



# net

economia dei servizi pubblici locali

Spedizione in abbonamento postale 45%  
Art. 2 Comma 20/b  
Legge 662/96 - Filiale di Firenze  
€ 1

Anno X, numero 29  
marzo - aprile 2003

## Acqua il dopo Kyoto

Rifiuti  
Un accordo  
per riciclare di più

Gas  
Prosegue il dibattito  
sulla liberalizzazione

Partnership  
PPP, strategia *made in England*

Acqua, una tariffa contro lo spreco <b>Alfredo De Girolamo</b>	<b>3</b>
Il dopo Kyoto <b>Daniele Fortini, Alessandro Mazzei, Paolo Peruzzi</b>	<b>4</b>
Impianti ad autorizzazione unica	<b>10</b>
Storia di un inceneritore <b>Pier Lamberto Capra, Giovanni Baldassarre</b>	<b>12</b>
D'accordo per riciclare	<b>14</b>
Mukki, un patto per la Toscana <b>Franco Cervelin</b>	<b>15</b>
La strategia delle tre "P" <b>Lorenzo Perra</b>	<b>16</b>
Responsabilità sociale: un "jolly" in vista delle gare <b>Stefano Marmugi</b>	<b>19</b>
I traguardi imposti dalla liberalizzazione <b>Francesco Varriale</b>	<b>20</b>
Energia: Siena detta i nuovi indirizzi <b>Marco Brocchi</b>	<b>22</b>
Rifiuti, l'Iva cresce del 10% <b>Lorenzo Perra</b>	<b>24</b>
I servizi pubblici tra certezze e incertezze <b>Pietro Nastasi</b>	<b>26</b>
Cultura, un patrimonio da gestire <b>Beatrice Biagini</b>	<b>29</b>

#### Comitato scientifico

Mercedes Bresso  
Eva Buiatti  
Mario Caciagli  
Renato Cecchi  
Roberto D'Anna  
Alfredo De Girolamo  
Giorgio Federici  
Daniele Fortini  
Dario Franchini  
Marco Geddes  
Paolo Giovannini  
Gianni Maltinti  
Luciano Nicolai  
Paolo Peruzzi  
Alessandro Petretto  
Andrea Sbandati  
Giuseppe Sorace  
Roberto Teroni  
Concetta Vazzana  
Alessandro Viviani

#### Comitato editoriale

Lorenzo Brunori  
Marco Brocchi  
Gino Calderini  
Cristina Fiorilli  
Luigi Pizzolo  
Vanessa Prati  
Saura Saccenti  
Paola Sighinolfi  
Gianluca Spitella  
Alessandro Signorini  
Marco Talluri  
Andrea Viani

#### Coordinamento redazionale

Barbara Gabbrielli  
Chiara Tacconi

#### Periodico di Cispel Toscana



Confederazione italiana pubblici servizi

#### Direttore responsabile

Lirio Mangalaviti

*Edizioni*  
**AIDA**  
FIRENZE

#### Progetto grafico e impaginazione

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

Le Edizioni Aida sono disposte a negoziare il pagamento dei diritti per le immagini delle quali non è stato possibile chiedere preventivamente il permesso di pubblicazione

#### Stampa

Corrado Tedeschi - Firenze

#### Direzione, redazione e pubblicità

Cispel Toscana  
Via Alamanni, 41 - 50123 Firenze  
Tel. 055 211342 fax 055 282182  
www.cispeltoscana.net

# Acqua, una tariffa contro lo spreco

**Da Kyoto a Firenze prosegue il dibattito internazionale sulla gestione del servizio idrico. E la Toscana riafferma il proprio modello di integrazione fra politiche pubbliche e piani industriali**

**Alfredo De Girolamo**

*presidente Cispel Toscana*

**Dopo il Terzo Forum** mondiale sull'acqua in Giappone, il meeting "L'acqua bene comune" organizzato dalla Regione Toscana, l'incontro internazionale organizzato a Firenze dal movimento new-global e con l'ospitalità della Regione Toscana, il dibattito sulle risorse idriche, già avviato nei mesi scorsi, si è rafforzato e la nostra regione ha oggi la possibilità di sostenere un modello originale di integrazione fra politiche pubbliche e politiche industriali.

La discussione si è concentrata in particolare modo sul conflitto potenziale fra l'acqua come bene comune e risorsa pubblica strategica e l'utilizzo degli strumenti dell'impresa privata per la sua gestione. In realtà, almeno in Italia, la situazione formale e sostanziale è abbastanza chiara e può essere così riassunta: l'acqua è pubblica ma il servizio idrico è una attività industriale. L'articolo 1 della legge 36/94 (Legge Galli) chiarisce in modo inequivocabile che l'acqua è pubblica e che non può essere utilizzata per fini commerciali: "Tutte le acque superficiali e sotterranee, an-

corché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà".

In Italia sono proprietà pubblica anche le reti e gli impianti connessi al servizio idrico, definiti dal codice civile beni demaniali o beni indisponibili. L'organizzazione del servizio idrico in Italia, infine, è regolamentata da soggetti pubblici, le Autorità di Ambito, che provvedono a definire gli standard di servizio, gli investimenti da effettuare, le tariffe da applicare. I gestori (pubblici o privati) operano così in un mercato fortemente regolato, dove lo spazio di manovra del management è estremamente contenuto.

Il servizio idrico è comunque un'attività di tipo industriale, caratterizzata da tutti gli elementi tipici dell'impresa: capacità organizzativa e know how tecnico, forti volumi di investimenti e necessità di strategie finanziarie, capacità di gestione dei clienti utenti, forti elementi di specializzazione. Per questo il servizio idrico deve essere gestito da imprese e non da "enti pubblici". Solo un forte contenuto di impresa in questo settore garantisce il funzionamento dei servizi e quindi la realizzazione

di un "diritto universale" da un lato e la protezione dell'ambiente dall'altro.

Per questo servono politiche industriali, gestori "forti" capaci di riorganizzare un settore ancora fortemente arretrato in Italia, per questo serve la partnership fra aziende pubbliche (oggi unico vero patrimonio gestionale esistente) e operatori privati (capaci di aggiungere capacità gestionali e finanziarie).

Per questo l'acqua va pagata con una tariffa ed è necessario che la tariffa sia uno strumento economico che "funzioni" (copra costi efficienti e remunerati il capitale investito). Come ribadiscono ormai da anni le agenzie internazionali (l'Unione Europea, l'Ocse, l'Onu), il servizio idrico deve essere pagato con una tariffa che consenta lo sviluppo di questo settore in tutte le aree e riduca lo spreco di risorsa. L'idea di pagare i servizi idrici con la fiscalità generale farebbe retrocedere il settore a quei livelli preindustriali che lo caratterizzavano fino ad alcuni anni fa e incentiverebbero comportamenti orientati allo spreco.

Questi, in sintesi, gli elementi che ci permettono di arrivare ad ipotizzare un vero e proprio "modello toscano", esempio originale di integrazione fra politiche pubbliche e politiche industriali.



# Il dopo Kyoto

Le questioni al centro del dibattito della comunità internazionale e l'esperienza nella riorganizzazione dei servizi idrici della Toscana all'indomani del Forum giapponese

**Daniele Fortini**

*presidente Publiservizi spa*

**Alessandro Mazzei**

*direttore Ambito Territoriale Ottimale n. 2 del Basso Valdarno*

**Paolo Peruzzi**

*Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche*

**Dal 16 al 23 marzo**, si è tenuto a Kyoto in Giappone, organizzato dal *World Water Council*, il Terzo Forum mondiale sull'acqua<sup>1</sup>. Il forum è un'iniziativa, che si ripete ormai ogni tre anni, promossa da un'associazione internazionale, il *World Water Council*.

Il forum è anche un'occasione per dare spazio al confronto di opinioni e di esperienze diverse, sia con riferimento ai settori che alle regioni del mondo. In questo contesto l'Italia e alcune regioni, fra queste la Toscana, hanno partecipato al forum, portando la propria esperienza di gestione della risorsa e dei servizi come contributo al dibattito.

La Toscana è stata la prima regione in Italia a realizzare la riforma dell'organizzazione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione e questo le ha consentito di sperimentare percorsi e soluzioni che sono di grande inte-

resse. Alla luce di questa esperienza è possibile che la Toscana possa dare un contributo, sia pure dal punto di vista di un paese ricco e sviluppato, al dibattito internazionale sulla riforma del governo dell'acqua e dell'organizzazione di adeguati servizi idrici.

L'emergenza acqua planetaria si concentra fundamentalmente su due aspetti: il rischio che una parte sempre più crescente della popolazione si trovi ad affrontare problemi di scarsità della risorsa idrica disponibile, e il fatto che più di un miliardo di persone non hanno accesso all'acqua potabile e più di due miliardi di persone non abbiano servizi igienici adeguati<sup>2</sup>.

La comunità internazionale ha concentrato l'attenzione su questi temi da più di un ventennio, e in numerose e anche recenti occasioni<sup>3</sup>, ha tentato di definire gli obiettivi e le politiche necessarie per assicurare un uso sostenibi-

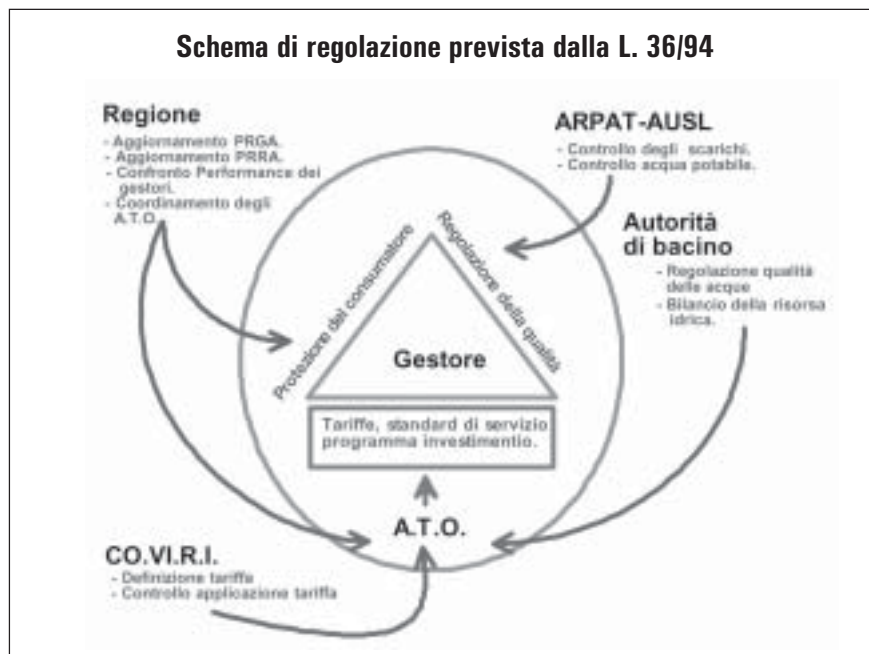


le della risorsa idrica e al contempo fornire adeguati servizi idrici a tutta la popolazione della Terra. Non su tutte le conclusioni raggiunte c'è unanimità di consensi. In particolare sui temi della gestione dei servizi si è aperto un intenso e vivace dibattito, con riferimento alla privatizzazione della gestione e in alcuni casi con un improprio richiamo alla privatizzazione dell'acqua.

Il quadro che si viene componendo<sup>4</sup> richiede quindi un governo pubblico della risorsa attraverso delle istituzioni a livello di bacino idrografico, un governo integrato, che riesca a cogliere le relazioni fra la risorsa e il territorio e, attraverso la valorizzazione della risorsa, ne permetta un razionale e corretta utilizzazione, eliminando così gli sprechi, i danni dell'inquinamento e assicurando il prioritario uso potabile. Fornire servizi idrici a 1,2 miliardi di persone e adeguati servizi sanitari a 2 miliardi di persone, sia pure entro il 2015, richiede una mobilitazione generale di risorse, tecnologie e competenze.

Un'organizzazione industriale e tariffe che coprano i costi sembrano i presupposti indispensabili per realizzare gli investimenti necessari a raggiungere gli obiettivi. Non è invece indispensabile stabilire a priori la forma che deve assumere la gestione, pubblica, privata o pubblico-privata. È invece indispensabile che sia assicurata una regolazione tariffaria e sulla qualità dei servizi, indipendentemente dalla forma di gestione, e che siano definite politiche di sussidiazione per consentire un accesso adeguato ai servizi essenziali da parte della popolazione più povera.

Tutto questo richiede un vasto processo di riforma che per la sua stessa dimensione e per l'impatto sulle popolazioni deve essere realizzato in un contesto di trasparenza, collaborazione e responsabilità. Lo sviluppo del concetto e delle iniziative di partnership, sicuramente può contribuire al successo della riforma e al raggiungimento degli obiettivi.



### Riflessioni sull'esperienza Toscana

La Toscana è stata la prima regione ad applicare, con una propria legge regionale, la riforma dei servizi idrici prevista dalla L.36/94<sup>5</sup>.

#### I soggetti protagonisti

All'interno del processo che porta all'affidamento al nuovo soggetto gestore del servizio idrico integrato, intervengono anche altri soggetti con una loro specifica competenza e un ben definito compito nel sistema di regolazione. In ordine, i soggetti che intervengono sono i seguenti:

- Le istituzioni locali (Comuni e Province) che costituiscono l'Ato quale soggetto titolare dell'affidamento del servizio e, mediante questo nuovo soggetto, svolgono attività di regolazione tariffaria e della qualità dei servizi (autorità locale di regolazione);
- L'Autorità di bacino che interviene per assicurare la razionale gestione della risorsa idrica (regolazione ambientale);
- L'autorità sanitaria/ambientale (Arpat e Ausl) che vigila sul rispetto degli standard sanitari e ambientali della

gestione dei servizi (regolazione sanitaria e ambientale);

- La Regione che definisce, nel contesto della normativa nazionale, attraverso i propri strumenti di pianificazione, gli obiettivi e i parametri che devono essere assicurati dalla gestione dei servizi (vincoli alla pianificazione dell'Ato);
- Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (CO.VI.R.I.) che definisce il metodo tariffario da applicare alla gestione del servizio idrico integrato;
- Il gestore del servizio idrico integrato a cui è affidato il compito di realizzare gli investimenti e i livelli di servizi.

Lo schema e i soggetti che intervengono nella regolazione sono sintetizzati dalla figura.

#### Gli investimenti e le tariffe

I Piani di Ambito sono stati tutti predisposti ed approvati e prevedono investimenti per 2.692 milioni di euro entro i prossimi 20/25 anni.

L'ammontare degli investimenti medi pro-capite per anno è di € 34,25 e varia da un minimo di € 21,60 ad un massimo di € 47,14. La tariffa reale



media varia da un minimo di € 0,75 per m<sup>3</sup> ad un massimo di € 1,04 al m<sup>3</sup>. Nei prossimi cinque anni sono previsti 773 milioni di euro e la tariffa varierà mediamente del 24%, da un minimo del 19% ad un massimo del 31%. Gli investimenti nel settore degli acquedotti, dove la popolazione è pressoché totalmente servita, sono rivolti prevalentemente alla manutenzione delle opere esistenti e in misura minore alla realizzazione di nuove opere. Nel settore delle fognature, dove la popolazione servita oscilla fra il 56% e l'88%, gli investimenti prevalenti sono quelli in nuove opere, in particolare per l'estensione del servizio. Anche gli investimenti nel settore della depurazione sono rivolti prevalentemente alle nuove opere per far fronte ad un deficit di depurazione che varia dal 46 al 72% della popolazione residente.

La forma di gestione prescelta da tutti gli Ato della Toscana, è quella dell'affidamento diretto ad una società per azioni a prevalente capitale pubblico locale (società mista pubblico-privata), che ha l'obbligo di scegliere il socio privato attraverso un'apposita gara. Il 2002 è stato il quarto anno di gestione per l'Ato dell'Alto Valdarno e il primo anno per gli Ato del Medio Valdarno, del Basso Valdarno, della Toscana Costa e dell'Ombrone.

### **I vantaggi**

Il processo di riorganizzazione è appena iniziato, da tre anni per il primo Ambito e solo da un anno per gli altri tre. Probabilmente può apparire prematuro fare un bilancio dell'esperienza della Toscana nella riforma dei servizi idrici, anche se già da adesso è possibile individuare i principali pregi e difetti di tale riforma e, soprattutto, delle modalità con le quali è stata attuata. In particolare, può risultare interessante analizzare se e in che misura questa esperienza può contribuire al dibattito della comunità internazionale sui temi della risorsa e dei servizi idrici. Nello svolgere questa analisi, tuttavia, non si può dimenticare che l'esperien-

za della Toscana si è realizzata in un paese industrializzato, con una tradizione di forti istituzioni locali e con un consolidato tessuto di aziende pubbliche operanti in tutti i principali servizi pubblici locali e, specificatamente, nel campo dei servizi idrici.

Soprattutto l'esistenza di queste aziende pubbliche, controllate dagli enti locali, ha influenzato alcune scelte dei soggetti istituzionali coinvolti dalla riforma, ponendo l'obiettivo di elevare ulteriormente gli standard dei servizi, migliorando i livelli di efficienza e di efficacia delle gestioni preesistenti; gestioni che, tuttavia, in molti casi apparivano già ad un livello più che accettabile, specie se confrontati con analoghe situazioni presenti in altre parti del Paese.

Tali condizioni di partenza, quindi, non solo risultano diverse rispetto a gran parte del territorio nazionale ma appaiono completamente assenti nei paesi in via di sviluppo, in cui i temi della risorsa e dei servizi si presentano in toni ben più drammatici e sui quali si va accentrando il dibattito internazionale legato alla tutela e alla salvaguardia della risorsa acqua.

### *Il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati*

Durante l'elaborazione del Piano, gli Ambiti hanno svolto un'ampia consultazione durante la quale sono state raccolte numerose proposte e osservazioni riguardanti sia i livelli di servizio che le proposte di investimento. La consultazione è stata ripetuta più volte e ha cercato di coinvolgere oltre ai Comuni anche tutti i soggetti che in qualche modo potevano essere interessati dalla riorganizzazione: associazioni dei consumatori, associazioni ambientaliste, organizzazioni sindacali, associazioni imprese industriali, artigianali e commerciali e tutte le istituzioni preposte alla regolazione. Questo processo di consultazione ha consentito di diffondere la consapevolezza del cambiamento e ha in qualche modo contribuito ad appianare i possibili conflitti.



### *Tariffe per finanziare gli investimenti necessari ad adeguare i servizi*

Con l'applicazione della L.36/94 si è introdotto un sistema tariffario che, sia pure in un regime di regolazione che limita gli incrementi tariffari e richiede un costante incremento di efficienza, consente di finanziare completamente i costi di gestione e di investimento. Tutto questo ha dato la possibilità di definire un programma degli investimenti che, sia pure con queste limitazioni, consente al gestore di avere i mezzi necessari alla realizzazione del Piano.

### *Partecipazione dei privati al finanziamento degli investimenti*

L'affidamento della gestione a società per azioni miste pubblico-private, ha costituito la premessa per il coinvolgimento nella gestione e nel programma degli investimenti del capitale privato. In tutti i casi la scelta del socio pubblico è avvenuta o è in corso attraverso una gara. In tre casi i Comuni hanno inserito nel bando di gara, fra i criteri di aggiudicazione, l'offerta di un sovrapprezzo azioni con il quale i partecipanti offrono ai Comuni stessi un premio per la possibilità di diventare soci.

Il vincitore della gara si impegna oltre che a pagare il sovrapprezzo e a sottoscrivere gli aumenti di capitale previsti dal bando, anche al rispetto delle regole societarie previste nei documenti di gara e nei patti parasociali. Con questo processo il privato partecipa al rischio e al finanziamento degli investimenti e contribuisce con la propria esperienza gestionale all'organizzazione dell'impresa.

### **I limiti**

#### *Permangono i conflitti nell'uso della risorsa, spesso risolti a scapito degli uso domestico*

Durante l'elaborazione dei Piani sono riemerse situazioni di conflitto nell'uso della risorsa idrica. In particolare si tratta di conflitti fra l'uso industriale e irriguo con l'uso per approvvigionamento potabile della popolazione. Questi conflitti possono quasi tutti ricondursi ad un prelievo incontrollato di acqua dalle falde sotterranee, che hanno prodotto l'impoverimento di quest'ultime, rendendone impossibile l'utilizzazione per scopi potabili. La presenza dell'Autorità di Bacino, mentre ha consentito di confermare la presenza di questi conflitti attraverso lo strumento del bilancio idrologico, non è stata sufficiente ad assicurare un utilizzo corretto della

risorsa. In questa circostanza è emersa l'assenza di una regolamentazione per la gestione tecnica ed economica dei prelievi. La mancata revisione delle autorizzazioni ai prelievi e il mancato aggiornamento dei canoni hanno finito per lasciare inalterate le situazioni di conflitto.

#### *La difficile situazione del Comune imprenditore e regolatore*

L'affidamento del servizio ad una società per azioni mista pubblico-privata determina una situazione nella quale i Comuni sono sia i soggetti ai quali è affidato il controllo e la regolazione attraverso gli Ambiti, che i soggetti destinatari del controllo in qualità di soci della società di capitali pubblico-privata che ha ricevuto l'affidamento. La presenza delle comunità locali, sia nel ruolo di regolatore che di socio gestore, crea incertezza negli obiettivi della regolazione con una possibile ripercussione negativa sulla tutela del consumatore<sup>6</sup>.

#### *La gara per la scelta del socio privato non produce benefici per il consumatore*

Come abbiamo visto, la scelta degli Ato della Toscana di affidare direttamente il servizio ad una società pubblico-privata

vata, permette ai Comuni di coinvolgere il privato nel rischio e nell'organizzazione della gestione conservando una posizione di controllo nella società di gestione. La normativa attuale prevede l'obbligo di ricorrere alla gara pubblica per scegliere il socio privato. Sia le gare già effettuate che i bandi di quelle ancora in corso, non prevedono in nessun caso che la pressione concorrenziale, che si determina durante la gara, si riversi in modo diretto, attraverso una diminuzione della tariffa, sul consumatore. I bandi prevedono infatti che la competizione si rivolga prevalentemente, se non esclusivamente, sul sovrapprezzo azioni e in misura ridotta su un miglioramento di efficienza, che comunque si traduce in eventuali maggiori utili della società. Sovrapprezzo e maggiori utili che ritornano in parte ai cittadini sotto forma di risorse che i Comuni possono utilizzare per finanziare altri servizi, ma che impropriamente vengono finanziati dal

consumatore del servizio e non dal contribuente in base alla propria capacità di reddito.

In sostanza, si può affermare che la decisione di orientarsi verso lo svolgimento di gare per la scelta di partner privati piuttosto che verso lo svolgimento di gare per la selezione del concessionario del servizio abbia prodotto per il consumatore un risultato inferiore di quello che si sarebbe potuto ottenere con modalità di gara diverse, sulla tariffa e/o sui livelli di servizio; tale minore risultato può essere interpretato quale il corrispettivo per la scelta politica delle comunità locali di esercitare ancora un ruolo determinante nelle società di gestione, allo scopo di elevare il controllo pubblico sull'intero sistema di regolazione e gestione del servizio idrico integrato. Tutto ciò appare come la risultante, peraltro, sia della modalità con cui si sono svolte le procedure di evidenza pubblica (gare sul sovrapprezzo e non sullo svi-

luppo tariffario o sui livelli di servizio) e sia delle valutazioni di convenienza finanziarie svolte dai concorrenti in sede di gara. Infatti l'obbligo di indicare un sovrapprezzo azioni, risultando come un vero e proprio "goodwill" riconosciuto alle aziende affidatarie del servizio, ha contribuito ad abbassare i principali indicatori economico-finanziari per gli investitori potenzialmente interessati alle gare, riducendone probabilmente il numero e il livello di interesse per le gestioni oggetto delle gare medesime.

*L'attuale articolazione tariffaria non consente una sussidiazione verso la popolazione più povera*

L'attuale sistema tariffario, che discende tuttavia da una normativa nazionale, prevede un'articolazione delle tariffe per fasce di consumo, dove la prima fascia, che dovrebbe assicurare i consumi essenziali, ha una tariffa agevolata pari a circa la metà del costo medio o tariffa media del servizio<sup>7</sup>. In







realtà questo sistema tariffario contiene delle profonde iniquità e non svolge un ruolo di sussidiazione nei confronti della popolazione più povera. Infatti, la fascia di consumo a tariffa agevolata viene utilizzata da tutti gli utenti indipendentemente dalla propria condizione e dal proprio reddito. A questo si aggiunge che le fasce di consumo sono definite per utenza e non tengono conto della composizione del nucleo familiare, in questo modo le famiglie a basso reddito che hanno un nucleo familiare numeroso, non solo non usufruiscono di alcuna sussidiazione, ma sono anche penalizzate perché i loro consumi finiscono nelle fasce di consumo a tariffe punitive.

## Conclusioni

L'esperienza della Toscana nella riorganizzazione dei servizi idrici, sia pure dal punto di vista di una regione collocata in un paese industrializzato, conferma l'utilità e l'efficacia delle indicazioni che la comunità mondiale ha formulato per la risoluzione dei problemi legati alla gestione della risorsa e alla dotazione di adeguati servizi idrici e sanitari.

È indispensabile la presenza di istituzioni pubbliche, sul modello delle autorità di bacino, che assicurino una gestione integrata della risorsa a livello di bacino idrografico, riaffermando così la natura di bene pubblico della risorsa e la necessità di un intervento pubblico per la corretta gestione.

L'attribuzione di un valore alla risorsa non ha niente a che vedere con la privatizzazione di questa, ma è invece un presupposto imprescindibile per evitare sprechi e comporre i conflitti che generalmente si manifestano in danno agli usi idropotabili.

Il coinvolgimento dei privati nella partecipazione agli investimenti e alla gestione, costituisce certamente un alligierimento degli oneri della spesa pubblica, un possibile arricchimento nell'organizzazione della gestione e un buon presupposto per gli incrementi di efficienza nella gestione.

Un sistema tariffario che consenta il recupero dei costi costituisce la premessa indispensabile per la realizzazione degli investimenti necessari ad adeguare i servizi. L'esistenza di un gestore unico e quindi di un mercato di tipo monopolistico, richiede l'istituzione di un soggetto indipendente che assicuri la regolazione della tariffa e della qualità dei servizi. La possibile presenza dei Comuni nella società di gestione rende difficile e precaria l'attività degli Ambiti come regolatori, e conferma la necessità di una regolazione indipendente.

La partecipazione e il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati alla riorganizzazione è un strumento di grande importanza per far conoscere il progetto, anticipare e comporre i possibili conflitti e raccogliere tutti quei contributi che possono facilitare il raggiungimento degli obiettivi.

<sup>1</sup> World Water Council. Third World Water Forum. March 2003. Kyoto, Japan.

<sup>2</sup> Cosgrove, W. J., Rijsberman, F. R., editors (2000). *World Water Vision – Making Water Everybody's Business*. World Water Council. Earthscan, London.

<sup>3</sup> UN (2002). *Report of the World Summit on Sustainable Development. Johannesburg, South Africa, 26 August-4 September*. United Nations, New York, 2002.

<sup>4</sup> Queste indicazioni sono confermate anche in un recente documento dell'OECD (2003).

*Improving water management: recent OECD experience. Working Party on Global Structural Policies*. Environment Directorate – Environment Policy Committee. OECD, 2003.

<sup>5</sup> Subito dopo l'emanazione della L.183/89 i gestori pubblici, attraverso la Cispel Toscana, chiesero alla Regione Toscana, di mettere mano al riordino dei servizi idrici, la cui eccessiva frammentazione, oltre a provocare disservizi, non assicurava il risanamento dei fiumi dall'inquinamento. La proposta fu presentata dalle aziende pubbliche alla Regione durante alcuni seminari di approfondimento e di studio sulle esperienze di gestione di altri paesi sia europei sia del resto del mondo. Si trattò di iniziative che avevano anche l'obiettivo di sensibilizzare i Comuni e le Province ai temi di un'efficiente ed efficace gestione dei servizi. Si trattò di un'esperienza largamente anticipatrice degli eventi successivi. Per la prima volta la legislazione italiana utilizzava con la L.183/89 il concetto di bacino idrografico. L'art. 35 dava la possibilità alle regioni di riorganizzare i servizi idrici sulla base dell'integrazione a livello di bacino idrografico, sulla base di consorzi obbligatori per la gestione integrata dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione. Sulla base di queste premesse la Regione Toscana, sostenuta dalle aziende pubbliche locali, istituì sei Ambiti Territoriali Ottimali che, fatta eccezione di qualche trascurabile cambiamento, sono ancora quelli sui quali sono stati riorganizzati i servizi.

<sup>6</sup> Crf. Baldini, D., Barbarese, E., Bardelli, L., De Angelis, L., Passarelli, M. (1999). *Le autorità locali per i servizi di pubblica utilità*. CRS Proaqua, P a p e r N .9 9 /2 5, Roma. Su questo tema si veda anche Comitato per la vigilanza sull'uso della risorsa idrica (2001). *Relazione al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, anno 2000*. Il poligrafico, Roma.

<sup>7</sup> Vi è poi una seconda fascia di consumo a cui viene applicata la tariffa media a cui seguono delle fasce di consumo, cosiddette punitive, a cui vengono applicate tariffe superiori alla tariffa media. Queste ultime hanno il ruolo di recuperare i ricavi che vengono a mancare per il fatto che una parte dei consumi viene tariffata a valori inferiori al costo medio, e svolgono un ruolo di disincentivo nei confronti di consumi eccessivi.

# Impianti ad autorizzazione unica

Maggiore tutela ambientale e risparmio energetico con l'applicazione della direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento

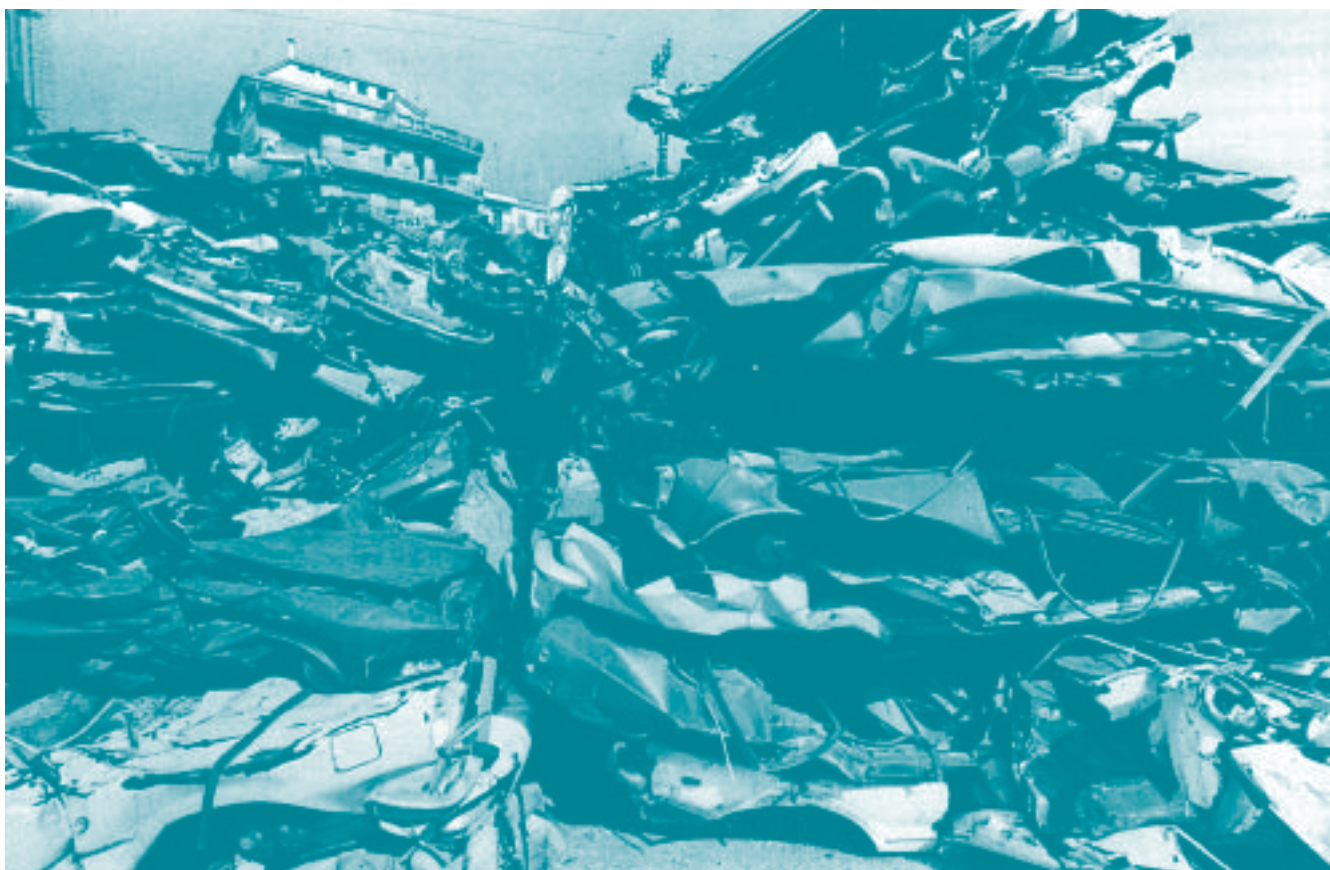
**Stop ai permessi** separati per gli scarichi idrici, le emissioni in atmosfera e lo smaltimento di rifiuti. Da ora in poi per l'esercizio degli impianti ad alto potenziale inquinante ci vorrà un'unica autorizzazione fondata su una valutazione organica di tutti i tipi di emissioni. Un modo per scoraggiare il trasferimento dell'inquinamento tra i vari settori ambientali, innanzi tutto. Ma, dopo le normali difficoltà in fase di rodaggio, anche un vantaggio per le aziende interessate: sia sotto il profilo dello snellimento burocratico, sia dal punto di vista del risparmio energetico.

Con la definizione del calendario dei primi adempimenti necessari per ottenere la Autorizzazione integrata ambientale (Aia), diventa operativa quest'anno in Italia la direttiva 96/61/CE del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, anche detta direttiva IPPC (Integrated Pollution Prevention

and Control). O, più precisamente, la parte di questa direttiva riguardante gli impianti già esistenti, recepita con il decreto legislativo 372/99, che prevede un periodo transitorio di adeguamento fino al 30 ottobre 2007. Per gli impianti nuovi, invece, si attende l'emanazione di un apposito provvedimento nazionale che coordinerà il rilascio dell'Aia con la Valutazione di impatto ambientale (Via).

Il decreto 372 riguarda gli impianti di diversi settori: produzione e trasformazione di metalli, attività energetiche, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti; e altre attività quali l'industria della carta, quella tessile e conciaria, quella alimentare, il trattamento delle superfici con prodotti organici, la fabbricazione del carbonio.

L'Autorizzazione integrata ambientale è un'autorizzazione obbligatoria, comprensiva di precise sanzioni, e non va confusa con le certificazioni o



le registrazioni ambientali a carattere volontario.

«Il principale aspetto innovativo dell'Aia – spiega Mario Romanelli, esperto del settore e responsabile dell'area "Qualità dell'aria, industrie a rischio, prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento" della Regione Toscana – è il fatto di valutare insieme tutti gli output nell'ambiente di un'attività produttiva, mentre fino ad ora erano previsti atti specifici per i vari tipi di emissioni. Da questo punto di vista, si tratta dunque di uno snellimento burocratico». Uno snellimento che risponde anche all'esigenza di «non trasformare l'inquinamento da una matrice ambientale all'altra», dice Romanelli, come avviene, ad esempio, nel caso di un'azienda che decide di abbattere le emissioni nell'aria, ma per fare questo finisce per aumentare le sostanze inquinanti rilasciate nell'acqua.

«L'Autorizzazione integrata ambientale – precisa Romanelli – non è però un semplice collage delle precedenti autorizzazioni specifiche. Infatti la normativa impone l'applicazione delle cosiddette *bat* ("best available techniques"), ovvero le migliori tecniche disponibili, che sono identificate settore per settore a livello europeo. Il che implica in molti casi prescrizioni più



rigorose e comunque mai inferiori a quelle delle vecchie autorizzazioni». Ma quante sono le aziende interessate e cosa comporta l'applicazione della norma?

Non tantissime, perché si prendono in considerazione soltanto gli impianti ad alto potenziale inquinante: in Toscana sono circa 500 e per la stragrande maggioranza di essi (intorno al 95%) si tratta di impianti che hanno per autorità preposta ai controlli la Regione, a differenza di impianti quali le centrali termoelettriche o le raffinerie che fanno riferimento al Governo centrale.

La domanda di Autorizzazione ambientale integrata e le tappe successive della procedura, tra cui in particolare l'obbligo – nel segno di un principio di trasparenza nei confronti dei cittadini – di pubblicare su un quotidiano l'annuncio della localizzazione dell'impianto e il nominativo del gestore, comportano qualche onere per le aziende. «Ma anche delle ricadute positive – sottolinea Romanelli – perché la richiesta dell'Autorizzazione integrata ambientale implica una revisione e una razionalizzazione del ciclo produttivo, con conseguente risparmio energetico». Senza dimenticare che tali incombenze valgono per tutte le imprese europee.

## Formarsi sulla IPPC con Ambiente srl

*Ambiente srl* in collaborazione con Cispel Toscana Formazione, organizza corsi di formazione sui Sistemi di gestione ambientale, sulla sicurezza, sulla qualità, e si occupa anche dell'informazione e della formazione sulla normativa IPPC. Nata nel 1984 per iniziativa di un gruppo di tecnici esperti sulle tematiche dell'ambiente e della sicurezza, *Ambiente srl* è oggi una società operante in tutta Italia, che occupa 60 persone, che propongono a gruppi industriali privati e pubbliche amministrazioni, la consulenza, lo studio e la progettazione di interventi che interessano sotto vari profili la salvaguardia ambientale e la sicurezza sui luoghi di lavoro.

Uno staff di tecnici altamente qualificati e professionalizzati, e la disponibilità di attrezzature di elevato livello tecnolo-

gico, consentono un'attività ad ampio raggio che va dal controllo degli impatti della grande industria alla pianificazione ambientale del territorio per le pubbliche amministrazioni, dalla bonifica di aree contaminate all'analisi degli Ogm.

Queste le principali attività: studi e monitoraggio sulle emissioni atmosferiche, analisi di laboratorio di acque, terreni, vegetali, alimenti; piani energetici territoriali, progetti di gestione dei rifiuti urbani e speciali, piani di zonizzazione acustica e di risanamento delle acque; assistenza alle aziende nei percorsi per l'acquisizione della Certificazione di Qualità e nello sviluppo del Sistema di Gestione Ambientale Emas (Eco Management and Audit Scheme); valutazione dei rischi sui luoghi di lavoro. Info: [www.ambientesrl.com](http://www.ambientesrl.com).

# Storia di un inceneritore

L'utilizzo del project financing in una partnership pubblico-privata: il caso di Tesa Piacenza/Tecnoborgo

**Pier Lamberto Capra**  
*director Earchimede*  
**Giovanni Baldassarre**  
*consultant Earchimede*

**Nel gennaio del 1992**, il Comune di Piacenza, per far fronte all'esaurimento di discariche nella zona, che poteva portare nel breve ad una "emergenza rifiuti", ha incaricato Tesa (all'epoca Asm) di ricercare un partner disponibile alla costituzione di una società per azioni mista, avente lo scopo di realizzare e gestire un impianto di termo-utilizzazione ad elevata tecnologia per il trattamento dei rifiuti solidi urbani speciali assimilabili ed ospedalieri.

La decisione di costituire una società a capitale misto con un partner privato (società di cui comunque Tesa doveva mantenere il controllo) appariva la scelta migliore, perché rispondeva a due ordini di esigenze: da un lato, garantiva una gestione efficiente e tempestiva del progetto, ottenuta attraverso l'affidamento ad un partner con competenze specifiche nel settore, dall'altro offriva maggiori garanzie di successo nella raccolta del capitale di finanziamento dell'operazione.

La commissione di esperti composta per l'occasione ha individuato come partner nell'iniziativa la società Cam Mariani Srl, parte del gruppo francese Vivendi (già operante nel settore) ed in seguito rinominata Onyx.

La nuova società, denominata Tecnoborgo Spa (di cui Tesa detiene tuttora il 51%) è stata costituita nel maggio del 1996. Le attività affidate in capo alla neonata società sono: lo studio, la progettazione e il finanziamento dell'impianto di termo-utilizzazione; la realizzazione dell'impianto; la gestione dell'impianto; la gestione delle iniziative collaterali e strumentali rispetto a quelle citate. A seguire, è stata indetta una gara per la realizzazione dell'impianto, che si è conclusa nel marzo del 1999 con l'affidamento dell'appalto alla società francese Cnim (Constructions Industrielles de la Mediterranee), per un importo base "chiavi in mano" di 45 milioni di euro.

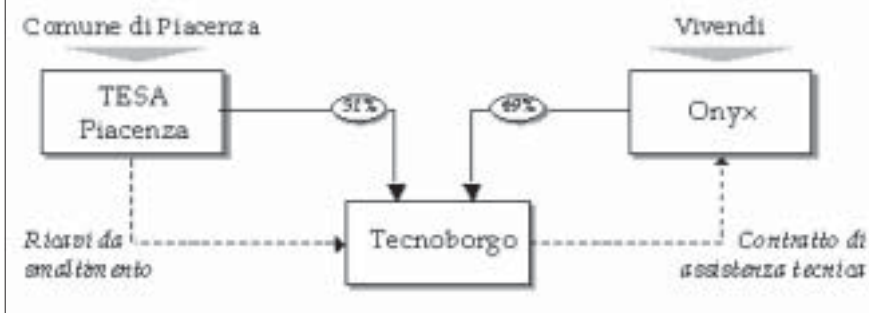
Il 13 dicembre 1999 sono stati avviati i lavori per la costruzione dell'impianto, che è operativo dal settembre 2002. L'impianto è in fase di collaudo, fase che terminerà nel febbraio del 2003.

La ripartizione dei ruoli tra i partner nella gestione complessiva dell'iniziativa è la seguente: Tesa Piacenza si occupa dei rapporti con controparti esterne ed istituzionali. Questo si è finora concretizzato nella gestione dell'iter autorizzativo per la costituzione della nuova società e nella gestione della contrattualistica con terze parti nel corso della costruzione dell'impianto. Tesa sarà inoltre responsabile dei controlli

## Fasi salienti dell'iniziativa



## Schema dell'operazione



ambientali necessari sia in corso d'opera, che durante l'esercizio; Onyx si occupa della parte "operativa", ossia di tutto ciò che riguarda la messa a regime dell'impianto: progettazione, gestione della gara d'appalto, *program management*, assistenza tecnica nel corso della vita utile dell'impianto.

L'operazione che ha portato alla costituzione di Tecnoborgo ed alla realizzazione dell'inceneritore è stata finanziata da un *pool* di banche, 3 locali e 5 esterne. *Arranger* dell'operazione e capogruppo nel consorzio è Crediop, passata, ad operazione avviata, nel Gruppo Dexia (oggi Dexia-Crediop), mentre la banca depositaria dei fondi è la Banca di Piacenza. Il finanziamento è stato concesso per un ammontare complessivo di 60 milioni di euro (all'epoca, 120 miliardi di lire). Tale ammontare copre: i 45 milioni concordati con Cnim in sede di aggiudicazione della gara d'appalto; i costi di avvio dell'operazione (3 milioni); i costi di progettazione e direzione dei lavori (stimati dagli stessi finanziatori in circa 6 milioni); l'Iva (6 milioni). L'erogazione del finanziamento è avvenuta nel luglio 2001, circa un anno e mezzo dopo l'avvio dei lavori di realizzazione dell'impianto. Fino a quella data, le spese vive sostenute ed il pagamento di Cnim (negoziato a 60 giorni a "stato di avanzamento lavori", tutte le volte che i costi sostenuti raggiungevano i 5 miliardi di lire) sono stati in parte autofinanziati con *equity*, in parte finanziati con anticipi chiesti alle banche locali, che già avevano manifestato la volontà di aderire al *pool*. Il piano di rimborso del finanziamento è previsto in 14 anni, a cominciare dall'anno successivo all'erogazione, ad un tasso variabile composto dall'Euribor maggiorato dello 0,25% e da un ulteriore 1% a titolo di *fee* per le banche del *pool*.

A titolo di garanzia, le banche finanziatrici hanno chiesto il pegno sulle azioni della neonata società (garanzia che Tesa Piacenza non è stata in gra-



do di dare) ed una fideiussione. La reticenza del Comune a concedere la fideiussione ha portato ad una lunga trattativa con il *pool*, conclusasi con una maggiorazione della fideiussione di Onyx (che ha acconsentito a garantire per il 60% del capitale di Tecnoborgo invece che per il 49% detenuto nella società).

La gestione caratteristica della società Tecnoborgo passa attraverso due fonti principali di ricavo: da un lato, i ricavi derivanti dalla vendita di energia elettrica in forza del vigente accordo Cip 6, che prevede la possibilità di vendere energia al gestore della rete nazionale per un periodo di otto anni a partire dal 1° ottobre 2002; dall'altro, i ricavi derivanti dallo smaltimento dei rifiuti raccolti da Tesa Piacenza. Si tratta, in questo caso, di ricavi infragruppo; il prezzo di trasferimento è stato determinato all'inizio del rapporto tra le due società ("caso base") e viene aggiornato a cadenza semestrale per tenere conto di eventuali mutamenti nella struttura di costo di Tecnoborgo.

Per quanto riguarda il ruolo delle Banche finanziatrici nella gestione di Tecnoborgo, da un lato, Banca di Piacenza, in quanto banca depositaria dell'operazione, svolge un ruolo di controllo dei flussi di tesoreria dell'azienda, dall'altro Tecnoborgo è sottoposta ad una serie di vincoli gestionali.

In primo luogo, il meccanismo di "aggiustamento del caso base" utilizzato per il calcolo del prezzo di trasferimen-

to, viene monitorato per evitare politiche di gestione infragruppo che penalizzino Tecnoborgo. Inoltre, la società è vincolata ad utilizzare con priorità le proprie risorse finanziarie nel rimborso del debito, oltretutto nel pagamento degli stipendi e delle forniture di materiali di consumo per la gestione e parti di ricambio, necessarie a garantire continuità di funzionamento all'impianto. L'esperienza di partnership tra Tesa Piacenza e Onyx per la costituzione e la gestione di Tecnoborgo può essere

considerata un'esperienza positiva.

Se da un lato, infatti, Tesa, in virtù della sua natura di azienda a controllo pubblico e con forte radicamento sul territorio, ha apportato alla partnership esperienze importanti in termini di rapporti con le istituzioni e gestione degli iter autorizzativi necessari, dall'altro Onyx, in quanto azienda privata e parte di un grande gruppo industriale, ha contribuito in maniera forte a far sì che i risultati venissero raggiunti nel rispetto dei tempi inizialmente previsti ed al superamento di numerosi ostacoli incontrati *in itinere*, soprattutto in sede di negoziazione con le banche.

## Carta d'identità

Tesa Piacenza è l'azienda pluriservizi del Comune di Piacenza. Opera nelle seguenti aree di business: rifiuti (raccolta, valorizzazione, trattamento e smaltimento); acqua (captazione, erogazione, depurazione e gestione della rete fognaria); igiene del suolo; manutenzione del verde pubblico; servizi cimiteriali; bonifica di autocisterne (società Bonifica Autocisterne srl); cablaggio a fibre ottiche (società Mipiace.com Spa). La società, dal 1995 azienda speciale, ha assunto nel 2000 la forma giuridica di società per azioni. La compagine azionaria è così composta: Comune di Piacenza (58% delle azioni), Camuzzi (40%), Consorzio Ambientale Pedemontano (2%). La società impiega circa 400 dipendenti ed ha un fatturato di 50 milioni di euro (dati 2001).

# D'accordo per riciclare

**Dall'Anci alle associazioni ambientaliste: sono tanti i soggetti che hanno firmato l'intesa per la promozione del riutilizzo dei materiali. Intanto, in tutta la Toscana, cresce la raccolta differenziata**

**Gli ultimi anni** sono stati indubbiamente di straordinaria crescita delle raccolte differenziate in Toscana con una media regionale, che è passata dal 5,92% del 1994 al 25,48% del 2001 e la previsione di raggiungere il 29% sulle certificazioni 2002. La situazione è abbastanza differenziata nella nostra regione, ci sono zone che hanno raggiunto il 30,26% (empolese) e zone dell'Isola d'Elba che ancora si limitano al 4,70.

La carta, il cartone, i rifiuti organici ed ingombranti sono i materiali che i toscani riescono meglio a differenziare, mentre la raccolta del vetro è ancora piuttosto bassa. Il totale dei rifiuti differenziati raccolto ammonta però a circa 600 mila tonnellate l'anno, che le aziende di igiene urbana cercano oggi di gestire con una grande attenzione per il riciclo industriale e la realizzazione di filiere di trasformazione dei ma-

teriali. Il 6 marzo scorso la Regione Toscana ha promosso la firma degli accordi volontari per la promozione del riutilizzo e del recupero dei materiali con molti soggetti diversi tra loro, come l'Agenzia Regione Recupero Risorse, Cispel Confservizi Toscana e le aziende di igiene urbana, Anci, Urpt, associazioni degli agricoltori, Confindustria, associazioni dell'artigianato e del commercio, il Conai, gli ordini professionali e le associazioni ambientaliste.

La sinergia di questi enti potrà migliorare il riutilizzo dei materiali con una sempre maggiore diffusione di raccolte domiciliari e condominiali. Altri materiali, oggetto dell'accordo, sono gli inerti e i beni durevoli dismessi, con l'impegno da parte delle associazioni di categoria a raccogliere e a ritirare senza oneri presso il consumatore, i beni dismessi, nel caso di contestuale acquisto di nuove apparecchiature di tipologia e qualità equivalente.

L'accordo rappresenta un impegno importante perché la forma è quella volontaria, si è infatti evitato di emanare un'ulteriore legge rigida che definisse obiettivi e imponesse sanzioni e l'impegno che le aziende pubbliche di gestione dei rifiuti hanno assunto, è quello di migliorare i propri processi organizzativi, aumentare la quantità di rifiuti raccolti in forma separata, migliorare i processi di trattamento e valorizzazione dei materiali per poter meglio accedere ai mercati di sbocco. Al tempo stesso le diverse categorie economiche e le aziende private si sono impegnate a utilizzare i materiali raccolti in modo separato e valorizzarli, in modo da consentire una completa integrazione della filiera.

Questo accordo rappresenta uno strumento indispensabile per migliorare le capacità dei diversi mercati di assorbire quote crescenti di materiali raccolti separatamente e trattati, nel momento in cui, in Toscana, i gestori pubblici si apprestano a raggiungere l'obiettivo del 35% di raccolta differenziata su un totale di rifiuti urbani in crescita costante.



# Mukki, un patto per la Toscana

**Mentre procede l'iter per la privatizzazione e in attesa del nuovo stabilimento, la Centrale del latte ha approvato un business plan che rafforza il marketing integrato nel territorio toscano e nell'area urbana fiorentina**

**Franco Cervelin**

*presidente della Centrale del latte di Firenze, Livorno e Pistoia*

**Con circa 100 milioni** di euro di fatturato nel 2002 e 204 dipendenti, che salgono a 1.200 con quelli dell'indotto, la Centrale del latte di Firenze, Livorno e Pistoia si colloca tra le prime dieci aziende italiane nel settore lattiero caseario. Leader in Toscana nel latte fresco, con una quota di mercato di oltre il 60%, la Centrale serve più di 10mila punti di vendita, dalla Liguria orientale fino a Roma, e ritira annualmente oltre 40 milioni di litri di latte, raccolti in oltre 170 stalle toscane (di queste la metà si trovano nell'area del Mugello, il resto nel Senese e in altre province). Per questo occorre che tutta la filiera sia attiva e partecipi alla grande scommessa imprenditoriale della Mukki.

Vogliamo che il patto per la Mukki sia un patto per la Toscana e per lo sviluppo delle aree a forte vocazione agroalimentare, come il Mugello.

Scommessa che potrà essere vinta anche grazie alla realizzazione della nuova Centrale. Mentre, infatti, procede l'iter per la privatizzazione, sono stati anche rispettati i tempi ed i passaggi che porteranno, nel 2005, al nuovo insediamento produttivo nell'area del Centro alimentare polivalente di Novoli. Strumento necessario alla pianificazione dell'attività della Mukki, il nuovo business plan prevede, tra l'altro, la dismissione degli stabilimenti di Livorno e Pistoia – con la conservazione della forza lavoro – una volta terminata la costruzione del nuovo impianto. L'azienda si dota così di uno strumento di programmazione della propria attività in un momento strategico per l'assetto futuro della società.

Attraverso il piano, la Centrale vuole rafforzare la sua politica di marketing integrato nel territorio toscano ma anche nella grande area urbana fiorentina, permettendo di razionalizzare i processi e quindi i costi di produzione e consentendo di migliorare la forza dell'intera filiera lattiero casearia della quale Mukki è traino e vanta prodotti di eccellenza nel biologico. Il piano industriale rientra in quelle necessarie pianificazioni che ogni azienda che si rispetti deve affrontare per poter crescere soprattutto quando coesistono progetti che determineranno l'assetto futuro di un'impresa. Nel caso della Centrale va sottolineato che ci siamo assunti, oltre all'impegno di rispettare i tempi di realizzazione del nuovo impianto, anche lo scopo di conferire all'azienda maggiori capacità competitive per affrontare adeguatamente le sfide del futuro. Così come è importante sottolineare l'anticipato passaggio rispetto alla normativa specifica, del "Sistema Qualità" e dell'"Accreditamento del Laboratorio di analisi" alle nuove norme Iso 9001 (Vision 2000). Il bilancio 2002 è un buon bilancio con crescita significativa del cash flow aziendale, a testimonianza che i dati del Piano 2003-2007 sono realistici. È venuto quindi il momento di lanciare una vera e propria sfida per la Mukki.



# La strategia delle tre “P”

Nato nei paesi anglosassoni, il “Partenariato pubblico-privato” è una nuova formula di cooperazione molto duttile che in Italia si è realizzata anche in quel processo di privatizzazione e di liberalizzazione delle *local utilities*

Lorenzo Perra

**La Public-Private Partnership**, ovvero il Partenariato pubblico-privato (PPP), è una forma di cooperazione in cui le risorse e le competenze pubbliche e quelle private si integrano col fine di realizzare e gestire opere infrastrutturali di interesse pubblico.

Il PPP comprende, di conseguenza, una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato e può, ad avviso di molti commentatori<sup>1</sup>, ricomprendere gran parte delle modalità di gestione dei servizi pubblici che vanno realizzandosi in Italia e in Toscana.

Il ricorso al PPP, infatti, attraverso le sue diverse metodologie attuative può, in

generale, essere previsto in tutti quei casi in cui il settore pubblico intende realizzare un progetto che coinvolga un'opera pubblica, o di pubblica utilità, la cui progettazione, realizzazione, gestione e finanziamento siano, in tutto o in parte, affidati al settore privato. Il PPP nasce storicamente nei paesi anglosassoni, con riferimento ai grandi progetti infrastrutturali di trasporto, generalmente caratterizzati da rilevanti esternalità positive e quindi da una significativa discrepanza tra saldo costi-benefici sociali ed equilibrio finanziario. Così, mentre tali progetti potevano presentare per le amministrazioni locali un ritorno economico e sociale



## E a Londra la PPP va in metropolitana

Uno dei più controversi progetti di parziale privatizzazione di un importante servizio pubblico sta per avviarsi a Londra, dove la gestione dell'imponente rete metropolitana è appena stata affidata all'organo responsabile dei trasporti londinesi, Transport for London, mentre la manutenzione e gli investimenti diventeranno prerogativa di tre società private.

La nuova formula, definita PPP (*Public Private Partnership*), dovrebbe consentire di far affluire verso il vasto e ultracongestionato sistema metropolitano londinese una cifra pari a circa € 20 miliardi in 15 anni.

Il piano d'azione del governo prevede la divisione della metropolitana in quattro parti. In mani pubbliche resterà la sola London Underground, società responsabile del personale che opera sui treni e nelle stazioni. La sua gestione è ora di competenza di Transport for London, che fa capo al sindaco Ken Livingstone e al suo braccio destro Bob Kiley, già responsabile della metropolitana di New York. Tre consorzi privati verranno invece creati per occuparsi della manutenzione e degli investimenti relativi alle dieci linee di metropolitana operanti a Londra. Responsabile delle linee Jubilee, Nor-

thern e Piccadilly sarà la JNP, alla BCV toccheranno le linee Bakerloo, Central e Victoria, mentre le linee meno profonde, la Circle, District, Hammersmith & City e Metropolitan, verranno raggruppate sotto la sigla SSL (*sub surface lines*). Le due società dietro i tre consorzi sono la Metrolines e la Tube Lines.

Il rapporto contrattuale tra le società private e l'autorità cittadina sarà una concessione della durata di 30 anni, all'interno della quale verranno stretti contratti con operatori privati per la manutenzione delle infrastrutture esistenti e la realizzazione di nuove infra-





positivo – ad esempio, in termini di decongestionamento del traffico e di miglioramento della qualità di vita urbana – essi di norma non presentavano (e non presentano neppure oggi) un ritorno finanziario capace di attrarre risorse private. Con il PPP, il settore privato veniva quindi messo nelle condizioni di apportare le proprie capacità manageriali, commerciali e di creatività nella costruzione e gestione di un'infrastruttura di pubblica utilità, ottenendone un ritorno economico. Il settore

pubblico, d'altro canto, avrebbe potuto beneficiare, in termini economico finanziari, dalla presenza dei privati attraverso una riduzione del proprio impegno finanziario complessivo e un miglioramento della qualità di servizi in questione attraverso un'attenta regolamentazione dell'attività privata. Sotto l'ombrello del PPP è possibile dunque collocare uno spettro assai ampio di strutture finanziarie e di possibili settori di intervento. Vi sono ricompresi, infatti, sia progetti

capaci di produrre autonomamente un reddito sufficiente a ripagare l'investimento e gli oneri finanziari connessi, e in cui il ruolo dell'amministrazione si limita alla regolamentazione e al controllo delle procedure, che quelli per la cui attivazione il settore pubblico deve erogare, secondo diverse modalità, una componente di contribuzione pubblica.

Il risultato è lo sviluppo di numerose forme di cooperazione tra pubblica amministrazione e privati. A seconda

strutture. La paura dei critici è che la semi-privatizzazione della metropolitana londinese si trasformi in un disastro economico e operativo simile a quello delle ferrovie.

Nel documento di presentazione del progetto di PPP, datato aprile 2001, il ministero dei trasporti inglese sostiene con convinzione che questa è di gran lunga la soluzione migliore per garantire un miglioramento dei servizi offerti dalla metropolitana londinese. A fronte di investimenti medi annuali di circa € 800 milioni nel periodo 1997-2001, London Underground ha visto il numero di passeggeri crescere fino a

superare il miliardo. Questo rende indispensabile l'aumento dei treni in servizio, l'ammodernamento di molte stazioni e il miglioramento dell'accesso alle stazioni stesse. Tutte opere che l'attuale livello di investimenti non consente di realizzare. La PPP, sostiene il governo, è invece in grado di attrarre le risorse necessarie. Facendo riferimento diretto alla rete metropolitana, il documento sottolinea che una parte importante della linea londinese di superficie Docklands, realizzata in regime di PPP nel 1999, è stata completata con due mesi di anticipo e senza sfiorare il budget. L'estensione della linea Jubi-

lee a regime interamente pubblico, invece, è stata completata con due anni di ritardo ed è costata € 2 miliardi più del previsto. In media, i lavori di miglioramento sulla metropolitana sfiorano puntualmente il budget del 20%.

Ma non mancano i critici di questa soluzione. In prima linea si trova l'agguerrito sindaco di Londra, detto Ken il rosso per il suo tradizionale allineamento sulle posizioni più estreme della sinistra laburista, che si è opposto strenuamente al progetto di semi-privatizzazione.

**(Nadia Spaccarotella)**



delle specifiche caratteristiche evidenziate dal progetto e delle esigenze necessarie alla sua fattibilità amministrativa e finanziaria, la pubblica amministrazione può intervenire con diverse modalità:

- definendo un assetto regolamentare ed una programmazione degli investimenti favorevole alla partecipazione dei privati;
  - selezionando progetti pilota il cui sviluppo è assistito dall'amministrazione;
  - predisponendo studi di fattibilità delle opere;
  - definendo un contesto politico-amministrativo in grado di assicurare uno scenario di certezza per i finanziatori del progetto;
  - predisponendo un ambiente fiscale favorevole all'iniziativa;
  - contribuendo finanziariamente, sotto forma di sovvenzioni, mutui agevolati o garanzie, ovvero contribuendo alla copertura di specifici rischi, difficilmente allocabili sulle controparti commerciali partecipanti all'iniziativa.
- Ma fin dove può estendersi l'applicazione degli schemi di PPP? È cioè possibile ricomprendervi anche le recenti

esperienze avviate in numerose società di gestione dei servizi pubblici a rilevanza industriale, in cui il capitale è stato aperto alla partecipazione di partner industriali e finanziari privati?

In numerosi settori, laddove il ruolo pubblico appare fondamentale, ovvero laddove la scarsa informazione disponibile per il soggetto pubblico si potrebbe tradurre in processi di liberalizzazione dall'esito incerto (in termini di benessere sociale), la risposta dovrebbe essere positiva.

In qualche modo quindi la *Public Private Partnership* si è realizzata anche in quel processo di privatizzazione e di liberalizzazione delle *local utilities* italiane che si è distinto per la trasformazione delle gestioni in economia dei Comuni in società per azioni, e successivamente, nell'apertura del capitale di queste ultime a soggetti privati. In tali forme di privatizzazione e di liberalizzazione (realizzate con la scelta competitiva dei soggetti privati) "il ruolo del soggetto pubblico lo Stato si è soltanto ridotto, non è invece scomparso. Ad essere abbandonate sono state soltanto alcune parti complesse del-

*l'intero lavoro: il realizzare ed il progettare. L'ideazione, l'individuazione degli obiettivi, la fissazione degli standard, il controllo della performance, la valutazione e la correzione sono rimaste invece al soggetto pubblico*"<sup>2</sup>.

La PPP dei servizi pubblici risponde quindi ad una contingente situazione in cui si sono trovate gli enti locali italiani: la necessità di accedere alle risorse private per garantire la realizzazione degli investimenti e il miglioramento qualitativo dei servizi stessi, unito alla necessità evitare infelici processi di liberalizzazione e di privatizzazione in un contesto di potenziale asimmetria informativa per i servizi a rilevanza industriale.

<sup>1</sup>Si veda Pollock et al., 2001 "Under the word "partnership" are included a range of different relationships with the private sector: [...] The essential point is that the services will be provided by the private sector or the voluntary sector, but funded and regulated by the public sector.", 2001.

<sup>2</sup>Si veda J. L. Sundquist, *Privatization: No Panacea for What Ails Government*, in H. Brooks (a cura di), *Public-Private Partnership: New Opportunities for Meeting Social Needs*, Cambridge, Ballinger, 1984.

# Responsabilità sociale: un “jolly” in vista delle gare

In pochi mesi anche Ataf sarà certificata SA 8000: un ulteriore passo verso l'innovazione per l'intero settore del Tpl

**Stefano Marmugi**

vicepresidente Ataf spa

**La SA 8000 describe** un sistema di gestione che prevede un insieme di regole e di procedure per orientare l'organizzazione di un'azienda alla tutela dei lavoratori.

Questo tipo di certificazione prevede otto requisiti sociali specifici, che devono essere soddisfatti dall'azienda richiedente e che sono connessi ai fondamentali diritti umani e dei lavoratori: lavoro infantile, lavoro obbligato, salute e sicurezza sul lavoro, libertà di associazione e diritto alla contrattazione collettiva, discriminazioni (razziali, religiose, sessuali, ecc.), procedure disciplinari, orario di lavoro, criteri retributivi.

Attualmente le aziende (di ogni settore) che in Italia hanno conseguito la SA 8000 sono 25. In particolare, le aziende del Trasporto pubblico locale (Tpl) sono chiamate ad intraprendere un percorso di integrazione dei sistemi ISO 9001, ISO 14001 e SA 8000, ponendo il settore all'avanguardia e diventando centro di eccellenza e di riferimento in Italia. Ataf spa di Firenze ha iniziato il proprio percorso per conseguire la certificazione di responsabilità sociale SA 8000, avvalendosi del supporto di Ormes Consulting di Genova.

Tra i principali vantaggi che l'utilizzo dello standard SA 8000 può portare ci sono l'aumento della credibilità aziendale e della fiducia da parte degli *stakeholders* e delle organizzazio-

ni sociali, il miglioramento dei rapporti con le istituzioni e del clima aziendale, il maggiore controllo dell'eticità e della correttezza sociale nella catena dei fornitori.

Oltre a ciò, la certificazione di responsabilità sociale è anche un'occasione fornita alle aziende che storicamente presidiano questo mercato per consolidare la propria posizione nei confronti di operatori che ricercassero, in sede di gara, vantaggi competitivi dal punto di vista economico a discapito della tutela dei diritti e della sicurezza dei propri lavoratori.

Non a caso, in Toscana, l'amministrazione regionale ha recentemente annunciato l'attribuzione di cinque punti nei capitolati di gara in corso di elaborazione per le aziende certificate secondo lo standard SA 8000.

## Le tappe

Il percorso verso la certificazione SA 8000 previsto per un'azienda già in possesso di un sistema di gestione per la qualità può essere articolato secondo i seguenti punti:

1. Check generale della situazione esistente.
2. Progettazione del Sistema di responsabilità sociale.
3. Realizzazione del Sistema di responsabilità sociale
4. Definizione degli obiettivi aziendali di responsabilità sociale e nomina del responsabile del sistema.
5. Avviamento dei gruppi di lavoro costituiti da rappresentanti delle parti interessate.
6. Trasferimento ai gruppi di lavoro delle metodologie di sviluppo ed attuazione delle procedure.
7. Definizione di una politica di comunicazione aziendale.
8. Verifica del sistema e del suo stato di integrazione con i sistemi precedentemente sviluppati.

### Social Accountability

SA 8000 è una sigla che significa Social Accountability, ovvero Responsabilità Sociale, ed è il primo standard internazionale che misura il grado etico e la responsabilità sociale di un'azienda, per valutare se le stesse ottemperano ad alcuni requisiti minimi in termini di diritti umani e sociali. La conformità ai requisiti della norma si esplica nella certificazione di parte terza, indipendente e visibile, emessa da un organismo di certificazione.

Lo standard SA 8000 è stato elaborato e pubblicato ufficialmente nel 1997 dal Council on Economic Priorities Accreditation Agency, organizzazione no-profit con sede negli Stati Uniti, istituita nel 1997 per l'analisi e lo sviluppo di uno standard di responsabilità sociale per le imprese. Nell'estate del 2000 il Cepaa ha cambiato la propria denominazione in Sai, Social Accountability International.

# I traguardi imposti dalla liberalizzazione

Per le aziende locali è fondamentale unire le forze per conservare una propria autonomia e operare in tutta la filiera del mercato grazie ad un approvvigionamento favorevole della materia prima

**Francesco Varriale**

*presidente Compagnia Toscana del gas*

**Il processo** di liberalizzazione, avviato dal decreto Letta, rappresenta una grande opportunità sia per le famiglie che per le imprese. Le prime avranno l'opportunità di scegliere i profili tariffari più convenienti alle proprie esigenze, di confrontare i servizi offerti dai diversi operatori, di chiedere ai tradizionali interlocutori un miglioramento della propria offerta. Il nostro primo obiettivo deve essere quello di offrire ai cittadini tariffe più economiche e, insieme a queste, anche molti servizi innovativi che spaziano dal settore del risparmio energetico a quello dei servizi alla famiglia.

Altrettanto importanti e numerosi saranno i vantaggi per le imprese. Innanzitutto, esse vedranno, come in molti casi è già accaduto, una riduzione del costo del metano grazie alla quale poter ridurre i costi di produzione ed affrontare al meglio la competizione globale. Inoltre, potranno cogliere l'oc-

casione per consolidare e migliorare il rapporto con il proprio fornitore tradizionale che sarà sempre più spronato dalla concorrenza ad offrire un servizio migliore.

Noi stiamo già lavorando in modo che tutti questi traguardi possano essere raggiunti nel tempo più breve possibile, così da offrire servizi sempre più efficienti ed economici alle famiglie e permettere alle aziende toscane di rafforzare la propria posizione nel mercato globale. È per questo motivo che alcune delle principali aziende distributrici della Toscana hanno deciso di avviare una sempre più intensa collaborazione. La nostra idea, infatti, è quella di preservare la tradizione e la forza delle aziende dei servizi pubblici locali che hanno garantito lo sviluppo equilibrato di molte zone della nostra regione e, allo stesso tempo, di sfruttare le sinergie in modo da affrontare in una posizione di maggiore forza le



sfide poste dalla liberalizzazione. La tradizione Toscana vede numerose aziende che sono riuscite a garantire servizi efficienti ai cittadini e favorire uno sviluppo economico equilibrato delle rispettive aree. Queste aziende rappresentano un'enorme ricchezza per il nostro territorio che non deve essere dispersa ma anzi rafforzata.

Siamo, infatti, convinti che le sfide poste dall'apertura dei mercati possano essere un'opportunità solo se si svilupperà un mercato che veda in campo una pluralità di soggetti fra essi indipendenti. Sono questi i motivi che fanno sì che per le aziende locali divenga fondamentale unire le proprie forze al fine di conservare una propria autonomia e riuscire ad operare in tutta la filiera del mercato del gas, dall'approvvigionamento sui mercati internazionali alla vendita al cliente finale.

La volontà di raggiungere una dimensione più elevata deriva dalla convinzione che l'approvvigionamento della materia prima a delle condizioni favorevoli rappresenti un'esigenza imprescindibile per svolgere un ruolo attivo sul mercato. Tuttavia il raggiungimento di questo difficile obiettivo può non essere sufficiente se poi non si è in grado di gestire in modo ottimale le ulteriori fasi del processo di vendita. Per questo motivo Compagnia Toscana del Gas partecipa, insieme alle principali aziende pubbliche locali italiane, alla gara indetta dal Ministero delle Attività produttive per l'assegnazione dei siti di stoccaggio che vede impegnate alcune delle maggiori aziende nazionali ed europee operanti nel settore dell'energia.

Certamente, i nostri sforzi si scontrano con i molti ostacoli che ancora oggi esistono al processo di liberalizzazione sia in ambito comunitario che nazionale.

In ambito comunitario, la maggiore difficoltà è rappresentata sicuramente dalle diverse velocità con le quali i Paesi membri dell'Unione hanno deciso di attuare le direttive comunitarie e di procedere alla liberalizzazione dei pro-



pri settori energetici. D'altro canto, una dimostrazione delle profonde divergenze esistenti si è avuta al recente Consiglio Europeo di Barcellona dove alcuni Stati, ed in particolar modo la Francia, hanno chiesto di poter raggiungere con più gradualità gli obiettivi fissati da Bruxelles, a dimostrazione dei diversi interessi esistenti e delle diverse tradizioni industriali nazionali.

In Italia, invece, le difficoltà derivano dai tempi probabilmente troppo ristretti con i quali il legislatore ha voluto attuare le direttive comunitarie, dalla continua implementazione normativa che contiene spesso molte contraddizioni e dal comportamento a volte ostruzionistico posto in essere dal monopolista nazionale.

In relazione ai tempi previsti per la liberalizzazione, da più parti esiste la convinzione che il Decreto Letta abbia "peccato" di un'eccessiva solerzia, concedendo alle aziende pubbliche locali tempi troppo brevi per modificare radicalmente la propria organizzazione ed il proprio modo di agire. Inoltre, il settore del gas è stato ogget-

to di un'implementazione continua della normativa applicabile, frutto, molte volte, di interessi fra loro contrastanti. In particolare, le ultime Leggi Finanziarie contengono numerose disposizioni caratterizzate da uno spirito centralista, spesso tese ad ostacolare il proseguimento delle numerose esperienze di gestione dei servizi pubblici locali che hanno costituito uno degli elementi fondamentali dello sviluppo di molte zone dell'Italia ed, in particolare, della Toscana. È per questo motivo che guardiamo con estremo interesse alla nuova legge sui servizi pubblici della Regione Toscana, che promette di dare certezze anche al settore del gas e di trovare una mediazione fra il modello toscano, come sino ad ora si è sviluppato, e le esigenze poste dal mercato. Infine, corre l'obbligo di valutare negativamente alcuni comportamenti del soggetto notevolmente più sviluppato del settore: Eni Spa. Basti citare la recente delibera dell'Autorità Antitrust del 21 novembre 2002 (n. 11421) nella quale si evince con chiarezza come questa azienda, attraverso le sue controllate, abbia posto in essere dei comportamenti costituenti abuso di posizione dominante attraverso una condotta volta ad ostacolare e limitare l'ingresso di operatori indipendenti nel mercato italiano di gas naturale.

In ultima analisi, possiamo affermare che sono ancora molti gli ostacoli che si frappongono al completamento di un'effettiva liberalizzazione del mercato del gas naturale. Ciononostante, siamo altrettanto certi che tale processo possa apportare benefici reali e diffusi alle famiglie ed alle imprese solamente se le imprese pubbliche locali riusciranno a consolidare la propria forza e ad assumere un ruolo attivo nel mercato. Con questa convinzione stiamo lavorando e tracciando le strategie per il futuro.

*Il dibattito proseguirà sul prossimo numero con un intervento di Alberto Ciolfi, presidente di Coingas Arezzo.*

# Energia: Siena detta i nuovi indirizzi

In sintonia con i principi ispiratori di Agenda 21, il nuovo Piano provinciale punta alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile e duraturo passando attraverso un coinvolgimento di cittadini, enti locali, associazioni ed operatori economici

**Marco Brocchi**

*Consigliere Siena Ambiente*

**La riduzione del consumo** di energia, la sua produzione con fonti rinnovabili e il contenimento degli agenti inquinanti sono grandi temi che stanno coinvolgendo globalmente in tutto il pianeta economia, politica, ed etica. Gli obiettivi fissati a Kyoto nel dicembre 1997 stanno faticosamente concretizzandosi in provvedimenti normativi e politiche attive.

Se "Pensare globalmente e agire localmente" è stato uno dei più incisivi slogan del movimento ecologista negli anni '90, lo spirito che lo sottende ha trovato una sua fattiva applicazione nel territorio senese.

L'Amministrazione provinciale di Siena ha approvato recentemente con la delibera consiliare n.13 del 4 febbraio 2003 il "Piano energetico provinciale" (Pep). Si tratta di un importante strumento di indirizzo, reso possibile dalle previsioni del D.Lgs. 112/98 (art.31) che nel generale ridisegno della competenze statali e periferiche hanno tratteggiato per gli enti locali un profilo di gestori delle risorse territoriali, riservando per la Provincia un ruolo di programmazione. Ed è chiaro che questi ruoli saranno rafforzati dall'attuazione piena del nuovo Titolo V della Costituzione. L'elaborazione, avviata circa due anni fa, ha potuto innestarsi su due importanti novità: la creazione a livello locale di Agenda 21 e il generale processo di liberalizzazione del mercato dell'energia.

Il contenuto del Pep trova una perfetta sintonia con i contenuti ed i metodi di "Agenda 21", la ricerca di soluzioni condivise per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile e duraturo passando attraverso un coinvolgimento di cittadini, enti locali, associazioni ed operatori economici. Il Pep è stato presentato e discusso nei "forum locali" che sono il principale strumento di Agenda 21, con la piena consapevolezza che senza una condivisione del mondo economico locale, i soli strumenti normativi e finanziari attivabili dal Piano non porteranno ai risultati sperati.

Le norme di attuazione dei Decreti "Bersani" (79/1999) e "Letta" (164/2000) stanno progressivamente introducendo maggiori spazi di movimento per fornitori e clienti nei mercati energetici. Per sfruttare pienamente queste possibilità nella direzione di uno sviluppo sostenibile, il Pep ha individuato fra i suoi strumenti prioritari la creazione di un consorzio fra soggetti locali per diventare "cliente idoneo". Si agisce così sul lato della domanda, privilegiando l'acquisto di energia prodotta da fonti rinnovabili sul territorio e contrattando le forniture energetiche tradizionali sul mercato al miglior prezzo.



## Decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112

### ARTICOLO 31 - CONFERIMENTO DI FUNZIONI AGLI ENTI LOCALI

1. Sono attribuite agli enti locali, in conformità a quanto disposto dalle norme sul principio di adeguatezza, le funzioni amministrative in materia di controllo sul risparmio energetico e l'uso razionale dell'energia e le altre funzioni che siano previste dalla legislazione regionale.
2. Sono attribuite in particolare alle province, nell'ambito delle linee di indirizzo e di coordinamento previste dai piani energetici regionali, le seguenti funzioni:
  - a) la redazione e l'adozione dei programmi di intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico;
  - b) l'autorizzazione alla installazione ed all'esercizio degli impianti di produzione di energia;
  - c) il controllo sul rendimento energetico degli impianti termici.

## Alcuni link

[www.agenda21.provincia.siena.it](http://www.agenda21.provincia.siena.it)

[www.a21italy.net](http://www.a21italy.net)

[www.provincia.livorno.it/economia/agenda21](http://www.provincia.livorno.it/economia/agenda21)

zo possibile si potrà indirizzare il risparmio ottenuto allo sviluppo della produzione locale di energia da rinnovabili. Sul lato dell'offerta e della gestione dei flussi finanziari della programmazione è prevista la creazione di una "Agenzia Energetica Provinciale", strumento snello e flessibile con compiti di promozione e partecipazione alle sperimentazioni, consulenza per la qualificazione della spesa, studi, indagini e monitoraggio dell'attuazione del Piano. Altri aspetti degni di segnalazione sono la sua integrazione con gli altri strumenti di programmazione locali ed un uso innovativo della contabilità ambientale. Il Pep si coordina perfettamente con il Piano Territoriale di Coordinamento, sia nella sua parte analitica (tracciati di elettrodotti e gasdotti, irraggiamento solare, fabbisogno termico, aree potenziali di produzione di biomassa) sia nella parte progettuale, individuando i siti per l'impiantistica energetica da fonti rinnovabili e assimilate e prevedendo norme di coordinamento dei regolamenti urbanistici locali orientati ad una edificazione a basso fabbisogno energetico.

La contabilità ambientale in questo contesto è stata utilizzata non come "conto satellite" alla classica contabilità economica, ma come strumento di programmazione e previsione ex ante dei risultati delle strategie di intervento, risultando così uno strumento di supporto ai *decision maker*, e non una semplice verifica delle ricadute ambientali di strategie solamente economiche.

La valutazione di un simile strumento è estremamente difficile: appare approfondito, fondato su precise analisi e con la previsione di meccanismi economici e normativi funzionali alla sua concreta attuazione. Tuttavia solo se verrà mantenuto il metodo partecipativo che ha portato alla sua stesura potrà divenire uno strumento capace di produrre quei cambiamenti, anche culturali, nei molti attori coinvolti, indispensabili al raggiungimento degli obiettivi.

## Da Rio un impegno per le comunità locali

Agenda 21 è il piano di azione dell'Onu per lo sviluppo sostenibile nel 21° secolo. Definito dalla Conferenza Onu Sviluppo e Ambiente di Rio de Janeiro nel 1992 e sottoscritto da 180 Governi, questo documento di 800 pagine "descrive" gli impegni in campo ambientale, economico, sociale che le comunità locali si assumono per il 21° secolo.

## E Livorno si aggiudica 96mila euro

A Livorno il processo di implementazione dell'Agenda 21 locale risale a un anno fa. Dopo una fase preliminare di consultazione e sensibilizzazione dei potenziali rappresentanti della realtà economica, sociale ed ambientale del territorio provinciale, il 24 giugno 2002 è stato insediato il Forum provinciale ed approvato il regolamento del sistema dei forum.

Nel successivo mese di luglio si sono insediati i Forum locali dell'area livornese, della Val di Cecina e dell'Arcipelago.

Nel contempo, a seguito della pubblicazione del bando di cofinanziamento per programmi di attivazione e di attuazione delle Agende 21 locali, è stato presentato il progetto "Agenda 21 locale della Provincia di Livorno: indirizzi per la valutazione ex ante del piano d'azione (A21 Live)", che ha ottenuto un contributo di 96mila euro (il 64% del costo complessivo).

# I contenuti del Piano

## OBIETTIVI PRIORITARI DEL PIANO

- Razionalizzare e ridurre i consumi energetici non rinnovabili nelle strutture pubbliche
- Ridurre le emissioni inquinanti e climalteranti sulla base degli accordi di trasferimento in Italia degli impegni del Protocollo di Kyoto
- Implementare e sviluppare la produzione di energia elettrica e termica da fonti rinnovabili
- Sviluppare la programmazione coordinata con il Fondo per lo sviluppo delle Regioni (Fers) ed il Fondo europeo di Orientamento e Garanzia Agricola (Feoga)
- Sviluppare la programmazione coordinata con il Piano Energetico Regionale (Per) ed il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia.

## 10 STRUMENTI PRIORITARI

- Creazione di un consorzio di Enti Locali per operare sul mercato dell'energia in particolare su quello dell'energia rinnovabile.
- Utilizzo della formula finanziaria del "Finanziamento da terze parti" per razionalizzare e ridurre i consumi
- Implementazione della produzione di energia rinnovabile in particolare eolica e derivante da biomasse
- Implementazione della produzione sul territorio senese della materia prima per la produzione di biodiesel
- Definizione di un regolamento urbanistico "tipo" all'interno del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale" per orientare una edificabilità verso l'efficienza ed il risparmio energetico
- Riduzione del bilancio delle emissioni inquinanti e climalteranti, con azione specifica sulla flotta dei veicoli pubblici.
- Integrazione con la produzione industriale per lo sfruttamento energetico delle biomasse e la riduzione delle emissioni inquinanti
- Installazione di pannelli fotovoltaici sul patrimonio edilizio della Provincia di Siena
- Coordinamento dei programmi e dei progetti energetici con i Piani integrati di sviluppo locale Pisl dei fondi strutturali Fers e Feoga.

# Rifiuti, l'Iva cresce del 10%

Con l'abbandono dalla Tarsu potrebbero aumentare i costi dell'igiene urbana e, di conseguenza, le spese degli utenti

Lorenzo Perra

**Come è noto**, il dpr 158/1999 definisce il metodo di calcolo della tariffa dei rifiuti, sancendo il definitivo passaggio da tassa a tariffa per il comparto dei servizi di igiene urbana. L'elemento fondamentale e caratterizzante della tariffa è che essa consente la copertura integrale dei costi di gestione dei servizi di raccolta, trasporto e smaltimento, risultando nel contempo il corrispettivo per i servizi consumati dagli utenti.

L'aspetto della copertura integrale dei costi, rappresenta un elemento non banale nel passaggio da tassa a tariffa, poiché ciò dovrebbe consentire il superamento della copertura di gran parte dei costi del servizio attraverso la fiscalità ordinaria o altre risorse di bilancio (generalmente l'Ici). Di conseguenza, un eventuale aumento degli importi che si manifesti a carico delle utenze legato all'applicazione della tariffa potrebbe di fatto determinare (a parità di altri fattori) una maggiore disponibilità di fondi per altri servizi o la possibilità di una ri-modulazione della

fiscalità locale, con possibilità di diminuzione della pressione fiscale comunale su altri tributi.

Pensando agli effetti attesi sulla spesa degli utenti, si ritiene che il passaggio da Tarsu a tariffa, e più in generale la riorganizzazione dei servizi in atto, potrebbe determinare un aumento dei costi di gestione. Tali possibili aumenti potrebbero essere infatti influenzati da tre elementi di ritardo che molti Comuni hanno accumulato nella gestione del settore dell'igiene urbana, ovvero:

1. l'attuale bassa copertura dei costi effettuata tramite il regime della Tarsu;
2. le necessità d'investimento nella riorganizzazione del comparto (passaggio delle gestioni in economia a gestioni industriali);
3. gli investimenti necessari per la realizzazione di nuovi impianti ed infrastrutture di trattamento, recupero e smaltimento.

Vi sono poi altri elementi che influiranno sui livelli di spesa degli utenti fruitori dei servizi di igiene urbana.

Per quanto riguarda l'addizionale ex-Eca, innanzitutto, si ricorda che tale tributo non sarà più applicabile in regime tariffario, e pertanto si potranno verificare due possibili scenari:

- a. l'ex Eca è impiegata dal Comune per sostenere i costi del servizio (in tale circostanza le variazioni di spesa per gli utenti nel passaggio da tassa a tariffa risulteranno essere irrilevanti, quanto più l'attuale copertura effettiva si approssimi al 100% dei costi);
- b. l'ex Eca non è impiegata dal Comune per sostenere i costi del servizio (in sostanza, il Comune copre il 100% dei costi e introita un ulteriore 10% tramite l'ex-Eca).

In concreto, se nel primo caso l'aumento di spesa per gli utenti risulta trascurabile (ed inferiore allo 0,5% complessivo), nel secondo caso, si verificherà addirittura una riduzione degli importi pagati nel passaggio da tassa a tariffa (con una riduzione almeno pari al 10% del costo del servizio).

Per quanto riguarda invece il tributo destinato alla Provincia esso rimarrà







invariato nel regime tariffario (fino al 5% del valore della tariffa), rimanendo costante rispetto al regime tributario.

Con l'introduzione della tariffa, invece, un importante elemento di variazione è rappresentato dall'Iva, che andrà a gravare in maniera addizionale del 10% sul costo complessivo dei servizi. Dovremmo comunque distinguere fra:

- a) l'Iva applicata sui costi di gestione (sul servizio di raccolta, sui costi di smaltimento, ecc.), e
- b) l'Iva applicata sull'imponibile del servizio erogato ai cittadini, ovvero sull'importo originale della tariffa vera e propria.

L'elemento innovativo del passaggio da tassa a tariffa è rappresentato dal punto (b), continuando l'Iva sui costi di gestione ad essere applicata, ovvero non essendo influenzata dalla natura tariffaria o tributaria del prelievo. Tuttavia, le modalità di gestione (in economia, oppure attraverso l'affidamento ad aziende pubbliche e private) non risultano essere fattori neutrali, per quanto concerne l'applicazione dell'Iva stessa.

Innanzitutto, infatti, per le utenze finali dei Comuni, dove il servizio non è attualmente gestito in economia, si verificherà che:

- per le utenze domestiche l'applicazione dell'Iva non comporterà alcuna modifica (rispetto al regime tributario, privo di Iva finale);

- mentre per le utenze non domestiche l'Iva costituirà un credito verso l'erario e non un costo, che potrà quindi essere utilizzato in sede di liquidazione dell'imposta stessa.

Per quanto riguarda invece la situazione in cui le attuali gestioni risultino essere in economia, l'applicazione dell'Iva sulla tariffa può comportare un aggravio dei costi per l'utente, nel caso in cui una parte significativa dei costi del servizio (per esempio quelli del personale) non fosse precedentemente soggetta ad Iva.

In conclusione, quindi, è possibile evi-

denziare che, in regime tributario e con gradi di copertura della Tarsu superiori all'86,5%, alle utenze viene di fatto applicato un prelievo superiore ai costi, in parte dovuto all'addizionale provinciale e in parte ad un extra-incasso che il Comune realizza grazie all'ex-Eca.

Con l'applicazione della tariffa, tale anomalia viene in parte eliminata in quanto è solo l'addizionale provinciale applicata sull'imponibile (al netto dell'Iva) a costituire un extra-costi per l'utenza. Inoltre:

- per un'utenza non domestica, l'Iva evidenziata nella tariffa può ora essere detratta dai costi, comportando per l'utente (a parità di costo) un "risparmio" di circa il 17% (nel caso in cui con la Tarsu si coprisse integralmente il costo);
- mentre per un'utenza domestica (dove l'Iva è comunque un costo), il "risparmio" scende al 9%.

Considerazioni simili si effettuano in caso di copertura della Tarsu inferiore all'86,5% dei costi, dove, a causa della minore entrata che si ha con la Tarsu rispetto alla tariffa, i costi addebitati alle utenze sono decisamente inferiori. Tale osservazione va tuttavia completata con la constatazione che il processo di copertura integrale dei costi è stato implicitamente avviato anche in molti regimi Tarsu in modo tale da rendere graduale il passaggio alle condizioni gestionali previste dalla tariffa (100% di copertura).

## Il confronto

### REGIME TARSU

	IMPORTO
Costo del servizio	100
Costo del servizio per il Comune (inclusa Iva 10% su costo del servizio)	110
Importo da corrispondere per l'utente finale (con copertura 100% dei costi)	110

### REGIME TARIFFA

Costo del servizio acquisito dal Comune (imponibile)	100	(A)
Iva sul costo del servizio da parte del fornitore (imposta a credito)	10	(B)
Iva sul servizio di emissione Tariffa, ovvero sul corrispettivo del servizio (imponibile) erogato agli utenti (imposta a debito)	10	(C)
Importo da corrispondere per l'utente finale (Tariffa)	110	(A+C)

# I servizi pubblici tra certezze e incertezze

**Disciplina speciale e disciplina generale: due sentenze del Consiglio di Stato sulla distribuzione del gas**

**Pietro Nastasi**

*Studio legale Abbagnale*

**I servizi pubblici locali** vivono una stagione di estrema instabilità normativa, con gli inevitabili riflessi sulla loro organizzazione. Gli equilibri giuridici e di mercato che furono a suo tempo recepiti nella legge 8 giugno 1990, n.142 sono ormai spezzati ed i nuovi modelli stentano a definirsi. L'art. 35 della legge 448/2001 costituisce il migliore esempio dell'attuale stato di incertezza.

Ad oltre un anno di distanza dalla pubblicazione della legge, non sono mai state adottate quelle norme regolamentari cui la legge stessa demanda la definizione di alcuni aspetti essenziali della nuova disciplina. Nel contempo, la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, getta più di un'ombra sulla costituzionalità della riforma ed apre ampi spazi in favore dell'intervento legislativo regionale. La Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi, non l'ha ancora fatto.

L'Unione Europea ha infine attivato alcuni procedimenti suscettibili di sfociare in eventuali decisioni della Corte di Giustizia il cui contenuto, stante un grado non minore di incertezza che regna a livello comunitario, non appare

di facile previsione. Di tutto questo si è discusso e si discute ampiamente nelle varie sedi.

È interessante analizzare l'indirizzo giurisprudenziale circa l'interpretazione del c.d. decreto Letta attinente la liberalizzazione del settore del gas e fare una comparazione tra quel modello, di discreta fattezza sotto il profilo tecnico giuridico, e quello proposto dall'art. 35 della legge finanziaria 2002. Si prendono qui in esame due sentenze (sent. n. 902 del 15/02/02 e sent. n. 6299 del 13/11/02) della Sezione V del Consiglio di Stato, chiamato ad esprimersi sulla portata delle prescrizioni previste agli articoli 14 e 15 del D.Lgs 164/00.

Il primo caso muove dal ricorso della società concessionaria del servizio di distribuzione del gas al Tar Friuli - Venezia Giulia per ottenere l'annullamento della deliberazione con cui il Comune di Pordenone esercitava il riscatto anticipato del servizio. Il Tar aveva accolto il ricorso ritenendo che l'esercizio del riscatto sia incompatibile con l'art. 14 del d.l. 333/92 che proroga *ex lege* di venti anni la durata delle concessioni in favore delle imprese a partecipazione pubblica. Il Consiglio di Stato,

esclusa viceversa l'applicabilità delle disposizioni del d.l. 333/92, rigetta l'appello promosso dal comune prendendo in esame il nuovo regime introdotto dal decreto Letta. Esso adduce, in particolare, l'applicabilità al caso in questione dell'art. 15 del D.Lgs 164/00 in cui si prevede che i nuovi affidamenti devono avvenire in via esclusiva tramite gara, decadendo conseguentemente le gestioni dirette al 1° gennaio 2003, termine entro il quale si dà alle vecchie gestioni due opzioni: l'affidamento tramite gara oppure la trasformazione delle gestioni dirette con costituzione di società miste. Per gli affidamenti e le concessioni in essere il termine ultimo di periodo transitorio è stabilito al 31/12/05, prorogabile nelle ipotesi previste dal com-



## Web

Le sentenze n. 902 del 15/02/02 e n. 6299 del 13/11/02 sono consultabili per esteso sul sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

ma 7 dell'art. 15. Tale termine si applica, per espressa previsione di legge, sia alle concessioni in essere che agli affidamenti diretti in favore di società miste, ivi comprese quelle derivanti dalla trasformazione delle gestioni dirette entro il 1 gennaio 2003 (art. 15, comma 5), con l'unica e significativa eccezione delle concessioni in essere che a suo tempo furono rilasciate con procedura ad evidenza pubblica, per le quali si prevedono termini più lunghi (art. 15, comma 9).

Questo nuovo assetto normativo, continua il Consiglio di Stato, pone un obbligo di esternalizzazione del servizio con dismissione della titolarità del servizio in capo all'ente a favore della società che lo gestisce. All'ente locale residuano poteri di indirizzo, vigilanza e controllo in un assetto in cui i rapporti sono regolati in via contrattuale, sulla base del contratto di servizio. L'istituto del riscatto anticipato di cui al R.D. 2578/25 è ritenuto superato dalla normativa sopravvenuta, presupponendo esso poteri autoritativi non più



configurabili una volta che il modulo concessorio cede il passo a quello convenzionale. Si applicheranno, se del caso, le norme sul recesso contrattuale. Tutto ciò è ovviamente circondato dalle dovute riserve, stante la portata fortemente innovativa di tali principi. Assorbente è in ogni caso il rilievo per cui all'esercizio del riscatto è venuto a mancare un presupposto essenziale, ovvero la possibilità di ad-

divenire alla riassunzione diretta della gestione del servizio in capo all'ente locale ai fini di un successivo affidamento diretto in favore di società controllata. Se il comune avesse gestito il servizio a mezzo di azienda speciale, avrebbe potuto trasformarla in società di capitali entro il 1 gennaio 2003 e mantenere l'affidamento per la durata del periodo transitorio, ma in presenza di un affidamento in concessione,

## Il modello toscano sbarca in Sudamerica

Si è conclusa nel gennaio scorso la missione organizzata da Toscana Promozione, l'Agenzia di promozione economica della Regione Toscana in Sudamerica, a cui ha partecipato anche Cispel Confservizi Toscana. Lo scopo della missione era quello di sviluppare relazioni per la cooperazione economica e verificare la possibilità di creare joint venture tra la nostra regione e i settori dell'economia di ben quattro Paesi del Sudamerica: Uruguay, Argentina, Cile e Brasile.

La Regione Toscana si è da tempo impegnata per la potabilizzazione dell'acqua di un villaggio denominato "La Toscana" che si trova a Buenos Aires ed è in via di definizione il progetto per la realizzazione di un pozzo, i cui lavori inizieranno prima dell'estate e saranno realizzati dai tecnici inviati sul posto da Cispel.

Le opportunità imprenditoriali che la Regione Toscana ha individuato durante questa visita potranno essere focalizzate nei centri minori (50-100 mila abitanti), poiché nei centri

più grandi, importanti multinazionali come Ondeo, Vivendi, Suez, EdF, Ag.Bar., Onyx, Tractebel, risultano essere concessionarie delle risorse idriche, dello smaltimento dei rifiuti, della distribuzione del gas naturale, dei trasporti, già dai primi anni novanta con settori di attività altamente specializzati e localizzati.

Un settore che, invece, appare di forte interesse per le Autorità latinoamericane è sicuramente quello della formazione di management e professionalità pubbliche, che devono operare con le imprese multinazionali che gestiscono i servizi pubblici. Cispel Confservizi Toscana sta inoltre valutando la possibilità di acquisire la gestione di acquedotto e depurazione di una cittadina ai margini di Montevideo, in Cile invece la collaborazione che è stata attivata con la Camera di Commercio Italiana di Santiago e con il locale ICE, è volta allo studio di fattibilità della gestione di alcune discariche di rifiuti urbani ed industriali attualmente comunali ed in via di privatizzazione. (vp)



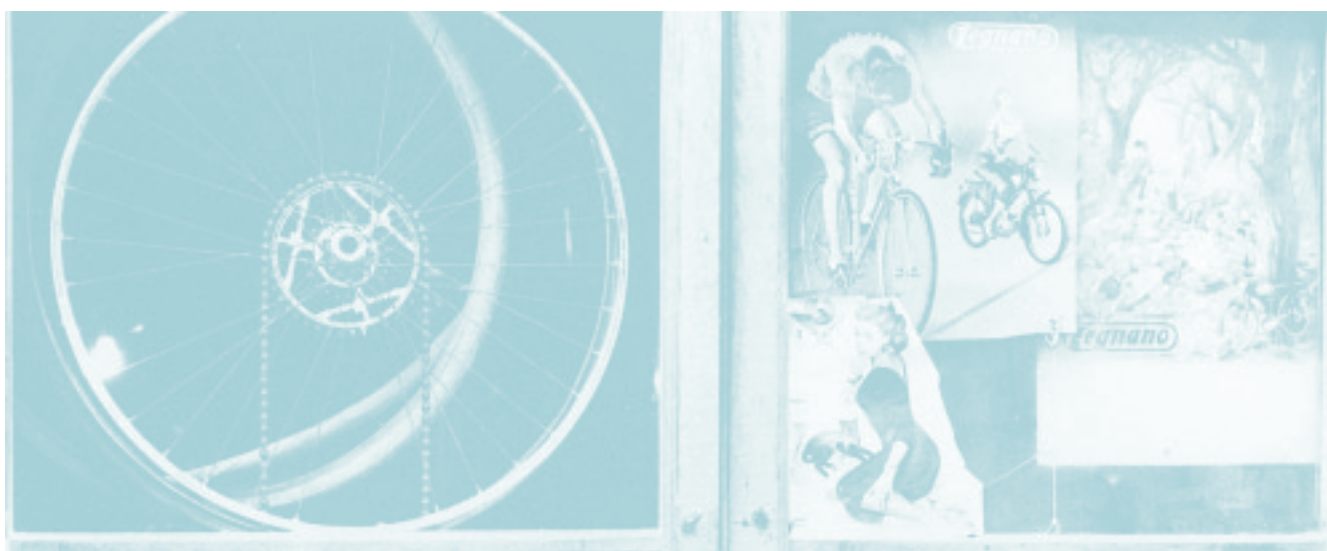
deve solo attenderne la scadenza, ferma restando la cessazione anticipata del rapporto ove tale scadenza sia successiva al termine ultimo previsto per il periodo transitorio.

Nel secondo intervento giurisprudenziale, il Consiglio di Stato, confermando la decisione del Tar Brescia, dichiara l'illegittimità di una delibera di affidamento diretto del servizio di distribuzione del gas ad una società mista intervenuto dopo l'entrata in vigore del decreto Letta, poiché il periodo transitorio riguarda solo gli affidamenti in essere.

Le due sentenze scolpiscono in maniera abbastanza netta il nuovo regime introdotto dal d.lgs. 164/00 per il settore del gas: obbligo di procedere con gara per tutti in nuovi affidamenti dall'entrata in vigore del decreto; per gli affidamenti e le concessioni in essere un periodo transitorio di 5 anni, incrementabile in ragione del rafforzamento delle aziende (fusioni societarie, acquisizione di nuovi bacini di utenze, apertura delle società pubbliche al

capitale privato). Il tutto al fine di consentire una ristrutturazione delle gestioni di matrice pubblica per poi aprire definitivamente il settore al libero mercato. Alla sufficiente coerenza di questo modello si affianca quello disegnato dall'art. 35 della l. 448/01, di cui invece non possono non considerarsi le consistenti incertezze e smagliature. L'apertura al regime concorrenziale avviene, con questa ultima disciplina, per tutti i settori in cui non vi sia una disciplina speciale in materia, ma i concreti rapporti tra norma generale e disciplina speciale sono tutt'altro che chiari. Se, da un lato, è rinviato ad un successivo regolamento governativo la definizione dei servizi pubblici a rilevanza industriale cui la disciplina dell'art. 35 stesso si applica, dall'altro, allo stesso regolamento è rimandata la definizione dei termini del periodo transitorio, e non può non suscitare fortissime perplessità una riforma che rimanda ad una fonte secondaria uno dei suoi aspetti essenziali. Ciò anche a prescin-

dere dai più che fondati dubbi di costituzionalità. È questo, forse più di ogni altro, l'elemento destabilizzante per quella certezza del diritto di cui la materia dei servizi pubblici necessita. Non solo, l'indeterminatezza che scorre tra le righe di questa riforma e i legittimi dubbi di tipo più prettamente giuridico che la permeano sono dati anche dalla mancata distinzione degli istituti della concessione e dell'affidamento diretto del servizio in favore di società miste. Mentre il decreto Letta saggiamente precisava che la configurazione del passaggio al nuovo regime concerne affidamenti e concessioni, nell'art. 35 si fa riferimento alle sole concessioni. Ora, se da un lato molte ragioni lascerebbero supporre che i due tipi di affidamento siano trattati allo stesso modo, riesce viceversa difficile comprendere come al legislatore sia potuto sfuggire un intero decennio di elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, che di tale distinzione ha fatto un suo caposaldo.



# Cultura, un patrimonio da gestire

Musei, biblioteche, spazi espositivi e teatri rappresentano una leva interessante per lo sviluppo economico del territorio anche in termini occupazionali: lo dimostrano i risultati di un'indagine

**Beatrice Biagini**

assessore Comune di Fiesole  
responsabile sportello Cispel-Federculture

All'interno della seconda conferenza nazionale degli assessori alla Cultura e al Turismo di Firenze, Cispel Toscana ha presentato una ricerca sulla gestione dei servizi culturali offerti da un campione di 50 Comuni toscani, monitorati attraverso un questionario sulle modalità gestionali, i servizi e la spesa in cultura e tempo libero. Il lavoro di raccolta dei dati è stato condotto da Cispel Formazione, l'elaborazione dei dati e la redazione finale della presentazione della ricerca sono stati realizzati dallo Sportello Cultura di Cispel Toscana in collaborazione con Federculture che ha seguito il progetto fin dalla sua fase iniziale. Un dato interessante che emerge dalla ricerca è che il patrimonio culturale costituito da musei e istituzioni varie è

di proprietà degli enti locali (200 istituzioni su un totale di 453), il dato si abbassa sensibilmente per le altre proprietà: le istituzioni ecclesiastiche sono 69, quelle statali 55 (vedi tabella 1).

Emerge dalla ricerca come nel corso degli anni l'aumento di attività culturali e conseguentemente di aperture di nuove sedi per la cultura (biblioteche, spazi espositivi, cinema, teatri, gallerie e musei, ecc.) sia stato in grado di produrre un aumento interessante per lo sviluppo economico del territorio anche in termini occupazionali.

In relazione al campione esaminato la presenza di esternalizzazioni si concentra soprattutto in tre tipologie maggiormente diffuse: le concessioni a terzi, le associazioni e una terza categoria che comprende le figure gestionali introdotte dalla Legge 142/90 (istituzioni, aziende speciali, spa). Dalle esperienze rilevate si denota come la formula prevalentemente impiegata per la gestione delle biblioteche sia l'*istituzione*, la gestione dei musei è invece prevalentemente affidata ad *associazioni* oppure direttamente in *concessione a terzi*. Lo spettacolo, d'altra parte, è gestito in modo peculiare con *fondazioni e associazioni* (vedi tabella 2 *Le Gestioni Adottate*).

La crescita economica e occupazionale resta sacrificata nelle realtà in cui però si vede avanzare con lentezza il processo di esternalizzazione dei servizi pubblici del settore cultura, turismo e tempo libero.

Dal punto di vista occupazionale in questo tipo di esperienze si registra un numero di occupati relativamente contenuto rispetto alla media nazionale. Il dato dimostra come lo spazio per esperienze di gestione esternalizzata per i servizi culturali sia ancora in buona parte da esplorare per i comuni della toscana, per i quali si registrano tuttavia performance di notevole interesse per la razionalizzazione delle spese e la creazione di nuove prospettive di sviluppo economico e occupazionale. (vedi tabella 3 nella pagina seguente).

TABELLA 1  
Musei e istituzioni similari toscane per proprietà

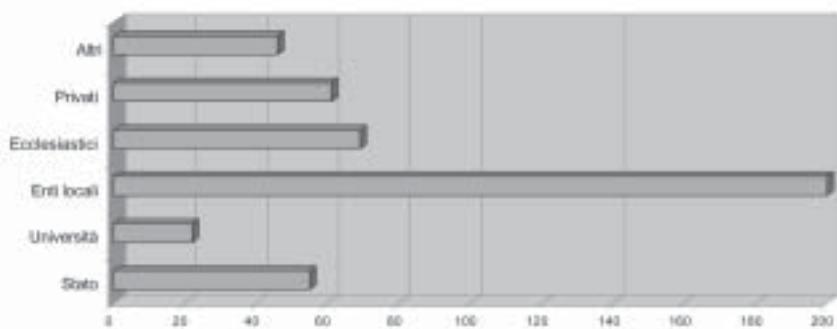
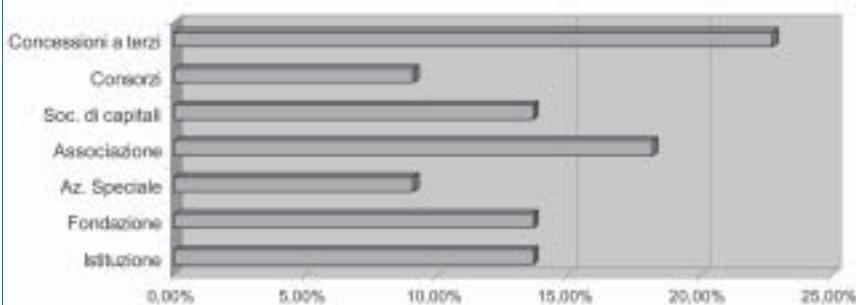


TABELLA 2  
Le gestioni adottate



Il processo di gestione allargata nel settore cultura è capace di produrre nuove opportunità occupazionali, sia dal punto di vista qualitativo (aumenta infatti l'esigenza di conoscenze e professionalità come il bisogno di specializzazione nei servizi) che dal punto di vista quantitativo (nella divisione di competenze come nella creazione di servizi aggiuntivi).

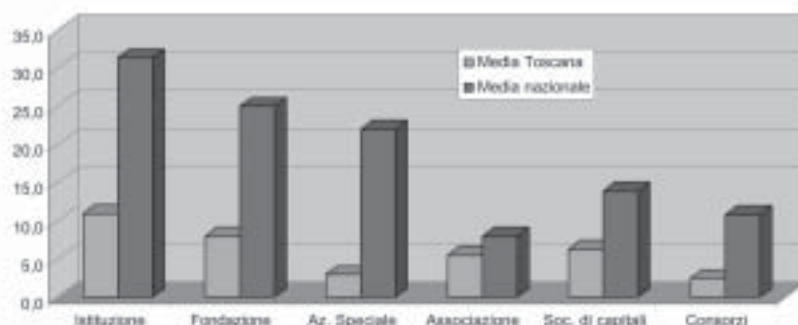
Quando assistiamo all'apertura di un nuovo museo ci troveremo davanti l'esigenza di coprire profili professionali e servizi che non erano stati considerati, soprattutto nel caso in cui la gestione di un museo passi dall'amministrazione pubblica a una gestione esternalizzata specializzata. Ovviamente questo fenomeno è legato alle capacità di investimento che nel settore cultura saranno in grado di essere liberate, ma il dato che emerge con chiarezza dalle risposte ai questionari evidenzia che laddove l'ente locale abbia realizzato un investimento iniziale attingendo magari direttamente dal bilancio proprio, questo investimento ha prodotto in ognuno dei casi considerati dal campione, l'avvio di un fenomeno di apertura verso la creazione di nuovi profili professionali, nuove opportunità occupazionali, nuovi servizi da studiare, gestire e conquistare all'interno del mercato.

Un museo comunale che prima occupava unità di personale interne ad un ufficio dell'amministrazione viene a creare con la gestione esterna il bisogno di coprire le funzioni amministrative, le funzioni tecniche di ragioneria, contabilità ed economato, le funzioni relative a servizi molto spesso inediti (bookshop, caffetteria, guide, eventi di comunicazione) tanto da creare nuove opportunità per rispondere alle richieste della domanda, oltre che a crearne di nuove.

Concludendo quindi possiamo dire che l'esperienza toscana e la frequentazione di una cultura amministrativa efficace e attenta al raggiungimento degli obiettivi abbia nel corso degli anni preparato la Toscana ad acco-



TABELLA 3  
Il processo di esternalizzazione dei servizi culturali



gliere sperimentazioni gestionali per i servizi culturali che potranno dare in futuro ottimi risultati. Al momento, infatti, le esperienze di esternalizzazione non si distinguono per quantità

quanto per qualità, elemento che dovrebbe far cogliere a molti amministratori le potenzialità di sviluppo offerte dalle modalità gestionali innovative presentate dalla normativa esistente.

## LA GESTIONE DEI CREDITI DELLE EX MUNICIPALIZZATE

Tradizionalmente per Gestione dei Crediti di Impresa, si intende la prestazione unitaria ed integrata dei Servizi: di Informazioni Commerciali, Recupero Crediti, e Cessione pro-soluta dei c.d. crediti inesigibili, volta a defiscalizzare i crediti non recuperabili.

### INFORMAZIONI COMMERCIALI

Usualmente il Servizio viene richiesto sia in fase preventiva - in tal modo evitando di affidare un cliente che già presenta indici di insolvenza - sia in fase c.d. pre-legale, onde evitare inutili spese di recupero ove trattasi di debitore già decotto. La valutazione di affidabilità è costituita da un mix di dati ufficiali, rilevati da Pubblici Registri ovvero di fatto, raccolti cioè mediante un'attività *latu sensu* di "intelligence". L'insieme di tali dati, che nel loro complesso - trattasi del rapporto informativo confezionato dalle Società di Informazioni - vanno a costituire il c.d. rating: la valutazione finanziaria cioè del debitore, ai fini della sua affidabilità. Gli strumenti di accesso a tali Informazioni sono solitamente prestati online con mezzi informatici-telematici, ricorrendo ai quali il Credit Manager dell'Azienda potrà, in tempo reale ed online, avere tutte le notizie necessarie per l'affidamento del cliente.

Fatte tali premesse di ordine generale, nello specifico, trattandosi di Aziende ex Municipalizzate, va rilevato che per le stesse, pur rivestendo una forma giuridica privatistica (SPA), andrà tenuto conto delle peculiarità dei servizi prestati, connotati da una forte socialità, tant'è che può configurarsi un obbligo a contrarre tipico del monopolista, tant'è che necessariamente si dovrà prescindere dalla solvibilità dell'utente, al quale, evidentemente, pur se protestato o addirittura fallito, non gli si può certo negare l'acqua o la raccolta dei rifiuti!

A parte tale deroga, che investe la sola fase iniziale - di prevenzione - della gestione, per il resto l'ex Municipalizzata non pare discostarsi molto da qualsiasi altra azienda di Servizi, anzi dovrà tenersi conto di una maggiore necessità del Servizio Recupero, in quanto in alcun modo, per i detti motivi, non potrà mettersi in atto alcuna azione di prevenzione.

### RECUPERO CREDITI

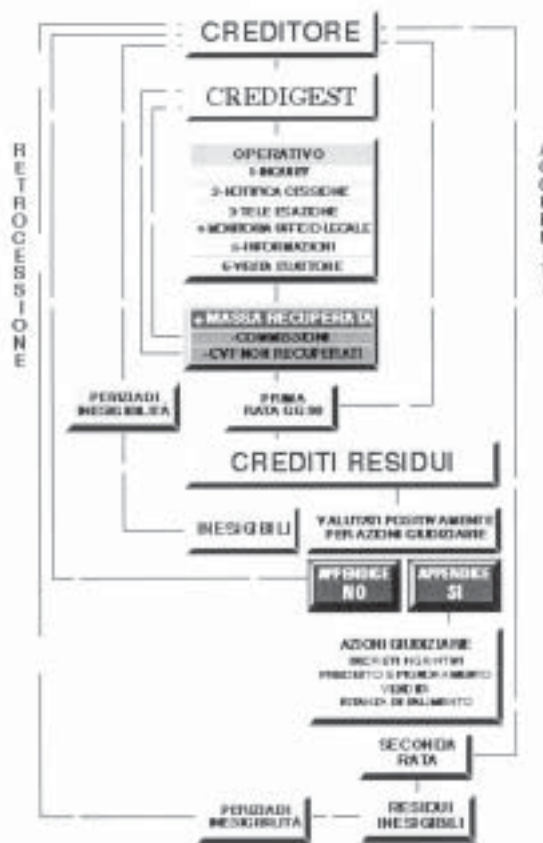
Tradizionalmente l'attività di recupero è delegato agli Studi Legali, con costi molto rilevanti e non contenibili. Il Legale infatti per espressa normativa non può stipulare né accordi contenenti compensi in percentuale al risultato ottenuto - c.d. divieto di patto di quota lite - né può andare sotto i c.d. minimi tabellari. A ciò si aggiunga, sempre sotto il profilo negativo, il notorio disservizio giustizia, tant'è che il recupero giudiziario, per dato Bankitalia, risulta avere la performance peggiore: non solo in termini di costi, ma anche di tempi e di risultato. Alternativa a tale impasse è il ricorso a procedure stragiudiziali conciliative - c.d. a deterrenza crescente - con cui è possibile risolvere in tempi brevi, ed a costi variabili, (in percentuale) in base al risultato, le situazioni più semplici ed impostare eventualmente, ma a ragion veduta (uno dei servizi espliciti in fase stragiudiziale è la raccolta dei dati finanziari e giuridici del debitore) l'azione giudiziaria ove realmente vi siano i presupposti in termini di convenienza.

### CESSIONE PRO-SOLUTO DEI CREDITI INESIGIBILI

È l'operazione che completa il ciclo della gestione dei crediti di impresa e consiste nell'espulsione dal bilancio dei

crediti risultati non recuperati nel corso della gestione. Per recente pronunce della Suprema Corte di Cassazione, è opportuno che alla cessione preceda una certificazione di inesigibilità del soggetto che ha curato il recupero, al fine di dare maggiore valenza al principio degli elementi "certi e precisi" voluti dalla normativa fiscale.

Le operazioni sopra indicate, nel loro complesso, costituiscono la corretta gestione dei crediti di impresa, che potremo definire a 360° in quanto risolvono nel modo più esauritivo le problematiche inerenti, sia in termini di costi che di risultato. Lo schema che segue illustra l'intera operatività nelle sue diverse componenti.



Trattasi di un'operazione di Maturity Factoring, avente per oggetto i crediti di Impresa scaduti di insoluti, ceduti pro-solvendo all'Intermediario Finanziario abilitato, che preso in carico l'intero pacchetto dei crediti, provvederà al suo interno a fornire tutti i servizi necessari alla gestione, potendo delegare all'occorrenza ed autonomamente, in quanto intestatario temporaneo del credito, Professionisti esterni quali: Studi Legali e/o Funzionari Esattoriali.

Con tale operazione si ottiene un'unitarietà della gestione - unico infatti sarà il referente - che consente non solo economie di scala di tutto rispetto, tenuto conto della pluralità delle funzioni e dei profili professionali necessari alla gestione completa (Società di recupero, Società di Informazioni Commerciali, Studi Legali, Call Center per la phone-collection, Fiscalista, Informatico per la reportistica) ma anche e soprattutto costi predeterminati che verranno soddisfatti sulla massa attiva solo se ed in quanto realizzata dalle attività di recupero.

**Enrico Maria Arnò - Enrico Maria Peruzzi**

Associato  
Assimpresa



# CREDIGEST

## Fidelity Cards

**La Chiave dei  
Vantaggi  
della Gestione  
On-line  
dei Crediti  
di Impresa**

- ✓ **INFORMAZIONI COMMERCIALI**  
On-Line e in Differita
- ✓ **RECUPERO CREDITI**  
Stragiudiziale con sole commissioni su recuperato  
Giudiziale con onorari legali a carico di Credigest  
**Home Credigest:** Incassi, stati di avanzamento pratiche e  
reports statistici in tempo reale via internet
- ✓ **ACQUISTO CREDITI PRO-SOLUTO**  
Insoluti & Inesigibili
- ✓ **GARANZIA PER CREDITI INSOLUTI**

PER MAGGIORI INFORMAZIONI

Tel. Numero Verde gratuito  
**800-809930**

Fax Numero Verde gratuito  
**800-388110**

**Job opportunities - contact: [info@credigest.it](mailto:info@credigest.it)**



**CREDIGEST<sup>®</sup>** SRL

SOCIETÀ FINANZIARIA DI GESTIONE CREDITI

SEDE LEGALE ED AMMINISTRATIVA  
VIA G. BRIDOLINI, 11 - Loc. GRASSANO  
50055 BAGNO A RIPOLI (FIRENZE)  
TEL. 055.6461673 (8 linee)  
FAX 055.6461100

NUMERO VERDE  
**800-809930**  
FAX NUMERO VERDE  
**800-388110**

CAP. SOC. € 518.000.000 INT. VERS.  
PIVA E COD. FISC. N. 41884990449  
CCIAA DI FIRENZE - N. 352107

INTERMEDIARIO FINANZIARIO  
EX ART. 106 T.U.L.B. D. LGS. 385/93  
ISCRITTO NELL'ELLENCO  
DELL'UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI  
AL N.2898

<http://www.credigest.it> • E-MAIL: [credigest@credigest.it](mailto:credigest@credigest.it)

