non subire alcuna sollecitazione dal mercato ad adottare strumenti della sostenibilità che promuovono il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali.

Altro profilo problematico è quello connesso all'articolazione del ciclo di policy in presenza di affidamento a terzi del segmento attuazione.

La qualità e l'efficacia di una politica pubblica dipendono essenzialmente da due fattori:

- a) dalla coerenza verticale delle diverse fasi del ciclo di policy che devono essere gerarchicamente incardinate in modo da assicurare continuità dalla dimensione strategica a quella attuativa. Il rispetto del principio di continuità e di coerenza tra i diversi livelli di policy è una condizione decisiva per assicurare qualità e sostenibilità ambientale all'azione. I diversi livelli di policy devono essere strettamente connessi in modo che le decisioni assunte nella dimen-

---

<sup>4</sup> In tal senso si vedano le reiterate segnalazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

sione strategica possano scivolare, senza interruzioni, nella dimensione attuativa e trovare efficace implementazione. La frammentazione della filiera decisionale determinata da scarsa coerenza tra le decisioni assunte nei diversi livelli riduce l'efficacia dell'azione pubblica;

- b) dall'esercizio di valutazione e correzione delle policy frutto della capacità di raccogliere, elaborare ed interpretare i feedback alla luce dell'attività di monitoraggio. Le politiche pubbliche aperte e flessibili che comprendono le procedure per essere ridisegnate alla luce delle verifiche circa la loro effettiva efficacia sul campo, o in ragione delle trasformazioni o dei mutati bisogni, sono quelle che assicurano le più elevate prestazioni attuative.

L'esternalizzazione della gestione dei beni comuni da parte dell'amministrazione locale si configura come un affidamento a terzi di un segmento del ciclo di policy making locale e nasconde il rischio di una separazione tra il momento decisionale e quello attuativo.

In particolare, i rischi di frammentazione sono legati:

- Alla discontinuità nella fase discendente del ciclo di policy. Gli obiettivi ed il programma di esecuzione del servizio possono non risultare coerenti con le scelte strategiche dell'amministrazione. Il soggetto gestore, secondo il legittimo principio di autonomia, seleziona gli obiettivi di impresa e stabilisce un programma di attività con criteri e strumenti di intervento. Potrebbe succedere che gli obiettivi strategici dell'amministrazione non siano in linea con gli obiettivi di impresa e ciò determina la discontinuità nella filiera di policy. L'amministrazione locale non dispone di nessuno strumento, ed il contratto di servizio non sembra essere adeguato allo scopo, per potere chiedere al soggetto delegato di riallineare le proprie strategie e renderle coerenti a quelle dell'ente.
- Alla interruzione dei flussi informativi nella fase ascendente del ciclo di policy. Le rilevazioni effettuate in sede di monitoraggio circa la qualità del servizio, realizzate in gran parte dall'esecutore del servizio, non consentono una adeguata attività di valutazione e revisione delle politiche locali. Infatti, se l'amministrazione delega parte dell'attuazione delle politiche ad un soggetto terzo è necessario identificare una adeguata modalità per rilevare la qualità dell'attuazione e per restituire al decisore una serie di informazioni, in modo che possa ridefinire, ove necessario, le strategie di intervento. La questione assume profili delicati laddove il soggetto gestore è detentore di informazioni cruciali che possono condizionare la qualità delle politiche locali. Il soggetto gestore potrebbe omettere di trasmettere informazioni decisive per l'amministrazione sia per la gestione del rapporto di servizio, sia per l'azione pubblica nel suo complesso.



Il contratto di servizio orienta i comportamenti gestionali delle imprese e, attraverso il contratto, gli affidatari del servizio possono introdurre gli strumenti per migliorare le prestazioni ambientali interne dell'impresa e accrescere la coerenza delle prestazioni esterne con i principi dello sviluppo sostenibile.

Nessun meccanismo correla le decisioni strategiche di sviluppo locale con quelle di crescita dell'impresa. Non è irrilevante la condivisione di progetti comuni di sviluppo del territorio tra amministrazione e imprese di servizio.

Nella vision dei servizi pubblici locali va compresa la sostenibilità ambientale, affinché le imprese possano assolvere al ruolo di operatori per la "sostenibilità locale".

#### **1.4 Sostenibilità ambientale, impegni di Aalborg e servizi pubblici locali**

Di seguito è sviluppata una analisi circa le condizioni organizzative e le modalità attraverso le quali i servizi pubblici locali possono contribuire a cogliere gli obiettivi di sviluppo sostenibile in ambito locale. Si intende comprendere in che modo le aziende di servizi possano migliorare le proprie prestazioni nella dimensione "esterna" e promuovere così lo sviluppo sostenibile del territorio.

Se l'ambizione dei servizi pubblici locali è quella di essere considerati partner per lo sviluppo sostenibile, si tratta di capire le condizioni e le modalità attraverso le quali si possono cogliere obiettivi generali di tutela dei beni comuni.

I principi di riferimento utilizzati per verificare il contributo dei servizi pubblici locali allo sviluppo sostenibile del territorio sono quelli degli *Aalborg Commitments*.

I 10 principi degli *Aalborg Commitments* rappresentano i principi di governo locale che caratterizzano una comunità sostenibile; la misura e la qualità dello sviluppo sostenibile sono direttamente condizionate dal grado di coerenza delle politiche locali agli *Aalborg Commitments*.

La gestione dei servizi pubblici, in un'ottica di responsabilità sociale, dovrebbe essere tale da contribuire con gli altri attori locali a dare attuazione agli *Aalborg Commitments* e rafforzare così il grado di sostenibilità dell'azione pubblica.

Gli *Aalborg Commitments* sono stati elaborati attraverso un *iter* lungo ed articolato che ha visto coinvolte numerose amministrazioni locali dell'Unione Europea, le quali hanno proposto, sperimentato, partecipato alla definizione del testo conclusivo. Essi sono il frutto di sperimentazione sul campo e di partecipazione attiva delle comunità locali alla definizione di politiche pubbliche.

Sono 145 le città italiane che hanno sottoscritto gli Aalborg Commitments, poco più di un quarto delle 533 città europee, e si sono impegnate a definire ed attuare politiche locali improntate ai principi di sviluppo sostenibile<sup>5</sup>.

Di seguito, per ciascun impegno, sono identificate alcune caratteristiche che dovrebbe assumere il servizio pubblico locale al fine di assicurare coerenza con le finalità dell'amministrazione.



### 1) Governance

*Rafforzare i processi decisionali tramite una migliore democrazia partecipativa*

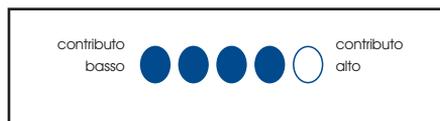
Una gestione dell'azienda di servizi pubblici locali aperta e fortemente connessa alle reti locali può contribuire allo sviluppo di una visione comune a lungo termine per un territorio sostenibile, offrendo un punto di vista competente relativo alla gestione ed all'uso dei beni comuni.

Promuovere la partecipazione della comunità locale ad alcune scelte dell'ente gestore, specie quelle con maggiore rilevanza pubblica, e partecipare attivamente alle decisioni pubbliche contribuisce a strutturare sistemi locali ad elevato grado di sostenibilità e, di riflesso, minore conflittualità sociale e miglior grado di coesione sociale.

Inoltre, l'ente gestore talvolta opera in una dimensione sovralocale ed in tal modo favorisce la concreta cooperazione tra aree urbane e territori confinanti.

Le condizioni che per l'ente gestore possono contribuire a rafforzare i processi locali di democrazia locale riguardano l'assunzione del principio di partecipazione, trasparenza e cooperazione tra i principi guida che orientano i comportamenti aziendali.

Il contributo dell'ente gestore al miglioramento della governance locale può essere rilevante.



### 2) Gestione locale per la sostenibilità

*Mettere in atto cicli di gestione efficienti, dalla loro formulazione alla loro implementazione e valutazione*

La adeguata gestione dei servizi pubblici locali può contribuire a rafforzare i processi di Agenda 21 Locale o gli altri processi locali di sostenibilità, facendo sì che le scelte aziendali tengano conto dei contenuti del Piano d'Azione Ambientale e delle indicazioni elaborate nell'ambito di tali processi.

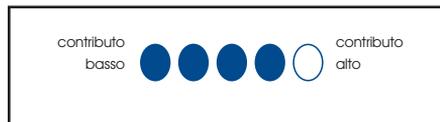
<sup>5</sup> [www.aalborgplus10.dk](http://www.aalborgplus10.dk)

Inoltre, l'azienda di servizi può prendere parte attivamente ai forum di Agenda 21 Locale contribuendo alla definizione di una vision condivisa, alla selezione di realistici obiettivi di sviluppo sostenibile e all'elaborazione di un programma di intervento.

Le aziende di servizi possono contribuire ad elaborare una gestione integrata dell'ambiente urbano in linea con la Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano dell'Unione Europea, dotandosi esse stesse di procedure per il controllo e la mitigazione degli effetti ambientali e rendendo coerenti le strategie e le procedure gestionali del servizio con quelle dell'amministrazione locale.

Le condizioni organizzative dell'ente gestore per assicurare che le tematiche della sostenibilità siano al centro dei processi decisionali riguardano, tra l'altro, l'assunzione del principio di sviluppo sostenibile tra quelli fondanti dell'azione aziendale, la propensione a cooperare con gli altri attori locali, l'introduzione di procedure di monitoraggio e valutazione che consentano di misurare il contributo offerto per assicurare cicli di gestione efficienti dei beni comuni oggetto del servizio.

Il contributo dell'ente gestore al miglioramento della gestione locale per la sostenibilità può essere rilevante.



### 3) Risorse naturali comuni

*Assumere la piena responsabilità per la protezione, la conservazione e la disponibilità per tutti delle risorse naturali comuni*

Le aziende di gestione dei servizi possono contribuire a ridurre il consumo di energia primaria, incrementare la quota di energia da fonti rinnovabili (almeno il 12% del totale al 2010) e migliorare l'efficienza energetica riducendo l'intensità energetica dei servizi erogati. Questo non è strettamente legato ad aziende che producono e distribuiscono energia elettrica, ma si riferisce a tutte le aziende di servizi pubblici locali che possono coprire il proprio fabbisogno energetico preferendo energia prodotta da fonti rinnovabili o possono contenere i consumi energetici legati alle attività.

Le aziende di gestione dei servizi possono contribuire a ridurre i consumi idrici e utilizzare la risorsa idrica in modo più efficiente. Questo impegno non riguarda solo le aziende che gestiscono servizi legati al ciclo dell'acqua, ma si estende a tutte quelle che gestiscono servizi pubblici.

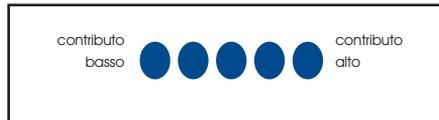
Promuovere e incrementare la biodiversità in ambito urbano, mantenendo al meglio ed estendendo riserve naturali, spazi verdi e reti ecologiche locali, può

essere un impegno delle aziende che gestiscono servizi pubblici. Ogni settore può elaborare sistemi di gestione e procedure specifiche per affrontare tali questioni. Ciò ovviamente non riguarda esclusivamente il servizio di manutenzione del verde pubblico.

Adeguate procedure gestionali adottate da aziende di gestione dei servizi di tutti i settori possono contribuire a migliorare la qualità dell'aria riducendo le emissioni in atmosfera degli inquinanti prodotti nel corso dell'erogazione dei servizi.

Le condizioni dell'ente gestore per assicurare protezione, conservazione e disponibilità di beni comuni riguardano una accurata comprensione degli effetti ambientali generati nella erogazione dei servizi e la identificazione di opportune mitigazioni gestionali o attraverso presidi tecnologici.

Il contributo dell'ente gestore alla protezione, conservazione e disponibilità dei beni comuni può essere estremamente rilevante.



#### 4) Consumo responsabile e stili di vita

*Adottare e incentivare un uso prudente ed efficiente delle risorse, incoraggiando un consumo e una produzione sostenibili*

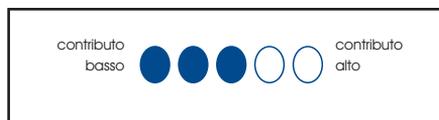
Le aziende di servizi possono modificare il proprio stile di consumo e contribuire in modo indiretto – attraverso adeguate attività di comunicazione, educazione ambientale e formazione – a modificare i comportamenti di consumo dei cittadini, prevenire la produzione dei rifiuti e incrementare il riuso e il riciclaggio.

Allo stesso modo, possono contribuire alla riduzione dei consumi energetici e al miglioramento dell'efficienza energetica.

Più in generale, le aziende di servizi possono promuovere attivamente la produzione ed il consumo sostenibili, favorendo le pratiche di acquisto di prodotti dotati di marchio ecologico e supportando il commercio equo e solidale.

Condizione per attuare e promuovere forme di consumo responsabile è una specifica politica aziendale chiaramente orientata in tal senso, alla sensibilizzazione delle maestranze e a una piena collaborazione con l'amministrazione locale e gli altri partner per iniziative di comunicazione ed educazione ambientale.

Il contributo dell'ente gestore a favorire consumo responsabile può essere rilevante.



## 5) Pianificazione e progettazione urbana

*Svolgere un ruolo strategico nella pianificazione e progettazione urbane, affrontando problematiche ambientali, sociali, economiche, sanitarie e culturali per il beneficio di tutti*

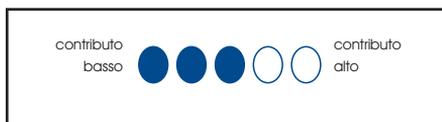
Questo principio fa riferimento in particolare alle aziende di servizi relativi all'edilizia pubblica, che possono promuovere la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e prevenire una espansione urbana incontrollata, ottenendo densità urbane appropriate.

Le aziende in questione possono applicare i principi per una progettazione e una costruzione sostenibili, promuovendo progetti architettonici e tecnologie edilizie di alta qualità.

In via generale, le aziende di servizi pubblici possono contribuire a rivitalizzare e riqualificare aree abbandonate o svantaggiate.

Le condizioni per la pianificazione e progettazione urbana riguardano, per un verso, una politica di prevenzione dell'uso indiscriminato dei suoli, dando priorità alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente; per l'altro, un adeguato contratto di servizio che obblighi il soggetto dei servizi per l'edilizia pubblica ad adottare criteri costruttivi e una manutenzione ispirati a principi di bioedilizia e di efficienza energetica.

Il contributo dell'ente gestore per la pianificazione e progettazione urbana può risultare significativo.



## 6) Migliore mobilità, meno traffico

*Promuovere scelte di mobilità sostenibili*

Questo principio riguarda in particolare le aziende del trasporto pubblico locale che possono contribuire direttamente a ridurre la necessità del trasporto motorizzato privato, a promuovere alternative valide e accessibili, a ridurre l'impatto del trasporto sull'ambiente e la salute pubblica.

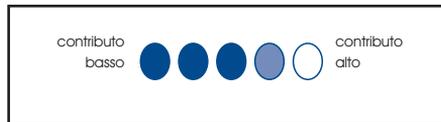
Anche le aziende che gestiscono servizi diversi da quelli del trasporto locale possono contribuire a migliorare la mobilità attraverso interventi organizzativi che riducano la necessità di presenze degli utenti agli sportelli o negli uffici ed interventi sulla mobilità dei dipendenti. Tutte le aziende di servizi possono promuovere il passaggio a veicoli con basse emissioni di scarico e possono contribuire a sviluppare un piano di mobilità urbana integrato e sostenibile che riconfiguri, per quanto possibile, i tempi della città.

Le condizioni per contribuire ad una migliore mobilità locale riguardano la definizione di un piano aziendale per la gestione del parco automezzi e per la



mobilità dei dipendenti; la costituzione del mobility manager può contribuire ad organizzare in modo sistematico tali attività.

Il contributo dell'ente gestore per promuovere una migliore mobilità può essere significativo.

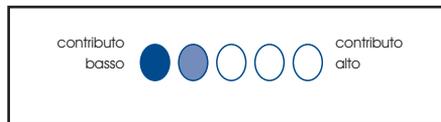


### 7) Azione locale per la salute

#### *Proteggere e promuovere la salute e il benessere dei cittadini*

L'azione delle aziende nel campo della promozione della salute può avere carattere generale e riguarda l'integrazione delle tematiche della salute nelle strategie e nelle iniziative aziendali.

Il contributo che l'ente gestore può assicurare per una azione locale per la salute è poco significativo.



### 8) Economia locale sostenibile

#### *Creare e assicurare una vivace economia locale, che promuova l'occupazione senza danneggiare l'ambiente*

Le aziende di servizi, direttamente ed attraverso l'indotto che generano, possono contribuire a stimolare e incentivare l'occupazione locale e lo sviluppo di nuove attività ad elevato contenuto ambientale, ad esempio preferendo, ove possibile, fornitori locali che hanno sviluppato prodotti e processi ad elevata compatibilità ambientale.

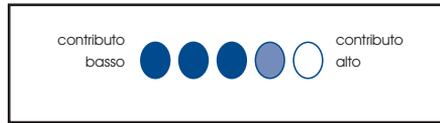
Inoltre, possono rappresentare un esempio positivo nel campo dell'innovazione tecnologica ed organizzativa e possono promuovere e implementare buone pratiche aziendali.

In partnership con le università ed i centri di ricerca, le aziende possono promuovere la ricerca e l'innovazione tecnologica.

Attraverso adeguate politiche di acquisto di beni e servizi, le aziende di servizi possono sostenere la domanda di prodotti ad elevata compatibilità ambientale e, per questa via, contribuire alla strutturazione di mercati ecologicamente orientati.

Le condizioni per una economia locale sostenibile prevedono per la sua promozione l'attivazione di procedure idonee nello sviluppo di nuovi servizi e il dotarsi di procedure di *green procurement*.

Il contributo dell'ente gestore per promuovere una economia locale sostenibile può essere significativo.



9) Equità e giustizia sociale

*Costruire comunità solidali e aperte a tutti*

Le aziende di servizi, in stretta collaborazione con le amministrazioni locali e gli altri attori locali, possono sviluppare e mettere in pratica le misure necessarie per prevenire e alleviare la povertà, a partire da politiche di tariffazione che hanno riflessi diretti sul welfare locale.

Le aziende si devono impegnare per assicurare un equo accesso ai servizi pubblici ed incoraggiare l'inclusione sociale e le pari opportunità.

Le condizioni per contribuire all'equità ed alla giustizia sociale riguardano l'assunzione di tali principi, la verifica dei bisogni e la definizione di programmi specifici per segmenti della comunità svantaggiati o esclusi.

Il contributo dell'ente gestore per costruire comunità solidali e aperte può essere di qualche rilievo.



10) Da locale a globale

*Assumere le responsabilità per conseguire pace, giustizia, equità, sviluppo sostenibile e protezione del clima per tutto il pianeta*

Le aziende di servizi possono sviluppare proprie strategie integrate per ridurre le emissioni di gas serra e contribuire al conseguimento degli obiettivi del Protocollo di Kyoto.

In particolare, le aziende di servizi dovrebbero considerare approfonditamente il ruolo che i settori dell'energia, dei trasporti, degli appalti, dei rifiuti, dell'agricoltura e della forestazione possono svolgere per la protezione del clima.

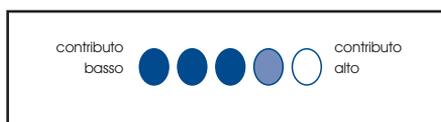
Inoltre, nell'erogare i propri servizi, le aziende possono contribuire a diffondere la consapevolezza delle cause e delle probabili conseguenze dei cambiamenti climatici.

I processi di internazionalizzazione delle aziende di servizi possono contribuire a consolidare la cooperazione transfrontaliera tra i territori e sviluppare risposte locali a problemi globali.

Infine, le aziende potrebbero calcolare il contributo che possono offrire per ridurre l'impronta ecologica del territorio nel quale operano.

Dovrebbero assumere in modo esplicito l'obiettivo di porre in essere azioni di prevenzione per la protezione del clima nelle strategie di impresa. In questo ambito le aziende possono dare vita ad interventi diretti per ridurre le emissioni climalteranti e ad interventi indiretti promuovendo delle vere e proprie partnership con i propri clienti per sostenere comportamenti virtuosi.

Il contributo dell'ente gestore per conseguire pace, giustizia, equità, sviluppo sostenibile e protezione del clima per tutto il pianeta può essere significativo.



Impegni di Aalborg	Rilevanza del contributo delle aziende di servizi per lo sviluppo sostenibile	
	basso	alto
1 Governance	● ● ● ● ● ○	
2 Gestione locale per la sostenibilità	● ● ● ● ● ○	
3 Risorse naturali comuni	● ● ● ● ● ●	
4 Consumo responsabile e stili di vita	● ● ● ● ○ ○	
5 Pianificazione e progettazione urbana	● ● ● ● ○ ○	
6 Migliore mobilità, meno traffico	● ● ● ● ● ○	
7 Azione locale per la salute	● ● ○ ○ ○ ○	
8 Economia locale sostenibile	● ● ● ● ● ○	
9 Equità e giustizia sociale	● ● ○ ○ ○ ○	
10 Da locale a globale	● ● ● ● ● ○	



## Strumenti per la sostenibilità dei servizi pubblici locali

di Silvano Falocco\*



### 1. La Politica Integrata di Prodotto e la gestione ambientale

L'elemento decisivo per promuovere la riconversione sostenibile del processo di produzione dei beni e servizi pubblici in funzione di un'utilità per la comunità locale – non solo in termini economici ma anche ai fini della promozione sociale del territorio – sta nell'identificazione di quegli strumenti che favoriscono tale processo.

Si può anticipare sinteticamente la tesi qui affermata che il passaggio chiave affinché una organizzazione orienti in senso sostenibile la produzione dei servizi pubblici locali sta nel dotarsi di una politica integrata di prodotto, nel cui quadro introdurre un sistema di gestione ambientale, con una politica ambientale volta all'uso responsabile dei beni comuni ambientali (risorse naturali), ed un programma di acquisti pubblici verdi.

Per argomentare in modo adeguato tale tesi è forse utile partire dalla Politica Integrata di Prodotto (*Integrated Product Policy-IPP*), così definita nel “Libro Verde sulla Politica Integrata relativa ai Prodotti” (COM 2001/68), la cui introduzione è caldamente suggerita dall'Unione Europea – su scala nazionale, di settore e/o d'azienda – e che si propone come una strategia intesa a rafforzare e riorientare le politiche ambientali concernenti i beni e servizi per promuovere lo sviluppo di un mercato ecologico.

La Politica Integrata di Prodotto, suggerisce la Commissione, non rappresenta una “nuova” politica che si va ad aggiungere alle precedenti, ma piuttosto un nuovo modo di raccordare strumenti e politiche già implementate: si tratta cioè di “un approccio che tenta di ridurre l'impatto ambientale dei prodotti nell'arco dell'intero ciclo di vita”.

Il Libro Verde invita le autorità pubbliche ad agevolare gli interventi dei diversi soggetti piuttosto che ad intervenire direttamente attraverso l'informazione e il coinvolgimento delle parti interessate, la definizione degli obiettivi di crescita

---

\* Amministratore Delegato Ecosistemi Srl.

di lungo periodo e la messa a disposizione di incentivi utili a perseguire tali obiettivi.

A proposito dell'oggetto dell'IPP si può dire che essa coinvolge sia i prodotti che i servizi ma questi ultimi, soprattutto nell'auspicabile passaggio dall'economia di prodotto all'economia di servizio, possono svolgere un ruolo importante in quanto possono andare a sostituire in tutto o in parte i prodotti: proprio all'interno di questo passaggio la sostenibilità dei servizi pubblici locali può rappresentare un fondamentale pivot per la trasformazione del mercato.

La strategia del Libro Verde sull'IPP prevede di utilizzare al massimo le forze del mercato e di coinvolgere tutte le parti interessate a tutti i possibili livelli di azione lungo il ciclo di vita del bene/servizio: infatti un obiettivo così ambizioso come la promozione della qualità ambientale di beni e servizi può essere realizzato solo se i vari attori ne riconoscono le potenzialità e si impegnano a metterlo in pratica.

Vediamo però sinteticamente i punti cardine dell'approccio IPP, che sono:

- la considerazione del *ciclo di vita* per promuovere la coerenza complessiva degli interventi (interventi di riduzione degli impatti ambientali nelle fasi in cui risultano più efficaci);
- la *collaborazione con il mercato* incoraggiando la domanda e l'offerta ecologica e premiando le imprese innovative;
- il *coinvolgimento delle parti interessate* affinché ognuna intervenga nella propria sfera d'influenza;
- il *miglioramento continuo* dato che, anziché stabilire una soglia da raggiungere, ogni azienda può fissare i propri obiettivi di miglioramento ambientale e concentrarsi sull'intervento con il miglior rapporto costi-efficacia;
- la *molteplicità degli strumenti d'azione*: la varietà dei beni/servizi richiede una varietà di strumenti d'intervento con preferenza per gli strumenti volontari.

Si illustrano i singoli elementi dell'IPP.

#### *Politica...*

L'IPP riconosce alle autorità pubbliche il compito di agevolare gli interventi attraverso l'informazione e il coinvolgimento delle parti interessate, la definizione degli obiettivi di crescita di lungo periodo e la messa a disposizione di incentivi utili a perseguire tali obiettivi.

#### *Integrata...*

L'integrazione nell'IPP ha un triplice significato:

1. integrazione delle politiche e degli strumenti con cui vengono attualmente perseguite le diverse politiche ambientali;

2. integrazione tra le varie fasi del ciclo di vita del prodotto secondo la logica LCA-Analisi del Ciclo di Vita;
3. integrazione tra gli interessi delle parti coinvolte.

Sia dal punto di vista delle parti interessate che da quello delle politiche, le iniziative incentrate su particolari fasi del ciclo di vita devono tener conto dell'impatto complessivo del prodotto lungo tutto il ciclo e non limitarsi a trasferire l'onere ambientale da una fase all'altra.



### *...dei Prodotti*

L'IPP abbraccia tutti i prodotti e servizi. Di fatto le autorità pubbliche insieme alle parti interessate potrebbero decidere d'individuare particolari gruppi di prodotti in funzione della loro importanza o delle loro possibilità di miglioramento.

La Politica Integrata di Prodotto deriva dal percorso intrapreso ormai da alcuni anni dai policy maker, a livello comunitario e nazionale: un percorso che si allontana dai tradizionali approcci alla regolamentazione, incentrati sul controllo del processo produttivo, indirizzandosi sempre più verso un nuovo approccio che focalizza l'attenzione sul "sistema-prodotto", quale dimensione ottimale che consente di riportare sotto un unico indirizzo aspetti e obiettivi diversificati della politica ambientale.

L'approccio IPP, come descritto nel Libro Verde, ruota attorno ad un elemento centrale: come riuscire ad ottenere, nel modo più efficiente possibile, servizi più ecologici e come farli utilizzare dai consumatori/utenti?

La risposta a queste due domande non è univoca, e lo dimostra la pluralità di strumenti e di soggetti in campo: in ogni caso una azienda di erogazione di servizi pubblici locali che si voglia orientare nella direzione della sostenibilità potrebbe iniziare il proprio percorso facendosi promotrice di una propria politica integrata di prodotto.

L'IPP è insomma al centro di un fecondo triangolo di riorientamento ecologico della produzione e del mercato, che collega l'uso sostenibile delle risorse naturali e dei beni comuni ambientali, le politiche per la prevenzione ed il riciclo dei rifiuti nonché per lo sviluppo di economie a ciclo chiuso (progetti del tipo Closed, promosso dall'Arpa toscana), l'azione di diffusione delle tecnologie ambientali.

Può tale processo di riorientamento del mercato non interessare agli attori coinvolti nel sistema dei servizi pubblici locali?

Le *aziende* avrebbero la possibilità di ridurre l'uso delle risorse naturali, gli sprechi ambientali ed i costi economici collegati, guidando un processo di riorientamento e trasformazione del mercato.

Gli *utenti* saranno avvantaggiati dall'uso sobrio e consapevole delle risorse naturali, da una migliore informazione sulle caratteristiche ambientali dei servizi.

Anche la *comunità locale*, intesa in senso ampio, avrebbe un vantaggio diretto dall'attuazione di una efficace politica integrata di prodotto: infatti un'azienda di servizi pubblici che impiega meno risorse naturali è un'azienda che pesa il meno possibile sul metabolismo territoriale e sui conseguenti bilanci energetici, idrologici e di materia.

Tra le parti interessate il documento della Commissione Europea non trascura di inserire le *Organizzazioni Non Governative*, riconoscendo loro il ruolo d'identificazione delle tematiche di confronto e di elaborazione di soluzioni pratiche rivolte a ridurre l'impatto ambientale dei prodotti.

Le iniziative locali e quindi le autorità locali vengono indicate come “un elemento costitutivo della politica comunitaria... visto che consentono di adottare un approccio dal basso verso l'alto orientato alla prassi”.

Le iniziative locali, legate ad esempio ai processi di Agenda 21 Locale, sono un bagaglio importantissimo di esperienze pratiche di coinvolgimento degli attori locali e di progettazione sostenibile, bagaglio che rischia di disperdersi nell'azione locale quando invece dovrebbe essere trasferito su scala più ampia.

Infine, l'IPP rappresenta una sfida soprattutto per le *attività di ricerca e sviluppo* che dovrebbero esplorare soluzioni tecnologiche e progettuali in grado di soddisfare i bisogni delle persone, aumentando le “capacità umane” e producendo minori impatti ambientali.

## 2. Gli strumenti della Politica Integrata di Prodotto nel campo dei servizi pubblici locali

Gli strumenti di intervento per una politica integrata di prodotto nel campo dei servizi pubblici locali dovrebbero riguardare quattro aree:

- il lato dell'offerta;
- il lato della domanda;
- il lato dei prezzi;
- l'adozione di nuovi metodi ed approcci.

Gli interventi *sul lato dell'offerta* agiscono direttamente, attraverso adeguati strumenti, sulla qualità ambientale dei beni e dei servizi contribuendo a rendere più efficienti dal punto di vista ecologico ed economico i processi di produzione ed evitando sprechi di materia e di energia. Gli strumenti potrebbero essere:

- Etichette ambientali;
- Ecolabel;
- Dichiarazione Ambientale di Prodotto-DAP (*Environmental Product Declaration-EPD*);

- Sistemi di gestione ambientale (EMAS o ISO 14001);
- Acquisti verdi per la Pubblica Amministrazione (*Green Public Procurement-GPP*);
- Ecodesign.

Si tratta di strumenti volontari che contribuiscono a ri-orientare le scelte delle aziende verso beni e servizi con una performance ambientale migliore.

Gli interventi *sul lato della domanda* raccolgono un gruppo di strumenti di diffusione della domanda privata e della domanda pubblica orientata in senso ecologico; tali strumenti sono:

- per la domanda privata: diffusione di ecolabel e DAP;
- per la domanda pubblica: *Green Public Procurement*; Ecodesign.

Gli interventi *sul lato del prezzo* sono per lo più frutto di decisioni a livello istituzionale finalizzate a rettificare le carenze del mercato applicando il principio “chi inquina paga” per internalizzare i costi ambientali. Gli strumenti sono:

- tasse ambientali;
- assicurazioni per i rischi ambientali;
- incentivi;
- estensione della responsabilità del produttore;
- agevolazioni creditizie.

L'esigenza d'internalizzare i costi nasce dal fatto che spesso i prezzi dei prodotti non riflettono i costi dei loro impatti sull'ambiente; di conseguenza questi vengono sostenuti dalla società nel suo complesso creando uno squilibrio nel mercato.

D'altra parte, i produttori che riducono volontariamente l'impatto ambientale dei loro prodotti dovrebbero poter godere di un trattamento preferenziale in materia fiscale, di aiuti di Stato, di assicurazioni.

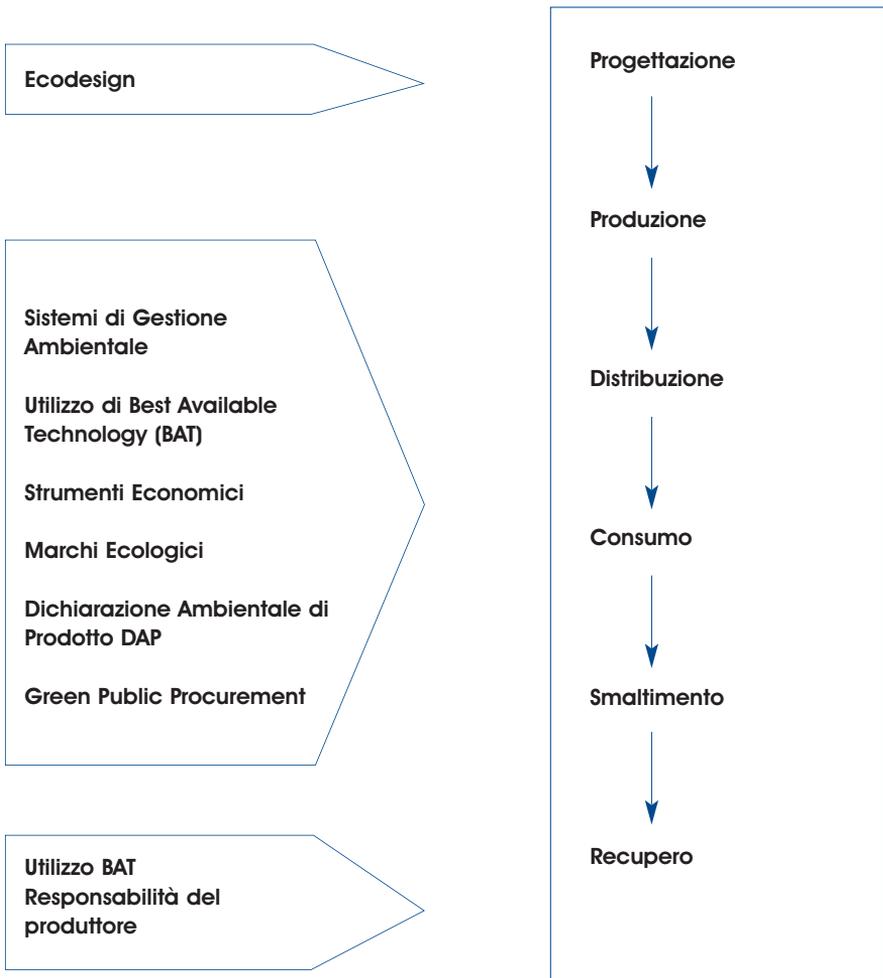
I *metodi principali* che possono essere utilizzati da una azienda di servizi pubblici locali per attuare una politica integrata di prodotto dovrebbero prevedere:

- Analisi del Ciclo di Vita;
- contabilità ambientale;
- indicatori degli impatti ambientali di prodotto;
- accordi volontari.

In particolare l'Analisi del Ciclo di Vita è il fondamento logico di tutto l'approccio IPP, come ripetuto più volte nel Libro Verde, e la contabilità ambientale rappresenta una metodologia utile a “mettere nel conto” i flussi fisici ed economici legati alla produzione di beni e servizi.



Il ruolo dei sistemi di gestione ambientale nella politica integrata di prodotto è ben chiaro ed unanimemente accettato se ci si riferisce alla produzione di beni e servizi.



### 3. Il sistema di gestione ambientale EMAS di un'azienda di servizi pubblici locali

---

Tra i principali strumenti di intervento a disposizione di una azienda di erogazione dei servizi pubblici locali va sicuramente considerata l'adozione di un adeguato sistema di gestione ambientale, ovvero la gestione di quelle attività di una organizzazione che hanno o possono avere un effetto sull'ambiente.

Qualunque attività consuma risorse naturali (acqua, energia, materie prime non rinnovabili), produce emissioni di inquinanti (solidi, liquidi, gassosi) e rifiuti, etc. In pratica l'ambiente viene depauperato delle proprie risorse e, ad esso, vengono restituite sostanze più o meno inquinanti.

Tali interazioni, dirette o indirette, si esplicano in tutte le fasi del ciclo di vita dei servizi, ovvero nelle fasi relative a:

- estrazione, trattamento e trasporto delle materie prime;
- processo produttivo;
- distribuzione del prodotto;
- uso del prodotto;
- fine vita del prodotto.

Gli obiettivi di un corretto sistema di gestione ambientale sono preservare le risorse naturali, limitare le emissioni inquinanti e i rischi per l'ambiente, garantire la sicurezza sul lavoro.

Un sistema di gestione ambientale (SGA), nell'ambito della gestione complessiva dell'ente, comprende la struttura organizzativa, le attività di pianificazione, le responsabilità, le pratiche, le procedure, i processi e le risorse per sviluppare, mettere in atto, realizzare, riesaminare e mantenere la politica ambientale. Tali azioni dipendono l'una dall'altra al fine di raggiungere un chiaro e definito obiettivo: la protezione dell'ambiente. Un sistema di gestione ambientale presuppone una pianificazione continua per realizzare, rivedere e migliorare le prestazioni di un'organizzazione. Esso aiuta ad applicare una gestione ambientale ovunque.

Possiamo quindi affermare che orientare alla sostenibilità un servizio pubblico locale significa innanzitutto definire ed adottare un sistema di gestione ambientale, che può essere progettato secondo due diversi standard tra loro complementari: la norma internazionale ISO 14001 e il Regolamento CE 761/01, conosciuto anche come EMAS, acronimo di *Environmental Management and Audit Scheme*.

La certificazione ISO 14001 proviene di fatto da una precedente norma inglese BS 7750 "Specification for Environmental Management", che risale al 1992 e che ha avuto un discreto successo mondiale, tuttora usata dalle aziende. La norma ISO 14001 ha avuto una prima versione nel 1996 ed è stata poi rivista nel 2004, in seguito ai lavori del comitato TC 207/SCI.

Il Regolamento EMAS è entrato in vigore negli Stati membri nell'aprile del 1995 (Reg. 1836/93). A fine 1998 è cominciata la sua revisione che ha portato alla modifica del testo fino all'adozione del nuovo Regolamento EMAS nel marzo del 2001 (Reg. 761/01).



Un'organizzazione può volontariamente: certificarsi ISO 14001; registrarsi secondo il regolamento EMAS; effettuare l'uno e l'altro contemporaneamente o in momenti diversi.

Fra le differenti fasi di realizzazione di un sistema di gestione ambientale si trovano:

- l'Analisi Ambientale Iniziale e l'inventario degli aspetti ambientali associati alle attività dell'impresa;
- la pianificazione del sistema di gestione;
- il programma delle azioni da intraprendere per raggiungere degli obiettivi specifici;
- la formazione e la sensibilizzazione del personale;
- l'applicazione del sistema;
- l'inventario della legislazione vigente;
- il controllo interno del sistema e gli audit;
- la comunicazione interna ed esterna;
- la verifica indipendente.

Se prendiamo a riferimento lo standard EMAS possiamo dettagliare in diciannove le fasi necessarie alla sua piena attuazione:

*P = programmare*

1. Definizione della politica ambientale
2. Identificazione degli impatti ambientali significativi
3. Obblighi legali
4. Definizione degli obiettivi e dei traguardi da raggiungere
5. Definizione del programma di gestione ambientale

*C = creare*

6. Struttura e responsabilità
7. Formazione, consapevolezza e competenza
8. Comunicazione
9. Documentazione del sistema di gestione ambientale
10. Controllo della documentazione
11. Controllo operativo
12. Pianificazione delle emergenze

*C = controllare*

13. Monitoraggio e misurazioni
14. Azioni preventive e correttive

15. RegISTRAZIONI
16. Audit interno del sistema di gestione ambientale  
*A = agire*
17. Revisione della gestione
18. Comunicazione pubblica
19. Verifica, convalida e registrazione  
*Comunicare*



Ma di queste fasi è forse opportuno analizzarne tre in modo più approfondito, per le loro peculiarità per le aziende di gestione di servizi pubblici locali:

- l'Analisi Ambientale Iniziale;
- la costituzione di un Comitato di coordinamento ed indirizzo, ed un Forum per il sistema di gestione ambientale;
- la predisposizione di indicatori di prestazione ambientale.

Per poter realizzare un sistema che si occupi di gestire la tematica ambientale afferente alle attività svolte, ai prodotti ottenuti o ai servizi erogati, bisogna eseguire un'analisi approfondita per capire la situazione esistente tra l'organizzazione ed il contesto ambientale e generale in cui è inserita; in questo modo, si possono individuare i punti deboli per le questioni ambientali (in termini di lacune tecniche, normative, gestionali-organizzative) su cui impostare il SGA e, quindi, gli interventi di miglioramento da effettuare.

L'Analisi Ambientale Iniziale (AAI) rappresenta uno dei momenti cruciali nell'implementazione di un sistema di gestione ambientale, sia perché richiede all'organizzazione uno sforzo di analisi e di autovalutazione complessiva del processo di erogazione dei servizi pubblici sul territorio, sia perché dai suoi risultati dipende buona parte delle scelte in merito alla struttura organizzativa e alle caratteristiche del sistema di gestione ambientale stesso.

Essa rappresenta, quindi, un'esauriente analisi iniziale dei problemi ambientali, degli effetti e della performance ambientale relativi alle attività svolte nel territorio di competenza dell'organizzazione.

I fattori che possono modificare lo stato dell'ambiente sono molteplici:

- fattori quantitativi (emissioni inquinanti, produzione di rifiuti, consumo di materie prime, consumo di energia, consumo di acqua e risorse naturali, rumore);
- fattori qualitativi (odori, vibrazioni, impatto visivo).

A causa di questi fattori originatisi dalle attività realizzate dall'organizzazione, le diverse componenti ambientali presenti sul territorio (atmosfera, suolo, sottosuolo, ambiente idrico, specie vegetali, animali, comunità umane, etc.) possono subire delle modifiche diverse da parte di un medesimo fattore.



L'AAI è il primo passo di un'organizzazione verso la registrazione EMAS e rappresenta una diagnosi straordinaria, sistematica e standardizzata, nella quale si studiano le relazioni che intercorrono tra le attività ed i servizi dell'organizzazione e la realtà ambientale e territoriale che la circonda, tenendo in considerazione il quadro di riferimento legislativo (ovvero il rispetto delle leggi e delle normative ambientali), quello socio-economico ed il contesto di mercato esistente.

I risultati di tale analisi verranno successivamente utilizzati come base di riferimento per la preparazione degli obiettivi, traguardi e programmi ambientali e per il relativo sistema di gestione ambientale. Per far ciò, l'organizzazione valuta tutti gli elementi interni ed esterni connessi alla propria attività: è l'insieme di tali elementi a determinare la prestazione ambientale complessiva. Il risultato finale rappresenta un quadro completo e aggiornato della situazione del territorio comunale che raffigura la rilevanza del suo impatto ambientale, la conformità legislativa, l'efficienza con la quale tali problematiche vengono gestite e la sensibilità del territorio circostante.

L'AAI consente una valutazione complessiva delle problematiche ambientali connesse ad attività, prodotti e servizi dell'organizzazione; in particolare, consente di:

- analizzare il processo dell'organizzazione, individuando le fasi operative che lo caratterizzano;
- individuare gli aspetti ambientali per ognuna delle fasi considerate, in termini di input del processo, e le rispettive interazioni con l'ambiente, in termini di output (emissioni in atmosfera, rifiuti, contaminazione del suolo, scarichi idrici, consumo di risorse naturali e di fonti energetiche, etc.);
- identificare gli incidenti pregressi e le modalità di intervento adottate;
- identificare i requisiti legislativi e gli adempimenti ambientali cui ottemperare, verificando lo stato di conformità normativa dell'organizzazione;
- individuare la rilevanza di ciascun aspetto ambientale analizzato in termini di caratteristiche quali-quantitative;
- studiare le modalità organizzativo-gestionali adottate dal personale nell'esecuzione delle fasi critiche per gli aspetti ambientali che li coinvolgono;
- caratterizzare lo scenario ambientale nel quale è presente l'organizzazione (ad esempio clima, idrologia e idrogeologia, uso del suolo, etc.) evidenziando, all'interno dell'area di influenza delle sue attività, l'esistenza di zone sensibili agli impatti che l'attività genera (elementi fisici e antropici) e di sorgenti d'impatto (di natura antropica) che concorrono all'inquinamento della zona;
- individuare i punti deboli e le aree critiche sulle quali impostare il futuro piano di azione (obiettivi e programma ambientale) necessario per il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali;

- assegnare le priorità da attribuire alle azioni di miglioramento per ogni aspetto ambientale individuato, in funzione delle disponibilità dell'organizzazione in termini di risorse finanziarie ed umane;
- identificare le attività dell'organizzazione che influenzano in maniera significativa gli aspetti ambientali analizzati, e da considerare all'interno del SGA da avviare.

I risultati dell'analisi ambientale, per un'azienda di produzione di servizi pubblici locali, sono così sintetizzati:

1. un inquadramento generale del sito dal punto di vista amministrativo urbanistico, geografico territoriale, paesaggistico;
2. un elenco della legislazione ambientale applicabile alle attività svolte dalla società;
3. una descrizione dei processi che si svolgono all'interno del sito;
4. un'analisi degli aspetti ambientali;
5. una definizione della metodologia per la valutazione della significatività degli impatti ambientali;
6. una identificazione e valutazione degli impatti ambientali;
7. un bilancio globale delle risorse;
8. una valutazione della conformità normativa delle attività della società.

Le informazioni e i dati raccolti sulla base dell'AAI vengono utilizzati per:

- la definizione della politica, per rappresentare l'impegno (*commitment*) dell'alta direzione verso i problemi ambientali;
- la definizione degli obiettivi e dei traguardi ambientali, per dimostrare l'impegno al miglioramento continuo con dati ed azioni misurabili e verificabili;
- la definizione dei programmi di gestione ambientale, per definire le responsabilità, i tempi e i mezzi per il raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi.

Tutte le attività necessarie per l'effettuazione dell'AAI non possono essere improvvisate, ma è necessario inquadrarle in una attenta pianificazione, per definire per ogni azione da svolgere le responsabilità, le risorse necessarie e i tempi.

A tale scopo può essere utilizzato un piano esecutivo, che riporti per tutte le azioni l'indicazione dei responsabili, delle risorse necessarie e dei tempi previsti per l'attuazione. Il primo passo di un progetto di adesione ad EMAS da parte di una azienda di servizi pubblici locali dovrebbe prevedere la costituzione di un *Comitato di coordinamento e indirizzo*, che tenga le fila dell'iniziativa.

Di fatto il Comitato si potrebbe configurare come il rappresentante della direzione, così come previsto dall'allegato I dell'EMAS, relativamente alla organizzazione ambientale.

Contemporaneamente, al fine di garantire la massima condivisione e diffusione dell'iniziativa si dovrebbe prevedere la formazione di uno spazio di diffusione, aperto a tutti i soggetti che, direttamente e indirettamente, hanno un interesse sull'iniziativa, ma che non hanno responsabilità operative sulla sua realizzazione.

Il Comitato dovrebbe quindi garantire le seguenti attività:

1. la promozione di un *Forum per la registrazione EMAS*, coordinato dall'azienda, nel quale far partecipare gli stakeholder (utenti, istituzioni, ONG, lavoratori);
2. la realizzazione di alcune azioni;
3. la costituzione di un gruppo tecnico-organizzativo di supporto;
4. la diffusione dell'iniziativa.

La prima azione vede quindi il Comitato impegnato nella promozione di un Forum quale spazio privilegiato di comunicazione con le "parti interessate".

L'organizzazione deve, per ogni funzione e livello pertinente, stabilire, attuare e mantenere attivi obiettivi e traguardi ambientali documentati.

Gli obiettivi e i traguardi devono essere misurabili, ove possibile, e devono essere coerenti con la politica ambientale, compresi gli impegni alla prevenzione dell'inquinamento, al rispetto delle prescrizioni legali applicabili e delle altre prescrizioni che l'organizzazione sottoscrive, al miglioramento continuo.

L'organizzazione deve anche considerare le proprie opzioni tecnologiche, le proprie esigenze finanziarie, operative e commerciali, e i punti di vista delle parti interessate.

Nell'ambito di un sistema di gestione ambientale conforme all'EMAS, che ha come obiettivo finale il miglioramento delle prestazioni complessive di un'organizzazione, appare di fondamentale importanza la messa a punto di un sistema che sia in grado di misurare il miglioramento delle prestazioni.

Per fare questo ci si può riferire alla norma UNI EN ISO 14031 (Settembre 2000), relativa alla "Valutazione della prestazione ambientale di un'organizzazione".

Per quanto riguarda la sostanza, cioè la definizione degli indicatori si può fare riferimento ad una letteratura oramai sviluppata, come:

- Progetto ESEPI (Eurostat, 1998);
- Progetto "Indicatori Comuni Europei" (Ambiente Italia, Legambiente, Eurocities, 2002);
- Dichiarazioni Ambientali;
- Relazione sullo Stato dell'Ambiente del Ministero dell'Ambiente;
- Strategia d'Azione Ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio 2002.

Secondo lo schema della ISO 14031 sono definibili diverse categorie di indicatori:

- Indicatori di Prestazione della Direzione (IPD);
- Indicatori di Prestazione Operativa (IPO), distinti in Indicatori diretti (IPOD) ed Indicatori indiretti (IPOI);
- Indicatori di Qualità Ambientale (IQA).

Gli Indicatori di Prestazione della Direzione sono indicatori/indici che forniscono informazioni sugli sforzi sostenuti dall'Alta Direzione e dal Rappresentante della Direzione per influire sulla prestazione ambientale delle operazioni della P.A. (attuazione di politiche e programmi, conformità ai requisiti legislativi o ad obiettivi propri, prestazione finanziaria, relazioni con la collettività).

Si riportano alcune proposte di indicatori, suddivisi per categorie:

### **Attuazione politiche e programmi**

Numero di obiettivi raggiunti

Numero di strutture (aree, servizi, uffici) dell'amministrazione che hanno raggiunto obiettivi

Grado di attuazione di strumenti di direzione e pratiche operative

Numero di iniziative adottate per la prevenzione dell'inquinamento

Numero di livelli direzionali con specifiche responsabilità ambientali

Numero di dipendenti partecipanti a programmi ambientali (recupero carta, risparmio energia-acqua, informazione al pubblico...)

Numero di dipendenti addestrati alle pratiche del SGA.

### **Risorse destinate**

Risorse umane (numerosità e ore uomo stimate) impegnate per lo sviluppo di programmi ambientali specifici

Risorse economiche impegnate per la realizzazione di programmi ambientali specifici

Risparmi ottenuti per programmi di riduzione nei consumi, di prevenzione, di riciclaggio.

### **Conformità**

Grado di conformità alle prescrizioni normative

Numero di audit realizzati

Numero di multe/ricorsi legali

Numero di azioni correttive.

### **Collettività**

Numero di contatti con la collettività in occasione di eventi pubblici sui temi ambientali

Numero di richieste specifiche provenienti dalla popolazione in tema ambientale

Numero di richieste specifiche provenienti dagli operatori economici in tema ambientale

Numero di soggetti esterni interpellati per indagini sulle prestazioni ambientali.



Gli Indicatori di Prestazione Operativa sono ripartiti in:

- Indicatori diretti – forniscono informazioni sulle prestazioni dell'organizzazione in termini di impatti ambientali diretti, cioè generati direttamente dalle operazioni svolte nell'ambito dell'attività amministrativa.

Tali indicatori sono calcolati in relazione ad ogni area, servizio e ufficio dell'azienda di servizi pubblici locali. La raccolta delle informazioni avviene in relazione alla fonte (indicata), e nella fattispecie, mediante procedure predisposte a livello centrale (da parte del responsabile ambientale generale) oppure a livello periferico (contributo specifico delle strutture coinvolte).

Per ciascun indicatore/indice dovranno definirsi, oltre all'unità di misura ed alla fonte, i seguenti parametri: anno/mese di rilevazione (per consentire la valutazione dell'andamento delle prestazioni) e target/limite di legge (per consentire la valutazione dei risultati raggiunti in termini di rispetto degli obiettivi interni e/o di conformità legislativa).

- Indicatori indiretti – forniscono informazioni sulle prestazioni dell'azienda di servizi pubblici locali in termini di impatti ambientali indiretti, cioè generati indirettamente dalle operazioni svolte nell'ambito dell'attività amministrativa. Si tratta dunque di indicatori di efficienza operativa dell'organizzazione nelle attività delle strutture interne (aree e servizi) interessate dal sistema.

Tali indicatori sono calcolati in relazione ad ogni area, servizio e ufficio cui è applicato il sistema di gestione ambientale; la raccolta delle informazioni avviene in relazione alla fonte (indicata), e nella fattispecie, mediante procedure predisposte a livello centrale (da parte del responsabile).

Per ciascun indicatore/indice dovranno definirsi, oltre all'unità di misura ed alla fonte, i seguenti parametri: anno/mese di rilevazione (per consentire la valutazione dell'andamento delle prestazioni); target/limite di legge (per consentire la valutazione dei risultati raggiunti in termini di rispetto degli obiettivi interni e/o di conformità legislativa) e fonte del dato (per consentirne la reperibilità e la verificabilità – database interni, comunicazioni per autorità giudiziarie ed enti esterni–).

Gli Indicatori di Qualità Ambientale forniscono informazioni sulla qualità dell'ambiente nel territorio, rispondendo all'esigenza di conoscere lo stato delle matrici ambientali e le pressioni sull'ambiente esercitate dall'attività antropica, con particolare riferimento alle caratteristiche socio-economiche del territorio.

## 4. Il Green Public Procurement in un'azienda di servizi pubblici locali

---

Il *Green Public Procurement* è lo strumento che serve a “rendere verdi” gli acquisti pubblici adottando criteri ambientali nelle procedure d’acquisto degli enti locali o delle aziende di erogazione dei servizi pubblici locali.

Si tratta di uno degli strumenti principali che gli enti locali e le aziende di servizi pubblici locali hanno a disposizione per mettere in atto strategie di sviluppo sostenibile mirate a ridurre gli impatti ambientali dei processi di consumo e produzione. Implementare il GPP vuol dire infatti orientare gli acquisti verso prodotti compatibili con l’ambiente.

Acquistare “verde” significa scegliere un determinato prodotto o servizio tenendo conto degli impatti ambientali che questo può avere nel corso del suo ciclo di vita, ovvero durante tutte le fasi del processo produttivo, dall’estrazione delle materie prime allo smaltimento dei rifiuti.

Il GPP è quindi lo strumento che permette di sostituire i prodotti e i servizi esistenti con altri a minore impatto sull’ambiente, che:

- riducono l’uso delle risorse naturali;
- sostituiscono le fonti energetiche non rinnovabili con altre rinnovabili;
- riducono la produzione di rifiuti;
- riducono le emissioni inquinanti;
- riducono i pericoli e i rischi ambientali.

Adottare il GPP significa sostenere la domanda e l’offerta ecologiche: infatti il GPP incide principalmente sulla domanda pubblica, che rappresenta il 14% del PIL nei Paesi dell’Unione Europea, con picchi pari al 25 % nell’area scandinava.

Adottare il GPP da parte di aziende di erogazione di servizi pubblici locali significa contribuire, in modo decisivo, a creare domanda per prodotti che, ad esempio, utilizzano materiali riciclati che queste stesse aziende possono contribuire a raccogliere attraverso la raccolta differenziata.

Queste osservazioni permettono di dare un’idea del ruolo che gioca l’attore pubblico come consumatore e di quale effetto possa avere sul mercato interno l’adozione di criteri d’acquisto ecologico da parte di un soggetto così rilevante.

Se l’attore pubblico decidesse di sostituire i prodotti e i servizi di cui fa normalmente uso con altri a minore impatto ambientale, i fornitori, per non perdere un cliente così importante, sarebbero stimolati a rivedere le caratteristiche e i processi produttivi dei prodotti che immettono sul mercato per ridurre gli impatti ambientali.

In questo modo il GPP sarebbe in grado di rendere verde l’offerta dei prodotti/servizi senza intervenire attraverso strumenti legislativi o divieti, ma sempli-



cemente agendo sulla domanda pubblica. Inoltre il GPP si propone di innescare un processo virtuoso di miglioramento ambientale nei confronti di altri soggetti come le imprese, le istituzioni private e i cittadini.

Le ragioni che rendono interessante l'acquisto di prodotti a basso impatto ambientale per il settore pubblico e per la realtà imprenditoriale sono molteplici. In parte esse sono comuni a realtà imprenditoriali e istituzionali: è il caso, per esempio, della riduzione della produzione di rifiuti, del risparmio energetico e di materie prime.

Altri vantaggi interessano invece specificamente l'uno o l'altro ambito: le imprese possono migliorare la propria immagine, mentre le pubbliche amministrazioni dispongono di uno strumento ulteriore per affrontare le problematiche legate all'inquinamento atmosferico, delle acque, del suolo.

#### 4.1 Il quadro giuridico per il GPP

Dal punto di vista legislativo, per inserire i criteri ecologici all'interno di un bando di gara, l'azienda, in linea di massima, deve fare riferimento alla normativa vigente in termini di appalti pubblici esattamente come farebbe per richiedere altri tipi di requisiti.

A definire meglio il quadro giuridico nel quale inserire il GPP sono poi intervenute sia la comunicazione interpretativa della Commissione Europea COM (2001) 274 "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità d'integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici", che illustra le possibilità di considerare aspetti ambientali nell'aggiudicazione dei contratti, sia la nuova Direttiva europea sugli appalti pubblici (2004/18/CE), che fa esplicito riferimento alle prestazioni ambientali dei beni e dei servizi.

Gli enti aggiudicatori sono liberi di definire l'oggetto dell'appalto o le definizioni alternative dell'oggetto anche attraverso il ricorso a varianti, nel modo che essi ritengono meglio rispondente ai requisiti ambientali, purché tale scelta non abbia la conseguenza di limitare l'accesso all'appalto, a scapito di altri Stati membri.

La tutela dei valori ambientali può avvenire anche nel quadro delle prescrizioni tecniche riguardanti le caratteristiche dei lavori, delle forniture o dei servizi oggetto degli appalti, ovvero delle specifiche tecniche che gli organismi acquirenti devono indicare nei documenti generali degli appalti ed alle quali i partecipanti devono conformarsi. Inoltre, un'amministrazione aggiudicatrice può chiedere al fornitore, la cui offerta è stata prescelta, che l'esecuzione della prestazione oggetto del contratto avvenga nel rispetto di determinati obblighi tesi a tutelare l'ambiente.

Oggi si può quindi dire che, tecnicamente, alla considerazione di criteri eco-



logici quale parametro di acquisto di beni e servizi da parte dell'amministrazione pubblica non vi è più alcuno ostacolo giuridico e che anzi l'Unione Europea spinge proprio, attraverso l'ultima Direttiva sugli appalti pubblici, in questa direzione.

Ma forse è opportuno ricordare da dove ha origine l'attuale orientamento dell'Unione Europea. Nel mese di settembre del 1997 il Servizio Trasporti del Comune di Helsinki pubblicò un bando di gara per l'assegnazione della copertura di una linea di autobus. Secondo il bando, la gara sarebbe stata aggiudicata in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, da valutare in base a tre categorie di criteri:

- costi complessivi del servizio;
- qualità dei mezzi di trasporto;
- qualità e programma ambientale dell'operatore.

In particolare, la gara prevedeva l'assegnazione di punti extra per l'utilizzo di mezzi che producessero:

- emissioni di rumore esterno inferiori a 77 db (A);
- emissioni di NOx inferiori a 4g/KWh (2,5 punti/autobus) o inferiori a 2g/KWh (3,5 punti/autobus).

Nel 1998, la compagnia arrivata seconda nella gara ha fatto ricorso all'autorità nazionale competente (Consiglio per la Competizione) ritenendo che i criteri di aggiudicazione utilizzati dall'amministrazione di Helsinki, in particolare l'assegnazione di punti per le emissioni ridotte di rumore e di NOx, avevano reso il processo di valutazione discriminatorio.

Il Consiglio per la Competizione ha respinto il ricorso dicendo che tutte le compagnie di autobus potevano dotarsi di mezzi che raggiungessero il livello di emissioni e di rumore pari a quelli utilizzati dalla ditta vincitrice della gara. Il caso è in seguito passato alla Corte Suprema finlandese che ha chiesto il parere della Corte di Giustizia Europea.

La sentenza *Concordia Bus Filanda OY Ab vs Finland City Council*, del 17 settembre 2002, Caso C 513/99, ha sancito che, anche se il criterio di aggiudicazione maggiormente utilizzato è l'offerta economicamente più vantaggiosa, spesso coincidente con il prezzo più basso, non è escluso che possano essere indicate tra le caratteristiche migliorative del bene/servizio anche delle considerazioni di carattere ecologico che consentano di ottenere benefici ambientali e risparmi economici nel lungo periodo (paragrafo 54 del giudizio).

La Corte ha sentenziato che "è legittimo introdurre in una gara dei criteri per limitare l'impatto ambientale di un bene o un servizio" (per esempio le emissioni di ossido di azoto e il livello di rumore di un pullman), purché:



- i limiti siano collegati direttamente all'oggetto del contratto;
- i criteri non diano alle amministrazioni aggiudicatrici una scelta illimitata nella aggiudicazione del contratto;
- i criteri siano espressamente richiamati nella documentazione del bando;
- i criteri concordino con i principi fondamentali della legge comunitaria, con riferimento soprattutto al principio della non discriminazione.

Il caso finlandese è importante in quanto il citato giudizio del 2002 implica che:

- enti pubblici in Europa possono aggiudicare le forniture di beni e servizi considerando altri benefici non strettamente collegati ai ritorni economici. Seguendo tale principio, il settore pubblico risponde all'obiettivo, che gli è stato spesso attribuito, di favorire il cambiamento verso uno sviluppo sostenibile della società, ed inoltre contribuisce a ridurre le emissioni di gas serra, secondo gli impegni del Protocollo di Kyoto;
- le amministrazioni aggiudicatrici, nella scelta dei parametri secondo i quali valutare *ex ante* i costi nel ciclo di vita di beni e servizi a ridotto impatto ambientale, hanno a disposizione un margine di errore, senza correre il rischio che i termini della gara vengano contestati. Infatti se la scelta di un parametro dovesse favorire leggermente un bene o un servizio energeticamente efficiente, rispetto alla soluzione standard, non sussisterebbero motivi di contestazione se i criteri specifici di valutazione fossero riportati nel bando di gara insieme al criterio generale di aggiudicazione.

Il calcolo dei costi nel ciclo di vita deve considerare:

- i costi diretti: il consumo di risorse, per esempio energia elettrica ed acqua;
- i costi indiretti: per esempio i prodotti energeticamente inefficienti possono produrre più calore, che deve essere dissipato da un sistema di condizionamento, il che implica un costo aggiuntivo.

La nuova disciplina europea sugli appalti pubblici (Direttiva 2004/17/CE e Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004) permette di tenere conto – negli articoli 23, 50 e 53 della Dir. 2004/18/CE – delle considerazioni ambientali al momento dell'acquisto.

Nell'art. 23 si prevede che le specifiche tecniche debbano consentire pari accesso agli offerenti senza comportare la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza.

Le amministrazioni aggiudicatrici, quando prescrivono caratteristiche ambientali in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, possono utilizzare le specifiche dettagliate o, all'occorrenza, parti di queste, quali sono definite dalle ecoetichettature europee (multi)nazionali o da qualsiasi altra ecoetichettatura, purché:

- esse siano appropriate alla definizione delle caratteristiche delle forniture o delle prestazioni oggetto dell'appalto;
- i requisiti per l'etichettatura siano elaborati sulla scorta di informazioni scientifiche;
- le ecoetichettature siano adottate mediante un processo al quale possano partecipare tutte le parti interessate, quali gli enti governativi, i consumatori, i produttori, i distributori e le organizzazioni ambientali;
- siano accessibili a tutte le parti interessate.



L'articolo 53 sui criteri di aggiudicazione dell'appalto prevede le caratteristiche ambientali tra i criteri sui quali aggiudicare gli appalti pubblici.

Inoltre l'articolo 50 con le norme di gestione ambientale prevede che, qualora si richieda la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinate norme di gestione ambientale, le amministrazioni aggiudicatrici debbano accertare – oltre la certificazione prevista dai regolamenti comunitari (come EMAS) – altri sistemi o altre prove relative a misure equivalenti in materia di gestione ambientale, prodotte dagli operatori economici.

Il Codice sugli appalti pubblici, D.Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006, riprende gli aspetti ambientali in materia di acquisti pubblici introdotti con le direttive europee sopra citate.

All'articolo 2, nella definizione dei principi, si afferma (punto 2): “Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile”.

L'articolo 40 (Qualificazione per eseguire lavori pubblici) riprende gli artt. 47-49 della direttiva 2004/18, relativamente al fatto che “tra i requisiti di capacità tecnica e professionale il regolamento comprende, nei casi appropriati, le misure di gestione ambientale”.

L'articolo 42 (Capacità tecnica e professionale dei fornitori e dei prestatori di servizi) riprende l'art. 48 della Direttiva 2004/18 sempre in merito alla possibilità di prevedere, per gli appalti di servizi e unicamente nei casi appropriati, delle misure di gestione ambientale.

L'articolo 44 (Norme di gestione ambientale) riprende l'art. 50 della Direttiva 2004/18 e chiarisce, facendo riferimento al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) o a norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee o internazionali relative alla certificazione, cosa si deve intendere per norme di gestione ambientale.

L'articolo 58 (Dialogo competitivo), riprendendo l'art. 29 della Direttiva 2004/18, afferma che tra i motivi che possono far ritenere "particolarmente complesso" un appalto ci sono anche quelli relativi alla sostenibilità ambientale.

L'articolo 68 (Specifiche tecniche) – che riprende l'art. 23, Direttiva 2004/18 e l'art. 34, Direttiva 2004/17 – afferma che le stazioni appaltanti, quando prescrivono caratteristiche ambientali in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, (...) possono utilizzare le specifiche dettagliate o, all'occorrenza, parti di queste, quali sono definite dalle ecoetichettature europee (multi)nazionali o da qualsiasi altra ecoetichettatura che risponda a determinati requisiti.

L'articolo 69 (Condizioni particolari di esecuzione del contratto prescritte nel bando o nell'invito) riprende l'art. 26 della Direttiva 2004/18 e stabilisce la possibilità di far riferimento a criteri ambientali nella fase di esecuzione dell'appalto.

L'articolo 83 (Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa), riprendendo l'art. 53 della Direttiva 2004/18 e l'art. 55 della Direttiva 2004/17, stabilisce che le caratteristiche ambientali possono servire a stabilire i criteri di valutazione dell'offerta quando il contratto è affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

## 4.2 L'importanza del GPP nella politica ambientale italiana

Il *Green Public Procurement* è esplicitamente richiamato nel documento di Strategia d'Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia, approvato dal CIPE nell'agosto 2002.

In tale documento sono indicati gli obiettivi e i target, in termini di beni ecologici acquistati, che la Pubblica Amministrazione avrebbe dovuto raggiungere entro il 2006, ossia:

- nell'ambito della P.A. almeno il 30% dei beni acquistati deve rispondere anche a requisiti ecologici;
- tenendo conto della sostituzione e facendo ricorso al meccanismo della rottamazione, il 30-40% del parco dei beni durevoli deve essere a ridotto consumo energetico.

In questa direzione va, inoltre, il decreto ministeriale n. 203 dell'8 maggio 2003, il quale prevede che i "destinatari (enti pubblici e società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi), in ciascun anno solare e per ciascuna categoria di prodotto, sono tenuti a coprire almeno il 30% del fabbisogno annuale di manufatti e beni appartenenti a ciascuna delle citate categorie, con manufatti e beni ottenuti con materiale riciclato".

Il decreto prevede inoltre che "i destinatari adottino in sede di formulazione di

una gara per la fornitura e l'installazione di manufatti e beni, e nella formulazione di capitolati di opere pubbliche, le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 (N.B. quelle sul 30% riportate sopra). I relativi capitolati non possono regolare caratteristiche tecniche dei manufatti e beni più restrittive rispetto a quelle previste dalle norme vigenti nazionali e comunitarie”.

Il decreto istituisce inoltre “il repertorio del riciclaggio (RR) contenente: a) l'elenco dei materiali riciclati; b) l'elenco dei manufatti e beni in materiale riciclato, indicante l'offerta, la disponibilità e la congruità del prezzo”.

La legge finanziaria n. 296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007) prevede, all'articolo 1, commi 1126, 1127 e 1128, l'elaborazione di un “Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione”.

Gli obiettivi di tale Piano sono:

- la riduzione dell'uso delle risorse naturali;
- la sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti energetiche rinnovabili;
- la riduzione della produzione dei rifiuti;
- la riduzione delle emissioni inquinanti;
- la riduzione dei rischi ambientali.

La legge finanziaria n. 296/06 prevede anche un sistema di monitoraggio dello stato di attuazione del GPP, che include soggetti quali Ministero dell'Ambiente, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Economia e presidenti delle regioni.

In ambito comunitario, nel Piano d'Azione per la Diffusione delle Tecnologie ambientali ETAP, la Commissione Europea ha elaborato delle Linee Guida (“Guidelines for Member States to set up Action Plans on Green Public Procurement (GPP)”, EU Commission, DG Environment, Directorate G – Sustainable development and Integration, ENV.G2 – Industry and Implementation, 2005) che invitano ciascun Paese membro a predisporre un Piano d'Azione Nazionale (PAN) per il GPP entro il 2006. Il Piano deve delineare una strategia per la diffusione del GPP completa di obiettivi quantitativi da raggiungere e monitorare a livello nazionale, basata sulla specifica esperienza di ciascun Paese in materia di GPP.

Pertanto nel nostro Paese il PAN stabilisce che “il GPP è l'approccio in base al quale le amministrazioni pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita”.



Il GPP ha quindi l'obiettivo fondamentale di integrare considerazioni di carattere ambientale all'interno dei processi di acquisto delle pubbliche amministrazioni e di orientarne le scelte su beni e servizi che presentano i minori impatti ambientali; può assumere dunque un ruolo molto importante per la diffusione di un mercato e di una cultura più attenti all'ambiente.

Il GPP si rivolge a tutti i soggetti pubblici nazionali e locali, tra cui amministrazioni centrali dello Stato e loro agenzie, regioni, agenzie da esse dipendenti, Asl e aziende ospedaliere, province, città metropolitane e comuni con popolazione maggiore di 15.000 abitanti, enti parco nazionali e regionali. Le province e i comuni, inoltre, sono invitati a favorire pratiche di GPP presso le scuole che ricadono nella loro competenza amministrativa.

Per raggiungere gli obiettivi suddetti, che devono essere perseguiti con l'ecoriconversione degli acquisti pubblici, il PAN prevede di intervenire, mediante l'introduzione di criteri ecologici, su più settori merceologici, quali arredi, materiali da costruzione, manutenzione delle strade, gestione del verde pubblico, illuminazione e riscaldamento, elettronica, tessile, cancelleria, ristorazione, materiali per l'igiene, trasporti.

A livello nazionale il PAN deve definire un chiaro obiettivo di GPP, relativo al numero di enti che attuano gli acquisti verdi, alla percentuale di procedure d'acquisto che contengono criteri ecologici ed alla percentuale di spesa complessiva. Il PAN deve anche definire singoli obiettivi a livello settoriale.

Ogni soggetto pubblico, per arrivare a raggiungere i suoi obiettivi di GPP deve:

- individuare, all'interno del proprio organigramma, una struttura che abbia la funzione di promuovere e diffondere pratiche di GPP presso la propria amministrazione nonché di referente nei confronti del Ministero e del Gruppo di Lavoro permanente PAN GPP;
- emanare, entro 6 mesi dalla pubblicazione del PAN, uno specifico atto formale (delibera di giunta, regolamento, etc.) finalizzato all'assunzione di un impegno politico per l'introduzione e la pianificazione di una strategia GPP nella propria organizzazione;
- impostare una strategia GPP seguendo una metodologia strutturata.

Il PAN individua, inoltre, un set di criteri ecologici "minimi" per ciascuno dei settori strategici di intervento, in modo tale che si sappia che si può definire un bando come "verde" solo se questo ha previsto almeno i criteri ecologici minimi. I criteri minimi proposti consistono in prestazioni e/o requisiti funzionali inseriti nei contenuti delle etichette ambientali ufficiali di vario tipo e delle altre fonti informative esistenti, calibrati in modo che sia garantito il rispetto dei principi della non distorsione della concorrenza e della *par condicio*.

È previsto un Gruppo Permanente per il PAN costituito da:

- Ministero dell’Ambiente;
- Ministero dello Sviluppo Economico;
- Ministero dell’Economia e delle Finanze;
- Sistema delle Agenzie Ambientali (APAT E ARPA);
- ENEA;
- rappresentanti del mondo industriale quali Confindustria e Confcommercio;
- rappresentanti delle autonomie locali (ANCI, UPI, UNCEM);
- Formez;
- Gruppo di Lavoro sul GPP del Coordinamento Nazionale Agende 21 Locali.

I compiti del Gruppo sono quelli di provvedere a:

- l’aggiornamento degli allegati del piano d’azione: “criteri minimi”, standard metodologici e linee guida;
- la formulazione di proposte per ottimizzare le azioni previste dal piano e per favorire il raggiungimento degli obiettivi del piano d’azione;
- la presentazione di proposte rispetto ad eventuali criticità;
- l’eventuale revisione degli obiettivi nazionali;
- l’individuazione di incentivi esistenti e la proposta di nuovi;
- la promozione di studi di Analisi del Ciclo di Vita;
- la predisposizione e supervisione del monitoraggio;
- la formulazione di proposte di integrazione del Piano d’Azione.

Annualmente sarà svolta una attività di monitoraggio, sulla base di una rilevazione di dati su un campione rappresentativo di enti pubblici.

Il PAN deve definire, infine, un piano di comunicazione e formazione che include, in sinergia con i diversi attori coinvolti, iniziative da concordare con ANCI e UPI, CONSIP e GdL Acquisti Verdi.

In sintesi possiamo dire che il Piano d’Azione Nazionale prevede di perseguire determinati obiettivi ambientali, intervenendo con criteri ecologici (almeno i criteri minimi) in varie categorie di prodotto.

Alla luce di quanto illustrato ai sensi della legge finanziaria n. 296/06 emerge come l’applicazione del GPP abbia la capacità di:

- influenzare il mercato, quindi anche gli altri soggetti che operano intorno ad esso (imprese, altri consumatori);
- favorire l’integrazione delle considerazioni ambientali nelle politiche di altri settori;
- facilitare l’integrazione e l’attuazione di diversi strumenti nell’ambito delle politiche integrate di prodotto degli enti locali.

Il GPP può, da una parte, svolgere una funzione di stimolo all’utilizzo di diver-



si strumenti di Politica Integrata di Prodotto, dall'altra diventare lo strumento attuativo di alcuni di essi.

La base conoscitiva per scegliere un prodotto o servizio a minore impatto ambientale proviene dall'analisi del ciclo di vita di quel prodotto o servizio. Questo vuol dire che un'azienda erogatrice di servizi pubblici locali può scegliere un prodotto/servizio guardando agli impatti che quest'ultimo produce nelle fasi di estrazione e consumo delle materie prime, di produzione, uso e/o smaltimento. A questo proposito, l'azienda può ottenere informazioni riguardo la qualità ambientale di singoli prodotti e servizi facendo riferimento ai marchi ecologici, alle dichiarazioni ambientali di prodotto, alle certificazioni d'impresa EMAS e ISO 14001.

D'altra parte, gli acquisti verdi possono facilmente rappresentare azioni concrete per il raggiungimento di obiettivi di miglioramento ambientale definiti nella politica ambientale volta alla certificazione EMAS, oltre che di obiettivi e target inseriti in altri piani aziendali.

Partendo dall'individuazione degli impatti ambientali dei beni e servizi utilizzati ed erogati, il GPP produce la sostituzione di questi ultimi con beni e servizi che abbiano la stessa funzione, ma un minore impatto ambientale.

Una volta individuate la natura e la criticità degli impatti ambientali dei diversi beni e servizi, il GPP può essere attuato in maniera strategica, ovvero tenendo conto delle priorità in materia di protezione ambientale nella scelta dei beni/servizi che vengono sostituiti, quindi anche in quella dei criteri ecologici utilizzati nell'ambito delle procedure d'acquisto. Questo aspetto non va sottovalutato: l'attuazione del GPP dà infatti risultati immediati, tangibili e quantificabili, e ciò risponde alle esigenze sempre più impellenti che le aziende erogatrici di servizi pubblici locali hanno di comunicare con gli utenti/cittadini, e anche di rendere conto della sostenibilità delle proprie azioni.

Il processo di rendicontazione e monitoraggio nell'ambito di attuazione del GPP può essere facilitato dall'adozione di strumenti di contabilità ambientale sia fisica, quali indicatori di pressione ambientale per la verifica dell'efficacia ambientale, sia monetaria, per verificarne lo stato d'attuazione in termini di spesa ambientale, valutando così l'efficienza economica nel raggiungimento degli obiettivi di miglioramento ambientale.

## 5. Esperienze di sostenibilità nei servizi pubblici locali

L'approccio sostenibile alla gestione dei servizi pubblici locali, va detto chiaramente, è una vera novità nel panorama nazionale ed internazionale, per due ordini di ragioni:

- a) la gestione di molti servizi pubblici locali è ancora saldamente nelle mani degli enti locali territoriali e questo rafforza l'idea che le politiche per la sostenibilità debbano essere perseguite dal comune, dalla comunità montana, dalla provincia o dalla regione piuttosto che dalle aziende da esse gestite;
- b) l'oggetto sociale di tali aziende, ovvero la gestione di beni comuni ambientali, a volte alimenta una confusione sul significato di una politica sostenibile: questo obiettivo lo si raggiunge attraverso una "gestione consapevole dei beni comuni" oppure attraverso una "organizzazione responsabile" delle attività di erogazione dei servizi pubblici locali? Molte aziende, nel panorama europeo, praticano politiche per l'uso responsabile dei beni comuni ambientali senza dotarsi di una vera e propria gestione ambientale.



Per questa ragione sembra più opportuno prendere un esempio reale particolarmente significativo, in questo caso Hera, ed analizzarlo a fondo per esaminarne i punti di forza e l'impostazione strategica.

Hera è un'azienda di gestione dei servizi pubblici locali che ha impostato un vero e proprio programma di sostenibilità, agendo su:

- la definizione dei valori di gruppo, dei principi di funzionamento e dei principi generali;
- la definizione di target ambientali;
- la redazione e diffusione di un Rapporto di Sostenibilità;
- la costruzione di un sistema di gestione ambientale;
- il piano di educazione e ambientale, che coinvolge le scuole e gli utenti/cittadini.

Hera è un Gruppo *multiutility*, nato alla fine del 2002, in seguito ad un'operazione di aggregazione realizzata in Italia nel settore delle *public utilities*.

Dopo la costituzione nel 2002, derivante dalla fusione di 11 aziende di servizi pubblici locali, l'azienda è stata parzialmente privatizzata con il collocamento del 44,5% del capitale sociale alla Borsa di Milano.

Nel 2003 sono stati acquisiti i servizi di illuminazione pubblica e gestione dei rifiuti urbani della società Geat di Riccione.

Nel 2004 c'è stato l'ingresso di Agea (attiva nel settore energetico e ambientale nella provincia di Ferrara), Acosea (servizio idrico integrato nella provincia di Ferrara) ed Ecologia Ambiente (trattamento rifiuti speciali).

Nel settembre 2005 è stata perfezionata la fusione con Meta, azienda operante a Modena nei settori energetico, idrico e ambientale. Sempre nel 2005, sono state acquistate quote delle società SGR Servizi (vendita di gas nella provincia di Rimini, Pesaro-Urbino e Macerata), Hera Energie Bologna (vendita di energia e calore nella provincia di Bologna), ASA, Unieco, Uniflotte, Hera Luce e sono

stati acquisiti alcuni piccoli operatori locali di distribuzione di gas (Tecnometano, Gasgas, Argilegas, TS Distribuzione Gas, TS Energia).

All'inizio del 2006 è stata incorporata la società Geat Distribuzione Gas (distribuzione di gas a Riccione). Sempre nel 2006, Hera ha acquistato la rete elettrica da Enel in 18 comuni della provincia di Modena, ha aumentato la sua partecipazione nelle società Aspes Multiservizi e acquisito una partecipazione in SAT (*multiutility* operanti rispettivamente nelle province di Pesaro-Urbino e Modena).

Per quel che riguarda i valori del Gruppo, Hera innanzitutto li ha definiti in:

- **Integrità:** si tratta di un'azienda in cui la correttezza, l'onestà, l'equità e l'imparzialità dei comportamenti all'interno e all'esterno dell'impresa costituiscono un comune modo di sentire e di agire. Nella condivisione di questi principi si instaurano rapporti duraturi con clienti e fornitori, generale trasparenza nelle relazioni con i terzi, consono ed equo riconoscimento del lavoro dei collaboratori (Orgogliosi di essere un Gruppo di persone corrette e leali).
- **Trasparenza:** il Gruppo si impegna a fornire a tutti i suoi interlocutori, in modo chiaro, completo e tempestivo, le informazioni relative alle azioni condotte a tutti i livelli d'impresa. Per Hera essere trasparenti significa adottare strumenti di gestione aperti al dialogo con i propri interlocutori con l'obiettivo di corrispondere alle attese di informazione e conoscenza degli impatti economici, sociali e ambientali delle attività aziendali (Sinceri e chiari verso tutti gli interlocutori).
- **Responsabilità personale:** il lavoro in azienda comporta un impegno ad instaurare un rapporto fiduciario con i propri colleghi e, più in generale, con tutti gli interlocutori. È ritenuto essenziale impegnarsi con lealtà ed efficacia per conseguire gli obiettivi aziendali con la consapevolezza dei propri compiti e delle proprie responsabilità (Impegnati per il bene dell'azienda insieme).
- **Coerenza:** tutti coloro che operano per l'azienda sono chiamati, a tutti i livelli, ad attuare quotidianamente in ogni azione la missione, i valori e i principi di funzionamento dell'azienda. Essi sono ritenuti base fondante della pianificazione strategica, degli obiettivi e della gestione operativa (Concentrati nel fare ciò che diciamo).

Tra i principi di funzionamento dell'azienda vi sono anche aspetti ambientali e sociali, direttamente collegati con le diverse dimensioni della sostenibilità. Alcuni di questi vanno ricordati:

- **Creazione di valore e responsabilità sociale e ambientale,** perché l'azienda si impegna a coniugare valore economico e sociale con l'obiettivo di soddisfare nel tempo le legittime aspettative di tutti coloro che entrano in relazione con essa: clienti, lavoratori, azionisti, fornitori, istituzioni e comunità locali. Hera persegue una gestione responsabile delle risorse naturali e l'uso di soluzioni volte a migliorare l'impatto ambientale delle proprie attività (Essere un'impresa costrui-

ta per durare nel tempo e per migliorare la società e l'ambiente delle generazioni future).

- *Qualità ed eccellenza del servizio*, in quanto la soddisfazione del cliente rappresenta un elemento fondamentale per la crescita del Gruppo che intende essere percepito come fornitore di soluzioni, capace di comprendere i bisogni e di offrire servizi di qualità elevata (Essere focalizzati sul cliente e mostrargli sempre una sola faccia).
- *Efficienza*, perché l'azienda si impegna a perseguire con velocità gli obiettivi fissati introducendo in ogni attività il principio di ottimizzazione: nella gestione delle risorse umane, così come in quella delle risorse finanziarie e tecnologiche impiegate (Valorizzare e non sprecare le risorse disponibili).
- *Innovazione e miglioramento continuo*, in quanto ci si pone l'obiettivo di introdurre ai diversi livelli organizzativi tutti gli aspetti dell'innovazione "utile e possibile": tecnologica, organizzativa, gestionale e di processo (Sentirsi parte di una squadra che genera idee e migliora le cose).
- *Coinvolgimento e valorizzazione*: l'azienda si impegna a valorizzare l'esperienza e sviluppare le competenze di tutti, a promuovere la cooperazione e lo scambio di conoscenze, affinché il lavoro sia fonte di soddisfazione e orgoglio per le persone, oltre che fattore rilevante per il successo dell'impresa (Condividere conoscenze per migliorarsi e migliorare).

L'azienda ha inoltre tradotto questi principi generali nei seguenti impegni/obiettivi:

- garantire la conformità legislativa nel campo dell'ambiente, della qualità e della sicurezza;
- prevenire o ridurre gli impatti negativi sull'ambiente da parte delle sue attività e i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori e dei cittadini;
- considerare in ogni azione e decisione presa anche gli impatti sulla qualità, sugli aspetti ambientali e sulla sicurezza del lavoro;
- adottare, ove possibile, le tecnologie ambientalmente più compatibili e più attente alla salvaguardia della salute e della sicurezza disponibili sul mercato, ed economicamente sostenibili;
- garantire un efficace sistema di monitoraggio e rendicontazione della qualità del servizio erogato ai clienti, degli aspetti ambientali più significativi collegati alle proprie attività, degli infortuni e delle malattie professionali che interessano il personale dipendente;
- perseguire il miglioramento continuo delle proprie prestazioni attraverso la definizione di obiettivi e traguardi misurabili, confrontabili e di indicatori: gli obiettivi e i traguardi sono riesaminati almeno con cadenza annuale;
- comunicare gli impegni della politica ambientale, della qualità e della sicurezza,

sensibilizzare sugli aspetti ambientali, della qualità e della sicurezza e coinvolgere sugli obiettivi e traguardi legati alle nostre attività il personale dell'azienda, i fornitori, i clienti e i cittadini;

- formare e addestrare il personale dell'azienda al rispetto della normativa e delle procedure interne;
- comunicare le proprie prestazioni e promuovere un dialogo con tutti i portatori d'interesse (autorità pubbliche, cittadini, associazioni ambientaliste, etc.), impegnandosi a tenere conto delle istanze delle parti interessate.

L'azienda si è dotata di un *Rapporto di Sostenibilità 2006*, costruito sulla base della linea guida AA1000 che definisce i passaggi indispensabili per la costruzione dei bilanci sociali e di sostenibilità.

I contenuti del bilancio sono stati predisposti in conformità alle linee guida definite dal GRI (in particolare le Linee Guida G3) e dal GBS (Gruppo di studio per il Bilancio Sociale) e tenendo conto delle informazioni considerate rilevanti per gli stakeholder aziendali.

I target che questo documento definisce sono espliciti, chiari e facilmente controllabili *ex-post*.

- Ridurre l'utilizzo delle discariche per lo smaltimento dei rifiuti urbani con contestuale incremento della raccolta differenziata e della termovalorizzazione. Obiettivo di ridurre al 15% entro il 2009 la quota di rifiuti urbani smaltita direttamente in discarica.
- Incrementare la raccolta differenziata: raggiungere il 35% nel 2007 e il 40% nel 2009.
- Registrazione EMAS: ottenere la registrazione per ulteriori 8 impianti di trattamento e smaltimento rifiuti nel 2007.
- Registrazione EMAS: estendere la registrazione EMAS di Hera Ferrara al servizio idrico integrato.
- Proseguire nell'implementazione del piano di ricerca e riduzione delle perdite idriche: raggiungimento del 22% di perdite idriche nel 2008 e del 21% entro il 2009.
- Estendere il teleriscaldamento anche attraverso l'utilizzo di fonti rinnovabili: avviare nel 2007 l'installazione di una pompa di calore finalizzata a ottimizzare l'utilizzo della fonte geotermica a Ferrara e definire progetti in altri territori.
- Aumentare progressivamente il numero di automezzi a combustibili a minore impatto ambientale (metano, biodiesel, elettrico) per arrivare al 40% dei mezzi a basso impatto ambientale nel 2009.
- Ridurre i consumi energetici delle sedi aziendali del 10%.
- Avviare entro il 2008 l'impianto per il trattamento e il successivo recupero di scorie da termovalorizzazione rifiuti.

- Realizzare indagini di fattibilità di azioni di mobility management nei territori di Ferrara, Imola, Modena e Rimini.

Inoltre l'azienda ha costruito un percorso di lavoro per l'introduzione del sistema di gestione ambientale, durato circa due anni, che, a fine 2006, è stato concluso con il raggiungimento della certificazione ISO 14001.

A valle dell'analisi ambientale è stato sviluppato il sistema di gestione ambientale, cioè l'insieme di obiettivi, procedure e istruzioni operative miranti al controllo e al miglioramento degli impatti ambientali delle attività gestite.

Il sistema di gestione ambientale, applicato da qualche tempo, è ancora oggetto di numerose azioni di miglioramento volte a renderlo pienamente efficace. I mesi di lavoro svolto hanno portato a risultati ritenuti significativi:

- l'individuazione degli impatti significativi e la conseguente definizione di specifiche istruzioni operative aventi il fine di tenere sotto controllo gli impatti sia in condizioni di normale operatività, sia in caso di emergenza;
- l'inserimento sistematico delle analisi ambientali tra i dati di input della pianificazione e della progettazione;
- la ricognizione e valutazione completa degli impatti acustici degli impianti distribuiti sul territorio (piccoli depuratori, cabine di riduzione della pressione del gas);
- la definizione di nuovi requisiti di qualità ambientale all'interno dei capitolati standard e l'avvio di nuove modalità per il controllo degli impatti ambientali nei lavori e nei servizi svolti con il ricorso a fornitori (sono state sviluppate diverse schede di controllo, cantieri gestione reti, pulizia strade e raccolta rifiuti, conduzione e manutenzione impianti di depurazione, applicate da luglio 2006);
- l'attenzione diffusa e strutturata alle novità legislative e all'analisi della corretta applicazione ai contesti aziendali;
- l'attuazione di diffuse iniziative di formazione sugli impatti ambientali dell'azienda e sulle corrette modalità di gestione (gestione rifiuti prodotti, formazione di base a tutti i lavoratori, formazione specifica rivolta a tutti i tecnici, etc.), con il conseguente ampio coinvolgimento dei lavoratori nel processo di certificazione;
- il censimento di sostanze o materiali pericolosi presenti in impianti/strutture aziendali.

Il programma di miglioramento presente nel sistema di gestione ambientale prevede inoltre il raggiungimento di nuovi risultati quali:

- il pronto aggiornamento delle modalità gestionali in caso di variazioni di impatti ambientali significativi in conseguenza di variazioni tecniche od organizzative;



- la diffusione delle migliori tecniche grazie alla progressiva standardizzazione gestionale e operativa indotta dalla diffusione del sistema;
- la definizione di standard impiantistici declinati sulla base delle diverse collocazioni nelle varie classi della zonizzazione acustica, con verifiche e successivi eventuali adeguamenti degli impianti esistenti;
- il miglioramento e la graduale standardizzazione delle modalità per il controllo degli impatti ambientali presenti nei lavori e nei servizi svolti con il ricorso a fornitori, con controllo a cadenza minima mensile su ciascuna fornitura;
- l'ulteriore informazione e sensibilizzazione in materia ambientale, in particolare con la formazione di tecnici incaricati del controllo fornitori.

Inoltre l'azienda ha promosso una vera e propria attività di comunicazione ed educazione ambientale rivolta sia alle scuole che ai cittadini/utenti, orientata al risparmio del gas, dell'energia elettrica, delle risorse idriche e alla raccolta differenziata.

Da diversi anni sul territorio, Hera promuove progetti di educazione ambientale rivolti alle scuole. Tali attività sono promosse dalle società operative territoriali con diverse modalità e caratteristiche. I progetti hanno assunto nel corso del tempo una loro identità rappresentata da denominazioni e loghi specifici in quasi tutti i territori e si basano su una rete di rapporti locali che varia a seconda dei casi, per soggetti e modalità di relazione. In generale la collaborazione avviene con istituzioni, centri permanenti di educazione ambientale, associazioni e cooperative che si occupano di educazione ambientale. I temi per lo più trattati nei progetti sono: i rifiuti, la raccolta differenziata e il riciclaggio dei materiali, l'acqua e il risparmio idrico, l'energia e il risparmio energetico. Quasi tutti i progetti comprendono, fra le attività, la visita agli impianti del territorio da parte delle scuole.

L'attività di educazione ambientale viene realizzata complessivamente in 86 comuni del territorio e interessa prevalentemente le scuole primarie, le scuole materne (in particolare a Rimini) e le scuole di secondo grado (Ferrara, Forlì-Cesena, Ravenna, Modena). I progetti comprendono anche alcune iniziative di formazione e aggiornamento degli insegnanti (Rimini e Ravenna).

## Trasporto pubblico locale, competitività e sviluppo sostenibile del territorio

di Carlo Sessa\*



### 1. La mobilità sostenibile come fattore di competitività del territorio

---

Il nuovo approccio operativo in tema di servizi pubblici locali, volto a coniugare i processi di erogazione dei servizi alla sostenibilità, in primo luogo ambientale, trova una significativa applicazione nel settore del trasporto pubblico locale e della mobilità.

Lo sviluppo di un adeguato sistema di mobilità è un elemento centrale per la crescita di un territorio.

Le città “competono” per attrarre e mantenere fattori mobili di produzione, e cioè lavoratori qualificati e investimenti.

Il fattore principale di competizione è l’offerta e qualità dei servizi locali, che includono una gamma di elementi come facile accessibilità e mobilità, spazi verdi, abitazioni confortevoli e a prezzi abbordabili, servizi logistici di supporto alle imprese, qualità delle scuole primarie e secondarie, presenza di istituti universitari, sicurezza, vitalità del centro cittadino, etc. In buona misura questi elementi dipendono dall’azione del governo locale, che in taluni casi provvede direttamente all’erogazione dei servizi oppure, più spesso, regola indirettamente le altre attività attraverso varie politiche.

L’accessibilità della città e del territorio dall’esterno – grazie alla presenza di importanti accessi autostradali, aeroporti, porti o stazioni ferroviarie – e la mobilità al suo interno sono certamente un profilo chiave in termini sviluppo della competitività.

Sono interessanti al riguardo le analisi comparative effettuate nell’ambito del progetto europeo di Audit Urbano (*Urban Audit*, 2004). Il progetto raccoglie circa 200 indicatori relativi a economia, demografia, società, ambiente e trasporti, per un campione di 258 città di media e grande dimensione in 27 Paesi europei, comparando i dati relativi al 1991, 1996 e 2001. Tra gli altri aspetti, queste ana-

---

\* Presidente ISIS - Istituto di studi per l’integrazione dei sistemi.

lisi mettono in luce la correlazione esistente tra la competitività, misurata in termini di PIL pro capite, e il fatto di essere nodi di importanti reti di trasporto veloce a lunga distanza, per la presenza di importanti aeroporti e stazioni di treni ad alta velocità. L'indice multiplo di accessibilità delle città con diversi modi di trasporto (strada, treno, aereo) e il PIL pro capite delle regioni in cui si trovano le medesime città sono correlati positivamente. Separando i dati delle città situate nei vecchi Stati membri della Comunità Europea da quelle dei nuovi Stati membri, caratterizzati da livelli di PIL pro capite più bassi, si notano infatti chiaramente dei trend di crescita del PIL direttamente proporzionali al tasso di accessibilità.

Per quanto concerne la mobilità quotidiana all'interno delle città e nelle aree metropolitane, una certa quantità di congestione è fisiologica, ed è anzi un indice di vitalità economica. Ma l'eccesso di congestione che spesso si verifica in presenza di strettoie sulle principali vie di accesso al centro cittadino, o per mancanza di spazi per la circolazione e la sosta nei centri storici, etc., provoca perdite di tempo e altri costi – inquinamento dell'aria, rumore, stress – che riducono produttività, attrattività e competitività dei grandi centri.

Alti livelli di traffico si verificano in genere in presenza di elevati indici di possesso delle automobili: quando, come sempre più accade in Italia, si posseggono 2 o anche 3 automobili per nucleo familiare, è naturale che aumenti il ricorso all'automobile per tutti i tipi di spostamenti, anche quelli più brevi in ambiente urbano che potrebbero essere fatti con mezzi pubblici, a piedi o in bicicletta.

Se aumentano le percorrenze totali annue in automobile e l'infrastruttura stradale rimane la stessa o con il tempo si deteriora, è naturale che la congestione aumenti. La soluzione più frequentemente adottata in passato è stata quella di costruire sempre più strade – si pensi agli investimenti in nuove autostrade in Italia dal dopoguerra in poi – e allargare quelle esistenti, con la terza corsia sulle autostrade, le tangenziali, etc. Ma è ormai noto che questo non aiuta a risolvere il problema se non in un breve periodo, perché quando aumenta la capacità stradale dopo un po' di tempo tende nuovamente ad aumentare il traffico e il transito di veicoli, che nei momenti di punta torna a saturare la capacità esistente. Secondo qualcuno “costruire più strade per fluidificare il traffico è come cercare di curare l'obesità allargando la cintura dei pantaloni” (Richard Moe, 1999).

In ambiente urbano, e specialmente nei centri storici delle città italiane, la soluzione di costruire più strade semplicemente non è proponibile per mancanza di spazio.

Si può allora combattere la congestione e migliorare la mobilità in città – in termini di tempi più ridotti e condizioni di viaggio meno stressanti – solo se si attuano politiche per la mobilità urbana sostenibile, che combinano misure volte a disincentivare l'uso individuale dell'automobile (soprattutto nelle zone più

congestionate nelle ore di punta) con misure volte ad incentivare i modi di trasporto alternativi, e in primo luogo il trasporto pubblico locale.

La riduzione della quota di spostamenti individuali con la propria automobile a favore di una quota accresciuta di spostamenti con modalità alternative e meno dannose per l'ambiente è la strategia principale seguita dalle città che puntano sulla mobilità sostenibile.

Come dimostrano i risultati dell'Audit Urbano prima citato, le 258 città europee attraggono tutte quote consistenti di traffico, di cui una grossa componente sono gli spostamenti quotidiani per motivi di lavoro e studio. In media, un lavoro su tre nei centri cittadini è effettuato da un pendolare che vive nell'area suburbana. Con l'aumentare dei residenti in aree periferiche, sono aumentati anche gli indici di possesso delle automobili ed è diminuito il ricorso al trasporto pubblico locale, e questo in molte città sia dei vecchi Stati membri della Comunità Europea, sia dei nuovi Stati membri (in questo caso anche per effetto degli aumentati livelli di reddito pro capite).

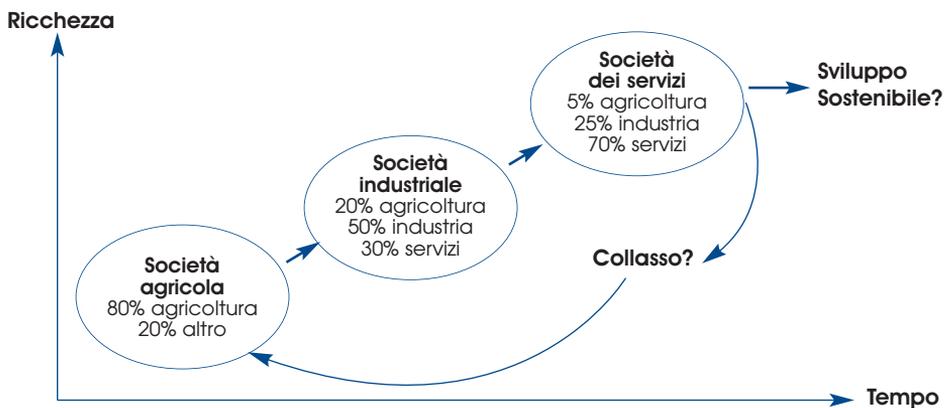
Tuttavia, come dimostra sempre l'Audit Urbano, esistono città come Stoccolma, Helsinki, Copenhagen – concentrate quindi soprattutto nei Paesi del Nord-Europa – dove grazie all'ottima qualità e integrazione dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, le quote di spostamenti con l'automobile privata sono rimaste minoritarie, con solo circa un terzo dei pendolari che usano l'automobile per recarsi al lavoro. Non a caso è in queste città che si assiste ad una importante e crescente concentrazione di attività economiche ad alto valore aggiunto e servizi ad alta intensità di conoscenza.

Prendendo spunto da queste necessariamente sommarie considerazioni, si può chiarire quello che a noi sembra il ruolo chiave del trasporto pubblico locale a supporto dello sviluppo sostenibile.

A costo di apparire forse troppo sintetici, nel seguente diagramma viene esemplificato il cammino della società – intesa genericamente come una nazione, una regione o comunque un territorio con una sua identità storica e socio-economica – nel corso del tempo come un processo in cui al crescere della ricchezza aumenta il grado di complessità, passando dalla base di produzione agricola a quella industriale, per arrivare poi all'odierna società dei servizi che caratterizza l'economia dei Paesi industriali avanzati. Grazie alla tecnologia e ai guadagni di produttività che essa comporta, in questo processo la quota di lavoro impiegata nell'agricoltura prima e nell'industria poi diminuisce, mentre cresce la quota dei servizi (le quote mostrate nella figura seguente sono solo esemplificative, ma sarebbe facile mostrare questi trend per una economia reale).



## Il contesto generale: lo sviluppo sostenibile

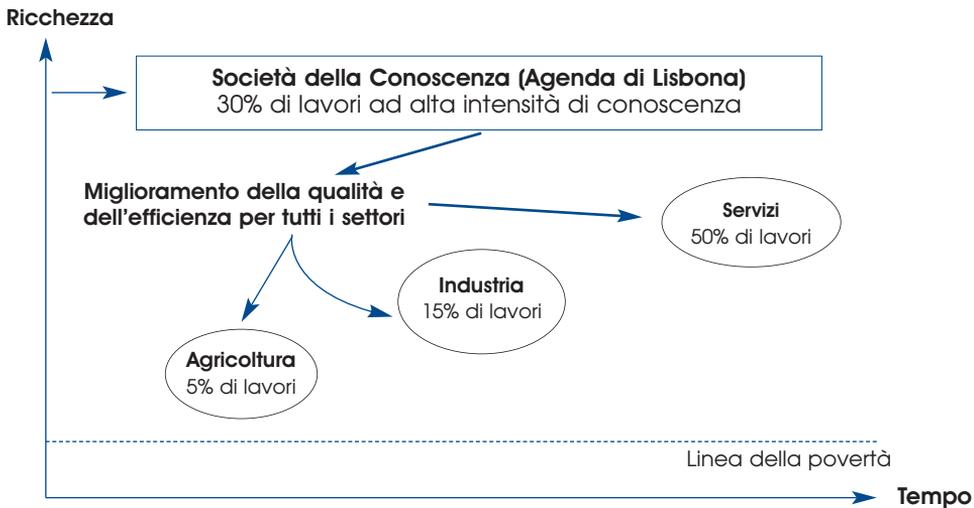


Oggi la società moderna e globalizzata si trova forse al bivio tra continuare il percorso di sviluppo lungo un sentiero sostenibile o sperimentare un collasso – come avvenuto ad alcune civiltà del passato – che la riporti indietro a stadi di povertà e sottosviluppo. L'elemento chiave per continuare con uno sviluppo sostenibile è l'accumulazione e lo sfruttamento delle conoscenze. Questo almeno è quanto chiaramente espresso nelle agende della Comunità Europea per lo sviluppo delle società della conoscenza (l'Agenda di Lisbona) e nella collegata strategia di Goteborg per lo sviluppo sostenibile.

Nella società della conoscenza cresce la percentuale di lavori ad alto contenuto intellettuale – grazie alle attività di istruzione, ricerca e sviluppo, consulenza specialistica, etc. – con l'obiettivo di migliorare la qualità e l'efficienza in tutti i settori di attività, come agricoltura, industria e servizi. Il miglioramento della qualità e dell'efficienza di tutti i processi dovrebbe contribuire ad aumentare la ricchezza, limitando però al tempo stesso gli impatti ambientali, e il numero di coloro che vivono al di sotto della soglia di povertà. Questo concetto è schematizzato nella figura seguente, dove la percentuale di lavori ad alta intensità di conoscenza è puramente indicativa: il messaggio importante è che una quota significativa – qualunque essa sia – è necessaria per migliorare la qualità dei processi e dei prodotti agricoli, industriali e nel settore terziario, che continueranno peraltro a occupare in mansioni esecutive quote importanti della forza lavoro<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Per via degli aumenti di produttività indotti dalle migliori conoscenze – spesso incorporate in nuove tecnologie – il numero di lavoratori occupati in mansioni esecutive tende a diminuire (si pensi ad esempio agli effetti dell'introduzione dei bancomat sul numero degli impiegati agli sportelli bancari). Tuttavia, la domanda di prodotti e servizi può anch'essa aumentare, creando nuove mansioni esecutive (si pensi ad esempio ai lavoratori nelle catene di fast food).

## Il contesto generale: la società della conoscenza



Lo stesso concetto di sviluppo generale della società si ripercuote su scala settoriale, nei singoli settori di attività economica, e in particolare si può applicare per il trasporto pubblico locale in relazione allo sviluppo del territorio.

Lo sviluppo sostenibile del trasporto urbano non è infatti semplicemente un obiettivo aziendale (vale a dire per la locale azienda di trasporto). Più in generale, invece, lo scopo è migliorare la qualità globale della mobilità delle persone e delle merci in città, dove l'espressione "qualità globale" comprende sia la qualità del servizio sperimentata dagli utenti che la qualità "ambientale" e "sociale" dei trasporti in ambiente urbano, misurabile rispettivamente con la riduzione degli impatti negativi sull'ambiente (emissioni di gas serra, qualità dell'aria, rumore, occupazione del suolo, etc.) e con l'accessibilità assicurata per tutti alle opportunità di lavoro e studio, e ai servizi di base nel territorio.

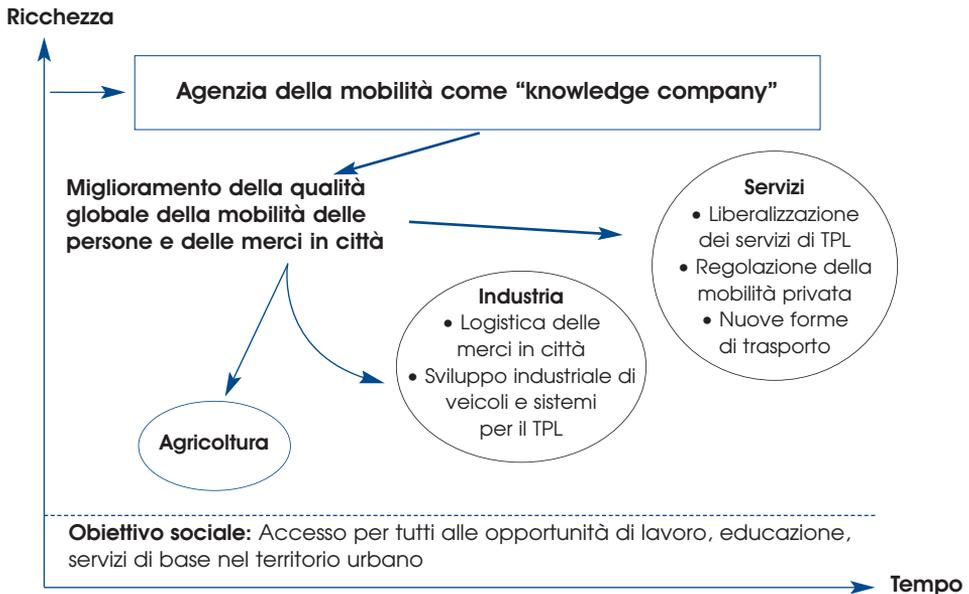
Data la necessità di governare il sistema della mobilità nel suo complesso, e di separare le funzioni di programmazione e regolazione da quelle di erogazione del servizio, lo scopo di migliorare la mobilità è sempre più la missione di vere e proprie "imprese di conoscenza" – le agenzie locali o regionali per la mobilità – che raccolgono le funzioni strategiche di pianificazione e regolazione del sistema. Tali agenzie, dove messe in opera, si caratterizzano per una quota assolutamente prevalente di attività ad alta intensità di conoscenza: pianificazione, monitoraggio e controllo, espletamento di gare, etc.

Tutto questo è esemplificato nella figura seguente, dove l'agenzia della mobilità è rappresentata come una vera e propria "knowledge company" il cui scopo

è appunto conseguire la mobilità sostenibile di persone e merci nel territorio di riferimento attraverso un insieme di processi.



### Lo “sviluppo sostenibile” del trasporto urbano



I processi comprendono in genere – a seguito della liberalizzazione del trasporto pubblico locale – l’espletamento delle gare per l’affidamento dei servizi ad operatori concorrenziali, la gestione dei contratti di servizio, la pianificazione strategica ed operativa degli interventi, la regolazione della mobilità con automobile privata, l’innovazione e la predisposizione di nuovi servizi di trasporto, etc.

Di fatto le agenzie della mobilità diventano anche attori chiave per lo sviluppo industriale di nuovi veicoli e sistemi di trasporto, attraverso gli acquisti di tecnologie e lo sviluppo di infrastrutture a supporto della mobilità nei territori di loro competenza. Infine, le agenzie più avanzate si occupano anche di approntare soluzioni più efficienti e sostenibili per l’annoso problema della distribuzione delle merci in città.

## 2. Gli strumenti per il governo della mobilità sostenibile

La mobilità rappresenta uno dei temi più attuali nel dibattito in corso a livello europeo e nelle strategie e politiche comunitarie per la sostenibilità urbana. Le decisioni legate alla pianificazione dell'uso del territorio e dei trasporti sono complesse, poiché richiedono di considerare molteplici aspetti, di ordine sociale, economico, ambientale, oltre che limitazioni di tipo fisico, legislativo, tecnologico o legate all'opposizione dei cittadini.

L'attuale modo di governare la mobilità e il trasporto con piani, politiche ed interventi spesso frammentari e non coordinati di diversi attori del sistema – autorità nazionali, regionali, locali, di comparto settoriale, etc. – non è più sostenibile. La mobilità di persone e merci è necessaria per la crescita economica, ma causa:

- inquinamento;
- emissione di gas serra;
- un eccessivo consumo di risorse non rinnovabili;
- rumore;
- congestione e perdite di tempo;
- morti e feriti (soprattutto in incidenti stradali);
- un eccessivo consumo di spazio nelle nostre città.

In pratica, è sostenibile qualunque forma di mobilità che aiuti la crescita economica riducendo questi effetti. Per muoversi in modo sostenibile occorrono però scelte consapevoli degli utenti e la predisposizione e il coordinamento di interventi, politiche e servizi che facilitino (in qualche caso rendano possibili) scelte di mobilità sostenibile, in alternativa all'uso illimitato e pregiudiziale della propria automobile “comunque e dovunque”.

Politiche e scelte consapevoli per la mobilità sostenibile sono possibili solo se si ha una conoscenza del sistema della mobilità in tutta la sua complessità, in modo da capire dove e come intervenire, prevedendo gli impatti desiderati delle politiche – la riduzione dei danni sopra elencati – e prevenendo quelli indesiderati, tra cui non solo gli effetti del non intervento e del diffondersi di modelli di comportamento insostenibili (ad esempio la messa in circolazione dei SUV), ma anche la presenza di “effetti di ritorno” che talvolta annullano l'efficacia delle politiche messe in opera.

Conoscere il sistema in tutta la sua complessità potrebbe essere lo scopo di una nuova funzione pubblica di osservazione e monitoraggio della mobilità sostenibile, che potrebbe essere articolata come un insieme di “osservatori per la mobilità sostenibile” a scala regionale o comunque di area vasta (ad esempio le aree metropolitane). Nella loro forma più completa tali osservatori vanno intesi come processi che coinvolgono tutti gli attori nel territorio di riferimento – ad esempio la regione o un'area metropolitana – le cui azioni per un verso o per un altro inte-



ressano la mobilità: regioni, province, enti locali, operatori di servizi di trasporto, gestori di infrastrutture, associazioni di utenti, commercianti, etc. In ciascuna regione l'“Osservatorio per la Mobilità Sostenibile” dovrebbe diventare il “luogo” – ad esempio un tavolo di confronto degli attori del sistema – dove periodicamente si osserva la situazione attuale e tendenziale della mobilità, e si fa una riflessione e valutazione critica dei miglioramenti che possono venire da politiche per la mobilità sostenibile nel loro complesso.

A prescindere dalla realizzazione o meno di una specifica funzione pubblica di monitoraggio della mobilità sostenibile, è necessario comunque disporre di strumenti di supporto all'analisi delle problematiche della mobilità.

Nelle prossime sezioni verranno perciò illustrati alcuni di questi strumenti:

- la valutazione integrata delle politiche di mobilità, che si basa su una analisi ragionata di tutte le variabili del sistema mobilità, delle possibili politiche di intervento e degli eventuali effetti indesiderati;
- la valutazione costi-benefici degli scenari e delle strategie per la mobilità sostenibile nelle aree metropolitane, che si basa sul sistema di contabilità dei costi economici e ambientali della mobilità in ambiente urbano, messo a punto nell'ambito del progetto europeo di ricerca GRACE (e sperimentato in relazione alla mobilità pendolare nell'area metropolitana di Roma);
- la valutazione partecipata con dei panel di cittadini locali e/o transnazionali, coinvolti mediante l'organizzazione di conferenze di cittadini sul tema “opzioni comuni e comportamenti individuali per la mobilità sostenibile”, seguendo l'approccio sperimentato tra l'altro nell'ambito del progetto europeo RAISE sulla Città del Futuro.

## 2.1 Un modello per la valutazione integrata delle politiche di mobilità

La valutazione integrata delle politiche di mobilità considera in sequenza:

- l'accessibilità delle origini e destinazioni in un'area vasta – ad esempio una regione o, a scala sub-regionale, un'area metropolitana – e la massa di mobilità che si produce giornalmente, che riguarda sia i cittadini residenti nell'area per vari aspetti della loro vita quotidiana – lavoro, studio, acquisto di beni e servizi fondamentali, intrattenimento – sia visitatori per motivi di turismo o affari (un'ulteriore componente della mobilità da considerare – perché può avere degli impatti economici e ambientali significativi – è quella dei visitatori o delle merci in transito per altre destinazioni fuori del territorio considerato);
- la ripartizione della massa di mobilità per modo di trasporto utilizzato (distinguendo cinque categorie fondamentali: auto privata, moto, trasporto pubblico locale, nuovi servizi per la mobilità – ad esempio car sharing –, spostamenti a

pedi o in bicicletta) e per distanze mediamente percorse dagli utenti dei vari mezzi di trasporto, in modo da poter calcolare il volume di domanda di trasporto in termini di percorrenza totale (ad esempio i passeggeri/km ottenuti come risultato del prodotto della massa di mobilità per le distanze medie, per modo di trasporto);

- l'occupazione media dei veicoli utilizzati per il trasporto, che può andare dal solo conducente nel caso di una moto o automobile privata utilizzata per uno spostamento individuale, a numeri più consistenti per i mezzi di trasporto collettivo come autobus, tram e soprattutto mezzi per il trasporto di massa come le metropolitane; l'occupazione media ovviamente non è rilevante per chi va a piedi o in bicicletta. Dividendo i volumi di domanda di trasporto per modo per i coefficienti di occupazione media dei veicoli si ottiene il volume di trasporto giornaliero in termini di veicoli/km;
- la composizione delle flotte di veicoli per i vari modi di trasporto secondo la tecnologia “vecchia” o “nuova” utilizzata, dove le tecnologie nuove di solito si caratterizzano per essere meno energivore, meno inquinanti, meno rumorose, etc. (in una parola più sostenibili). Classificando i veicoli/km di trasporto giornaliero secondo le tipologie di tecnologia più o meno pulite in uso, è possibile stimare i volumi di consumi energetici e di emissioni per modo di trasporto in unità fisiche;
- le infrastrutture disponibili sul territorio per i vari modi di trasporto – strade, ferrovie, infrastrutture dedicate a nuovi servizi, piste ciclabili, percorsi pedonali – e l'uso che i veicoli fanno di tali infrastrutture. Assegnando i volumi di trasporto giornaliero alle reti disponibili è possibile calcolare l'intensità media giornaliera del traffico, il tempo impiegato per il trasporto, un indicatore di congestione (ad esempio i ritardi sui tempi di percorrenza normali dovuti alla congestione) e il rischio di incidenti, per le varie infrastrutture di trasporto;
- la popolazione in movimento nei veicoli e la popolazione presente in prossimità delle infrastrutture di trasporto, al fine di calcolare la popolazione esposta a vari tipi di impatti indesiderati: inquinamento dell'aria, rumore, incidenti.

Lo schema della valutazione integrata delle politiche della mobilità è illustrato nella tabella seguente, che espone la sequenza delle variabili del sistema della mobilità e per ciascuna di esse elenca le politiche di intervento che hanno rilevanza e i possibili effetti indesiderati di cui tenere conto.

La caratteristica principale della valutazione integrata è di considerare in modo coordinato tutte le possibili politiche di intervento, secondo una sequenza logica, valutando gli impatti delle politiche sulle singole variabili del sistema della mobilità, misurate in termini fisici (spostamenti, volumi di traffico, consumi energetici ed emissioni, tempi di viaggio, incidenti, popolazione esposta agli inquinanti o a livelli eccessivi di rumore, etc.).



## Schema per la valutazione integrata delle politiche di mobilità

Le variabili del sistema mobilità	Le politiche di intervento	I possibili effetti indesiderati
<p>Massa di mobilità: Numero di spostamenti giornalieri dei residenti per diversi scopi (lavoro, studio, acquisto di beni e servizi fondamentali, intrattenimento), di accessi giornalieri di non residenti per turismo o affari, di spostamenti in transito</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiche di telelavoro, e-government, e-commerce, etc.: riduzione del numero di spostamenti necessari per raggiungere i luoghi di lavoro, accesso ai servizi, negozi, etc.</li> <li>• Regolazione dei tempi della città: orari flessibili nei luoghi di lavoro, scuole, uffici pubblici, negozi, musei, etc. che riducono gli spostamenti a orari obbligati</li> </ul>	<p>Le transazioni via Internet possono in parte sostituire la necessità di spostarsi – specialmente di spostarsi “a vuoto” per la mancanza di informazioni sull’apertura degli uffici, le modalità del servizio a destinazione, etc. – ma al tempo stesso le maggiori informazioni raccolte in tempo reale tramite Internet possono indurre nuove esigenze e spostamenti non facilmente prevedibili</p>
<p>Ripartizione della mobilità per modo di trasporto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auto</li> <li>• Moto</li> <li>• Trasporto Pubblico Locale</li> <li>• Nuovi servizi per la mobilità sostenibile (ad es. car sharing)</li> <li>• A piedi o in bicicletta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pianificazione territoriale: concentrazione delle residenze e dei luoghi di lavoro, shopping, etc. in centri di densità sufficiente per servizi di trasporto collettivo (TPL o nuovi servizi)</li> <li>• Limitazione degli accessi delle auto e/o moto private nei centri urbani per favorire l’uso di mezzi alternativi</li> <li>• Tariffazione dell’accesso ai centri storici e della sosta per le auto private, in modo da favorire l’uso di mezzi alternativi</li> <li>• Miglioramento della convenienza all’uso combinato dei mezzi di trasporto in alternativa alla sola automobile/moto: maggiore frequenza, comfort, affidabilità, ticketing integrato e informazione per gli utenti del trasporto pubblico locale; parcheggi di interscambio, etc.</li> <li>• Miglioramento dei percorsi ciclabili, stazionamento delle bici, servizi di bike-sharing, etc.</li> <li>• Miglioramento dei percorsi pedonali: arredo urbano, etc.</li> </ul>	<p>La limitazione o tariffazione degli accessi nei centri storici può indurre gli uffici, le attività commerciali e i loro utenti (impiegati e consumatori) a spostarsi altrove, in periferia o nei comuni della cintura urbana, con un incremento del fenomeno della dispersione urbana e la correlata crescita degli spostamenti tangenziali tra località non sufficientemente servite dal trasporto pubblico</p>
<p>Massa di mobilità: per modo, per giorno</p>		
<p>Distanza media degli spostamenti per modo di trasporto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auto</li> <li>• Moto</li> <li>• Trasporto Pubblico Locale</li> <li>• Nuovi servizi</li> <li>• A piedi o in bicicletta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pianificazione della accessibilità: riduzione delle distanze tra i luoghi di residenza della popolazione e i centri uffici, centri commerciali, etc.; programmazione di infrastrutture e servizi per l’accesso con mezzi alternativi all’automobile</li> </ul>	
<p>Volume di domanda giornaliera di trasporto per modo (passengeri/km)</p>		



Le variabili del sistema mobilità	Le politiche di intervento	I possibili effetti indesiderati
Coefficienti di occupazione media dei veicoli per modo di trasporto: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auto</li> <li>• Moto</li> <li>• Trasporto Pubblico Locale</li> <li>• Nuovi servizi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiche di mobility management aziendale: car pooling, bus aziendali, etc.</li> <li>• Corsie preferenziali per automobili con più di 2 passeggeri</li> <li>• Ottimizzazione dell'esercizio degli autobus, tram e metropolitane in funzione della variazione temporale e spaziale della domanda</li> </ul>	
↓		
Volume di trasporto giornaliero per modo (veicoli/km)		
↓		
Composizione della flotta dei veicoli per tipo di motore e/o carburante utilizzato <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auto</li> <li>• Moto</li> <li>• Trasporto Pubblico Locale</li> <li>• Nuovi servizi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accordi con i produttori per la produzione di nuovi veicoli più puliti ed efficienti</li> <li>• Divieti o limiti alla circolazione dei veicoli di vecchia generazione</li> <li>• Incentivi fiscali al rinnovo del parco veicoli</li> <li>• Promozione dei combustibili alternativi: progetti dimostrativi, sussidi alla produzione, incentivi fiscali per l'uso di carburanti alternativi (bio-combustibili, etc.)</li> <li>• Politiche di acquisti verdi: acquisto di veicoli elettrici, ibridi, GPL, etc. per servizi di TPL o per servizi della Pubblica Amministrazione</li> </ul>	Il miglioramento dell'efficienza dei veicoli può indurre i produttori a costruire automobili più grandi e confortevoli (ad es. il fenomeno dei SUV), che a loro volta inducono i consumatori a guidare di più, con percorrenze medie annue crescenti e quindi un incremento dei volumi totali di consumi di carburante, emissioni, etc.
↓		
Volume di consumi energetici ed emissioni (in unità fisiche)		
↓		
Uso delle infrastrutture di trasporto: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strade</li> <li>• Ferrovie</li> <li>• Infrastrutture dedicate a nuovi servizi (ad es. people movers)</li> <li>• Piste ciclabili</li> <li>• Percorsi pedonali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manutenzione ed adeguamento delle infrastrutture esistenti a standard di sicurezza e impatto ambientale</li> <li>• Investimenti in nuove infrastrutture</li> <li>• Informazione agli utenti relative a congestione, incidenti, limiti di velocità, comportamenti di guida, etc.</li> <li>• Tariffazione dell'uso delle infrastrutture in relazione alla domanda</li> </ul>	Gli investimenti in nuove infrastrutture stradali, ferroviarie, etc. possono migliorare l'accessibilità dei luoghi e al tempo stesso fornire un importante stimolo alla vitalità dell'economia locale. Tuttavia, una migliore accessibilità e velocità degli spostamenti sulla rete, considerata la propensione degli utenti a dedicare una quota pressoché stabile del loro tempo agli spostamenti giornalieri (circa 1 ora tra andata e ritorno), può favorire ulteriormente il fenomeno della dispersione della popolazione in periferia o nei comuni di cintura, specialmente se il valore delle case e degli affitti nei centri storici è molto alto

segue



Le variabili del sistema mobilità	Le politiche di intervento	I possibili effetti indesiderati
Intensità media giornaliera del traffico Volumi di tempo impiegato per il trasporto Indicatore di congestione Rischio di incidenti		La conseguenza è che tendono ad aumentare nuovamente gli spostamenti in automobile e su distanze più lunghe, con il correlato aumento dei volumi totali di consumi energetici, emissioni, etc.
Popolazione in movimento nei veicoli e presente in prossimità delle infrastrutture di trasporto: <ul style="list-style-type: none"> <li>• strade</li> <li>• ferrovie</li> <li>• aeroporti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pianificazione territoriale: limitazioni relative alla localizzazione e al tracciato di nuove infrastrutture di trasporto in rapporto agli insediamenti esistenti o pianificati</li> <li>• Politiche per la salute pubblica: riduzione dell'esposizione agli inquinanti e al rumore, con misure di prevenzione o mitigazione degli impatti</li> <li>• Politiche di informazione ambientale rivolte ai cittadini</li> </ul>	
Popolazione esposta agli inquinanti Popolazione esposta a livelli eccessivi di rumore		

## 2.2 La valutazione costi-benefici degli scenari e delle strategie per la mobilità sostenibile: il Sistema GRACE

Il limite della valutazione integrata prima esposta è che gli impatti delle politiche di intervento non vengono monetizzati e sintetizzati con un unico valore del rapporto costi-benefici, come avviene nella valutazione costi-benefici di impostazione classica.

Nell'analisi costi-benefici un determinato intervento viene valutato comparando il valore attuale dei suoi costi (i costi diretti di investimento o amministrativi e gli eventuali costi indiretti per tutti coloro che sono obbligati ad adeguarsi, come ad esempio i produttori di veicoli nel caso di nuovi standard di emissione) con il valore attuale dei benefici, in termini, ad esempio, di risparmi di tempo degli utenti, costi vivi del trasporto, riduzione di inquinanti, riduzione dell'effetto serra, riduzione del rumore, etc.

L'aspetto caratteristico dell'analisi costi-benefici è che non ci si accontenta di misurare gli impatti in termini fisici – come avviene nella valutazione integrata – ma si tiene anche conto del valore economico dei costi e dei benefici, oggi e in tutti gli anni di applicazione dell'intervento (ad esempio vita utile di una nuova infrastruttura), assegnando così un valore all'intervento, ovvero il suo valore attuale netto.

Inoltre, affinché l'analisi costi-benefici abbia un senso, il rapporto costi-benefici dell'intervento deve essere paragonato con la situazione senza intervento e/o con rapporti costi-benefici calcolati per delle politiche alternative, il che rende in genere questa valutazione una operazione complessa, richiesta o finanche obbligatoria per nuovi progetti di grandi dimensioni, ma in genere evitata per politiche di minore portata.

La somma di tali politiche può avere però effetti importanti tanto quanto un grande progetto infrastrutturale, soprattutto se – come auspicabile – le diverse politiche vengono coordinate in una strategia coerente per la mobilità sostenibile nella regione o area metropolitana vasta di riferimento.

È necessario pertanto promuovere applicazioni su scala vasta della metodologia di valutazione costi-benefici, per l'analisi comparata di scenari di “non intervento” con strategie alternative per la mobilità sostenibile, quali ad esempio:

- l'internalizzazione dei costi esterni del trasporto, con l'obiettivo di premiare le forme di mobilità più sostenibili sotto il profilo economico, ambientale e sociale;
- la liberalizzazione e privatizzazione del trasporto pubblico locale, con l'obiettivo di migliorare la performance economica e la qualità del servizio agli utenti, fino a vincere la competizione con l'automobile nelle aree urbane dove l'uso dell'auto privata non è più sostenibile;
- cambiamenti radicali nelle tecnologie di trasporto e negli stili di vita e mobilità della popolazione, etc.

Una metodologia di base per la valutazione costi-benefici delle strategie per la mobilità sostenibile su scala territoriale vasta è stata sviluppata nell'ambito del progetto di ricerca europeo GRACE ([www.grace-eu.org](http://www.grace-eu.org)), il “Sistema GRACE per la contabilità ambientale della mobilità in area urbana”.

Tale sistema consente di effettuare una radiografia di tutta la mobilità che si produce tipicamente in una giornata ferial e calcolare i costi ambientali dell'inquinamento, dell'effetto serra, del rumore, degli incidenti causati dalla mobilità nell'intera area metropolitana. Il sistema è applicabile anche a bacini di mobilità più ampi, ad esempio un'intera regione o un corridoio di trasporto interregionale o internazionale, per tenere conto degli impatti sulla popolazione residente nei territori attraversati dal corridoio.

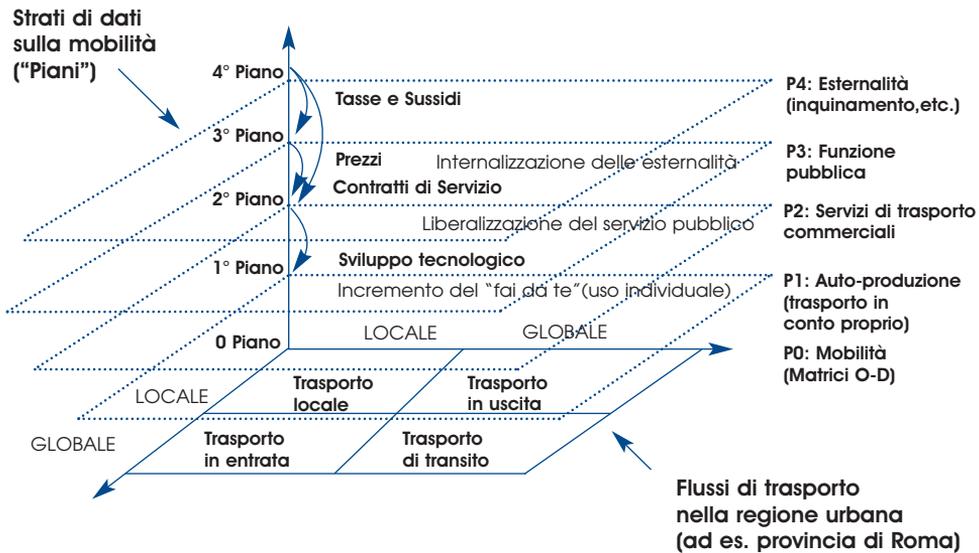


In estrema sintesi, il sistema funziona nel modo seguente:

1. si prendono a riferimento i sistemi locali del lavoro elaborati dall'ISTAT in base ai dati sugli spostamenti pendolari del Censimento 2001, e il territorio metropolitano viene suddiviso in “comuni urbani” che attraggono gli spostamenti, “comuni di cintura” e “comuni rurali”;
2. gli spostamenti pendolari vengono quindi aggregati in base alle classi di comuni di origine e destinazione degli spostamenti, e viene calcolata la distribuzione del traffico all'interno e tra i comuni urbani, gli scambi con e tra i comuni di cintura, etc. La mobilità viene misurata in termini di numero di spostamenti, passeggeri/km e veicoli/km, facendo delle assunzioni sulle distanze medie degli spostamenti per modo di trasporto e sui coefficienti di occupazione dei veicoli. Se i dati relativi ad altre forme di mobilità nell'area sono disponibili – ad esempio gli spostamenti giornalieri per motivi diversi dal lavoro o studio, l'afflusso di visitatori dal resto del mondo per turismo o affari, il deflusso dei residenti verso il resto del mondo, i passeggeri in transito per altre destinazioni negli aeroporti della regione, etc. – è possibile aggiungerli nel sistema, in modo da ottenere un quadro più completo di tutta la mobilità presente nell'area in un giorno tipico (versioni più sofisticate del sistema possono gestire serie settimanali, mensili o stagionali di dati, in modo da tenere conto della variazione temporale della domanda di mobilità, per esempio tra giorni feriali e festivi, stagione estiva e invernale, etc.);
3. a questo primo livello il sistema consente di valutare l'efficacia di politiche per la mobilità sostenibile in termini di riduzione del numero di veicoli/km necessari per soddisfare la domanda di mobilità nell'area metropolitana, ad esempio grazie al ricorso a forme di trasporto alternative all'uso individuale dell'automobile;
4. il sistema prevede poi altri quattro livelli o “piani” per la contabilità dei costi e dei ricavi dei vari attori del sistema dei trasporti (le famiglie, le imprese e i governi locali, regionale e nazionale):
  - al primo piano vengono contabilizzati i costi per l'uso dell'automobile da parte delle famiglie e di mezzi propri da parte delle imprese (ad esempio per la distribuzione delle merci);
  - al secondo piano i costi e i ricavi dei servizi di trasporto commerciali (trasporto pubblico urbano, taxi, etc.);
  - al terzo piano i costi pubblici (ad esempio infrastrutture stradali); le tasse sul trasporto pagate alle amministrazioni comunali, regionale e nazionale; i sussidi al trasporto pubblico locale;
  - al quarto piano i costi esterni dell'inquinamento, emissione di gas serra, rumore e incidenti.

Il sistema assomiglia così ad un edificio a più piani, come evidenziato in figura:

### Contabilità integrata della mobilità urbana



I costi e ricavi contabilizzati ai "piani superiori" vengono calcolati usando stime esogene del costo per veicolo/km che, moltiplicate per i volumi totali di veicoli/km prodotti dagli spostamenti nel territorio metropolitano (calcolati al "piano terra" dell'edificio), danno i costi e ricavi totali.

I cambiamenti nei bilanci dei costi e ricavi prodotti per i vari attori del sistema dagli scenari prima ipotizzati – l'internalizzazione dei costi esterni, la liberalizzazione del trasporto pubblico locale, lo sviluppo tecnologico – sono visualizzati in figura come passaggi dai piani superiori ai piani inferiori: ad esempio, il primo effetto della tariffazione dell'accesso ai centri storici è un aumento dei costi per gli utenti che continuano ad usare la macchina (al primo piano); un secondo effetto, se una quota significativa di utenti si sposta verso il mezzo pubblico, è un incremento dei ricavi delle aziende di trasporto urbano (al secondo piano); un terzo effetto indiretto, se una quota di utenti sceglie altre destinazioni anziché il centro storico per i loro acquisti, può essere una riduzione di fatturato per i negozi del centro storico (che in quanto imprese vanno considerate al secondo piano), e così via.

Le stime esogene dei costi dell'inquinamento, dell'effetto serra, del rumore,

degli incidenti sono ricavate dalle linee guida armonizzate per la valutazione degli impatti dei progetti e delle politiche di trasporto prodotte da recenti studi e ricerche della Commissione Europea (in particolare dai progetti UNITE e HEATCO). Queste linee guida forniscono dei parametri medi nazionali, calcolati in funzione di alcune variabili che determinano l'intensità degli impatti, come ad esempio la diversa densità della popolazione in ambiente urbano o non-urbano, la diversa composizione media delle flotte di veicoli nei diversi Paesi europei, le diverse condizioni meteorologiche, etc. Le stesse linee guida forniscono i parametri per calcolare i costi della congestione.

Naturalmente i parametri medi nazionali sono imprecisi, perché non possono tenere conto di circostanze locali che pure influiscono sulla intensità degli impatti locali del traffico, come ad esempio la tipologia urbanistica prevalente, la presenza o meno di barriere naturali al rumore o alla circolazione dei venti, etc. Il sistema può essere perciò migliorato disponendo di maggiori informazioni sulla situazione dell'ambiente locale, provenienti da studi specifici.

L'applicazione generalizzata del sistema richiede l'azione concertata di tutti gli attori nel territorio di riferimento che – come accennato parlando degli “osservatori per la mobilità sostenibile” – sono in qualche modo coinvolti nelle problematiche della mobilità: regioni, province, enti locali, operatori di servizi di trasporto, gestori di infrastrutture, associazioni di utenti, commercianti, etc.

Questi attori sono potenzialmente i maggiori fruitori delle analisi costi-benefici delle politiche svolte con l'ausilio del Sistema GRACE, ma di fatto dovrebbero anche agire come fonti dei dati sulla mobilità, condividendo quelli già disponibili o predisponendo la raccolta di nuovi dati, ad esempio in taluni casi con l'ausilio di nuove tecnologie come il tracciamento della mobilità mediante i cellulari di una popolazione campione. La loro azione potrebbe essere efficacemente formalizzata con accordi di programma o conferenze di servizi per la costituzione degli auspicati osservatori per la mobilità sostenibile.

### **2.3 La valutazione partecipata delle strategie di mobilità sostenibile: l'approccio RAISE**

Il governo di sistemi complessi come la mobilità e gli obiettivi di sviluppo sostenibile richiedono non solo politiche integrate e valutate con l'ausilio degli strumenti messi a punto dagli esperti, ma anche “scelte consapevoli” dei cittadini/utenti.

I cittadini devono perciò poter acquisire una nuova e più ampia consapevolezza dei problemi e accettare cambiamenti a volte radicali di comportamento per prevenire danni alla propria salute o alla collettività. Un esempio sotto gli

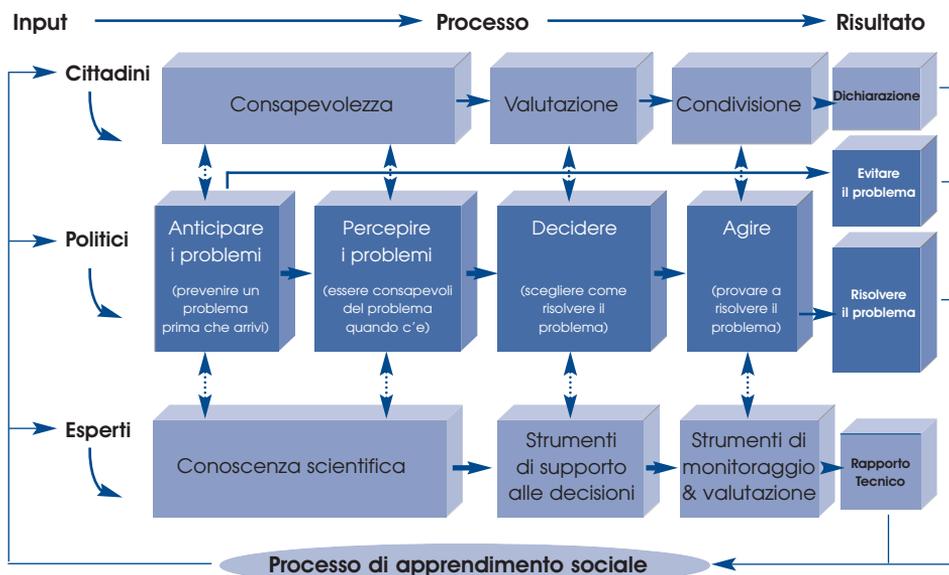
occhi di tutti è l'accresciuta consapevolezza dei danni del fumo, che ha portato a una notevole riduzione dei consumi nella maggioranza della popolazione. La consapevolezza si acquisisce con misure di informazione ambientale, ma anche – e in modo più radicale – con processi di valutazione partecipata di problematiche complesse come quelle dello sviluppo sostenibile.

La valutazione partecipata delle problematiche e delle strategie di sviluppo sostenibile della città è stata la tematica della Conferenza di Cittadini organizzata dalla Commissione Europea e che ha prodotto la “Dichiarazione dei Cittadini sulla Città del Futuro”, con il supporto del progetto RAISE ([www.raise-eu.org](http://www.raise-eu.org)).

Come ha dimostrato il progetto, è possibile organizzare processi di interazione strutturata sotto forma di conferenze tra panel di cittadini selezionati a caso per garantire l'imparzialità del loro intervento – e meglio ancora se provenienti da diverse città con diverse esperienze di vita quotidiana e problematiche – i decisori politici e gli esperti scientifici delle varie tematiche della sostenibilità, come ad esempio la mobilità sostenibile, l'edilizia sostenibile, etc.

Simili conferenze di cittadini vanno concepite come processi composti da più eventi preparatori ed un evento finale in cui i cittadini producono una loro “dichiarazione” rivolta alle istituzioni. Tale “dichiarazione” contiene il punto di vista consapevole di un campione rappresentativo sotto il profilo statistico di cittadini qualunque, maturato seguendo un processo di interazione illustrato nella figura seguente.

### Suscitare la consapevolezza e la condivisione dei cambiamenti sostenibili



Il diagramma enfatizza il diverso ruolo dei politici nel governo delle problematiche di sostenibilità, e degli esperti e del panel di cittadini che li affiancano, in un processo idealmente strutturato in quattro passi:

1. anticipare le problematiche di sostenibilità prima che si verifichino: se possibile, è questa la pratica migliore che, come evidenziato nello schema, porterebbe ad evitare i problemi anziché doverli risolvere affrontando comunque dei costi (per esempio di recupero ambientale, etc.);
2. percepire i problemi di sostenibilità quando si verificano, acquisendo consapevolezza della posta in gioco sotto il profilo economico, ambientale e sociale, nel breve e nel lungo periodo;
3. prendere delle decisioni che trovino il consenso delle parti in causa;
4. implementare le decisioni realizzando gli interventi che possono portare alla risoluzione dei problemi oppure rivelarsi azioni inefficaci (come ad esempio succede nel caso di cambiamenti ambientali che si dimostrano irreversibili). In questa fase è importante la condivisione dei cittadini non solo riferita alle decisioni, ma anche ai comportamenti che i cittadini stessi devono tenere nell'interesse generale del cambiamento sostenibile, ad esempio ricorrendo essi stessi il più frequentemente possibile a forme di mobilità sostenibile.

### 3. Riflessioni conclusive

---

La gestione dei trasporti pubblici locali deve uscire da un'ottica strettamente settoriale, come quella delle aziende erogatrici dei servizi di TPL. Il servizio di trasporto pubblico va piuttosto inserito nel contesto di una gamma più ampia di azioni per la mobilità sostenibile, attuate dalle amministrazioni pubbliche per il tramite di "agenzie della mobilità" che si occupino non solo di pianificare e controllare l'erogazione dei servizi pubblici, ma più in generale di regolare la mobilità privata in modo da ridurre gli impatti ambientali, garantire obiettivi sociali di accessibilità per tutti alle opportunità della vita cittadina e, non ultimo, sostenere la competitività del territorio assicurando un sistema di trasporti efficiente.

Sotto il profilo metodologico, la gestione in un'ottica integrata di politiche e servizi per la mobilità sostenibile richiede strumenti di valutazione e supporto alle decisioni adeguati.

Sono stati perciò presentati tre possibili strumenti di analisi:

- la valutazione integrata delle politiche di mobilità, basata su una analisi ragionata delle variabili del sistema mobilità;
- un sistema di contabilità dei costi economici ed ambientali della mobilità in ambiente urbano che consente di effettuare, se implementato per un territorio

di riferimento (regione o area metropolitana), valutazioni costi-benefici di scenari e strategie per la mobilità sostenibile;

- un approccio per la valutazione partecipata, con il coinvolgimento di panel di cittadini selezionati a caso in processi di interazione strutturata con gli esperti e i decisori responsabili delle politiche per la mobilità sostenibile.

Un primo passo concreto nella direzione di stimolare l'applicazione di questi strumenti e la valutazione integrata delle politiche per la mobilità sostenibile nelle diverse regioni e aree metropolitane italiane sarebbe quello di approntare un quadro informativo coerente della mobilità basato su statistiche aggiornate elaborate per una disaggregazione relativamente accentuata del territorio nazionale, ad esempio i confini comunali e le aggregazioni in bacini di mobilità giornaliera.

Un simile quadro consentirebbe di simulare gli effetti di una gamma di misure economiche e di regolazione volte a disincentivare l'uso individuale dell'automobile nelle aree più congestionate, ad elevato impatto ambientale, etc., per incentivare nuove forme di mobilità sostenibile.

Il sistema potrebbe essere implementato su base nazionale, in modo da fornire alle regioni e alle diverse aree metropolitane in Italia una base informativa comune di riferimento, che consenta un monitoraggio e una comparazione costante negli anni, e che al tempo stesso potrà essere potenziata sfruttando più approfondite indagini locali sulla mobilità.





## Il servizio idrico integrato: aspetti tecnici e gestionali

di Michele Di Natale\*



### 1. Premessa

---

La gestione del servizio idrico integrato, in ragione delle peculiarità della risorsa idrica e dell'impatto dei relativi sistemi infrastrutturali, impone un approccio operativo in grado di coniugare efficacia ed efficienze dei processi di gestione con la sostenibilità in primo luogo ambientale degli stessi.

L'acqua è una risorsa unica e insostituibile e un diritto inalienabile dell'uomo sancito da diversi accordi internazionali (Convention on the Elimination of All the Forms of Discriminations Against Women, 1979; Convention on the Rights of the Child, 1989; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 2002). L'acqua è, o dovrebbe essere, un bene comune, ovvero qualcosa garantito a tutti oggi e domani alle generazioni successive. Eppure circa un miliardo e mezzo di persone nel mondo non hanno accesso ad una quantità sufficiente di acqua potabile, mentre l'11% della popolazione mondiale consuma quasi il 90% dell'acqua disponibile. Nonostante una crisi idrica mondiale sia innegabile – crisi che vede molti Paesi, in particolare in Africa e in Medio Oriente, in una situazione di “stress idrico” – vale la pena di evidenziare come il problema della carenza di acqua non è solo di natura “tecnica”, ma anche di natura “politico-gestionale”.

Con riferimento alle problematiche del nostro Paese, si ricorda che l'Italia ha una fisionomia geologica molto differenziata ed anche se la disponibilità di acqua è mediamente maggiore che in altre parti di Europa, grandi sono le differenze all'interno del Paese: un italiano su tre non ha accesso ad una quantità sufficiente di acqua potabile, anche se l'Italia ha il tasso pro capite di consumo domestico di acqua più alto fra i Paesi dell'Unione Europea (78 metri cubi per famiglia). La percentuale di coloro che mancano di una fornitura costante di acqua potabile varia dal 55.3% della popolazione in Sardegna all'88.4% in Molise e in Calabria; inoltre, in molte zone del Sud Italia l'acqua è garantita sol-

---

\* Professore ordinario, Seconda Università degli Studi di Napoli.

tanto alcuni giorni alla settimana e a volte soltanto per alcune ore. Questo attualmente accade in alcune zone della Sicilia, del Molise e della Calabria.

Numerosi cambiamenti si sono verificati durante i decenni passati nella gestione del servizio idrico. L'ultimo in ordine di tempo e attualmente in corso è il progressivo passaggio della gestione dal settore pubblico al privato, passaggio in alcuni casi ancora parziale cui si fa solitamente riferimento con l'espressione di "partenariato tra pubblico e privato". In altre parole, il settore pubblico, lo Stato e i poteri locali non hanno più il monopolio della gestione dell'acqua, la quale passa progressivamente ad aziende private. La legge Galli del 1994, oltre ad aprire alla liberalizzazione del settore, ha provveduto alla formazione degli ATO, organi territoriali incaricati della gestione del sistema idrico nel suo complesso.

Tali riforme hanno migliorato solo in parte il quadro del settore idrico nel nostro Paese.

In particolare, con riferimento al servizio di distribuzione idrica, permane una condizione di arretratezza tecnologica e gestionale degli acquedotti italiani, dovuta essenzialmente alla vetustà dei sistemi di distribuzione ed alla cattiva gestione. Tali motivi si aggiungono all'intrinseca complessità che caratterizza i sistemi di distribuzione idrica urbana, legata a numerose problematiche.

Il problema più evidente per un acquedotto, e certamente più rilevante sotto l'aspetto economico e sociale, è poi quello delle perdite idriche: esso risulta quanto mai grave con riferimento alla circostanza che circa un terzo della risorsa, che viene prima captata, poi trattata per migliorarne le qualità organolettiche che la rendono potabile e poi addotta alle reti idriche cittadine, viene perso prima di arrivare agli utilizzatori finali.

Il superamento delle criticità prima evidenziate richiede un approccio integrato che, da un lato, affronti il problema sotto l'aspetto tecnico-scientifico, dall'altro individui modelli gestionali nuovi e condivisi.

## 2. Le problematiche di tipo tecnico

---

Dal punto di vista tecnico, le principali carenze nelle reti idriche possono essere così sintetizzate:

- il degrado dovuto alla vetustà delle reti di distribuzione e dei singoli dispositivi idraulici (tubazioni, saracinesche, valvole di regolazione, opere speciali, misuratori di flusso, etc.);
- basse prestazioni idrauliche (pressioni insufficienti, risorsa ridotta nei periodi di siccità, bassa qualità, etc.);
- elevate perdite idriche fisiche e amministrative;
- cattiva progettazione di numerosi sistemi idrici attualmente in servizio.

Il superamento di tali problematiche incontra numerose difficoltà connesse sia agli aspetti conoscitivi dei sistemi acquedottistici che alle difficoltà di tipo calcolativo. Con riferimento ai primi ricordiamo:

- la mancanza di conoscenze topologiche delle reti (rilievi plano-altimetrici) resa ancor più delicata dalla forte crescita delle reti sviluppatesi velocemente insieme alla urbanizzazione incontrollata degli ultimi decenni;
- la bassa disponibilità di database aggiornati ed affidabili e di SIT (Sistemi Informativi Territoriali);
- la difficoltà nel definire le due aliquote di perdita (fisiche ed amministrative);
- l'assenza di sistemi di telecontrollo;
- la mancanza di piani di interventi per la manutenzione ordinaria e straordinaria;
- la disattenzione pressoché totale del D.M. n. 99 del 1997 "Regolamento sui criteri e sul metodo in base ai quali valutare le perdite degli acquedotti e delle fognature".

Relativamente agli aspetti più propriamente scientifici ricordiamo invece:

- la complessità della modellazione matematica dei sistemi idrici con dimensioni elevate;
- la presenza di un elevatissimo numero di variabili che rende particolarmente complessa l'applicazione di tecniche di ottimizzazione;
- la difficoltà nel definire funzioni di costo nei modelli di simulazione per la carenza di dati sulla gestione dei servizi idrici;
- la definizione dei criteri ottimali per la distrettualizzazione ai sensi del D.M. n. 99 del 1997;
- la scarsità di siti pilota;
- la carenza di analisi multiscenario per i casi di siccità idrica.

Naturalmente le problematiche presentano un rilievo differente a seconda delle diverse realtà territoriali. Tuttavia, è possibile affermare che la maggior parte dei sistemi idrici di distribuzione italiani presentano l'esigenza di ammodernamento e del raggiungimento di standard di economicità, efficacia ed efficienza: migliorando il servizio, aggiornando i database, bollettando i consumi con regolarità, realizzando SIT multitematici, utilizzando moderne tecnologie di monitoraggio e criteri e sistemi integrati per l'ottimizzazione dell'intero sistema idrico.

In particolare è possibile individuarne i seguenti "obiettivi prioritari":

- miglioramento qualitativo della risorsa, onde eliminare le deroghe ai parametri di legge;
- raggiungimento della dotazione idrica prevista dal D.P.C.M. 4.3.1996;
- estensione del servizio a frazioni e, in parte, a case sparse;
- realizzazione delle reti;

- interconnessioni di acquedotti e ricerca di nuove risorse;
- mantenimento della capacità produttiva e delle prestazioni di servizio attuali delle reti e degli impianti;
- raggiungimento di livelli di funzionalità delle opere in grado di garantire adeguatamente, per la durata del piano, il servizio cui sono destinate;
- dotazione di contatori a norma;
- protezione delle fonti di acque superficiali e sotterranee (D.Lgs.152/06);
- estensione delle reti di monitoraggio e telecontrollo.

Inoltre, è auspicabile inserire nella programmazione tecnica “obiettivi di medio-lungo periodo”, quali:

- copertura di tutta la popolazione allacciata (completamento delle reti di distribuzione);
- aumento della dotazione idrica pro capite (oltre i limiti minimi imposti dal D.P.C.M. 4.3.1996) e delle pressioni di esercizio, dove carenti;
- valutazione delle perdite idriche mediante bilanci di distretto (applicazione del D.M. 99/97);
- riduzione delle perdite mediante tecniche di controllo delle pressioni, telecontrollo, datalogger, step test, *zooming*, etc.;
- definizione di DSS (*Decision Support System*) per individuare e affrontare i periodi di crisi idrica più o meno intensi;
- la predisposizione di servizi sostitutivi di emergenza;
- la elaborazione di piani di rifornimento alternativi;
- la regolazione delle reti per il controllo differenziato delle pressioni e la distribuzione differenziata delle portate;
- l’ammodernamento della misura dei consumi con sistemi di telelettura.

### 3. Gli aspetti gestionali

---

Accanto al raggiungimento di prestazioni idrauliche soddisfacenti, un’azienda idrica ha inoltre il dovere di rispondere alle esigenze che una moderna società dei consumi pretende, a buon diritto, dall’ente che eroga il servizio: ovvero tutte quelle attenzioni che rendono più competitiva un’azienda rispetto ad un’altra e che derivano dal controllo, quanto più spinto, dell’intero sistema. A titolo esemplificativo si ricordano:

- a) i casi di reti con rotture frequenti delle tubazioni e conseguenti interruzioni del servizio perché mancano piani di intervento opportunamente progettati;
- b) la qualità dell’acqua spesso pregiudicata dal mancato controllo della quantità di disinfettante (cloro residuo), oppure da manovre brusche sulla rete che rimuovono depositi sul fondo delle tubazioni;

c) i ritardi nelle bollettazioni che generano preoccupazioni ai consumatori e l'impossibilità di fornire al singolo utente un trend dei consumi.

Quelli descritti rappresentano solo alcuni degli esempi dei disagi derivanti da una cattiva gestione del servizio idrico che un'attenta pianificazione, con strumenti adeguati e tecnologicamente avanzati, consentirebbe di alleviare e, in alcuni casi, di evitare completamente.

Per fare ciò sarebbe auspicabile sviluppare sistemi di supporto alle decisioni (DSS) che aiutino i gestori semplificando, anche con l'ausilio del telecontrollo e dei modelli di ottimizzazione e ricerca operativa, la complessità del sistema idrico nei diversi aspetti idraulici e di customer satisfaction.

In particolare è possibile individuare i seguenti "obiettivi prioritari" di un piano di gestione di un acquedotto:

- garantire la periodicità di lettura dei contatori e la regolarità nella fatturazione;
- diminuire i tempi di intervento per disservizio;
- istituire un adeguato servizio per le emergenze, per la segnalazione guasti e per le informazioni;
- garantire la corretta gestione degli impianti, assicurando la continuità nel servizio ed il controllo di qualità;
- attivare i servizi telefonici per consentire di pagare le bollette con qualsiasi mezzo (contanti, assegni, conti correnti, etc.);
- rispondere ai reclami nei termini prestabiliti;
- organizzare ed impiantare i laboratori di analisi previsti secondo l'art. 26 della L. 36/94.

Inoltre è auspicabile inserire nella programmazione "obiettivi di medio-lungo periodo" quali:

- la predisposizione dei sistemi di telelettura dei contatori;
- il servizio di preavviso agli utenti prima delle crisi idriche;
- l'attivazione di analisi multiscenario e di forecasting accoppiati a strumenti di business intelligence.

#### **4. Gli aspetti economici e tariffari**

Gli aspetti tariffari sono regolamentati dal ben noto D.M. dell'1.08.1996 "Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato" e, per le gestioni che non si trovano ancora nell'ambito del Servizio Idrico Integrato, in regime transitorio dal CIPE (D.L. 79/95 convertito con L. 172/95 e successive

modificazioni) che si avvale della consulenza del Nucleo consulenza Attuazione linee guida Regolazione Servizi di pubblica utilità (NARS).

Il metodo normalizzato impone, oltre che la redazione attenta del Piano d'Ambito con la valutazione dei costi operativi, degli ammortamenti e della remunerazione del capitale, anche una capacità da parte del gestore di controllo continuo dell'aderenza del piano degli investimenti e di quello delle entrate al Piano. Infatti l'art. 8 prevede la verifica triennale dell'applicazione della tariffa, imposta da sicuri scostamenti tra previsioni di investimento del Piano d'Ambito, in base al quale è stata determinata la dinamica tariffaria, e investimenti effettivi realizzati dal gestore nel corso degli anni.

La correzione della tariffa si effettua facilmente, sostituendo ai valori degli investimenti di progetto quelli reali. L'aggiornamento degli investimenti comporta anche la revisione degli ammortamenti e del ritorno del capitale e quindi, in definitiva, l'adeguamento della tariffa.

Tale condizione, naturalmente, porta al rimborso o, comunque, al conguaglio dei canoni agli utenti con conseguente rivisitazione della situazione finanziaria del gestore. Pertanto, gli aspetti economici e tariffari rappresentano uno degli elementi più delicati di tutta la gestione del Servizio Idrico Integrato e dunque anche della gestione delle reti idriche di distribuzione.

Ulteriore elemento da tenere in considerazione è quello della disabitudine di molte realtà italiane a pagare i canoni idrici che, storicamente, hanno rappresentato uno strumento politico per favorire il consenso. Tale situazione è aggravata anche dai ritardi nell'attuazione delle prescrizioni della legge Galli (si pensi, ad esempio, ai lunghi tempi connessi alla costituzione degli ATO ed all'affidamento del servizio ad un gestore d'ambito, col conseguente permanere in capo ai comuni della maggior parte delle reti italiane di distribuzione idrica).

In tal senso, è opportuno, nella definizione degli scenari economici e tariffari, tenere conto della difficoltà di recuperare agevolmente e in breve tempo le somme dovute dagli utenti per il servizio idrico.

Un ulteriore significativo elemento ai fini della determinazione di un adeguato livello tariffario è la circolare CIPE n. 131 del 19.12.2002 che prevede espressamente la facoltà, per le *water utility*, di incrementare le tariffe in misura rispettivamente del 2% e del 5% a fronte di investimenti sostenuti con mezzi propri (quindi non attraverso fondi pubblici, comunitari, statali o regionali) e previa approvazione (anche tacita) da parte del competente ATO<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Estratto del punto 1.6 della delibera CIPE n. 131 del 2002. Nell'eventualità che l'ente o l'impresa che gestisce il servizio acquedottistico effettui investimenti di cui all'allegato 1, che costituisce parte integrante della presente delibera, è consentito "un incremento pari al 5% nel caso di rapporto investimenti/fatturato pari o superiore al 50%"; in caso di rapporti inferiori si procede per interpolazione lineare. Il relativo programma di investimenti deve essere approvato dall'ATO o, in sua assenza, dalla provincia. È altresì previsto un "ulteriore incremento nella misura massima del 2% qualora la tipologia degli

In particolare, gli investimenti ammessi sono quelli riportati nella tabella seguente:

### **Investimenti ammessi ai sensi del comma 1.6.1 della delibera CIPE n. 131 del 2002**

- |       |   |
|-------|---|
| 1.    | Investimenti comuni alle tre componenti del servizio idrico.  |
| 1.1   | Interventi di ripristino e manutenzione straordinaria delle reti e degli impianti esistenti, finalizzati ad evitare il loro degrado e a mantenere i livelli di esercizio esistenti.   |
| 1.2   | Adeguamento delle strutture e degli impianti agli standard di qualità e sicurezza secondo norma.  |
| 1.3   | Interventi per la fornitura a nuovi utilizzatori (estensioni rete, allacciamenti, misuratori, ampliamento impianti, etc.).  |
| 1.4   | Interventi volti a raggiungere i livelli minimi di servizio di cui al D.P.C.M. 4 marzo 1996 e/o comunque finalizzati al miglioramento della qualità percepita dall'utente, comprensivi delle procedure e sistemi a supporto della bollettazione e del rapporto contrattuale con la clientela. |
| 1.5   | Analisi rete, cartografia numerica, rilevazione e documentazione della rete e degli impianti e formazione dei relativi database.  |
| 2.    | Investimenti specifici per i singoli servizi.   |
| 2.1   | Servizio acquedottistico.   |
| 2.1.1 | Interventi per il ripristino di allacciamenti idrici ed il contenimento delle perdite nelle reti e negli impianti esistenti.  |
| 2.1.2 | Potabilizzazione dell'acqua secondo norma.  |
| 2.1.3 | Interventi per la fornitura a nuovi utilizzatori (estensioni rete, allacciamenti, misuratori, ampliamento impianti, etc.).  |
| 2.1.4 | Interventi destinati ad incrementare e/o ottimizzare l'utilizzazione delle risorse idriche.   |
| 2.1.5 | Interventi di ripristino e manutenzione straordinaria delle reti e degli impianti esistenti, finalizzati ad evitare il loro degrado e a mantenere i livelli di esercizio esistenti.   |
| 2.1.6 | Adeguamento delle strutture e degli impianti agli standard di qualità e sicurezza secondo norma.  |
| 2.1.7 | Analisi, studi ed interventi relativi alla trasformazione degli esistenti sistemi di fornitura idrica per consentire l'installazione di contatori in ogni singola unità abitativa nonché contatori differenziati per le attività produttive e del settore terziario.                          |
| 2.1.8 | Interventi per incentivare la sicurezza dell'approvvigionamento idrico da contaminazioni intenzionali.  |
| 2.1.9 | Interventi volti alla realizzazione di strumentazioni per la misurazione delle perdite.   |

investimenti è finalizzata alla riduzione delle perdite" (secondo la metodologia indicata nel D.M. n. 99/97, specificato in premessa) ovvero alla realizzazione di strumentazioni per la misurazione.

L'incremento tariffario è proporzionale al rapporto tra il valore degli investimenti effettuati per la riduzione della dispersione e il valore complessivo degli investimenti stessi. Ciascun intervento unitario e non frazionabile, di cui al presente punto, non deve superare l'1% del fatturato e deve rimanere comunque entro un tetto massimo di 200.000 euro.

Per gli interventi di cui al presente punto, il gestore del servizio ha l'obbligo di comunicare all'Autorità d'Ambito o alla provincia, nel caso in cui la predetta Autorità non sia operante, la tipologia di investimenti unitamente alla dettagliata descrizione degli interventi da effettuare nonché i corrispondenti incrementi. Resta preclusa qualsiasi possibilità di disporre aumenti in relazione a programmi d'investimento che siano stati esplicitamente disapprovati dall'ATO o dalla provincia entro 60 giorni dalla presentazione del programma stesso da parte del gestore.



Come si vede esistono numerose tipologie di investimenti che consentono una maggiorazione tariffaria che favorisce la gestione ottimale del servizio idrico.

Tuttavia il punto 1.6.1 della citata delibera CIPE n. 131 del 2002 introduce una relazione diretta tra investimenti e fatturato che “penalizza” i piccoli investimenti, per cui il riferimento più diretto può essere fatto al punto 1.6.2, che invece prevede una possibilità esplicita di maggiorazione del 2% sulla tariffa “qualora la tipologia degli investimenti è finalizzata alla riduzione delle perdite [...] ovvero alla realizzazione di strumentazioni per la sua misurazione”.

Con riferimento agli aspetti economici è opportuno segnalare ancora che, al di là delle disposizioni del CIPE che consentono l’aumento della tariffa a fronte di investimenti per la gestione ottimale delle risorse idriche, vi sono ragioni che inducono a valutare gli investimenti nella riduzione delle perdite in base al “puro conto economico”: infatti ridurre gli sprechi di risorsa nelle percentuali minime del 10%-15%, contro l’attuale 40%-50%, significa direttamente migliorare il piano economico.

Infine, nelle considerazioni economiche è opportuno segnalare come possibili fonti di generazione di esternalità ambientali i seguenti costi o benefici connessi al controllo delle perdite d’acqua, che sarebbe opportuno valutare nella pianificazione gestionale:

- l’aumento dei tempi di viaggio e della congestione derivante da operazioni di riparazione delle perdite nella sede stradale che potevano essere evitate con maggiori interventi di controllo;
- il disagio per i pedoni dovuto ai lavori di riparazione sui marciapiedi (cfr. il punto precedente);
- l’interruzione del servizio idrico dovuto ad interruzioni pianificate o impreviste;
- la riduzione dell’utilizzo di acque superficiali, derivante dai maggiori controlli;
- la riduzione dell’utilizzo di acque sotterranee;
- il rinvio nella costruzione di bacini di raccolta.

## 5. Le perdite idriche

---

Particolare attenzione merita il problema delle perdite idriche nelle reti di distribuzione, per la rilevanza delle percentuali che interessano l’Italia.

In prima approssimazione le perdite idriche possono essere suddivise in perdite reali (o fisiche), ovvero acqua effettivamente persa durante l’erogazione del servizio, e perdite apparenti (o amministrative), ovvero risorsa erogata agli utenti ma non fatturata. La presenza rilevante di entrambe le aliquote, per ragioni diverse, rappresenta indubbiamente sia un cattivo stato fisico del sistema idrico che l’assenza di sistemi affidabili di misura e di gestione del servizio, con ripere-

cussioni evidenti sul fronte economico, su quello politico e sociale e sul più generale fronte della salvaguardia e gestione della risorsa idrica.

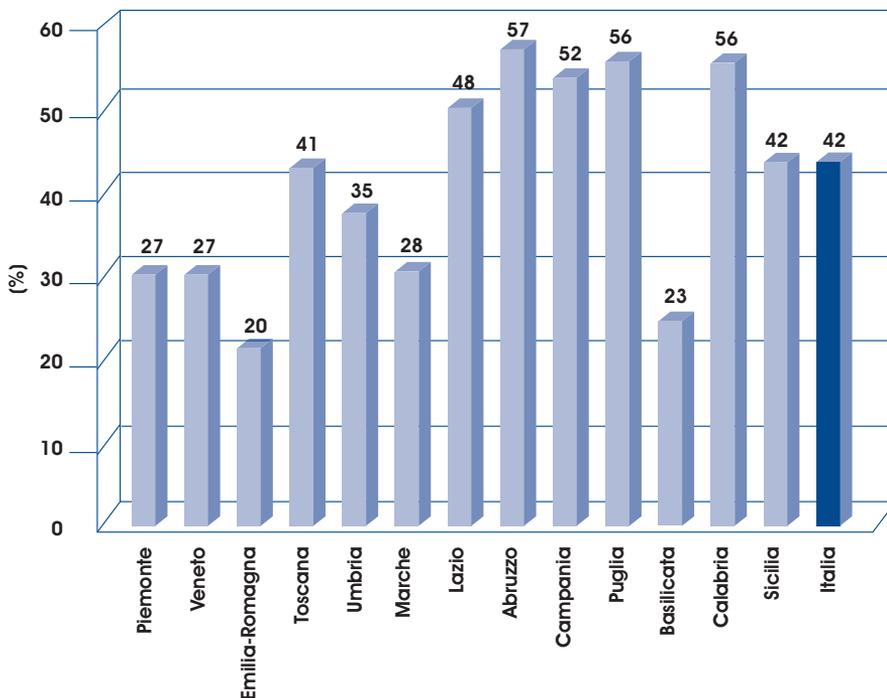
In Italia il problema è noto da tempo e per limitarne i danni è stato emanato il D.M. dei Lavori pubblici n. 99, dell'8 gennaio 1997, che rappresenta un primo, responsabile, passo per affrontare il problema del controllo degli sprechi nella gestione delle risorse idriche, con particolare riferimento alle reti di distribuzione cittadina, sebbene la volontà del legislatore risulti pressoché disattesa in tutto il Paese.

L'OCSE, in un recente summit dedicato ai problemi ambientali, ha portato l'attenzione, tra l'altro, sull'eccessivo prelievo e spreco della risorsa idrica tra i maggiori Paesi industrializzati e tra questi in particolare l'Italia. L'OCSE ha stimato che le perdite di risorsa nelle reti idriche urbane nella media dei 30 Paesi maggiormente industrializzati sono intorno al 30% dell'acqua immessa e ciò supera il livello ottimale, dal punto di vista economico, che è stimato tra il 10% ed il 20%.

Nella figura seguente viene riportato il valore percentuale delle perdite per ciascuna regione; si evidenzia come tale percentuale, fatte poche eccezioni, sia sempre superiore al 30%.



### Percentuali delle perdite nelle reti idriche delle regioni italiane



Le perdite acquedottistiche determinano sia costi economici a livello aziendale, derivanti dall'uso inefficiente di risorse, che costi economici a livello collettivo, derivanti dal consumo di risorse ambientali scarse. D'altra parte anche l'individuazione e la riduzione delle perdite presentano costi economici che vanno valutati e che variano in funzione di diversi fattori, quali la tipologia di intervento, le tecnologie adottate e l'andamento della domanda e delle risorse nel periodo di tempo sul quale si valuta la convenienza economica degli interventi.

La valutazione del "livello economico" delle perdite d'acqua, definito in modo da bilanciare i benefici derivanti dalla riduzione delle perdite ed i costi degli interventi, è complessa e va affrontata utilizzando un approccio metodologico fondato che guidi la raccolta di informazioni sui diversi aspetti del problema e la valutazione dei costi economici ed ambientali.

Le esperienze di valutazione dei livelli economici delle perdite realizzati in altri Paesi confermano la complessità del problema: in esse si intrecciano aspetti strettamente aziendali (rapporto tra il costo degli interventi ed i benefici in termini di migliore utilizzo della materia prima), aspetti che derivano dalla regolamentazione pubblica del settore (ad esempio obiettivi di efficienza che possono essere assegnati alle aziende indipendentemente dal loro ritorno economico aziendale) e aspetti relativi ai costi collettivi (consumo di risorse ambientali scarse che per la collettività possono avere un valore che non si riflette completamente nei prezzi di mercato). La valutazione dei costi ambientali delle perdite d'acqua è un elemento imprescindibile del problema, ma comporta difficoltà di ordine metodologico in quanto è necessario scegliere tra metodi alternativi che danno risultati che possono differire di ordini di grandezza. Un altro aspetto da prendere in considerazione è quello relativo "all'orizzonte temporale" sul quale effettuare la valutazione. Per calcolare la convenienza delle spese correnti e degli investimenti diretti a ridurre le perdite di acqua, è infatti necessario non solo considerare un periodo di tempo di una opportuna durata, ma anche predisporre alcuni scenari sulla domanda d'acqua e sulla sua disponibilità. La rilevanza della dinamica attesa dei consumi sulla valutazione della convenienza di investimenti deriva dal fatto che in scenari caratterizzati da una forte pressione sulle risorse idriche ai benefici derivanti da interventi per la riduzione delle perdite può essere attribuito un rendimento economico maggiore. Al contrario, in scenari caratterizzati da un prelievo meno intenso delle risorse idriche il rendimento degli investimenti rivolti alla riduzione delle perdite può essere minore. Il bisogno di sviluppare le valutazioni su orizzonti temporali ampi richiede di affrontare in modo sistematico il problema "dell'incertezza", che deriva dalla necessità di utilizzare scenari e di basare quindi la valutazione su previsioni riferite al futuro. Un altro fattore forse meno ovvio che aumenta l'incertezza delle valutazioni è quello relativo alla defini-

zione del tasso di interesse da utilizzare e più in generale alle ipotesi che è necessario sviluppare sul finanziamento di eventuali programmi di investimento. Le metodologie attualmente disponibili per affrontare questi problemi non forniscono indicazioni univoche, ma sottolineano comunque come queste scelte apparentemente tecniche influenzino in alcuni casi in modo significativo i risultati della valutazione.

Una metodologia particolarmente adatta alla risoluzione del problema in esame può essere quella realizzata in Inghilterra e Galles dall'OFWAT (*Office of Water Services*), che consente di valutare i costi ed i benefici privati e collettivi degli interventi di riduzione delle perdite d'acqua. L'esperienza dell'OFWAT può essere utilizzata come base di partenza per sviluppare una metodologia da sperimentare nel contesto regionale, in una situazione che ovviamente presenta specificità istituzionali, aziendali e ambientali delle quali occorre tenere conto.

L'OFWAT propone di separare in maniera chiara gli interventi di riduzione delle perdite d'acqua, che possono essere realizzati utilizzando al meglio le strutture esistenti, dagli interventi che richiedono investimenti in nuovi impianti e/o nuove tecnologie e/o una modifica dell'attuale organizzazione aziendale. La valutazione della convenienza di un piano di investimenti comporta proiezioni su un periodo di tempo relativamente lungo (da 10 a 30 anni), per il quale non solo è necessario disporre di uno scenario sull'evoluzione della disponibilità di risorse idriche e della relativa domanda, ma si deve anche definire uno scenario di tipo finanziario, sul costo da imputare ai finanziamenti necessari per gli investimenti. Infine va osservato che OFWAT offre solo alcune indicazioni generali sul problema degli scenari e su quello correlato di come misurare l'incertezza implicita in proiezioni sul futuro, rinviando ad altre fonti per una trattazione operativa del problema. Se si vuole affrontare questi problemi in modo organico è quindi necessario fare riferimento ad altri approcci, in primo luogo a quelli utilizzati in altri contesti dalla stessa OFWAT.



## 6. Il confronto con altri sistemi di gestione internazionali

---

Da un confronto tra i servizi idrici italiani con quelli di altri Paesi europei comparabili all'Italia dal punto di vista socio-economico – cioè con superficie, popolazione e PIL abbastanza vicini a quelli del nostro Paese – con particolare riferimento a Germania, Francia e Regno Unito, è evidente il ritardo dell'Italia nella riforma del servizio idrico.

Gli indicatori di riferimento per il confronto sono tendenzialmente gli obiettivi di qualità e gestionali definiti dalla Direttiva quadro sulle acque, integrati da quelli delle Direttive europee su acque potabili e depurazione.



Nella tabella seguente sono riportati i valori relativi ai consumi pro capite, alle perdite, all'allacciamento alla rete idrica e fognaria, alle tipologie di trattamento dei reflui e allo stato dei fiumi, in Germania, Inghilterra, Francia e Italia.

Le stime, elaborate dall'associazione nazionale dei gestori di servizi idrici tedeschi, si basano su dati 1999-2003 normalizzati. Indicatori su cui purtroppo è ancora necessario soffermarsi in Italia, come la continuità del servizio di distribuzione di acqua potabile, non sono più presi in considerazione a livello europeo: l'erogazione s'interrompe solo in circostanze eccezionali.

Il quadro che emerge dal confronto è chiaro: la Germania è il Paese guida per l'efficacia ed efficienza dei servizi idrici, con standard elevati per i cittadini e un'adeguata tutela dell'ambiente, nonostante i carichi inquinanti sui fiumi provenienti dai Paesi contermini. I numeri mostrano che il gap italiano è davvero notevole, soprattutto per quanto riguarda consumi, perdite e depurazione.

### Confronto fra servizi idrici dei maggiori Stati europei

<i>Indicatore</i>	<i>Unità di misura</i>	<i>Germania</i>	<i>Inghilterra Galles</i>	<i>Francia</i>	<i>Italia</i>
Consumi idropotabili pro capite	(litri/giorno)	126	154(Ofwat)	183(IWA)	286(Coviri)
Allacciamento alla rete acquedottistica	(% della popolazione)	99	nd	99	99
Perdite della rete acquedottistica	(% del totale)	7,3	19,2	26,4	28,5
Allacciamento alla fognatura	(% della popolazione)	95	96	95	84
Allacciamento ai depuratori	(% della popolazione)	93	93	79	73
Treatmento secondario delle acque reflue	(% della popolazione)	5	60	60	49(ISTAT)
Treatmento terziario delle acque reflue	(% della popolazione)	95	39	36	45(ISTAT)
Corsi d'acqua di qualità inferiore a stato <i>buono</i>	(% dei tratti classificati)	38 (EEA)	32 (EEA)	52 (EEA)	63(APAT)

Fonte: rielaborazione VEWA 2006

Si potrebbe pensare che queste differenze siano legate a grandi divari nella spesa per i servizi. Ciò è in parte vero, ma in misura più limitata di quanto le diverse prestazioni lascerebbero pensare. Dal punto di vista dell'economicità del servizio i dati disponibili in letteratura si basano poi sui costi diretti, non tengono quindi conto dei costi ambientali e sociali legati ad inefficienza e dis-servizi. Nella tabella successiva sono riportati i costi pro capite nei Paesi europei esaminati. I dati, tratti dal citato studio VEWA, riguardano sia la distribuzione che il trattamento delle acque, e sono relativi alla spesa effettiva per i cit-

tadini, al costo totale del servizio, al costo del servizio per garantire lo standard di qualità tedesco.

Contrariamente a quello che spesso si afferma guardando al prezzo per gli utenti di un singolo metro cubo di acqua potabile in Germania (max a Berlino: 5 €/mc), le differenze fra i costi annui complessivi pro capite italiani e quelli tedeschi non superano il 20%, mentre le differenze sono maggiori per il trattamento delle acque reflue.

L'aspetto più interessante è che i costi in Francia e Inghilterra, Paesi spesso adottati come riferimento nella stesura e attuazione della L. 36/94, sono maggiori rispetto a quelli tedeschi.

L'insieme dei dati mostra che il modello tedesco associa ad una nettamente migliore prestazione sociale ed ambientale costi in linea con quelli degli altri Paesi esaminati. Per offrire alla discussione sul futuro dei servizi idrici in Italia qualche spunto saldamente basato sui risultati conseguiti, il modello tedesco non può quindi essere ignorato.



### Costi dei servizi idrici dei maggiori Stati europei, anno di riferimento 2003

<i>Indicatore</i>	<i>Unità di misura</i>	<i>Germania</i>	<i>Inghilterra Galles</i>	<i>Francia</i>	<i>Italia</i>
Spesa della popolazione per l'approvvigionamento idropotabile	(€ anno pro capite)	82	95	85	59
Costi totali sostenuti per l'approvvigionamento idropotabile	(€ anno pro capite)	84	103	90	66
Costi per l'approvvigionamento idropotabile con standard tedeschi	(€ anno pro capite)	84	106	106	74
Spesa della popolazione per il collettamento e la depurazione	(€ anno pro capite)	111	93	90	40
Costi totali per il collettamento e la depurazione	(€ anno pro capite)	119	122	109	55
Costi per il collettamento e la depurazione con standard tedeschi	(€ anno pro capite)	119	138	122	85
Costi complessivi per i servizi idrici con standard tedeschi	(€ anno pro capite)	203	244	228	159
Costi complessivi per i servizi idrici con standard tedeschi rispetto al PIL in unità SPA	(costo/PIL SPA pro capite)	1,88	2,05	2,02	1,49

Fonte: VEWA 2006





## PARTE TERZA

# PROCESSI INNOVATIVI NEL SISTEMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI



## La carta dei servizi per la tutela degli utenti

di Luigi Tretola\*



### 1. La funzione della carta dei servizi

---

L'esigenza di assicurare ai singoli utenti l'erogazione di servizi pubblici di qualità è alla base di un significativo strumento di cui devono dotarsi le aziende di servizi pubblici: la carta dei servizi.

La recente riforma, introdotta dal legislatore con l'art. 2, comma 461 L. 244/07 (legge finanziaria 2008), ha posto nuovamente la carta dei servizi al centro del dibattito sull'evoluzione del sistema dei servizi pubblici locali, in un'ottica di maggiore attenzione ai diritti degli utenti ed al loro effettivo soddisfacimento.

In tal senso, appare opportuna un'analisi della natura dello strumento carta dei servizi e dei relativi elementi distintivi, alla luce dell'evoluzione normativa intervenuta e delle operative applicazioni riscontrabili sui diversi territori del Paese.

La carta dei servizi, le cui caratteristiche salienti sono state esplicitate nella c.d. "direttiva Ciampi" del 1994<sup>1</sup>, è lo strumento fondamentale attraverso il quale viene regolato il rapporto tra le aziende che erogano i servizi pubblici ed i loro utenti.

Essa è infatti l'atto con il quale il soggetto erogatore, nell'espletamento della propria autonomia gestionale e fermi restando gli obblighi derivanti dalle previsioni contrattuali e normative, assume impegni determinati nei confronti dei singoli utenti in relazione alla qualità dei servizi erogati.

Sul piano operativo, si presenta come un documento esplicativo, simile ad un provvedimento organizzatorio, che viene emanato da ogni soggetto erogatore di un servizio di pubblica utilità, in ossequio ai dettami della trasparenza e dell'efficienza.

Tale documento assolve ad una duplice funzione:

- a) specificare l'oggetto dell'attività del prestatore di servizi, le modalità di svolgimento ed eventualmente i responsabili di un determinato ramo di attività (funzione esplicativa);

---

\* Avvocato amministrativista, ricercatore Formez.

<sup>1</sup> D.P.C.M. del 27 gennaio 1994: "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici".

b) far sorgere, conseguentemente, in quanto atto di impegno ufficiale, una legittima pretesa all'erogazione dei livelli di qualità del servizio descritti (funzione garantista)<sup>2</sup>.



180

Pur se unilateralmente predisposta, va ribadito, la carta si pone come una sorta di patto tra soggetto erogatore ed utenti; patto che deve essere scritto, ma al tempo stesso comprensibile, diffuso e modificabile in ragione delle potenzialità di miglioramento dei livelli qualitativi raggiunti.

Il dettato normativo che prevede la carta dei servizi ha segnato l'introduzione nel nostro diritto di un nuovo modello di partecipazione dei cittadini/utenti nel sistema dei servizi pubblici. Tale strumento, infatti, supera il semplice diritto all'informazione ed alla trasparenza dei "meccanismi amministrativi" e deve consentire agli utenti di partecipare alla fase di verifica e controllo della qualità del servizio che viene loro offerto.

Il legislatore ha così previsto un sistema volto a stimolare le aziende esercenti pubblici servizi a promuovere un costante miglioramento della qualità dei servizi erogati attraverso un ruolo attivo affidato agli utenti.

La previsione normativa si basa, infatti, su un obbligo, per il gestore del servizio, di informare correttamente e pienamente l'utente; questi, attraverso una conoscenza dei propri diritti e doveri, richiederà all'azienda erogatrice compiutamente quanto gli spetta, sollecitandola ad un pieno rispetto di quanto essa è obbligata a fare secondo la previsione del contratto di servizio.

L'effetto positivo di tale regime non si esaurisce in questa prima fase, giacché l'utente del servizio pubblico è sì destinatario di una prestazione, ma anche soggetto centrale del sistema, con possibilità di interagire con l'azienda erogatrice, formulando suggerimenti e richieste che possano, nel quadro dell'affidamento in corso, migliorare il servizio.

## 2. La carta dei servizi nell'evoluzione legislativa

---

L'introduzione della carta dei servizi nel nostro Paese è stata il frutto di un processo normativo che ha avuto la sua genesi nella nuova idea di rapporti tra cittadini ed amministrazione pubblica, scaturita dalla legge 241/90.

Tale processo si è poi sviluppato con la già ricordata direttiva Ciampi, che ha previsto e regolato la carta dei servizi, nell'ambito della definizione dei principi cui improntare l'erogazione dei servizi pubblici.

---

<sup>2</sup> Caringella F., *Il diritto amministrativo*, II, Napoli, 2003, p. 1185 ss.



La menzionata direttiva è stata connotata dall'intento di introdurre una sorta di statuto dei diritti del cittadino/utente, già da tempo auspicato, ovvero di voler stabilire una serie di regole fondamentali per la disciplina delle prestazioni dei pubblici servizi, secondo parametri certi, misurabili e verificabili, elaborati – in via di autoregolamentazione – dagli stessi enti erogatori, ma con l'apporto collaborativo degli utenti, coniugando principi ormai consolidati in materia di pubblici servizi con le esigenze imposte dal nuovo corso di ammodernamento della Pubblica Amministrazione.

L'idea di fondo, in questo caso, è stata garantire al cittadino/utente di servizi una tutela non inferiore a quella assicurata al cittadino amministrato.

Così l'utilizzo di uno strumento "semplice" e di per sé non particolarmente incisivo, come la direttiva governativa, va inquadrato nell'ambito della idea ispiratrice originaria della carta dei servizi, la quale ha inteso, almeno in origine, costituire una sorta di *moral suasion*<sup>3</sup>, in grado di stimolare successivamente le amministrazioni erogatrici ad adottare iniziative funzionali alla modernizzazione delle strutture ed al miglioramento qualitativo delle prestazioni<sup>4</sup>.

In tale ottica, la funzione fondamentale della direttiva Ciampi è stata di sottrarre la determinazione dei livelli qualitativi dei contenuti dei servizi alla potestà decisionale unilaterale dell'ente erogatore (pubblico o privato).

L'obiettivo prefigurato, quindi, è stato chiaramente quello di ricondurre la definizione di parametri, di contenuti, di obblighi e di diritti, concernenti l'attività di erogazione del servizio, ad un rapporto tra soggetto gestore del servizio ed utenti.

Infatti, la direttiva, nell'ambito di una nuova attenzione alle prerogative degli utenti, ha disciplinato le modalità da seguire per la costruzione di uno strumento, la carta dei servizi, in grado di garantire l'adeguata tutela dei diritti dei singoli utenti rispetto alla qualità dei servizi erogati, prevedendo modalità per consentire un adeguato rimborso ogni qualvolta "il servizio reso è inferiore per qualità e tempestività agli standard pubblicati".

Il quadro così delineato ha subito un'ulteriore evoluzione per effetto del D.L. 163/95, conv. con modif. nella legge n. 273 del 1995, che, al fine di controbilanciare la potestà di autoregolazione degli enti erogatori, ha introdotto il principio di una "regolamentazione concordata con l'utenza" del contenuto delle carte dei servizi. La L. 273/95 ha così previsto l'emanazione di schemi di carta dei servizi settoriali attraverso decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Gli schemi progressivamente emanati hanno fornito un elenco (non tassativo) degli indicatori per le carte dei servizi dei diversi settori, lasciando libere le

<sup>3</sup> Sciullo G., *Profili della direttiva 27.01.1994*, in *Dir. Econ.*, 1996, p. 49.

<sup>4</sup> Mastrandrea G., *Le carte dei servizi ferroviari e la qualità della prestazione*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

aziende di inserire, a fronte di ciascun indicatore, il valore dello standard di prestazione promesso.

Tuttavia, gli schemi elaborati non hanno presentato tutte le indicazioni necessarie ai soggetti erogatori per l'adozione delle proprie carte dei servizi e, in molti casi, non hanno interpretato in modo corretto e completo il contenuto della direttiva Ciampi.

In questo senso, tali schemi, più che suggerire indicazioni concrete per la messa a punto delle carte dei servizi, hanno fornito interpretazioni settoriali della materia. Essi sono spesso risultati disomogenei tra loro, in alcuni casi privilegiando la qualità e le scelte di miglioramento del servizio, in altri casi, invece, enfatizzando maggiormente i rapporti tra istituzioni e cittadini e le forme di tutela per questi ultimi<sup>5</sup>.

Inoltre, i lunghi tempi trascorsi per l'emanazione degli schemi di riferimento, unitamente alla mancata previsione di sanzioni, hanno causato ritardi ed omissioni nella pubblicazione delle carte dei servizi.

Il complesso di ragioni sopra indicate ha indotto il legislatore – con l'art. 11 del D.Lgs. 286/99 – ad eliminare il “regime degli schemi di riferimento” (fatti salvi quelli già emanati), rafforzando al contempo il ruolo della P.A. centrale in relazione alla tutela della qualità e degli utenti nel sistema dei servizi pubblici locali.

Si è così prevista la costituzione di un organismo (di livello nazionale) per monitorare ed accompagnare l'evoluzione dei processi di controllo dei servizi pubblici, nonché l'emanazione di direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri per determinare annualmente standard di prestazione ed i casi di indennizzo automatico per i casi di inadempimento.

Tuttavia, le prescrizioni del legislatore non hanno di fatto trovato attuazione e lo strumento carta dei servizi ha visto fortemente ridotta la propria operatività.

In significative realtà del Paese molte aziende non hanno adottato o aggiornato le carte dei servizi. Inoltre, troppo spesso gli strumenti elaborati sono risultati non idonei a garantire l'erogazione di servizi qualitativamente adeguati e a tutelare i singoli utenti.

Per tali ragioni il legislatore nel nuovo disegno di legge delega per un riordino della disciplina dei servizi pubblici (S 772 del 2006<sup>6</sup>) all'art. 3 (“Delega per l'adozione di misure finalizzate alla tutela degli utenti dei servizi pubblici locali”) aveva elaborato una serie di misure volte a rafforzare l'utilizzo della carta dei servizi ed a garantire una maggiore tutela agli utenti.

<sup>5</sup> Tretola L., *I servizi pubblici locali*, II ed., Sistemi Editoriali, 2005, pp. 93 e 94.

<sup>6</sup> Disegno di legge n. S 772 recante delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali, oggetto dei lavori della Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica – XV legislatura.



Nello specifico, relativamente alla carta dei servizi, il citato disegno di legge delega aveva previsto che:

- la carta deve essere adottata dal gestore del servizio pubblico in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate;
- la carta deve contenere un'indicazione delle modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per porre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché una descrizione dei livelli minimi garantiti per ciascun servizio e delle modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;
- la carta va pubblicizzata tempestivamente mediante mezzi idonei da parte del gestore di un servizio pubblico locale, a pena di revoca dell'affidamento.

Il testo della legge delega aveva poi previsto che il permanere dell'affidamento fosse condizionato al positivo riscontro degli utenti, da verificare periodicamente mediante "l'esame dei reclami e mediante indagini e sondaggi di mercato, anche a campione, effettuati a spese del gestore e secondo le modalità definite dall'amministrazione affidante in modo da garantirne l'obiettività".

Inoltre, erano state prescritte forme di vigilanza, anche delle autorità nazionali di regolazione, sull'adozione, sull'idoneità e sul rispetto della carta dei servizi e sull'effettuazione dei sondaggi e delle indagini di mercato, adottando tutte le misure idonee a garantire il rispetto della normativa.

La prospettata riforma è stata in parte modificata ed inserita nell'ambito dell'art. 2, comma 461 L. 244/07 (legge finanziaria 2008) che, nel confermare la centralità della carta dei servizi come strumento di tutela degli utenti/consumatori, ne ha affermato l'obbligo di adozione e pubblicizzazione da parte delle aziende erogatrici di servizi pubblici.

Il testo della recente riforma ha affermato lo stretto legame tra contratto e carta dei servizi. Il contratto di servizio individua gli standard (livelli di prestazione di servizi) corrispondenti alle esigenze dei cittadini e degli utenti/consumatori e (al contempo) compatibili con quelle delle aziende erogatrici; la carta dei servizi è lo strumento con cui i citati standard diventano poi specifici impegni dell'azienda nei confronti dei singoli utenti/consumatori.

In tal senso, grande interesse è stato riposto agli elementi fondamentali della carta dei servizi, focalizzando l'attenzione su fattori, indicatori e standard di qualità, nonché sugli strumenti di reclamo e ristoro per gli utenti nelle ipotesi di inadempimento.

Inoltre, per superare il rischio di autoreferenzialità che ha caratterizzato la prima stagione delle carte dei servizi, è stata resa obbligatoria la consultazione



degli utenti al momento della predisposizione della carta dei servizi. La partecipazione di utenti e loro associazioni è stata stabilita sia nella fase di affidamento del servizio, che in quella di monitoraggio periodico.

Proprio quest'ultima fase (il monitoraggio) è stata considerata come centrale per lo sviluppo di un adeguato sistema dei servizi. Ogni regola o standard adottato necessita di un'adeguata misurazione, con eventuale sanzione nei casi di inadempimento; in quest'ottica, il legislatore ha previsto sessioni annuali di verifica dei livelli dei servizi erogati, in cui gestori, associazioni degli utenti ed enti locali, dopo aver riscontrato delle prestazioni inadeguate, delineano prospettive di miglioramento delle prestazioni stesse alle esigenze dei cittadini.



### 3. Gli elementi della carta dei servizi

Venendo ad una descrizione dei contenuti della carta dei servizi, alla luce del quadro esposto nei precedenti paragrafi, è possibile richiamare una serie di elementi riconducibili fondamentalmente alle previsioni della direttiva Ciampi.

La carta dei servizi è strutturata in tre parti fondamentali: la prima dedicata ai principi fondamentali che devono informare l'erogazione dei servizi pubblici, la seconda relativa agli strumenti di misurazione dei livelli prestazionali, la terza regolante i rapporti tra azienda ed utenti per i casi di inadempimento.

Provando a schematizzare per punti è possibile evidenziare quanto segue:

- 1) descrizione principi fondamentali cui devono attenersi i soggetti che erogano un servizio pubblico:
  - eguaglianza: garanzia di parità di trattamento sia fra le diverse aree geografiche di utenza, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti; non può esservi distinzione nell'erogazione del servizio per motivi riguardanti sesso, religione, razza ed opinioni politiche. Particolare attenzione viene prestata alle iniziative atte a rimuovere eventuali diseguaglianze nell'attuazione del servizio nei confronti dei soggetti diversamente abili;
  - imparzialità: divieto di ingiustificate discriminazioni dei soggetti erogatori nei confronti degli utenti e conseguente obbligo nei confronti dell'ente erogatore del servizio di ispirare la propria azione a criteri di giustizia ed imparzialità nei confronti del cittadino/utente. Laddove dovessero esservi disparità di trattamento per ragioni oggettive è possibile configurare forme di indennizzo automatico per gli utenti discriminati per motivi riguardanti sesso, religione, razza ed opinioni politiche;
  - continuità: erogazione continua, regolare, senza interruzioni. Le eventuali interruzioni del servizio devono essere espressamente regolate e possibilmente indennizzate ove non fosse possibile ricomprendere l'evento nell'ec-



- cezionalità. Vanno comunque predisposte forme di comunicazione immediata con l'utente, finalizzata al pronto ripristino del servizio;
- diritto di scelta: l'utente ha diritto di scegliere tra i diversi soggetti che erogano il medesimo servizio, laddove ne esista più di uno, oppure tra operatori che erogano servizi complementari (ad esempio nel settore della mobilità, tra vettori di trasporto su gomma, su ferro o aereo);
  - partecipazione: riconoscimento del diritto per il cittadino a partecipare al processo di erogazione del servizio (il c.d. diritto di accesso), attraverso un'adeguata organizzazione dello stesso. Il diritto di accesso è disciplinato dalla legge 241/90 e ss. mm. ed ha una duplice valenza che si sostanzia sia nella tutela del diritto alla corretta erogazione del servizio che nella trasparenza della azione del gestore del servizio;
  - efficienza ed efficacia: tutela del diritto ad un servizio erogato in maniera efficiente ed efficace. L'efficienza concerne il funzionamento generale dell'ente erogatore nella diffusione del servizio. L'efficacia rileva ai fini della capacità concreta di fornire, nell'erogazione del servizio, risultati avvertiti dall'utente come adeguati agli standard enunciati nella carta.
- 2) strumenti di misurazione dei livelli prestazionali: previsione di fattori, indicatori e standard qualitativi e quantitativi del servizio, al fine di consentire ai singoli utenti di misurare il livello delle prestazioni. Infatti, tali profili consentono di fissare i livelli di prestazione (standard) da assicurare agli utenti, specificando altresì gli strumenti (fattori ed indicatori) che consentono a questi ultimi di misurare il loro effettivo conseguimento;
- 3) i rapporti tra azienda ed utenti per i casi di inadempimento: semplificazione delle procedure relative alle comunicazioni tra azienda e singoli utenti di servizi pubblici, nonché quelle per il reclamo e l'eventuale ristoro nei casi di inadempimento rispetto ai livelli di prestazioni pattuiti, e cioè:
- informazione agli utenti, attraverso adeguati strumenti circa il rispetto delle modalità di prestazione dei servizi e dei relativi livelli qualitativi conseguiti;
  - verifiche della qualità e dell'efficienza dei servizi erogati e pubblicazione dei relativi esiti;
  - procedure di reclamo dell'utente (accessibili, di semplice comprensione, rapide) accompagnate dall'istituzione di uffici interni di controllo e gestione reclami;
  - previsione di rimborsi (in preferenza automatici) laddove il servizio sia inferiore, per qualità e tempestività, agli standard enunciati.

#### 4. La carta dei servizi ed il livello qualitativo delle prestazioni

Dopo aver tracciato un quadro degli elementi distintivi della carta dei servizi alla luce dell'evoluzione normativa che ha interessato lo strumento negli ultimi anni, è possibile definire un primo bilancio sull'efficacia della stessa carta ai fini di un'effettiva tutela degli utenti del sistema dei servizi pubblici.

Tale riflessione è utile per fare il punto sulle criticità riscontrate nella ultradecennale esperienza di carte dei servizi adottate nei diversi territori del Paese, ma anche per delineare talune possibili soluzioni funzionali a migliorare l'efficacia operativa dello strumento.

Passando ad una disamina dei singoli profili della carta dei servizi, in primo luogo va posta l'attenzione sulla necessità di una descrizione del servizio da erogare, in termini sia di obiettivi quali-quantitativi che di tempi e modalità dell'erogazione, in modo da assicurare al cittadino/utente una puntuale e corretta informazione su cosa egli può attendersi dal servizio.

Nel descrivere il servizio erogato, il gestore dovrebbe richiamare nella carta dei servizi i citati principi generali sull'erogazione dei servizi<sup>7</sup>, articolandoli in maniera coerente alle caratteristiche del servizio.

Tuttavia, nella maggior parte delle carte dei servizi adottate manca una concreta declinazione dei principi, che restano spesso relegati a mera elencazione di stile.

Anche la sezione relativa alla misurazione delle prestazioni – fattori, indicatori e standard – non risulta spesso adeguata a garantire il controllo sull'effettiva erogazione dei servizi rispetto ai livelli qualitativi pattuiti.

Gli standard non sono sempre chiaramente specificati ed adeguatamente comunicati ai singoli utenti. Inoltre, essi risultano spesso eccessivamente prudenziali, relativi a profili delle prestazioni erogate non significativi per gli utenti. In alcuni casi manca pure una stretta correlazione con le eventuali previsioni del contratto di servizio riguardanti i livelli di qualità del servizio.

Tali difficoltà operative impattano sulle previsioni relative a fattori ed indicatori troppo spesso non previsti o non adeguati a misurare l'effettivo soddisfacimento dei livelli qualitativi (standard) stabiliti.

Altro profilo della carta dei servizi spesso sottovalutato è quello relativo alla informazione degli utenti sulle modalità di erogazione del servizio pubblico.

In tal senso, la carta dei servizi dovrebbe:

- rendere note agli utenti, attraverso avvisi ed opuscoli, le condizioni tecniche ed economiche per l'effettuazione dei servizi;
- informare tempestivamente i cittadini/utenti circa ogni eventuale variazione delle modalità di erogazione del servizio;

<sup>7</sup> Principi di cui al D.P.C.M. 27/01/94.



- pubblicare gli esiti delle verifiche compiute sul rispetto degli standard;
- curare la pubblicazione di testi in cui siano inclusi tutti gli atti che disciplinano l'erogazione dei servizi e regolano i rapporti con gli utenti e relative modifiche;
- predisporre appositi strumenti di informazione.

Anche la parte relativa ai reclami ed ai rimborsi è spesso eccessivamente articolata e tale da scoraggiare le azioni degli utenti.

In quest'ottica sarebbe opportuna la scelta di procedure agili e chiare, in grado di assicurare il contraddittorio tra le parti e, soprattutto, tempi certi per far presente il disagio subito, verificare l'effettività dello stesso, nonché ottenere un adeguato ristoro.

In conclusione, la carta dei servizi è uno strumento estremamente dinamico, in grado di consentire ai singoli utenti/clienti di monitorare la qualità dei servizi, facendo poi valere i propri diritti (eventualmente lesi) nei confronti del soggetto gestore del servizio.

Tuttavia, tale risultato presuppone che la carta dei servizi sia “vera”, cioè che non sia – come spesso accade – una sorta di depliant pubblicitario, magari stampato su carta patinata, ma privo di standard ed indicatori in grado di consentire agli utenti/clienti di verificare i livelli dei servizi erogati.

In quest'ottica va inquadrato il ruolo della Pubblica Amministrazione che non elabora la carta dei servizi, ma deve controllare che sia adottata, che sia “vera” ed aggiornata (nel tempo) alle evoluzioni connesse ai servizi affidati.

In primo luogo, dunque, la P.A. deve verificare l'esistenza di una carta dei servizi. In tal senso, può essere opportuno che vi sia una previsione del contratto di servizio che regoli l'adozione della carta dei servizi e disciplini le conseguenze, soprattutto in termini sanzionatori, legate alla sua mancata adozione.

Pertanto, una volta posto l'obbligo per il gestore affidatario di adottare una carta dei servizi entro un certo termine di tempo, l'ente pubblico deve verificare se esso sia stato effettivamente adempiuto; qualora il gestore risulti inadempiente sul punto, l'ente affidante può imporre una delle sanzioni previste in relazione alla mancata adozione della carta.

In secondo luogo, va verificata la “veridicità” del contenuto della carta dei servizi. L'ente pubblico deve, ad esempio, verificare se i fattori di qualità pubblicati nella carta corrispondano realmente ad aspetti del servizio rilevanti per l'utenza e siano rispettosi dei principi fondamentali contenuti nella direttiva Ciampi.

L'ente pubblico affidante ha, infine, il compito di controllare che la carta dei servizi sia aggiornata. In tal senso, è opportuno che il contratto di servizio contenga, oltre al riferimento all'obbligo di adozione della carta, anche una previsione sull'obbligo di aggiornamento della stessa.





La carta dei servizi dovrebbe possibilmente essere aggiornata annualmente per essere adeguata:

- al livello di crescita del servizio previsto nel contratto (ovvero innalzamento degli standard);
- alla capacità dell'azienda di migliorare le proprie prestazioni nei limiti del contratto di servizio (si pensi ai miglioramenti generati dall'evoluzione tecnologica);
- alla modificazione del servizio in ragione di nuove leggi intervenute (ad esempio norme antiterrorismo, norme UE sugli standard tecnici minimi, etc.).

La Pubblica Amministrazione, interprete dei bisogni della collettività, deve, insomma, verificare che la carta dei servizi sia uno strumento “al passo con i tempi”.

Solo in questo modo si può restituire allo strumento quella funzionalità, prevista dal legislatore del 1994 e confermata dal citato disegno di legge delega sui servizi pubblici locali<sup>8</sup>, necessaria ad assicurare un'effettiva tutela agli utenti/clienti del sistema dei servizi.

---

<sup>8</sup> Art. 3 del disegno di legge n. S 772 del 2006, *cit.*

## Il project financing nelle public utilities

di Massimo Lo Cicero\*



### 1. Opere pubbliche e finanza di progetto

---

I profondi mutamenti dello scenario economico e finanziario italiano intervenuti negli ultimi anni hanno determinato la necessità di affinare nuove forme di finanziamento degli investimenti destinati a sostenere lo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi e, più in generale, del sistema Paese. Fra queste *technicality* s'inserisce a pieno titolo il project financing, espressione che, in Italia, assume una precisa connotazione storica e possiede una specifica rilevanza giuridica.

L'attenzione alla finanza di progetto in Italia si è intensificata nel corso degli anni Novanta: la circostanza contingente di tale interesse si deve individuare nell'orizzonte strettamente deflattivo delle manovre di finanza pubblica imposte dal percorso di convergenza verso la moneta unica europea.

A partire dalla crisi valutaria del 1992, infatti, la politica economica del Paese è stata fortemente caratterizzata da due obiettivi: disinflazione e riequilibrio dei conti pubblici. La conseguenza immediata del rispetto per i parametri di Maastricht è stata la riduzione generalizzata degli investimenti in infrastrutture ed in beni pubblici da parte dei centri di spesa dell'amministrazione dello Stato, fenomeno palesatosi sia a livello centrale, sia a scala locale.

Alle esigenze di un Paese che avvertiva, ed avverte tuttora, la mancanza di infrastrutture e servizi come un vincolo al proprio sviluppo economico, si contrapponeva la "cogenza" delle regole imposte dal necessario risanamento finanziario del settore pubblico.

Questa antinomia tra realizzazione di progetti di interesse pubblico e carenza di fondi per attuarli è sintomo di una duplice patologia: da un lato, l'assenza di una razionalità programmatica nell'allocazione delle risorse tra investimenti e spesa corrente nell'ambito dei bilanci delle pubbliche amministrazioni; dall'altro, la mancata percezione, probabilmente dovuta alla mancata valutazione, dell'importanza relativa di progetti di investimento in opere di pubblico interesse

---

\* Professore ordinario, Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

alternativi tra loro, in termini di valore economico generato per la comunità nazionale.

La contrazione delle disponibilità finanziarie per la realizzazione di infrastrutture ha determinato, di conseguenza, un interesse crescente verso tecniche di “finanza autonoma”: architetture organizzative e contrattuali in grado di esplicitare obiettivi da raggiungere, dimensione degli strumenti necessari, correlazione tra il valore relativo dei primi e dei secondi. Informazioni di base, una volta individuate le quali, si possa coprire il fabbisogno, ritenuto necessario per finanziare i progetti, attraverso l’emissione sul mercato di titoli ed altre passività, il cui rimborso sia garantito dai flussi attesi di incasso per l’utilizzo delle infrastrutture da realizzare.

L’interesse verso queste tecniche, e l’opportunità di un loro utilizzo, si basano su tre considerazioni paradossalmente semplici:

- la sola finanza pubblica non è più in grado di sostenere l’intero impatto del programma di ammodernamento delle infrastrutture e dei servizi di pubblica utilità nel Paese e, spingendosi oltre, in alcuni casi nemmeno è “opportuno” che si faccia leva sulla sola finanza pubblica;
- la qualità della spesa pubblica si condensa in due concetti ben noti agli economisti: efficacia ed efficienza. Il primo si lega all’idoneità nel raggiungere lo scopo, mentre il secondo comporta l’economia nell’uso delle risorse a parità di risultato da ottenersi (o la massimizzazione del risultato a parità di risorse utilizzate);
- il governo del processo di sviluppo essenzialmente si fonda sulla capacità del capitale umano esistente, sulla qualità delle istituzioni, pubbliche e private, ma anche sull’evoluzione della struttura finanziaria alla base dei progetti di investimento. Per questo verso, è necessario un “salto di qualità” della funzione finanza nelle pubbliche amministrazioni.

Nel dibattito politico la finanza di progetto si afferma sostanzialmente come un succedaneo della spesa pubblica in regime di deficit e coperta da debito garantito dallo Stato: una soluzione per reperire, anche da investitori privati, i fondi necessari alla realizzazione di infrastrutture i cui servizi fossero tariffabili a prezzi di mercato e capaci di incontrare una domanda effettiva da parte degli utenti finali.

Una simile opzione, del resto, può essere combinata con l’apporto limitato di fondi in conto capitale ai progetti e pertanto risulta compatibile anche con una prospettiva di progressivo allargamento dell’impegno delle casse statali in materia di infrastrutture. In questo caso, tuttavia, la ritrovata disponibilità all’investimento dovrebbe confrontarsi con i risultati che l’analisi economica internazionale attribuisce alla diffusione della finanza di progetto nel campo delle infrastrutture:

- l’opportunità di reperire fondi su progetti;



- la creazione di valore, che discende dalla minimizzazione dei “fallimenti di mercato” e dalla maggiore efficienza allocativa che ne deriva;
- la possibilità di ripartire i rischi in termini efficienti tra il progetto, le società che, per realizzarlo, emettono proprio debito *corporate* e le pubbliche amministrazioni che promuovono la realizzazione dell’infrastruttura ed intendono cooperare con le parti interessate per rafforzare le probabilità di successo del progetto.



La crescente attenzione al tema della finanza di progetto si spiega anche alla luce di una ulteriore considerazione. Sul finire degli anni Novanta, come già era accaduto in altre nazioni, si è assistito ad un processo di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi di pubblica utilità. Tale dinamica ha ampliato sia le possibilità di utilizzo di questa tecnica, sia le opportunità di business per le imprese intenzionate ad intraprendere – in un’ottica meramente imprenditoriale e non soggetta a forme di controllo pubblico – investimenti in un comparto che, fino a qualche tempo prima, era sottratto alle logiche di massimizzazione, di efficienza ed efficacia proprie della “cultura imprenditoriale”.

Di qui la tecnica si è ulteriormente evoluta. Gli investimenti da sostenere in regime di project financing non sono più soltanto le grandi opere infrastrutturali dello Stato centrale, ma anche quelli portati a termine da imprese private in settori, come quello delle *utilities*, dove la redditività attesa – per una serie di motivi – è alquanto elevata e dove il terreno è assolutamente fertile per l’applicazione di questa tecnica.

È maturata così la consapevolezza che il project financing possa costituire uno strumento “ordinario”, utile a tutte le pubbliche amministrazioni, e non sia solo uno strumento “eccezionale”, cui ricorrere per le grandi infrastrutture.

Vi è un’ultima ragione per spiegare la centralità dei temi riconducibili ad operazioni di finanza strutturata quali cartolarizzazioni e project financing. Essa si lega alla larga diffusione di forme di “programmazione locale” ed alla percezione che la soluzione del problema della crescita economica sia da affidare alle capacità delle comunità locali piuttosto che ad “agenzie” riconducibili agli indirizzi e al controllo dell’amministrazione centrale dello Stato. Dietro una simile scelta si ritrova la convinzione che le comunità locali, e le istituzioni elettive da esse direttamente controllabili, siano sempre più motivate ad agire per sviluppare al proprio interno beni relazionali, come la fiducia o la disponibilità alla cooperazione reciproca, ed a promuovere strumenti di aggregazione capaci di favorire la confluenza degli interessi da parte degli attori economici – sia pubblici sia privati – su traguardi di interesse collettivo. Anche sotto questa prospettiva la finanza strutturata rappresenta uno strumento utile sia per i soggetti che intendano sponsorizzare progetti di interven-

to capaci di rimuovere vincoli e strozzature infrastrutturali che rallentano il loro sviluppo, economico e civile alla scala locale, sia per i soggetti che offrono al mercato uno o più asset “reali” in cambio di una iniezione di risorse liquide.



In primo luogo, va chiarita la nozione di project financing. Infatti, la prima fonte di equivoci nell'affrontare il tema della finanza di progetto scaturisce dall'uso di tradurre il termine anglosassone *project* nell'italiano “progetto”. Nella nostra lingua, il significato corrente del termine progetto richiama un proposito, più o meno definito, relativo ad un qualcosa che, al momento, non è ancora realizzato. Con l'inglese *project* si intende, invece, un'intrapresa complessa, singola e limitata nel tempo, orientata al raggiungimento di un obiettivo, la quale richiede l'impegno programmato, e coordinato, di molteplici capacità e risorse. Il complesso di attività sottese al termine *project*, appunto per questo, non si limita alla fase ideativa dell'italiano “progetto” (che, in ambito tecnico, è sovente resa dall'inglese *design*), ma estende la propria semantica alle fasi di realizzazione ed esercizio di ciò che è stato ideato<sup>9</sup>.

Si tratta di una precisazione rilevante ai fini della comprensione del project financing, così come della sua imperfetta trasposizione italiana in “finanza di progetto”.

Una definizione molto elementare di project financing è quella fornita da Peter Nevitt, secondo cui esso consiste nel “finanziamento di una particolare unità economica nella quale un finanziatore è soddisfatto di considerare, sin dallo stadio iniziale, il flusso di cassa e gli utili della unità economica in oggetto come la sorgente di fondi che consentirà il rimborso del prestito e le attività dell'unità economica come garanzia collaterale del prestito”<sup>10</sup>.

Dalla definizione di Nevitt si evince che in questa forma di finanziamento lo schema logico classico relativo alle modalità di concessione di un prestito risulta invertito. Generalmente, infatti, un istituto di credito valuta l'opportunità di finanziare un determinato progetto sulla base dello *standing* creditizio dell'azienda che promuove l'iniziativa, tenendo conto della capacità del soggetto che realizza il progetto di sopportare l'ammortamento del debito. Solo in via residuale la banca si occupa di accertare le caratteristiche dell'iniziativa.

In un'operazione di project financing, invece, la capacità di aggregare risorse intorno alla realizzazione e allo sfruttamento economico dell'iniziativa “trova giustificazione nel progetto in sé e nella sua capacità di ripagare le risorse in esso

<sup>9</sup> Costantino N., *Project financing e risk management*, in AA.VV., *Project financing*, Dossier Edilportale, in [www.edilportale.com](http://www.edilportale.com), 2003.

<sup>10</sup> Nevitt P.K., *Project Financing*, Cariplo-Laterza, 1993.

investite con ragionevole attendibilità. Il progetto deve pertanto risultare chiaramente identificabile tanto dal punto di vista giuridico quanto da quello economico e tecnologico”<sup>11</sup>.

Nel caso del project financing:

- l’iniziativa economica, in genere, è realizzata dai promotori attraverso la costituzione di una società di progetto, che consente la separazione economica e giuridica dell’investimento;
- l’investimento è valutato da banche e azionisti primariamente (sebbene non in via esclusiva) per le sue capacità di generare ricavi;
- i flussi di cassa connessi alla gestione delle opere realizzate costituiscono la fonte primaria per il servizio del debito e per remunerare il capitale di rischio;
- le garanzie principali sono per la maggior parte di natura contrattuale piuttosto che di natura reale”<sup>12</sup>.



### Principali caratteristiche del project financing

<b>Cash Flow Lending</b>	I finanziatori valutano la capacità del progetto di rimborsare il debito e non la rispondenza economico-patrimoniale dei promotori
<b>Allocazione dei Rischi</b>	Un progetto correttamente strutturato (“bancabile”) implica un’adeguata allocazione dei rischi sulle controparti commerciali e finanziarie
<b>Segregazione contabile</b>	Separazione tra il patrimonio del progetto e quelli dei promotori

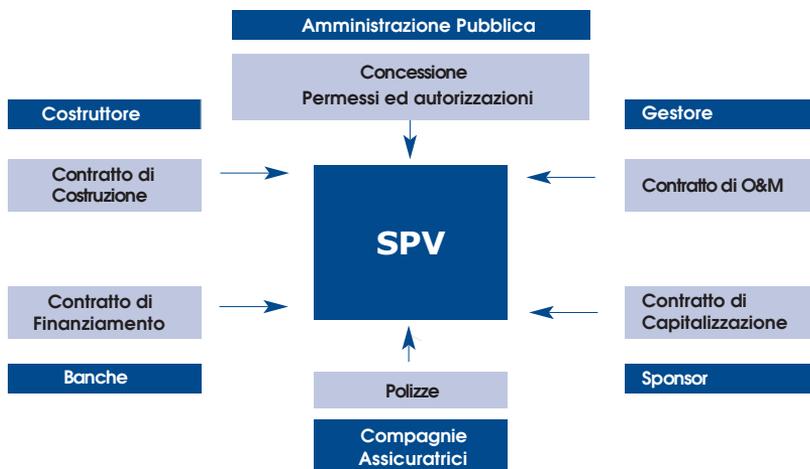
La struttura dell’operazione si fonda sulla creazione di una società di capitali *ad hoc*, separata patrimonialmente dall’ente che ha valutato ed ideato il progetto giudicandolo economicamente sostenibile.

<sup>11</sup> Meneguzzo M., *Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino Editore, 2003, p. 145.

<sup>12</sup> Imperatori G.F., *Il Project Financing*, Edizioni Il Sole 24 Ore, 1995.



## Project financing – Lo schema societario



Scopo esclusivo di questa società, che viene indicata comunemente come *special purpose vehicle* (SPV), o *special entity*, è la realizzazione del progetto di investimento, la cui struttura finanziaria risulta coincidere, per dimensione, con quella della entità speciale.

La costituzione di una SPV<sup>13</sup>, attraverso la separazione delle attività del progetto da quelle dei promotori<sup>14</sup>, isola sul piano giuridico ed economico-finanziario i flussi di cassa rivenienti dall’investimento (*ring fence*).

La SPV può svolgere la sua attività direttamente o indirettamente, delegando ad altri soggetti la gestione operativa. In questo caso la sua funzione è di coordinamento delle prestazioni di altri soggetti<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> La società costituita dai promotori per realizzare il progetto assume la forma giuridica che meglio si adatta all’iniziativa, anche se la responsabilità limitata al capitale sociale è la caratteristica prevalente di queste strutture.

<sup>14</sup> I promotori sono i soggetti a cui compete la gestione imprenditoriale dell’iniziativa e/o sono primariamente interessati alla realizzazione del progetto. Essi non sono necessariamente coloro che hanno avuto l’idea del progetto, ma coloro che lo strutturano dal punto di vista tecnico, giuridico, operativo e finanziario, “promuovendone” l’attuazione, seguendone lo sviluppo dalla fase progettuale a quella della gestione operativa e commerciale delle opere realizzate (project manager), e apportando il capitale di rischio e le altre risorse necessarie alla realizzazione del progetto stesso.

<sup>15</sup> A parte il ruolo operativo, la *Special Purpose Vehicle* è spesso il debitore nell’operazione di project financing. Esistono, tuttavia, dei casi in cui il debitore è un soggetto giuridico diverso, al fine di offrire maggiori garanzie ai finanziatori: si tratta del *Trustee Borrowing Vehicle* (TVB) o del *Security Trustee*. Il *Trustee Borrowing Vehicle* riceve in prestito i fondi, provvede ai pagamenti dovuti dalla SPV ed è titolare dei ricavi. Nel caso del *Security Trustee*, invece, la società di progetto riceve il finanziamento ed effettua i pagamenti, mentre il *Security Trustee* è titolare dei ricavi. Di norma, in ogni caso, è la società di progetto ad essere titolare dei ricavi.

Se la società che ha valutato e promosso il progetto, denominata correntemente “sponsor”, non controlla la *special entity* e non ne risponde patrimonialmente, in caso di insolvenza o di fallimento del progetto, si realizza la seconda condizione tipica del regime di finanza di progetto: una combinazione estrema di ricorso al debito nella copertura dei fabbisogni derivanti da un progetto di investimento e, nel medesimo tempo, una forma di separazione radicale della responsabilità patrimoniale dei proponenti il “progetto” dalla eventuale manifestazione dei rischi derivanti dalla realizzazione del progetto medesimo.

Un approccio *project financing oriented*, come ormai risulta chiaro, persegue il tentativo di “isolare” singoli progetti di investimento che, per dimensioni economiche, possono essere superiori alle capacità patrimoniali delle organizzazioni proponenti e calcola la speranza matematica del rimborso del credito esclusivamente sul rischio atteso dal rimborso del progetto, una volta che esso sia stato collocato in un ambiente giuridico ed organizzativo separato da quello nel quale si svolge l’esistenza dell’organizzazione proponente.

Il project financing si configura, perciò, come un’operazione di finanziamento legata all’esito di un singolo progetto di investimento e, allo stesso tempo, come una forma estrema di *risk sharing* tra gli sponsor ed i creditori.

Esso permette all’impresa sponsor di trasferire alcuni rischi specifici ai finanziatori e di non impegnare sul progetto medesimo la capacità di credito. Il finanziatore considera il flusso di cassa e gli utili della nuova unità economica – rappresentata dagli effetti materiali del progetto – come le sole fonti che permetteranno il rimborso del prestito ed il valore economico degli asset di quella unità economica come unico oggetto di possibile rivalsa in caso di default.

Le realizzazioni e le applicazioni del project financing rappresentano una sorta di compromesso operativo rispetto a queste definizioni di principio. Non è empiricamente ritrovabile un caso di totale enucleazione del rischio del progetto rispetto ad impegni di rimborso, anche parziali, assunti dallo sponsor medesimo.

In ogni caso, invece, viene costituito un nuovo soggetto giuridico, un vero e proprio “contenitore contrattuale” del progetto. Al patrimonio di questi involucri contrattuali lo sponsor partecipa solo pro-quota e per valori assai contenuti.

La struttura debitoria del soggetto giuridico che “contiene” il progetto coincide dunque con la struttura finanziaria dell’operazione di project financing.

La finanza di progetto, in definitiva, appare e si consolida sulla scena dell’ingegneria finanziaria come una soluzione per raccogliere sui mercati i fondi da destinare alla realizzazione esclusiva di un progetto di investimento in modo da “legare” il rimborso dei creditori e la remunerazione degli azionisti al flusso dei ricavi attesi dagli asset realizzati attraverso il progetto. Un progetto di investimento, infatti, rappresenta la creazione di un complesso di asset e si realizza attraverso forme organizzative che utilizzano queste attività per generare servizi

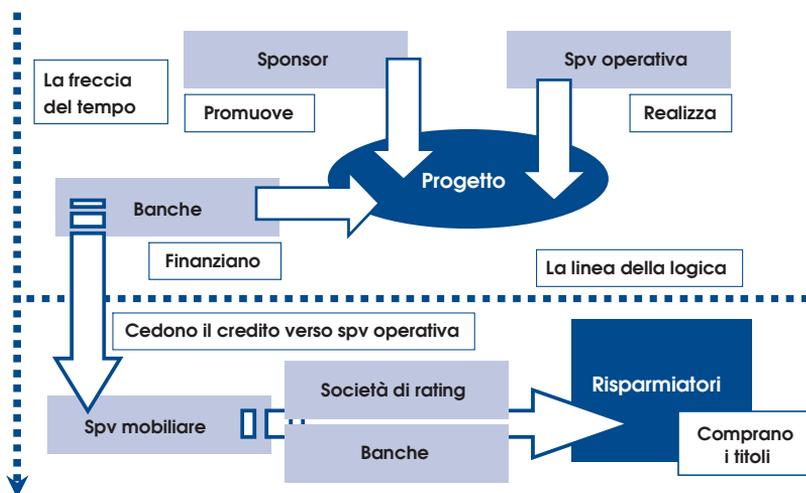




o prodotti da cedere sul mercato. Il flusso dei ricavi attesi dalla combinazione tra la gestione e la produzione del complesso di asset, scontando un ragionevole premio per il rischio e dovendo convivere con un certo livello di incertezza nel corso della sua creazione e della sua successiva gestione, viene reputato in grado di coprire i costi economici dell'investimento, incluso il premio per il rischio dovuto agli shareholder della società realizzatrice ed ai creditori della stessa, nonché i costi per la "gestione dell'incertezza".

La coincidenza tra l'oggetto, il progetto ed il soggetto incaricato di gestire l'oggetto stesso rappresenta, in estrema sintesi, la catena di relazioni patrimoniali che legano i finanziatori agli asset dai quali si origina il rimborso di quei finanziamenti e sui quali si limita, di conseguenza ed automaticamente, il diritto di rivalsa in caso di mancato successo del progetto di investimento. È possibile utilizzare la medesima architettura quando la soluzione da realizzare non è quella del reperimento dei fondi, da canalizzare verso la creazione di un asset ma, viceversa, si tratta di collegare il diritto di rivalsa ai diritti di creditori terzi (che finanziano la dismissione di un'attività esistente e capace di generare flussi di cassa), rilevandolo da un precedente titolare di quei diritti di proprietà.

**Project financing e securitization: logica e cronologia delle operazioni**



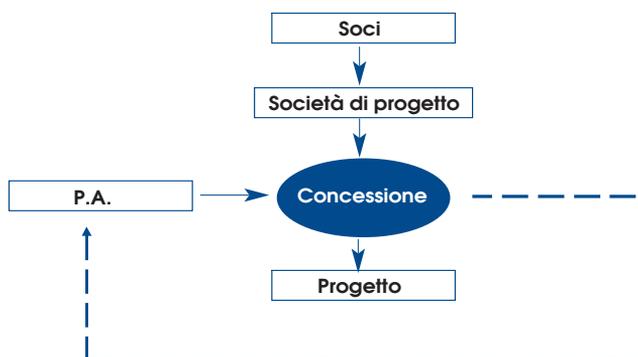
Provando a descrivere le strutture che ricorrono con maggiore frequenza nelle operazioni di project financing<sup>16</sup>, si può far riferimento ad alcuni schemi principali.

<sup>16</sup> Si veda in proposito Imperatori G.F., *op.cit.*; si veda anche Nevitt P.K., *op.cit.*; Nevitt P.K., Fabozzi F., *Project Financing*, Euromoney Institutional Investor PLC, 2000.

- *Build Operate and Transfer* (B.O.T.). Si tratta dello schema semplice: il soggetto proponente realizza l'opera e la gestisce per un periodo in modo da conseguire un determinato flusso di redditi quale remunerazione dell'investimento effettuato. Al termine del "periodo di concessione", il soggetto trasferisce l'opera all'ente concedente<sup>17</sup>.



### Schema di Build Operate and Transfer

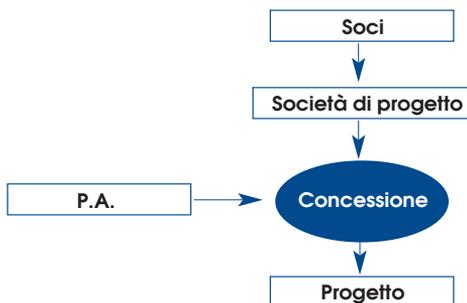


- *Build Operate and Own* (B.O.O.). Lo schema B.O.O. si differenzia dal precedente per il solo fatto che, al termine del periodo di concessione, la società di progetto rimane titolare dell'opera. Con questo tipo di procedura il periodo di concessione può essere prorogato fino a coprire l'intera vita economica dell'opera, nel qual caso si avrebbe una totale "privatizzazione". Tipicamente lo schema B.O.O. si applica quando i flussi di cassa generati nel periodo di concessione non risultano sufficienti a rimborsare il debito. Nello schema in esame, infatti, non è previsto il trasferimento finale, ma si mantengono la gestione e la proprietà delle opere rivenienti dal progetto da parte del soggetto proponente. È considerato lo schema maggiormente utilizzato, in quanto applicabile a qualsiasi tipo di investimento, da quelli di piccole e medie dimensioni ai grandi impianti industriali.

<sup>17</sup> Il R.O.T. (*Refurbish Operate and Transfer*), invece, si differenzia dal B.O.T. perché tra i compiti della società di progetto non vi è un'attività di costruzione *ex-novo* ma di ristrutturazione di un'infrastruttura già esistente. Quando l'opera già realizzata non necessita di particolari interventi di ristrutturazione, la società progetto può limitarsi a prenderla in leasing e l'operazione prende il nome di L.O.T. (*Lease Operate and Transfer*).

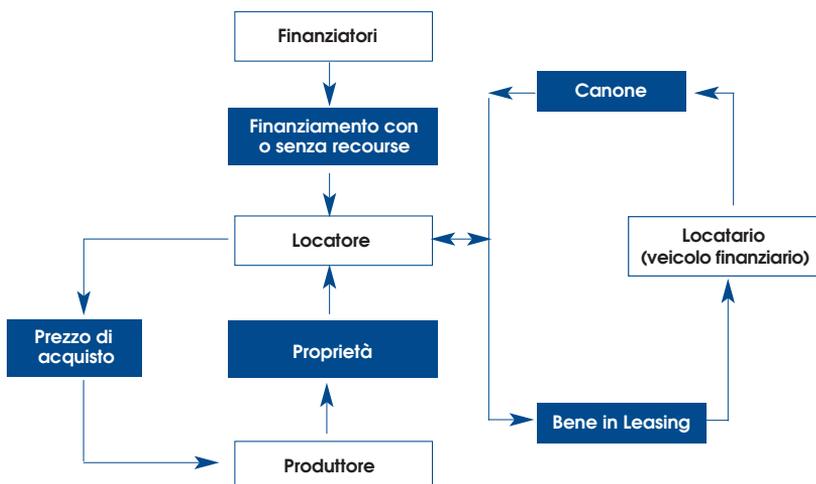


**Schema di Build Operate and Own**



- *Build Operate Own and Transfer* (B.O.O.T.). Nello schema B.O.O.T. il progetto viene gestito da una società creata *ad hoc* per un determinato periodo di tempo e, solo in seguito, la proprietà dell’impianto viene trasferita al committente.
- *Build Lease and Transfer* (B.L.T.). Nel B.L.T. lo schema prevede che la società di leasing conceda al gestore, in genere un soggetto pubblico, la disponibilità di un bene da essa costruito o acquistato su indicazione del locatario stesso, ricevendo in cambio un canone periodico di locazione. Alla scadenza del contratto, l’utente può riscattare il bene, acquisendone la proprietà. Simile al B.L.T. è lo schema *Build Rent and Transfer* (B.R.T.): in questo caso, dopo la costruzione, le opere sono affidate per un periodo di tempo determinato ad un gestore che si impegna a corrispondere un canone di affitto. Al termine del periodo l’opera viene trasferita, a seconda degli accordi raggiunti, al gestore o alla P.A.

**Schema di Build Lease and Transfer**



## 2. Project financing e public utilities

Liberalizzazione, nuova concorrenza nazionale, modifica del Titolo V della Costituzione e nuove tecnologie sono solo alcuni degli aspetti che caratterizzano una fase di profonda evoluzione delle *utilities*.

Il settore pubblico, in Italia come in molti Paesi industrializzati, a volte acquista beni e servizi e poi li fornisce ai cittadini.

Per motivi di interesse pubblico, per il regime di mercato tipico di questi servizi, oltre che per ragioni sociali e culturali, i servizi erogati dalle *utilities* sono divenuti infatti una prerogativa della Pubblica Amministrazione, essendo così di fatto sottratti alle logiche della concorrenza.

Nel caso dei servizi pubblici (che sono monopoli naturali) sussiste un conflitto di interesse tra l'obiettivo di massimizzazione degli utili da parte delle imprese private preposte alla gestione di questi servizi e le esigenze di qualità degli stessi, di efficienza nella manutenzione delle infrastrutture che ne consentono l'erogazione e, soprattutto, di accesso a basso costo da parte degli utenti.

L'intervento diretto dello Stato, in genere, ha lo scopo di risolvere il conflitto tra impresa privata monopolista ed utenti, trovando un punto di equilibrio che includa un miglioramento dei risultati in termini di benefici netti attesi per l'impresa come per i consumatori.

Tuttavia, la creazione di *network system*, presupposto essenziale per l'erogazione dei servizi in esame, richiede ingenti investimenti, anche superiori a quelli necessari per l'impiantistica industriale. Se in passato il finanziamento di questi investimenti è stato sostenuto in grande prevalenza dal soggetto pubblico – che successivamente, attraverso la tariffazione, è stato in grado di recuperare gli esborsi originari – oggi si punta a trovare soluzioni di finanziamento diverse che consentano di raccogliere sul mercato dei capitali le risorse necessarie.

In quest'ottica va inquadrato l'utilizzo dello strumento del project financing nel settore dei servizi pubblici.

Infatti, utilizzando una logica di progetto, è possibile sposare gli obiettivi e le finalità pubbliche con strumenti e meccanismi efficienti ed ottimizzanti propri del mercato, sia in termini di assetto organizzativo e di controllo, sia in termini di maggiore coinvolgimento di attori esterni, qualora parte dell'investimento non abbia caratteristiche troppo rischiose (permettendo dunque un reperimento di risorse finanziarie meno difficoltoso).

Per ottimizzare l'utilizzo di questa tecnica occorre tenere bene a mente le situazioni per cui essa appare preferibile rispetto a tipologie alternative di intervento:

- la realizzazione di investimenti che generino esternalità positiva per un complesso di organizzazioni terze, ma assumano dimensioni economiche incompatibili con il valore e la dimensione organizzativa della impresa che dovreb-



be realizzarli e che, di conseguenza, deve essere sostituita da una organizzazione, una *special purpose vehicle*, creata dall'insieme dei futuri destinatari del progetto;

- la realizzazione di impianti dal ridotto grado di specializzazione, per questa ragione finanziabili con ricorso massiccio al credito, ma che, per la loro capacità di generare esternalità fruibili da una vasta compagine di attori, richiedono meccanismi di controllo della proprietà, che possono realizzarsi attraverso un C.d.A. in cui si manifestano le esigenze dei potenziali stakeholder;
- la realizzazione di infrastrutture ed altre forme di *public utilities* che non sia possibile realizzare sulla base dei normali incentivi offerti dallo scambio e dal mercato.

Altra modalità di apporto di capitali privati alla realizzazione di opere pubbliche e all'erogazione di pubblici servizi è il partenariato pubblico-privato.

Il termine partenariato pubblico-privato (PPP) include una vasta tipologia di operazioni in cui soggetti pubblici ed operatori privati collaborano per il miglior soddisfacimento di una domanda di beni o servizi avente caratteristiche di “pubblica utilità”.

Lo schema rappresenta una soluzione più “estesa” rispetto al project financing poiché comprende iniziative che non generano flussi finanziari sufficienti a garantire un adeguato ritorno agli investimenti effettuati e nelle quali il settore pubblico è chiamato, con forme e modalità diverse, a svolgere il ruolo di volano dell'iniziativa facendosi carico, eventualmente, anche di una componente di rischio economico-finanziario.

I progetti, in questo caso, possono essere classificati in base ad una tassonomia che distingue tra:

- progetti che si ripagano autonomamente, in quanto dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza e che consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione (c.d. opere calde, ad esempio autostrade);
- progetti che si ripagano attraverso pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione (c.d. opere fredde, ad esempio scuole, ospedali, istituti penitenziari);
- progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica, in quanto i ricavi da utenza non sono sufficienti a ripagare interamente le risorse impiegate per la loro realizzazione ed in cui, per consentirne la fattibilità finanziaria, è necessario un contributo pubblico (c.d. opere tiepide).

Il project financing rappresenta, quindi, una delle modalità applicative della *public private partnership*.



Il partenariato pubblico-privato rappresenta una soluzione tecnico-operativa che consente allo Stato di “acquistare” i servizi offerti da privati, superando il limite imposto da uno schema basilico che prevede la mera realizzazione ed il successivo acquisto degli asset stessi da parte delle pubbliche amministrazioni. In altri termini, il partenariato pubblico-privato concretizza un percorso verso un sistema coordinato di clausole di salvaguardia, il cui costo si traduce nella collaborazione, *una tantum*, tra le parti per la durata del progetto.

Lo schema giuridico solitamente utilizzato assume la forma della concessione di costruzione e gestione (B.O.T./B.O.O.T.) che disciplina sia la fase “realizzativa” (nuova opera oppure modifica o rifacimento di una esistente) sia quella “gestionale”, assicurando la funzionalità del bene e fornendo una pluralità di servizi.

Le operazioni di PPP hanno impatto rilevante sui soggetti pubblici coinvolti sia in termini strategici (cambia il ruolo del soggetto pubblico da “imprenditore/gestore” ad “authority di sorveglianza”) sia, eventualmente, in termini finanziari ed economici (deconsolidamento dal debito pubblico ed efficientamento dei costi operativi).

I settori più interessati dalle forme di PPP sono proprio quelli delle infrastrutture e dei c.d. “servizi pubblici”, dove sovente i progetti sono relativi ad interventi su vasta scala e con una grande componente di investimenti fissi che genera elevati fabbisogni finanziari.

I compiti del “pubblico” nel nuovo contesto di PPP sono di carattere strategico, legati alla definizione degli indirizzi generali di sviluppo infrastrutturale per tipologia e priorità di soddisfacimento della domanda attuale e potenziale della comunità; di carattere normativo ed autorizzativi, legati alla emanazione di un quadro normativo (*regulatory framework*) certo, completo e “stabile”; ma anche di carattere valutativo e di sorveglianza, legati alla selezione della miglior proposta ed alla verifica di adempimento del concessionario agli standard qualitativi prescritti.

### 3. L'allocazione dei rischi tra pubblico e privato

---

Dopo aver presentato le dimensioni rilevanti delle operazioni di project financing e di *public private partnership*, è opportuno soffermarsi, infine, sulle “chiavi di lettura” idonee per valutare un efficace coinvolgimento del settore privato nella realizzazione di un’infrastruttura di pubblica utilità oppure nell’erogazione di un servizio di interesse generale.

L’interrogativo principale riguarda la ripartizione dei rischi tra settore pubblico e settore privato (*risk allocation* e *risk transfer*).

In ogni progetto, infatti, si manifesta una forma estrema di *risk sharing* tra gli

sponsor ed i creditori. Nell'applicare questa tecnica si richiede perciò una analisi professionale ed una attenta gestione del rischio. Infatti, la perdita dei fondi attribuiti da autorità di governo, quando il *cash flow* del progetto non copre il rimborso dei creditori, ricade sui contribuenti, che sono simili ad azionisti ma non possono invocare la clausola della responsabilità limitata per arginare simili danni patrimoniali; inoltre, il *leverage* esasperato non sempre rappresenta la migliore risposta alla dimensione ed alla dinamica dei rischi del progetto.

L'analisi del modello riconosciuto di partnership tra pubblico e privato nella realizzazione di opere di interesse collettivo – quello anglosassone – fornisce interessanti indicazioni.

La strategia avviata nei primi anni del Governo Thatcher si chiamava *Private Finance Initiative* (PFI) e non si limitava a proporre interventi meramente orientati ad una ripresa degli investimenti pubblici ma, andando oltre, si poneva il problema di definire procedure innovative che modificassero le modalità di collaborazione tra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi pubblici.

Il modello anglosassone ruota intorno a tre principi cardine.

In primo luogo sia il soggetto pubblico, sia il soggetto privato si assumono una quota di rischio dell'operazione.

La ripartizione delle quote di rischio avviene secondo la elementare “regola aurea” che prescrive di allocare un rischio specifico alla parte che è in grado di sostenerlo a costi minori. Alla base di questo ragionamento soggiace la convinzione che i costi complessivi di un progetto sono minimizzati quando ciascuno dei partner si assume i “propri” rischi attraverso una selezione efficiente delle parti interessate che risultano maggiormente capaci di intercettare il rendimento corrispettivo che rappresenta il premio per il rischio assunto.

Una allocazione equilibrata ed efficiente evita di far gravare sulla collettività, sotto forma di aumento delle tariffe per i servizi resi, il costo di una impropria, o sbagliata, ripartizione dei rischi di progetto. In quest'ottica si può considerare inefficiente tanto la ritenzione di tutti i rischi da parte del soggetto pubblico, quanto il suo trasferimento integrale alla parte privata.

Nel caso dei progetti più “caldi”, capaci di generare flussi di cassa e risultati economici in un orizzonte più breve, la gestione dei rischi spetta quasi esclusivamente al soggetto privato. Nel caso di progetti “tiepidi” o “freddi”, invece, i rischi legati alla progettazione, alla costruzione, al finanziamento ed alla gestione sono a carico del privato, mentre il soggetto pubblico risulta responsabile dei rischi amministrativi ed, in parte, del rischio legato alla dinamica dei ricavi da tariffa.

Il secondo principio è quello di procedure ad evidenza pubblica fondate sulla capacità degli aspiranti partner privati di rappresentare ed interpretare il risultato richiesto dalle amministrazioni pubbliche.

Questo ordine di considerazioni risulta particolarmente importante dal momento che il “nuovo” utilizzo del project financing (interventi contenuti anche in comuni di piccola o media dimensione) sta facendo emergere una tipologia di promotori ben diversi dalle grandi imprese interessate ai costosi progetti infrastrutturali: imprenditori di dimensioni contenute che, abitualmente, hanno lavorato con le amministrazioni in veste di semplici appaltatori di opere pubbliche.

Il criterio insito nel PFI è assolutamente diverso da quello della gara di appalto, in cui non si descrive il risultato atteso, ma la procedura individuata dall'amministrazione per ottenerlo e si realizza sulla base del minor prezzo offerto dal partner a procedura data. In altre parole il rapporto tra stazione appaltante ed appaltatore è allopoietico, meccanico, oltre che intrinsecamente asimmetrico sotto il profilo informativo, dal momento che è il soggetto appaltante, quello dotato di minori informazioni sull'oggetto dell'appalto e su come ottenerlo, a stabilire le condizioni del contratto.

Il terzo principio, infine, definisce il campo di applicazione dell'iniziativa, che fa riferimento non solo ai progetti infrastrutturali, ma anche a quelli relativi all'erogazione di servizi pubblici, che potrebbero essere realizzati a partire dalla dotazione di infrastrutture esistenti, poco utilizzate oppure utilizzate in modo inefficiente dalla P.A.

In questo caso esse possono essere cedute in regime di lease back ad investitori finanziari che, a loro volta, le concedono in locazione agli utilizzatori imprenditoriali finali realizzando lo sharing del rischio tra imprenditore immobiliare ed attività imprenditoriale in senso stretto.

Sul meccanismo di allocazione di rischi è focalizzata anche la decisione Eurostat (*Treatment of public private partnership* dell'11 febbraio 2004) relativa al trattamento contabile, nei conti nazionali, dei contratti sottoscritti dalla Pubblica Amministrazione nel quadro di partenariati con imprese private. Questa decisione specifica l'impatto di tali modelli di cooperazioni sul bilancio e sul debito pubblico.

La decisione ha per oggetto il caso di contratti a lungo termine, conclusi tra la Pubblica Amministrazione e un partner privato per la realizzazione di una infrastruttura (asset) in grado di erogare servizi secondo parametri quantitativi e qualitativi stabiliti e si applica nei casi in cui la parte pubblica rivesta il ruolo di principale acquirente dei beni e servizi forniti dall'infrastruttura.

Le tipologie di rischio prese in considerazione sono essenzialmente tre:

1. rischio di costruzione. Esso riguarda eventi come il ritardo nei tempi di consegna, il mancato completamento dell'opera, il mancato rispetto degli standard di progetto, l'incremento dei costi in corso d'opera, inconvenienti di tipo tecnico nell'opera, etc.;





2. rischio di disponibilità (availability risk). Esso è legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume, sia per standard di qualità. I pagamenti pubblici sono pertanto correlati all'effettivo grado di disponibilità fornito dal privato, al loro volume e alla qualità contrattualmente predeterminata.
3. rischio di domanda. Esso contempla il caso in cui una variazione negativa dell'utilizzo dell'infrastruttura non possa essere messa in relazione alla qualità del servizio offerto dal concessionario, ma sia attribuibile a cause del tutto indipendenti quali, ad esempio, la presenza di alternative più convenienti per gli utenti, il ciclo di business, nuove tendenze del mercato, etc.

Eurostat propone, in sostanza, che gli asset non debbano essere classificati come attivo patrimoniale pubblico e, pertanto, possano essere considerati come esterni al bilancio delle amministrazioni pubbliche (*off balance*) nel caso vi sia un effettivo trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata. Alla parte privata devono però essere allocati totalmente:

- il rischio di costruzione;
- uno, a scelta, fra il rischio di disponibilità e il rischio di domanda.

La conseguenza è che, qualora l'attivo del PPP non sia considerato di proprietà dello Stato, il relativo debito contratto nella fase di costruzione dell'opera non incide né sul disavanzo, né sul deficit pubblico, andando a interessare unicamente il bilancio della società privata. I pagamenti pubblici a fronte di acquisti di servizi, invece, continuano a essere classificati come spesa pubblica.

Nel caso di opere "fredde", la ripartizione del rischio proposta da Eurostat si traduce in pratica nella consuetudine di allocare al concessionario, oltre al rischio di costruzione, anche quello di disponibilità, in quanto direttamente legato alla performance contrattuale che si richiede alla parte privata.

Il rischio di mercato è invece, in tutto o in parte, ritenuto dalla parte pubblica. In tal caso la parte pubblica remunera il privato attraverso il pagamento di un canone che risulta variabile principalmente in funzione della qualità delle prestazioni e, solo in forma limitata, variabile per quantità<sup>18</sup>.

La giustificazione teorica del contributo pubblico si basa sui benefici complessivamente generati dal progetto e mira a compensare solo quelli non monetizzabili.

---

<sup>18</sup> In particolare, l'assunzione da parte del pubblico del rischio di mercato avviene attraverso il pagamento di minimo garantito (take-or-pay) che viene riconosciuto nel caso in cui il volume effettivo delle prestazioni dovesse risultare inferiore a tale limite. Per un approfondimento si veda Germani A., *L'evoluzione del Pf: ora i nodi sono la ripartizione dei rischi e le garanzie volute dalle banche*, Edilizia e Territorio – Il Sole 24 Ore, 2005, n. 10, pp. 10-15, disponibile su [www.utfp.it](http://www.utfp.it)

In conclusione, la descritta metodologia di analisi ed allocazione dei rischi connessi ad una complessa operazione di project financing è presupposto imprescindibile per garantire la fattibilità della stessa, in tempi congrui a soddisfare le esigenze dei territori beneficiari delle opere e/o dei servizi programmati.





---

## BIBLIOGRAFIA







- Bagella M., Lo Cicero M., *Note sulla produzione ed il finanziamento dei beni semipubblici: finanza di progetto e partenariato pubblico-privato come strumenti di politica economica*, in *Economia e Diritto del Terziario*, n. 1, 2005.
- Barraqué B., *Les politiques de l'eau en Europe*, Edition la Découverte, 1995.
- Borgonovi E., *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, 1984.
- Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Tomo III, ed. II, *I servizi pubblici. Finanza pubblica e privata*, Giuffrè, 2003.
- Cavallo M. (a cura di), *La qualità nei servizi*, FrancoAngeli, 1996.
- COVIRI, *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici. Anno 2003*, 2004.
- COVIRI, *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici. Anno 2005*, 2006.
- European Commission, DG Regional Policy, *Cities and the Lisbon Agenda: Assessing the performance of cities*, 2005.
- Fazioli R., Da Rin B., Tiraoro L. Donati D., Badon C., *Rapporto sui Servizi Pubblici Locali in Italia*, Enea e Nomisma, 1999.
- Gabbuti S., Tretola L. (a cura di), *Il contratto di servizio – Elementi per la redazione e la gestione*, Formez, 2004.
- Giannini M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, 1981.
- Giannini M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino, 1995.
- Giuntini A., *La creazione della rete infrastrutturale urbana nell'esperienza italiana. Vincoli economici, politici e tecnologici, Secoli XIX e XX*. in [www.storiaurbana.it](http://www.storiaurbana.it), 2004.
- Gori E., Cittadini G. (a cura di), *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, Etas, 1999.



- ISTAT, *Indagine preliminare sugli enti gestori dei servizi idrici*, 2000.
- Italia V., Zucchetti A. (a cura di), *I servizi pubblici locali: guida operativa*, Giuffrè, 2004.
- Liguori F., *I servizi pubblici locali. Contendibilità del mercato e impresa pubblica*, Giappichelli, 2004.
- Lo Cicero M., *Impresa, incertezza ed investimenti - Dal Corporate al Project Financing*, Utet Libreria, 2003.
- Maltinti G., Petretto A., *Produttività e costi dei servizi pubblici in Toscana*, IRPET, 1983.
- Manti E., *Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano*, Dipartimento della Funzione Pubblica - Formez, 2006.
- Meneguzzo M. (a cura di), *Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino Editore, 2003.
- Moe R., *Speech on urban sprawl*, Red Hills Spring Event Dinner, Tall Timber Research Station, Tallahassee, Florida, 24 March 1999.
- OECD, *Competitive Cities in the Global Economy - Horizontal Synthesis Report*, Working Party Territorial Policy in Urban Areas - 5-6 June 2006, Bilbao, Spain.
- Pasquini G., *Pubblico e privato per le infrastrutture di pubblica utilità: temi e prospettive*, in <http://www.utfp.it/>. Pubblicato in Cabiddu M. (a cura di), *Modernizzazione del Paese. Politiche, opere, servizi pubblici*, FrancoAngeli, 2005.
- Spiezia F., Manca P., Iorio E., *I servizi pubblici locali. Aspetti gestionali, amministrativi e penalistici alla luce della legge 326 del 24.11.2003*, Giuffrè, 2004.
- Testa F., *Aspetti manageriali della transizione al mercato nelle public utilities locali*, Cedam, 2001.
- Tretola L., *I servizi pubblici locali*, Sistemi editoriali/Esselibri, 2005.
- Trudell M., *A review of Paul Ginsborg, Italy and its Discontents*, in [www.pubs.socialistreviewindex.org.uk](http://www.pubs.socialistreviewindex.org.uk), 2001.





### Quaderni

---

1. Quarto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. –  
Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali  
*(maggio 2001)*
2. La riforma del welfare e le nuove competenze delle amministrazioni regionali e locali  
*(giugno 2001)*
3. Patti territoriali e Agenzie di sviluppo  
*(giugno 2001)*
4. Il ruolo delle Agenzie locali nello sviluppo territoriale  
*(luglio 2001)*
5. Comuni e imprese – 56 esperienze di Sportello unico  
*(ottobre 2001)*
6. Progetto Officina – Sviluppo locale e eccellenza professionale  
*(febbraio 2002)*
7. Quinto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. –  
Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali  
*(maggio 2002)*
8. Lezioni sul nuovo ordinamento amministrativo italiano  
*(ottobre 2002)*
9. Le Province nell'attuazione del Piano di e-government  
*(novembre 2002)*
10. Integrazione dell'offerta formativa –  
La normativa nazionale  
*(aprile 2003)*
11. Sesto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. –  
Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali  
*(maggio 2003)*
12. L'amministrazione liberale – Appunti di lavoro  
*(giugno 2003)*
13. La valorizzazione sostenibile della montagna  
*(giugno 2003)*
14. Governare lo sviluppo locale –  
Le aree protette marine della Sardegna  
*(giugno 2003)*
15. Le Agenzie di sviluppo al Centro Nord – Strategie di rete e comunità professionali  
*(giugno 2003)*
16. Contabilità ambientale negli Enti locali  
*(giugno 2003)*
17. Le Agende 21 Locali  
*(giugno 2003)*
18. Integrazione dell'offerta formativa –  
Normativa regionale  
*(luglio 2003)*

- 19.** Piani di azione e politiche di innovazione – Il caso dello Sportello unico  
*(dicembre 2003)*
- 20.** Le autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome  
*(marzo 2004)*
- 21.** La Pubblica Amministrazione e il sistema delle imprese – Rapporto di ricerca  
*(marzo 2004)*
- 22.** La comunicazione pubblica – Linee operative  
*(giugno 2004)*
- 23.** La semplificazione amministrativa nelle Regioni  
*(giugno 2004)*
- 24.** Settimo rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali  
*(luglio 2004)*
- 25.** La formazione nella P.A. che cambia – L'esperienza del Ministero dell'Ambiente  
*(luglio 2004)*
- 26.** L'attrattività dei territori nelle politiche di internazionalizzazione  
*(ottobre 2004)*
- 27.** La governance dell'internazionalizzazione produttiva – Il laboratorio  
*(ottobre 2004)*
- 28.** La governance dell'internazionalizzazione produttiva – L'osservatorio  
*(ottobre 2004)*
- 29.** La comunicazione interna nella P.A. regionale e locale  
*(novembre 2004)*
- 30.** La public governance in Europa (7 voll.)  
*(dicembre 2004)*
- 31.** Nuovi soggetti della governance esterna  
*(dicembre 2004)*
- 32.** L'analisi di impatto della regolazione in dieci Paesi dell'Unione europea  
*(gennaio 2005)*
- 33.** Le risorse culturali – Studi di fattibilità ed esperienze di gestione  
*(gennaio 2005)*
- 34.** Scenari per il 'buon governo' delle Regioni  
*(aprile 2005)*
- 35.** Qualità nei Servizi per l'Impiego – Sistemi locali e nuovi strumenti di rilevazione  
*(aprile 2005)*
- 36.** Ottavo rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali  
*(luglio 2005)*
- 37.** L'empowerment degli Sportelli unici  
*(settembre 2005)*
- 38.** Note e commenti sul sistema amministrativo italiano-2004 (3 voll.)  
*(ottobre 2005)*
- 39.** Autonomia tributaria e federalismo fiscale  
*(novembre 2005)*
- 40.** Nuovi profili di accountability nelle P.A. (2 voll.)  
*(novembre 2005)*
- 41.** Il governo della salute – Regionalismi e diritti di cittadinanza  
*(dicembre 2005)*
- 42.** Autonomia regionale e unità della Repubblica  
*(dicembre 2005)*





- 43.** La contrattazione integrativa nei comparti della P.A. – Quadriennio 2001/2004  
*(febbraio 2006)*
- 44.** Sostenibilità urbana e decentramento – La Rete dei Municipi di Roma per Agenda 21 Locale  
*(febbraio 2006)*
- 45.** Scenari e tendenze della formazione pubblica  
*(marzo 2006)*
- 46.** I livelli essenziali delle prestazioni – Questioni preliminari e ipotesi di definizione  
*(giugno 2006)*
- 47.** Nono rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali  
*(luglio 2006)*
- 48.** L'amministrazione per sportelli  
*(ottobre 2006)*
- 49.** I confronti di performance tra i Comuni come strumento di apprendimento  
*(ottobre 2006)*
- 50.** La semplificazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali – Il caso della legge 241  
*(novembre 2006)*
- 51.** Note e commenti sul sistema amministrativo italiano in contesto internazionale – 2006 (3 voll.)  
*(dicembre 2006)*
- 52.** La finanza innovativa negli Enti locali – Un'indagine sugli strumenti  
*(gennaio 2007)*
- 53.** Le risorse umane nelle Pubbliche Amministrazioni – Vincoli e opportunità  
*(febbraio 2007)*
- 54.** La comunicazione istituzionale e la gestione delle risorse umane  
*(marzo 2007)*
- 55.** La programmazione comunitaria 2007-2013 negli Enti locali del Mezzogiorno  
*(marzo 2007)*
- 56.** Archeologia, turismo e spettacolo  
*(marzo 2007)*
- 57.** I sistemi di governance dei servizi sanitari regionali  
*(aprile 2007)*
- 58.** Le relazioni sindacali nel pubblico impiego in Europa  
*(aprile 2007)*
- 59.** I regimi di aiuto alle imprese 2007-2013  
*(aprile 2007)*
- 60.** Innovazione e formazione nella cultura e nello spettacolo  
*(aprile 2007)*
- 61.** L'internazionalizzazione dei sistemi produttivi del Mezzogiorno – Strumenti per la P.A.  
*(giugno 2007)*
- 62.** L'azione pubblica a sostegno dell'offerta culturale  
*(giugno 2007)*
- 63.** Strategie e politiche per l'accesso alla cultura  
*(giugno 2007)*
- 64.** Cambiamenti e sfide nell'interazione tra P.A. e imprese – Linee guida per un metamodello di intervento  
*(luglio 2007)*
- 65.** Scenari di sviluppo del mercato del lavoro 2007-2013  
*(luglio 2007)*
- 66.** La mobilità nel pubblico impiego: una ricerca antropologica  
*(luglio 2007)*
- 67.** Decimo rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali  
*(luglio 2007)*

- 68.** Nuovi approcci alle politiche di sviluppo locale per la programmazione 2007-2013  
*(luglio 2007)*
- 69.** Internazionalizzazione e nuove leve per la competitività  
*(settembre 2007)*

- 70.** Innovazioni e riforme degli aiuti alle imprese  
*(gennaio 2008)*
- 71.** Undicesimo rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali  
*(settembre 2000)*



## Strumenti

---

- 1.** Il contenzioso nel lavoro pubblico  
*(maggio 2001)*
- 2.** Modello e strumenti di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM  
*(luglio 2001)*
- 3.** Appunti di programmazione, bilancio e contabilità per gli Enti locali  
*(gennaio 2002)*
- 4.** Project Cycle Management – Manuale per la formazione  
*(marzo 2002)*
- 5.** Il governo elettronico – Rassegna nazionale e internazionale  
*(marzo 2002)*
- 6.** Il governo delle aree protette  
*(aprile 2002)*
- 7.** Il contenzioso nel lavoro pubblico – L'arbitrato  
*(aprile 2002)*
- 8.** Common Assessment Framework – Uno strumento di autovalutazione per le Pubbliche Amministrazioni  
*(giugno 2002)*
- 9.** Il controllo di gestione negli Enti locali  
*(luglio 2002)*
- 10.** Comunità di pratiche, di apprendimento e professionali – Una metodologia per la progettazione  
*(dicembre 2002)*
- 11.** Modello e strumenti web based di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM  
*(marzo 2003)*
- 12.** L'impresa artigiana e lo Sportello unico per le attività produttive  
*(marzo 2003)*
- 13.** Programmazione e realizzazione di progetti pubblici locali – Un sistema di monitoraggio degli interventi  
*(giugno 2003)*
- 14.** Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione Lombardia  
*(giugno 2003)*
- 15.** Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione Emilia-Romagna  
*(settembre 2003)*
- 16.** Il sistema normativo della Protezione civile  
*(novembre 2003)*
- 17.** Il ruolo delle Province in materia di viabilità  
*(febbraio 2004)*
- 18.** Investimenti pubblici e processo decisionale  
*(maggio 2004)*
- 19.** Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione Campania  
*(maggio 2004)*
- 20.** Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione del Veneto  
*(luglio 2004)*



21. Il contratto di servizio – Elementi per la redazione e la gestione (luglio 2004)
22. Guida alla progettazione dell'offerta formativa integrata (luglio 2004)
23. Programmazione e gestione della formazione – Il sistema Informal (novembre 2004)
24. Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione Piemonte (maggio 2004)
25. La governance locale – Linee guida per i Comuni (agosto 2005)
26. Il lavoro coordinato e continuativo nella P.A. – Linee guida (settembre 2005)
27. La finanza di progetto – Esperienze a confronto (ottobre 2005)
28. La governance locale – Linee guida per le Province (novembre 2005)
29. La governance locale – Linee guida per le Comunità montane (dicembre 2005)
30. Le garanzie nel sistema locale delle comunicazioni: le deleghe ai Co.Re.Com. – Linee guida per le materie delegate (dicembre 2005)
31. Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione Lazio (dicembre 2005)
32. Le misure del cambiamento nella P.A. – Indicatori di performance (febbraio 2006)
33. La governance locale – Strumenti e buone pratiche (6 voll.) (maggio 2006)
34. Scenari della riforma dell'Unione europea (dicembre 2006)
35. Costruzione e uso di un modello di competenze – Il caso Agenzia delle Entrate (febbraio 2007)
36. L'azione amministrativa tra tecniche redazionali e modelli interpretativi (luglio 2007)
37. Scenari dell'allargamento dell'Unione europea (luglio 2007)
38. Governare con il territorio (novembre 2007)

### Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione

---

1. Sportello unico e servizi alle imprese – Le azioni delle Regioni (novembre 2002)
2. L'impatto economico dello Sportello unico (novembre 2002)
3. Scambio di innovazioni tra amministrazioni (aprile 2003)
4. Il Bilancio di Competenze Una proposta per la Pubblica Amministrazione (giugno 2003)
5. Progetti integrati e sviluppo territoriale – Regioni Obiettivo 1 (luglio 2003)
6. L'attuazione della riforma del welfare locale (2 voll.) (agosto 2003)

- 7.** Le politiche di incentivazione del personale nella P.A.  
*(agosto 2003)*
- 8.** Lo sviluppo delle risorse umane – Casi di sistemi premianti  
*(agosto 2003)*
- 9.** Lo Sportello unico e le politiche regionali per le imprese  
*(dicembre 2003)*
- 10.** Modelli di gestione per i Progetti Integrati Territoriali  
*(dicembre 2003)*
- 11.** Governance e sviluppo territoriale  
*(dicembre 2003)*
- 12.** Le competenze delle Agenzie di sviluppo – Sperimentazione in Calabria e Sardegna  
*(dicembre 2003)*
- 13.** Il partenariato socioeconomico nei Progetti Integrati Territoriali  
*(dicembre 2003)*
- 14.** Apprendimento e cambiamento organizzativo nella P.A. – Tre casi europei a confronto  
*(aprile 2004)*
- 15.** L'esperienza dei PIT – Studi di caso  
*(aprile 2004)*
- 16.** La formazione continua nella P.A. – L'approccio integrato di Gymnasium  
*(aprile 2004)*
- 17.** Lavoro pubblico e flessibilità – Manuale operativo  
*(maggio 2004)*
- 18.** Gestione delle procedure telematiche di acquisto nelle P.A. – Linee guida sul marketplace  
*(maggio 2004)*
- 19.** Sistemi informativi per i Progetti Integrati Territoriali  
*(luglio 2004)*
- 20.** Percorsi evolutivi dei Piani sociali di Zona – Analisi di sfondo  
*(novembre 2004)*
- 21.** Riforma del welfare e gestione dei servizi sociali – Quadro normativo e strumenti di lavoro  
*(dicembre 2004)*
- 22.** Lo sviluppo dei sistemi turistici locali – Regioni Obiettivo 1  
*(dicembre 2004)*
- 23.** Gli osservatori provinciali sociali  
*(febbraio 2005)*
- 24.** Strategie di utilizzo del marketplace nelle amministrazioni pubbliche  
*(marzo 2005)*
- 25.** Sviluppo territoriale, Agenzie e Pubblica Amministrazione – Interpretazioni e pratiche innovative  
*(maggio 2005)*
- 26.** La programmazione sanitaria – Metodologie e strumenti di valutazione per le Regioni e le Aziende Sanitarie  
*(giugno 2005)*
- 27.** Dai sistemi di qualità alla qualità di sistema – La domanda-offerta di formazione per la P.A.  
*(dicembre 2006)*
- 28.** La pubblica amministrazione attore chiave delle politiche dell'apprendimento  
*(settembre 2007)*
- 29.** Le buone pratiche per le azioni di sistema (2 voll.)  
*(febbraio 2008)*



**Formez**  
**Ufficio Stampa ed Editoria**  
*viale Marx 15, 00137 Roma*  
*tel. +39 06 84892643*  
*editoria@formez.it*  
*www.formez.it*

**Formez**  
Centro di Formazione Studi

**Presidenza e Direzione Generale**  
*viale Marx 15, 00137 Roma*  
*tel. +39 06 84891*

*Stampa Tipografia Edigraf*  
*Via degli Olmetti, 38 - 00060 Formello (RM)*

*Finito di stampare nel mese di settembre 2008*  
*Pubblicazione non in vendita*



