Dipartimento di Economia Pubblica
Facoltà di Economia
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Enti territoriali e servizi pubblici locali: liberalizzazioni, investimenti, gestione

Ottobre 2007

Il presente lavoro, presentato il 3 ottobre 2007 all'8° *Incontro Finanziario dell'Autonomia Locale*, organizzato da Dexia Crediop, è stato coordinato da Paolo Liberati, Università di Urbino "Carlo Bo". I capitoli I e III sono stati redatti da Antonio Scialà, Università di Padova. I capitoli II, IV e V sono stati redatti da Laura Cotterli, Dipartimento Affari Regionali e Autonomie Locali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Questo rapporto è stato realizzato grazie al sostegno che Dexia Crediop ha fornito alle attività del Dipartimento di Economia Pubblica della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

Indice generale

Sommario e Conclusioni _____4

Testo della ricerca _____32

Sommario e Conclusioni

1. OBIETTIVO DELLA RICERCA

1.1. La costituzione dell'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato, nel 1990, ha segnato in Italia un ideale punto di partenza di un **processo di cambiamento dei rapporti tra il mercato e il settore pubblico**. La principale caratteristica di questo cambiamento è la tendenza alla riduzione dell'intervento diretto nella produzione da parte di soggetti pubblici (governo centrale e/o enti locali) e, di conseguenza, il maggiore coinvolgimento dei privati in settori di pubblica utilità tradizionalmente oggetto di intervento diretto dello Stato.

1.2. Questo processo è stato favorito da almeno **tre fattori**:

- la spinta esercitata dalle istituzioni comunitarie verso la liberalizzazione dei servizi, con la conseguente emanazione e recepimento di direttive principalmente in materia di elettricità, gas, telecomunicazioni e trasporti;
- un orientamento di teoria economica che, in quegli anni, fornisce un terreno particolarmente favorevole all'estensione dell'iniziativa privata;
- un vincolo di bilancio pubblico che, nel caso italiano, spinge a considerare il ripiego dell'attività statale e locale come un'opportunità per "fare pulizia" all'interno dei bilanci e ridurre il peso del debito pubblico.

1.3. A questo processo di trasformazione (e alle corrispondenti incertezze) non è sfuggito, in Italia, **il settore dei Servizi Pubblici Locali** (SPL). Da circa quindici anni, e con alterne fortune, il settore dei SPL è stato infatti oggetto di **numerosi interventi di riforma**, alcuni di portata generale, altri di rilevanza settoriale, tutti rivolti a superare lo schema tradizionale di gestione di tali servizi rappresentato dal predominio delle "imprese municipalizzate" (introdotte con la Legge Giolitti del 1903). Ultimo in termini temporali, tra questi interventi normativi, **è il disegno di legge 772 (noto come "ddl Lanzillotta")**, che si propone di attuare una incisiva riforma dell'intero comparto dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

1.4. Nonostante una significativa proliferazione normativa, la riforma del comparto dei servizi pubblici locali può dirsi **ancora da concludere**. Recenti modifiche intervenute sulla versione originaria del "ddl Lanzillotta", forniscono infatti prova delle difficoltà che il riassetto del settore sta incontrando.

1.5. La ricerca "***Servizi pubblici locali ed enti territoriali: liberalizzazione, investimenti, gestione***", realizzata dall'Università di Roma "La Sapienza" ed in collaborazione con Dexia-Crediop, di cui si presentano in questo *executive summary* i risultati principali, è stata condotta con lo **scopo generale** di fornire un quadro dettagliato dell'attuale assetto del settore dei servizi pubblici locali alla luce dei recenti interventi di riforma. In particolare, il ***focus* della ricerca** è stato quello di analizzare in che misura le trasformazioni normative abbiano avuto riflessi da un lato sulla condizione economica e finanziaria delle imprese che operano nel settore dei SPL, dall'altro sul possibile ruolo degli enti locali nella regolazione e nella tariffazione dei diversi servizi di pubblica utilità.

1.6. A questo riguardo, lo studio ha cercato di proporre risposte ai seguenti **quesiti**:

- quale valutazione emerge dall'esame del percorso normativo di riorganizzazione del settore dei SPL?
- in che misura le trasformazioni normative sono state in grado di influenzare gli assetti del settore e le condizioni economico-finanziarie delle imprese?
- le soluzioni di politica economica adottate nei singoli settori sono risultate quelle più efficaci?
- in che modo gli enti locali si sono confrontati con gli assetti di regolazione e con quelli tariffari nell'ambito dei diversi SPL?

1.7. La risposta ai precedenti quesiti ha richiesto un'indagine approfondita dei diversi elementi che compongono il quadro dei rapporti tra operatori privati e soggetti pubblici coinvolti. A tal fine, **la ricerca è articolata in due sezioni**.

Nella **Sezione I**, composta di due capitoli, si affrontano, nel ***Capitolo I***, alcuni problemi definitori del concetto di servizio pubblico locale e si propone una sintetica rassegna critica dell'evoluzione della normativa. Come si vedrà, si individuano, nell'evoluzione temporale, "riforme realizzate", "riforme disinnescate" e "riforme sperate".

Nel ***Capitolo II***, si propone una lettura della situazione economico-finanziaria delle imprese di SPL, sulla base delle indicazioni emerse dall'esame della normativa. In particolare, il capitolo fornisce indicazioni sulla dimensione settoriale e territoriale delle imprese e dei relativi squilibri – sia in aggregato sia per singoli settori – nonché alcuni dati sul profilo degli investimenti e sulle performance economiche.

La **Sezione II** è composta di tre capitoli. Il ***Capitolo III*** ripercorre le ragioni dell'intervento pubblico nei settori di pubblica utilità, con particolare attenzione alle specificità settoriali. Il ***Capitolo IV*** fa il punto sugli assetti regolatori connessi sia alla gestione del servizio, sia alla proprietà delle reti. Infine, il ***Capitolo V*** propone il quadro dei profili tariffari applicati in ogni settore e alcune indicazioni sulla loro capacità redistributiva.

2. L'INCERTO CAMMINO DEGLI INTERVENTI DI RIFORMA

Come valutare il percorso normativo compiuto in Italia relativamente alla riorganizzazione del settore dei SPL?

2.1. Il primo atto normativo in materia di Servizi Pubblici Locali in Italia dopo l'unificazione è la **legge 103 del 1903**, voluta dal governo **Giolitti**. Tale normativa consentiva di fatto ai Comuni la produzione diretta (**municipalizzazione**) di una serie di SPL, tra i quali i servizi idrici, il trasporto

pubblico locale tramite tramvie, la nettezza urbana e l'energia elettrica. Per quasi novanta anni, in Italia, non si registrano ulteriori significativi interventi normativi nel settore dei SPL. La frattura del dominio delle municipalizzate si genera all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, periodo in cui si apre un **intenso dibattito che prelude ad una serie di riforme** (e disegni di riforma), alcune di settore, altre riferite all'intero comparto dei SPL.

2.2. In tale processo riformatore è possibile individuare almeno **due linee guida**. In primo luogo si vuole **rompere la contiguità** tra istituzioni politiche e organi di gestione di attività produttive. In secondo luogo, si vuole contribuire al **risanamento finanziario** dei bilanci delle amministrazioni locali, fattore di particolare interesse se giustapposto agli avvenimenti dell'inizio del secolo scorso. Allora la municipalizzazione di tali servizi era stata vista come un'attraente possibilità per generare introiti nelle casse degli enti locali. Più di recente, il processo di arretramento dei Comuni dalla gestione diretta dei SPL è stato indirizzato anche **dalla necessità di "pulire" i bilanci pubblici** da attività non più considerate come "proprie" dell'intervento pubblico. Tale tendenza ha investito, senza discriminare, sia quei servizi che presentavano saldi finanziari negativi – con conseguente ricorso alla fiscalità generale per il loro finanziamento – come il settore del trasporto pubblico locale, sia quei servizi che avevano fatto registrare in gran parte dei casi saldi di bilancio positivi, come il settore del gas.

2.3. Gli **interventi principali** indirizzati all'intero comparto dei SPL sono la legge 142 del 1990, l'art. 35 della legge finanziaria per l'anno 2002 e la legge 326 del 2003.

Il primo intervento normativo ha prodotto degli effetti concreti quanto meno sul versante degli strumenti di gestione dei SPL. La Legge 142/1990 è pertanto l'unica "***riforma realizzata***" con riferimento all'intero comparto dei SPL.

L'art. 35 della Legge Finanziaria per il 2002 aveva invece l'obiettivo di imprimere una netta accelerazione al processo di privatizzazione e di diffusione della concorrenza *per* il mercato. Alcuni ostacoli a questo obiettivo furono posti

dalla Legge 326/03, che mirava a temperare gli effetti del precedente intervento normativo. Per questo si può definire l'art. 35 come una ***"riforma disinnescata"*** dalla Legge 326/2003.

2.4. Ci sono poi "***riforme sperate***". La prima, contenuta nel disegno di legge AS4014/1999, è stata abbandonata ben prima del completamento dell'iter di approvazione. La seconda, il disegno di legge S7042/2006 (noto come "ddl Lanzillotta"), è in discussione in questi mesi alle Camere, ed è stato oggetto di revisioni sostanziali già nei primi passaggi.

2.5. L'incertezza maggiore, che è in una certa misura trasversale a tutte le riforme e a tutti i tentativi di riforma, riguarda le **modalità di gestione dei SPL**. Letta con gli occhi di chi sostiene la necessità di un maggior grado di liberalizzazione del mercato dei SPL, una "conquista" della Legge 142/90 fu quella di affiancare alla tradizionale "gestione in economia" la possibilità di una gestione attraverso la forma dell'"azienda speciale" e, soprattutto, della "società di capitali a prevalente capitale pubblico" con selezione di un partner privato. Una "debolezza" della legge 142/1990 fu invece di non rendere obbligatorie le concessioni mediante bandi di gara (concorrenza *per* il mercato), né il regolamento dei rapporti tra amministrazione pubblica locale e società concessionaria attraverso lo strumento del contratto di servizio**. Molta "privatizzazione" fu quindi solo formale e non sostanziale**.

2.6. Una decisa spinta al ricorso alle gare, e quindi al superamento della gestione *in house*, fu prodotta dall'art. 35 della legge finanziaria per l'anno 2002, che estese di fatto a tutti i SPL a rilevanza industriale la disciplina prevista dai decreti settoriali Burlando del 1997 (per il TPL) e Letta del 2000 (per il settore del gas).

Con riferimento alla *gestione*, il criterio guida di questa fase fu "***la concorrenza ove possibile***", con esclusione dell'affidamento diretto. **Con riferimento all'*infrastruttura***, si stabiliva – con poche eccezioni – che gli enti locali avrebbero dovuto mantenerne la proprietà.

Il problema posto dall'art. 35 fu quello di lasciare dei **vuoti normativi** sul percorso di avvicinamento alla concorrenza che lo stesso provvedimento mirava ad innescare.

2.7. L'affidamento diretto, uscito dalla porta dell'art. 35, rientra dalla finestra della Legge 326/2003, che **reintroduce tale possibilità** nei confronti di società a capitale interamente pubblico. Nella prospettiva della liberalizzazione del settore, ciò rappresenta certamente un passo indietro. Invece, rispetto alla Legge 142/1990 il passo indietro è solamente apparente. Con il provvedimento del 2003, l'ente locale – se vuole assumere un ruolo nella gestione del servizio – lo deve fare ricorrendo a società a capitale interamente pubblico, e non attraverso società con capitale misto o con capitale privato.

È evidente, in questo processo, **la difficoltà politica di assumere una posizione netta sul tema della gestione del servizio**. La continua oscillazione tra meccanismi di concorrenza *per* il mercato (le gare) e meccanismi di affidamento diretto (utilizzati in modo diverso nei diversi settori) crea **binari e velocità separate di adeguamento** dell'intero comparto alle modifiche normative.

2.8. Questa incertezza è ulteriormente alimentata **dal diverso profilo che assume l'evoluzione della normativa specifica** nel TPL (decreto Burlando), nel gas (decreto Letta) nell'energia elettrica (decreto Bersani), nell'igiene urbana (decreto Ronchi) e nel settore idrico (legge Galli). Ci sono pochi dubbi, infatti, sul fatto che **la strategia delle riforme settoriali abbia restituito un quadro disorganico** una volta sovrapposto al quadro delle norme generali di comparto. Tuttavia, un pregio (forse involontario) delle riforme settoriali fu quello di tener conto del fatto che le caratteristiche economiche e tecnologiche dei settori e delle imprese che vi operano e le connesse ricadute sociali si presentavano – e si presentano tuttora – estremamente differenziate.

2.9. Su questo quadro assai incerto e frammentato, si innestano **le due versioni del ddl Lanzillotta**. Nella sua **prima versione**, il disegno di legge intendeva

proseguire e rafforzare la separazione del soggetto pubblico dalle responsabilità della gestione, prevedendo la gara come strumento generale di affidamento gestionale – tranne che in casi eccezionali – ma ponendo su un piano paritario concorrenti pubblici e privati. In altri termini, i soggetti pubblici avrebbero potuto gestire il servizio solo a seguito di una procedura concorrenziale con altri soggetti e non in virtù di un affidamento diretto.

Nella **seconda versione**, non si prevede più la gara come strumento normale di affidamento, o meglio la si prevede ***ferma restando la possibilità per gli enti locali di gestire i servizi in economia o attraverso aziende speciali***, cioè modalità di gestione *in house*. Sotto questo profilo, la nuova versione del disegno di legge perpetua il mantenimento di un doppio binario gestionale, quello privato attraverso selezione pubblica, e quello pubblico attraverso affidamento diretto, mantenendo sostanziale **incertezza sulla funzione obiettivo** da assegnare alle imprese di SPL.

2.10. Il nodo delle modalità di affidamento rimarrà fondamentale per procedere ad una effettiva liberalizzazione dei settori e per poter decidere con coerenza sulle sorti delle relative dotazioni infrastrutturali. Non a caso, **è su questo terreno che la politica non riesce a compiere un passo deciso in una direzione definita**.

Di una certa rilevanza, inoltre, è la considerazione che la superiorità dell'una o dell'altra forma gestionale non attenga in via principale all'enunciazione che il privato sia meglio del pubblico o viceversa (questione teoricamente aperta), ma piuttosto alla possibilità di **esercitare un controllo** sull'operato dell'uno o dell'altro. Una questione che, a nostro avviso, richiama la necessità di valutare attentamente l'opportunità di spalmare processi uniformi di trasformazione su realtà locali (e quindi su capacità di controllo) non uniformi.

La gestione privata è spesso preferita, sotto questo profilo, per un presunto automatismo dei controlli e delle sanzioni che il mercato è in grado di generare. Esperienze recenti dimostrano però che anche in questo caso **i controlli possono essere insufficienti e tardivi** e manifestarsi, dunque, solo dopo che si siano generate rilevanti conseguenze sociali alle quali il settore pubblico è spesso

chiamato a rimediare. Allo stesso modo, la gestione pubblica può rendere inefficaci e complessi i controlli, rendendo opaca l'individuazione delle responsabilità.

2.11. Sarebbe allora consigliabile che le riforme, in questo campo, avvengano nella misura in cui si sia in grado di **garantire risorse finanziarie adeguate** e **sistemi credibili di controllo** dell'operato delle imprese coinvolte nel processo produttivo. Nel breve periodo, le riforme sono spesso costose e necessitano di "investimenti" per poter produrre benefici di lungo periodo; sarebbe dunque auspicabile che tali riforme non vengano attuate "per risanare", cioè in momenti in cui le risorse finanziarie sono – o appaiono – scarse, ma solo a seguito di una precisa definizione degli obiettivi che si intendono perseguire. Innestare elementi **di riforma "a macchia di leopardo"** può risultare **più dannoso dello "status quo"**, qualora si considerino i costi di transizione che tutti i soggetti coinvolti debbono affrontare in uno stato perenne di "aggiustamenti transitori".

3. L'INCERTO CAMMINO DELLE IMPRESE DI SERVIZIO PUBBLICO LOCALE

Come hanno reagito le imprese di SPL alle modifiche normative intervenute in tale settore negli anni recenti?

3.1. Ci sono indicazioni per pensare al comparto dei SPL come **relativamente dinamico**, rispetto ad altri comparti economici, ma ci sono altri elementi che fanno propendere per una certa **immobilità**, soprattutto nella composizione interna del settore e nella distribuzione dei principali aggregati economici.

3.2. Complessivamente, il settore dei SPL conta per circa l'**1 per cento** del valore aggiunto dell'economia nel suo complesso, un peso sostanzialmente stabile negli anni recenti. Il numero delle imprese operanti nel settore dei SPL (associate a Confservizi) è di circa **1.000** nel 2005, in crescita rispetto agli anni precedenti.

3.3. Nel 2005, il **40 per cento** delle imprese del settore è di piccole dimensioni (con meno di 5 milioni di euro di fatturato), il **38 per cento** è di medie dimensioni (con fatturato compreso tra 5 e 25 milioni di euro) e **il restante 22 per cento** è di grandi dimensioni (con più di 25 milioni di euro di fatturato). Si tratta dunque di un settore con offerta frammentata. (figura 1).

3.4. Nel 2005, la tipologia monoservizio è quella prevalente. Le multiservizio rappresentano circa il 21 per cento del totale; circa il **70 per cento** di queste è collocato nel Nord, il **24 per cento** nel Centro e il **6 per cento** nel Sud. Tuttavia, le imprese multiservizio hanno **migliori capacità reddituali**: esse concentrano circa il 55 per cento del risultato operativo complessivo (figura 2).

3.5. Dal punto di vista **territoriale**, la distribuzione delle imprese di SPL soffre di squilibri analoghi a quelli delle attività industriali in genere. La maggior parte delle imprese è collocata al Nord. Al Sud operano circa il 15 per cento delle imprese del comparto (figura 3). Queste detengono solo l'**8,7 per cento** della produzione, l'**8,1 per cento** dei ricavi e forniscono un **contributo negativo** alla redditività complessiva del settore. Contano, invece, per il **20 per cento** del costo del personale. La particolare rilevanza del costo del lavoro nelle imprese localizzate al Sud è confermata dal diverso peso che esso assume sul valore aggiunto, pari a circa l'**82 per cento** nel Sud contro il **53 per cento** nel Nord e il **66 per cento** nel Centro. Il divario tra le due aree del paese emerge dunque anche rispetto al settore dei SPL, un segnale che **uniformi processi di trasformazione della gestione troveranno forti ostacoli** alla loro introduzione **e difficilmente potranno contribuire ad una riduzione spontanea dei divari** che si affidi all'azione del mercato.

3.6. Gli squilibri territoriali appaiono particolarmente marcati nei settori energetici. Pur rappresentando il **17 per cento** delle imprese del settore, le imprese del Sud detengono una quota pari a solo circa il **3 per cento** del valore

della produzione, dei ricavi e dei costi totali di produzione, solo l'**1,7 per cento** del risultato operativo complessivo e il **4 per cento** del valore aggiunto. In rapporto ai costi totali di produzione, i costi del personale ammontano invece al **10 per cento** al Sud contro il **2,5 per cento** al Nord, pur trattandosi di settori a tradizionale intensità di capitale e con tecnologia relativamente consolidata. Questo elemento si riflette anche sul rapporto tra costo del personale e valore aggiunto, pari a circa il **21 per cento** al Nord e al **52 per cento** al Sud, un indicatore che l'efficienza dell'impiego del capitale umano è profondamente differenziata nelle aree del paese (figura 4). Gli squilibri sono meno evidenti nel settore dell'igiene urbana, in quello idrico e in quello del TPL (non a caso la dinamica di questi tre settori è più legata allo **sviluppo demografico** che a quello economico, cui invece è maggiormente legata la dinamica dei settori energetici).

3.7. Dal punto di vista **settoriale**, più del 30 per cento delle imprese opera nei settori energetici, il 17 per cento nel trasporto pubblico locale. Relativamente alla distribuzione delle grandezze economiche, si può identificare una netta dicotomia tra i comparti energetici (energia elettrica e gas) e i restanti servizi (TPL, igiene urbana e idrico), in particolare quello del TPL. I primi contano per circa l'87,3 per cento del risultato operativo netto (figura 5). La relativa maggiore intensità di capitale di questi settori, inoltre, si riflette in una quota di costo del personale e di addetti pari, rispettivamente, a circa il **13** e l'**11 per cento** dei costi totali (figura 6). Nel TPL, ancora fortemente dipendente dai sussidi pubblici, va sottolineata la **redditività negativa** (ancora in figura 5) e la concentrazione di un'**elevata quota di costo del personale** (il 42,7 per cento) rispetto al totale dei settori (ancora in figura 6). Netta anche la differenza, tra il settore energetico e gli altri settori, in termini di margini operativi lordi (figura 7).

3.8. Dove si **investe** di più? In aggregato, la dinamica degli investimenti nell'intero comparto dei SPL è stata relativamente più rapida di quella osservata nel totale dell'economia. L'ammontare **di investimenti per addetto** (una *proxy* della composizione tra capitale e lavoro) è cresciuto da 26,7 mila euro nel 2001 a

36,3 mila euro nel 2006. Le accelerazioni maggiori, in termini di incrementi percentuali, sono osservabili nel TPL e nei settori energetici (figura 8).

Se valutata **in rapporto al fatturato**, la quota di investimenti, tra il 2001 e il 2006, è scesa dal 20,4 per cento al 17,1 per cento; in rapporto al valore della produzione, la quota di investimenti è anche scesa dal 17 al 15,1 per cento. Il *trend* è osservabile in tutti i settori, tranne che nel TPL, dove il rapporto tra investimenti e fatturato è cresciuto dal 21 per cento del 2001 al 23,4 per cento del 2006 (figura 9).

Da valutare positivamente è il fatto che **la maggior parte degli investimenti effettuati ha natura tecnica**, trattandosi prevalentemente di investimenti di tipo materiale e immateriale, e non già di carattere finanziario. Quanto di questo risultato sia dovuto alla presenza di una quota di proprietà pubblica è materia di indagine empirica e non è tema affrontato in questa sede.

3.9. Il fabbisogno di investimenti non risulta, tuttavia, completamente esaurito. Le stime più significative dei **fabbisogni di investimento** si rilevano nei settori del **trasporto pubblico locale**, soprattutto sul fronte della mobilità, e in quello dell'**igiene urbana**, soprattutto sui fronti della costruzione di nuovi impianti e di adeguamento alla nuova normativa. La buona dinamica media degli investimenti nel recente periodo **non può quindi considerarsi risolutiva** delle carenze che caratterizzano il sistema dei SPL in Italia. Al contrario, le necessità di investimento appaiono ancora ingenti. C'è quindi potenzialmente spazio per una interazione tra soggetti privati, operatori pubblici (in particolare quelli locali) e finanziatori per favorire la destinazione di risorse al miglioramento dell'offerta dei servizi. Propedeutico sarà chiarire, in futuro, **chi dovrà occuparsi** di questo tema.

3.10. Complessivamente, le risposte degli enti locali alle modifiche del quadro normativo sono quindi **molto differenziate tra settori**, proprio in ragione del fatto che incerto è stato il percorso normativo. Concorrono, a questa dinamica differenziata, anche le **incertezze** che si sono manifestate nel tempo **sul vero**

obiettivo delle riforme – adottare una logica imprenditoriale e risolvere altrove questioni sociali e distributive, oppure privilegiare una dimensione sociale di produzione che assegni al mercato una funzione residuale nell'indirizzo, nell'organizzazione e nel controllo della produzione, o, ancora, favorire lo sviluppo di un "capitalismo comunale" attraverso la costituzione di società di capitale in cui gli enti locali siano presenti come azionisti.

Le riforme intervenute in questo campo, in una certa misura, perpetuano un **difetto comune** dell'ambizione riformatrice italiana, quella di voler raggiungere **molti obiettivi con un solo strumento**. Una riforma, per definizione, **cambia gli assetti e modifica gli equilibri**, ma potrà essere portata a completamento con un certo profitto – e soprattutto avere davvero portata innovativa – solo nella misura in cui riesca a privilegiare uno (o pochi) obiettivi.

4. LE SOLUZIONI DI POLITICA ECONOMICA

4.1. In generale, e per quanto riguarda l'***efficienza***, c'è sostanziale accordo nella teoria sulla convenienza ad adottare un assetto concorrenziale. Meno accordo c'è – ed è opportuno ribadirlo – sulla supremazia di un monopolio privato regolato rispetto ad un monopolio pubblico per la gestione di quella parte del processo produttivo che non permetta l'operare contemporaneo di più produttori privati. In entrambi i casi, intervengono infatti **fallimenti del mercato** o **fallimenti dello Stato**, si confrontano appunto situazioni di "*second best*".

4.2. Dal lato del **monopolio pubblico** si osservano inefficienze che potremmo definire di tipo *tradizionale*, quali comportamenti opportunistici da parte degli amministratori, commistione tra potere politico e attività di impresa, ricerca del consenso, regole di fissazione dei prezzi non coerenti con la struttura dei costi.

4.3. Dal lato del **monopolio privato regolato**, sono presenti dei fallimenti ***ex ante*** (legati all'incompletezza dei contratti di servizio, alle probabilità di collusione tra

imprese, alla specificazione della durata del contratto, alle capacità degli enti locali di organizzare gare "ben funzionanti", alla definizione degli investimenti infrastrutturali, ecc.) ed ***ex post*** (legati al controllo dei comportamenti e all'applicazione delle sanzioni).

4.4. Nel caso dei servizi pubblici locali, esiste però **un problema istituzionale aggiuntivo**, che si configura come asimmetria di potere nei confronti del governo centrale. La privatizzazione dei SPL corrisponde infatti ad una **cessione di potere maggiore** rispetto a quella implicita nella cessione delle *utilities* nazionali da parte del governo centrale. In questo ultimo caso, infatti, lo Stato centrale rinuncia al ruolo di produttore del servizio per assumere quello di regolatore. Inoltre, in quanto titolare del potere legislativo attraverso il parlamento e di quello esecutivo attraverso il governo, lo Stato centrale **mantiene strumenti piuttosto incisivi di intervento** da utilizzare qualora lo ritenesse necessario. Gli enti locali, in particolare i Comuni, non hanno invece potere legislativo e il loro coinvolgimento nella regolamentazione avviene solitamente in modo più indiretto. Non è quindi sorprendente che il processo di riforma dei SPL incontri numerosi ostacoli aggiuntivi rispetto ad analoghi processi condotti a livello nazionale.

4.5. Dal punto di vista delle specificità settoriali, sia nel caso del TPL sia nel caso dell'igiene urbana, le soluzioni di politica economica da adottare, più che degli aspetti di equità e di monopolio naturale, dovrebbero tenere maggiormente conto di ragioni di ***efficienza sistemica*** (nel caso del TPL, ad esempio, riduzione delle emissioni inquinanti, riduzione del traffico e quindi migliore qualità del servizio, maggiore mobilità dei lavoratori e dei consumatori). In questi settori, il buon esito di riforme potrebbe richiedere la costituzione di **livelli superiori di governo,** una logica, questa, che richiama il *federalismo funzionale* (come peraltro previsto dal Decreto Legislativo 152/2006 per il settore dei rifiuti e delle risorse idriche), ma anche un certo grado di coordinamento pubblico.

4.6. Nel caso dell'**energia elettrica** e del **gas**, invece, i problemi di monopolio naturale sono assai rilevanti, in alcune fasi del processo produttivo. Ma in questi settori, sono spesso coinvolte anche questioni più generali di politica estera, la soluzione delle quali non sempre è conciliabile con gli obiettivi di efficienza economica interna o anche internazionale. In tal senso è stato fatto notare come, nel settore dell'energia elettrica più che in altri, si senta la **necessità dell'istituzione di una Autorità di regolazione sovra-nazionale**. Gli aspetti relativi alla produzione, e quindi all'approvvigionamento, riguardano ovviamente solo in maniera indiretta il processo di liberalizzazione dei SPL legati alla fornitura di gas ed energia elettrica. Tuttavia, si ritiene che la soluzione delle problematiche connesse alla **restrizione dell'offerta,** a monte del processo produttivo, sia un presupposto cruciale per il buon esito delle liberalizzazioni.

5. IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI NEGLI ASSETTI GESTIONALI, NEGLI ASSETTI REGOLATORI E NEI PROFILI TARIFFARI

In che modo gli enti locali si sono confrontati con gli assetti gestionali, di regolazione e tariffari?

5.1. Rispetto agli **assetti gestionali**, le imprese di SPL sono ancora caratterizzate da una **rilevante concentrazione della proprietà in mano pubblica**. Una recente indagine di Confservizi (2006) afferma che il 73 per cento delle imprese intervistate è interamente di proprietà dell'ente locale e che nel caso di imprese a capitale misto, in media il 65 per cento del capitale è di proprietà pubblica. Si manifesta, inoltre, **un lento processo di apertura all'ingresso di capitali privati e di ricorso a meccanismi di selezione *per* il mercato**.

5.2. Dal punto di vista della opportunità di liberalizzare, ciò non contribuisce a risolvere specifici problemi settoriali, connessi alla **cristallizzazione dei monopoli** sia nei settori energetici, caratterizzati da operatori dominanti a livello nazionale, sia nel TPL, caratterizzati invece da monopoli locali.

5.3. Nel caso dell'**igiene urbana**, solo recentemente si sono sviluppate alcune realtà imprenditoriali sovracomunali di grandi dimensioni, derivanti da processi di fusione e concentrazione che hanno interessato alcune aree del paese. I processi di fusione e aggregazione e di quotazione in borsa hanno **tuttavia coinvolto solo in casi limitati** le imprese che gestiscono rifiuti urbani.

5.4. Dal lato delle **politiche tariffarie**, è necessario tenere conto di due forze contrapposte. La prima rappresentata dall'esistenza di oneri di servizio pubblico e delle corrispondenti "tariffe sociali". La seconda rappresentata dal fatto che il livello delle tariffe incide e determina il livello dei ricavi per le aziende che devono erogare il servizio.

5.5. Anche in questo campo, tuttavia, si sono **manifestate diversità di orientamento e velocità di applicazione assai differenziate** tra settori. Il *price cap* e, in alcuni casi, il *revenue cap* sono stati pienamente adottati nei settori dell'energia elettrica e del gas, dove la presenza di una autorità indipendente di settore (l'AEEG) ha consentito la definizione di regole per la sua determinazione, limitando al contempo il margine di manovra degli enti locali alla definizione e al controllo di alcune forme di agevolazione. Diversa invece la situazione per quei settori non ancora caratterizzati dalla presenza di una autorità di regolazione, come nel caso del trasporto pubblico e dei rifiuti, in cui l'ente locale ha maggiore possibilità di intervento nella politica tariffaria e, eventualmente, nell'erogazione di sussidi. L'esperienza recente ha dimostrato che la regolazione ha avuto successi alterni e, soprattutto, orientamenti e impatti diversi nei singoli settori. Le politiche tariffarie hanno seguito questa incertezza. In conseguenza, si è manifestata, negli anni, una dinamica assai differenziata dei prezzi al consumo dei diversi servizi di pubblica utilità, assai più pronunciata, nell'ultimo quinquennio, per l'energia elettrica e il gas.

5.6. Dal punto di vista dei timori che i meccanismi di formazione delle tariffe possano produrre **effetti redistributivi avversi**, l'evidenza empirica è poi mista. Studi condotti sugli effetti della tassazione indiretta in Italia, che possono essere estesi ad altre forme di variazione del prezzo applicato ai consumatori, rivelano che **particolare attenzione, a fini redistributivi, dovrebbe essere posta nel controllo della dinamica dei prezzi dell'elettricità e del gas da riscaldamento**, piuttosto che sulle corrispondenti dinamiche di prezzo del trasporto urbano e dell'igiene urbana.

6. IN CHE DIREZIONE MUOVERE?

6.1. Il quadro che emerge da questa ricerca presenta qualche luce e molte ombre. Le luci, al di là degli aspetti specifici, riguardano il fatto che si è innescata da tempo la consapevolezza che la gestione dei servizi pubblici locali *non possa* trovare un limite nel bilancio complessivo dell'ente locale, ma piuttosto *debba* trovare un limite di efficienza interna – in prima approssimazione l'idea del pareggio del bilancio nelle singole gestioni.

6.2. Questo obiettivo, in buona sostanza, è stato raggiunto in molte realtà, ad eccezione di quelle operanti nel settore del TPL. Le ragioni delle gestioni deficitarie del trasporto pubblico locale possono essere molteplici e non avere necessariamente una connotazione negativa. Trascurare che la fornitura di quel servizio abbia un notevole impatto sui costi e sulle opportunità della mobilità e una significativa carica di esternalità positive difficilmente potrà contribuire a definire un assetto stabile nel settore.

6.3. Tra le ombre, c'è una navigazione troppo "a vista" da parte dei decisori politici. Tuttora, persiste incertezza su quale, tra gli interessi contrapposti, sia da privilegiare. Il mantenimento di questo indirizzo potrebbe generare nocumento alla capacità del settore di esprimere potenzialità di investimento e soddisfare le esigenze dei consumatori. Una prima direzione in cui muovere, quindi, dovrebbe

essere quella di assumere una posizione definita sulla forma di gestione che si ritiene più adeguata ai diversi comparti di SPL, eventualmente differenziando le soluzioni tra settori per tenere conto delle diverse caratteristiche, velocità e possibilità di adattamento. Una seconda direzione in cui muovere potrebbe essere quella di manifestare come possa e debba essere tutelato l'interesse pubblico (oltre che l'accesso dei privati) nei confronti delle infrastrutture dei diversi settori e dei connessi investimenti. In entrambi i casi, sarebbe consigliabile accantonare l'ambizione di applicare con la stessa efficacia strumenti gestionali e di regolazione in settori e aree del paese con caratteristiche molto diverse.

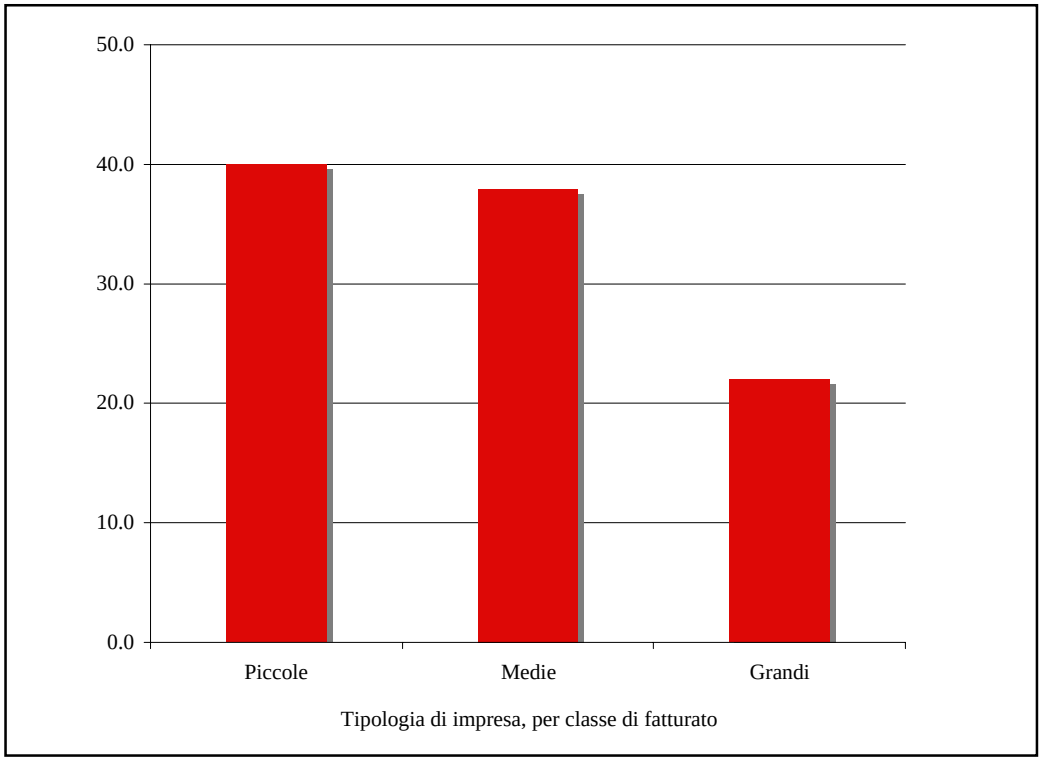
6.4. Sulla forma di gestione, la prima versione del "ddl Lanzillotta" si esprimeva in modo soddisfacente, favorendo un processo di selezione del "gestore migliore". Minore soddisfazione, in una certa misura e anche alla luce dei risultati della ricerca, potrebbe essere espressa rispetto al tentativo – peraltro non nuovo – di introdurre processi uniformi di trasformazione in realtà fortemente differenziate e con diverse capacità di assorbire gli strumenti di gestione e regolatori previsti dal disegno di legge. Nella seconda versione, il rientro dell'affidamento diretto, se valutato con gli occhi di chi spinge verso una liberalizzazione, non può che costituire un passo indietro; se valutato con gli occhi di chi privilegia obiettivi diversi, può essere salutato come un passo avanti. Il problema è che non emerge con chiarezza quali occhiali abbiano indossato i responsabili politici negli anni recenti, questione che è di fondamentale importanza per definire gli assetti del settore.

6.5. Sul tema delle infrastrutture, ci si trova in una situazione analoga. Orientamenti diversi si sono manifestati rispetto a due alternative. La prima, che esse siano assegnate in proprietà (o in gestione) ad un soggetto privato e ne sia regolata la possibilità di accesso di altri operatori. La seconda è che esse rimangano nella proprietà pubblica. La ricerca ha evidenziato come i meccanismi di controllo, di verificabilità delle azioni e di applicazione delle sanzioni non siano in Italia ancora consolidati e come sia diversa la capacità di confrontarsi con

essi tra settori e aree territoriali. Una situazione che, a nostro avviso, consiglierebbe di operare una scelta radicale in merito alle infrastrutture, quella di ipotizzarne una gestione pubblica separata dalla fornitura del servizio, almeno fino al momento in cui non sarà definitivamente risolto il nodo degli assetti gestionali. Ciò contribuirebbe a fare chiarezza nei processi produttivi e a livellare il campo di gioco tra i possibili concorrenti nella fornitura del servizio.

6.6. La sovrapposizione di incertezze normative generali e settoriali ha finito col produrre un sistema a **molte velocità**. Oltre a quella tradizionale Nord-Sud, si è infatti osservato un differenziale di velocità anche tra i diversi settori, nella loro profittabilità e negli obiettivi. Più che da precise scelte politiche, questo differenziale – in una certa misura auspicabile in ragione delle profonde differenze tra settori – è emerso da una diversa capacità di resistenza al cambiamento da parte di gruppi di interesse, e da una spinta imprenditoriale più pronunciata nei settori energetici, in quello delle telecomunicazioni e in quello autostradale – con maggiori prospettive di profitto. Se questo processo di liberalizzazioni (tentate e/o riuscite) abbia prodotto una sorta di *cream-skimming* dei settori più profittevoli, all'interno del comparto dei SPL, è questione dalla quale i decisori politici potrebbero trarre insegnamenti per le future politiche in materia.

FIGURA 1 – LA DISTRIBUZIONE DELLE IMPRESE DI SPL PER CLASSI DI FATTURATO, VALORI PERCENTUALI, ANNO 2005.

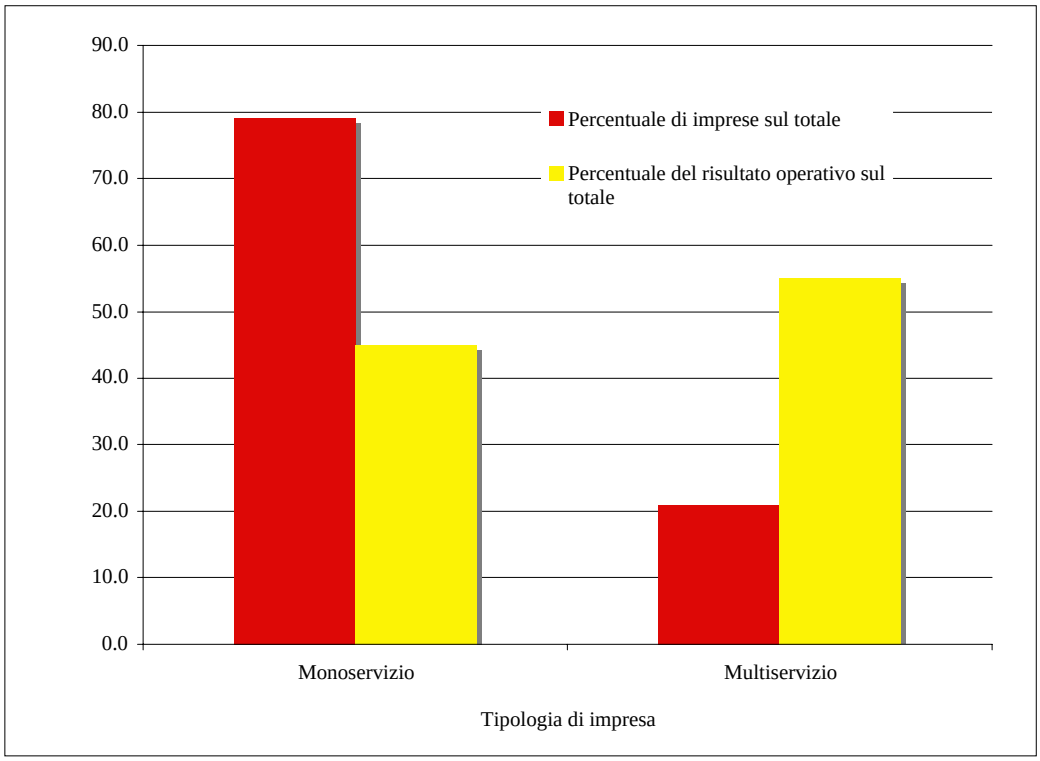


NOTA:

PICCOLE: CON MENO DI 5 MILIONI DI EURO DI FATTURATO
MEDIE: CON FATTURATO TRA 5 E 25 MILIONI DI EURO DI FATTURATO
GRANDI: CON FATTURATO SUPERIORE A 25 MILIONI DI EURO

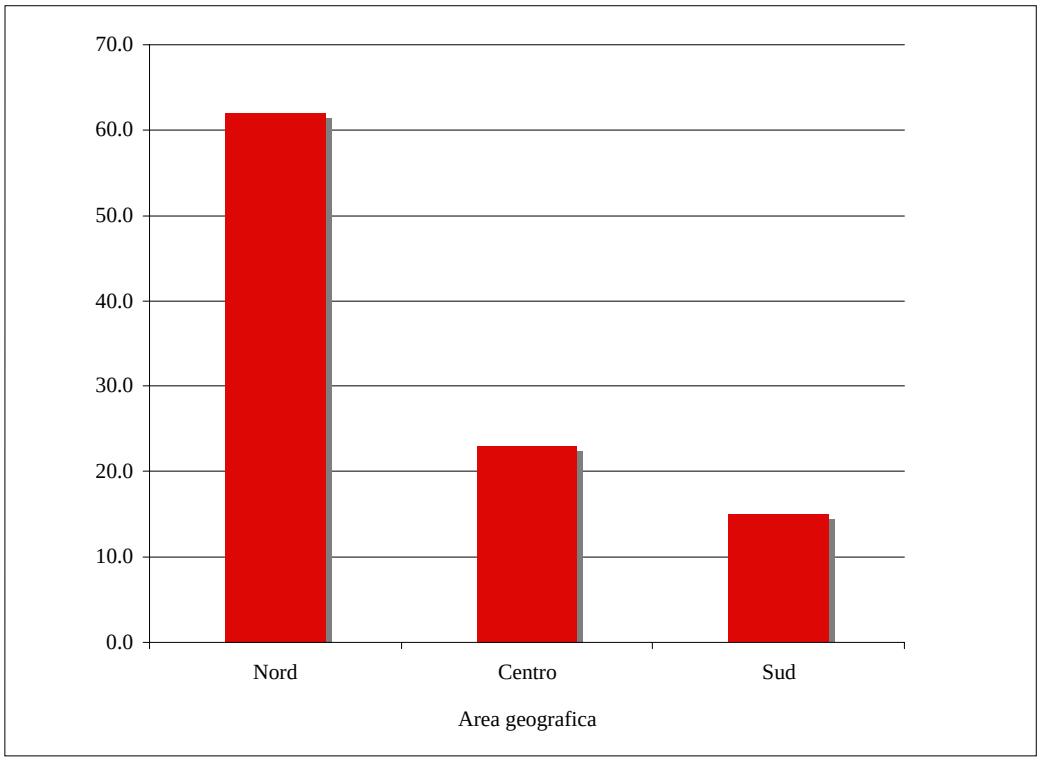
FONTE: ELABORAZIONE SU DATI CONFSERVIZI.

FIGURA 2 – LA DISTRIBUZIONE DELLE IMPRESE DI SPL E DEL RISULTATO OPERATIVO PER TIPOLOGIA DI GESTIONE, VALORI PERCENTUALI, ANNO 2005.



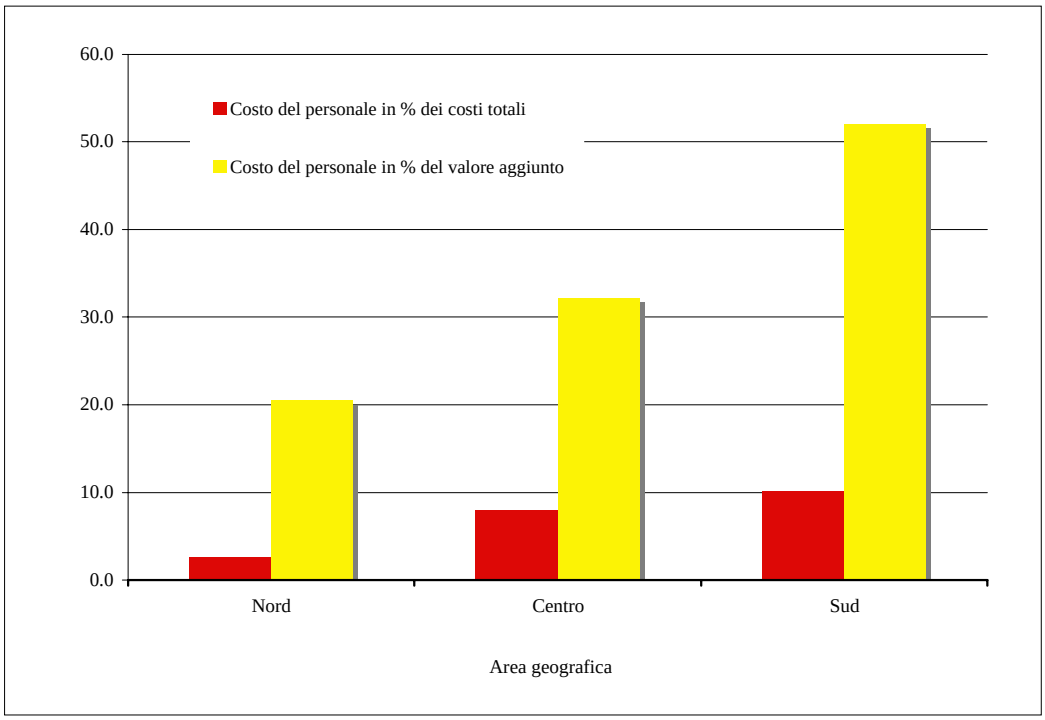
FONTE: ELABORAZIONE SU DATI CONFSERVIZI.

FIGURA 3 – LA DISTRIBUZIONE DELLE IMPRESE DI SPL PER AREA GEOGRAFICA, VALORI PERCENTUALI, ANNO 2005.



FONTE: ELABORAZIONE SU DATI CONFSERVIZI.

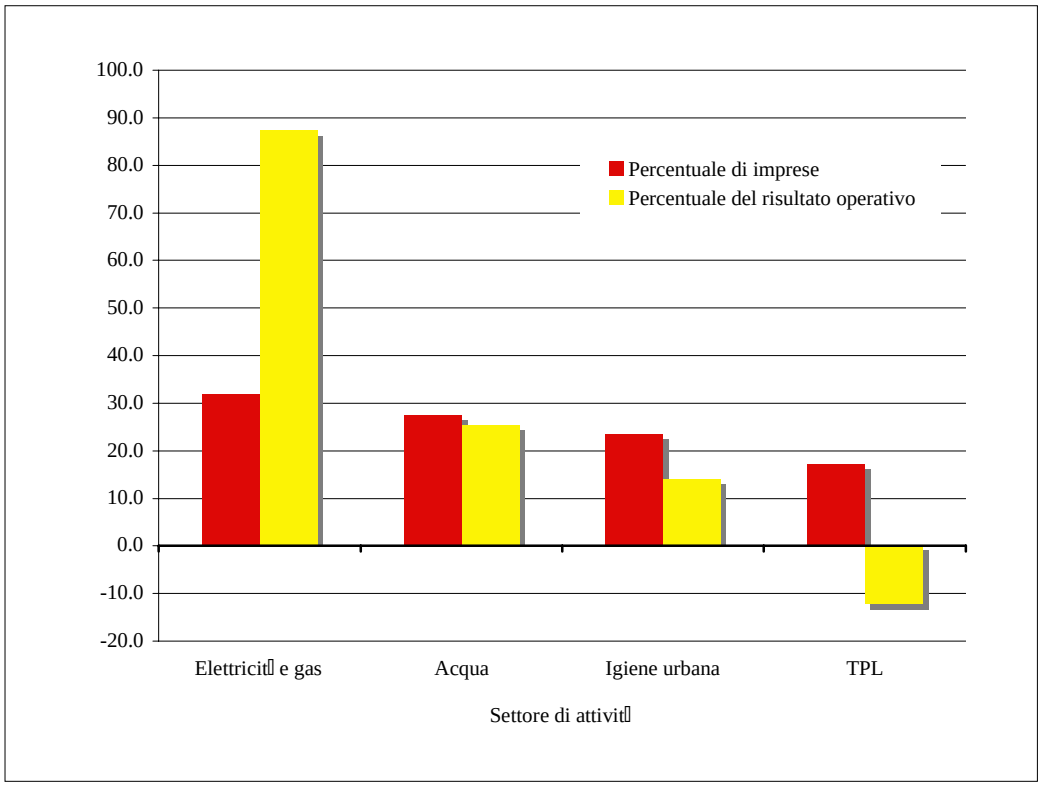
FIGURA 4 – L'INCIDENZA DEL COSTO DEL PERSONALE NELLE IMPRESE DI SPL, PER AREA GEOGRAFICA, VALORI PERCENTUALI, ANNO 2005.



NOTA: RAPPORTI CALCOLATI PER LE SOLE IMPRESE MONOSERVIZIO E DEL COMPARTO ENERGETICO

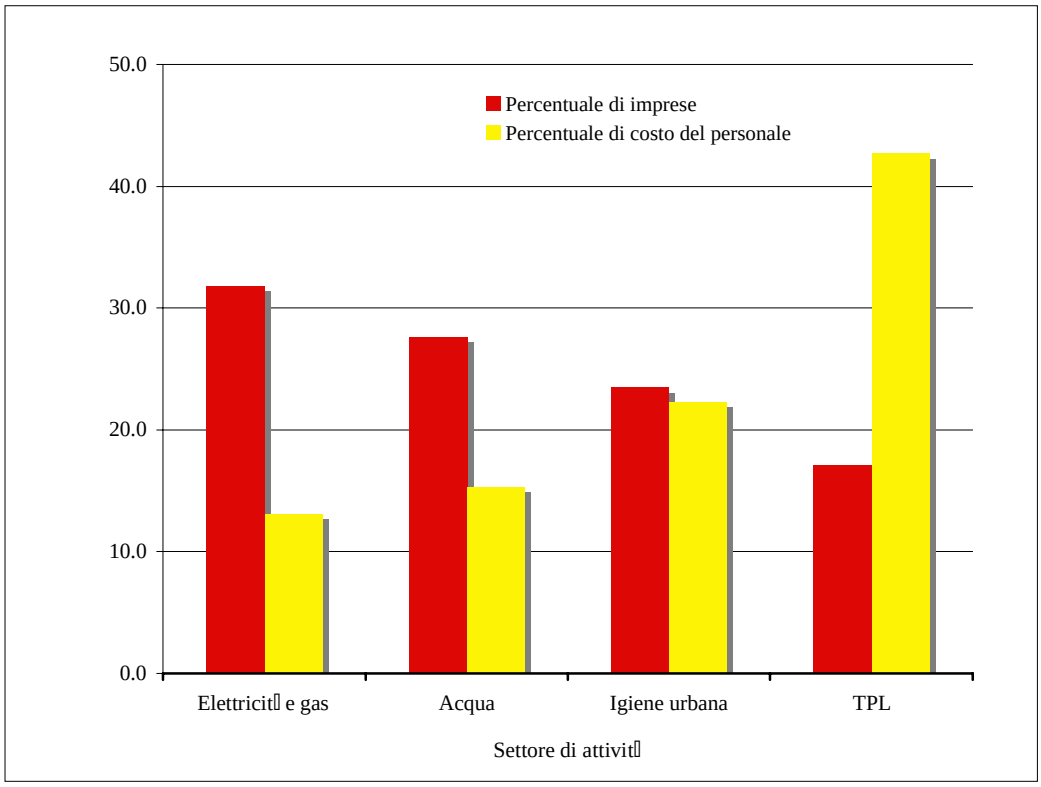
FONTE: ELABORAZIONE SU DATI CONFSERVIZI.

FIGURA 5 – LA DISTRIBUZIONE DELLE IMPRESE DI SPL E DEL RISULTATO OPERATIVO PER SETTORE DI ATTIVITÀ, VALORI PERCENTUALI, ANNO 2005.



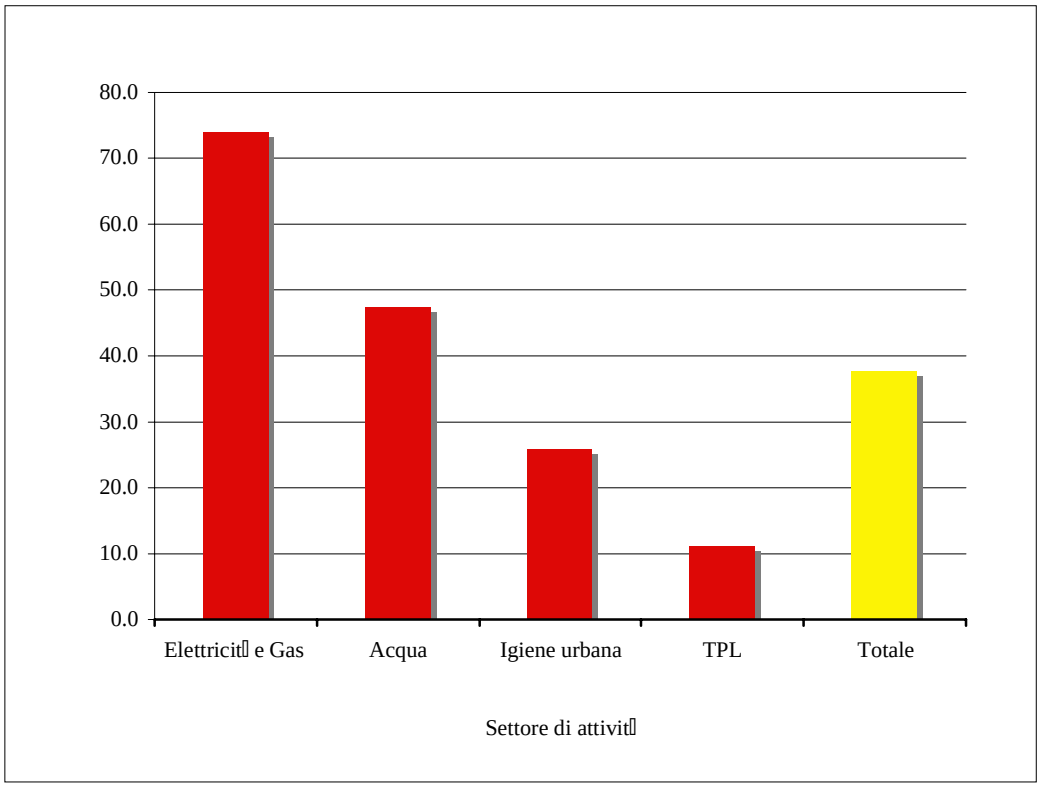
FONTE: ELABORAZIONE SU DATI CONFSERVIZI.

FIGURA 6 – LA DISTRIBUZIONE DELLE IMPRESE DI SPL E DEL COSTO DEL PERSONALE PER SETTORE DI ATTIVITÀ, VALORI PERCENTUALI, ANNO 2005.



FONTE: ELABORAZIONE SU DATI CONFSERVIZI.

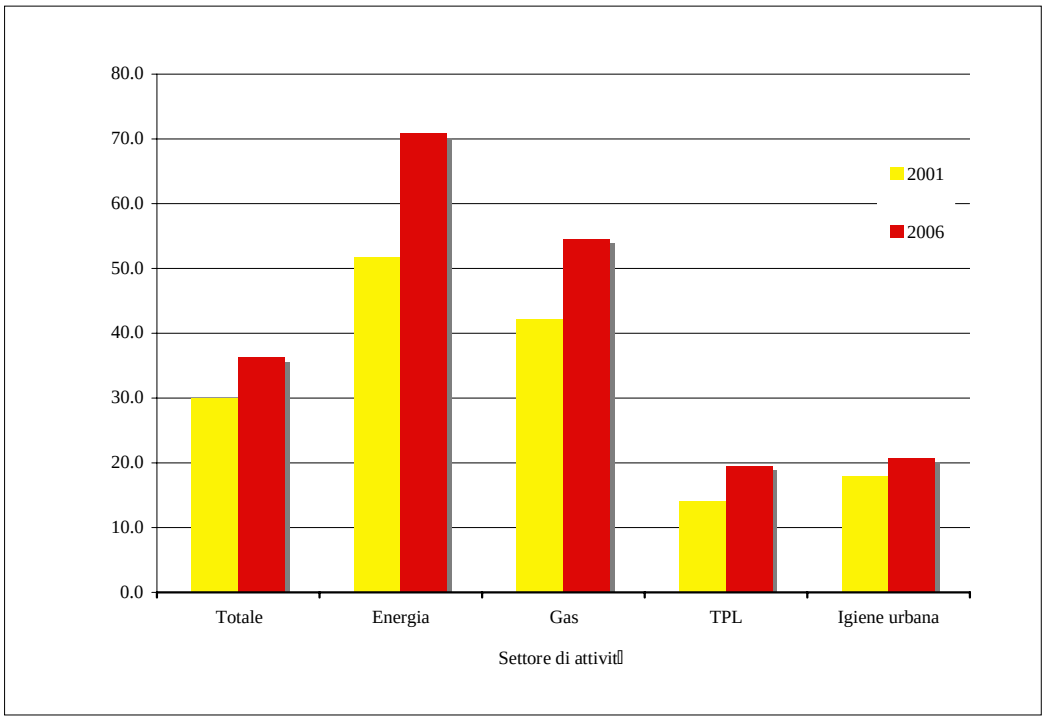
FIGURA 7 – IL RAPPORTO TRA MARGINE OPERATIVO LORDO E VALORE AGGIUNTO NELLE IMPRESE DI SPL, PER SETTORE DI ATTIVITÀ, VALORI PERCENTUALI, ANNO 2005.



NOTA: RAPPORTO CALCOLATI PER LE SOLE IMPRESE MONOSERVIZIO.

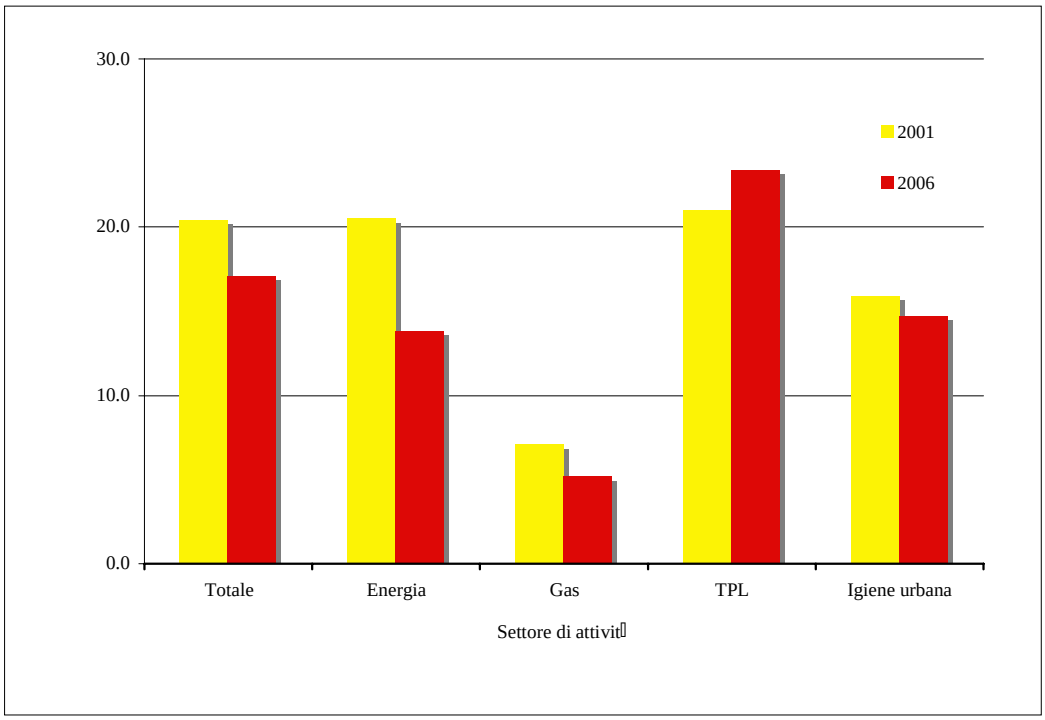
FONTE: ELABORAZIONE SU DATI CONFSERVIZI.

FIGURA 8 – GLI INVESTIMENTI PER ADDETTO TRA IL 2001 E IL 2006 PER SETTORE DI ATTIVITÀ, VALORI IN MIGLIAIA DI EURO A PREZZI 2006.



FONTE: ELABORAZIONE SU DATI CONFSERVIZI.

FIGURA 9 – GLI INVESTIMENTI IN RAPPORTO AL FATTURATO TRA IL 2001 E IL 2006 PER SETTORE DI ATTIVITÀ, VALORI PERCENTUALI.



FONTE: ELABORAZIONE SU DATI CONFSERVIZI.

TESTO DELLA RICERCA

INDICE

SEZIONE I ---- 36

DEFINIZIONE, NORME E QUADRO ECONOMICO-FINANZIARIO NEL SETTORE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI ---- 36

CAPITOLO I ---- 37

ASPETTI DEFINITORI DEL CONCETTO DI SERVIZIO PUBBLICO LOCALE ED EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ITALIANA ---- 37

1. INTRODUZIONE ---- 38

2. PECULIARITÀ TECNICO-ECONOMICHE DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ A CARATTERE INDUSTRIALE ---- 39

2.1. ASPETTI DEFINITORI ---- 39
2.2. SPECIFICITÀ TECNICO-ECONOMICHE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI ---- 44

3. UN'ANALISI ECONOMICA DELL'EVOLUZIONE NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI ---- 46

3.1. IL NOVANTENNALE DOMINIO DELLE MUNICIPALIZZATE ---- 46
3.2. RIFORME REALIZZATE, RIFORME DISINNESCATE E RIFORME SPERATE ---- 50
3.2.1. La riforma realizzata: la legge 142/1990 ---- 51
3.2.2. La riforma disinnescata: l'art. 35 della LF per il 2002 ---- 54
3.2.3. Il disinnesco operato dalla legge 326/2003 ---- 56
3.2.4. La sovrapposizione delle leggi di settore ---- 57
3.2.5. Riforme sperate ---- 59

CAPITOLO II ---- 63

LA SITUAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLE IMPRESE DI SERVIZIO PUBBLICO LOCALE ---- 63

1. INTRODUZIONE ---- 64

2. L'EVOLUZIONE RECENTE DEL SETTORE DEI SPL ---- 66

3. LA DIMENSIONE SETTORIALE ---- 69

4. LA TIPOLOGIA DI GESTIONE ---- 73

5. LA DIMENSIONE TERRITORIALE ---- 78

6. GLI SQUILIBRI TERRITORIALI IN UNA PROSPETTIVA SETTORIALE ---- 81

6.1. GLI AGGREGATI ECONOMICI NEL SETTORE IDRICO ---- 83
6.2. GLI AGGREGATI ECONOMICI NEI SETTORI ENERGETICI ---- 84
6.3. GLI AGGREGATI ECONOMICI NEL SETTORE DELL'IGIENE URBANA ---- 85
6.4. GLI AGGREGATI ECONOMICI NEL SETTORE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE ---- 86

7. GLI INVESTIMENTI ---- 87

7.1. GLI INVESTIMENTI IN ALCUNE IMPRESE DEL COMPARTO ENERGETICO ---- 91
7.2. GLI INVESTIMENTI IN ALCUNE IMPRESE DEL COMPARTO DI IGIENE AMBIENTALE ---- 91
7.3. GLI INVESTIMENTI IN ALCUNE IMPRESE DI TPL ---- 92

8. GLI INDICATORI DI PERFORMANCE ---- 93

8.1. GLI INDICATORI ECONOMICI NEL COMPARTO DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS ---- 97
8.2. GLI INDICATORI ECONOMICI NEL COMPARTO DEL TPL ---- 99
8.3. GLI INDICATORI ECONOMICI NEL COMPARTO DELL'IGIENE URBANA ---- 103

9. CENNI CONCLUSIVI ---- 107

SEZIONE II ---- 108

PROBLEMATICHE SPECIFICHE DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI ---- 108

CAPITOLO III ---- 109

LE RAGIONI DELL'INTERVENTO PUBBLICO E LE SOLUZIONI DI POLITICA ECONOMICA ---- 109

1. INTRODUZIONE ---- 110

2. LE SOLUZIONI DI POLITICA ECONOMICA ---- 110

2.1 LA CONCORRENZA OVE POSSIBILE ---- 110
2.2. IL MONOPOLIO PUBBLICO ---- 112
2.3. IL MONOPOLIO PRIVATO (REGOLATO) E LA CONCORRENZA PER IL MERCATO ---- 117
2.4. IL MONOPOLIO PRIVATO (REGOLATO) E LA CONCORRENZA NEL MERCATO ---- 123

3. RAGIONI SPECIFICHE DI INTERVENTO NEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ. 127

3.1. IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE ---- 127
3.1.1. Efficienza sistemica e TPL ---- 128
3.1.2. Equità e TPL ---- 129
3.1.3. Monopolio naturale e TPL ---- 129
3.1.4. Il finanziamento pubblico del TPL ---- 131
3.2. IL SERVIZIO DI IGIENE URBANA ---- 133
3.2.1. Ragioni dell'intervento pubblico nella gestione rifiuti ---- 135
3.2.2. Intervento pubblico e politiche per la liberalizzazione ---- 137
3.3. AMBITI DI INTERESSE LOCALE NEL SETTORE DELL'ENERGIA E DEL GAS ---- 138

CAPITOLO IV ---- 143

GLI ASSETTI REGOLATORI E IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI ---- 143

1. INTRODUZIONE ---- 144

2. ASPETTI GENERALI DEL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI ---- 144

3. IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI NEGLI ASSETTI GESTIONALI ---- 146

4. IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI RISPETTO ALLE INFRASTRUTTURE ---------- 148

5. IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI NELLE SPECIFICITÀ SETTORIALI ---------- 150

5.1. ENERGIA ELETTRICA ---------- 150
5.2. GAS ---------- 152
5.3. TRASPORTO PUBBLICO LOCALE ---------- 155
5.4. IGIENE URBANA ---------- 159

CAPITOLO V ---------- 164

I PROFILI TARIFFARI ---------- 164

1. INTRODUZIONE ---------- 165

2. LA TARIFFAZIONE DELL'ENERGIA ELETTRICA ---------- 166

3. LA TARIFFAZIONE DEL GAS ---------- 170

4. LA TARIFFAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE ---------- 172

5. LA TARIFFAZIONE DELL'IGIENE AMBIENTALE ---------- 176

6. UN CENNO ALLE QUESTIONI REDISTRIBUTIVE ---------- 180

SEZIONE I

DEFINIZIONE, NORME E QUADRO ECONOMICO-FINANZIARIO NEL SETTORE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

CAPITOLO I

Aspetti definitori del concetto di servizio pubblico locale ed evoluzione della normativa italiana

1. INTRODUZIONE

La costituzione dell'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato, nel 1990, ha segnato in Italia un ideale punto di partenza di un processo di cambiamento dei rapporti tra il mercato e l'intervento pubblico. La principale caratteristica di questo cambiamento è la tendenza alla riduzione dell'intervento diretto da parte di soggetti pubblici (governo centrale e/o enti locali) e, di conseguenza, il maggiore coinvolgimento dei privati in settori di utilità pubblica tradizionalmente di interesse dello Stato.

Questo processo è stato favorito da almeno tre fattori:

- l'emanazione e il recepimento delle direttive comunitarie principalmente in materia di elettricità, gas, telecomunicazioni e trasporti;
- un orientamento teorico che, in quegli anni, fornisce un terreno particolarmente favorevole all'estensione dell'iniziativa privata, sia in ragione dell'entusiasmo suscitato dall'esperienza britannica di privatizzazione e del ruolo consolidato che i privati esercitano nei settori di pubblica utilità nel caso statunitense, sia dalla necessità di confrontarsi con nuovi mercati (come quelli delle ex-economie in transizione) in cui si succedono ondate di privatizzazione "sostenute" dai principali organismi internazionali;
- un vincolo di bilancio pubblico che, nel caso italiano, spinge a considerare il ripiego dell'attività statale come un'opportunità per "fare pulizia" all'interno del bilancio e ridurre il peso del debito pubblico.

Mentre i primi due punti costituiscono fattori di carattere generale, in grado di influenzare in quegli anni le politiche di fornitura dei servizi di pubblica utilità in molti paesi, il terzo fattore è assai specifico alla realtà italiana. Sotto questo profilo, vi è il dubbio che i vincoli di bilancio abbiano spesso giocato un ruolo di condizionamento del processo decisionale, a discapito di una chiara specificazione delle ragioni economiche delle politiche di dismissione. In altri termini, nei settori di pubblica utilità, il vincolo si è talvolta trasformato

nell'obiettivo, influenzando in una certa misura il percorso normativo di riforma e le connesse trasformazioni economiche.

A questo processo di trasformazione (e alle corrispondenti incertezze) non sono sfuggite, in Italia, le imprese di servizio pubblico locale, obiettivo dell'indagine di questo lavoro. Come si vedrà in seguito, i cambiamenti, in alcuni casi, appaiono profondi e i rapporti tra imprese e soggetti pubblici significativamente modificati.

Un segno marcato di tale mutamento è rappresentato dall'evoluzione normativa che ha caratterizzato il settore dei servizi pubblici locali (SPL) in Italia. Prima di fotografare i fatti, in termini di grandezze economiche e di rilevanza quantitativa delle imprese del settore, ci pare quindi opportuno interpretare in chiave economica le riforme (incompiute, annunciate e programmate/sperate) che hanno caratterizzato il settore dei SPL. Ciò aiuterà a comprendere il significato di numerose dinamiche quantitative e porrà la necessaria base per interpretare il percorso italiano alla luce dei principali orientamenti teorici. Non prima di aver inquadrato i servizi pubblici locali e le loro peculiarità tecnico-economiche nel contesto più ampio dei servizi di pubblica utilità.

2. PECULIARITÀ TECNICO-ECONOMICHE DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ A CARATTERE INDUSTRIALE

2.1. Aspetti definitori

Tra i servizi pubblici locali a carattere industriale o di "rilevanza economica",[1] particolare attenzione sarà rivolta a quelli potenzialmente rientranti nel progetto di riforma contenuto nel disegno di legge (ddl) 772/2006 (denominato ddl "Lanzillotta"): Trasporto Pubblico Locale (TPL), raccolta rifiuti, gas ed energia –

[1] Come denominati nel Libro Verde sui servizi di interesse generale di matrice comunitaria, che distingue tra servizi a rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica. Questa distinzione è stata utilizzata anche dall'art. 113 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) e nella stessa modalità, come si vedrà più avanti, si esprime il recente disegno di legge di riforma dei servizi pubblici locali nell'art. 2.

questi ultimi nei limiti della loro rilevanza locale. Tali servizi rientrano nella categoria più generale dei Servizi di Pubblica Utilità (SPU).

Ma cosa è un servizio di pubblica utilità e perché attrae così tanto interesse da parte del settore pubblico? Massé (1987) nel *New Palgrave Dictionary*, alla voce "*Public utility pricing*", fornisce la seguente definizione:

> Servizi e beni di pubblica utilità […] sono quelli per i quali si ritiene che tutti i membri di una società abbiano diritto ad un costo ragionevole, e che non potrebbero essere forniti attraverso i normali canali di mercato […] Le organizzazioni responsabili della fornitura di questa categoria di beni e servizi […] sono soggette ad un sistema di regole stabilite in un atto di concessione (p. 1069).

Seppure piuttosto generica, la definizione fornisce degli elementi che individuano alcune peculiarità dei SPU – e quindi dei SPL.

In primo luogo si tratta di servizi per i quali si ritiene debba valere un qualche obbligo di fornitura *universale* ad un "*costo ragionevole*" per gli utenti. La decisione di estendere l'accesso di un servizio al maggior numero di utenti possibile può essere motivata tanto da ragioni di *efficienza sistemica*, quanto da ragioni di *equità*. In entrambi i casi si configura già uno spazio rilevante per l'intervento pubblico nel settore dei SPU: l'obiettivo di tale intervento dovrebbe essere quello di estendere il più possibile le opportunità di consumo dei SPU – presumibilmente più di quanto consentirebbe il mercato .

Sotto il profilo dell'**efficienza**, questa estensione sarebbe giustificata sia dal possibile contributo alla soluzione di alcuni fallimenti di mercato (esternalità, *spillover*) associati alla fornitura di molti SPL, sia dal loro carattere di "beni di merito",[2] cioè dalla presenza di uno specifico interesse del decisore pubblico a che tali servizi siano forniti a determinati livelli e condizioni (anche in possibile disaccordo con le preferenze individuali), indipendentemente dalla opportunità di

[2] Per una definizione rigorosa dei "beni di merito" si veda Musgrave (1957, 1959).

migliorare l'efficienza tecnica e allocativa nella produzione di un particolare servizio.[3]

In generale, la presenza di fallimenti del mercato o dei connotati del "bene di merito" potrebbe condurre ad una preferenza pubblica per una fornitura ed un livello di consumo di servizi maggiore rispetto a quello generato da una soluzione di mercato (che si suppone non possa tenere conto di tali elementi), sia in ragione del fatto che l'obiettivo sociale può divergere da quello di massimizzazione dei profitti, sia in ragione del fatto che le "preferenze" dell'operatore pubblico possono divergere da quelle dei privati.[4]

Per quanto riguarda le ragioni di **equità**, un ruolo rilevante è ricoperto dal grado relativo di rigidità della domanda delle diverse tipologie di servizi. I SPU spesso rappresentano consumi di prima necessità che assorbono una quota consistente del reddito delle famiglie meno abbienti o, in maniera teoricamente più rigorosa, che hanno una *caratteristica distributiva* elevata intesa nel senso di Feldstein (1972) – il consumo di tali beni si concentra particolarmente sulle classi meno abbienti.[5] Ovviamente, si può obiettare, con qualche ragione, che l'equità possa essere perseguita attraverso altre e probabilmente più appropriate tipologie di intervento pubblico e che le modalità di fornitura dei SPU non siano lo strumento migliore con il quale correggere la distribuzione del reddito.[6]

---

[3] Tale elemento riguarderà invece la parte successiva della definizione, come spiegheremo più avanti.

[4] Si argomenterà in seguito come questi aspetti siano particolarmente rilevanti, ad esempio, nei casi del trasporto pubblico locale e del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani.

[5] Newbery (2004) osserva come molti di questi servizi sono in realtà nati con caratteristiche di beni di lusso intorno alla metà dell'ottocento, per poi trasformarsi in servizi a larghissimo consumo e di prima necessità. Lo stesso tipo di evoluzione hanno seguito altri servizi. Si pensi ad Internet e alle modalità tecniche di fornitura del servizio (collegamento analogico e *adsl*). In uno studio sugli effetti della tassazione indiretta – Liberati (2001) – si rileva che elettricità e gas da riscaldamento hanno, ad esempio, caratteristiche distributive molto elevate e che quindi politiche fiscali e di prezzo che incidano su tali beni siano in grado di produrre conseguenze distributive non trascurabili.

[6] Tipicamente si potrebbe invocare il ricorso alla politica fiscale. Ad esempio, si potrebbe prevedere che la spesa relativa all'acquisto di questi servizi possa essere portata in deduzione del reddito in sede di tassazione, oppure attraverso un credito d'imposta, a patto che la presenza di un vantaggio fiscale non sia di per sé una fonte di influenza del meccanismo di formazione del prezzo. Tuttavia, se i prezzi di tali servizi non fossero in qualche modo regolamentati potrebbero essere talmente elevati da costringere le famiglie a basso reddito ad indebitarsi per il loro acquisto, introducendo dei costi aggiuntivi sotto forma di interessi. Inoltre, bisognerebbe considerare i possibili effetti di traslazione. O ancora, nel caso in cui i SPU fossero tariffati con meccanismi a

La definizione proposta da Massé afferma poi che tali beni *non potrebbero essere forniti* – si intende in maniera efficiente – *attraverso i normali canali di mercato*. La ragione si deve al possibile emergere di condizioni di **monopolio naturale** almeno in una delle fasi del processo produttivo del servizio.[7]

Tale condizione si può verificare quando si rendono necessari, per la produzione, ingenti investimenti in infrastrutture – le reti nel caso dei SPU. In tali settori, tipicamente, i costi fissi sono una parte preponderante dei costi totali e il costo medio totale risente quindi fortemente dell'andamento del costo fisso medio. A maggiori quantità prodotte dall'impresa corrispondono quindi minori costi fissi medi e, in generale, minori costi medi totali, fattore che spinge l'impresa ad allargare la sua scala produttiva, al limite fino ad essere l'unica fornitrice presente sul mercato.

Questo processo non è privo di conseguenze. Al contrario, la presenza di un monopolio naturale fa emergere due problemi. In primo luogo, l'impresa monopolista, si intende privata, tenderà a realizzare la soluzione di monopolio con le annesse inefficienze allocative (tipicamente una minore quantità offerta ad un prezzo maggiore rispetto ai corrispondenti livelli di concorrenza). In altri termini, l'impresa monopolista cercherà di appropriarsi di un extra-profitto, comportamento che, nella situazione di concorrenza, è teoricamente impedito dal prevalere di prezzi più bassi.

In secondo luogo, anche qualora l'impresa monopolista rinunciasse a tale comportamento opportunistico, la soluzione di *first best* (prezzo uguale al costo

---

due o più parti, l'elevatezza della parte fissa potrebbe rendere difficoltoso l'accesso al mercato da parte dei soggetti meno abbienti, un aspetto che è chiaramente presente nella teoria della tariffazione non lineare.

[7] Si ricorda che si è in presenza di un monopolio naturale quando condizioni economiche (l'ampiezza del mercato rilevante) e/o tecnologiche (costi decrescenti) rendono la produzione da parte di un'unica impresa più conveniente della produzione da parte di più imprese, il che conduce il mercato a conformarsi ad una struttura monopolistica. In maniera più rigorosa si parla di *subadditività* della funzione di costo, intesa come la situazione in cui il costo di produzione di una data quantità di un servizio è minore se si concentra la produzione dell'intera quantità in un unico impianto o in un'unica impresa. I due elementi sopra ricordati operano una sintesi degli elementi costitutivi di un monopolio naturale che Farrer elencò per primo nel 1902: presenza di economie di scala, necessità di tecnologie ad elevata intensità di capitale, impossibilità di stoccaggio, domanda estremamente fluttuante, presenza di rendite da localizzazione, caratteristiche di essenzialità dei servizi, collegamento praticamente diretto tra produttore e consumatore.

marginale) – cioè la soluzione migliore dal punto di vista dell'efficienza, nel caso in cui fosse implementabile – potrebbe non essere comunque perseguibile, poiché implicherebbe la realizzazione di perdite.[8] È proprio l'impossibilità di conciliare una allocazione di *first best* e profitti non negativi che ha, almeno in parte, storicamente giustificato l'ingresso dell'impresa pubblica nei corrispondenti mercati.

Al fine di garantire il prezzo più basso possibile ai consumatori, non sarebbe dunque sorprendente che un'impresa pubblica generi perdite. La valutazione delle performance relative di imprese private e pubbliche sulla base di un indicatore di profitto è quindi spesso non coerente, perché diverse sono, in generale, le funzioni obiettivo dei soggetti produttori del servizio.

In parte collegata al precedente punto, è la possibile discrasia tra la produzione dell'unità di servizio (D-output) e l'interesse primario che l'utente lega a quel servizio (C-output), questione non direttamente richiamata nella citazione di Massè ma ben presente nella letteratura in materia[9]. La prima (il D-output) influisce sui costi del servizio, mentre il secondo (il C-output) influisce direttamente sul benessere degli utenti.

Ad esempio, con riferimento al TPL, il D-output potrebbe essere rappresentato dal numero di corse giornaliere, mentre il C-output di un particolare utente potrebbe essere rappresentato dal tempo che egli impiega per recarsi da casa al proprio luogo di lavoro alle otto del mattino. Con riferimento al servizio di raccolta e smaltimento rifiuti, il D-output potrebbe essere la frequenza (giornaliera, settimanale, ecc.) della raccolta, mentre il C-output potrebbe essere la percezione di pulizia e di ordine dei residenti.

Ovviamente, i due elementi sono distinti ma non indipendenti tra loro. La funzione di produzione dell'impresa o dell'ente che fornisce il servizio metterà in

[8] Per un'impresa monoprodotto, ad esempio, quest'ultima circostanza si verifica quando la curva dei costi medi interseca la curva di domanda del mercato in un tratto in cui essa è ancora decrescente.
[9] Si veda ad esempio Bradford, Malt e Oates (1969).

relazione gli input con il D-output, ma dal punto di vista teorico è necessario che sia stabilita una relazione anche tra il D-output e il C-output.

La prima relazione è certamente rilevante per il perseguimento di un obiettivo di efficienza tecnica e allocativa; la seconda relazione è invece rilevante per il perseguimento di obiettivi di efficacia o, più in generale, di soddisfazione dei consumatori del servizio. Mentre la prima relazione dovrebbe quindi essere di particolare interesse per il soggetto incaricato della produzione del servizio, la seconda dovrebbe essere di maggiore interesse per il soggetto politico.

Più che sulla dimensione di efficienza delle imprese coinvolte, il ruolo del decisore pubblico (centrale o locale) dovrebbe essere quindi particolarmente pronunciato proprio sulla capacità del D-output di trasformarsi in un C-output coerente con le finalità sociali (eventuali) di volta in volta stabilite.

Questa distinzione ripropone quella tradizionale – ma spesso dimenticata anche nella valutazione delle politiche di dismissione – tra *efficienza* ed *efficacia* del servizio: un servizio può essere infatti gestito in maniera del tutto efficiente (e quindi con "i conti a posto") ma essere inefficace per i consumatori (e viceversa).

2.2. Specificità tecnico-economiche dei servizi pubblici locali

In cosa si distinguono i servizi pubblici locali rispetto al quadro generale? La distinzione tra SPL e servizi di carattere nazionale richiama alla mente quella tradizionalmente più sfruttata nella teoria del federalismo tra beni pubblici di interesse nazionale e beni pubblici di interesse locale.

In modo abbastanza analogo, anche se con caratteristiche diverse, i servizi pubblici locali presentano la peculiarità di insistere su un determinato (e delimitato) ambito territoriale. Allo stesso modo, Olson (1969) definiva il concetto di "bene pubblico locale", utile per la teoria del federalismo, come un bene la cui diffusione dei benefici fosse limitata a determinati ambiti territoriali (di dimensione inferiori a quella nazionale). Sotto questo profilo, il carattere

locale di un servizio di pubblica utilità può essere ricondotto a quattro elementi principali:

- scala minima efficiente relativamente piccola e sostanzialmente coincidente con la quantità di servizio domandata dai residenti in un determinato ambito territoriale. L'eventuale presenza di economie di scala avrebbe infatti l'effetto di rendere l'ambito territoriale troppo limitato per sfruttare la riduzione dei costi medi connessi all'aumento della scala produttiva;
- *spillover* territoriali (effetti di traboccamento) assenti o molto contenuti;
- scarsa necessità di un coordinamento a livello nazionale;
- preferenze eterogenee tra gli utenti del servizio in diverse aree territoriali.

I primi tre elementi sono di carattere tecnologico, mentre l'ultimo riguarda la struttura delle preferenze, elemento di buona parte delle teorie del decentramento e in grado di motivare l'opportunità di un intervento locale nella fornitura di determinati beni e servizi.

Nonostante dal punto di vista teorico siano sufficientemente delineati gli elementi che compongono il carattere locale di un SPU, la corrispondente collocazione in ambito locale o nazionale (e in alcuni casi trans-nazionale) non è affatto banale. In molti casi, ad esempio, le stesse infrastrutture (a rete e non) supportano sia servizi locali sia nazionali.[10]

Inoltre, nonostante siano molteplici gli elementi che potrebbero essere utilizzati per motivare la necessità di un intervento pubblico centrale nel settore dei SPU e degli enti locali nel caso dei SPL, tra quelli richiamati nella discussione la letteratura economica ha privilegiato la presenza del **monopolio naturale**. E, di converso, nel motivare le ragioni di un ritiro del settore pubblico dall'attività diretta in questi settori, un ruolo significativo ha avuto il riconoscimento che il monopolio naturale non costituiva elemento caratterizzante dell'intera filiera produttiva, ma solo di una parte di essa.

[10] Ad esempio, nella fornitura del trasporto pubblico locale in molti casi viene utilizzata la rete ferroviaria o stradale nazionale.

Gli altri fattori hanno spesso rivestito negli studi un ruolo subordinato rispetto all'obiettivo di efficienza allocativa, anche se l'enfasi posta sulla questione distributiva e su elementi di efficienza sistemica era piuttosto marcata, soprattutto in sede politica, in precedenti periodi storici[11].

3. UN'ANALISI ECONOMICA DELL'EVOLUZIONE NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Per comprendere appieno come il processo di riforma realizzato in Italia abbia saputo e potuto tener conto di queste specificità – o come invece non lo abbia fatto – è opportuno procedere ad una sintetica disamina dell'evoluzione normativa in materia di SPL. Ciò che segue sarà di ausilio anche nell'interpretazione successiva dei fatti. Alcuni aspetti normativi specifici relativi all'assetto regolatorio e ai profili tariffari applicati nei diversi comparti di servizio pubblico locale saranno poi ripresi nei capitoli 4 e 5 della successiva sezione.

3.1. Il novantennale dominio delle municipalizzate

Il primo atto normativo in materia di Servizi Pubblici Locali in Italia dopo l'unificazione è la legge 103 del 1903,[12] voluta dal governo Giolitti, che consentiva di fatto ai Comuni la produzione diretta (municipalizzazione) di una serie di SPL contenuti in un elenco di dodici tra i quali servizi idrici, trasporto pubblico locale tramite tramvie, nettezza urbana ed energia elettrica.[13]

[11] Per quanto riguarda l'Italia tale periodo coincide con la fine dell'Ottocento.
[12] In realtà, come sottolineato da Tosatti (2004), la legge 103/1903 in qualche modo dava impulso e regolamentazione ad alcuni elementi in tema di intervento diretto dei Comuni contenuti nel T.U. 4 maggio 1898, n. 164 su comuni e province.
[13] L'elenco completo delle dodici tipologie di servizi comprendeva tra gli altri anche la costruzione e la gestione di reti telefoniche, l'attività di macellazione, il servizio di farmacia. Per un'analisi

La legge 103/1903 realizzava in Italia una tendenza già in atto da qualche decennio in altri paesi, e in particolare nel Regno Unito, che – come successivamente negli anni Ottanta dello scorso secolo – funse da precursore in materia di gestione delle *public utilities*.[14] In Gran Bretagna infatti, come in Italia, i SPL a carattere industriale erano fino a metà del XIX secolo prodotti e forniti da soggetti privati. Questi ultimi operavano per lo più in condizioni di monopolio, date le caratteristiche dei relativi processi produttivi discusse nel precedente paragrafo. Quando ciò non accadeva le imprese concorrenti nella fornitura di un servizio risultavano estremamente inefficienti poiché non in grado di sfruttare le economie di scala che si sarebbero generate dal possesso di una maggiore quota di mercato.[15]

Inoltre, il progressivo processo di urbanizzazione generava una domanda crescente di tali servizi anche da parte dei cittadini meno abbienti, ciò che spinse, inizialmente, a tentare, senza successo, qualche forma di regolamentazione del prezzo.

Il fallimento di tali politiche rendeva la prospettiva di un intervento diretto da parte dei Comuni sempre più attraente agli occhi della classe dirigente dell'epoca, anche in ragione di ulteriori elementi: a) l'intervento diretto costituiva un modo per acquisire maggiore autonomia finanziaria in un contesto in cui gli enti locali erano prevalentemente finanziati da trasferimenti erogati dal Governo Centrale. Di un certo rilievo era anche l'idea che la possibilità di trasferire profitti in sede pubblica avrebbe consentito una riduzione delle imposte e delle tasse; b) la gestione diretta dei SPL rappresentava anche un importante fattore di incremento del potere politico comunale e di cattura del consenso; c) le municipalizzate

storico-politica di questo provvedimento e dell'intera evoluzione normativa si rimanda a Gaddi (2007).

[14] Va sottolineato che la L. 103 seguì ad un intenso dibattito accademico su quale fosse il modello migliore di gestione dei cosiddetti "monopoli comunali" (Cammeo, 1895 e 1896), dibattito che era stimolato dall'osservazione e dallo studio dell'esperienza britannica, ma anche di quella tedesca. In tale dibattito si distingue per rigore analitico l'opera di Montemartini (1902).

[15] Foreman-Peck e Millward (1994) documentano come nel 1850 a Londra fossero presenti ben quattordici compagnie fornitrici di Gas (citato anche da Newbery (2004)).

avrebbero inoltre permesso ai comuni di dare un contributo alle politiche di sviluppo e al contrasto della congiuntura negativa.[16]

Per inciso va sottolineato che spesso le riforme tese a favorire l'intervento diretto dei Comuni nella produzione di tali servizi vennero introdotte da governi con spiccata sensibilità liberale, come nel caso del governo Giolitti. Ciò solo per sottolineare come l'esigenza di tali interventi era giudicata opportuna non solo e non tanto sul piano distributivo, quanto su quello dell'efficienza (rottura delle posizioni di monopolio) e, soprattutto, sul piano dello stimolo al processo di crescita del reddito.

A differenza del Regno Unito,[17] dove l'apertura ad una gestione diretta da parte dei municipi di alcuni servizi a carattere industriale avvenne con provvedimenti settoriali, in Italia la legge Giolitti assunse un carattere intersettoriale. In entrambi i casi, tuttavia, il passaggio fondamentale di questo tipo di riforme era rappresentato dall'autonomia politica che veniva assegnata ai Comuni riguardo alla decisione di intervenire direttamente nella produzione di SPL.

In particolare, prima di tale riforma esisteva già la possibilità tecnica per i Comuni di assumere la gestione di alcuni servizi, ma affinché tale possibilità si realizzasse era necessario un passaggio parlamentare. Successivamente alla riforma la stessa decisione venne "declassata" ad atto amministrativo, con tutte le semplificazioni procedurali del caso.[18]

L'aspetto che ci sembra utile sottolineare in questa sede è il forte aumento di potere politico che l'introduzione delle municipalizzate conferì agli amministratori locali. Tale considerazione si rivelerà particolarmente importante

[16] Va ricordato che la municipalizzazione dei servizi pubblici locali era parte di un disegno generale rivolto a contenere il potere dei gruppi finanziari tradizionali nei settori delle ferrovie, della marina mercantile e delle assicurazioni vita.
[17] L'atto normativo che impresse una svolta al settore dei servizi pubblici locali in Gran Bretagna fu il *Gas and Water Facilities Act* nel 1870 seguito dal *Public Health Act* nel 1875.
[18] Ciò è particolarmente vero nel caso della Gran Bretagna. Nel caso italiano, sebbene la legge 103 abbia semplificato notevolmente le procedure, tuttavia permanevano dei caratteri di complessità degli atti da intraprendere. Inoltre, l'azione degli enti locali nel campo dei SPL era sottoposta a stringenti controlli da parte delle autorità nazionali (Gaddi, 2007; p. 44).

per comprendere gli effetti che le successive riforme (o tentativi di riforma) hanno comportato sotto tale punto di vista.

Per quasi novanta anni, in Italia, non si sono registrati significativi interventi normativi nel settore dei SPL e la forma dell'azienda municipalizzata è stata quella prevalentemente utilizzata. La frattura del dominio delle municipalizzate si genera all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, periodo in cui si apre un intenso dibattito che prelude ad una serie di riforme (e disegni di riforma), alcune di settore, altre riferite all'intero comparto dei SPL.

In realtà, come già avuto modo di accennare, le riforme dei SPL si inquadrano nel quadro più ampio rappresentato dall'arretramento del settore pubblico dalla produzione diretta di beni e servizi, di cui il programma di privatizzazioni e liberalizzazioni avvenute in Europa – e che è ancora oggi in corso, in particolare nel nostro paese – costituisce il cardine fondamentale.

In tale processo riformatore è possibile individuare almeno due linee guida. In primo luogo si vuole rompere la contiguità tra istituzioni politiche e organi di gestione di attività produttive. Si entra in una fase in cui il "dividendo politico" si dovrà ottenere non attraverso la gestione diretta, ma attraverso meccanismi di controllo e regolazione. A questo riguardo, la tendenza verso una privatizzazione formale più che sostanziale, potrebbe essere parzialmente spiegata proprio dalla necessità, per gli enti locali, di mantenere un certo controllo sulle risorse coinvolte nell'esercizio dei servizi pubblici locali.

In secondo luogo, si vuole contribuire al risanamento finanziario dei bilanci delle amministrazioni locali, fattore di particolare interesse se giustapposto agli avvenimenti dell'inizio del secolo scorso. Allora la municipalizzazione di tali servizi era stata vista come un'attraente possibilità per generare introiti nelle casse degli enti locali. Più di recente, l'arretramento dei Comuni dalla gestione diretta degli stessi servizi, analogamente a quanto accaduto in sede nazionale, è stato invece significativamente condizionato dalla necessità di "pulire" i bilanci pubblici da attività non più considerate come "proprie" dell'intervento pubblico. Tale tendenza ha investito, senza discriminare, sia quei servizi che presentavano saldi finanziari negativi – con conseguente ricorso alla fiscalità generale per il

loro finanziamento – come il settore del trasporto pubblico locale, sia quei servizi che avevano fatto registrare in gran parte dei casi saldi di bilancio positivi, come il settore del gas.

3.2. Riforme realizzate, riforme disinnescate e riforme sperate

In quale modo e secondo quale logica si è sviluppato il processo riformatore in Italia? Sotto questo profilo, possono essere identificati tre principali interventi normativi indirizzati all'intero comparto:

- la legge 142 del 1990;
- l'art. 35 della legge finanziaria per l'anno 2002;
- la legge 326 del 2003 (che convertiva in legge il Dl. 269 dello stesso anno).

Anticipiamo che il primo intervento normativo ha prodotto degli effetti concreti, benché per alcuni studiosi solo formali, quanto meno sul versante degli strumenti di gestione dei SPL. La l. 142/1990 è pertanto l'unica riforma *realizzata* con riferimento all'intero comparto dei SPL che, a seguito della sua inclusione nel Testo Unico 267 del 2000, ha costituito almeno fino al 2001, con integrazioni, la principale cornice normativa dell'intero comparto.[19]

L'art. 35 della LF 2002 aveva invece l'obiettivo di imprimere una netta accelerazione al processo di privatizzazione e di diffusione della concorrenza *per* il mercato, mentre la L. 326/03 è stata introdotta con il pressoché esplicito obiettivo di temperare gli effetti del precedente intervento normativo. Per questo si può definire l'art. 35 come una "*riforma disinnescata*" dalla l. 326/2003.

[19] Tra le principali integrazioni, va segnalata quella individuabile come "privatizzazione formale", agevolata dalla L. 127/97 e ripresa dal Dlgs. 267/2000, in cui si prevedeva la possibilità per gli enti locali di trasformare le aziende speciali in SpA mediante atto unilaterale, il che diede luogo ad una enorme crescita del numero di società per azioni operanti nel settore. Si veda Spadoni (2006).

Tra la riforma del 1990 ed oggi sono stati inoltre presentati due disegni di legge. Il primo, ddl. AS4014/1999, è stato abbandonato ben prima del completamento dell'iter di approvazione. Il secondo, ddl. S7042/2006 ("ddl Lanzillotta") è in discussione in questi mesi alle Camere, ed è stato oggetto – come si vedrà tra breve – di revisioni sostanziali già nei primi passaggi. Queste, finora, sono definibili come "*riforme sperate*". Inoltre, tra il 1990 e il 2006 sono stati emanati numerosi decreti legislativi e leggi ordinarie dedicate alla riforma e alla regolamentazione di specifici settori.

3.2.1. La riforma realizzata: la legge 142/1990

L'elemento più rilevante della L. 142/1990 è costituito dal rigore con cui vengono definite le forme attraverso cui possono essere gestiti i SPL. L'introduzione di tali forme gestionali risulta importante anche alla luce del fatto che molte delle successive norme di settore rimanderanno ad esse. I modelli di gestione previsti dalla l. 142/1990 sono sostanzialmente sei:

a) gestione in economia, cioè con esercizio diretto da parte di soggetti pubblici, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia conveniente ricorrere alle forme di cui ai seguenti b) o c);
b) concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
c) attraverso "istituzioni", per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
d) attraverso lo strumento dell'azienda speciale;
e) attraverso la costituzione di consorzi che abbiano la finalità di gestire uno o più servizi nell'ambito territoriale di diversi enti locali. Tali consorzi sono regolati dalle stesse disposizioni valide per le aziende speciali;

f) attraverso società di capitali a prevalente capitale pubblico (il che richiede la selezione di una *partnership* privata).[20]

Le prime due opzioni erano da sempre disponibili e variamente utilizzate dagli enti locali, pur se il ricorso alla gestione in economia era limitato ai Comuni con dimensioni ridotte. Lo strumento dell'istituzione si discosta in maniera piuttosto marginale dalla gestione in economia.

Nel loro insieme, le gestioni a), c) e d) rappresentano le forme ordinarie di gestione *in house*.

Le ultime tre forme rappresentano le novità introdotte dalla L. 142/1990 per quanto riguarda i SPL a carattere industriale. Tra queste, l'azienda speciale e le società di capitali introducono elementi di cambiamento piuttosto radicale, almeno nelle intenzioni del legislatore, rispetto al quadro normativo precedente.[21]

In prima battuta, dopo l'approvazione della legge, lo strumento che ha riscosso maggior successo, tra gli enti locali, è stato certamente quello dell'azienda speciale. Successivamente, in seguito all'approvazione della cosiddetta "Bassanini bis" e, soprattutto per il caso delle aziende del Trasporto Pubblico Locale (TPL), gran parte delle aziende speciali sono state trasformate in società per azioni.

I passaggi dalla gestione in economia all'azienda speciale prima, e da questa alla società per azioni poi, hanno delle implicazioni cruciali sulle caratteristiche della gestione di tali servizi.

L'*azienda speciale*, pur mantenendo i caratteri fondamentali della gestione in economia, introduce quattro innovazioni rilevanti anche sul piano economico:

- conferisce alle "ex" municipalizzate personalità giuridica;
- introduce una separazione gestionale tra azienda e ente pubblico;
- indica tra gli obblighi dell'azienda speciale quello del pareggio di bilancio. Quest'ultimo elemento segna una netta rottura con la precedente disciplina, ma rimuove, almeno formalmente, una peculiarità finanziaria quasi fondativa

[20] La legge 498/1992 rimuoverà il requisito della maggioranza pubblica.
[21] Queste modalità di gestione saranno poi riprese, in buona sostanza, dall'art. 113 del Testo Unico sugli Enti Locali (TUEL) – il Dlgs. 267 del 2000.

dell'impresa pubblica. L'innovazione può sembrare non di sostanza se si osserva che l'azienda speciale continua ad avere la possibilità di finanziarsi con sussidi provenienti dal bilancio del relativo Comune, tuttavia tali trasferimenti devono essere stabiliti in sede previsionale e non a ripiano delle perdite;

- equipara lo stato giuridico dei lavoratori dipendenti di tali aziende a quelli delle aziende private, contrariamente a quanto avviene nel caso della gestione in economia dove gli addetti alla produzione dei servizi devono essere a tutti gli effetti dipendenti dell'ente locale, con tutte le conseguenze che ne discendono sia in termini di procedure di reclutamento (concorso pubblico) che di possibilità di accesso a procedure di ristrutturazione.

A fronte di queste innovazioni, va comunque indicato come il controllo dell'azienda speciale rimanga del tutto appannaggio del relativo Comune, che ne approva lo statuto, ne nomina gli amministratori e, soprattutto, ne stabilisce gli *indirizzi* e le *finalità*.

Così come l'obbligo del pareggio di bilancio ha certamente rappresentato un importante elemento innovativo, il mantenimento in sede politica dell'individuazione di indirizzi e finalità dell'azienda speciale va invece interpretato come un elemento di conservazione – nel senso più neutrale possibile del termine.

Questo riferimento agli indirizzi e alle finalità, che costituiscono un ruolo fondamentale dell'ente locale, marca una divisione netta con la forma delle società di capitali seppure a prevalente capitale pubblico. Infatti, rispetto a queste ultime il Comune di riferimento mantiene un controllo *gestionale* ma può incidere in scarsa misura sul fatto che l'attività di una società di capitali – e quindi la sua finalità – sia rivolta al conseguimento di un profitto.

Utilizzando il lessico tipico della teoria economica potremmo affermare che, con la gestione in economia l'ente locale è libero di definire la *funzione obiettivo* della municipalizzata e massimizzarla avendo come unico vincolo quello del totale delle risorse finanziarie a disposizione del bilancio dell'ente stesso; con l'azienda speciale la legge introduce un *vincolo* più stringente all'attività delle ex

municipalizzate (il pareggio del bilancio dell'azienda stessa) lasciando tuttavia gli enti locali liberi di scegliere una qualsiasi *funzione obiettivo*; con la società di capitali, seppure a prevalente capitale pubblico, il legislatore fissa anche la *funzione obiettivo* della ex municipalizzata (la massimizzazione del profitto). Il perseguimento dell'interesse generale ovvero di finalità sociali è in questo quadro del tutto secondario e non costituisce neanche un vincolo entro cui l'obiettivo della massimizzazione del profitto debba essere conseguito.

Nel suo complesso la legge 142/1990 ha evidenziato due principali debolezze, soprattutto se lette con gli occhi di chi sostiene la necessità di un maggior grado di liberalizzazione del mercato dei SPL. Innanzitutto, gli enti locali non sono in alcun modo obbligati, né particolarmente incentivati, a "consegnare" al mercato la gestione di tali servizi. Non esiste infatti alcuna disposizione che obblighi gli enti locali ad assegnare le concessioni mediante bandi di gara, né a regolare i rapporti tra amministrazione pubblica locale e società concessionaria attraverso lo strumento del contratto di servizio. In secondo luogo, si tentò, in questa fase, di accelerare il processo di privatizzazione cosiddetta formale delle società fornitrici di SPL, ma assai meno si fece in termini di privatizzazione sostanziale e liberalizzazione effettiva dei mercati.

3.2.2. La riforma disinnescata: l'art. 35 della LF per il 2002

Il provvedimento che più di altri mirava a spingere gli enti locali al ricorso a meccanismi di concorrenza *per* il mercato fu senz'altro l'art. 35 della legge finanziaria per l'anno 2002, che estendeva di fatto a tutti i SPL a rilevanza industriale la disciplina prevista dai decreti Burlando del 1997 per il TPL e Letta del 2000 per il settore del gas (si veda oltre).

Il criterio guida di questa fase, per ciò che attiene alla gestione del servizio, sembra essere "*la concorrenza ove possibile*". In particolare, l'ingresso di nuovi soggetti era garantita mediante il divieto di partecipazione alle gare a quei soggetti già titolari di concessione, qualora tale titolarità fosse stata acquisita senza una

procedura ad evidenza pubblica. Tale divieto veniva esteso alle controllanti, alle controllate e alle società collegate. La gestione attraverso affidamento diretto era invece esclusa, anche se permanevano possibilità di gestione *in house*, sotto alcune condizioni, attraverso società a capitale interamente pubblico.

Un punto su cui l'art. 35 assunse una posizione netta riguardava invece la questione della proprietà delle infrastrutture e in particolare di quelle a rete. Su questo versante il provvedimento in esame stabiliva che gli enti locali avrebbero dovuto mantenere la proprietà di tali beni e ne vietava – di conseguenza – la cessione a qualsiasi titolo. L'unica eccezione ammessa riguardava la possibilità di cedere la proprietà delle infrastrutture a società di capitali concessionarie di un servizio e a prevalente capitale pubblico. Tale eccezione assunse particolare rilievo nel caso italiano in quanto, in seguito alla legge Bassanini bis, gran parte delle aziende speciali furono convertite in società di capitali a prevalente capitale pubblico, trascinando con sé la proprietà delle reti.

La questione del passaggio dell'infrastruttura da soggetti pubblici a soggetti giuridicamente privati (seppure a prevalente capitale pubblico) è assai ricorrente nel dibattito sulle liberalizzazioni e sulle privatizzazioni. Tuttavia, come si avrà modo di osservare successivamente, la letteratura economica non è concorde sulla superiorità della proprietà pubblica rispetto a quella privata, né sul viceversa. Anche sul piano dell'analisi empirica, i risultati sono spesso contraddittori nell'indicare una superiorità in termini di efficienza e/o distributiva.[22]

Il problema posto dall'art. 35, in buona parte rinvenibile anche all'interno del ddl. Lanzillotta,[23] fu quello di non fornire indicazioni e lasciare dei vuoti normativi sul percorso di avvicinamento alla concorrenza che lo stesso provvedimento mirava ad innescare. In altri termini, rimaneva non risolto il nodo di cosa sarebbe potuto accadere se in futuro il capitale privato fosse divenuto maggioritario nelle società concessionarie, nel caso in cui le società

[22] Ad esempio, nel campo delle telecomunicazioni è emblematico il caso britannico, dove British Telecom – ex monopolista del settore – è la proprietaria della rete e allo stesso tempo compete nella produzione del servizio con società concorrenti.
[23] Art. 2, comma 1, punto a) del testo approvato in Consiglio dei Ministri.

concessionarie del servizio fossero state anche responsabili della gestione delle infrastrutture.

In questo caso, in linea generale, si aprono due soluzioni, con riferimento alle infrastrutture. La prima è quella di un riacquisto della proprietà della rete da parte dell'ente locale stesso, questione che genera un ruolo di primo piano per i decisori pubblici locali. Tale soluzione è stata ad esempio prescelta nel "decreto Letta" di riforma del settore del gas. In quella sede è infatti previsto, all'art. 14 comma 4, con riferimento all'attività di distribuzione del gas naturale, che "*Alla scadenza del periodo di affidamento del servizio, le reti, nonché gli impianti e le dotazioni dichiarati reversibili, rientrano nella piena disponibilità dell'ente locale. Gli stessi beni, se realizzati durante il periodo di affidamento, sono trasferiti all'ente locale alle condizioni stabilite nel bando di gara e nel contratto di servizio*".

Ciò implica che gli enti locali specifichino nel contratto di servizio "le condizioni" a cui le infrastrutture rientreranno nella piena disponibilità dell'ente locale alla scadenza dell'affidamento, ma pone l'annoso problema di come valutare gli investimenti autonomamente effettuati dai gestori del servizio, anche alla luce del fatto che gli assetti regolatori ne possono influenzare il valore.

La seconda soluzione possibile è la costituzione di una società di capitali a maggioranza pubblica *ad hoc* che acquisisca la proprietà della rete. Ma anche in questo caso, si pone il problema non trascurabile di stimare il valore della società concessionaria del servizio, dal quale scorporare la valutazione economica delle reti, questione che non ha ragione di esistere nel caso in cui l'infrastruttura rientri da subito nell'ambito della proprietà pubblica.

3.2.3. Il disinnesco operato dalla legge 326/2003

La legge 326/2003, dal lato degli assetti gestionali, reintroduce la possibilità dell'affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico, esclusa dall'art.

35 della LF 2002. A differenza di quanto previsto dalla 142/1990, tuttavia, la legge 326 introduce alcune novità riguardo all'affidamento diretto.

In primo luogo, questo può aver luogo solo a condizione che l'ente locale titolare del capitale sociale eserciti sulla società un "controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi". In secondo luogo, l'attività della società beneficiaria dell'affidamento deve essere prevalentemente svolta con l'ente locale che ne possiede il capitale sociale.

Queste innovazioni, sul piano dell'incremento del potenziale concorrenziale cui si espone il settore dei SPL, segnano certamente un passo indietro rispetto all'art. 35 della finanziaria 2002. Invece, rispetto alla l. 142/1990 il passo indietro è solamente apparente. Infatti, con il provvedimento del 2003 il legislatore sancisce, in sostanza, che l'ente locale deve decidere se assumere un ruolo da protagonista nella produzione del servizio oppure se delegare al mercato. Se sceglie la prima soluzione lo deve fare nella maniera più trasparente possibile, cioè con la gestione diretta. Sotto questo profilo, l'affidamento diretto a società di capitali con capitale a proprietà mista pubblica/privata o a proprietà completamente privata, si configurerebbe come una ingerenza dell'ente locale nel funzionamento dei mercati.

3.2.4. La sovrapposizione delle leggi di settore

Val la pena ricordare che, alle leggi di rilevanza generale per il settore dei SPL, si sono associate nel tempo varie disposizioni specifiche di settore. Alcune di queste disposizioni normative hanno in realtà anticipato i provvedimenti di riforma organica di tutto il comparto dei SPL.

Ci si riferisce in particolare alle leggi di riforma dei settori del Trasporto pubblico locale (TPL) – il Dlgs. 422/1997, noto anche come "decreto Burlando" e il Dlgs. 400 del 1999 – del gas – il Dlgs. 164/2000 noto anche come "decreto Letta" – e dell'energia elettrica – il Dlgs. 79 del 1999 noto anche come "decreto Bersani", ma anche alle disposizioni di riordino del settore idrico – la legge 36/94

nota come "legge Galli" – e del settore dei rifiuti – il Dlgs. 22/97 noto come "decreto Ronchi"[24] – in cui venivano sostanzialmente confermati i regimi di affidamento previsti nella L. 142/90. Ci sono pochi dubbi, tuttavia, sul fatto che la strategia, esplicita o implicita, delle riforme settoriali, sovrapposta alla normazione generale, abbia restituito un quadro disorganico.[25]

Tali provvedimenti rappresentano certamente un salto in avanti rispetto alla legge 142/90 con riguardo all'introduzione di meccanismi di concorrenza *per* il mercato; molti elementi presenti nella riforma del TPL e dei settori del gas e dell'energia elettrica sono stati in effetti ampiamente ripresi dall'art. 35 della legge finanziaria per il 2002 sopra discussi.

Ad esempio, il decreto Burlando, con riferimento al TPL, e il decreto Letta, con riferimento alla distribuzione del gas, stabilivano che il gestore del servizio doveva essere individuato dagli Enti Locali attraverso procedure concorsuali le quali dovevano essere tali per cui ad aggiudicarsi la gara fosse il partecipante che avesse presentato l'offerta con le migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio.

Inoltre, i provvedimenti di fatto disponevano la trasformazione "d'ufficio" delle aziende speciali in società di capitali. Pertanto, la forma di *default* di assegnazione del servizio di TPL e di distribuzione del gas diveniva la messa a gara. Non era più nelle opzioni dell'ente locale l'affidamento diretto.

I decreti Letta e Bersani, inoltre, applicavano l'approccio di "deverticalizzazione" del servizio con l'obiettivo di scorporare quei segmenti del processo produttivo di fornitura del gas che potevano essere completamente aperti alla concorrenza (quindi non caratterizzati da condizioni di monopolio naturale).

[24] Il "decreto Ronchi" recepisce le direttive comunitarie in materia (91/156, 91/689 e 94/62).

[25] Va ricordato che in questi contesti è stata certamente di primaria importanza la spinta proveniente dalle istituzioni comunitarie. In particolare, per settori strategici come quello dell'energia elettrica e il gas, il legislatore italiano è stato sollecitato anche dalla necessità di recepire nella legislazione nazionale il contenuto di due direttive europee in materia. Si tratta della direttiva 92/96/CE per il settore dell'energia elettrica e della direttiva 98/30/CE per il settore del gas. Inoltre esistono numerose direttive europee che hanno stimolato l'intervento anche nei settori dei rifiuti e della gestione delle risorse idriche.

Il settore del gas si prestava in maniera particolare a questa operazione, poiché la rete era in gran parte già costruita e non erano richiesti ulteriori investimenti.[26]

3.2.5. Riforme sperate

All'interno di questo quadro disomogeneo, si innesta la recente proposta di riforma nota come "ddl Lanzillotta". L'esame della normativa ha infatti evidenziato che il processo di liberalizzazione dei SPL ha marciato con geometrie variabili, con atteggiamenti legislativi ed economici diversi, ma anche, per utilizzare la terminologia economica, sulla base di *funzioni obiettivo* diverse. L'incertezza che avvolge il cammino dei SPL è ben evidenziato anche dalla portata delle modifiche che il recente disegno di legge subisce durante il suo percorso.[27]

Nel momento in cui si scrive, il disegno di legge appare infatti profondamente modificato rispetto all'impostazione originaria, soprattutto con riferimento alle modalità di assegnazione dei servizi. In un suo commento alla prima versione del ddl, Spadoni (2007) afferma che "*esso opera un'esplicita scelta di campo e si colloca lungo un sentiero di continuità rispetto al processo di apertura dei mercati inaugurato con le leggi di settore varate nell'ultimo decennio … la regola per i nuovi affidamenti e per il rinnovo di quelli in essere viene individuata nella gara; le altre due forme, e cioè l'affidamento in house a società interamente pubbliche e quello a società a partecipazione mista pubblica e privata vengono trattate come eccezioni e considerate entrambe affidamenti diretti*".

La prima versione del ddl, infatti, intendeva proseguire e rafforzare le responsabilità della gestione, prevedendo la gara come strumento generale di affidamento gestionale – tranne che in casi eccezionali – ma ponendo su un piano

[26] Diversamente da quanto accade invece per la nostra rete idrica e per altre infrastrutture non esclusivamente di pertinenza dei SPL, come la rete ferroviaria.
[27] Ci si riferisce, in quanto segue, al testo approvato dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato a maggio del 2007, che presenta, appunto, differenze notevoli rispetto alla versione approvata dal Consiglio dei Ministri nel 2006.

paritario concorrenti pubblici e privati. La logica seguita, in altri termini, era quella della selezione del "gestore migliore", un'opportunità attraverso la quale anche i soggetti pubblici avrebbero potuto gestire il servizio, tuttavia solo a seguito di una procedura concorrenziale con altri soggetti, e non in virtù di un affidamento diretto, in modo da salvaguardare e valorizzare eventuali esperienze virtuose di gestione pubblica.

Nella nuova versione del ddl, la scelta di campo appare meno netta se, all'art. 2, si afferma che l'affidamento delle nuove gestioni e il rinnovo delle gestioni in essere dei servizi pubblici locali di rilevanza economica debba avvenire mediante gara, *ferma restando la possibilità per gli enti locali di gestire i servizi in economia o mediante aziende speciali*. Inoltre, al punto successivo viene espressamente prevista *la possibilità di derogare dalla gara in situazioni caratterizzate da peculiarità economiche, sociali, ambientali e geo-morfologiche che non avessero consentito un efficace ed utile ricorso al mercato*. In questo ultimo caso, la gestione dovrebbe tuttora conformarsi ai criteri applicabili per la gestione *in house*, attraverso l'affidamento a società a capitale interamente pubblico partecipate dall'ente locale.[28]

È difficoltoso quindi valutare se il ddl 772 intervenga sull'incompletezza delle normative settoriali ed acceleri la transizione verso un ruolo centrale dell'affidamento mediante gara. Ciò ha fondamentale importanza per il ruolo che gli enti locali dovranno esercitare nel campo dei SPL.

In assenza di una gestione diretta, i poteri e la posizione economica dell'ente locale sarebbero destinati a variare in modo significativo, sia nel caso in cui essi abbiano svolto tale funzione in maniera virtuosa sia che lo abbiano fatto in maniera inefficiente o inefficace. Con l'eventuale obbligo di procedure ad evidenza pubblica, il ruolo principale dell'ente locale sarebbe quello di bandire, o concorrere a bandire, la gara per l'affidamento della gestione ed esercitare una funzione di controllo e monitoraggio (anche se da condividere e coordinare, eventualmente, con le Autorità di Settore).

[28] Si noti che questa disposizione è aggiuntiva rispetto a quella originariamente prevista nel testo approvato in Consiglio dei Ministri.

Nel caso in cui la gestione sia affidata mediante gara ad un soggetto privato e, fermo restando il possibile coinvolgimento sulla questione infrastrutturale, l'ente locale avrà, nella redazione del contratto di servizio, il principale strumento di controllo della gestione. È un ruolo certamente di rilievo, ma anche estremamente diverso dal passato e anche diverso da quello svolto dalle autorità di regolazione, sia nazionali, sia di settore. Di fatto, l'ente locale, nel contratto di gara, diviene una parte e il contratto di servizio un'obbligazione che, di regola, potrà essere modificata solo con l'accordo delle parti o alla scadenza del contratto. Quanto tali meccanismi contribuiranno a rendere più flessibile e soddisfacente il perseguimento della *funzione obiettivo* dell'ente locale sarà materia di indagine empirica.

In ogni caso, il nodo delle modalità di affidamento rimarrà fondamentale per definire la partita relativa alla possibilità di procedere ad una effettiva liberalizzazione dei settori. Non a caso, è su questo terreno che la politica non riesce a compiere un passo deciso in qualunque direzione. Infatti, se sul piano teorico, come noto, le risposte intorno alla supremazia del settore privato su quello pubblico (e viceversa) non sono chiaramente definite, non appaiono al momento chiaramente definiti neanche gli indirizzi politici di riforma.

In un caso come nell'altro, poi, non appare sufficiente definire la tipologia di gestore (pubblico o privato) senza che ciò sia supportato da una concreta possibilità di controllo dell'operato dell'uno e dell'altro. In situazioni in cui è possibile l'alternativa tra pubblico e privato, il confronto avviene normalmente tra situazioni di "*second best*". Effetti perversi possono infatti ottenersi da entrambe le gestioni se si rinuncia al controllo, alla valutazione e alla sanzione delle corrispondenti attività. La gestione privata è spesso preferita, sotto questo profilo, per un presunto automatismo dei controlli e delle sanzioni che il mercato è in grado di generare. Esperienze recenti dimostrano però che, anche in questo caso, i controlli possono essere insufficienti e tardivi e manifestarsi, dunque, solo dopo che si siano generate rilevanti conseguenze sociali alle quali il settore pubblico è spesso chiamato a rimediare. Allo stesso modo, la gestione pubblica può rendere

inefficaci e complessi i controlli, rendendo opaca l'individuazione delle responsabilità.

In una certa misura, sarebbe allora consigliabile che le riforme, in questo campo come in altri settori di intervento pubblico, avvengano in prevalenza quando si sia in grado di poter garantire risorse finanziarie adeguate e sistemi credibili di controllo dell'operato degli attori coinvolti. Nel breve periodo, le riforme sono spesso costose e necessitano di "investimenti" per produrre benefici di lungo periodo; sarebbe dunque auspicabile che le riforme non vengano attuate "per risanare", cioè in momenti in cui le risorse finanziarie sono scarse. Innestare elementi di riforma "a macchia di leopardo" può risultare più dannoso dello "status quo", qualora si considerino i costi di transizione che tutti i soggetti coinvolti debbono affrontare in uno stato perenne di "aggiustamenti transitori".

CAPITOLO II

La situazione economico-finanziaria delle imprese di servizio pubblico locale

1. INTRODUZIONE

In un quadro in cui le riforme hanno incontrato ostacoli e ripensamenti e sono state attuate con diversa velocità nei diversi settori, è di un certo rilievo verificare la reazione delle imprese di servizio pubblico locale sotto il profilo economico-finanziario. Come si vedrà, ci sono indicazioni per pensare al settore come relativamente dinamico, rispetto ad altri settori dell'economia, ma anche per pensarlo come relativamente immobile nella sua composizione e disomogeneo nella distribuzione dei principali aggregati economici.

In ogni caso, il processo di aggiustamento del settore alle riforme introdotte non può ritenersi ancora compiuto, proprio perché segnato da numerose incertezze è appunto il quadro normativo di riferimento e, quindi, l'obiettivo politico che con tali riforme si vuole conseguire.

L'obiettivo di questo paragrafo è fornire alcuni dati sulle principali dinamiche e trasformazioni del settore dei servizi pubblici locali. Prima di muovere in questa direzione, è però opportuna una serie di avvertenze per evitare che i dati presentati siano forzati a descrivere più di quanto essi non possano effettivamente:

- in primo luogo, uno dei problemi principali che si pone nell'analisi della situazione economica delle imprese che operano nei servizi pubblici locali riguarda la disponibilità di informazioni incomplete e spesso frammentarie. Questa incompletezza impedisce, in alcuni casi, di fornire dettagli quantitativi del fenomeno nel suo complesso, delle singole gestioni e delle eventuali divergenze in un sistema economico (come quello italiano) segnato da profonde fratture a livello territoriale. Il quadro informativo che ne emergerà dovrà tenere conto di questa limitazione, con l'auspicio che lo sforzo prodotto in questa ricerca serva da stimolo alla produzione di dati più completi e diffusi;
- in secondo luogo, le elaborazioni e risultati presentati faranno riferimento prevalentemente ai dati di bilancio delle imprese associate a *Confservizi* che, pur non rappresentando l'intero universo delle imprese attive nel

settore, costituiscono comunque una quota significativa del sistema complessivo delle imprese di SPL (70 per cento del totale del fatturato).[29] Di conseguenza, le analisi faranno riferimento alle sole imprese a carattere industriale, indipendentemente dalla forma giuridica che le contraddistingue (aziende speciali, SpA, ecc), mentre non si potranno considerare le ancora numerose gestioni in economia. Ciò costituisce senz'altro un limite dell'analisi, parzialmente giustificato dal fatto che ciò che interessa in via primaria è la performance delle imprese non gestite in economia;

- in terzo luogo, alcune elaborazioni – per mancanza di un dato disaggregato – faranno riferimento non solo ai servizi di pubblica utilità a rilevanza industriale, ma anche alle gestioni relative all'edilizia residenziale pubblica, alle farmacie e ad alcuni servizi minori gestiti a livello comunale (pompe funebri e servizi legati alla cultura e al turismo), nonché ad alcuni servizi, di recente sviluppo, legati alle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni e che caratterizzano, in molti casi, le imprese multiservizio. Nonostante il fatto che il quadro generale non potrà evitare di fare riferimento al complesso dei servizi gestiti dalle imprese associate a Confservizi, le analisi settoriali avranno come oggetto le gestioni più rilevanti: il trasporto pubblico locale, la distribuzione del gas e dell'energia elettrica, il settore dei rifiuti;
- in quarto luogo, in ragione delle diverse fonti di dati utilizzate, i profili temporali e gli ultimi anni disponibili non risulteranno omogenei nei diversi profili di analisi. In alcuni casi, i dati disponibili copriranno il periodo 2001-2006, in altri casi il più ristretto periodo 2003-2005; in altri casi ancora, riferimenti temporali più ampi saranno anche possibili.

[29] Si ringrazia, a questo proposito, il Dr. Bruno Spadoni per la gentile collaborazione.

2. L'EVOLUZIONE RECENTE DEL SETTORE DEI SPL

Il numero delle imprese operanti nell'ambito dei servizi di pubblica utilità è passato da 768 unità nel 1997 a 800 unità nel 2003 e a circa 1.000 nel 2005.[30] La struttura dell'offerta emerge chiaramente dalla classificazione delle imprese di SPL *per classi di fatturato*. Nel 2005, circa il 40 per cento delle imprese associate a Confservizi era di piccole dimensioni (con meno di 5 milioni di euro di fatturato), poco più del 38 per cento era di medie dimensioni (con fatturato compreso tra 5 e 25 milioni di euro) mentre solo il 20 per cento era rappresentato da imprese di grandi dimensioni (con oltre 25 milioni di euro di fatturato).

Si tratta quindi di un settore caratterizzato prevalentemente da imprese di piccole e medie dimensioni, che scontano, plausibilmente, difficoltà connesse allo sfruttamento di potenziali economie di scala e di scopo, soprattutto nel caso delle imprese di distribuzione del gas naturale e di quelle operanti nei servizi idrici.[31]

Rileva osservare come questa composizione dimensionale abbia subito una seppur contenuta ma comunque significativa trasformazione rispetto al 2003, anno a partire dal quale si è ridotto il peso delle imprese di piccole e medie dimensioni in favore di un aumento di quello delle grandi imprese.

Questo cambiamento può essere in parte imputato a trasformazioni societarie, aggregazioni, fusioni e acquisizioni e a nuove strategie imprenditoriali che, anche mediante l'adozione di soluzioni "multiservizio", hanno permesso il consolidamento del fatturato aziendale e contestualmente l'avvio dello sfruttamento di possibili economie di scala e di scopo.

La forte frammentazione dell'offerta si associa ad un peso del settore non elevato se confrontato con quello dell'economia nel suo complesso. In termini relativi, il valore aggiunto dell'intero comparto dei servizi pubblici locali

[30] Le sole imprese associate a Confservizi. Per servizi pubblici locali si intendono qui i servizi di pubblica utilità offerti a livello locale definiti "a rilevanza economica" e i servizi alla persona. Rientrano tra i servizi a rilevanza economica i servizi idrici, la distribuzione del gas naturale, la produzione e distribuzione dell'energia elettrica, i trasporti pubblici locali e la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti.

[31] In uno studio condotto da Antonioli, Fazioli e Filippini (2000), si documenta che le imprese piccole e medie, nel contesto dei servizi di pubblica utilità, operano spesso ad una scala subottimale che impedisce di sfruttare appieno potenziali economie di scala.

rappresenta infatti circa l'**1 per cento** di quello dell'economia nel suo complesso, una quota che si è mantenuta sostanzialmente stabile in anni recenti. A titolo di confronto, il settore manifatturiero conta per circa il 22 per cento del valore aggiunto dell'intera economia.

Tuttavia, i cambiamenti che hanno interessato le imprese del settore, in parte proprio quale conseguenza dei processi di riforma delle strutture dei mercati in cui esse operano e del quadro regolatorio di riferimento, si riflettono nella più sostenuta dinamica di alcune variabili economiche rispetto ad altri settori o al resto dell'economia.

La figura 1 riporta, ad esempio, l'evoluzione del numero indice del fatturato complessivo valutato a prezzi 2001 per il periodo 2001-2006. La crescita reale del fatturato nel settore dei SPL è assai più rapida di quella della corrispondente grandezza nel settore manifatturiero, il cui indice è soggetto ad oscillazioni più contenute nel periodo.[32]

Figura 1

Nello stesso periodo, il valore aggiunto del settore è cresciuto di quasi il 3 per cento in media annua, mostrando una significativa accelerazione a partire dal 2004 non solo rispetto al settore manifatturiero ma anche rispetto al valore aggiunto prodotto dall'intero sistema economico (figura 2). La dinamica del valore aggiunto in forma di numero indice è riportata nella figura 2.

Figura 2.

Buona parte di questa dinamica del valore aggiunto è stata sostenuta dalla corrispondente dinamica del costo del personale. Al contrario di quanto rilevato

[32] Un'avvertenza di carattere generale. Le figure da 1 a 6 sono costruite assumendo base 100 nell'anno 2001 per ogni settore singolarmente preso. Ne consegue che il confronto dell'altezza delle barre tra settori in ogni specifico anno fornisce indicazioni solo sulla dinamica relativa e non sui livelli. In altri termini, la figura 1, ad esempio, autorizza ad affermare che *la dinamica* del fatturato nel settore dei SPL è stata più sostenuta, ma non che il *livello del* fatturato nel settore dei SPL sia più elevato.

per le precedenti variabili economiche, tuttavia, l'evoluzione di questa grandezza nel settore dei SPL non si distanzia molto dalla corrispondente dinamica riscontrata nell'intera economia, probabilmente in ragione del fatto che il costo del personale costituisce una voce relativamente più rigida nell'aggregato del valore aggiunto.

Figura 3

Negli ultimi due anni il soddisfacente andamento del risultato operativo del complesso delle imprese di SPL ha poi contribuito alla formazione di una forbice crescente tra le dinamiche del valore aggiunto e del costo del personale (figura 4).

Figura 4

La dinamica dei costi del personale, riportata nella figura 3, trova corrispondenza anche nell'evoluzione del numero degli addetti espressi in unità di lavoro (figura 5). L'occupazione assorbita dalle imprese di pubblica utilità ha raggiunto nel 2006 circa 170.000 unità, pari all'1 per cento del totale delle unità da lavoro dipendente (0,9 per cento del totale degli occupati) e al 4,1 per cento di quelle relative al settore industriale. Mentre nel biennio 2002-2003 il tasso di crescita degli addetti delle imprese di SPL non divergeva in misura significativa da quello degli occupati nel settore manifatturiero, a partire dal 2004 i primi hanno registrato un continuo aumento con tassi di crescita medi annui prossimi al 2 per cento.

Figura 5.

Anche la componente relativa agli investimenti è stata interessata da una crescita relativa sostenuta. Nel 2006 gli investimenti del settore rappresentavano il 2 per cento di quelli totali nazionali, in moderata crescita dal 2001 (1,7 per cento degli investimenti fissi lordi dell'intera economia). Nel triennio 2004-2006, si

manifestano tassi medi annui di crescita degli investimenti pari al 7 per cento reale (del 5 per cento sull'intero periodo considerato), a fronte di tassi di crescita ben più contenuti – pari a circa l'1,2 per cento annuo (in termini reali) – per il sistema produttivo nel suo complesso.

Figura 6.

3. LA DIMENSIONE SETTORIALE

Il quadro di insieme descrive un settore apparentemente dinamico, specialmente rispetto al tradizionale settore manifatturiero, pur nelle incertezze che, come sopra descritto, hanno caratterizzato l'evoluzione normativa e regolatoria. Si tratta di verificare, ora, come tale dinamismo si distribuisca all'interno dei diversi settori di pubblica utilità.

Come già specificato nell'Introduzione a questo capitolo, l'analisi settoriale consente di rimediare ad una imperfetta informazione che caratterizza il quadro di insieme e di concentrare l'attenzione sui servizi a "rilevanza industriale" – il settore dei rifiuti, il trasporto pubblico locale, la distribuzione del gas e dell'energia elettrica e il settore idrico.

Si ricorda, infatti, che nei risultati presentati nel precedente paragrafo sono incluse tipologie "non industriali" di servizio che costituiscono, tuttavia, una parte minoritaria degli aggregati analizzati. Ad esempio, in termini di *fatturato* e di *addetti* rifiuti, TPL, gas, elettricità e settore idrico rappresentano, nel 2006, il 90 per cento dei corrispondenti totali delle imprese associate a Confservizi. Gli stessi settori coprono, nel 2006, oltre l'88 per cento degli *investimenti* effettuati da tutte le imprese di SPL.

Si consideri innanzitutto la distribuzione del numero delle imprese per settore di attività. Nel totale dei settori considerati, il 32 per cento circa delle imprese opera nei settori energetici, il 27,5 per cento in quello idrico, il 23,5 per cento in quello dell'igiene urbana e il 17,1 per cento in quello del trasporto pubblico locale.

La tavola 1 fornisce alcune utili indicazioni sul peso di ciascun settore nella distribuzione dei principali aggregati economici.[33] Nel 2006, il settore del **gas** detiene il 26,5 per cento del fatturato totale, il 23,3 dei costi totali di produzione dei settori considerati e occupa il 5,4 per cento del totale degli addetti. Si caratterizza anche per la più bassa quota di costo del personale (6,4 per cento) e, soprattutto, per il minor contributo agli investimenti complessivi (8,1 per cento del totale).[34] Il settore, tuttavia, detiene una quota rilevante del risultato complessivo di esercizio (il 37,1 per cento).

Nel 2006, il settore dell'**energia elettrica** non si discosta molto da quello del gas in termini di investimenti (10,7 per cento), costo del personale (6,7 per cento) e risultato di esercizio (oltre il 50 per cento del totale nei SPL considerati); tuttavia, la quota di fatturato e quella dei costi di produzione sono all'incirca la metà di quelli riscontrati nel settore del gas.

Le peculiarità dei settori di **igiene ambientale** e del **TPL** sono rappresentate invece da una elevata quota di costo del personale (e di addetti) a sottolineare la maggiore intensità di lavoro rispetto ai settori energetici (23,9 per cento nel caso dell'igiene e 44,4 per cento nel caso del TPL), a fronte di un contributo alla redditività invece decisamente minore (negativo nel caso del TPL).

Tavola 1

Di particolare interesse è anche il modo in cui la distribuzione delle grandezze economiche evolve negli anni recenti. Si nota innanzitutto come sia cresciuta in modo significativo la quota di fatturato imputabile alle gestioni energetiche (energia elettrica e gas – dal 9 al 13 per cento del fatturato totale per l'energia elettrica e dal 20 al 26,5 per cento per il gas). Si tratta dei due settori relativamente più dinamici, interessati da processi di trasformazione industriale di

[33] Nel fatturato del TPL sono inclusi anche i contributi pubblici di esercizio che, nel caso specifico, sono assai rilevanti.
[34] Come già osservato nel I capitolo, in occasione dell'esame delle leggi settoriali, il settore del gas si prestò ad una "deverticalizzazione" meglio di altri settori proprio perché minori apparivano le esigenze di investimento nell'infrastruttura di base.

maggiore portata e dalla presenza di operatori locali in grado di competere, in una certa misura, con i principali operatori nazionali.

Ciò anche come risultato di una più chiara evoluzione normativa e di un quadro regolatorio nazionale e locale maggiormente definito. Si ricorderà dalla precedente discussione che energia elettrica e gas hanno beneficiato di specifiche leggi di settore rivolte a facilitare il grado di apertura dei mercati, nonché di una spinta comunitaria più decisa rispetto ad altri settori di pubblica utilità. Non va però trascurato che nella crescita della quota del fatturato può aver giocato un ruolo anche la possibile traslazione sui prezzi dei maggiori costi di produzione legati all'aumento dei prezzi dei prodotti energetici.

Di converso, segno opposto presenta l'evoluzione del peso dei settori ancora caratterizzati da incertezze nel quadro regolatorio: il trasporto pubblico locale, il settore idrico e la gestione dei rifiuti. Per tutti questi settori, la quota del fatturato prodotto rispetto a quello complessivo delle imprese di SPL si è ridotto. La riduzione ha interessato, in particolare, le imprese del TPL (dal 21 per cento al 17,5 per cento), nelle quali permangono difficoltà specifiche nonostante l'elevato grado di intervento pubblico in forma di contributi di esercizio.

Il peso relativo dei settori cambia significativamente se valutato in termini di addetti, a riprova della diversa caratterizzazione dei SPL. La maggior parte degli addetti, nel periodo 2001-2006, è infatti occupata nelle aziende di trasporto pubblico locale e nel settore dell'igiene urbana. Molto più contenuta, invece, l'occupazione nei settori energetici (relativamente a maggiore intensità di capitale), dove gli addetti rappresentano il 5 per cento del totale sia nel settore elettrico sia nel settore del gas.

La relativa stabilità della distribuzione del numero degli addetti nel periodo considerato (e anche del corrispondente costo del personale) indica che su questo fronte non si sono verificati mutamenti sostanziali. Questa informazione, certamente indicativa del fatto che il TPL richiede, in termini relativi, una maggiore intensità di lavoro, può fornire indirettamente informazioni anche sulla minore capacità della regolazione di incidere specificamente sul fattore lavoro.

Come si osserverà in seguito, una questione assai rilevante nella predisposizione delle gare in alcuni settori sta nella necessità che i potenziali nuovi entranti conservino gli assetti occupazionali esistenti, almeno per quelle gare che non coinvolgano servizi aggiuntivi. Se da un lato questo elemento va considerato come fattore di tutela dei livelli occupazionali, dall'altro esso può generare una certa rigidità sia nella distribuzione del fattore lavoro sia nella rotazione dei soggetti privati aggiudicatari del servizio.

Per ciò che concerne invece i costi di produzione, questi risultano particolarmente concentrati nel settore del gas e del trasporto pubblico che, con profili analoghi – ma con una dinamica opposta nel periodo - contano nel 2006 rispettivamente per circa il 23 per cento e il 19 per cento dei costi complessivi di produzione dei SPL considerati. Più contenuto invece l'apporto del settore energia elettrica, sebbene in crescita relativa per l'impatto sui costi di produzione dei prezzi delle materie prime energetiche importate (che incidono appunto anche sull'evoluzione più recente dei costi di produzione del settore del gas), soggetti alle pressioni dei mercati internazionali e alle condizioni geo-politiche dei paesi di importazione.

La diversa caratterizzazione dei settori (e le diverse ragioni sottostanti alle loro dinamiche) trovano una rappresentazione significativa nella distribuzione del risultato di esercizio. I settori energetici (gas ed energia elettrica) detengono, nel 2006, circa l'87 per cento del risultato complessivo imputabile ai settori considerati. Il peso accresciuto di questi settori è segnalato dal fatto che, nel 2001, la quota corrispondente era complessivamente pari a circa il 70 per cento.

Il settore del trasporto pubblico si distingue invece nettamente dalle altre gestioni per il contributo costantemente negativo in tutto il periodo. Sostanzialmente stabili, invece, sono le quote del risultato di esercizio per il settore idrico e per l'igiene ambientale (il 25 e il 14 per cento del risultato economico del complesso dei SPL nel 2006).

Infine gli investimenti. Il settore il cui contributo è aumentato in maniera più netta è quello idrico, il cui ammontare, nel 2006 costituiva il 32 per cento del totale degli investimenti del settore. Le altre due gestioni più rilevanti, in termini

di peso relativo, sono rappresentate dal settore dei rifiuti e del trasporto pubblico locale, i cui investimenti, sempre nel 2006, contano, rispettivamente, per il 13 e per il 24 per cento circa del totale delle somme investite dalle imprese associate a Confservizi.

Nel complesso, la distribuzione delle grandezze economiche tra settori non ha subito profonde modifiche tra il 2001 e il 2006, se si fa eccezione per un sostanziale maggiore peso, nel 2006, dei settori energetici sul complessivo risultato di esercizio dei SPL considerati, in parte come riflesso degli aggiustamenti intervenuti dal lato del fatturato e dei costi di produzione.

4. LA TIPOLOGIA DI GESTIONE

Un fenomeno che ha caratterizzato l'evoluzione recente del settore dei servizi pubblici locali riguarda l'emergere di realtà aziendali multiservizio. Potenzialmente, la produzione di più servizi all'interno della stessa impresa costituisce una strategia imprenditoriale che permette il contenimento dei costi operativi, soprattutto di personale, e di sfruttare economie di scala e di scopo. Nei casi in cui le imprese multiservizio siano state originate da processi di aggregazione, esse potrebbero aver fornito un contributo alla riduzione della frammentazione dell'offerta.

Si tratta di un processo che ha investito in particolar modo i servizi energetici, la cui contiguità ha permesso lo sviluppo di gestioni associate di servizi, in particolare di quelli connessi con lo smaltimento e la raccolta dei rifiuti. Solo il settore del trasporto pubblico è stato toccato in misura marginale dal fenomeno e rimane prevalentemente caratterizzato da imprese monoservizio.

Alcuni dati permettono di mettere a fuoco in maniera più netta la dimensione delle strategie di aggregazione che, come si vedrà, presenta aspetti contrastanti. Innanzitutto il numero: le imprese multiservizio, nel 2006, rappresentano circa il 20 per cento delle imprese associate a Confservizi, ma erano poco più del 23 per

cento nel 2003. La contrazione è ancora più evidente se confrontata con il dato del 1998, anno in cui la composizione tra imprese monoservizio e multiservizio era sostanzialmente equilibrata, con una caratterizzazione multiservizio per poco meno della metà delle imprese.[35]

Questa evoluzione potrebbe sottintendere in realtà ad un duplice processo: il ritorno al *core business* per alcune delle imprese multiservizio e un ulteriore processo di aggregazione, anche mediante operazioni di accordi, acquisizioni e fusioni, di imprese già multiservizio.

Circa il 70 per cento delle imprese multiservizio risulta poi collocato nelle regioni del Nord, e quasi il 24 per cento opera invece nelle aree centrali. Di conseguenza, fortemente minoritaria è la presenza di imprese che gestiscono più di un servizio nelle regioni meridionali (6 per cento). Nel complesso la forma monoservizio rimane quella più diffusa sul territorio.

La tavola 2 mostra però che questa diffusione si manifesta con intensità molto diversa tra le diverse parti del paese. Mentre nel Nord e nel Centro le imprese monoservizio rappresentano oltre il 75 per cento (quasi l'80 per cento nel Centro) delle imprese operanti nelle corrispondenti ripartizioni geografiche, nel Sud le imprese monoservizio sono la quasi totalità (il 92 per cento) delle imprese di SPL attive sul territorio. Il dato potrebbe dunque indicare la presenza di strategie imprenditoriali più dinamiche in particolare al Nord e la presenza, al Sud, di gestioni che non hanno saputo trarre dalla gestione multipla di servizi opportunità di efficienza e produttività.

Tavola 2.

Non è un caso che nelle regioni meridionali si concentri la maggiore percentuale di imprese monoservizio ma anche la maggiore frammentazione

[35] Si veda Rombaldoni (2003). Il dato per il 1998 fa sempre riferimento alle imprese associate a Confservizi. Il dato è relativo alla composizione percentuale tra imprese mono e multiservizio calcolata rispetto al totale delle imprese di SPL operanti nei settori a rilevanza industriale (energia, gas, acqua, rifiuti e trasporto pubblico locale) e non al complesso delle imprese di servizio pubblico locale associate a Confservizi. Si noti tuttavia che queste gestioni rappresentano la quasi totalità delle imprese associate.

industriale. Incrociando il dato relativo alla dimensione mono-multiservizio e alla dimensione aziendale (espressa in termini di fatturato), si può rilevare una elevata incidenza delle piccole imprese (con meno di 5 milioni di euro di fatturato) tra le imprese monoservizio (il 46 per cento del complesso delle imprese monoservizio), e la maggiore concentrazione di imprese di medie dimensioni (con fatturato compreso tra 5 e 25 milioni di euro) tra le imprese multiservizio. Di conseguenza, imprese monoservizio sono spesso imprese di piccole dimensioni e più probabilmente collocate nel Meridione.

La tavola 3 fornisce ulteriori indicazioni per l'analisi delle gestioni mono e multiservizio, con riferimento alle principali grandezze di bilancio. Pur rappresentando l'80 per cento delle imprese di SPL, le imprese monoservizio coprono solo il 60 per cento circa del fatturato e del valore della produzione e il 67 per cento del valore aggiunto. Pesano di più, invece, in termini di costo del personale (73 per cento) come parziale conseguenza della maggiore concentrazione di multiservizio nei settori energetici.

Tavola 3

In una prospettiva più ampia, si può però osservare che la corrispondente quota del valore della produzione delle imprese monoservizio era, nel 1998, del 56 per cento. Questo dato costituisce un esempio di indicazione non propriamente favorevole in termini di sviluppo delle imprese multiservizio Un analogo ragionamento è estendibile alle quote di ricavi, il cui peso si è mantenuto sostanzialmente invariato nel triennio 2003-2005, con un leggero incremento nel 2005 a favore delle imprese monoservizio.

Parte della contrazione del peso delle multiservizio sul fatturato totale potrebbe essere legata alla riduzione del numero di imprese che hanno scelto la strategia delle gestione aggregata di più servizi (passate da oltre 380 nel 1998[36] a circa la metà nel 2005). D'altro canto, sia in termini di fatturato sia in termini di valore aggiunto, la flessione della quota imputabile alle multiservizio non sembra

[36] Si veda ancora Rombaldoni (2003) su dati Confservizi-Cispel.

risentire in modo significativo della riduzione del loro numero. Quest'ultimo dato consentirebbe di sostenere l'ipotesi che si sia verificato un ulteriore processo di aggregazione che ha coinvolto le stesse imprese multiservizio, riducendone il numero ma non incidendo sulle grandezze economiche nel confronto con le imprese monoservizio.

Come sostenuto anche in Spadoni (2007), dopo una fase di crescente interesse verso la diversificazione e l'organizzazione multiservizio, in particolare fino al 2002, si è venuto affermando tra le multiservizio l'orientamento a concentrarsi sull'attività principale, con l'obiettivo di consolidare e rafforzare le posizioni di mercato già acquisite, in previsione dell'apertura dei mercati di riferimento alla concorrenza.

Tale indicazione trova, infatti, conferma in una recente indagine condotta da Confservizi sugli assetti proprietari delle imprese associate[37]. Il processo di trasformazione e di privatizzazione avrebbe in generale incentivato attività di riorganizzazione aziendale e politiche imprenditoriali volte alla crescita di efficienza e di economicità. Le strategie adottate, anche mediante la stipula di accordi tra imprese locali o mediante processi di acquisizione e fusione, "*si sono progressivamente concentrate sull'obiettivo di conseguire economie di scala tramite l'allargamento della dimensione produttiva, spostandosi anche su ambiti territoriali più estesi rispetto ai tradizionali confini dell'ente locale. La strategia privilegiata dalle imprese è stata infatti quella dell'integrazione orizzontale. L'integrazione verticale, in particolare nei settori energetici, è un orientamento fortemente perseguito soprattutto dalle imprese locali di maggiore dimensione le quali, una volta acquisite le reti di distribuzione, hanno registrato notevole interesse ad attestarsi nei mercati a monte*".

Particolarmente interessante il dato relativo al risultato operativo che indica un'evoluzione in cui il peso delle multiservizio nella distribuzione del risultato complessivo tende a ridursi nel tempo (dal 65 per cento del 2003 a circa il 55 per cento del 2005) pur mantenendo la quota maggioritaria rispetto alle imprese monoservizio.

[37] Si veda Confservizi (2006).

Una parziale spiegazione del peso relativo delle due forme di gestione sul risultato di esercizio dell'intero sistema si può rintracciare nella più limitata quota di costi di produzione totali (e del costo del personale in particolare) imputabile alle multiservizio, associata ad una comunque elevata quota di ricavi. Sembrerebbe che maggiori efficienze dal lato dei costi, derivanti dalle economie di scala e di scopo ottenibili dalla produzione e gestione aggregata di servizi locali spesso tra loro contigui, possano consentire, alle multiservizio, risultati economici tendenzialmente più favorevoli.[38]

Interessante è infine un ulteriore dettaglio dei valori economici conseguiti dalle imprese monoservizio e da quelle multiservizio rispetto alla dimensione territoriale (tavola 4). Nel 2005, la maggior parte dei ricavi totali è generata dalle imprese monoservizio e multiservizio del Nord (35,6 e 31,4 per cento, rispettivamente). Molto ridotto, invece, il contributo delle imprese multiservizio del Centro, mentre pressoché nullo quello delle imprese della stessa tipologia collocate nelle aree meridionali.

Questo, come si è visto, è il riflesso della distribuzione territoriale delle imprese multiservizio e della loro relativa concentrazione nelle zone più produttive del paese, nonostante, in termini di numerosità, al Sud sia comunque presente il 6 per cento del totale delle imprese multiservizio.

Il sostanziale divario territoriale che caratterizza il caso italiano anche nel settore dei SPL è poi confermato da una quota di fatturato esigua (l'8,5 per cento) imputabile alle imprese monoservizio del Sud.

Il costo del personale è invece particolarmente concentrato nelle imprese monoservizio, ma sostanzialmente in proporzione alla loro numerosità relativa. La maggiore quota è nuovamente imputabile al Nord, anche se il divario territoriale è qui sostanzialmente ridotto rispetto ad altri aggregati economici, come confermato dalla concentrazione del 20 per cento del costo del personale totale nelle imprese monoservizio del Sud.

[38] Si noti che nel 1998, la quota dei costi totali di produzione imputabile alle multiservizio era pari al 42 per cento. Se sia per una maggiore efficienza delle multiservizio, o sia per una minore efficienza delle monoservizio, l'efficienza relativa delle multiservizio sembra dunque migliorare.

Infine, i risultati economici, specchio della distribuzione degli aggregati economici finora considerati, sono particolarmente favorevoli per le imprese multiservizio del Nord, che contano per oltre il 58 per cento del risultato operativo complessivo. Ma le imprese del Nord cumulano risultati economici migliori delle altre parti del paese anche nel caso delle imprese monoservizio (43 per cento del risultato complessivo). Negativo, invece, il contributo relativo delle imprese multiservizio del Centro e di quelle monoservizio del Sud.

Tavola 4.

Complessivamente, le multiservizio sembrano avere capacità reddituali migliori, se si pensa che, pur costituendo il 20 per cento del totale delle imprese di SPL, concentrano circa il 55 per cento del risultato di esercizio complessivo.

5. LA DIMENSIONE TERRITORIALE

L'incrocio tra dimensione mono-multiservizio e aree territoriali ha già parzialmente evidenziato l'attesa presenza di squilibri territoriali significativi. In questo paragrafo, la dimensione territoriale verrà trattata come unica dimensione di analisi.

Si noti innanzitutto che le imprese di servizio pubblico locale sono collocate per il 62 per cento nel Nord, per il 23 per cento nel Centro e solo per il 15 per cento nel Sud, una composizione che nel periodo 2003-2006 non ha subito modifiche sostanziali. Questa ripartizione non può che essere il riflesso della distribuzione più generale delle attività produttive sul territorio nazionale.

Dall'osservazione dei dati relativi all'intero comparto dei SPL, riportati nella tavola 5 per le consuete grandezze economiche, emerge un quadro in cui forte è la predominanza delle imprese del Nord e forte invece lo svantaggio delle imprese localizzate al Sud.

Tavola 5

In particolare, il 15 per cento delle imprese (quelle del Sud) detiene solo l'8,7 per cento del valore della produzione e l'8,1 per cento dei ricavi, mentre conta per circa il 20 per cento del costo del personale. Il contributo al risultato operativo è inoltre sempre negativo per le imprese del Sud; l'utile di esercizio aggregato, per le imprese del Nord, è stato pari a 1 miliardo di euro nel 2005; l'utile di esercizio aggregato, per le imprese del Centro, è stato invece ben più contenuto e pari a circa 30 milioni di euro. Di segno opposto il risultato economico aggregato per le imprese del Sud che presentano una perdita di esercizio aggregata di circa 50 milioni di euro.

Il quadro che emerge, semmai ci fosse bisogno di ulteriori indicazioni, evidenzia ancora una volta il ritardo delle imprese del Mezzogiorno e il divario che le separa dalle aree in cui il grado di espansione dei servizi pubblici trae vantaggio da un tessuto industriale e produttivo in generale più sviluppato, da una migliore dotazione di infrastrutture materiali e di capacità imprenditoriali già fortemente sviluppate.

Il divario tra le due aree del paese emerge dunque anche rispetto al settore dei servizi di pubblica utilità gestiti a livello locale, in cui il legame con il territorio assume forse ancora maggiore rilevanza; un segnale che anche in questo caso uniformi processi di trasformazione troveranno forti ostacoli alla loro introduzione e difficilmente potranno contribuire ad una riduzione spontanea dei divari.

Se si approssima la dotazione infrastrutturale delle imprese di SPL con l'ammontare di risorse destinate alle immobilizzazioni materiali, la distanza tra i territori, non solo tra Nord e Sud ma anche tra Nord e Centro, emerge in tutta evidenza dalla tavola 6: nel 2005, l'8 per cento delle immobilizzazioni materiali totali sono localizzate al Sud a fronte del 25 per cento del Centro e del 67 per cento del Nord, una distribuzione che contrasta significativamente con la distribuzione del numero delle imprese.

Tavola 6

Il dato della tavola 6 è solo il riflesso di un grado di industrializzazione ancora fortemente differenziato. Il tasso di industrializzazione, approssimato dal rapporto tra gli addetti nell'industria manifatturiera e la popolazione residente (e riportato nella tavola 7), evidenzia infatti il forte ritardo di sviluppo economico del Sud, a cui corrisponde, e in parte ne è la causa, un basso livello infrastrutturale rispetto alla media nazionale, sia di tipo economico, sia di tipo sociale.

Tavola 7

Nella tavola 8 sono infine presentati alcuni indicatori tipici di bilancio per area geografica, ad ulteriore conferma dei divari territoriali finora osservati e che scontano, nel calcolo, la diversa distribuzione numerica delle imprese sul territorio. Ad esempio, il rapporto tra ricavi e valore della produzione assume valori più elevati nelle imprese che operano al Nord (88 per cento circa nel 2005), con una distanza di circa 6 punti percentuali dall'analogo rapporto calcolato per le imprese meridionali.

Anche la quota dei costi totali di produzione coperti con i ricavi da vendite e prestazioni presenta una divergenza simile, con le imprese del Nord che nel 2005 presentano un rapporto mediamente superiore al 92 per cento (80 per cento al Sud).

Queste indicazioni trovano ulteriore conferma nel rapporto tra costo del personale e costi di produzione totali. Tale rapporto mette in luce un quadro in cui le imprese del Nord (e in termini relativi anche quelle del Centro) sembrerebbero presentare una maggiore efficienza con rapporti mediamente pari alla metà di quelli rilevati nelle imprese del Sud, anche se, per queste ultime, la flessione del rapporto nell'intervallo 2003-2005 sembrerebbe superiore a quello che ha interessato le imprese del Nord e, in misura maggiore, quelle del Centro: (oltre 4

punti percentuali per le imprese del Sud, 3 punti per quelle del Nord, 2 punti percentuali per quelle del Centro).

La particolare rilevanza del costo del lavoro nelle imprese meridionali è confermata dal peso che esso assume sul valore aggiunto: circa l'82 per cento del valore aggiunto complessivo nelle imprese meridionali contro il 53 per cento delle imprese del Nord e il 66 per cento delle imprese del Centro nel 2005.

Tavola 8

6. GLI SQUILIBRI TERRITORIALI IN UNA PROSPETTIVA SETTORIALE

Un ulteriore elemento di analisi riguarda la collocazione settoriale delle imprese di SPL rispetto alle aree territoriali del paese. Per questo tipo di analisi potrebbero potenzialmente essere utilizzati i dati di bilancio di tutte le imprese associate a Confservizi, che includono – ovviamente – imprese monoservizio e multiservizio.

La presenza di quest'ultima tipologia di impresa pone però un problema di imputazione degli aggregati economici, poiché dalle singole voci di bilancio non è possibile distinguere quanta parte di essi sia effettivamente riconducibile alla produzione dei singoli servizi. Ad esempio, nel caso di gestione associata dei servizi energetici da parte di una singola azienda, i dati di bilancio aggregati per entrambe le gestioni non consentono di definire quanta parte delle grandezze economiche sia attribuibile alla produzione di gas e quanta parte alla produzione di energia elettrica. Di conseguenza, non è possibile – ad esempio – determinare l'entità delle economie di scala e di varietà che l'impresa, in ragione di costi fissi comuni, è stata in grado di perseguire.

Non potendo procedere, a livello di singola azienda, ad una attribuzione non arbitraria di ciascuna voce di bilancio alle diverse gestioni in cui la singola impresa è attiva, nell'analisi che segue è stata operata una scelta più radicale ma che comunque, a nostro avviso, riduce il possibile margine di errore di elaborazione e, conseguentemente, di interpretazione dei dati.

La scelta è stata quella di riferirsi alle *sole imprese monoservizio*, che, come visto in precedenza, rappresentano comunque circa l'80 per cento del totale delle imprese di SPL e coprono circa il 70 per cento del valore aggiunto e il 60 per cento del fatturato totali (tavola 4).

Senza dubbio, questo problema rappresenta un limite dell'analisi, in quanto non permette di cogliere gli eventuali risultati economici e le performance in termini di efficienza e produttività che il fenomeno della diversificazione *multiservizio* ha permesso, in particolare negli anni più recenti.[39] Tuttavia, l'assenza di una ragionevole possibilità di imputazione del dato aggregato impedisce di procedere oltre nell'analisi.

La tavola 9 riporta la composizione percentuale delle imprese di SPL per tipologia di servizio e per area geografica nel 2005. Il dato riflette in maniera abbastanza precisa il divario tra Nord e Sud che caratterizza l'intero comparto industriale. Per ciascuna tipologia di servizio, infatti, la maggior parte delle imprese di SPL è collocata nelle regioni del Nord (circa il 66 per cento delle aziende idriche, il 64 per cento di quelle energetiche, il 50 per cento di quelle di igiene urbana e il 54 per cento di quelle del TPL) a conferma della presenza di un tessuto economico e produttivo in generale maggiormente sviluppato e maggiormente dotato di infrastrutture.

Di converso, l'attività delle imprese di SPL situate nelle regioni meridionali si concentra in settori (igiene urbana e TPL) che hanno mostrato un relativo minore dinamismo industriale e riformatore e dunque minori cambiamenti rispetto alla situazione storica.

Tavola 9

[39] Si aggiunga a questo il fatto che l'espansione della dimensione produttiva attraverso la gestione multiservizio ha consentito, in alcuni casi, l'emersione a livello locale di imprese in grado di competere con le grandi realtà produttive nazionali, in particolare nei settori energetici. Ciò ha prodotto riflessi positivi sulle effettive possibilità di sviluppo concorrenziale dei mercati di riferimento e ha offerto una possibilità di procedere verso dimensioni di impresa più ampie rispetto ai caratteri strutturali tipici del tessuto industriale italiano.

6.1. Gli aggregati economici nel settore idrico

Di particolare interesse, in una prospettiva di incrocio tra il dato settoriale e quello territoriale, è l'analisi degli aggregati di bilancio. Si considerino inizialmente le imprese monoservizio operanti nel settore **idrico** e i dati relativi al 2005 riportati nella tavola 10.

Tavola 10

Nel caso del settore idrico, la distribuzione delle grandezze economiche non è sfavorevole per le imprese del Sud. Si ricordi dalla tavola 9 che al Sud si concentra il 18,4 per cento delle imprese idriche presenti sul territorio nazionale. A queste si associano il 38,5 per cento dei ricavi, il 37,2 per cento del valore aggiunto e il 44 per cento del costo del personale (contro circa il 38 per cento imputabile alle imprese del Nord).

La distribuzione del risultato di esercizio è comunque meno favorevole (29 per cento contro il 55 per cento riconducibile ad imprese del settore idrico situate nel Settentrione). La potenziale minore redditività delle imprese del settore idrico collocate nel Meridione, rispetto a quelle del Nord, trova poi conferma nel dato relativo al Margine Operativo Lordo (MOL).

I risultati economici sono ancora più significativi se si considerano gli indicatori di bilancio della tavola 11. In primo luogo, il rapporto tra costi del personale e costi totali di produzione è di circa 9 punti più elevato al Sud (27 per cento circa) rispetto al Nord. In secondo luogo, il rapporto tra costo del personale e valore aggiunto è di circa 20 punti percentuali più elevato al Sud (pari al 62 per cento), come riflesso di un potenziale minor contributo dei profitti al valore aggiunto totale rispetto alle imprese del Nord e del Centro.

Tavola 11

6.2. Gli aggregati economici nei settori energetici[40]

L'esame dei settori energetici conferma una forte demarcazione tra imprese di SPL collocate al Nord e imprese del Centro e del Sud. In particolare, lo scarso peso dell'area territoriale meridionale è ben evidenziato dalla distribuzione degli aggregati economici riportati in tavola 12.

Tavola 12

Le imprese operanti nel Sud detengono una quota pari a circa solo il 3 per cento del valore della produzione, dei ricavi e dei costi totali di produzione; dell'1,7 per cento del risultato operativo e del 7,6 per cento del costo del personale, pur rappresentando il 17 per cento delle imprese complessivamente operanti nel settore.

Le imprese del Nord pesano, in generale, per una quota molto elevata di tutti gli aggregati economici, se si fa eccezione per i costi del personale equamente distribuiti (circa il 46 per cento) tra le imprese del Nord e quelle del Centro. Particolarmente marcata è l'asimmetria della distribuzione del valore aggiunto (65 per cento al Nord contro il 32 per cento del Centro e il 3 per cento del Sud). Questa differenza è solo parzialmente giustificata dal diverso numero di imprese operanti nel settore nelle diverse aree territoriali, se si tiene conto che anche al Centro opera il 17 per cento delle imprese totali del settore.

Lo squilibrio territoriale che si manifesta nei settori energetici è quindi molto più rilevante di quello osservato in precedenza nel settore idrico, nel quale la distribuzione del numero delle imprese è pressoché comparabile a quello rilevato nel caso di elettricità e gas, ma gli aggregati economici distribuiti in maniera decisamente meno asimmetrica.

Gli indicatori di bilancio della tavola 13 rendono, se possibile, ancora più evidenti i divari territoriali. I costi del personale contano per appena il 2,5 per

[40] Si considerano congiuntamente i due settori energetici poiché non è possibile distinguere dai dati di bilancio delle imprese Confservizi le due gestioni e la quota di ciascun aggregato economico imputabile alle singole gestioni.

cento del totale dei costi di produzione nel Nord contro il 10 per cento nel Sud, pur trattandosi di settori a tradizionale intensità di capitale e con tecnologia relativamente consolidata. Questo elemento si riflette anche nell'efficienza del fattore lavoro impiegato, approssimata dal rapporto tra costo del lavoro e valore aggiunto prodotto (21 per cento circa al Nord, 52 per cento al Sud). A sua volta, il notevole peso del costo del personale sul valore aggiunto segnala una minore redditività delle imprese del Sud, rilevato dal rapporto tra margine operativo lordo e valore aggiunto, pari al 79,5 per cento nel Nord e al 48 per cento al Sud.

Tavola 13

6.3. Gli aggregati economici nel settore dell'igiene urbana

Il settore dell'igiene urbana manifesta divari relativamente più contenuti rispetto ai settori analizzati in precedenza (tavola 14). Una delle ragioni di questa minore sperequazione si deve alla distribuzione relativamente meno squilibrata del numero delle imprese (tavola 9), in cui si rileva che al Sud si concentra circa il 24 per cento del totale delle imprese del settore.

Tavola 14

Ad esempio, le imprese del Sud pesano in modo corrispondente (per circa ¼) nella distribuzione del valore della produzione, dei ricavi, dei costi totali di produzione e del valore aggiunto. Come di consueto, esse concentrano maggiori quote di costo del personale (36 per cento), ma presentano redditività inferiori, in questo caso con segno negativo. Segnale di questa minore capacità di produrre reddito è anche la sperequata distribuzione del margine operativo lordo (66,5 per cento al Nord, 3,4 per cento al Sud).

La tavola 15, presentando i consueti indicatori, conferma le precedenti indicazioni. Il rapporto tra costo del personale e totale dei costi di produzione è

del 47 per cento nelle imprese del Sud e del 33 per cento circa in quelle settentrionali. Il maggiore uso del fattore lavoro nelle imprese meridionali è poi ulteriormente confermato dai valori del rapporto tra costo del lavoro e valore aggiunto, pari al 66 per cento al Nord, al 63 per cento al Centro e al 97 per cento al Sud.

Di conseguenza, le redditività delle imprese del Sud si manifestano più basse. Il rapporto tra margine operativo lordo e valore aggiunto denota una migliore redditività per le imprese del Nord e del Centro (con valori al di sopra del 30 per cento) e una performance decisamente inferiore per quelle del Sud (3,3 per cento del valore aggiunto).

Tavola 15

6.4. Gli aggregati economici nel settore del trasporto pubblico locale

Il trasporto pubblico locale, come nel caso dell'igiene urbana, presenta gradi di differenziazione territoriale meno accentuati, anche in ragione del fatto che comuni e di natura strutturale sono i problemi che caratterizzano il settore, in particolare disavanzi di esercizio (o comunque bassa redditività) e forte presenza di sussidio pubblico. [41]

Tavola 16

I dati elaborati nella tavola 16 mostrano una distribuzione territoriale del fatturato[42] relativamente più equilibrata rispetto agli altri settori, e corrispondente, in buona approssimazione, alla distribuzione della quota di imprese. Si ricorda dalla tavola 9 che nel Sud è concentrato circa il 22 per cento delle imprese di TPL.

[41] Si noti, tra le altre cose, che il settore del trasporto pubblico locale è quello ancora caratterizzato da una gestione prevalentemente monoservizio e in cui sono molto isolati i casi di gestione multiservizio.
[42] I ricavi da vendite e prestazioni includono anche i contributi di esercizio.

Per la stessa percentuale, le imprese del Sud pesano nel valore della produzione, nei ricavi e nei costi della produzione. Leggermente più elevata, come negli altri settori, la quota di costo del personale (circa il 27 per cento).

Gli indici di bilancio (tavola 17) mostrano nuovamente che il peso del costo del personale sui costi totali e sul valore aggiunto è assai più elevato al Sud che al Nord. L'inclusione dei sussidi pubblici nella voce dei ricavi, invece, spinge i rapporti tra ricavi e valore della produzione e tra ricavi e costi totali a livelli più elevati al Sud. Che il settore del TPL sia comunque un settore a bassa redditività, è dimostrato anche dal rapporto tra margine operativo lordo e valore aggiunto rispetto agli altri settori, pari in media all'11,2 per cento. Anche in questo caso, tuttavia, il Nord presenta rapporti migliori (16,1 per cento contro il 3,6 per cento del Sud).

Tavola 17

7. GLI INVESTIMENTI

Uno dei punti di forza del dibattito sulla necessità di una gestione privata della fornitura dei servizi pubblici locali è relativo alla capacità di tali soggetti di promuovere gli investimenti. Rimandando le tematiche teoriche sul tema ad un successivo capitolo, in questo paragrafo verranno analizzati alcuni dati sulla dinamica degli investimenti nelle imprese di SPL.

Gli investimenti, più che gli indicatori economici puntuali, possono infatti rivelare informazioni sullo sforzo compiuto dalle imprese di SPL e dall'interlocutore pubblico per garantire livelli di servizio adeguati, sia nella quantità – trattandosi di servizi di pubblica utilità che, come inizialmente osservato, dovrebbero caratterizzarsi per una fornitura pressoché universale – sia nella qualità – elemento di soddisfazione della domanda che al di là dell'efficienza specifica del settore garantisce l'efficacia della fornitura (il C-output del precedente capitolo).

Investimenti in settori come il trasporto pubblico locale, ad esempio, potrebbero contribuire a rendere più efficiente il parco dei mezzi utilizzati, riducendo i costi di funzionamento e manutenzione di mezzi divenuti obsoleti, oppure incrementando la produttività dei mezzi mediante il ricorso a veicoli dotati di tecnologie elevate che, a loro volta, possono consentire una riduzione dell'intensità del fattore lavoro impiegato e/o promuovere l'utilizzo da parte degli utenti.

Questa stessa tipologia di investimenti può al contempo permettere all'ente territoriale di perseguire altri obiettivi: mezzi e infrastrutture di qualità possono permettere di aumentare le esternalità positive associate al trasporto pubblico, vale a dire la riduzione delle emissioni inquinanti (con un parco veicoli più eco-compatibile o con un maggiore orientamento al trasporto su ferro), la riduzione della congestione delle aree urbane (riducendo il ricorso al mezzo privato), con conseguenti benefici in termini di qualità dell'aria, di mobilità urbana e, più in generale, di qualità della vita.

Più in generale, la questione assume carattere ancor più rilevante se considerata nel contesto più ampio dello sviluppo economico, specie in riferimento al modello di sviluppo italiano, ancora fortemente caratterizzato, come si è visto anche nel caso dei SPL, da notevoli disparità a livello territoriale.

Nella sezione relativa alla composizione settoriale dei servizi pubblici locali sono già state evidenziate alcune dinamiche della distribuzione degli investimenti tra settori, in particolare per il periodo 2001-2005 (tavola 1). In questa sezione si vuole dare conto, in misura più articolata e ove possibile, dell'evoluzione degli investimenti in alcuni settori specifici, prendendo a riferimento un arco temporale più ampio, e alcuni dettagli riferiti agli investimenti tipici per tipologia di settore. L'analisi seguirà dunque una descrizione di tipo settoriale.

Prendendo come riferimento i soli servizi a carattere industriale, la tavola 18 permette innanzitutto di valutare la dinamica degli investimenti di ciascun comparto a partire dal 1991, rapportati al fatturato dello stesso anno. In tutti i settori, non si riscontra un trend definito. Nel settore idrico, il rapporto tra investimenti e fatturato si riduce tra il 1991 e il 1995 e cresce tra il 1995 e il 2006.

In tutti gli altri settori, il 2000 segna una fase di ripresa del rapporto tra investimenti e fatturato, ma il corrispondente valore del 2006 si attesta su valori più bassi.

In termini di ampiezza, il livello del rapporto è maggiore nel settore idrico e del trasporto pubblico locale, decisamente inferiore in quello del gas. Si tenga però conto, che in termini nominali, tra il 1995 e il 2000, gli investimenti in tutti i settori hanno subito una forte espansione, con tassi di incremento medi annui a due cifre, con l'unica eccezione per il settore del gas il cui aumento è stato di ½ punto percentuale in media d'anno.

Come avuto modo di osservare nel primo capitolo, possono aver influito, su questa dinamica, le rilevanti modifiche introdotte a livello normativo e il conseguente potenziale impulso all'innovazione nei comportamenti dei soggetti gestori dei servizi. Non va dimenticato che si è manifestato, in molti casi, un passaggio da gestioni in economia da parte dei singoli enti locali al progressivo emergere di realtà aziendali a carattere locale, trasformazioni che sembrano aver richiesto, in primo luogo, un ingente rinnovamento sul piano degli investimenti.

Tavola 18.

Inoltre, la maggior parte degli investimenti effettuati hanno natura tecnica, trattandosi prevalentemente di investimenti di tipo materiale e immateriale, e non già di carattere finanziario[43]. Sembrerebbe quindi che le imprese di SPL, proprio in ragione della tipologia di bene prodotto e degli obiettivi a finalità pubblica che con tali produzioni si devono perseguire (anche attraverso il mantenimento di una quota di proprietà pubblica), siano in grado di convogliare le spese di investimento su attività produttive e di limitare l'impiego delle risorse verso finalità di tipo più speculativo.

[43] Questo aspetto viene evidenziato da Spadoni (2007). Nel confrontare le performance economiche delle imprese associate a Confservizi con quelle relative al complesso delle imprese, pubbliche e private, nonché con le sole imprese pubbliche contenute nel campione di Mediobanca, Spadoni rileva la più contenuta incidenza degli investimenti finanziari, sensibili alle oscillazioni e alle ondate speculative, per le imprese di servizio pubblico locale.

Il fabbisogno di investimenti non risulta, tuttavia, completamente esaurito, così come non può ritenersi ancora definitivamente compiuto il processo di trasformazione dei settori esaminati. Piuttosto, laddove il processo di liberalizzazione è rimasto ancora caratterizzato da incertezze normative, e dunque ancora largamente incompiuto, è probabile che maggiore risulterà il fabbisogno di investimenti aggiuntivi.

Le stime più significative dei fabbisogni di investimento si rilevano infatti nei settori del trasporto pubblico locale e in quello dell'igiene urbana. Nel primo caso, il Piano generale dei trasporti quantifica in quasi 13 miliardi di euro in dieci anni l'ammontare di risorse necessarie per gli investimenti nella mobilità urbana.

Per il servizio di igiene urbana sono state invece valutate in circa 6,5 miliardi di euro le risorse finanziarie necessarie per il solo adeguamento del settore alla nuova normativa. Tale cifra salirebbe a 15,5 miliardi di euro nell'arco di un decennio se si prendessero in considerazione anche gli interventi di manutenzione e sostituzione degli impianti esistenti e la costruzione di nuovi impianti, oltre agli investimenti in automezzi e attrezzature per la raccolta e lo spazzamento.[44]

La buona dinamica media degli investimenti nel recente periodo non può quindi considerarsi risolutiva delle carenze che caratterizzano il panorama dei SPL in Italia. Al contrario, le necessità di investimento appaiono ancora ingenti. C'è quindi potenzialmente spazio per una interazione tra soggetti privati, operatori pubblici (in particolare quelli locali) e finanziatori per favorire la destinazione di risorse al miglioramento dell'offerta dei servizi. Propedeutico sarà chiarire, in futuro, chi dovrà occuparsi di questo tema.

[44] Si veda Spadoni (2007).

7.1. Gli investimenti in alcune imprese del comparto energetico

L'analisi del dato relativo agli investimenti per singolo settore[45] consente alcune considerazioni aggiuntive. Occorre sottolineare, tuttavia, come i dati sotto riportati, relativi alla principali gestioni italiane, risentano notevolmente delle singole strategie aziendali, e dunque degli accordi, dei processi di acquisizione e fusione e dunque dell'allargamento della scala territoriale di offerta. Non necessariamente, quindi, essi possono essere presi a riferimento dell'intero settore.

Relativamente ai due settori energetici (tavola 19), i tassi di investimento nel triennio 2003-2005 sono stati particolarmente sostenuti nel campo della *produzione di energia elettrica*, con le gestioni di Milano e Torino che hanno fatto registrare punte del 44 per cento, contro il 6 per cento della gestione Enel. Più contenuti invece i tassi di investimento per la parte relativa alla distribuzione sia dell'energia elettrica sia del gas, mediamente intorno al 9 per cento, a conferma dell'idea che quello del gas sia un settore in cui l'infrastruttura di base, per data tecnologia, sia sufficientemente sviluppata.

Tavola 19.

7.2. Gli investimenti in alcune imprese del comparto di igiene ambientale

Con riferimento all'igiene urbana, la tavola 20 riporta, per le principali gestioni delle grandi città italiane, gli indici degli investimenti tecnici, dati dal rapporto tra investimenti in immobilizzazioni materiali e immateriali e quantità di servizio offerto, misurata, nel caso specifico, dalle tonnellate di rifiuti raccolti.

Nella media delle gestioni considerate, dai dati emerge una leggera ripresa degli indici di investimento nel 2005, dopo la flessione registrata nel 2004.

[45] Ci soffermiamo in particolare sui settori relativi a gas, energia, trasporto pubblico e rifiuti. In questa breve sezione si fa riferimento ai dati relativi alle gestioni settoriali dei principali comuni italiani, non disponendo, a livello di imprese associate a Confservizi, di informazioni tecniche più dettagliate circa gli investimenti. I dati sono ripresi dall'indagine Civicum (2007).

L'andamento degli investimenti è piuttosto differenziato tra gestioni e anche all'interno di una singola gestione nei diversi periodi. In assoluto, nel triennio, il grado maggiore di investimento si riscontra nelle gestioni di Bologna e Milano, quello minore – in media del triennio – a Napoli.

La percentuale degli investimenti tecnici registrati nel triennio 2003-2005 rispetto allo stock delle immobilizzazioni lorde mostra, invece, un valore relativamente elevato per l'AMA di Roma (54 per cento, quasi il doppio della media), e il valore più basso per la gestione di Genova (20 per cento circa).[46]

Tavola 20

7.3. Gli investimenti in alcune imprese di TPL

Infine il trasporto pubblico locale (tavola 21). In questo settore, i tassi di investimento tecnico in percentuale dei posti-km offerti presentano valori decisamente più contenuti rispetto a quelli osservati per il settore dei rifiuti, a segnalare una minore propensione all'investimento di queste imprese, nonostante l'ancora elevato fabbisogno sopra evidenziato.

Si passa infatti da un rapporto medio del 9,5 per cento circa nel 2003 al 10,4 per cento del 2005, in aumento di un solo punto percentuale e comunque in flessione rispetto al dato del 2004. I valori più elevati sono riscontrabili nelle gestioni di Brescia e Torino[47].

In percentuale delle immobilizzazioni lorde del 2005, gli investimenti tecnici effettuati nel triennio 2003-2005 sono stati molto elevati nel caso dell'impresa che gestisce la metropolitana di Napoli, anche se il cosiddetto "sistema napoletano"

[46] Il dato non ci consente di cogliere, ovviamente, il profilo temporale precedente al triennio e quindi di definire se il basso livello di investimenti sia dovuto ad investimenti effettuati in precedenza.

[47] Nel caso di Brescia, gli investimenti unitari (per ogni 1000 posti-km offerti) realizzati negli anni 2004 e 2005 sono stati pari rispettivamente a 82,9 e 89,8 euro. Tali valori sono imputabili alla realizzazione del Metrobus Brescia, la metropolitana leggera della città. Si vedano in particolare le informazioni fornite in Civicum (2007).

presenta tassi di investimento decisamente inferiori (di poco superiori al 33 per cento).

Tavola 21

Con riferimento al TPL, una informazione aggiuntiva proviene dai tassi di rinnovo del parco mezzi[48] delle singole gestioni (tavola 22). A livello territoriale, le gestioni di Roma e Bologna sembrano aver perseguito politiche di rinnovo del parco mezzi abbastanza sostenute.

In termini di indici di sviluppo del parco veicoli[49], il rapporto più elevato riguarda Roma, in particolare in connessione agli investimenti effettuati dalla società che gestisce la metropolitana della Capitale, a cui seguono le gestioni di Brescia e Torino. Il minore sviluppo del parco veicoli nel triennio è invece quello dell'azienda di trasporto pubblico locale di Genova.

Tavola 22.

8. GLI INDICATORI DI PERFORMANCE

L'analisi fin qui condotta si è prevalentemente concentrata sulla distribuzione, tra le imprese di SPL, delle principali grandezze economiche per settore ed area geografica.

Una visione più articolata del comparto richiede tuttavia di integrare la precedente analisi con indicatori di costo, di redditività e di produttività per l'insieme dei settori e per specifiche tipologie di servizio.

[48] Il tasso di rinnovo del parco veicoli è dato dal rapporto tra il numero di veicoli acquistati negli anni 2003-2005 e il numero complessivo di veicoli operativi a fine 2005. Si veda in particolare Civicum (2007).

[49] L'indice di sviluppo del parco veicoli è dato dal rapporto tra numero complessivo di veicoli operativi a fine 2005 e lo stock di veicoli operativi a inizio periodo (inizio 2003). Si veda ancora Civicum (2007).

Una analisi basata sugli indicatori rappresenta, in effetti, un elemento di interesse per la valutazione delle dinamiche di impresa, in particolare qualora si possa da essa trarre informazioni su possibili risposte ai mutamenti del contesto istituzionale e regolatorio e alle condizioni dei mercati di riferimento.

Per cogliere questo aspetto, si è cercato di procedere ad un confronto temporale (ad esempio *ante* e *post* mutamenti normativi) degli indicatori di performance economica per ciascuna tipologia di servizio. Tuttavia, l'incompleta e frammentaria disponibilità di dati sufficientemente dettagliati che misurino, oltre ai consueti valori di bilancio, la quantità e la qualità di servizio offerto a livello di singola impresa rappresenta ancora un punto di debolezza delle analisi relative ai servizi pubblici locali[50]. Al momento, solo indagini *ad hoc* tra le imprese di specifici settori e condotte mediante questionario consentono di ottenere informazioni più dettagliate in merito alla loro effettiva efficacia ed efficienza nella fornitura del servizio.

Pur in presenza di questa carenza, si è proceduto, ove possibile, alla quantificazione dei seguenti indicatori:

- *di costo* (costi totali per addetto, costo del personale per addetto, costo del personale in rapporto ai costi totali di produzione, costi totali in rapporto alla quantità di servizio erogata);
- *di capacità di generazione dei ricavi e di redditività* (margine operativo lordo sul valore aggiunto, fatturato per addetto, valore della produzione per addetto, valore aggiunto in rapporto al valore della produzione, risultato operativo in rapporto al valore della produzione);
- *altri indicatori di performance economica* (investimenti per addetto, investimenti in rapporto al valore della produzione, investimenti in rapporto al fatturato).

[50] Si aggiungano inoltre le difficoltà connesse ai continui processi di trasformazione, di acquisizione e fusione, che hanno interessato e continuano ad interessare le imprese di SPL.

Seguendo il metodo adottato nella precedente sezione, si illustreranno in primo luogo i dati relativi all'intero comparto dei servizi pubblici locali e successivamente le specificità dei singoli settori[51].

La tavola 23 presenta i dati relativi all'intero comparto dei SPL per il periodo 2001-2006. Dal lato degli indicatori di *costo*, il costo totale per addetto aumenta nel complesso di circa l'8 per cento nominale in media annua, una crescita più rapida di quella dei costi del personale per addetto (3 per cento in media annua). Il contenimento della crescita dei costi del personale spinge verso il basso il peso di tali costi sul costo totale (20 per cento nel 2006 contro il 26 per cento nel 2001).[52]

Tavola 23

Dal lato della *capacità di generare ricavi*, i tre indicatori di fatturato riportati nella tavola 23 indicano un sensibile miglioramento delle performance economiche del comparto. La quota di ricavi a copertura dei costi totali tende a crescere nel tempo (dall'86 per cento del 2001 al 94 per cento circa del 2006), segnalando possibili recuperi di efficienza; stessa dinamica segue il rapporto tra fatturato e valore della produzione. In percentuale della produzione realizzata, il fatturato è aumentato dall'83 per cento di inizio periodo all'88 per cento circa del 2006.[53]

Infine, l'evoluzione del fatturato per addetto è stata particolarmente favorevole a partire dal 2004, con un aumento del 12 per cento rispetto all'anno precedente e con tassi di variazione superiori nei due anni successivi (15 e 19 per cento rispettivamente nel 2005 e nel 2006).

[51] Le elaborazioni di questa sezione sono condotte sui dati delle imprese associate a Confservizi. Il riferimento ai servizi pubblici locali include anche quelle gestioni in cui operano le imprese associate a Confservizi e non trattate nel dettaglio successivo.
[52] Tale riduzione appare ancora più significativa se confrontata con il dato 1998 (non riportato nella tavola) anno in cui tale rapporto era pari al 33 per cento dei costi totali.
[53] Il rapporto era pari al 68,9 per cento nel 1996, al 69,7 per cento nel 1997 e al 70,2 per cento nel 1998 (Rombaldoni, 2003). Si denota, dunque, un progressivo aumento della capacità delle imprese di SPL di generare ricavi dalle attività produttive.

Dal lato della *redditività*, il margine operativo lordo delle imprese di SPL (ottenuto valore aggiunto al netto del costo del personale) è cresciuto, in termini nominali, del 10 per cento circa in media annua nel periodo 2004-2006.

Le difficoltà di tradurre i ricavi in redditività sono comunque evidenziate da un incerto andamento del rapporto tra risultato operativo e valore della produzione, che oscilla tra il 2,5 e il 3 per cento nel periodo senza una precisa tendenza.

Ciò costituisce anche parziale spiegazione della dinamica del rapporto tra valore aggiunto e valore della produzione totale, diminuito dal 39 per cento circa del 2001 al 31 per cento del 2006. Quest'ultimo dato può essere spiegato dalla crescita particolarmente sostenuta del valore della produzione, alimentata dai maggiori ricavi da vendite e prestazioni su cui può aver agito la traslazione – seppure solo parziale per via dei vincoli regolatori esistenti – dei maggiori costi delle materie prime importate, specie nei settori energetici, sulle tariffe praticate.

La flessione è stata particolarmente pronunciata nell'ultimo biennio, dove maggiore è stato l'aumento dei costi delle materie prime.[54]

In maniera analoga si può interpretare la riduzione del rapporto tra investimenti e valore della produzione e tra investimenti e fatturato. Si tratta tuttavia di tendenze da interpretarsi per lo più alla luce di particolari dinamiche di carattere congiunturale piuttosto che di tipo strutturale, che hanno interessato alcuni settori più di altri. La combinazione di questo dato con l'aumento degli investimenti per addetto segnala quindi che più che alla dinamica complessiva degli investimenti, la crescita del rapporto si debba ad una crescita più contenuta del denominatore (il numero di addetti) e quindi, in una certa misura, alla modifica del rapporto tra capitale e lavoro in favore del primo.

Se su questo dato aggregato abbiano inciso dinamiche differenziate tra settori è ciò che verrà analizzato nei prossimi paragrafi. Disarticolando il dato di sintesi nelle sue componenti differenziali si può tentare infatti di isolare i comportamenti delle aziende di settore in risposta all'evoluzione degli specifici assetti normativi e di mercato da quelle componenti che hanno indotto variazioni nei valori

[54] Si veda in particolare Spadoni (2007).

economici delle imprese di SPL a seguito di fattori comuni, riconducibili per lo più a dinamiche congiunturali interne ed esterne.

8.1. Gli indicatori economici nel comparto dell'energia elettrica e del gas

Con riferimento alle sole imprese associate a Confservizi, la tavola 24 presenta innanzitutto due indicatori fisici del comparto, il numero di addetti e l'energia distribuita espressa in MWh. La quantità offerta (energia distribuita) dalla imprese locali è cresciuta, in valore assoluto, dal 2001 al 2006 di oltre il 22 per cento e il numero degli addetti dell'11 per cento circa.

Tavola 24

Dal lato dei *costi*, si evidenzia una crescita non trascurabile dei costi totali per addetto, in particolare a partire dal 2004, presumibilmente imputabile all'aumento sostenuto dei prezzi delle materie prime importate. Conferma a questo dato viene anche dall'esame del costo di produzione per Mwh distribuito (circa 90 euro nel 2001, 156 euro nel 2006).

Di contro, il costo del personale per addetto (quale parametro di efficienza economica) si è mantenuto su livelli relativamente contenuti, 56 mila euro per addetto nel 2006 a fronte dei 520 mila euro di costo totale per addetto nello stesso anno, con una proporzione sui costi totali che si riduce dal 16 per cento del 2001 all'11 per cento del 2006.

Come già avuto modo di segnalare in precedenza, nei servizi energetici la componente di costo del personale è senza dubbio minore rispetto a quella che caratterizza le altre produzioni di servizi locali, caratterizzate per lo più da una maggiore intensità di lavoro. Se da un lato ciò può essere attribuito all'aumento degli altri costi di produzione, dall'altro un ruolo importante potrebbe aver giocato la particolare concentrazione, in questo settore, delle gestioni multiservizio.

Dal lato della *capacità di generare ricavi*, poi, la produzione venduta per addetto è cresciuta dai 226 mila euro del 2001 a poco più del doppio a fine periodo (516 mila euro per addetto), con un tasso di incremento medio annuo nell'intervallo di oltre 18 punti percentuali.

Per ciò che riguarda gli *investimenti*, l'evoluzione degli investimenti per addetto è stata crescente in presenza di un crescente numero di addetti, con punte del 16 per cento nel 2004 e del 14 per cento nel 2006, quale segnale di un possibile rinnovato dinamismo delle imprese attive nel settore. Le variabili che hanno influenzato invece la dinamica dei ricavi determinano un andamento decrescente del rapporto tra investimenti e fatturato (dal 20 per cento del 2001 al 14 per cento del 2006).

La buona performance economica del settore può essere infine valutata anche rispetto ad un indicatore di *produttività*, calcolato come rapporto tra unità di output prodotto (Mwh) e unità di lavoro impiegato, che, in qualche misura, approssima l'efficienza della tecnologia di produzione. La quantità di energia distribuita per addetto è infatti aumentata tra il 2001 e il 2006 del 10 per cento – un aumento di circa il 2 per cento in media annua.

La performance delle imprese che operano nel settore del gas non si differenzia in modo sostanziale da quanto già descritto in relazione all'energia elettrica (tavola 25). All'aumento dei costi delle materie prime, che hanno indotto un aumento piuttosto sostenuto dei costi di produzione per addetto, in particolare nel biennio 2005-2006, le imprese che operano nel settore hanno reagito con un aumento dei volumi di attività e, quando possibile, delle tariffe, mantenendo un differenziale positivo tra crescita dei ricavi e aumento dei costi, ma anche con riduzione di altre voci di costo, in particolare quelle relative al personale.

Nel 2006, infatti, i costi del personale per addetto sono diminuiti del 2 per cento. Tendenza peraltro riscontrabile nella continua riduzione dell'incidenza delle spese di personale sui costi di produzione che dall'8,3 per cento del 2001 è scesa al 5,6 per cento del 2006.

Tavola 25

Meno visibili i miglioramenti di efficienza dal lato dei volumi erogati per addetto, senza particolari tendenze nel periodo 2001-2006. Come già indicato con riferimento al settore dell'energia elettrica, le imprese che operano in questo settore hanno spesso perseguito strategie di tipo multiservizio per il conseguimento, o il mantenimento, di margini di redditività nonostante l'incremento dei costi di produzione.

Particolarmente positiva è stata anche l'attività di investimento (11 per cento nominale in media d'anno). Gli investimenti per addetto hanno fatto registrare un incremento dell'8 per cento in media annua, ma per le stesse ragioni discusse in precedenza nel caso dell'energia elettrica, il rapporto tra investimenti e fatturato tende a ridursi nel tempo.

8.2. Gli indicatori economici nel comparto del TPL

Dalla rilevazione censuaria sulle imprese che effettuano trasporto pubblico locale di viaggiatori su strada in ambito regionale, condotta dal Ministero dei Trasporti, emerge come il numero delle imprese locali operanti nel settore sia rimasto sostanzialmente inalterato nell'ultimo decennio[55], a testimonianza di una frammentazione a livello territoriale che nel corso del tempo, e a fronte di una riforma di settore come quella introdotta con il d.lgs 422 del 1997, non ha subìto radicali modifiche e processi di trasformazione aziendale. Sul piano industriale, infatti, il settore del TPL presenta caratteristiche strutturali tali per cui è stata molto limitata la possibilità di gestioni aggregate, e dove dunque la presenza di imprese monoservizio è ancora dominante[56].

[55] Sono state rilevate 1.194 imprese nel 1995 e 1.200 nel 2000. Si veda il Conto nazionale dei trasporti per il 2005. Il dato si riferisce al solo comparto del trasporto su gomma, comunque la componente più rilevante, e non considera il trasporto ferroviario gestito a livello regionale e relativo alle metropolitane, tramvie e trasporti a fune.

[56] Dai dati relativi alle imprese di trasporto pubblico locale associate a Confservizi emerge che solo il 12 per cento circa del totale svolge attività nell'ambito del trasporto locale in gestione associata con altri servizi.

Considerando alcuni indicatori di offerta del servizio (tavola 26), tra il 2001 e il 2006 i km percorsi sono aumentati di oltre 8 punti percentuali, con un tasso di crescita in media d'anno dell'1,7 per cento[57]. Se confrontata con la dinamica della seconda metà degli anni novanta, per cui tra il 1996 e il 2000 i km percorsi sono diminuiti complessivamente dell'1,7 per cento, l'offerta del servizio appare in sostanziale recupero.

Anche la domanda soddisfatta presenta una crescita sostenuta: tra il 2001 e il 2006 i viaggiatori trasportati dalle aziende di trasporto locale sono aumentati complessivamente del 5,5 per cento. Tuttavia, nel periodo considerato, i km percorsi aumentano più rapidamente del numero di viaggiatori trasportati, spingendo verso il basso il corrispondente rapporto (da 3375 passeggeri per km nel 2001 a 3276 passeggeri per km nel 2006).

Tavola 26

Sul piano economico, i risultati non sono altrettanto incoraggianti: il settore ha continuato a mostrare disavanzi di esercizio e continue inefficienze dal lato dei costi. Tra il 2001 e il 2006 i costi totali di produzione per addetto sono aumentati del 7 per cento medio annuo, passando da circa 70.000 euro per addetto nel 2001 a oltre 96.000 euro a fine periodo. Il costo del personale per addetto è aumentato del 4 per cento in media ogni anno, seppure l'incidenza delle spese di personale sul totale dei costi si sia progressivamente ridotta nell'intervallo.

Negli ultimi anni, le imprese di settore hanno dovuto fronteggiare aumenti dei prezzi alla base delle principali voci di costo, non adeguatamente bilanciati dagli

[57] I dati si riferiscono alle imprese di trasporto pubblico locale associate a Confservizi. Si noti tuttavia che i dati di Confservizi non permettono la distinzione dei contributi di esercizio dal totale dei ricavi (anche per la difficoltà di imputare l'ammontare corretto dei ricavi totali e dei contributi in conto esercizio alla singola gestione del trasporto locale per le imprese multiprodotto). Per dare un quadro più rispondente alla realtà si farà riferimento, in questa parte, e con particolare riferimento alle voci relative ai costi e ai ricavi, anche ai dati forniti dal Ministero dei Trasporti (dal Conto nazionale dei trasporti) e prodotte da indagini ad hoc (in particolare si veda Liberati, 2003, e il rapporto sul TPL del 2005 elaborato da Earchimede per Asstra e Anav, le associazioni delle imprese di trasporto locale). La fonte dei dati verrà di volta in volta indicata. Nonostante le rilevazioni considerate non siano totalmente omogenee tra loro, le tendenze colte dai dati sono comunque tra loro assimilabili in quanto in ogni caso i dati si riferiscono alle voci di bilancio delle singole aziende.

incrementi di tariffe e contributi pubblici. Dai dati elaborati da Earchimede emerge infatti un aumento sostenuto tra il 1996 e il 2003 delle voci relative ai costi dei ricambi (in aumento del 30 per cento), dei carburanti (con un aumento del 20 per cento) e dei lubrificanti (i cui prezzi sono cresciuti nello stesso periodo del 35 per cento), delle riparazioni (18 per cento), delle manutenzioni (20 per cento) e delle assicurazioni (35 per cento), a fronte di una dinamica molto contenuta delle tariffe (in aumento del 18 per cento[58]) e dei contributi pubblici (5 per cento).

Nonostante ciò, un miglioramento del livello di efficienza delle imprese di settore è parzialmente riscontrabile nei dati. Tra il 1996 e il 2003 l'aumento dei costi di produzione è stato meno che proporzionale (14 per cento) dell'aumento del valore della produzione (16 per cento). Ma su quest'ultimo ha pesato anche la componente dei contributi di esercizio che rappresenta il 58 per cento del totale del valore della produzione.[59]

Anche gli indicatori di produttività possono essere interpretati in chiave positiva o meno favorevole. Se infatti si confronta la dinamica dei chilometri percorsi per addetto negli anni che vanno dal 1999 al 2003, l'incremento è stato del 18 per cento.[60] La dinamica positiva si è mantenuta anche negli anni più recenti (tra il 2001 e il 2004 nei dati Confservizi) anche se secondo un profilo decrescente. Decisamente negativa invece la performance della produttività nel triennio 2004-2006, comunque misurata.

In generale, sui risultati economici non ancora pienamente soddisfacenti delle aziende di trasporto pubblico può aver pesato, in particolare negli anni più recenti, la proroga del periodo transitorio per il passaggio alla gara come modalità di affidamento e dalla lentezza con cui diverse regioni hanno recepito la disciplina del decreto Burlando[61].

---

[58] L'aumento tra il 1996 e il 2003 delle tariffe sconta anche l'introduzione nel 1998 dell'Iva al 10 per cento sui titoli di viaggio.
[59] Dato relativo al 2003 di fonte Earchimede (2005).
[60] Dato Earchimede (2005).
[61] Si pensi che in alcune regioni la normativa regionale di recepimento del dlgs 422 del 1997 è stata introdotta nel 2000 (come nel caso del Piemonte e del Molise) e in alcuni casi anche nel 2002 (è la situazione della Campania e della Puglia). Si veda in particolare il dossier informativo

Gli stessi interventi finanziari da parte dello Stato hanno garantito il finanziamento dei servizi storicamente erogati ma l'aspettativa di un introito certo ha, in molte esperienze regionali, limitato la pressione verso l'adozione di meccanismi incentivanti per una gestione più efficiente e qualitativamente superiore del trasporto pubblico locale all'interno del proprio territorio[62].

Il miglioramento dell'efficienza è anche riscontrabile nei dati rilevati dal Ministero dei trasporti con riferimento alle sole aziende di trasporto locale su gomma. Come riportato nella tavola 27 l'aumento dei ricavi da traffico è stato in generale più elevato rispetto alla dinamica dei costi, sia nel periodo tra il 1995 e il 2000, sia per gli anni più recenti che vanno dal 2001 al 2006.

Tavola 27

Questa dinamica divergente ha consentito, almeno per le imprese che operano nel servizio su gomma, di perseguire aumenti continui del rapporto tra ricavi e costi. La copertura dei costi con i proventi da traffico è infatti aumentata dal 30 per cento nel 1995 (era solo del 22,5 per cento nel 1990), al 36 per cento del 2000 e al 44,6 per cento del 2006. Una battuta d'arresto si è verificata in corrispondenza del biennio 2004-2005, anni in cui si è verificato un sostanziale aumento dei costi di produzione e un riallineamento dei proventi su profili analoghi a quelli dei costi.[63]

realizzato dal Settore studi e documentazione legislativa del Consiglio regionale del Piemonte (2006).

[62] Come è lecito attendersi, le tendenze aggregate non permettono di cogliere i casi isolati di esperienze virtuose. Esistono infatti realtà regionali, come l'Emilia Romagna, in cui le politiche condotte a livello di programmazione regionale e di regolazione a livello locale hanno dato risultati significativamente positivi in termini sia di miglioramento della qualità, sia di incrementi di efficienza. Si veda al riguardo il lavoro di Bruzzo, Margari e Piacenza (2005).

[63] Si vedano in particolare i contributi di Liberati (2003) e Scarpa *et al* (2005).

8.3. Gli indicatori economici nel comparto dell'igiene urbana

Il ciclo dei rifiuti presenta delle caratteristiche operative molto complesse associate all'esigenza di gestione di tecnologie sofisticate e di organizzazione della filiera che richiedono la combinazione di specializzazioni particolari su specifici ambiti territoriali. Il riferimento al territorio rimane quanto mai strategico per il settore, seppure siano necessarie, in ambito sovracomunale, una organizzazione delle diverse fasi della filiera produttiva e una capacità di individuare i mercati di impiego dei materiali di riciclo, recuperati e riutilizzati in altri settori industriali (come nel caso della produzione di energia).

L'evoluzione da un sistema "a filiera semplice" ad un sistema "a filiera complessa"[64], dettato dalle modifiche normative comunitarie e nazionali, ha portato all'estensione del servizio di raccolta, spazzamento e smaltimento in discarica dei rifiuti urbani, con l'inclusione, in un unico ciclo integrato, anche delle fasi di smaltimento e trattamento che prevedono dotazioni impiantistiche ad elevato contenuto tecnologico.

Contemporaneamente, le prospettive di sviluppo del settore hanno generato opportunità di crescita imprenditoriale grazie anche alle possibili economie di scala e di densità[65] offerte dalla gestione integrata dei rifiuti, via processi di integrazione verticale lungo l'asse della filiera produttiva, e via integrazioni orizzontali in settori industriali contigui[66].

La particolare frammentazione dell'offerta che ancora caratterizza la situazione italiana, la carenza di impianti adeguati, che permettano anche il superamento del ricorso elevato alla discarica quale modalità di smaltimento dei rifiuti urbani a favore di metodi più eco-compatibili e tecnologicamente avanzati, e la gestione di fasi della filiera produttiva particolarmente sofisticate dal punto di vista

[64] Spadoni (2007).
[65] Cima e Sbandati (1999) dimostrano l'esistenza di economie di scala e di densità nel caso italiano per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.
[66] Con la diffusione di imprese multiservizio che nel settore dell'igiene ambientale rappresentano quasi la metà delle gestioni (Buratti *et al.*, 2001).

tecnologico e organizzativo si traducono in costi operativi particolarmente elevati, che non sempre trovano adeguato riscontro nei proventi tariffari[67].

Sul piano della frammentazione dell'offerta, gli operatori del settore sono oggi circa 4.000, concentrati prevalentemente nelle regioni meridionali (per il 47 per cento del totale), e nel nord del paese (in cui operano il 33,5 per cento del totale delle imprese del settore).[68] Più contenuta invece la presenza al centro che conta la quota residuale del 19 per cento[69]. L'aspetto frammentato è inoltre reso più evidente dalla presenza ancora elevata, in particolare al sud, delle gestioni in economia da parte dei comuni – l'11 per cento del totale dei comuni ancora svolge il servizio in via diretta.

Le imprese pubbliche e le imprese private operano per una quota simile su tutto il territorio: il 35 per cento dei comuni nel primo caso e il 38 per cento nel secondo. Tuttavia, mentre le prime sono più diffuse al nord e al centro (scelte dal 35 per cento dei comuni in entrambe le ripartizioni), le imprese private sono concentrate nelle regioni meridionali, e in particolare nel 45 per cento dei comuni dell'area geografica (tavola 28).

Tavola 28

Anche la dotazione degli impianti rileva in generale un forte sbilanciamento del ricorso allo smaltimento in discarica, per cui le discariche rappresentano il 42 per cento del totale delle dotazioni nazionali (tavola 29). A livello territoriale, inoltre, i dati evidenziano uno squilibrio ancora più pronunciato nelle regioni del sud e nelle isole, dove maggiore è il ricorso alla discarica, mentre nel nord, le regioni più dotate sul piano industriale, gli impianti di selezione e compostaggio costituiscono la maggior parte delle dotazioni per il trattamento e lo smaltimento alternativo dei rifiuti urbani, a testimonianza del fatto che si è lì raggiunto un

[67] Sulla struttura della tariffa e sul passaggio del finanziamento del servizio dalla tassa alla tariffa si veda il capitolo V.
[68] Il dato diverge da quello in precedenza presentato, perché sono considerate qui anche le gestioni in economia.
[69] Dati Utilitatis (2006).

grado di evoluzione nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti maggiore rispetto al resto del paese.

Tavola 29

Nonostante questi limiti ancora oggi evidenti, nel corso dell'ultimo decennio si sono verificati miglioramenti in termini di performance economica delle imprese di SPL che operano nel settore, anche se i risultati economici sono fortemente condizionati anche dal segmento della filiera produttiva in cui le singole gestioni sono specializzate[70].

Un primo aspetto da considerare riguarda i costi. Nell'ultimo decennio questi ultimi sono costantemente aumentati. In particolare, nel periodo 2001-2006 e per le sole imprese associate a Confservizi, l'aumento in termini nominali è stato sostenuto ed è per lo più riconducibile all'aumento della produzione di rifiuti, alle dinamiche inflazionistiche[71], che hanno inciso su alcune componenti di costo come le assicurazioni, ma anche agli ingenti investimenti richiesti dallo sviluppo del settore.

I dati di bilancio evidenziano inoltre un aumento dei costi unitari di produzione (per tonnellata di rifiuti raccolti e per tonnellata di rifiuti smaltiti), il cui tasso di crescita, per le sole imprese di SPL associate a Confservizi, da negativo nel triennio 2001-2003, è diventato positivo nel successivo triennio 2004-2006[72] (tavola 30).

---

[70] Ad esempio, le gestioni che operano prevalentemente nelle attività di raccolta e spazzamento sono caratterizzate da una maggiore incidenza del costo del lavoro (pari a circa il 46% contro il 24% delle altre fasi della filiera) in quanto attività tipicamente *labour intensive*, a differenza di quelle specializzate nelle fasi di smaltimento e trattamento caratterizzate, al contrario, da una maggiore intensità di capitale e da una minore produttività dei servizi tradizionali. Si veda in proposito il GreenBook di Utilitatis (2006).

[71] Tra il 1994 e il 2004, l'aumento dei costi unitari di produzione è stato in termini nominali del 76,6 per cento, mentre a prezzi costanti nello stesso periodo l'aumento è stato del 36,4 per cento, pari al 3,3 per cento medio annuo. Le variazioni si riferiscono a tutte le gestioni del settore, incluse quelle in economia, come stimate da Utilitatis (2006).

[72] La riduzione dei costi unitari nel biennio 2002-2004 è confermata anche con riferimento al totale delle gestioni, incluse cioè le gestioni in economia. Nel biennio, la dinamica in riduzione è prevalentemente spiegata con un aumento più accentuato della produzione di rifiuti. Si veda Utilitatis (2006).

Tavola 30

Inoltre, al rallentamento nella dinamica degli addetti, si contrappone un costo per addetto di profilo crescente. Nel complesso, comunque, l'incidenza delle spese di personale sul totale dei costi di produzione si è gradualmente ridotta. Per un settore tipicamente ad alta intensità di lavoro, probabilmente queste dinamiche riflettono una maggiore espansione dell'attività produttiva nelle fasi della filiera in cui minore è l'impiego del fattore lavoro, in particolare per quelle imprese che hanno operato aggregazioni di tipo verticale e hanno saputo sfruttare le conseguenti economie di scala. In termini di produttività, misurata dal rapporto tra quantità di rifiuti e addetti totali, a partire dal 2004 i risultati migliori si riscontrano infatti per il settore dello smaltimento.

L'aumento dell'attività produttiva e lo spostamento su fasi della filiera più profittevoli[73] ha anche inciso sulle dinamiche del fatturato, che per le imprese esaminate e negli anni dal 2001 in poi ha registrato una evoluzione positiva e più sostenuta rispetto a quella dei costi[74]. In particolare, il grado di copertura dei costi di produzione con i ricavi, quale indicatore di efficienza economica, è sensibilmente aumentato, in aggregato, dal 90 per cento circa di inizio periodo al 98 per cento nel 2006.[75]

Se si considera il grado di copertura dei costi con i ricavi nelle diverse aree del paese emerge tuttavia un forte divario (tavola 31): nel 2004, la percentuale di

[73] La profittabilità delle aziende può variare in funzione del grado di integrazione sulle diverse fasi della filiera. In particolare, le analisi condotte nel rapporto CNEL (2007) evidenziano appunto come le aziende specializzate nelle sole attività di raccolta presentano una redditività negativa (misurata dal rapporto tra reddito operativo e valore della produzione), mentre le imprese specializzate nelle fasi ad elevata intensità di capitale sono quelle caratterizzate dalle migliori performance reddituali.

[74] Peraltro, nel 2004 il 47 per cento del fatturato totale è stato prodotto dalle gestioni del nord, mentre il 31 per cento proveniva dalle regioni meridionali e solo il 22 per cento era prodotto al centro (Utilitatis, 2006).

[75] Anche per effetto del passaggio in numerosi comuni italiani dalla tassa alla tariffa che può essere riscossa direttamente dal gestore del servizio. Tuttavia, la struttura dei costi, che può variare tra territori, e il livello di efficienza raggiunto incidono in misura prevalente.

copertura raggiunta dalle gestioni del nord superava il 97 per cento, contro l'82,7 per cento delle gestioni del sud[76].

Tavola 31

9. CENNI CONCLUSIVI

Complessivamente, le risposte degli enti locali alle modifiche del quadro normativo sono molto differenziate tra settori, proprio in ragione del fatto che differenziato tra settori è stato il percorso normativo. Concorrono a questa dinamica differenziata, anche le incertezze che si sono manifestate nel tempo sul vero obiettivo delle riforme – adottare una logica imprenditoriale e risolvere altrove questioni sociali e distributive, oppure privilegiare una dimensione sociale di produzione che assegni al mercato una funzione residuale nell'organizzazione e nel controllo della produzione.

Le riforme intervenute in questo campo, in una certa misura, perpetuano un difetto comune dell'ondata riformatrice italiana, quella di voler raggiungere molti obiettivi con un solo strumento. Riformare un comparto con l'obiettivo di non provocare oneri sulla finanza pubblica (se del caso, migliorare il saldo), garantire finalità sociali, mantenere i livelli occupazionali, non peggiorare gli assetti distributivi, non incidere sull'inflazione, migliorare la competitività e ampliare il consenso politico non appare una buona ricetta di politica economica. Una riforma, per definizione, cambia gli assetti e modifica gli equilibri, ma potrà essere portata a completamento – e soprattutto avere davvero portata innovativa – solo nella misura in cui riesca a privilegiare uno (o pochi) di quegli obiettivi.

[76] Dati Utilitatis (2006).

SEZIONE II

PROBLEMATICHE SPECIFICHE DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

CAPITOLO III

Le ragioni dell'intervento pubblico e le soluzioni di politica economica

1. INTRODUZIONE

La teoria economica dell'intervento pubblico nei contesti dei SPU è abbondantemente sviluppata. In questo capitolo, si ripercorreranno brevemente le principali indicazioni in materia, con particolare riferimento sia all'insieme dei SPL sia agli specifici settori finora considerati.

2. LE SOLUZIONI DI POLITICA ECONOMICA

2.1 La concorrenza ove possibile

In presenza di condizioni di monopolio naturale le soluzioni di politica economica proposte con l'obiettivo di avvicinarsi il più possibile ad un'allocazione di *first best* (cioè la soluzione migliore possibile sotto il profilo dell'efficienza) o quanto meno di *second best*, sono state divise in tre grandi categorie:

a) intervento pubblico diretto nella produzione e/o fornitura dei servizi in oggetto (monopolio pubblico);
b) monopolio privato regolamentato;
c) interventi miranti a ripristinare, in tutti i segmenti possibili del processo produttivo, condizioni di concorrenza.

Le prime due opzioni sono sempre a disposizione del decisore politico, mentre la realizzazione della terza dipende da fattori prevalentemente tecnologici. Per ciascuna delle tre categorie sopra elencate, andrebbero quindi valutati vantaggi e svantaggi con riferimento sia agli aspetti di efficienza, sia a quelli di efficacia, sia infine agli aspetti di equità. Tuttavia, anche in questo caso gli studiosi si sono soffermati più a lungo sul primo aspetto (efficienza), dedicando meno spazio agli altri due (efficacia ed equità). In molti casi, ciò è stato dovuto alla maggiore

facilità di misurare l'efficienza piuttosto che l'efficacia e l'equità di una data attività produttiva.

Per quanto riguarda l'*efficienza*, in letteratura economica, come noto, c'è un sostanziale accordo sulla superiorità dell'assetto concorrenziale e quindi una certa preferenza della soluzione concorrenziale rispetto alle altre alternative. Pertanto, si ritiene che ogniqualvolta sia possibile introdurre elementi sostanziali di concorrenza in segmenti del processo produttivo di un SPU, questo sarà il modo migliore per avvicinarsi il più possibile ad una allocazione di *first best*.[77]

È bene sottolineare che molti paesi, soprattutto quelli più sensibili alle virtù del mercato, hanno in effetti provveduto a disintegrare il processo produttivo dei SPU in modo da introdurre elementi di concorrenza coerentemente con il quadro teorico dominante.[78]

Ciò lascia immutato, tuttavia, il problema di quale assetto, tra i due che rimangono disponibili (opzioni *a* e *b*), convenga utilizzare per quella parte del processo produttivo che non permette tecnicamente l'operare contemporaneo di più soggetti privati (come ad esempio nel caso delle infrastrutture). Al contrario della struttura concorrenziale, sia il monopolio pubblico sia quello privato regolato danno luogo a possibili inefficienze e i contributi scientifici in questo caso non hanno raggiunto un consenso unanime – e neanche decisamente maggioritario – sulla generale superiorità di un assetto rispetto all'altro.[79]

---

[77] Per questo risultato si veda Newbery (2004) e la letteratura ivi citata. Va detto che la quasi totalità delle analisi in tal senso prescindono dal risultato, assolutamente generale, proposto dalla teoria del *second best* di Lipsey e Lancaster (1956), secondo cui se in almeno un mercato non è possibile raggiungere l'allocazione di *first best* diviene inutile perseguire tale soluzione nei singoli mercati dove essa sia invece realizzabile. A questo riguardo, valga per tutti Steve (1967; 177), il quale afferma che "questo fondamentale aspetto del teorema porta ad escludere che porre ad un'impresa pubblica il vincolo del comportamento concorrenziale garantisca, nelle condizioni reali, un progresso verso l'efficienza nella distribuzione delle risorse.

[78] L'esperienza delle privatizzazioni inglesi è un esempio comune.

[79] Ovviamente l'evidenza empirica può supportare la maggiore efficienza di un monopolio privato regolato rispetto ad un monopolio pubblico (o viceversa) in particolari contesti e con riferimento a particolari servizi. Come si vedrà in seguito, ad esempio nel caso del servizio di raccolta rifiuti alcuni contributi mostrano che in comuni relativamente grandi il monopolio privato regolato comporta un minor costo del servizio per famiglia di un monopolio pubblico. Con riferimento al TPL si veda ad esempio Halcrow Fox (2000). Con riferimento al settore della raccolta rifiuti si veda Stevens (1978) e Dijkgraaf e Gradus (2003). Per una valutazione sugli effetti di benessere delle privatizzazioni inglesi si vedano Florio (2004), Liberati (2005) e ancora Newbery (2004).

In entrambi i casi infatti intervengono fallimenti del mercato o fallimenti dello Stato. In entrambi i casi, si trovano, alla base di tali fallimenti, comportamenti di tipo opportunistico da parte degli amministratori delle imprese pubbliche o delle imprese private, nonché la presenza di asimmetrie informative. In alcuni casi queste circostanze si verificano con riferimento alla sola gestione della rete (energia, gas, telecomunicazioni, risorse idriche), in altri il problema coinvolge più di un elemento dell'intera filiera produttiva (tram e trasporto ferroviario).

2.2. Il monopolio pubblico

Si consideri inizialmente la prima opzione. In Italia, e più in generale in Europa, l'opzione del monopolio pubblico è stata largamente perseguita dai governi nazionali nel secolo scorso, dai suoi inizi fino almeno all'inizio degli anni Ottanta, in quanto tale forma di intervento sembrava l'unica in grado di realizzare gli obiettivi di efficienza e di equità sopra discussi. Ciò per diverse ragioni:

a) le infrastrutture necessarie per la produzione e la fornitura di SPU erano insufficienti se non del tutto assenti. Erano pertanto necessari ingenti investimenti che non sarebbero stati intrapresi da eventuali soggetti privati.[80] Una conseguenza dell'intervento pubblico nella costruzione delle infrastrutture relative ai SPU è che anche la proprietà di tali *assets* diviene pubblica;
b) lo stato della tecnologia in molti SPU a carattere industriale era tale per cui non era pensabile la coesistenza di più soggetti produttori o anche solo fornitori di quel servizio;

[80] Riguardo a questo punto può risultare d'aiuto una argomentazione tipica dell'analisi costi-benefici. Si può infatti affermare che l'ammontare di investimenti infrastrutturali che era necessario all'inizio del secolo scorso (ma anche nel secondo dopoguerra) nei settori dei trasporti pubblici, dell'energia, delle telecomunicazioni, della rete autostradale, ecc., era dal punto di vista sociale estremamente maggiore di quello che poteva garantire un valore attuale netto positivo ad un qualsiasi concessionario privato del servizio. Ciò sia a causa dell'orizzonte temporale ristretto di un soggetto privato sia al troppo elevato tasso di sconto che avrebbe utilizzato per la sua valutazione, sia infine per la difficoltà di tener conto dei consistenti benefici sociali.

c) la parte della teoria economica più sviluppata sul versante dell'intervento pubblico, la scienza delle finanze, aveva prodotto risultati rilevanti nella teoria della tassazione ottimale e della tariffazione ottimale. Tali risultati sembravano poter essere di rilevante supporto all'azione di governo delle imprese pubbliche operanti nei settori di pubblica utilità;
d) era piuttosto diffusa l'idea che l'intervento diretto nella produzione di servizi fosse un utile strumento di politica industriale, capace di potenziare la dinamica dello sviluppo economico del paese, e un utile strumento di entrata;
e) infine, i settori di pubblica utilità apparivano, agli occhi della classe dirigente di allora, assolutamente strategici anche per lo sviluppo sociale (oltre che economico) del paese.

Come si è osservato nel capitolo I della sezione precedente, per quanto riguarda i SPL, il modo in cui venne declinato l'intervento pubblico fu la gestione della produzione e della fornitura di tali servizi attraverso le **aziende municipalizzate**. In questo modo, gli enti locali divenivano proprietari delle infrastrutture attraverso il possesso delle municipalizzate. Nel settore dei SPL si realizzava pertanto, almeno per quanto riguarda l'Italia, una delle prime forme concrete di decentramento delle funzioni dello Stato, sicuramente la più incisiva per quanto riguarda il ruolo economico.

Da quel momento, gli enti locali, in particolare i Comuni, divennero protagonisti assoluti nei settori del trasporto pubblico locale, della gestione dei rifiuti urbani, della gestione delle risorse idriche e, in qualche misura, nella produzione e fornitura del gas e dell'energia elettrica, settore, quest'ultimo, nel quale le municipalizzate coesistevano con il gestore pubblico nazionale del servizio.

Ci sembra interessante osservare come, in principio, l'assetto cui era stato conformato il settore dei SPL sembra quello ideale nel quale dovrebbero realizzarsi le predizioni di alcune teorie non tradizionali del federalismo fiscale. Pensiamo alla teoria del federalismo competitivo (in particolare all'approccio proposto da Salmon, 1987) e alla teoria del federalismo funzionale.

La teoria del federalismo competitivo sostiene, in larga approssimazione, la superiorità di un assetto federalista rispetto ad uno centralizzato, in ragione di una struttura istituzionale che permetterebbe di innescare un meccanismo competitivo tra i diversi enti locali. In linea di principio, l'assetto della fornitura dei SPL affermatosi fino alla fine degli anni Ottanta, poteva muovere in tal senso: gli enti locali potevano essere identificati come i principali responsabili della fornitura di servizi che avevano effetti diretti e rilevanti sul benessere dei residenti – e quindi degli elettori locali.

Da questo assetto, era logico attendersi l'emergere di qualche forma di *yardstick competition*: i residenti avrebbero avuto la possibilità di confrontare e classificare le gestioni dei diversi enti locali e quindi di far pesare il loro giudizio in sede di voto, in linea con il concetto di concorrenza orizzontale sviluppato da Salmon (1987). Da un punto di vista empirico, tuttavia, non sembra esserci evidenza che ciò si sia verificato.

Al di là di fattori politici specifici, la scarsa informazione sulle performance e sui costi della gestione locale dei SPL avrebbe reso assai difficile l'esercizio compiuto di un confronto orizzontale tra gestioni, minando alla base il presupposto dello sviluppo di meccanismi di concorrenza orizzontale. Inoltre, la struttura dei SPL risentiva fortemente dell'ambito territoriale in cui essi venivano prestati, senza eccessiva preoccupazione di possibili limitazioni dei costi o guadagni di efficienza che si sarebbero potuti generare nel dimensionare i servizi su ambiti territoriali più appropriati.[81]

A questo riguardo, la teoria del federalismo funzionale vorrebbe porre un rimedio alla discrasia tra la suddivisione amministrativo-politica dello Stato in Enti Locali e la suddivisione che sarebbe più efficiente se si guardasse alla fornitura di singoli beni pubblici locali o servizi. La normativa passata, in effetti, non impediva agli enti locali di aggregarsi nella fornitura di una particolare tipologia di servizio, in maniera da perseguire la dimensione più efficiente,

[81] Considerazioni simili sono state proposte anche da Newbery (2004), il quale sottolinea come i SPU servono un numero elevato di utenti i quali possono costituire un gruppo d'interesse politicamente molto importante che "*in telling phrase of Albert Hirschman, they cannot exit and so will use their voice*" (Newbery (2004), p. 1).

coerentemente con quanto affermato dalla teoria del federalismo funzionale. Purtroppo, anche questa seconda predizione di una parte della letteratura economica non è stata verificata nei fatti in modo significativo, se si fa eccezione per poche esperienze.[82]

Alle ragioni del monopolio pubblico si possono ovviamente contrapporre svantaggi. In generale, comportamenti opportunistici da parte degli amministratori sono stati studiati dalla letteratura sulle dinamiche della burocrazia e da quella sui modelli di comportamento dei soggetti politici. Il punto di partenza è che amministratori pubblici e politici potrebbero non mirare alla massimizzazione del benessere sociale, bensì all'ottimizzazione di una qualche diversa funzione obiettivo che incorpori interessi propri piuttosto che della collettività. Ad esempio, gli amministratori puntano tipicamente a massimizzare il bilancio dell'impresa o dell'ente pubblico che amministrano, mentre i politici mirano a massimizzare la probabilità di essere eletti (o rieletti).

Tali comportamenti implicano due conseguenze sul piano dell'inefficienza. In primo luogo, le imprese pubbliche possono essere meno sensibili alle pressioni nella direzione di una riduzione dei costi, soprattutto nella misura in cui non è agevole, da parte degli organi di controllo, raccogliere informazioni sulla reale struttura dei costi.[83] In tal senso emerge un problema di asimmetria informativa tra gestione (politica o amministrativa) dell'impresa pubblica e controllo di tale attività da parte, in ultima istanza, dei cittadini.

In secondo luogo le imprese pubbliche, possono essere spinte ad implementare regole di fissazione dei prezzi (o delle tariffe) non sempre coerenti con l'allocazione di *first best*. Infatti sia partendo dai presupposti della teoria della burocrazia sia partendo da quelli della teoria delle scelte collettive, il manager pubblico può essere incentivato ad applicare, ai servizi, prezzi pari al costo medio (*average cost pricing*) anziché al costo marginale (*marginal cost pricing*), anche

[82] Gli schemi di gestione e le politiche tariffarie implementate sono state particolarmente specifiche ai singoli settori e quindi ne daremo conto nelle sezioni specifiche.

[83] Per il manager pubblico l'organo di controllo sarà l'autorità politica. Nel caso dei politici l'organo di controllo istituzionale dovrebbero essere gli elettori, coadiuvati nell'acquisizione delle informazioni dagli organi di stampa e, più recentemente, dalle associazioni di rappresentanza dei consumatori.

nei casi in cui il *marginal cost pricing* non darebbe luogo a perdite di bilancio[84]. In quest'ultimo caso, ciò implica che le rendite del monopolista affluiscano direttamente agli utenti del servizio e non contribuiscano ad incrementare le entrate dello Stato o del Comune, i quali potrebbero poi utilizzarle per finanziare i propri programmi, siano essi di politica industriale, sociale, o anche semplicemente fiscale (riduzione della pressione tributaria o dell'aliquota media effettiva di una particolare imposta).[85]

Con riferimento ai SPL, è stato fatto notare[86] come gli amministratori locali potrebbero essere meno incentivati a deviare dal *marginal cost pricing* quando questo è praticabile. Ciò sarebbe dovuto alla maggiore rilevanza che le entrate realizzate attraverso la vendita di tali servizi possano avere nel bilancio di un Comune e alla minore corrispondente rilevanza delle entrate tributarie proprie. Ciò spingerebbe gli enti locali – in generale la proprietà pubblica – ad applicare prezzi più alti per supplire a minori fonti alternative di entrata (tipicamente quelle tributarie).[87]

Tale considerazione è particolarmente rilevante in contesti istituzionali marcatamente federalisti o in occasione di riforme più o meno ampie dei meccanismi di decentramento ; il passaggio alla gestione privata dei SPL, infatti, potrebbe implicare la necessità di una sorta di "compensazione" dal lato di una maggiore autonomia tributaria, qualora i servizi fossero stati gestiti con profitto.

---

[84] È questo il caso dei servizi a rete una volta che la gran parte dell'infrastruttura sia già stata realizzata e pertanto si ponga solo il problema della manutenzione o dell'adeguamento delle infrastrutture alle più moderne tecnologie. Tecnicamente, si sta considerando il caso in cui la curva di domanda tagli la curva dei costi medi in un punto in cui essa si trova al di sotto della curva dei costi marginali.

[85] Una regola di *average cost pricing* può emergere come risultato di un algoritmo dell'elettore mediano quando: a) il reddito mediano è inferiore al reddito medio, il che accade in una tipica distribuzione del reddito; b) la quota di reddito destinata alla spesa del SPU è decrescente con il livello di reddito. Si veda Bernard e Roland (1995).

[86] Newbery (2004), p. 99.

[87] L'osservazione empirica ci suggerisce che la capacità di generare entrate attraverso la gestione dei SPL è strettamente variabile da settore a settore. Con riferimento al nostro paese, nel settore del TPL – come anche rilevato dall'analisi del capitolo II nella Sezione I, si sono in generale registrati molti casi di bilanci in perdita (Ponti (2004)), mentre le gestioni degli altri servizi di pubblica utilità hanno esibito una buona redditività (Centro Europa Ricerche (2001), Bernardini e Di Marzio (2001)).

2.3. *Il monopolio privato (regolato) e la concorrenza per il mercato*

A partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso si è sviluppato un significativo dibattito di politica economica in Europa e in particolare in Italia sulla opportunità del passaggio da un intervento diretto dello Stato nella fornitura dei SPU, ad un ruolo di regolatore dei mercati degli stessi servizi nei quali dovrebbero operare soggetti privati o comunque che abbiano come finalità la massimizzazione del profitto, piuttosto che altri scopi. A sollecitare tale dibattito hanno concorso cinque fattori:

a) *il progresso tecnologico intervenuto nella produzione di alcuni servizi*. In particolare, hanno svolto un ruolo rilevante tutti quei progressi della tecnologia che hanno consentito in alcuni settori la possibilità a più soggetti di produrre/fornire contemporaneamente uno stesso servizio insistendo sulla stessa infrastruttura;

b) *l'eccessiva frammentazione dell'offerta dei SPL*. È stato fatto notare come la frammentazione dell'offerta di tali servizi comporti perdite di efficienza sotto diversi punti di vista. Il più importante è sicuramente l'incapacità di sfruttare le economie di scala che in molti SPL sono assolutamente rilevanti.[88]

c) *i risultati di alcuni filoni della teoria economica*, quali quelli della organizzazione industriale, della teoria degli incentivi e dei contratti, della teoria delle aste e della regolamentazione;[89]

d) *esigenze più o meno generali di risanamento delle finanze pubbliche*. Alla fine degli anni Ottanta dello scorso secolo la pressione sui governi italiani da parte delle istituzioni economiche europee e internazionali divenne fortissima. Mentre per la gran parte dei paesi europei le politiche di privatizzazione e liberalizzazione dei SPU muovevano dalla convinzione che ciò avrebbe condotto a significativi guadagni di efficienza, nel caso italiano le

[88] Si veda su questo punto Buratti et al. (2001) e l'analisi del capitolo II nella Sezione I.

[89] Per una rassegna dei più importanti risultati della teoria degli incentivi si veda Laffont e Martimort (2002), mentre per le problematiche relative alle sue applicazioni nel settore pubblico si veda Dixit (1997). Per i risultati della teoria dei contratti si veda Hart e Holmström (1987). Per la rilevanza di queste teorie all'interno dei SPL si vedano Boitani e Petretto (2002) e Cella e Termini (2004).

privatizzazioni rappresentavano anche uno strumento attraente per alleggerire i costi sociali del risanamento del bilancio pubblico e, in parte, sembravano poter dare sostegno alle politiche di riduzione dell'elevato debito pubblico. [90] È stato fatto notare come per il comparto dei SPL in particolare, tale tendenza ha svolto un ruolo rilevante per due ragioni.[91] In primo luogo, il contenimento delle spese in conto capitale è politicamente più sostenibile di quello delle spese correnti. In secondo luogo, una conseguenza delle politiche di risanamento è stata la riduzione dei trasferimenti agli enti locali, ai quali in Italia sono state contemporaneamente decentrate molte competenze che richiedono ingenti impegni di spesa; Il peso di tale componente nel processo di privatizzazione ha a nostro avviso prodotto rilevanti effetti sulla qualità del processo;

e) *l'ingente "capitale infrastrutturale" accumulatosi nel corso di quasi ottanta anni di gestione pubblica*. Ciò ha comportato una necessità minore rispetto al passato di nuovi investimenti infrastrutturali per alcuni settori. Infatti, all'inizio del secolo scorso la questione della gestione pubblica diretta di alcuni servizi si era posta anche in ragione del fatto che gli investimenti richiesti per una fornitura universale di tali servizi erano non profittevoli per un operatore privato che avesse perseguito l'obiettivo della massimizzazione del profitto. Tuttavia, questa motivazione non va eccessivamente enfatizzata e, anzi, merita di essere ben qualificata. In primo luogo, il fatto che le reti relative a molti servizi siano già state costruite, non significa che queste non necessitino di ulteriori investimenti per il loro aggiornamento alle più recenti tecnologie. In secondo luogo, come mostrato in precedenza, esiste in Italia un marcato squilibrio nella dotazione infrastrutturale, anche con riferimento ai SPL, tra nord e sud del paese.[92] Infine, l'introduzione della concorrenza nei servizi di pubblica utilità, il più delle volte richiede degli investimenti capaci di

[90] Il fatto che un processo di privatizzazione guidato da esigenze di cassa possa produrre effetti diversi rispetto ad un processo di privatizzazione guidato da motivazioni più strategiche, risulta evidente se si pensa che nel primo caso il potere contrattuale dello Stato nella sua veste di "venditore" delle imprese pubbliche è molto più ridotto che nel secondo caso.
[91] Pedone (2002).
[92] Su questi aspetti si veda anche Pedone (2002) e la letteratura ivi citata.

implementare quelle condizioni tecniche che più favoriscono l'interazione di più attori. Ciò ci collega alla questione infrastrutturale. In altri termini, permangono ostacoli tecnico-ambientali alla replicabilità di alcune infrastrutture, tipicamente le reti. Tali ostacoli impediscono, di fatto, che la concorrenza si sviluppi lungo l'intera filiera produttiva del servizio. In linea di principio, nella misura in cui si ritiene che un aumento della concorrenza sia utile ad incrementare il benessere collettivo, gli investimenti che creino le condizioni tecniche per l'interazione di più soggetti sono di interesse pubblico e quindi potrebbero rientrare nella sfera degli investimenti pubblici di competenza dello Stato. Senonché, le esigenze di risanamento delle finanze pubbliche discusse al punto c) del presente elenco hanno ovviamente delle ripercussioni anche riguardo alla capacità dello stato di reperire risorse per il finanziamento degli investimenti e al costo del prelievo fiscale eventualmente necessario.[93] Peraltro, negli anni più recenti si è sviluppata una letteratura e si sono moltiplicate esperienze di partecipazione dei privati al finanziamento delle infrastrutture, circostanza questa che può essere assolutamente inclusa tra quelle che hanno sollecitato il dibattito sull'apertura al mercato dei SPU;[94]

f) *le esperienze di privatizzazione inglesi come elemento applicativo di alcuni risultati della teoria*. L'esperienza inglese, pur in presenza di aspetti controversi, ha costituito un naturale punto di riferimento nelle successive esperienze di privatizzazione, soprattutto per la diretta applicazione delle prescrizioni teoriche relative alla separazione gestionale e proprietaria degli elementi della filiera produttiva "affetti" da monopolio naturale;

g) *l'incisiva spinta da parte delle istituzioni europee verso un arretramento dell'intervento pubblico sotto forma di produzione di beni e servizi.* Ciò è vero in generale per tutto il processo di privatizzazione, ma assume un carattere più marcato per alcuni servizi che coinvolgono l'intervento degli enti locali, come

[93] Come notato da Grillo (2006), il passaggio dell'infrastruttura e degli investimenti ad un soggetto privato risolve la questione delle risorse in modo solo apparente, dato che il costo degli investimenti effettuati dai privati dovrebbe trovare un ritorno sulle tariffe pagate dai consumatori finali.

[94] Si veda ancora Pedone (2003).

il trasporto pubblico, il gas e l'energia elettrica. In questi campi sono state promulgate delle direttive europee che in buona misura volevano favorire un'apertura al mercato di tali settori.

Ciò detto, per affrontare il problema delle inefficienze legate ad una struttura di **monopolio privato regolato**, nell'ambito della gestione del servizio, è necessario introdurre preliminarmente la distinzione tra politiche per la concorrenza *per* il mercato e politiche per la concorrenza *nel* mercato. Sebbene, i due approcci siano sorti in maniera piuttosto indipendente, nell'attuale contesto sono ormai fortemente collegati e spesso le politiche per la concorrenza *nel* mercato sono un necessario complemento di quelle per la concorrenza *per* il mercato.[95]

La concorrenza *per* il mercato ha luogo attraverso interventi che mirano a creare artificialmente le condizioni di contendibilità del monopolio naturale sottostante un SPU. Ciò avviene tipicamente attraverso dei meccanismi d'asta (procedure di gara). Sebbene l'intuizione che meccanismi d'asta potessero emulare le virtù del mercato venga fatta risalire al contributo seminale di Chatwick (1868), i risultati sono stati rigorosamente formalizzati da Demsetz (1968)[96]. Le condizioni principali affinché un meccanismo d'asta riesca a produrre una allocazione *efficiente* sono note e sono tre: a) riuscire a scrivere un contratto completo; b) assicurarsi che i partecipanti all'asta non abbiano comportamenti collusivi; c) fissare un'adeguata durata della concessione (e quindi del contratto). Tutte le condizioni si riscontrano assai raramente nella realtà.

Per quanto riguarda la *completezza dei contratti* è ben nota la difficoltà di scrivere contratti che siano capaci di prevedere tutti gli stati del mondo possibili nonché l'insieme di tutti i possibili comportamenti implementabili dai contraenti.[97] È il caso, ad esempio, che molti decisori pubblici debbono affrontare

[95] Si veda, ad esempio, Liberati e Polidori (2001).
[96] Altri contributi di rilievo nella letteratura sulle aste sono Milgrom e Weber (1982) e McAfee e McMillan (1987). Inoltre, resta fondamentale il contributo di Vickrey (1961) che propone un meccanismo capace di incentivare gli agenti a fare offerte coerenti con il valore soggettivo che attribuiscono al bene messo all'asta.
[97] Per una presentazione dettagliata della letteratura di teoria dei contratti si veda Hart e Holmström (1987).

nella predisposizione dei contratti di servizio applicabili nei confronti delle imprese (private) che si aggiudicheranno il diritto a fornire il servizio.

La possibilità di *collusione* è tanto maggiore quanto minore è il numero di partecipanti, quindi in generale sarebbe opportuno non porre barriere alla partecipazione a procedure di gara. Tuttavia, se da un lato è conveniente aprire la gara d'appalto alla partecipazione del maggior numero possibile di concorrenti in maniera da minimizzare la probabilità di collusione, dall'altro si rischia di assegnare la fornitura di un servizio a soggetti che potrebbero non possedere la necessaria competenza ed esperienza, generando, in definitiva, problemi di selezione avversa.[98]

Il problema collusivo assume connotati ancor più rilevanti nell'ambito dei SPL. In tale contesto, infatti, il numero dei partecipanti alle gare è mediamente basso e crea potenziali incentivi, per le imprese, ad accordarsi in modo da ottenere almeno una concessione tra quelle disponibili sui vari mercati locali, organizzando la loro partecipazione alle procedure di gara. In termini formali, questo risultato è molto simile a quello generato da un modello di oligopolio dove le imprese competono à la Cournot, nel caso in cui queste facciano un *commitment* che conduca alla produzione della quantità aggregata di monopolio e alla spartizione del surplus.

La probabilità che si verifichino simili situazioni potrebbero essere accentuate anche da un contesto di partenza in cui i soggetti che partecipano alle gare siano gli attuali concessionari (gli *incumbent*), che hanno interesse a cooperare. Nel contesto dei SPL sarebbe quindi sotto questo punto di vista cruciale incentivare la partecipazione alle gare da parte di soggetti nuovi (ad esempio società straniere), che possano avere maggiore incentivo a deviare dall'equilibrio "cooperativo".

Per quanto riguarda la *durata* del contratto, è consolidato, dal punto di vista teorico, che la durata della concessione non debba essere né troppo breve, poiché in tal caso si scoraggerebbe il concessionario dal realizzare il livello ottimale di

[98] Tipicamente, una condizione posta nei bandi per la partecipazione ad una gara è che i soggetti partecipanti abbiano maturato un certo numero di anni di esperienza nella produzione o nella fornitura del servizio in oggetto. Tali condizioni da un lato limitano di gran lunga la possibilità di partecipare alla gara da parte di nuovi entranti, dall'altro implicano una riduzione del numero di partecipanti creando così le condizioni per comportamenti collusivi.

investimenti, né troppo lunga da temperare eccessivamente la pressione della concorrenza che l'*incumbent* subisce all'avvicinarsi della scadenza del suo mandato. Trovare un equilibrio tra questi due elementi non è semplice. Il tentativo che è stato fatto è quello di studiare dei meccanismi di trasferimento degli *assets* tali da non disincentivare l'investimento dell'*incumbent* anche qualora la durata della concessione sia relativamente breve.[99] Si noti inoltre che lo schema regolatorio è anche in grado di influire sugli incentivi ad investire. È stato recentemente notato che il *price-cap* possa favorire innovazioni di breve periodo – che passano rapidamente in tariffa – e investimenti di tipo *cost-containing*, mentre la regolamentazione del tasso di rendimento favorirebbe investimenti infrastrutturali di più lungo periodo.[100]

Tale situazione è particolarmente rilevante quando per le infrastrutture non è pensabile una duplicazione o più in generale una replicabilità, cioè quando i *sunk costs* legati alla produzione di un determinato servizio siano talmente elevati da impedire che il mercato sia contendibile.[101]

Che le gare "ben fatte" incorporino benefici sociali è probabilmente fuori discussione. A questo riguardo, si può pensare, nell'ambito del TPL, alle esperienze di Londra e a quella svedese, in grado di dimezzare i costi del servizio in meno di dieci anni, o a quella di Helsinki in grado di aumentare significativamente le percorrenze e i passeggeri trasportati. Alcuni esempi sono anche rintracciabili nell'esperienza italiana, come ad esempio quella per i "servizi aggiuntivi" del Comune di Roma.[102] Tuttavia, l'esperienza italiana è anche densa di situazioni in cui le gare hanno mantenuto inalterate le situazioni esistenti – cioè assegnato il servizio all'*incumbent* – generando disaffezione nei confronti dei potenziali meccanismi di liberalizzazione.[103]

---

[99] Per uno studio approfondito su come superare questo problema si vedano i contributi di Laffont e Tirole (1987, 1993).
[100] Si vedano Bianco e Sestito (2007) e Guthrie (2006).
[101] Baumol, Panzar e Wiilig (1982).
[102] Sui servizi aggiuntivi si veda Pezzoli (2007).
[103] Pezzoli (2007) individua nella questione occupazionale uno dei nodi connessi al buon funzionamento delle gare per servizi non aggiuntivi. Sul tema delle gare del TPL in Italia si veda anche oltre la tavola 35.

Quanto di queste problematiche siano effettivamente affrontabili dagli enti locali, soprattutto quelli di minori dimensioni, è questione dubbia, soprattutto in ragione della necessità di competenze specifiche, di strutture dedicate, di conoscenza approfondita dei meccanismi di funzionamento per garantire l'adeguatezza della gara e di risorse finanziarie per garantire il rispetto degli accordi contrattuali.

2.4. *Il monopolio privato (regolato) e la concorrenza nel mercato*

Le precedenti considerazioni aprono all'esistenza di una possibile relazione di complementarità tra le politiche di concorrenza *per* il mercato e gli interventi pubblici tesi a favorire la concorrenza *nel* mercato di cui ripercorriamo brevemente gli aspetti principali.

La concorrenza *nel* mercato consiste di fatto nella stipula di un contratto tra lo Stato o un Ente Locale e l'impresa concessionaria. In generale non è rilevante che la concessione sia stata acquisita grazie ad una procedura di affidamento diretto ovvero dopo una procedura d'asta seguita ad un bando di gara. In entrambi i casi il problema che deve affrontare il regolatore è quello di scrivere il contratto in maniera da inserirvi degli elementi utili ad influenzare il comportamento dell'impresa concessionaria così da incentivarla ad assumere quelle decisioni produttive e allocative che essa assumerebbe spontaneamente in un ipotetico contesto competitivo.

Le politiche per la concorrenza *nel* mercato proposte dalla letteratura economica o applicate in contesti reali, possono essere classificate in tre grandi approcci:

a) approccio *cost-plus*, con il quale, a partire dall'ammontare e dalla struttura dei costi dell'impresa concessionaria, si fissa la dinamica dei ricavi. Tale approccio è stato declinato in pratica con il meccanismo del *Rate of Return* (ROR), molto utilizzato nell'esperienza di regolazione statunitense, che

garantisce un margine di rendimento sul valore del capitale investito. Il principale limite dell'approccio *cost-plus* è rappresentato dalla presenza di asimmetrie informative tra regolatore e impresa concessionaria. Infatti, il primo ha informazione limitata sull'ammontare e sulla struttura dei costi dell'impresa che avrà quindi incentivo, da un lato a dichiarare un costo maggiore di quello effettivo (*selezione avversa*), dall'altro a non impegnarsi a sufficienza per contenere i costi stessi (*azzardo morale*). Nel caso particolare del ROR, questi limiti implicano un chiaro incentivo per l'impresa concessionaria ad adottare tecnologie a maggiore intensità di capitale, anche qualora queste non siano coerenti con l'efficienza allocativa, ad esempio perché il prezzo del capitale è eccessivamente elevato;[104]

b) approccio *fix-price*, con il quale, in sostanza, si fissa una regola di variazione dei prezzi del servizio, regola cui l'impresa concessionaria è tenuta ad attenersi. Tale approccio ha trovato applicazione attraverso il meccanismo del *price-cap*, che consiste, una volta stabilito un livello iniziale del prezzo del servizio, nel consentire all'impresa concessionaria di adeguare la dinamica del prezzo all'inflazione a meno di un parametro esogeno fissato dallo Stato o dell'Ente Locale e che ha la funzione di incentivare l'impresa concessionaria ad un contenimento dei costi. I principali vantaggi di un approccio *fix-price* sono, in primo luogo la quantità esigua di informazione richiesta, in secondo luogo l'incentivo alla riduzione dei costi. Per contro, il principale svantaggio è dato dal fatto che è difficile per il regolatore distinguere una riduzione di costo generata da investimenti in innovazione tecnologica e/o organizzativa, piuttosto che da tagli agli standard qualitativi del servizio offerto. Un ulteriore svantaggio del *price-cap* è legato alle modalità di fissazione del prezzo nell'anno base;

c) l'ultimo approccio è emerso come conseguenza dei risultati di un filone teorico, rappresentato dalla teoria degli incentivi, sviluppato in maniera decisiva dai contributi di Laffont e Tirole. L'idea è quella di non offrire un

[104] Da cui il noto effetto di Averch-Johnson (1962) relativo alla possibilità che le imprese regolate attraverso ROR impieghino capitale in quantità sovraottimale, rispetto ad imprese non soggette a tale tipo di regolazione.

contratto monodimensionale all'impresa concessionaria, come nei precedenti due approcci che si concentravano di fatto sul prezzo, bensì un contratto che preveda più elementi: tipicamente oltre che per il prezzo si fissa anche una regola di fissazione di un sussidio che lo Stato o l'Ente Locale sono tenuti a versare all'impresa concessionaria. Il principale vantaggio di tale approccio è rappresentato dalla sua capacità di fronteggiare le asimmetrie informative che caratterizzano il rapporto tra regolatore e impresa regolata.

Oltre alle criticità messe in evidenza nei singoli punti, ci sono altri elementi, comuni a tutti e tre gli approcci, che possono far emergere inefficienze qualora si scelga un assetto di monopolio privato regolamentato, sia con riferimento ai SPU sia con riferimento specifico ai SPL.

In primo luogo, per usare un linguaggio caro ad Albert Hirschman, quando il SPU è fornito da un monopolista privato gli utenti non hanno né l'opzione di *exit*, che avrebbero in condizioni di concorrenza, né l'opzione di *voice*, che in buona misura gli utenti potrebbero teoricamente esercitare qualora il servizio sia fornito da imprese sotto il controllo diretto delle istituzioni politiche. L'esercizio della *voice* è poi ulteriormente complicato, in linea di principio, quando responsabilità pubbliche e private si sovrappongono.[105]

In secondo luogo, la presenza di un monopolista privato (poiché regolato) comporta necessariamente un'attività di regolamentazione in itinere, che comporta anch'essa dei costi, un tema – quello dei costi della regolazione – su cui la letteratura economica si è cimentata con minore passione.

In terzo luogo, qualora il meccanismo di *voice* funzionasse adeguatamente, le condizioni operative di un'impresa pubblica potrebbero essere in linea di principio modificate in qualsiasi momento, mentre i contratti di servizio stipulati con un'impresa privata concessionaria possono essere modificati solo con l'accordo delle parti (salvi casi di gravi motivazioni) o alla scadenza degli stessi.

[105] Potrebbe essere il caso, ad esempio, della gestione di SPL da parte di società private a capitale pubblico qualora nel consiglio di amministrazione siedano esponenti politici locali. Si veda, ad esempio, Gavana *et al.* (2006).

Si tenga inoltre conto del fatto che interventi ricorrenti di modifica dei contratti di servizio durante la loro vigenza possono avere effetti sulla reputazione dello Stato nella sua attività di regolamentazione e ridurre fortemente l'incentivo da parte degli investitori privati ad operare in tali settori, con possibili problemi di selezione avversa.[106]

In quarto luogo, con specifico riferimento al ricorso al mercato per la fornitura di SPL, si ritiene che esista un problema istituzionale aggiuntivo, che si configura come asimmetria di potere rispetto al governo centrale. Nel caso degli enti locali, infatti, la privatizzazione dei SPL corrisponde, con una certa probabilità, ad una cessione di potere maggiore a quella implicita nella cessione delle *utilities* nazionali da parte del governo centrale. In quest'ultimo caso, infatti, lo Stato centrale rinuncia al ruolo di produttore del servizio per assumere quello di regolatore. Inoltre, in quanto titolare del potere legislativo attraverso il parlamento e di quello esecutivo attraverso il governo, lo Stato centrale mantiene strumenti piuttosto potenti di intervento da utilizzare qualora lo ritenesse necessario, fatta salva la necessità di non provocare effetti deteriori sulle aspettative e sulle decisioni degli investitori internazionali. Gli enti locali, in particolare i Comuni, non hanno invece potere legislativo e il loro coinvolgimento nella regolamentazione dei mercati dei SPL potrà forse avvenire in modo più indiretto, soprattutto in presenza di autorità di regolazione settoriali.[107]

[106] Aggiungiamo che non è ben chiaro per quale motivo lo Stato, nella sua funzione di regolamentazione del mercato, non dovrebbe essere affetto dagli stessi fallimenti che gli si attribuiscono quando agisce come produttore diretto di servizi di pubblica utilità.

[107] A titolo di esempio si può pensare a quanto è stato previsto nel settore dei rifiuti, dove il d.lgs. 152/2006 all'art. 201 ha istituito le Autorità d'ambito con riferimento agli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). Le Autorità d'ambito sono costituite anche dagli enti locali.

3. RAGIONI SPECIFICHE DI INTERVENTO NEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ.

3.1. Il trasporto pubblico locale

Trasporto pubblico locale (TPL) e raccolta rifiuti sono, tra i SPU a carattere industriale, quelli che più di altri mostrano una caratterizzazione locale. Entrambi infatti sono servizi tipicamente forniti in un ambito territoriale ben delimitato, anche se i beneficiari possono estendersi, in linea di principio, anche oltre i confini dell'ente territoriale stesso.

Inoltre, il TPL e il servizio di raccolta rifiuti presentano minori esigenze di un coordinamento nazionale, soprattutto se comparati con i servizi di distribuzione del gas e dell'energia elettrica di cui ci occuperemo nel paragrafo successivo, anche in ragione dell'assenza di una necessità di approvvigionamento.[108] Può ovviamente sorgere un problema di coordinamento con degli obiettivi e strategie nazionali, ad esempio riguardo a questioni ambientali. Tali questioni non modificano tuttavia la caratteristica locale di tali servizi.

Nonostante gli incisivi tentativi di riforma[109], questi due servizi rimangono quelli che più di altri presentano una struttura dell'offerta estremamente frammentata, come già evidenziato nel capitolo I.

Il servizio di TPL, ancor più che gli altri SPL, per le sue caratteristiche si presta a fornire un esempio del complesso di ragioni alla base dell'intervento pubblico analizzate nel primo paragrafo di questo capitolo.

Prima di concentrarci sulle ragioni dell'intervento degli enti locali è bene chiarire fin da subito una caratteristica strettamente economica di tale servizio. Si tratta infatti di un classico esempio di bene inferiore: la domanda di TPL, in generale, decresce all'aumentare del reddito in favore di un aumento della domanda di trasporto privato, che è invece un bene normale. Tale caratteristica ha importanti implicazioni: in particolare, il grado di sviluppo, e quindi il livello del

[108] Un eccezione può essere identificata in quella parte del TPL effettuato mediante la rete ferroviaria le cui infrastrutture, in parte, sono condivise tra esigenze locali e trasporto su lunghe percorrenze.
[109] Sui quali ci siamo soffermati nel capitolo I della precedente sezione.

reddito pro-capite, di un paese o di una regione (ma anche di un comune) possono avere un effetto negativo sulla domanda di tale servizio.

La natura di bene inferiore del servizio di TPL implica anche che, in presenza di elevati livelli di sviluppo economico, la domanda di tale servizio venga tipicamente dagli individui che si collocano nella parte bassa della distribuzione del reddito, e quindi con conseguenze distributive potenzialmente importanti. Ciò soprattutto in termini di intensità di domanda.

In aree che presentano un grado di sviluppo più basso, la domanda di TPL sarà più elevata e quindi, in un certo senso, il mercato del TPL si può presentare come più appetibile: meglio un mercato ampio seppure con soggetti a reddito non molto elevato, che un mercato esiguo e per lo più dove i potenziali clienti più assidui hanno scarsità di risorse.

Ovviamente, il consumo di tale servizio non dipende solo dal reddito ma anche da altre variabili, alcune individuali altre di carattere sociale (sebbene limitate al contesto locale). Ciò non di meno, la natura di bene inferiore di tale servizio deve essere considerata soprattutto quando si affrontano le questioni dell'efficienza sistemica e, ovviamente, quelle legate all'equità.

3.1.1. Efficienza sistemica e TPL

Ci sono numerose ragioni per cui è desiderabile, da un punto di vista sistemico, un utilizzo del TPL maggiore di quello che risulterebbe da una allocazione privata.

In primo luogo, un maggior utilizzo del TPL in luogo del trasporto privato favorisce una riduzione delle emissioni inquinanti. Soprattutto in contesti caratterizzati da un livello di sviluppo e di urbanizzazione sufficientemente elevati, gli individui tendono ad optare per il trasporto privato, soprattutto per gli spostamenti locali, più di quanto sia socialmente ottimale.

In secondo luogo, un maggior utilizzo del TPL in luogo del trasporto privato implica una riduzione del traffico e quindi, in maniera endogena, una migliore qualità del servizio di TPL in termini, ad esempio, di puntualità delle corse e di

riduzione dei tempi di percorrenza. Ovviamente un maggior utilizzo del TPL implica anche fenomeni di congestione se la capacità produttiva del servizio non viene adeguata.

In terzo luogo, rendere meno costoso, più confortevole e più efficiente il servizio di TPL favorisce una maggiore mobilità dei lavoratori e dei consumatori. La maggiore mobilità dei lavoratori permette che sul mercato del lavoro si realizzino dei *match* più efficienti tra lavoratori ed imprese. La maggiore mobilità dei consumatori consente un maggior grado di concorrenza soprattutto nel settore della vendita al dettaglio.

3.1.2. Equità e TPL

L'organizzazione del servizio del TPL ha importanti implicazioni sul piano distributivo. Tale aspetto è dovuto in generale al fatto che è particolarmente utilizzato da alcune categorie di utenti: a basso reddito piuttosto che ad alto reddito; anziani e giovani minorenni piuttosto che adulti. Ciò ha comportato che le aziende che producono tale servizio siano state ampiamente sussidiate nel tempo.

Tuttavia, l'evidenza empirica sul tema è mista. In Italia, ad esempio, la caratteristica distributiva del servizio di trasporto pubblico è stata stimata inferiore rispetto a quella imputabile all'elettricità o al gas[110], il che implicherebbe che molta più attenzione dovrebbe essere riservata agli effetti redistributivi delle politiche tariffarie e di prezzo in campo energetico rispetto a quelle dei trasporti.

3.1.3. Monopolio naturale e TPL

Per discutere i problemi di monopolio naturale che possono emergere con riferimento al TPL è utile distinguere le due principali modalità con cui tale servizio può essere erogato: TPL su rotaia da un lato, TPL su gomma dall'altro.

[110] Si veda Liberati (2005) e l'ultimo capitolo di questo Rapporto.

La prima modalità è utilizzata prevalentemente nelle grandi città, attraverso metropolitane, tram oppure sfruttando la rete ferroviaria per esigenze locali.[111] Il trasporto su gomma è invece utilizzato sia nelle realtà più estese che nei centri medio-piccoli.

Il trasporto su rotaia è la modalità che, da un punto di vista tecnico, crea maggiori ostacoli alla creazione di un vero e proprio regime di concorrenza. Innanzitutto, è evidente come le reti ferroviarie, tranviarie e metropolitane non siano convenientemente replicabili. In secondo luogo, emergono i cosiddetti problemi di "time table" (tabella oraria) che non consentono ai clienti di scegliere contemporaneamente fra diversi fornitori del servizio, ma piuttosto di osservare una ripartizione delle frequenze per fasce orarie tra i diversi produttori del servizio (una sorta di "monopolio orario").

Infine, per quanto riguarda alcune particolari modalità di TPL come le metropolitane, alcune delle maggiori città italiane – Roma su tutte – necessitano ancora di un rilevante ampliamento della rete e pertanto di ingenti investimenti in infrastrutture, questione già rilevata in precedenza con riferimento sia al TPL sia al servizio di igiene urbana. Tale condizione complica anche l'applicazione dei classici meccanismi di concorrenza per il mercato.

La questione si presenta in termini parzialmente diversi per il TPL "su gomma". In tal caso è concepibile, almeno dal punto di vista tecnico, un aumento degli operatori che servono una stessa tratta, anche negli stessi orari. Tuttavia, anche con riferimento a tale modalità del servizio sorgono altri problemi con riferimento alla possibilità di aumentare il grado di concorrenza sostanziale.

In primo luogo, la dimensione della domanda, soprattutto nei contesti medio-piccoli, non è sempre tale da garantire l'efficienza della presenza di più operatori. Come sappiamo, la condizione necessaria e sufficiente per l'esistenza di un monopolio naturale si genera non solo da condizioni tecniche (rendimenti di scala) ma anche di mercato (livello della domanda).[112]

---

[111] Quest'ultima modalità (linea ferroviaria) è tipicamente utilizzata per fornire collegamenti all'interno delle cosiddette "aree metropolitane" (Roma, Milano, Napoli, Torino, ecc.) o in contesti in cui c'è un'alta mobilità regionale (Veneto).

[112] Si veda ancora il I capitolo della sezione precedente.

In secondo luogo, il TPL "su gomma" richiede più di altri un certo coordinamento con il trasporto privato. Infatti, l'efficienza del servizio pubblico dipende in maniera cruciale da quanto i cittadini di un determinato territorio facciano ricorso al trasporto privato.

Infine, non è da trascurare il fatto che qualora si riuscisse a far competere più operatori, ad esempio su una particolare linea, i clienti sarebbero chiamati a fronteggiare una maggiore complessità di accesso al servizio (e.g. titoli di viaggio diversi, possibile assenza di biglietti o abbonamenti integrati, ecc.).

3.1.4. Il finanziamento pubblico del TPL

In Italia il finanziamento pubblico del TPL ha rivestito un ruolo rilevante. Ponti (2004) e Borgnolo e Malgeri (2004) segnalano come la quota di costi di esercizio finanziata dal bilancio pubblico superi nel nostro paese il 70% (si veda anche la tavola 27). Ciò significa che gran parte del servizio viene finanziato dalla fiscalità generale più che dai ricavi derivanti dalla vendita dei biglietti e degli abbonamenti.

In Italia, il finanziamento pubblico di questo settore è avvenuto per molti anni attraverso la costituzione di un apposito fondo (Fondo Nazionale Trasporti, FNT), il quale veniva rifinanziato di anno in anno in base alle disponibilità finanziarie del Tesoro.

Certamente – come molti osservatori non hanno mancato di sottolineare – le modalità con cui tale strumento è stato utilizzato e la dinamica con cui il FNT è stato di anno in anno adeguato, non hanno incentivato in alcun modo la gestione efficiente delle risorse finanziarie, né tanto meno una gestione efficiente dell'offerta dei servizi stessi, ignorando gli insegnamenti della teoria della finanza pubblica in tema di finanziamento degli enti locali tramite lo strumento del sussidio. Come sappiamo tale forma di finanziamento della spesa locale può declinarsi in diverse maniere.

In particolare, il trasferimento assumeva – nella sua forma originaria – il carattere di un trasferimento specifico in somma fissa, la cui dinamica però non creava vincoli stringenti all'operatore pubblico locale. Successivamente, con la legge 549/1995, il trasferimento fu trasformato in una compartecipazione delle regioni al gettito dell'accisa sui carburanti, assumendo così la forma di un trasferimento generico in somma fissa. Ciò avrebbe dovuto incentivare comportamenti più efficienti da parte delle regioni, in quanto esse potevano scegliere di utilizzare il gettito della compartecipazione per finanziare servizi diversi dal TPL. Tuttavia ciò non si verificò, almeno nel breve periodo.

Le ragioni, a nostro avviso, sono le seguenti. Innanzitutto la struttura della spesa in TPL era tale per cui non poteva essere semplice una sua riduzione immediata. La componente di costo del personale ad esempio, come avuto modo di osservare più volte nel capitolo II, si presentava, e si presenta tuttora, molto elevata e distribuita tra i settori di SPL in modo sostanzialmente immutato negli anni recenti. Non è quindi politicamente percorribile la strada dei licenziamenti collettivi da parte di aziende sotto il diretto controllo di istituzioni politiche quali sono i Comuni e le Regioni.[113]

Analogo ragionamento è applicabile per l'opzione rappresentata da un possibile aumento delle tariffe. Infine, data anche la taratura della compartecipazione volta a rimpiazzare esattamente l'ammontare del trasferimento per il TPL che gli enti locali avevano ottenuto fino ad allora, la componente di inerzia nella destinazione dei fondi può aver giocato un ruolo importante nel definire l'atteggiamento degli enti locali.

Alla luce della precedente analisi appare evidente tuttavia come il *policy maker* – almeno all'inizio della vicenda – era probabilmente più attento agli aspetti di efficienza sistemica ed equità che a quelli di efficienza interna del servizio stesso. Halcrow Fox (1994) documenta ad esempio come le tariffe del TPL in Italia erano marcatamente inferiori a quelle di altri paesi europei.[114] La riforma del settore, avvenuta con il Dlgs. 422/1997, ha solo parzialmente modificato il quadro. In

[113] Sebbene la trasformazione delle aziende municipalizzate in aziende speciali prima e in S.p.A. poi consentiva il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni.
[114] Citato anche da Ponti (1994)

particolare, si è seguita una strada analoga a quella scelta per porre rimedio al deficit finanziario che si è creato in un settore di spesa sociale, quello dei servizi sanitari.

Così come nel finanziamento dei servizi sanitari si è fatto ricorso al concetto di *Livelli Essenziali di Assistenza* (LEA), nel settore del TPL la riforma introdusse il concetto di *servizi minimi*. Tuttavia, se l'obiettivo era quello di utilizzare tale leva per ridurre i costi di esercizio si sarebbe resa necessaria una definizione meno sfumata di tali servizi. Infatti, una definizione sfumata produce il rischio di generare una forma di finanziamento surrettizio all'offerta del servizio, senza controlli sull'efficienza nella produzione dei servizi stessi.

3.2. Il servizio di igiene urbana

Con riferimento alla gestione rifiuti è opportuno introdurre una distinzione tra la fase di raccolta e quella di recupero e smaltimento. Inizialmente, tutte le fasi del ciclo dei rifiuti erano infatti gestite dagli enti locali e in particolare dai comuni. Successivamente, i comuni si sono concentrati maggiormente sulla fase di raccolta divenendo, in prima persona o attraverso le municipalizzate, "clienti" di impianti di smaltimento privati. Questi ultimi per operare necessitano di un'autorizzazione e devono rispettare le norme di sicurezza e tutela ambientale stabilite in sede di legislazione nazionale e regionale.[115]

Va tuttavia sottolineato come il progresso tecnico intervenuto in questo campo ha profondamente modificato il ruolo dei rifiuti e dei soggetti che li producono. Infatti, nel passato i rifiuti erano considerati il terminale del processo produttivo e di consumo, dove il compito delle imprese preposte al loro smaltimento era quello di favorire lo smaltimento stesso con le minori conseguenze possibili per l'ambiente.

Lo sviluppo di tecnologie che permettono il riciclo ha trasformato i rifiuti in risorse produttive che i produttori possono utilizzare come input nei propri

[115] Vedi Spadoni (2006).

processi produttivi. In quest'ottica la famiglia o l'impresa che generano rifiuti come terminale del proprio processo produttivo divengono produttori a loro volta di input al quale può essere attribuito un prezzo. Di qui l'enfasi sulla necessità di incentivare il riciclaggio dei rifiuti da parte di imprese e famiglie. Rimane tuttavia il problema della gestione di quei rifiuti che non sono riciclabili.[116] Tuttavia, le imprese italiane, in particolare al sud, stentano a cogliere le opportunità offerte da una tale rivoluzione tecnologica.[117]

La raccolta rifiuti è un caso a nostro avviso particolarmente interessante per due ragioni. In primo luogo, nonostante numerosi studi empirici abbiano evidenziato che la produzione privata risulta più efficiente di quella pubblica, quest'ultima rimane prevalente nella maggioranza dei casi.[118]

In secondo luogo, con riferimento al contesto italiano l'analisi delle riforme in questo settore appare emblematico nell'evidenziare il cambiamento di prospettiva intervenuto negli ultimi anni. In particolare, basti osservare la sostituzione della Tassa per lo Smaltimento dei Residui Solidi Urbani (**TARSU**) con la Tariffa di Igiene Ambientale (**TIA**) ai fini del finanziamento del servizio.[119]

Il cambiamento non è ovviamente solo formale. Come sappiamo la tariffa è molto più assimilabile ad un prezzo, mentre la tassa è un contributo che i beneficiari di un servizio versano per finanziare il servizio stesso, ma con la caratteristica di non (dover) coprire completamente il costo di produzione del servizio, principalmente in ragione della presenza di esternalità positive nella produzione. Anzi, negli altri casi in cui questa modalità di cofinanziamento dei

---

[116] Vedi Viale (1999).

[117] Per quanto riguarda la situazione dei rifiuti nel nostro meridione è necessario anche richiamare l'attenzione sulla forte presenza di interessi criminali nel settore dei rifiuti, che ovviamente sterilizza qualsiasi riforma del settore.

[118] Kitchen (1976), Domberger et al. (1986), Stevens (1978), Reeves e Barrow (2000) e Dijkgraaf et al. (2003b) mostrano in alcuni contesti nazionali (Canada, UK, USA, Irlanda e Olanda) come la produzione privata del servizio di raccolta comporti costi inferiori a quella pubblica. Dijkgraaf et al. (2003a) indagano le ragioni alla base della prevalenza di fornitura pubblica.

[119] La soppressione della TARSU è stabilita dall'art. 49 del D.lgs. 22/1997 a partire dal 1/1/1999. Tuttavia, tale scadenza è stata più volte rinviata poiché la stragrande maggioranza dei comuni italiani non è riuscita a disegnare un meccanismo tariffario capace di generare un gettito che finanziasse completamente il costo del servizio. Federambiente-Utilitatis (2006) riporta come nel 2004 solo 636 comuni sono passati a tariffa su un totale di oltre 8.000. Inoltre 548 dei 636 comuni passati a tariffa sono collocati nel Nord del paese. Si veda anche Cavaliere (2007). Per le differenze tra Ta.RI e Ta.RSU si veda oltre il capitolo 3 di questa Sezione.

servizi è applicata, gran parte del costo è in effetti finanziata attraverso la fiscalità generale, come nel caso delle tasse scolastiche o universitarie, o come nel caso dei ticket sanitari.

3.2.1. Ragioni dell'intervento pubblico nella gestione rifiuti

A differenza degli altri SPL la gestione dei rifiuti non necessita di un'infrastruttura a rete e, in termini generali, tale servizio può essere erogato con le modalità tipiche di un bene del tutto privato – cioè escludibile e rivale nel consumo, sebbene una parte del servizio debba essere necessariamente organizzata con modalità di *non escludibilità*.

Per quanto riguarda l'insussistenza di condizioni di monopolio naturale, una letteratura economica piuttosto consistente ha messo in evidenza come la fase di raccolta, che è quella più interessante per il presente lavoro, sia caratterizzata da tecnologie ad elevata intensità di lavoro e che pertanto il processo produttivo del servizio non esibisca la possibilità di realizzare significative economie di scala.

L'intervento pubblico in questo campo non è quindi motivato tanto da condizioni di monopolio naturale – come prevale in altri casi - quanto piuttosto da ragioni di efficienza sistemica ed equità.

Il primo ordine di ragioni è legato in particolare alla necessità di internalizzare fenomeni di esternalità e di fronteggiare la parte del servizio che ha natura di bene pubblico. Il secondo ordine di ragioni è una diretta conseguenza del primo: nel momento in cui la legge vincola tutti i cittadini ad acquistare il servizio di raccolta rifiuti, questo diviene un consumo necessario che, in assenza di un intervento pubblico, può produrre effetti regressivi sulla distribuzione del reddito e della ricchezza,[120] ciò soprattutto con riferimento alla raccolta dei rifiuti domestici.

[120] Ancora una volta si ritorna al concetto di caratteristica distributiva di Feldstein (1972) illustrato nel I capitolo della precedente sezione. Con l'elemento aggiuntivo in questo caso, dato dal fatto che è la legge a vincolare i cittadini residenti a sostenere la spesa in questione. Si noti che sarebbe sufficiente in tal senso l'obbligo a trasportare i rifiuti, anche con mezzi propri, in luoghi prestabiliti, siano essi cassonetti o altri centri di raccolta. In un certo senso, le ragioni che

Tuttavia, vale anche la considerazione che la produzione di rifiuti domestici è in buona misura correlata positivamente con il reddito, cosa che può temperare o controbilanciare gli effetti regressivi prima citati.

La parte del servizio che presenta natura di bene pubblico è chiaramente quella legata alla pulizia stradale e più in generale dei luoghi pubblici: da un lato non è possibile escludere alcun individuo dal godimento dei benefici derivanti dal mantenere una città pulita e in condizioni di buona igiene, dall'altro il grado di non rivalità nel godimento di tale beneficio è piuttosto elevato. Inoltre, al godimento di tali benefici partecipano non solo i residenti, ma anche coloro che frequentano il territorio di un determinato comune per ragioni di lavoro o anche semplicemente per turismo. Per tale componente del servizio di nettezza urbana le opzioni sono quindi la fornitura *in house* del servizio, oppure il ricorso a meccanismi di concorrenza *per* il mercato. Quest'ultima modalità può consentire la crescita dimensionale delle imprese che operano in questo settore.

Per quanto riguarda l'aspetto di esternalità questo riguarda anche il comparto della raccolta dei rifiuti domestici. Werner Hirsch, nel suo contributo del 1965 sulla funzione di costo del servizio di raccolta rifiuti, sottolinea come tale servizio "abbia svolto un ruolo di primo piano nel rapido processo di urbanizzazione della società, *favorendo* il contrasto dei gravi danni alla salute che possono derivare dall'aumento della densità abitativa e che spesso erano causa della decimazione delle nascenti comunità urbane" (p. 87, corsivo nostro). Qui emerge pertanto quasi una componente di *bene di merito* (nel senso di Musgrave (1965)) del servizio di cui stiamo discutendo.

Più in generale è necessario evitare comportamenti indesiderati da parte degli utenti e delle imprese responsabili della raccolta, che possano comportare danni per l'ambiente.

Un elemento che è emerso con forza negli ultimi anni è infine la necessità di incentivare la raccolta differenziata e quindi di riformare il sistema di raccolta in maniera da consentire di premiare le famiglie più virtuose nel differenziare i

---

sostengono la necessità dell'intervento pubblico in tale argomentazione, sono analoghe a quelle che lo sostengono quando lo Stato impone una vaccinazione obbligatoria.

rifiuti. Anche perché, come spiegato in precedenza, gli utenti differenziando i rifiuti di fatto contribuiscono alla produzione di una risorsa che verrà riutilizzata nel sistema economico.

3.2.2. Intervento pubblico e politiche per la liberalizzazione

Le diverse fonti di fallimento del mercato messe in evidenza nella precedente sezione richiedono modalità differenti del processo di liberalizzazione.

Nel caso della pulizia stradale, che come abbiamo visto è un servizio che presenta caratteristiche di bene pubblico, non è percorribile l'introduzione di una concorrenza sostanziale, cioè l'operare contemporaneo di più imprese che offrano questo servizio. Elementi competitivi possono essere implementati ricorrendo a pratiche di concorrenza *per* il mercato, quali la messa a bando della gestione del servizio. C'è da dire che rispetto ad altri servizi in questo caso le gare possono aver luogo più frequentemente, in quanto la produzione di tale servizio è caratterizzata ancora da tecnologie ad alta intensità di lavoro e il livello di costi non recuperabili è relativamente contenuto. In altri termini sembrano sussistere le condizioni di contendibilità del mercato nel senso di Baumol *et al*. (1982).

Per quanto riguarda il servizio di raccolta dei rifiuti domestici, gli obiettivi di efficienza sistemica possono essere perseguiti attraverso gli strumenti della regolazione senza che gli enti locali si assumano direttamente l'onere della produzione del servizio. In questo comparto, è quindi possibile in linea di principio l'introduzione di concorrenza sostanziale semplicemente assegnando una autorizzazione pubblica alle imprese idonee a offrire tale servizio. L'importante è assoggettare le imprese autorizzate alla fornitura del servizio ad una severa regolazione, soprattutto in termini di qualità, questione di non immediata applicabilità soprattutto con l'attuale struttura degli enti locali.

Tuttavia, tale forma di organizzazione estremamente decentrata del servizio presenta degli svantaggi, anche in questo caso in termini di frammentazione delle

gestioni, soprattutto nei contesti territoriali caratterizzati dalla presenza di comuni di piccole dimensioni. In effetti, sia per quanto riguarda il servizio di pulizia stradale, sia per il servizio di raccolta di rifiuti domestici, emerge, in una certa misura, la necessità di sottrarre competenze ai comuni, soprattutto a quelli di piccole dimensioni. Infatti, qualora fossero i singoli comuni a bandire le gare d'appalto per tale servizio si potrebbe realizzare un assetto a macchia di leopardo che potrebbe risultare poco coerente con gli obiettivi di efficienza che si vogliono perseguire con l'implementazione di politiche per la concorrenza. Pertanto, il buon esito di riforme richiede la costituzione di livelli superiori di governo che abbiano competenza in merito alla predisposizione dei bandi di gara per ambiti territoriali anche diversi da quelli esistenti.

Tali livelli, ad esempio, sono stati introdotti nella legislazione italiana con l'istituzione degli Ambiti territoriali ottimali (ATO) e delle relative autorità d'ambito.[121] Tali autorità, cui gli enti locali afferenti partecipano, acquisiscono le competenze precedentemente affidate ai comuni e, tra queste, quella di aggiudicare mediante gara il servizio. In tale ottica i comuni perdono anche il controllo delle tariffe, i cui meccanismi di fissazione sono stabiliti in sede di contratto di servizio e sui quali vigila l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti. Sotto questo profilo, quindi, il ruolo degli enti locali appare abbastanza ridotto.

3.3. Ambiti di interesse locale nel settore dell'energia e del gas

Sebbene i due settori presentino in parte delle specificità comuni, si distinguono tuttavia per aspetti rilevanti ai fini degli esiti e delle modalità della liberalizzazione. Tali elementi di distinzione tuttavia riguardano più l'efficacia delle politiche di liberalizzazione dell'intero settore che quelle relative ai SPL

[121] Questo comparto di SPL è stato riformato in maniera del tutto parallela a quello delle risorse idriche. Anche l'introduzione degli ATO e delle autorità d'ambito sono infatti concetti mutuati dalla riforma dei servizi idrici. Si veda Dlgs. 152/2006.

legati a tali settori. Ci sembra utile quindi iniziare richiamando da subito le caratteristiche comuni dei processi produttivi di gas ed energia elettrica per poi discutere gli elementi di distinzione.

Entrambi i processi produttivi prevedono, con qualche semplificazione, le seguenti fasi:

1. produzione dell'output (energia elettrica e gas),
2. trasmissione (o trasporto) e dispacciamento dell'output dal luogo di produzione alle reti locali di distribuzione,
3. distribuzione dell'output ai consumatori finali,
4. vendita dell'output.[122]

Dalla schematizzazione, seppur molto semplificata, del processo produttivo emerge come questi due servizi presentino una differenza fondamentale con il TPL e la gestione rifiuti. È infatti indispensabile un coordinamento almeno a livello nazionale per portare a termine il processo produttivo: mentre un comune può organizzare in tutta indipendenza il proprio servizio di raccolta rifiuti, difficilmente potrà organizzare autonomamente il servizio di fornitura del gas. Inoltre, come si vedrà tra breve, rispetto ai settori analizzati nel precedente paragrafo, per il buon esito del processo di liberalizzazione diviene fondamentale pensare una *governance* degli snodi tra segmenti che possono essere aperti ad una concorrenza sostanziale, segmenti soggetti a monopolio privato regolato e/o eventuali segmenti ancora gestiti, direttamente o indirettamente, dal soggetto pubblico.

La fase di produzione è quella che marca la principale differenza tra i due settori analizzati in questo paragrafo.

Nel caso dell'energia elettrica la produzione può essere svolta e organizzata in qualsiasi luogo. Ciò significa che anche un paese privo di materie prime o di condizioni atmosferiche o geologiche idonee può sempre produrre sul suo

[122] In questo contesto abbiamo ritenuto opportuno riprendere la terminologia utilizzata nei testi del decreto Bersani (energia elettrica) e del decreto Letta (gas). Peraltro, la terminologia utilizzata nei rispettivi decreti legislativi è ripresa dalle direttive europee in materia.

territorio energia elettrica importando le materie prime necessarie oppure ricorrendo alla tecnologia nucleare.[123]

Ciò implica che, nel caso dell'energia elettrica, è tecnicamente possibile introdurre concorrenza sostanziale all'interno di un paese nel segmento della produzione, come sta avvenendo in Italia in conseguenza dell'attuazione delle direttive europee in materia e del "decreto Bersani".

Per la produzione di gas ciò non è possibile. Il gas è una risorsa naturale. Inoltre, a differenza di altre materie prime, è difficilmente trasportabile su strada o via mare per lunghe distanze. È quindi necessario servirsi di gasdotti che trasportino il gas dai luoghi di estrazione a quelli di consumo. Peraltro, mentre per i paesi ricchi di giacimenti di gas il problema può essere gestito entro i confini nazionali, per i paesi, come l'Italia, che non possiedono tali risorse, l'approvvigionamento costituisce un nodo fondamentale che coinvolge anche questioni più generali di politica estera, la soluzione delle quali non sempre è conciliabile con gli obiettivi di efficienza economica interna o anche internazionale.[124] In tal senso è stato fatto notare come, in tale settore più che in altri, si senta la necessità dell'istituzione di una Autorità di regolazione sovra-nazionale.

Questi aspetti relativi alla produzione riguardano ovviamente solo in maniera indiretta il processo di liberalizzazione dei SPL legati alla fornitura di gas ed energia elettrica. Tuttavia, deve essere chiaro che risolvere i problemi di restrizione dell'offerta, a monte del processo produttivo è un presupposto cruciale

[123] Ovviamente permane, qualora venga sfruttata, un vantaggio per quei paesi che hanno la possibilità di essere indipendenti in qualche misura dalle materie prime necessarie per la produzione di energia elettrica, in quanto ricchi essi stessi di tali risorse ovvero in quanto presentino caratteristiche geologiche o climatiche tali da consentire uno sfruttamento intensivo delle cosiddette fonti alternative.

[124] Newbery (2004) riporta le esperienze dei processi di liberalizzazione del settore del gas negli Stati Uniti e nel Regno Unito. Tuttavia, come spiega lo stesso autore, si tratta di due paesi ricchi di giacimenti di gas e pertanto il processo di liberalizzazione si è concentrato nel superare i problemi di monopolio naturale creati dalla necessità di una rete di trasporto del gas. Peraltro, è significativo notare come negli Stati Uniti siano stati compiuti diversi errori prima di capire la strategia migliore per introdurre più concorrenza nel mercato del gas.

per il buon esito delle liberalizzazioni che stanno avvenendo a valle del processo e che coinvolgono direttamente gli enti locali.[125]

Seguendo lo schema semplificato di processo produttivo, l'attività di vendita è l'unica fase nella quale è possibile introdurre concorrenza sostanziale nel settore del gas, oltre che ovviamente nel settore dell'energia elettrica.[126]

La fase del processo produttivo che condiziona invece la liberalizzazione dei SPL è quella di distribuzione. Tale fase, insieme a quella di trasmissione, necessita di infrastrutture a rete e in questo senso crea i presupposti per la sostenibilità di condizioni di monopolio naturale.

Alla luce della discussione precedente, sappiamo che in tali contesti si deve valutare se una gestione privata regolata della rete possa consentire il raggiungimento di livelli di efficienza superiori alla gestione pubblica. Come abbiamo già avuto modo di osservare, sia la letteratura teorica sia gli studi empirici non forniscono una risposta unanime riguardo alla preferibilità della gestione. Certamente, tra i benefici che possono derivare da una gestione privata della distribuzione locale vi sono quelli legati ad obiettivi più generali di politica industriale, come la crescita dimensionale di imprese specializzate in tale attività che possono acquisire conoscenze tali da consentire anche dei guadagni di efficienza in tale segmento.

Qualora si opti per una gestione privata regolata sappiamo che l'unico modo utile ad estrarre la rendita del monopolista può essere l'applicazione di pratiche di concorrenza *per* il mercato, ossia la selezione periodica del gestore privato attraverso procedure di gara.

In caso di gestione privata si pongono altre due questioni. In primo luogo, si è chiamati a valutare se sia più opportuno mantenere la proprietà pubblica delle infrastrutture, ovvero se lasciare la proprietà delle stesse all'impresa vincitrice della gara. Una seconda questione riguarda le sorti dei lavoratori nel passaggio da un gestore privato all'altro.

---

[125] A tale riguardo è stato fatto notare in varie sedi come in Italia il processo di liberalizzazione del mercato del gas non ha al momento ancora generato i risultati sperati, essendo ancora dominante l'operatore incumbent (ENI) in tutti segmenti del processo produttivo.

[126] In questo senso vanno il "decreto Bersani" per l'energia elettrica e il "decreto Letta" per il gas.

Per quanto riguarda la proprietà delle infrastrutture, qualora questa venga attribuita al gestore privato l'ente locale sarà chiamato a definire in sede di contratto di servizio i termini della cessione delle infrastrutture alla scadenza del contratto qualora l'impresa *incumbent* perdesse o non partecipasse alla nuova gara. Tale punto è estremamente importante e cruciale è il ruolo dell'ente locale per le conseguenze che una scelta sbagliata può comportare, da un lato in termini di minori investimenti effettuati dal gestore nel periodo di sua competenza, dall'altro lato in termini di numero di partecipanti alle gare successive alla prima.

L'inserimento nel contratto di servizio di clausole miranti a salvaguardare i posti di lavoro nel passaggio da un gestore all'altro, pone problemi sostanzialmente analoghi a quelli posti dal trasferimento delle infrastrutture. Anche in questo caso, una eccessiva tutela dei lavoratori favorisce il gestore *incumbent*, che peraltro nel periodo della sua gestione può utilizzare la leva delle assunzioni per rendere sconveniente la partecipazione alla gara per altri concorrenti. Con riferimento a questo punto il nostro paese sconta il ritardo nello sviluppo di un sistema di ammortizzatori sociali in grado di sostenere i lavoratori temporaneamente disoccupati.

CAPITOLO IV

Gli assetti regolatori e il ruolo degli enti locali

1. INTRODUZIONE

L'evoluzione normativa illustrata nel primo capitolo ha evidenziato come i servizi pubblici locali siano stati interessati da un profondo processo di trasformazione che ha indotto il passaggio dalle tradizionali gestioni in economia a forme giuridiche di tipo imprenditoriale, modificando radicalmente il ruolo degli enti locali da gestori diretti a soggetti con funzioni di programmazione e di indirizzo strategico dei servizi.

In tale contesto, il modello organizzativo scelto dall'ente locale assume un rilievo particolare e con questo anche il modello di regolazione, economica e societaria, dei rapporti con le società partecipate, attraverso cui l'ente locale dovrebbe assicurare la funzione di tutela dell'interesse pubblico. Le modalità con cui questi cambiamenti si sono realizzati hanno assunto nell'ultimo decennio caratteri sempre più articolati, sia per territorio sia per settore.

Obiettivo di questo capitolo è verificare in quali momenti e con quale successo gli enti locali abbiano saputo interpretare questa modifica del loro ruolo e se le riforme attuate abbiano in effetti offerto ad essi questa possibilità. Il risultato di questo processo può essere valutato attraverso linee comuni e specificità strutturali.

2. ASPETTI GENERALI DEL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI

Secondo un recente rapporto di Nomisma (2006), il ruolo dell'ente locale nell'ambito della gestione dei servizi pubblici locali può essere letto attraverso tre aspetti principali:

1) il grado di partecipazione pubblica al capitale;
2) il rapporto nel mercato con la concorrenza;

3) il grado di dipendenza dell'impresa dai corrispettivi pubblici per l'equilibrio gestionale.

E' attraverso la combinazione di questi tre elementi che l'ente locale definisce la forma di controllo sulle imprese di SPL, definendone l'assetto proprietario e di governo societario, l'assetto industriale, il ruolo nel mercato di riferimento e la dimensione finanziaria dell'intervento pubblico, in particolare in quei settori, come il trasporto pubblico locale e l'igiene urbana, in cui i proventi tariffari non permettono la copertura integrale dei costi di gestione.

Attraverso gli strumenti della regolazione e la scelta degli assetti gestionali, l'ente locale può in linea di principio disciplinare e delineare gli ambiti di controllo *ex ante* e di verifica *ex post* della quantità e qualità dei servizi erogati dalle società affidatarie.

Tra gli strumenti di regolazione *ex-ante* rientra il contratto di servizio, che disciplina i criteri e le condizioni (di quantità, di qualità e i relativi costi, ricavi e incrementi di produttività) in base alle quali il gestore è tenuto ad erogare il servizio sul territorio. Il contratto di servizio dovrebbe costituire, in questo contesto, lo strumento attraverso cui l'ente locale è in grado di vincolare le imprese a cui viene affidato il servizio[127] al rispetto di obblighi di servizio pubblico e di standard qualitativi.

Gli strumenti di controllo *ex-post* possono variare dall'istituzione di agenzie dedicate al controllo della qualità e al monitoraggio degli standard quantitativi (come nel caso del Comune di Roma) alla istituzione di autorità d'ambito, come previsto dalle normative dei settori idrico e dei rifiuti.

La scelta tra le forme di gestione, dall'affidamento diretto alla quotazione in borsa o alla società mista con procedura concorsuale per la scelta del partner, diviene quindi rilevante sia per il raggiungimento di eventuali finalità sociali sia per delineare i rapporti tra enti locali e imprese.

[127] Dal punto di vista economico, il contratto di servizio è a tutti gli effetti un contratto incompleto per il permanere di asimmetrie informative tra le due parti. Si vedano in proposito le considerazioni di Liberati e Polidori (2003) per i servizi pubblici in generale, e Liberati (2003) per il caso specifico del trasporto pubblico locale.

Ad esempio, nel caso di affidamento *in house*, il controllo esercitato sulla società dall'ente locale è assimilabile a quello esercitato dallo stesso su un proprio dipartimento con assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione del soggetto partecipato.

Nel caso di aggiudicazione del servizio tramite gara, come anche osservato in precedenza, la discrezionalità dell'ente locale si esplica invece prevalentemente nella predisposizione delle caratteristiche della gara e dei suoi contenuti, in cui variabili relative a quantità del servizio e a standard qualitativi sono parte integrante del contratto tra le parti da fissare *ex-ante*, così come l'eventuale sorte delle infrastrutture necessarie all'erogazione del servizio.

La strada della quotazione sul mercato è stata finora percorsa da poche imprese mentre sembra che le imprese di SPL abbiano maggiormente fatto ricorso ad accordi di cooperazione tra capitale pubblico e capitale privato, che non passano attraverso il mercato bensì attraverso rapporti di scambio poco esposti alla concorrenza. Ad esempio, nei settori energetici, maggiormente esposti alla liberalizzazione del mercato, si è verificata una dinamica particolarmente accentuata di accordi fra imprese, sia finalizzati al raggiungimento di soglie critiche per l'acquisto di energia e gas sui mercati internazionali sia orientati all'acquisizione di quote di controllo del mercato libero[128].

3. IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI NEGLI ASSETTI GESTIONALI

Rispetto agli assetti gestionali, le imprese di SPL sono ancora caratterizzate da una rilevante concentrazione della proprietà in mano pubblica.

Nonostante le trasformazioni societarie imposte dal quadro normativo, generale e di settore, e l'apertura del mercato alla concorrenza e all'ingresso di operatori privati, secondo le discipline che hanno riformato i singoli settori, il controllo

[128] Buratti, Cavaliere e Osculati (2001).

delle imprese che operano nei servizi locali è ancora fortemente ancorato al controllo diretto degli enti locali.

La scelta privilegiata degli affidamenti *in house* in quasi tutti i settori, e l'opzione, in altri casi, delle società miste, ma a prevalente controllo pubblico, hanno infatti consentito agli enti locali di continuare ad esercitare poteri di indirizzo e gestione dei servizi erogati.

Sebbene il numero delle società di capitale sia notevolmente aumentato nel corso del tempo[129], la recente indagine di Confservizi[130] sugli assetti proprietari delle imprese di SPL evidenzia che il 73 per cento delle imprese intervistate è interamente di proprietà dell'ente locale e che nel caso di imprese a capitale misto, in media il 65 per cento del capitale è di proprietà pubblica.

Le dinamiche evidenziate dall'indagine rivelano inoltre un lento processo di apertura all'ingresso di capitali privati e di ricorso a meccanismi di selezione *per* il mercato descritti nel precedente capitolo. Per le aziende che negli anni 2005-2006 hanno ceduto una quota del capitale, solo il 12 per cento ha scelto la strada della quotazione in borsa, mentre la maggior parte ha avviato procedure di selezione per la scelta del partner, per lo più mediante il meccanismo della gara.

In quest'ultimo caso, il socio selezionato è prevalentemente di natura pubblica: il 21 per cento ha scelto un ente locale e il 35 per cento ha invece selezionato imprese pubbliche locali. La parte restante ha per lo più privilegiato soci privati (anche qui il 35 per cento dei casi) e solo in minima parte istituti di credito (8 per cento).

Rispetto all'indagine precedente (relativa al periodo 2003-2004), emerge tuttavia un graduale ma sostanziale ampliamento dell'apertura ai privati. Ciò è riscontrabile anche nell'entità delle quote cedute dalle imprese miste: nel caso di cessione a privati, le quote cedute hanno mediamente raggiunto il 47 per cento del

[129] Le società di capitale erano solo 30 nel 1996, sono divenute 56 nel 1997 e 90 nel 1998. A partire dal 1999, e soprattutto dal 2000, anche per effetto delle disposizioni contenute nelle norme di settore e in quelle relative al comparto nel suo insieme, il processo si è molto sviluppato e nel 2006 il numero delle società di capitale ha raggiunto quasi 900 unità (Confservizi, 2006).
[130] Confservizi (2006). L'indagine è stata condotta relativamente agli anni 2005-2006 mediante questionario inviato ad un *panel* di imprese appartenenti ai diversi comparti dei servizi pubblici locali e operanti in diversi ambiti territoriali.

capitale (38 per cento nel caso di cessione ad altre imprese pubbliche locali e il 12 per cento agli enti locali); nel caso di quotazioni in borsa, la percentuale ceduta è stata quasi del 50 per cento del totale del capitale.

La situazione attuale lascia prevedere un'accentuazione della tendenza verso la privatizzazione[131]. A tale proposito rileva considerare che le imprese comprese nel *panel* di indagine di Confservizi hanno in programma per il prossimo futuro ulteriori cessioni per quote in media del 33 per cento del capitale, con un orientamento prevalente verso la selezione del partner e con una larga preferenza per l'impresa privata.

4. IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI RISPETTO ALLE INFRASTRUTTURE

Un ulteriore aspetto riguarda le infrastrutture, e gli *assets* più in generale. Non c'è dubbio che l'evoluzione della normativa e le conseguenti trasformazioni societarie abbiano profondamente mutato il quadro della proprietà dei beni conferiti al gestore del servizio.

Si è già avuto modo di descrivere che con la trasformazione delle municipalizzate in aziende speciali e il successivo passaggio a società di capitali, le nuove aziende hanno assunto la piena titolarità della proprietà degli *assets*. Tuttavia, con la modifica dell'art. 113 del Testo Unico, è stato introdotto il principio secondo cui la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici deve essere pubblica e non cedibile. Gli enti locali possono conferirne la proprietà a società a capitale totalmente pubblico, che comunque rimane incedibile.

[131] Questa tendenza sembra accentuata per quei settori già interessati da un grado sufficientemente avanzato del processo di liberalizzazione, come nel caso dei settori energetici, e in cui il superamento delle gestioni in economia si può ritenere completato. Rientrerebbero in quest'ultimo caso anche le aziende di trasporto pubblico locale, trasformate in Spa, ma per cui la regolazione, necessaria date le caratteristiche di universalità e "meritorietà" del servizio, e la liberalizzazione non hanno raggiunto livelli adeguati da permettere un effettivo processo di dismissione della partecipazione pubblica. Diversa invece la situazione relativa ai settori idrico e di igiene ambientale, ancora caratterizzate da gestioni dirette e fortemente frammentate sul territorio (Confservizi, 2006).

Viene anche introdotta la previsione dello scorporo degli *assets* in un'altra società a capitale interamente pubblico per le società a controllo pubblico già operanti e proprietarie delle infrastrutture. Fanno eccezione le SpA quotate, per cui viene introdotta la previsione che queste possano restare proprietarie del loro patrimonio (anche nell'ipotesi di cessione totale o parziale da parte dell'ente locale della propria partecipazione). Fa anche eccezione il caso in cui reti, impianti e altre dotazioni siano di proprietà di soggetti diversi dagli enti locali. In questo secondo caso, i soggetti, pubblici e privati, possono mantenere la proprietà delle infrastrutture e possono essere autorizzati a gestire i servizi.

Poiché la presenza di un'infrastruttura è in grado di generare condizioni di monopolio naturale, il problema da affrontare è quello noto e discusso della convenienza di una separazione della proprietà e della gestione dell'infrastruttura dalla gestione dei servizi che utilizzano quella stessa infrastruttura.

La separazione meglio risponderebbe all'esigenza di promuovere piani di investimento da parte del gestore della rete e degli impianti, traendo profitto da una elevata domanda di accesso ai medesimi. Ora sul fatto che ciò sia convenientemente raggiunto con una proprietà pubblica o privata, si è visto che la letteratura economica non è concorde.

Nell'esperienza italiana, la questione si pone in modo diverso da settore a settore[132]. Ad oggi[133], nel settore dei rifiuti sono prevalentemente soggetti diversi dagli enti locali, anche privati, a detenere la proprietà delle infrastrutture, concentrati nelle fasi di smaltimento e trattamento che sono state aperte al mercato. Nel caso del gas, invece, le aziende di settore non hanno ancora operato lo scorporo degli *assets*, mentre nel settore dell'acqua, le reti idriche sono sottoposte a regime demaniale. La tavola 32 riporta la situazione relativa alla proprietà delle reti di distribuzione nel caso delle 8 imprese quotate nel settore

[132] Si veda in particolare sulla questione della proprietà delle infrastrutture il contributo di De Vincenti (2007). In particolare, si sostiene l'esigenza di assegnare la gestione della rete a società di proprietà pubblica indipendenti dagli operatori di produzione, importazione e vendita anche per dare impulso agli investimenti di sviluppo delle infrastrutture e come garanzia per lo sviluppo di un livello di concorrenza adeguata tra gli operatori di produzione, importazione e vendita, in particolare nei settori energetici.
[133] Spadoni (2006).

energetico e in quello idrico. Mentre nei settori del gas e dell'energia elettrica le reti sono prevalentemente di proprietà dell'azienda, nel settore idrico esse sono di proprietà degli enti locali.

Tavola 32

5. IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI NELLE SPECIFICITÀ SETTORIALI

5.1. Energia elettrica

Il settore elettrico, come visto in precedenza, è stato interessato da un complesso processo di riforma, anche in attuazione di direttive comunitarie, e orientato, come detto, a distinguere le fasi produttive e commerciali (generazione di elettricità, vendita e scambi internazionali) da quelle caratterizzate da condizioni di monopolio naturale (trasmissione e distribuzione), in accordo ai risultati teorici illustrati nel precedente capitolo.

Il risultato di questo processo, non ancora definitivamente compiuto, ha visto per l'ex monopolista pubblico Enel la separazione, dal punto di vista sia giuridico sia funzionale, delle attività di generazione, trasmissione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica, e successivamente della sua parziale privatizzazione.

La rete di trasmissione nazionale è stata ceduta ad un'unica struttura indipendente (Terna S.p.A.), mentre Enel Distribuzione ha ceduto parte delle proprie reti a imprese locali. Nonostante la liberalizzazione dell'offerta dell'energia e la creazione di un mercato all'ingrosso abbiano permesso l'ingresso di nuovi concorrenti sul mercato, il grado di concentrazione dell'offerta rimane ancora fortemente squilibrato a favore dell'ex monopolista: nel 2005 il Gruppo Enel ancora copriva il 45 per cento della produzione nazionale destinata al consumo, mentre l'82 per cento dell'energia prodotta è generata dai primi cinque operatori nazionali[134].

[134] Si veda in proposito la relazione annuale per il 2005 dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Se la fase della filiera relativa alla domanda sul mercato all'ingrosso è stata liberalizzata gradualmente, a partire dai grossisti e dai grandi consumatori industriali (i cosiddetti *clienti idonei*), più lento è stato invece il processo di apertura al mercato per gli utenti minori, vale a dire le utenze domestiche (i *clienti vincolati*) che fino a luglio 2007 erano vincolati all'acquisto di energia elettrica presso l'Acquirente Unico (AU)[135], creato con l'obiettivo specifico di assicurare l'univocità di trattamento e la sicurezza e l'economicità dell'approvvigionamento ai clienti non idonei, anche al fine di permettere che il mercato avesse tempo sufficiente per adeguarsi alle innovazioni.

La componente della filiera produttiva direttamente di competenza dell'ente locale riguarda in questo contesto solo la fase della distribuzione finale. La distribuzione di energia elettrica rientra infatti tra le attività di servizio pubblico.

Le imprese di distribuzione operanti in Italia sono complessivamente 171, con l'Enel che serve quasi 30 milioni di utenti, seguito dalle aziende di Roma, Milano e Torino, con più di 500 mila utenze (tavola 33). La prospettiva di apertura completa del mercato a partire dal luglio 2007 rappresenta una ulteriore possibilità di espansione per i distributori locali con l'ingresso nel segmento della vendita. Le imprese di distribuzione sono infatti spesso collegate con società che svolgono attività di commercializzazione dell'energia e che, con l'apertura del mercato anche alle utenze domestiche, potranno aprire le nuove attività attraverso i canali commerciali già attivati nella fase di distribuzione.

Tavola 33

Va tuttavia segnalato che le opportunità di ampliamento dell'attività di produzione, via integrazione della distribuzione e della vendita, permetteranno presumibilmente alle imprese di muoversi lungo confini territoriali più ampi rispetto alla tradizionale dimensione locale, mediante politiche commerciali più

[135] L'Acquirente Unico è un soggetto pubblico incaricato di gestire gli acquisti di energia sul mercato all'ingrosso per i consumatori vincolati. La soglia di identificazione dell'idoneità ad accedere al libero mercato è stata progressivamente ridotta, fino ad includere, nel luglio 2004, anche le utenze domestiche.

competitive o mediante strategie di aggregazione territoriale dei principali distributori locali.

Rispetto a queste ultime, alcune rilevanti operazioni sono avvenute di recente come il caso di fusione di Aem Torino con Amga Genova in Iride Energia, di acquisizione di Meta Modena da parte del gruppo Hera, di fusione di Agac Reggio Emilia, Amps Parma e Tesa Piacenza in Enìa, e di accordi congiunti fra Aem Milano e Asm Brescia per creare nel 2007 una *multiutility* di riferimento nel nord del paese, con la possibilità di coinvolgere la stessa Enìa.

In questo contesto, il ruolo dell'ente locale appare decisamente ridotto, sia per l'ampiezza dei bacini di utenza, sia per l'ampiezza degli interessi coinvolti, sia per le straordinarie necessità di coordinamento a livello nazionale.

5.2. Gas

Come il settore dell'energia elettrica, anche quello del gas è stato oggetto di una progressiva liberalizzazione, sia sul lato della domanda, sia sul lato dell'offerta.

Negli ultimi anni infatti, come visto, sono stati numerosi gli interventi legislativi, a livello comunitario e nazionale, finalizzati alla liberalizzazione e alla creazione di un mercato unico europeo.

In seguito a ciò, la struttura produttiva verticale dell'ex monopolista pubblico, l'Eni, è stata disarticolata, distinguendo i servizi di rete e di stoccaggio dalle attività produttive e commerciali, le prime soggette a regime regolatorio, le seconde destinate alla liberalizzazione.

Il processo di apertura al mercato e alla concorrenza delle fasi di produzione, approvvigionamento e vendita del gas naturale[136] non ha tuttavia consentito il ridimensionamento del potere di mercato dell'*incumbent* nazionale. Il controllo dell'Eni è infatti ancora dominante in tutte le fasi della filiera produttiva a partire dall'approvvigionamento (dove Eni detiene il 65 per cento della capacità di

[136] Attivo già dal gennaio 2003 anche per i consumatori domestici.

importazione e una quota maggioritaria della seppure contenuta produzione nazionale) per finire al mercato all'ingrosso di cui detiene circa il 42 per cento. Eni esercita inoltre il controllo delle reti infrastrutturali e di trasporto, con Snam Rete Gas controllata fino ad oggi al 50 per cento[137].

La fase finale di distribuzione e vendita all'utenza finale avviene tramite reti locali diffuse sul territorio nazionale, a bassa e media pressione fino agli allacciamenti dei clienti finali. In questi ultimi segmenti intervengono direttamente gli enti locali, trattandosi di attività regolate che possono essere esercitate su concessione dell'ente locale e le cui tariffe, come si vedrà nel capitolo successivo, sono fissate dall'Autorità di settore.

Tuttavia, la presenza del principale operatore nazionale è molto significativa anche nella fase della distribuzione all'utenza finale: il controllo del mercato da parte di Eni, attraverso Italgas, è relativo al 30 per cento della distribuzione complessiva. La parte restante dell'offerta è invece distribuita per lo più tra operatori privati (per una quota del 30 per cento), comuni (che attraverso le gestioni in economia controllano circa il 7 per cento del mercato) e le imprese pubbliche locali (che controllano il restante 36 per cento)[138], la cui presenza è ancora frammentata fra una moltitudine di operatori (oggi circa 430) che operano su scala locale[139].

Prima dell'entrata in vigore del decreto Letta, il segmento della distribuzione era infatti caratterizzato da oltre 700 imprese[140], che evidenziavano notevoli differenze dal punto di vista organizzativo e dimensionale.

In termini di natura giuridica, le imprese private (circa il 42 per cento del totale delle gestioni) e le gestioni in economia (40 per cento) erano prevalenti, mentre le

[137] Va rilevato comunque che la normativa impone che dal 1 luglio 2007 nessuna società operante nel settore del gas naturale potrà detenere una quota superiore al 20 per cento in società proprietarie di reti di trasporto. L'applicazione della norma per la dismissione delle quote Eni eccedenti il 20 per cento del capitale di Snam Rete Gas è stata però rinviata dalla legge finanziaria 2007, che stabilisce nuovi tempi previsti entro 24 mesi a far data dall'entrata in vigore del DPCM che dovrà definire i criteri di privatizzazione di Snam Rete Gas.

[138] Rombaldoni (2003).

[139] La penetrazione di gas naturale in Italia è molto elevata, con una fornitura di gas naturale per usi civili per l'85 per cento della popolazione. Questa diffusione capillare ha prodotto una proliferazione del numero di imprese operanti a livello locale (Rombaldoni, 2003).

[140] Il numero di esercenti nel settore della distribuzione del gas era pari a 829 nel 1995, per poi diminuire a 797 nel 1998 e a 775 nel 2000 (dati da AEEG, 2001).

imprese pubbliche locali ricoprivano un ruolo trascurabile (18 per cento)[141]. Le trasformazioni successive hanno modificato questa composizione, prevalentemente con la trasformazione delle gestioni in economia in imprese a controllo pubblico locale.

Nel corso del periodo 2000-2004, il segmento della distribuzione ha registrato una ulteriore significativa riduzione del numero di imprese, a circa 550 unità. La riduzione è il risultato di accorpamenti e fusioni da parte delle ex-municipalizzate, acquisizioni tra le imprese private e incorporazioni a seguito delle gare indette da parte degli enti locali per l'affidamento del servizio di distribuzione.

I processi di trasformazione organizzativa e istituzionale sono dunque stati e continuano ad essere particolarmente accentuati nei settori energetici. Nonostante ciò, gli enti locali continuano a ricoprire un ruolo strategico primario. Questo aspetto è particolarmente evidente nella struttura degli assetti proprietari che ancora caratterizzano le aziende di settore. La presenza pubblica nella proprietà delle imprese locali che operano nei settori dell'energia elettrica e del gas[142] è ancora elevata e spesso in posizione di controllo, come evidenziato nella tavola 34**.**

Tavola 34

E' da rilevarsi infine come proprio nei settori energetici il processo di trasformazione societaria ha accompagnato il processo di liberalizzazione dei segmenti di distribuzione e adesso anche di vendita. Infatti, in questi settori, come in precedenza discusso, è forse da ritenersi completato il passaggio dalle gestioni dirette alle società di capitale, e, in alcune specifiche realtà relative per lo più ai grandi comuni e concentrate al Nord, quello connesso alla quotazione in borsa.

[141] AEEG(2003).

[142] Con riferimento alla distribuzione del gas, nel 1998 i comuni detenevano complessivamente quasi il 40% della proprietà totale. Seguivano la proprietà di persone fisiche (17%) e la proprietà quotata in borsa (13%). Aziende energetiche integrate e istituti finanziari partecipavano alla proprietà con quote rispettivamente pari a circa il 10%, mentre il restante 10% era di proprietà di aziende di distribuzione locale, di cooperative e di imprese di costruzione di impianti (AEEG, 2001).

I comuni più piccoli, tendono invece a privilegiare l'affidamento mediante gara. Nel caso del gas, ad esempio, l'Osservatorio sulle gare di Utilitatis ha monitorato 31 bandi di gara effettuati per l'affidamento della gestione del servizio relativo al gas metano nel periodo 2000-2005. Dai dati emerge il ricorso alla gara per l'affidamento del servizio in particolare negli anni 2003-2005 e da parte di comuni di piccole dimensioni. Solo in un caso, per il Comune di Grosseto, quello del campione di maggiori dimensioni, sia per popolazione residente che per popolazione servita, la gara è stata effettuata per la scelta del socio privato.

5.3. Trasporto pubblico locale

Gli obiettivi delle riforme succedutesi nel settore del TPL erano principalmente quelli di giungere ad una razionalizzazione dei processi decisionali e ad una maggiore efficienza delle gestioni, caratterizzate da continui disavanzi e dall'inadeguatezza delle risorse finanziarie.

Con riferimento al primo aspetto, un elemento rilevante è rappresentato dalla separazione della responsabilità della programmazione del finanziamento dei servizi, che viene affidata per lo più alle regioni[143], dalla responsabilità della produzione del servizio, da trasferire a soggetti imprenditoriali, per cui era inoltre previsto l'obbligo della trasformazione in società di capitali a partire dal 2000.

In questo nuovo contesto istituzionale, il ruolo dell'ente locale si esplica prevalentemente nella formalizzazione dei contratti di servizio e nel coordinamento, con le regioni, finalizzato alla gestione della rete, alla definizione della quantità dei servizi minimi, e delle relative coperture finanziarie, degli

[143] Il decreto Burlando ha abolito il Fondo Nazionale dei Trasporti, di competenza statale, che viene successivamente sostituito con una compartecipazione regionale alle accise sugli oli minerali. Le disposizioni del decreto prevedono inoltre l'istituzione da parte delle regioni di un Fondo regionale dei trasporti con cui contribuire al finanziamento dei servizi urbani ed extraurbani. Per quelli urbani, il finanziamento regionale deve garantire la copertura dei servizi minimi, individuati dalla regione di concerto con gli enti locali rispetto alle esigenze del territorio, mentre servizi aggiuntivi rispetto a quelli minimi devono essere finanziati con risorse di bilancio di diretta competenza degli enti locali.

standard di qualità dei servizi da erogare, in un'ottica di certezza sulle risorse annualmente disponibili e di responsabilizzazione finanziaria delle aziende affidatarie del servizio.

Anche la scelta della modalità di affidamento del servizio (i lotti da mettere a gara e l'eventuale disegno delle procedure) rientra nelle funzioni degli enti locali per quei servizi che, nel contesto di programmazione regionale, vengono ad essi assegnati.

La necessità di elementi regolatori da parte di regioni ed enti locali si presenta anche rispetto agli investimenti del settore. In particolare, uno dei criteri di aggiudicazione della gara è spesso rappresentato dai piani di investimento per lo sviluppo del settore e il potenziamento delle reti e degli impianti (depositi, parco veicoli e materiale rotabile), nonché delle previsioni relative al loro rinnovo e alla manutenzione.

Nel caso di separazione tra la proprietà delle reti e la gestione del servizio, come nel trasporto su ferro, la proprietà pubblica delle reti verrebbe mantenuta, mentre il potenziamento e lo sviluppo degli impianti e del parco mezzi dovrebbero rientrare, come elemento regolatorio, nel contratto di servizio.

Nel caso, invece, in cui non esista la separazione tra proprietà degli impianti e gestione del servizio, come per il trasporto su gomma, si imporrebbe la necessità di regolare ex ante il passaggio degli investimenti al gestore subentrante, che potrebbe trovare soluzione con la previsione di forme di compensazione dal gestore entrante a quello uscente[144].

In pratica, le modalità di assegnazione del servizio, sia a livello regionale sia a livello locale, nella quasi totalità delle realtà territoriali, non hanno rispettato l'obbligo di introdurre procedure ad evidenza pubblica. Infatti, se la trasformazione delle aziende speciali in società di capitali è stata completata

[144] Si potrebbe cioè prevedere un indennizzo, che il nuovo gestore dovrebbe corrispondere a quello uscente, pari al valore dei beni non ancora ammortizzati, il cui importo verrebbe inserito nel bando di gara al fine di fornire, in modo trasparente, tutte le informazioni necessarie ai possibili contendenti per l'affidamento del servizio. In questo caso l'ente locale dovrebbe svolgere attività di auditing presso le aziende di trasporto per una corretta valutazione del valore degli investimenti e dei relativi ammortamenti. Per una analisi degli aspetti della regolazione relativa al passaggio delle infrastrutture si veda Liberati (2003).

piuttosto rapidamente, anche grazie alle prospettive di benefici economici[145], il ricorso al meccanismo delle gare per l'affidamento del servizio è stato più tormentato.

Inizialmente prorogato e successivamente abrogato, a favore della possibilità dell'affidamento *in house* e dell'affidamento a società miste (con capitale pubblico e privato), l'obbligo delle gare per l'affidamento del servizio è stato infine nuovamente introdotto a fine 2005, anche se il periodo transitorio, inizialmente previsto per consentire l'adattamento degli enti locali al nuovo quadro istituzionale e il superamento della storica frammentazione dell'offerta, è stato ancora prorogato fino alla fine del 2007[146].

L'incertezza normativa che si è creata con il continuo cambio di indirizzo ha finito per tradursi in un peggioramento delle condizioni di bilancio delle aziende di trasporto (come già evidenziato nel secondo capitolo), e delle relative condizioni, quantitative e qualitative, di offerta del servizio, ma anche delle forme di controllo societario da parte degli enti locali che, nel complesso, hanno limitato la portata innovatrice della riforma del 1997 e hanno frenato il risanamento delle gestioni del trasporto locale[147].

La possibilità di affidamento diretto mediante la forma *in house* ha infatti indotto molte realtà locali a privilegiare questa forma di gestione, per cui minori sono risultate le resistenze dal punto di vista delle relazioni industriali[148] e minori

---

[145] Scarpa *et al.* (2005).

[146] La legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266 del 2005) ha introdotto la facoltà per le regioni di disporre di una eventuale proroga fino a un massimo di due anni, nel caso in cui: a) le aziende partecipate da regioni o enti locali avessero provveduto entro la fine del 2004 a cedere mediante gare "almeno il 20% del capitale sociale ovvero almeno il 20% dei servizi esercitati a società di capitali, anche consortili" ; b) le aziende avessero "dato luogo a un nuovo soggetto societario mediante fusione di almeno due società affidatarie di servizio di Tpl nel territorio nazionale ovvero alla costituzione di una società consortile, con predisposizione di un piano industriale unitario di cui siano socie almeno due società affidatarie di servizio. Le società interessate devono operare nella medesima regione ovvero in bacini di traffico contigui". Nel caso di affidamenti *in house*, la norma prevede inoltre l'obbligo di mettere a gara entro la fine del 2006 il 20% dei servizi gestiti a soggetti privati o a società, purché non partecipate dalle medesime regioni o dagli stessi enti locali. Finora, la disposizione di legge è rimasta inapplicata.

[147] Si vedano inoltre Scarpa *et al* (2005) che evidenziano il ruolo delle liberalizzazione nel processo di risanamento del settore.

[148] L'affidamento *in house* ha infatti permesso di superare uno degli ostacoli principali all'introduzione delle gare, vale a dire la c.d. "clausola sociale", che impone all'impresa affidataria del servizio di reintegrare nella nuova società il personale impiegato nella precedente gestione alle

le modifiche rispetto alle forme di organizzazione e di controllo, anche politico, da parte dell'ente locale.[149]

Il risultato è stata la cristallizzazione dei monopoli esistenti a livello locale. Ancora ad oggi, sono poche le realtà territoriali che hanno bandito gare per l'affidamento del servizio, preferendo l'affidamento *in house* o la scelta del socio privato[150]. Con riferimento alle regioni, la tavola 35 illustra la situazione attuale per il conferimento del servizio su gomma. Nelle poche realtà, principalmente al Nord, dove le gare sono state aggiudicate, in generale il servizio è stato affidato all'*incumbent* pubblico locale.

Tavola 35

Questo aspetto è evidenziato anche dagli assetti proprietari delle aziende di trasporto locale che, a differenza di quanto visto nel caso dei settori energetici, sono caratterizzati dal completo controllo da parte degli enti locali e da una limitata partecipazione da parte di soggetti privati (tavola 36).[151]

---

medesime condizioni contrattuali. La "clausola sociale" rappresenta una forma di tutela dei lavoratori occupati in ogni azienda di trasporto, che trova dunque giustificazione come forma di protezione sociale ma non altrettanto dal punto di vista economico. Se si ammette infatti che l'impresa subentrante debba operare in condizioni di maggiore efficienza, non è detto che la struttura occupazionale "ereditata" dalla precedente gestione necessariamente corrisponda a quella prevista dalla nuova azienda. Di fatto, al ritorno al meccanismo della gara nel tpl ha corrisposto un aumento delle tensioni nelle relazioni industriali tra associazioni datoriali e organizzazioni sindacali, sfociate negli scioperi di settore a partire dal 2003-2004 per il rinnovo dei contratti e che si sono conclusi con l'intervento finanziario da parte dello Stato.

[149] Dopo la conversione in legge del "lodo Buttiglione", alcune gare che erano state precedentemente bandite sono state sospese. Vale la pena citare alcuni esempi. Il Comune di Roma ha affidato *in house* alle due società, controllate dal comune stesso e già operanti nel mercato locale (Trambus e Me.Tro), il servizio di trasporto urbano per una durata di sette anni. A Bari è stata annullata la gara per l'affidamento che era già stata bandita e il servizio è stato affidato *in house* alla società per azioni comunale per la durata di nove anni.

[150] Si vedano in proposito Boitani e Cambini (2004) e l'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Roma (2006).

[151] Vale la pena sottolineare anche la possibile limitata propensione all'ingresso nel mercato del Tpl da parte di soggetti privati, in cui la dominanza del controllo pubblico locale, non tanto nella funzione di regolazione, quanto piuttosto nella funzione di indirizzo e controllo politico (si vedano in particolare su questo punto le considerazioni di Buratti, Cavaliere e Osculati, 2002), possono agire da freno. Inoltre, i limiti imposti alle società miste alla partecipazione a più gare, relative a servizi diversi o territori diversi, riducono il grado di attrattività per la partecipazione di privati.

In proposito, va notata la recente introduzione[152] della facoltà per i Comuni di istituire linee aggiuntive di trasporto pubblico di passeggeri (in ambito comunale e intercomunale) che possano essere svolte, in tutto il territorio o in tratte e per tempi predeterminati, anche da soggetti privati in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali. Per queste imprese, veri e propri soggetti imprenditoriali, non è prevista la corresponsione di sussidi pubblici da parte dell'ente locale, potendo invece fare affidamento solo su risorse finanziarie derivanti da introiti tariffari.

Nel complesso, tuttavia, il numero di aziende è rimasto sostanzialmente immutato in dieci anni di attuazione della riforma e non si è assistito a rilevanti e significative fusioni o acquisizioni nel mercato volte a sfruttare le sinergie e le economie di scala presenti nel settore. Operando largamente su scala locale, non è stato dunque possibile superare la frammentazione in direzione di fenomeni di aggregazione industriale più articolati e maggiormente competitivi, un quadro che era emerso in maniera sufficientemente chiara anche dall'analisi dei dati del capitolo II.[153]

5.4. Igiene urbana

La trasformazione principale del settore, avvenuta con il decreto Ronchi, ha recepito l'impostazione normativa comunitaria con l'implementazione del sistema integrato di gestione del ciclo dei rifiuti, con l'introduzione della definizione degli ambiti territoriali ottimali (ATO), orientativamente corrispondenti alle province, e del principio della responsabilità condivisa, che prevede il coinvolgimento attivo di tutti gli operatori, dai produttori agli utilizzatori, agli utenti finali, per garantire

[152] Con il decreto legge n. 223 del 2006, convertito nella legge n.248 del 2006.

[153] Al pari, ad esempio, di quanto avvenuto in Francia in cui, nell'arco di oltre un ventennio, in cui ha avuto luogo un radicale processo di trasformazione prima di tipo industriale e successivamente di tipo istituzionale relativo al comparto del tpl, sono emerse sulla scena nazionale imprese di trasporto locale divenute "campioni nazionali", ora in grado di competere anche sui mercati internazionali. Si vedano Boitani e Cambini (2004).

il raggiungimento di obiettivi di tutela dell'ambiente[154], e con una maggiore enfasi sull'azione di prevenzione, intesa come riduzione della produzione dei rifiuti e preferenza per beni e rifiuti eco-compatibili[155].

Il decreto Ronchi ha inoltre cercato di introdurre nel settore meccanismi di incentivazione economica, come il passaggio alla tariffa, e di mercato, come l'affidamento del servizio tramite gara, in grado di favorire i recuperi di produttività e lo sviluppo degli investimenti per la costruzione delle infrastrutture di cui risultano ancora fortemente carenti diverse aree del paese.

La modifica al quadro istituzionale introdotta con la c.d. delega ambientale[156] ha significativamente cambiato le competenze degli enti locali in materia di gestione dei rifiuti. Il nuovo assetto istituzionale prevede l'istituzione delle autorità d'ambito (AA) che operano a livello di ATO. L'AA assume tutte le competenze degli enti locali che rientrano nell'ATO in materia di gestione integrata del ciclo dei rifiuti.

Le AA assumono infatti la competenza di approvare i piani finanziari dei soggetti gestori; organizzare, affidare[157] e controllare il servizio integrato nell'ATO che, entro cinque anni, deve raggiungere l'autosufficienza di smaltimento, riducendo il ricorso alla discarica e secondo gli obiettivi definiti nel Piano d'ambito.

I comuni concorrono alla disciplina della gestione dei rifiuti solidi urbani mediante regolamenti coerenti con i Piani d'ambito e con i Piani regionali dei rifiuti. Le province continuano invece a svolgere una funzione di controllo:

---

[154] Si tratta di obiettivi di recupero o riciclaggio dei rifiuti, espressi in termini di percentuale di rifiuti, da conseguire nell'arco di un periodo prestabilito. In particolare, il decreto Ronchi definisce gli obiettivi di raccolta differenziata, espressi in termini di percentuali minime di rifiuti prodotti, che devono essere raggiunti in ciascun ATO: 15% entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto (1° maggio 1997); 25% entro quattro anni dalla data di entrata in vigore del decreto; 35% a partire dal sesto anno successivo alla data di entrata in vigore del decreto. L'attenzione rivolta all'attività di raccolta differenziata deriva dal fatto che questa risponde sia a logiche di interesse pubblico, per la riduzione dei rifiuti da smaltire, sia a logiche di mercato, per soddisfare la crescente domanda di materiale di recupero.

[155] In altre parole, l'organizzazione del servizio deve tendere alla pianificazione della gestione integrata del ciclo dei rifiuti, cercando di ottimizzare dal punto di vista dimensionale gli ambiti territoriali in cui il ciclo stesso può essere chiuso in una prospettiva di sostenibilità ambientale ed economica.

[156] Il nuovo testo unico ambientale definito dal decreto legislativo n. 152 del 2006.

[157] La delega ambientale ribadisce comunque il ricorso alla gara per l'affidamento del servizio.

controllo dei requisiti per l'applicazione delle procedure semplificate di autorizzazione; controlli periodici su tutte le attività di gestione, intermediazione e commercio di rifiuti, con poteri ispettivi nei confronti dei soggetti operanti nel settore. Le regioni, infine, hanno competenza relativa sui vari temi (la regolamentazione della gestione integrata dei rifiuti; la cooperazione fra enti locali a livello di ATO[158]; la costituzione delle AA; la definizione dei criteri di regolazione degli affidamenti, dei requisiti tecnici generali per l'attività di gestione rifiuti e dell'adozione di contratti di servizio tipo; il controllo delle operazioni di gestione dei rifiuti, della funzionalità degli impianti e del rispetto della normativa).[159]

Per quanto riguarda gli impianti per il trattamento e lo smaltimento, la nuova normativa restituisce invece allo Stato la competenza per la realizzazione di quelli ritenuti di interesse nazionale.

La scelta operata privilegia dunque la necessità di gestire in modo imprenditoriale le fasi di gestione del ciclo dei rifiuti, superando una tradizione prevalentemente fondata su un ruolo gestionale diretto da parte degli enti locali.

Il segmento in cui i comuni operavano direttamente era quello relativo all'igiene urbana, che il decreto Ronchi inserisce nel sistema integrato dei rifiuti con le fasi di riciclaggio, riutilizzo, recupero, trattamento e smaltimento, successive alla raccolta. Rientrano generalmente nell'ambito della gestione del servizio di igiene ambientale anche la pulizia delle strade e i servizi cimiteriali, disciplinati da specifico contratto con i comuni.

Mentre la pulizia stradale si configura come una sorta di monopolio locale, che si presta a meccanismi di gestione diretta o di concorrenza per il mercato (mediante affidamento con gara regolato con contratto di servizio), le fasi di

[158] Si noti che l'estensione territoriale di un ATO può comprendere aree di più regioni. Può anche verificarsi il caso che uno stesso comune appartenga a più ATO, qualora le dimensioni del territorio comunale siano eccedenti quelle medie degli ATO.

[159] Il decreto Ronchi assegnava alle regioni un ruolo centrale nella realizzazione del sistema integrato dei rifiuti sia per le funzioni di pianificazione e organizzazione (tra cui la delimitazione degli ATO), sia per le funzioni autorizzative relative alle attività di raccolta differenziata e di smaltimento, e di realizzazione o adeguamento degli impianti di trattamento e smaltimento. Il decreto affidava invece ai comuni, organizzati in ATO la responsabilità relativa alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati avviati allo smaltimento.

smaltimento e trattamento sono aperte al mercato, sebbene la collocazione territoriale rimanga la caratteristica di fondo. Queste ultime fasi non sono sottoposte a forme specifiche di regolazione ma sono disciplinate da un sistema di autorizzazioni (in particolare relative alla realizzazione degli impianti) definito sulla base degli indirizzi contenuti nella programmazione regionale e provinciale in materia di localizzazione e caratteristiche degli impianti da realizzare.

L'estrema eterogeneità a livello territoriale delle caratteristiche di offerta del servizio e delle modalità di gestione e affidamento sono il riflesso di una struttura ancora fortemente frammentata e di tipo "localistico".

Solo recentemente si sono sviluppate alcune realtà imprenditoriali sovracomunali di grandi dimensioni, derivanti da processi di fusione e concentrazione che hanno interessato alcune aree del paese, come nel caso di HERA Spa. I processi di fusione e aggregazione e di quotazione in borsa hanno tuttavia coinvolto solo in casi limitati le imprese che gestiscono rifiuti urbani.

Si tratta per lo più di imprese che operano anche nei settori energetici e per cui la gestione dei rifiuti, in particolare nelle fasi industriali più avanzate di smaltimento e termovalorizzazione, assume un ruolo strategico per la produzione di energia. Il caso più esemplare è quello di ASM Brescia. Si tratta ancora una volta di realtà imprenditoriali prevalentemente sviluppatesi nel nord del paese.

Nel complesso, il settore dei rifiuti si presenta ancora in ritardo rispetto ai propositi delle modifiche normative introdotte nel corso dell'ultimo decennio. Le Autorità d'ambito sono state costituite solo in alcune province, e l'affidamento della gestione del servizio su scala d'ambito ha avuto luogo soltanto in alcuni casi isolati in realtà particolarmente sviluppate sul piano organizzativo e industriale, quali l'Emilia Romagna e la Toscana.

L'attuale impostazione normativa prevede infatti un periodo transitorio per il passaggio alla gestione integrata del ciclo dei rifiuti e per l'avvio delle procedure di gara per l'affidamento del servizio[160] troppo ridotto per consentire l'adattamento alle trasformazioni in corso alle attuali gestioni locali. Senza

[160] Previsto nel suo schema integrato, senza tenere distinte le fasi di raccolta e riciclo, da un lato, e di smaltimento e trattamento, dall'altro.

dimenticare la sostanziale arretratezza in termini di infrastrutture necessarie che ancora contraddistingue una buona parte del paese e già discussa nei precedenti capitoli.

La diffusa eterogeneità delle situazioni territoriali può richiedere due soluzioni, in una certa misura alternative. La prima, definire un assetto regolatorio che identifichi criteri comuni, per la fissazione delle tariffe, degli standard qualitativi e quantitativi, che siano di riferimento per tutto il territorio nazionale e che sia flessibile nell'adattarsi alle diverse fasi del ciclo dei rifiuti. Su questo specifico fattore, la presenza di un'Autorità nazionale di regolazione al pari di quanto avvenuto nei settori energetici, potrebbe garantire la coerenza della condotta degli enti locali, esercitando un controllo *ex ante* degli indirizzi di politica ambientale e industriale adottati da ciascuno in materia di gestione dei rifiuti, e una valutazione *ex post* del rispetto delle regole della concorrenza.

La seconda, prendere atto che l'eterogeneità delle situazioni richiede sistemi di gestione, controllo e investimento che debbano essere affidati prevalentemente agli enti locali in ragione dell'esigenza di soluzioni differenziate. Con questa soluzione, tuttavia, si può ricadere, come sottolineato in precedenza, nell'esigenza di sottrarre competenze specialmente ai comuni di piccole dimensioni in ragione di possibili dimensioni subottimali.

CAPITOLO V

I profili tariffari

1. INTRODUZIONE

Un ultimo rilevante aspetto dell'interazione tra enti locali e imprese di SPL riguarda la possibilità, da parte dell'ente locale, di intervenire nella determinazione delle tariffe e della loro dinamica.

Il profilo tariffario deve infatti tenere conto, da un lato, della possibile esistenza di oneri di servizio pubblico, laddove una "tariffa sociale" deve consentire l'universalità di accesso a servizi che comunque si connotano per la dimensione di utilità pubblica, e, dall'altro, del fatto che lo stesso profilo tariffario incide e determina il livello dei ricavi per le aziende che devono erogare il servizio, i cui termini assumono rilievo strategico per incentivare recuperi di efficienza e miglioramenti di qualità del servizio erogato.

L'orientamento verso meccanismi di definizione delle tariffe improntati ad incentivare l'efficienza è stato avvertito negli anni più recenti con la graduale apertura alla concorrenza.

Se infatti in passato le politiche adottate dal Cipe e dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (al momento l'unica autorità indipendente di settore) erano condizionate da obiettivi contingenti o, più in generale, di stabilizzazione macroeconomica attraverso il contenimento delle dinamiche inflazionistiche, negli anni più recenti le due istituzioni hanno orientato la politica tariffaria verso l'adozione generalizzata del meccanismo del *price cap*.[161]

La metodologia del *price cap*, già discussa nel capitolo III, è in linea di principio una regolazione di tipo incentivante che consiste nell'adeguare la dinamica delle tariffe al tasso di inflazione e al perseguimento di un obiettivo di crescita della produttività dell'impresa, fissato *ex ante* dal regolatore, che si traduce in un contenimento della dinamica tariffaria.

In tal modo vengono conseguiti due obiettivi: il contenimento dell'aumento delle tariffe a seguito dei recuperi di produttività a vantaggio dei consumatori e

[161] Si veda in proposito CeR (2001).

l'incentivo per la singola impresa a perseguire aumenti di produttività superiori al valore obiettivo prefissato dal regolatore, dato che essi si tradurrebbero in profitti a tutto vantaggio dell'impresa.

Inoltre, il meccanismo del *price cap* dovrebbe consentire un riequilibrio dei prezzi relativi dei servizi[162]: una loro riduzione in termini reali nel caso di tariffe di partenza elevate (come nel caso dei servizi energetici) e/o di dinamica della produttività di settore superiore alla media; un loro aumento in termini reali nel caso di tariffe di partenza contenute (come è il caso dei settori di trasporto locale e dei rifiuti) e/o di dinamica della produttività di settore inferiore alla media.

Il meccanismo del *price cap* è stato pienamente adottato nei settori dell'energia elettrica e del gas, dove la presenza di una autorità indipendente di settore (l'AEEG) ha consentito la definizione di regole precise per la determinazione delle tariffe, limitando al contempo il margine di manovra per gli enti locali.

Diversa invece la situazione per quei settori non ancora caratterizzati dalla presenza di una autorità di regolazione di settore, come nel caso del trasporto pubblico e dei rifiuti, in cui l'ente locale ha maggiore possibilità di intervento nella politica tariffaria e dove l'adozione del *price cap* è stata di portata più limitata. Nei paragrafi che seguono si cercherà di dare maggiore dettaglio sulle caratteristiche principali delle politiche tariffarie dei singoli settori e sul ruolo svolto dall'ente locale nella regolazione tariffaria.

2. LA TARIFFAZIONE DELL'ENERGIA ELETTRICA

Le tariffe dell'energia elettrica erogata ai clienti vincolati sono regolate dall'AEEG. Alla fine del 1999 l'AEEG ha introdotto[163] il *price cap* sulle tariffe di distribuzione e vendita ai clienti vincolati. Le tariffe, il cui livello iniziale consente la copertura dei costi di gestione, degli ammortamenti e della remunerazione del capitale investito, sono adeguate all'inizio di ogni anno al tasso

[162] Si veda ancora CeR (2001).
[163] Con la deliberazione n. 204 del 29 dicembre 1999.

di inflazione effettivo registrato nei 12 mesi precedenti, al netto dell'obiettivo di crescita della produttività stabilito nel 4 per cento annuo per un arco di quattro anni.

Le tariffe di vendita ai clienti vincolati prevedono inoltre una indicizzazione all'andamento internazionale dei prezzi dei combustibili, considerato un evento esogeno e indipendente dai comportamenti del singolo gestore. La formula tariffaria introdotta aveva come obiettivo quello di ridurre le notevoli rendite di posizione del principale operatore (l'Enel) e dell'intero settore, che avevano condotto ad un differenziale positivo delle tariffe medie praticate in Italia rispetto a quelle degli altri principali paesi europei.[164]

Nel gennaio 2004[165], l'Autorità ha emanato una nuova regolazione tariffaria, per il quadriennio 2004-2007. Questa nuova regolazione, per gli utenti domestici, determina le tariffe sulla base dei costi riconosciuti alle imprese per la generazione, la trasmissione e la distribuzione, dei costi commerciali e di misura, degli oneri sostenuti nell'interesse generale del sistema elettrico, della copertura degli squilibri dei sistemi di perequazione dei costi di trasporto, dei costi a carico del Gestore delle reti connessi all'approvvigionamento, del finanziamento delle misure di compensazione territoriale e dei costi derivanti da recuperi di qualità del servizio.

Fino al 2007, le tariffe vengono aggiornate annualmente con il metodo del *price cap* a copertura dei costi operativi e degli ammortamenti. L'incremento di produttività che viene scontato nella tariffa adeguata all'inflazione è pari al 3,5 per cento annuo per la distribuzione e al 2,5 per cento annuo per la trasmissione, validi per tutto il quadriennio.

---

[164] Ad oggi, con la liberalizzazione del mercato e l'adozione di meccanismi tariffari che riflettono i costi del servizio, l'Italia si colloca in una posizione intermedia rispetto ai *partners* europei con riferimento ai prezzi praticati alle utenze domestiche, per cui i prezzi praticati in Italia, al lordo e al netto delle imposte, sono ben al di sotto della media europea per le fasce di consumo più basse mentre ancora al di sopra della media per quelle più alte. L'atipicità italiana è infatti quella per cui i prezzi medi unitari aumentano all'aumentare dei consumi, un fenomeno in decisa controtendenza rispetto agli altri paesi europei più orientati a logiche di mercato, che offrono cioè prezzi più bassi all'aumentare delle quantità domandate. Diversa invece la situazione rispetto ai prezzi praticati alle utenze industriali, per cui, sia al netto sia al lordo delle imposte, i livelli medi dei prezzi italiani sono sempre sensibilmente maggiori di quelli medi europei per ciascuna fascia di consumo (Autorità SPL Comune di Roma, 2006).

[165] Con la deliberazione n. 5 del 2004.

Dal punto di vista strutturale, le tariffe domestiche applicate all'utenza, denominate D2 e D3, sono differenziate per livello di potenza impegnata e per carattere residenziale dell'utenza: D2, per i contratti residenziali da 3 kW; D3 per potenza impegnata superiore e utenze non residenziali. Inoltre, i clienti cui si applica la D2 e con bassi livelli di consumo godono di un trattamento agevolato. La tariffa D3 ha invece importi uguali indipendentemente dai consumi.

A partire da luglio 2007 le tariffe transitorie D2 e D3 dovrebbero convergere verso la tariffa unica di riferimento D1 (maggiormente orientata alla copertura degli effettivi costi del servizio), la cui applicazione prevede la definizione di una tariffa sociale per gli utenti in situazioni di disagio economico, in sostituzione delle agevolazioni attualmente previste con la tariffa D2.

Le tariffe D2 e D3 si compongono di un *corrispettivo fisso* per la copertura dei costi sostenuti annualmente per la vendita dell'energia elettrica (indipendente dalla quantità di energia consumata e dalla potenza impegnata); di *un corrispettivo di potenza* per la copertura dei costi di distribuzione dell'energia, variabile in funzione della potenza impegnata; di un *corrispettivo di energia*, commisurato all'energia effettivamente consumata, che copre i costi di trasmissione, la parte residua dei costi di distribuzione, i costi di generazione e dispacciamento, nonché i costi per il funzionamento del sistema elettrico nazionale[166].

A partire dal 2001, le imprese di distribuzione di energia elettrica possono offrire alla propria utenza opzioni tariffarie ulteriori rispetto a quelle fissate dall'AEEG a livello nazionale[167]. La possibilità di introdurre a livello di singolo gestore nuove opzioni tariffarie prevede però, da un lato, l'approvazione e il controllo da parte dell'AEEG, per cui le diverse opzioni devono essere approvate dall'Autorità e non possono essere ritirate o modificate in corso d'anno senza l'approvazione preventiva da parte dell'Autorità stessa; dall'altro, un

[166] Cfr Civicum (2007).

[167] Le opzioni possono corrispondere a servizi elettrici diversi da quelli associati alle tariffe obbligatorie fissate dall'Autorità (come nel caso delle tariffe biorarie e stagionali) o essere caratterizzate da una diversa combinazione dei corrispettivi fisso, di potenza e di energia.

comportamento trasparente dei singoli gestori nei confronti della propria clientela e a tutela della stessa.

Le nuove opzioni devono infatti essere offerte senza discriminazioni a tutti i clienti appartenenti alla stessa categoria (ad esempio per potenza impegnata) e devono essere comunicate ai propri clienti, indicando l'opzione tariffaria più conveniente date le caratteristiche di consumo (tavole 37 e 38).[168]

Tavole 37 e 38

Come già indicato, con la completa liberalizzazione della vendita dell'energia anche per i clienti vincolati (per lo più le utenze domestiche), le attuali tariffe imposte dall'AEEG nel regime transitorio dovranno convergere alla tariffa unica di riferimento. Al momento della definizione della tariffa D1, l'AEEG dovrà considerare dei criteri per introdurre agevolazioni o "sconti" sulla bolletta per gli utenti che si trovano in condizioni di disagio economico o per quegli utenti che per motivi di salute utilizzano apparecchiature ad elevata intensità di energia elettrica. Se, a livello nazionale, sarà l'AEEG a definire le regole e i contorni per l'applicazione delle forme di agevolazione, ai Comuni spetterà invece il limitato ruolo di controllo e verifica delle condizioni di accesso alle agevolazioni. Di conseguenza, limitata sarà anche la portata redistributiva degli interventi.

Infine, un cenno sulle tariffe per gli utenti non domestici. In questo caso, i costi della vendita sono applicati ai soli clienti vincolati, in quanto i clienti idonei del mercato libero possono rifornirsi ai prezzi praticati dalla libera contrattazione con venditori e grossisti o attraverso contratti di scambio sulla Borsa elettrica[169].

La tariffa per la vendita al settore non domestico si differenzia per tipologia di utenza e per livello della tensione di consegna (utenze di illuminazione pubblica in bassa tensione; altre utenze in bassa tensione; utenze di illuminazione pubblica

[168] Nel 2005, l'incidenza percentuale dell'applicazione di opzioni ulteriori è stata pari al 5%, contro l'80% della D2 e il 15% della D3. Fra il 2005 e il 2006 il numero di imprese che hanno offerto opzioni ulteriori è passato da 13 a 18 (Autorità del Comune di Roma, 2006).
[169] Dal 1° aprile 2004 è infatti operativa la Borsa dell'energia elettrica, un insieme cioè di mercati, distinti per tipologia di servizio trattato, gestiti dal GME - Gestore del Mercato Elettrico.

in media tensione; altre utenze in media tensione; utenze in alta e altissima tensione).

Per ognuna di queste categorie le imprese venditrici hanno la facoltà di offrire opzioni tariffarie con caratteristiche diverse da quelle delle tariffe obbligatorie e più aderenti alle esigenze specifiche della clientela.

3. LA TARIFFAZIONE DEL GAS

Come nel caso dell'energia elettrica, anche per la distribuzione e la vendita del gas naturale la politica tariffaria è regolata dall'Autorità di settore. Nel 2000 l'AEEG[170] ha introdotto un meccanismo di determinazione delle tariffe per la distribuzione e la vendita ai clienti vincolati.

Nel primo periodo regolatorio, valido fino al 2004, e con riferimento alla distribuzione, l'AEEG ha applicato una regolazione di tipo *revenue cap*, che impone un vincolo al tasso di crescita dei ricavi complessivi del gestore, anziché al tasso di crescita del prezzo, anche se, essendo il prezzo un elemento dei ricavi, tale forma di regolazione coinvolge indirettamente anche la dinamica del prezzo.

Il meccanismo prevedeva un vincolo sui ricavi iniziali stabilito in modo da consentire la copertura dei costi di gestione, gli ammortamenti, la remunerazione del capitale investito e una componente aggiuntiva che aumentava le tariffe per le zone a basso costo e la riduceva per le zone a costi elevati[171] nell'ambito di un sistema di compensazione a livello nazionale.

Si prevedeva, inoltre, l'adeguamento annuo dei ricavi al tasso di inflazione al netto dell'obiettivo di crescita della produttività fissato per il quadriennio nella misura del 3 per cento annuo.

---

[170] Con la deliberazione n. 237 del 28 dicembre 2000.

[171] In particolare, nella fase iniziale di applicazione della metodologia del *revenue cap* vi erano ancora numerose zone in fase di metanizzazione, i cui i costi erano particolarmente elevati.

Con la delibera n. 170 del 2004 l'AEEG ha stabilito il profilo tariffario per la distribuzione del gas per il secondo periodo di regolazione (1° ottobre 2004-30 settembre 2008), tuttora in vigore e che prevede ancora un vincolo sui ricavi aggiornato tramite il meccanismo di *price cap* da applicare ai costi di gestione e all'ammortamento, con un coefficiente di recupero di produttività aumentato al 5 per cento annuo.

Sulla base dei criteri stabiliti dall'AEEG, le imprese di distribuzione individuano le tariffe da praticare, su cui vigila costantemente l'Autorità al fine di validarne il rispetto ai criteri imposti.

In particolare, le tariffe di distribuzione del gas naturale vengono definite per ambiti tariffari territoriali riferiti ai singoli impianti di distribuzione. Per ciascun ambito tariffario, le tariffe sono costituite da una componente fissa (espressa in Euro/cliente/anno), una quota variabile (articolata in scaglioni di consumo ed espressa in Euro/GJ, relativa all'energia riconsegnata), una quota addizionale unitaria alla tariffa di distribuzione e una quota compensativa unitaria.[172]

Rispetto alle tariffe determinate sulla base dei criteri imposti dall'Autorità, gli enti locali hanno la possibilità di intervenire sui profili tariffari praticati dalle aziende di distribuzione. In particolare, è prevista la possibilità per i Comuni di richiedere una sorta di "contributo sociale" alle imprese di distribuzione mediante l'applicazione di una quota aggiuntiva alla componente variabile della tariffa (non superiore all'1% del vincolo sui ricavi di distribuzione), da destinare al finanziamento delle spese relative alla fornitura del gas a favore di utenti economicamente disagiati, anziani e disabili[173]. Ai Comuni spetta inoltre la facoltà di definire e controllare la platea dei beneficiari e la tipologia delle agevolazioni. In termini di capacità redistributiva, valgono quindi le considerazioni già fatte relativamente al settore dell'energia elettrica.

Per quanto riguarda infine le tariffe relative alla vendita del gas naturale, a seguito della liberalizzazione del settore sul lato della domanda, l'acquisto di gas da parte degli utenti finali (incluse le famiglie) avviene attraverso la

[172] Definite nella Deliberazione dell'AEEG n. 138 del 4 dicembre 2003.
[173] Deliberazione dell'AEEG n. 170 del 2004.

corresponsione di un prezzo e non più di una tariffa. Tale prezzo, che definisce le condizioni economiche di fornitura, viene determinato liberamente dall'impresa venditrice solo per la parte relativa all'attività di vendita.

In particolare, le condizioni economiche di fornitura sono date da una componente fissa, legata alla quota fissa della tariffa di distribuzione, e una variabile, che include: la quota variabile della tariffa di distribuzione, la componente tariffaria del trasporto sulle reti nazionali e regionali per l'anno termico di applicazione, quella per lo stoccaggio, cioè per il deposito del gas utilizzato come riserva, il corrispettivo variabile relativo alla commercializzazione all'ingrosso e, infine, la quota della vendita al dettaglio.

L'AEEG ha stabilito inoltre che per i clienti con consumi annui inferiori a 200 mila mc, le società di vendita di gas devono obbligatoriamente offrire, oltre alle proprie condizioni economiche, anche un prezzo di riferimento calcolato sulla base dei criteri definiti e approvati dalla stessa Autorità. Il prezzo di riferimento ha la funzione di proteggere il consumatore da eventuali pratiche monopolistiche, o anticoncorrenziali, del venditore in particolare in quelle zone in cui esiste un'unica impresa fornitrice.

4. LA TARIFFAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

La determinazione della politica tariffaria del trasporto pubblico locale presenta elementi del tutto peculiari al settore e difficilmente riconducibili a quanto già osservato per i settori energetici.

In primo luogo, le caratteristiche del servizio, collegate in qualche misura agli obblighi di servizio pubblico e alle elevate esternalità positive (decongestionamento dei centri urbani, riduzione delle emissioni inquinanti) ad esso associate, costituirebbero una ragione sufficiente per mantenere tariffe al di sotto dei costi operativi. In tali circostanze, un ruolo di intervento e di mediazione da parte dell'operatore pubblico rimarrebbe indispensabile al fine di garantire il perseguimento di obiettivi redistributivi e di mobilità sostenibile.

In secondo luogo, nel trasporto pubblico locale non esiste una autorità indipendente di regolazione che svolga un ruolo di guida e controllo delle politiche tariffarie. Piuttosto, le amministrazioni locali assumono la funzione di regolatore nella determinazione dei parametri quantitativi e qualitativi di offerta del servizio, e dunque anche delle tariffe da applicare.

Spetta infatti alle amministrazioni locali la determinazione della leva tariffaria e la definizione dei sussidi da erogare alle imprese fornitrici, due strumenti importanti attraverso cui regioni, province e comuni possono incidere direttamente sulle caratteristiche e sulle condizioni di offerta del servizio del trasporto locale.

Con riferimento alla politica tariffaria, il decreto legislativo n. 422 del 1997 (c.d. decreto Burlando) affida la determinazione concreta delle tariffe ai contratti di servizio, stipulati tra l'ente pubblico (regione, provincia o comune) e l'azienda di trasporto, nel rispetto delle linee generali della politica tariffaria individuate nel Piano regionale dei trasporti[174] e coerentemente con le modalità di determinazione del prezzo e gli eventuali criteri di integrazione tariffaria per le diverse modalità di trasporto e per i diversi ambiti territoriali definiti nell'ambito del Programma triennale della mobilità.

Più in generale, nei contratti di servizio è prevista la definizione del pagamento dei corrispettivi dall'ente locale ai gestori del servizio sulla base di parametri relativi alla quantità di servizio effettivamente erogata, al raggiungimento di determinati obiettivi di qualità e al recupero di efficienza nella produzione. Il contratto di servizio deve[175] infatti contenere i seguenti elementi: le caratteristiche dei servizi offerti (continuità, regolarità, capacità e qualità); il prezzo delle prestazioni che formano oggetto del contratto (e dunque le tariffe da applicare); il periodo di validità del contratto; le eventuali clausole addizionali; le sanzioni in caso di mancata osservanza.

[174] E' competenza regionale la determinazione delle tariffe per i servizi extraurbani e dei limiti entro i quali i comuni possono deliberare le tariffe per i servizi urbani.
[175] In base al regolamento comunitario CEE 1893/91.

Nel contratto di servizio deve inoltre essere previsto il raggiungimento della soglia del 35 per cento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi[176]. La parte non coperta con proventi tariffari è integrata con sussidi pubblici definiti in modo da incentivare comportamenti efficienti e la cui dinamica per la durata del contratto è definita in forma di *subsidy cap*, che prevede cioè un incremento annuo del corrispettivo non superiore al tasso di inflazione programmata, secondo un profilo, in termini reali, decrescente nel tempo.

Il contratto stipulato tra ente locale e azienda di trasporto, definito nell'ambito del contratto di servizio, può assumere diverse forme, che rientrano tra le possibili opzioni di scelta da parte dell'ente stesso. In particolare, in Italia sono state definite diverse forme di contratti incentivanti che si differenziano per il diverso grado di rischio a carico dei contraenti.

La prima tipologia è quella del *management contract*, in cui sia il rischio industriale (legato all'attività di produzione e ai costi di gestione dell'azienda), sia il rischio commerciale (legato al livello dei ricavi ottenibili) sono a carico dell'ente pubblico concedente.

Il secondo tipo è definito come *gross cost contract*, in cui il rischio è a carico del gestore del servizio, mentre il rischio commerciale è a carico del soggetto pubblico concessionario.

Il terzo tipo infine è costituito dal *net cost contract*, in cui sia il rischio industriale, sia il rischio commerciale sono a carico del soggetto affidatario del servizio. In questo terzo caso, il gestore del servizio è incentivato sia alla riduzione dei costi sia all'aumento dei ricavi oltre i livelli prefissati nel contratto.

La possibilità di definire a livello regionale e locale la relativa politica tariffaria e le eventuali opzioni da applicare a particolari categorie di utenti (disoccupati, pensionati, studenti, disabili), al fine di garantire l'universalità di accesso al servizio, ha indotto ad una varietà di opzioni tariffarie sul territorio nazionale come evidenziato nella tavola 39.

[176] L'obbligo del raggiungimento del grado di copertura del 35 per cento dei costi operativi con i proventi tariffari è stato introdotto con il decreto Burlando.

Tavola 39

I dati suggeriscono come nella maggior parte delle realtà locali siano state adottate politiche di integrazione tariffaria e agevolazioni per specifiche categorie di utenti. Sufficiente anche il grado di raggiungimento dell'obiettivo del 35 per cento di copertura dei costi operativi con ricavi da traffico, come evidenziato nella tavola 40, per alcuni comuni.

Tavola 40

In generale, in termini di crescita media nominale, le tariffe del trasporto pubblico locale sono quelle che hanno subito l'incremento più contenuto rispetto alla media delle tariffe dei principali servizi di pubblica utilità: tra il 1996 e il 2003 la variazione media annua delle tariffe urbane è stata del 2,4 per cento, dell'1,8 per cento per le tariffe extraurbane, mentre per il complesso dei servizi pubblici le tariffe sono aumentate, nello stesso periodo, del 3 per cento in media ogni anno[177].

Le motivazioni di una dinamica così contenuta sono essenzialmente riconducibili a due ordini di fattori: da un lato, l'esigenza di mantenere le tariffe su livelli ritenuti "socialmente" accettabili per garantire il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico; dall'altro, le difficoltà operative di un settore complesso e la presenza di rilevanti inefficienze di produzione si sono tradotte in persistenti disavanzi di gestione che non hanno favorito il costante miglioramento della qualità del servizio offerto a livello locale, solo a fronte del quale sarebbe oggi possibile prevedere, e far accettare all'utenza, incrementi tariffari significativi[178].

D'altronde, lo stato in cui versano oggi i servizi di trasporto locale, fatta eccezione per alcune realtà territoriali, e l'esigenza, sempre più intensa, avvertita

[177] Si veda il rapporto di Earchimede per ASSTRA-ANAV, 2005.

[178] E' utile ricordare in proposito che le tariffe di trasporto pubblico locale applicate in Italia risultano ancora tra le più contenute rispetto a quelle dei principali paesi europei (vedi Earchimede, 2005).

da amministratori e cittadini di tutelare e migliorare la qualità della vita nei centri urbani (sia in termini di minore inquinamento, sia di riduzione dei tempi di percorrenza nei tragitti casa-lavoro) hanno indotto l'attuale governo a considerare il miglioramento del trasporto pubblico locale tra gli obiettivi prioritari di sviluppo per i prossimi anni[179].

5. LA TARIFFAZIONE DELL'IGIENE AMBIENTALE

Nel settore dei rifiuti il passaggio ad un sistema a tariffa è avvenuto a partire dalla fine degli anni novanta del secolo scorso, con il decreto Ronchi. Fino ad allora, il sistema di finanziamento del servizio si basava sulla Tassa Rifiuti Solidi Urbani (Ta.RSU)[180], di competenza comunale[181].

Il gettito della tassa, tuttavia, non copriva integralmente i costi operativi del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani[182], come tra l'altro previsto dalla stessa normativa di riferimento che stabiliva il principio secondo cui il gettito della Ta.RSU doveva essere tale da garantire almeno la copertura del 50% del costo complessivo del servizio, senza imporre nessun obbligo all'integrale finanziamento del servizio con il gettito della tassa.

Ciò, di fatto, ha indotto molte amministrazioni comunali a ricorrere ad altre entrate di bilancio per far fronte alla fornitura del servizio, per lo più gestito in economia.

Come detto, il decreto Ronchi ha sancito il passaggio dalla tassa alla tariffa di igiene ambientale (TIA)[183], denominata poi Ta.Ri, con la previsione, sotto forma di obbligo di legge, per i comuni di commisurare la nuova tariffa alla copertura

[179] Indicazioni in merito sono infatti state presentate nell'ultimo Documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 2008-2012.
[180] Istituita con il decreto legislativo n. 507 del 1993.
[181] Oltre alla Ta.RSU comunale, il servizio di igiene urbana è soggetto anche ad una imposizione a livello provinciale, con l'addizionale provinciale per la tutela ambientale, di valore compreso tra l'1% e il 5% della Ta.RSU riscossa dal comune e da questo versata alla provincia.
[182] Si vedano in particolare i dati riportati nel lavoro di Cambini (2001).
[183] L'art. 49 del Decreto Ronchi ha di fatto abolito la Ta.RSU, istituendo la Tariffa Rifiuti (Ta.Ri) le cui modalità di calcolo sono stabilite nel DPR n. 158 del 1999.

integrale dei costi di gestione dell'intero ciclo dei rifiuti urbani: dai servizi di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento, all'attività di spazzamento e pulizia stradale, alle campagne di sensibilizzazione e altre attività complementari.

In particolare, la Ta.Ri prevede una componente fissa, proporzionale alla superficie abitata, e una quota variabile, relativa al numero di componenti il nucleo familiare.

La Ta.RSU, al contrario, si configura come un tributo commisurato alla sola superficie abitativa dell'immobile dell'utente soggetto a tassazione ed è totalmente indipendente dalla effettiva produzione di rifiuti, dai costi di gestione del servizio di smaltimento e dallo standard reso (tavola 41).

Tavola 41

Le due componenti della Ta.Ri consentono inoltre ai comuni di perseguire obiettivi distributivi o di incentivo a comportamenti eco-compatibili dell'utenza attraverso la loro modulazione.[184] Ad esempio, una riduzione del peso della quota relativa alla componente variabile per agevolare i nuclei familiari numerosi; oppure introducendo agevolazioni rispetto alla raccolta differenziata, sia per le utenze domestiche (attraverso la riduzione della componente variabile in proporzione alla quantità di raccolta differenziata) sia per le utenze non domestiche (attraverso un coefficiente di riduzione proporzionale alla quantità di rifiuti assimilati che il produttore industriale dimostra di aver avviato a recupero).

Tecnicamente, la determinazione della Ta.Ri deve seguire il cosiddetto metodo normalizzato per la definizione delle componenti essenziali di costo e per l'individuazione della quantità di rifiuti conferiti, del servizio fornito e dell'entità del costo di gestione.

[184] Al contrario, la Ta.RSU non consente l'applicazione del principio, sancito anche a livello comunitario, del "chi inquina paga" secondo cui si deve pagare in modo proporzionale alla quantità di rifiuti prodotti. Piuttosto, la Ta.RSU si configura come sussidio incrociato poiché il gettito riscosso dagli utenti domestici, a fronte di una produzione stimata intorno al 65-70% del totale, copre solo il 50-55% del costo del servizio, mentre le utenze non domestiche, la cui produzione si aggira intorno al 30-35% del totale, coprono meno della metà del costo del servizio (Cambini, 2001).

La determinazione della tariffa, basata sull'applicazione di una formula, permette l'integrale copertura dei costi di gestione e di investimento del servizio, e garantisce, in linea di principio, un'adeguata remunerazione del capitale investito.

L'adeguamento della tariffa è previsto in base all'inflazione programmata al netto dei recuperi stimati di produttività, secondo un meccanismo di tipo *price – cap,* applicato però non alla tariffa adottata nel periodo di controllo tariffario precedente ma ai costi rilevati nell'anno precedente[185].

Incrementi di produttività, derivanti dal progresso tecnologico o da economie di scala, superiori al tasso specificato nella formula, possono essere trattenuti come profitti dall'impresa che gestisce il servizio.

Il metodo normalizzato prevede due passaggi ulteriori: il primo prevede la scomposizione della tariffa in due quote, una fissa relativa ai costi essenziali del servizio[186] e una variabile relativa ai rifiuti raccolti e ai costi di gestione[187]; il secondo passaggio prevede infine la ripartizione del gettito tariffario per fasce d'utenza, domestica e non domestica o produttiva, secondo criteri stabiliti dal comune[188].

---

[185] Il riferimento ai costi effettivi può però ridurre lo stimolo all'efficienza dell'impresa: la riduzione dei costi comporta la riduzione della tariffa, e quindi minori entrate per il gestore. In tal modo nessuna impresa avrebbe incentivo a migliorare la sua efficienza. Il riferimento a *benchmark* di costo validi sull'intero territorio nazionale, o su aree specifiche, sarebbe stato più appropriato al fine di incentivare comportamenti efficienti (si veda in particolare Cambini, 2001).

[186] Rientrano tra questi il costo di spazzamento e lavaggio delle strade, i costi amministrativi, per l'accertamento, la riscossione, il contenzioso, i costi generali di gestione, i costi comuni diversi, i costi per la gestione del capitale, gli investimenti per le opere e relativi ammortamenti. Questo termine è dunque correlato al servizio a disposizione dell'utenza ed è in funzione diretta della produzione "potenziale" di rifiuti attribuibile all'utente.

[187] Rientrano tra questi gli oneri per il personale, gli oneri per beni e servizi, i costi di raccolta, trasporto, trattamento e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e i costi di raccolta, trattamento, riciclo dei materiali oggetto di raccolta differenziata. Quest'ultima parte varia in relazione al grado di differenziazione dei rifiuti. La componente variabile è dunque determinata in funzione della quantità di rifiuti conferiti, al loro livello di differenziazione ed al servizio fornito.

[188] I criteri relativi alla ripartizione per fasce d'utenza devono comunque seguire alcuni principi generali definiti dalla normativa nazionale: il totale dei costi fissi attribuibili alle utenze domestiche e il totale dei costi fissi attribuibili alle utenze non domestiche devono eguagliare la parte fissa della tariffa. In particolare, la quota fissa della tariffa per utenze domestiche è calcolata in funzione del numero dei componenti del nucleo familiare, della superficie abitativa e di un coefficiente variabile per zona geografica; la quota fissa per utenze non domestiche è invece funzione dei metri quadri occupati e di un coefficiente presuntivo di produzione potenziale di rifiuti. Per la parte variabile della tariffa, occorre definire le quantità di rifiuti derivanti dal

La nuova tariffa ha dunque come obiettivi quello di incentivare l'impresa alla maggiore efficienza economica e quello di stimolare l'utente, domestico o industriale, ad una produzione più razionale di rifiuti pagando in proporzione alla quantità di rifiuti prodotti e agevolando, con sconti sulla tariffa, la raccolta differenziata.

Anche con riferimento alla gestione dei ricavi, il passaggio dalla Ta.RSU alla Ta.Ri ha comportato delle modifiche. La Ta.RSU è incassata dal comune che poi, attraverso lo strumento del contratto di servizio, affida la gestione ad una società alla quale paga un corrispettivo che generalmente supera il gettito della tassa rifiuti. La Ta.Ri., invece, può essere incassata dal comune, da un soggetto terzo designato, oppure dalla stessa società che gestisce il servizio[189].

L'effettiva entrata in vigore della nuova Ta.Ri era prevista per il 1 gennaio 2000, dopo un periodo transitorio di due anni, ma è stata più volte prorogata, da ultimo con la legge finanziaria per il 2006[190]. A fine 2005, solo il 9 per cento delle amministrazioni comunali (che comunque rappresentano circa il 23 per cento della popolazione italiana), concentrate per lo più nel nord del Paese, ha introdotto il regime tariffario. La difficoltà principale nell'applicazione della tariffa consiste nella possibilità di misurare l'effettiva quantità di rifiuti prodotta, in particolare nella fase relativa alla raccolta urbana[191].

Nella tavola 42 è riportato il confronto della spesa, al lordo delle imposte, per l'igiene urbana[192] per le utenze domestiche nelle principali città italiane. Gli importi della spesa, espressi in euro, sono anche considerati al variare del numero dei componenti del nucleo familiare e al variare della superficie abitativa. Appare

---

complesso delle utenze domestiche e di quelle produttive in funzione della quantità dei rifiuti prodotti, calcolati su base presuntiva (in base cioè ad indicatori che approssimino la produzione "potenziale", quali la superficie occupata, l'attività svolta nell'insediamento produttivo o commerciale, il numero delle persone presenti).

[189] Solo nel caso in cui l'intero ciclo integrato dei rifiuti sia affidato ad un solo gestore. In questo caso, il comune, titolare della funzione, può infatti delegare l'impresa alla riscossione della tariffa.

[190] Legge n. 266 del 23 dicembre 2005.

[191] Minori sarebbero invece le difficoltà di misurazione della produzione effettiva di rifiuti nella fase di smaltimento, in cui sarebbe più facile poter misurare la quantità apportata dal singolo utente, in genere industriale (CeR, 2001).

[192] I servizi di igiene urbana rappresentano solo una parte della gestione dei rifiuti. In particolare, questi comprendono la pulitura delle strade, la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani.

immediata l'estrema eterogeneità degli importi dovuti dalle utenze domestiche, quale risultato delle diverse politiche tariffarie applicate a livello territoriale.

Tavola 42

Un ulteriore confronto è riportato nella tavola 43, in cui si dà conto dei differenziali di spesa, al lordo e al netto delle imposte, sostenuta da un nucleo familiare tipo, con tre componenti e residente in una abitazione di 90 mq. Il valore più elevato, al lordo dell'Iva e dell'addizionale provinciale, si registra a Napoli, mentre la spesa più bassa è sostenuta a Brescia, in cui più basso è anche il valore dell'addizionale provinciale e minori sono i costi operativi del servizio.

Tavola 43

La delega ambientale, oltre a modificare l'assetto istituzionale e le competenze degli enti locali, interviene anche sul regime tariffario[193]. La determinazione tariffaria diviene dunque competenza delle AA, mentre la riscossione della tariffa viene attribuita in via esclusiva ed automatica ai soggetti affidatari.

6. UN CENNO ALLE QUESTIONI REDISTRIBUTIVE

Come si è sviluppata la dinamica delle tariffe nei diversi settori? La figura 7 consente di osservare la dinamica dei prezzi relativi (cioè del rapporto tra indice dei prezzi del settore e indice generale dei prezzi al consumo in ciascun anno) in alcuni settori (elettricità, gas, rifiuti, acqua, trasporto extraurbano e trasporto urbano) dal 1996 al 2007.

Figura 7

[193] In attesa di definizione della nuova tariffa, la legge finanziaria per il 2007 ha bloccato per tutto il 2007 le scelte tariffarie già effettuate dai comuni nel 2006.

Se si guarda agli anni recenti (dal 2004), la dinamica più sostenuta si riscontra nei prezzi dell'elettricità e del gas, con una differenza sostanziale, e, in minor misura, nel prezzo dei rifiuti. Nel caso del gas, il corrispondente indice evolve più rapidamente del tasso di inflazione; nel caso dell'elettricità, l'evoluzione dell'indice è crescente, ma ancora inferiore alla dinamica del tasso di inflazione.

Nel settore dei trasporti, sono invece evidenti dinamiche più contenute in tutto il periodo considerato; molto al di sopra del tasso di inflazione è invece la dinamica del prezzo dell'acqua.

Quanto di queste dinamiche sia in grado di generare effetti redistributivi avversi dipende da chi consuma i relativi beni. Alcune utili informazioni possono essere ottenute dal calcolo delle caratteristiche distributive dei beni (di cui accennato nel capitolo I), cioè della misura in cui il consumo di un bene sia concentrato tra i soggetti più poveri.[194]

Uno studio realizzato sugli effetti dell'imposizione indiretta in Italia, nel quale trova spazio il calcolo delle caratteristiche redistributive, rivela che effetti redistributivi avversi possono verificarsi con maggiore probabilità qualora gli incrementi di prezzo riguardino l'elettricità e il gas da riscaldamento. Minore impatto dovrebbero avere, invece, aumenti connessi al trasporto pubblico e alla raccolta dei rifiuti. Nello studio non è stato possibile isolare la spesa per l'acqua, il che impedisce di calcolare la corrispondente caratteristica distributiva.

Particolare attenzione a fini redistributivi, quindi, dovrebbe essere posta nelle regolazioni delle tariffe dell'energia elettrica e del gas, piuttosto che sulle corrispondenti dinamiche di prezzo dei trasporti e dell'igiene urbana.

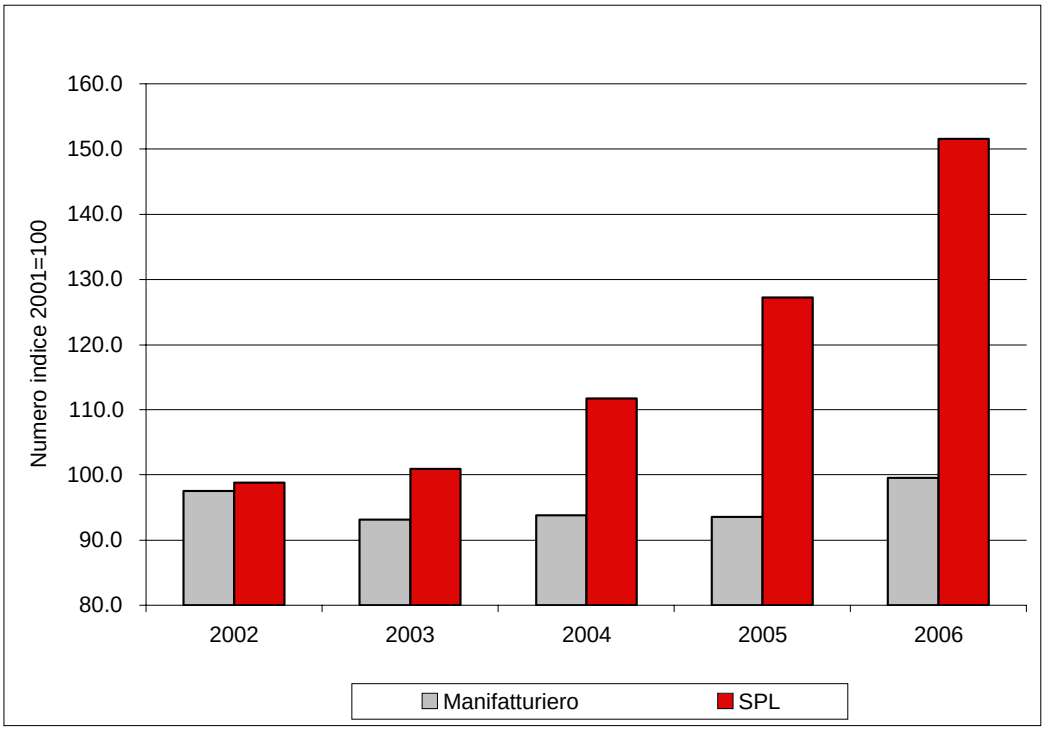
La difesa di un intervento pubblico, soprattutto nel caso del TPL, trova quindi maggiore fondamento in un fallimento del mercato dal punto di vista dell'efficienza (qualora si ritenga significativa la presenza di esternalità positive), piuttosto che sul piano dell'equità. A titolo esemplificativo, la caratteristica distributiva della spesa in carburante per automobili è maggiore di quella del trasporto pubblico urbano, il che indicherebbe che una variazione del prezzo della

[194] Per la metodologia, si rimanda a Liberati (2001).

benzina è potenzialmente in grado di produrre effetti redistributivi più accentuati rispetto ad una analoga variazione del prezzo dei trasporti pubblici. Questo consiglierebbe di affrontare le questioni distributive su altri piani e con altri strumenti. Al fine di favorire la mobilità dei lavoratori in questi settori, ad esempio, sarebbe essenziale un rafforzamento degli ammortizzatori sociali, tema che ripropone la necessità di risorse e investimenti per garantire benefici di lungo periodo.

FIGURA 1

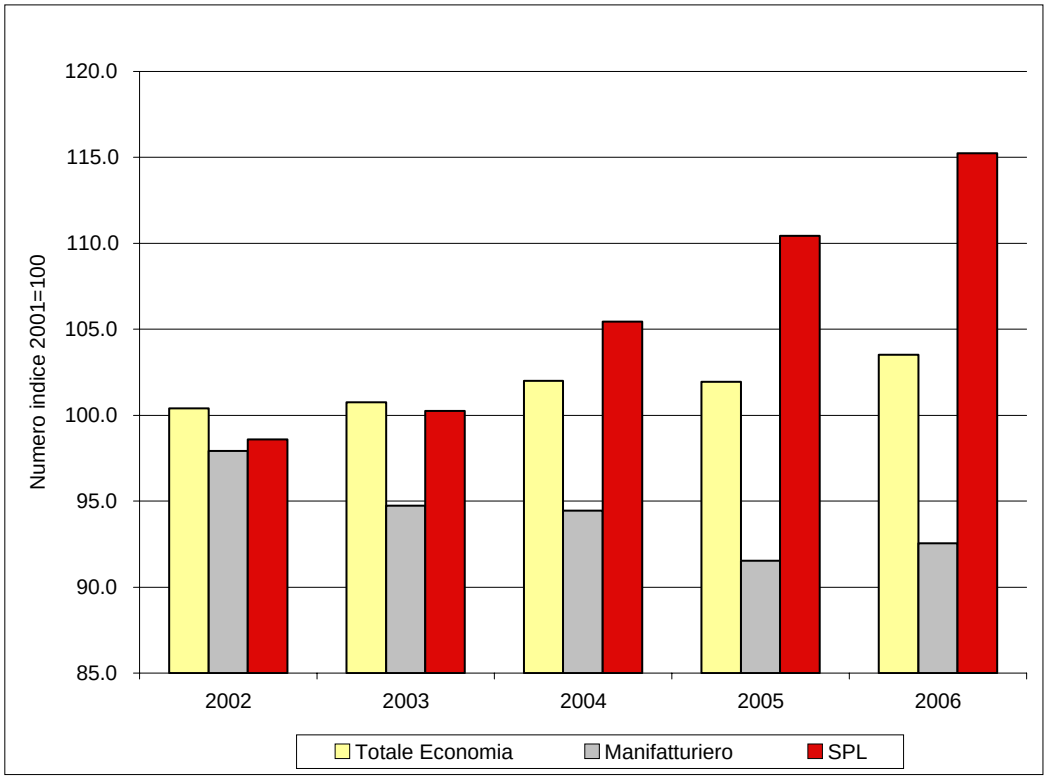
NUMERO INDICE DEL FATTURATO A PREZZI 2001, SETTORE MANIFATTURIERO E SPL, 2001=100



Fonte: Elaborazione su dati Confservizi e Istat

FIGURA 2

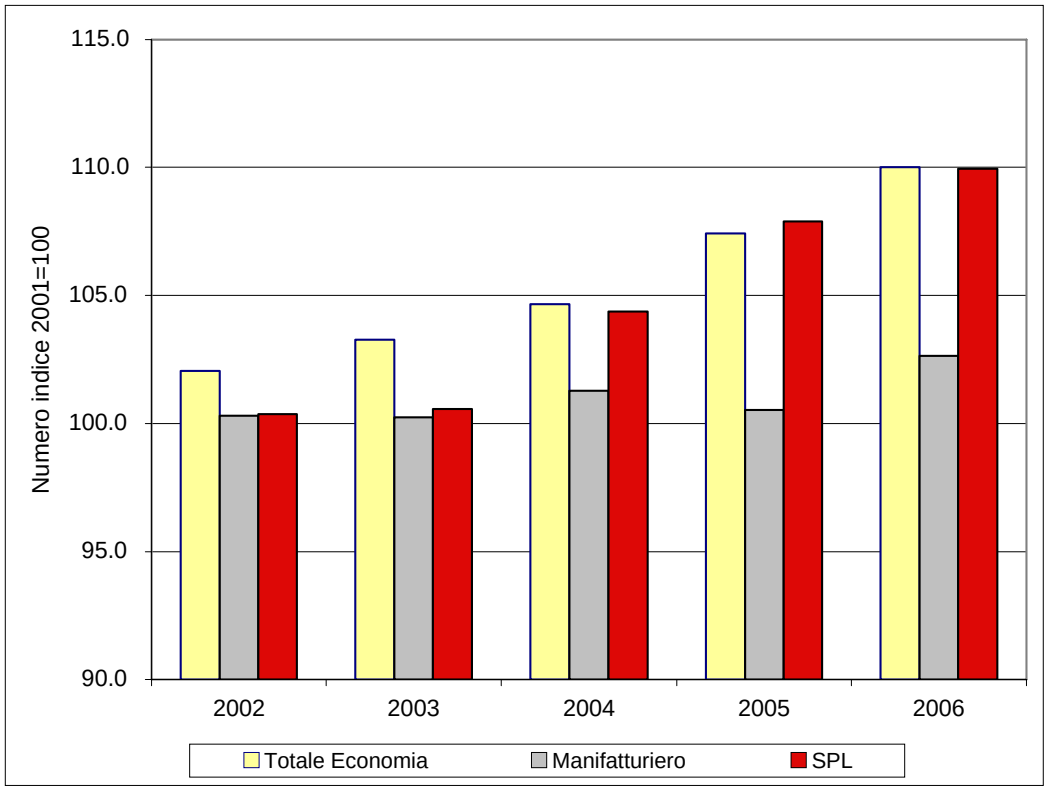
NUMERO INDICE DEL VALORE AGGIUNTO A PREZZI 2001, TOTALE ECONOMIA, SETTORE MANIFATTURIERO E SPL, 2001=100



Fonte: Elaborazione su dati Confservizi e Istat

FIGURA 3

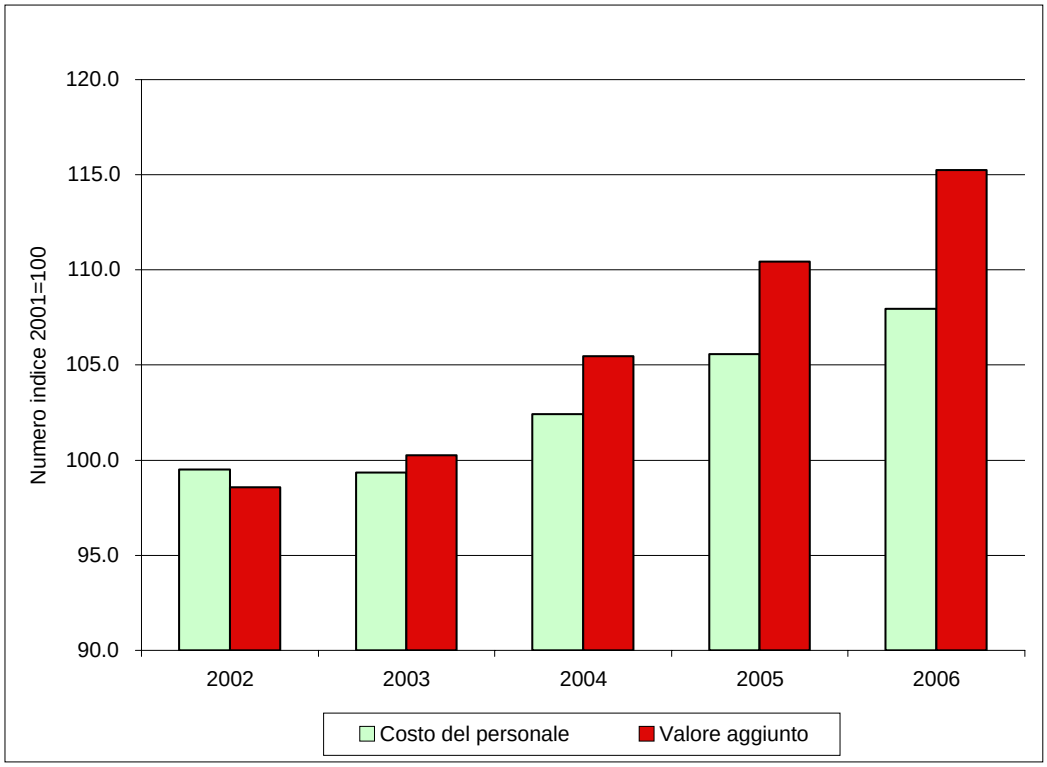
NUMERO INDICE DEL COSTO DEL PERSONALE A PREZZI 2001, TOTALE ECONOMIA, SETTORE MANIFATTURIERO E SPL, 2001=100



Fonte: Elaborazione su dati Confservizi e Istat

FIGURA 4

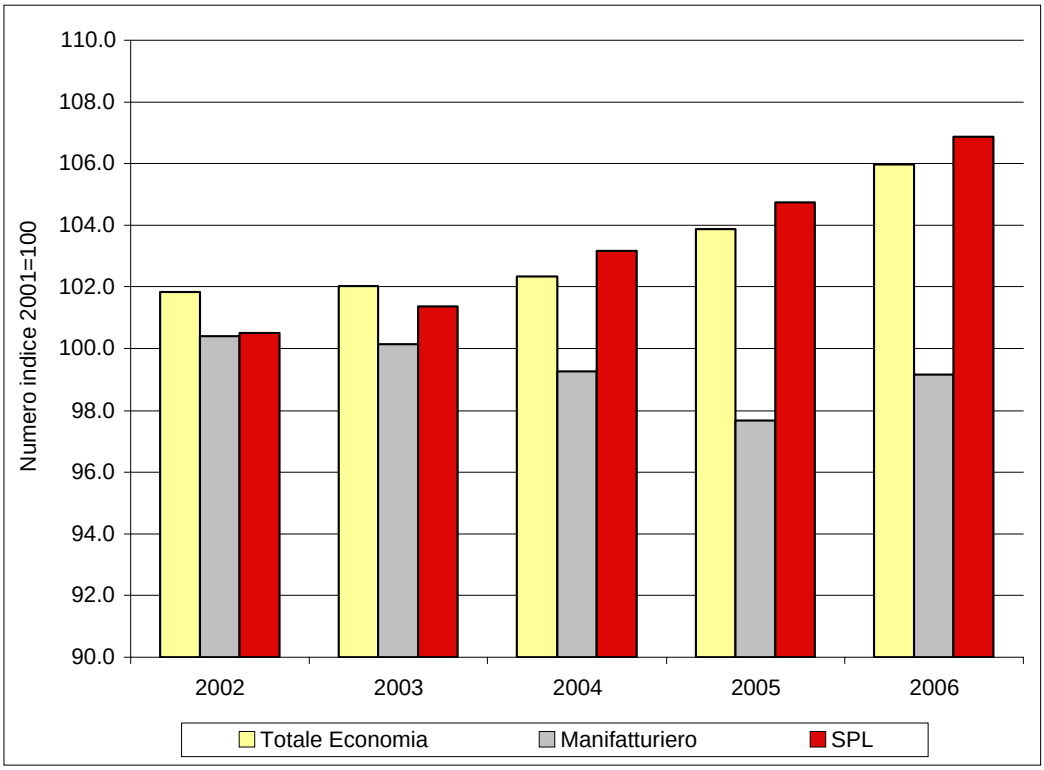
NUMERO INDICE DEL COSTO DEL PERSONALE E DEL VALORE AGGIUNTO A PREZZI 2001, SPL, 2001=100



Fonte: Elaborazione su dati Confservizi

FIGURA 5

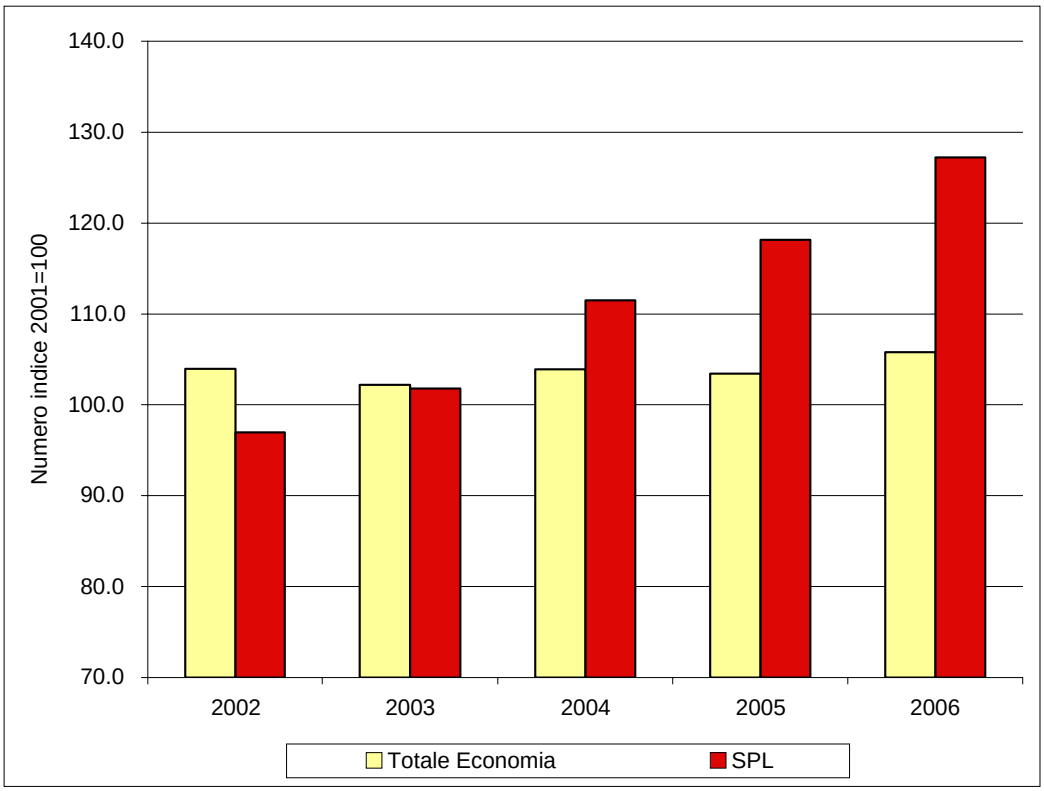
NUMERO INDICE DEGLI ADDETTI, SETTORE MANIFATTURIERO E SPL, 2001=100



Fonte: Elaborazione su dati Confservizi e Istat

FIGURA 6

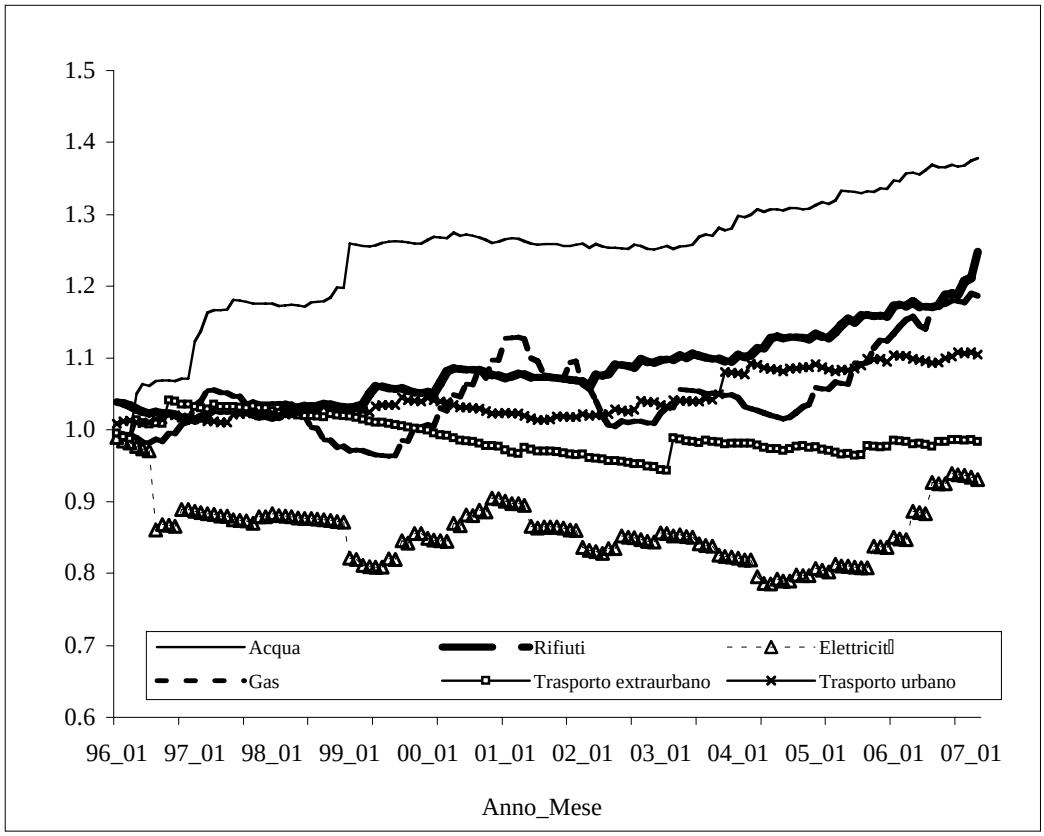
NUMERO INDICE DEGLI INVESTIMENTI A PREZZI 2001, SETTORE MANIFATTURIERO E SPL, 2001=100



Fonte: Elaborazione su dati Confservizi e Istat

FIGURA 7

LA DINAMICA DEL PREZZO RELATIVO DI ALCUNI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ, 1996-2007, 1995=1.



Nota: Il prezzo relativo, in ciascun periodo, è calcolato come rapporto tra l'indice di prezzo specifico del servizio e l'indice generale dei prezzi al consumo.

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

TAVOLA 1

LA DISTRIBUZIONE SETTORIALE DEI PRINCIPALI AGGREGATI ECONOMICI, 2001-2006, VALORI PERCENTUALI.

Settori	2001	2002	2003	2004	2005	2006
			Fatturato			
Acqua	17.3	17.5	17.4	17.0	16.6	16.7
Energia	9.1	9.6	10.3	10.8	11.7	13.3
Gas	20.1	20.7	21.1	22.4	23.9	26.5
Igiene ambientale	17.0	17.3	17.1	17.0	16.7	16.0
Trasporto pubblico locale	21.2	21.5	21.1	20.5	19.9	17.5
Totale	100	100	100	100	100	100
			Addetti			
Acqua	14.3	14.4	14.6	14.5	14.7	14.8
Energia	5.3	5.3	5.4	5.4	5.4	5.5
Gas	5.0	5.0	5.1	5.2	5.3	5.4
Igiene ambientale	22.2	22.8	23.3	24.0	24.1	23.9
Trasporto pubblico locale	46.6	45.6	44.9	44.3	44.2	44.4
Totale	100	100	100	100	100	100
			Costo del personale			
Acqua	15.5	15.5	15.5	15.4	15.2	15.3
Energia	6.0	6.1	6.2	6.4	6.9	6.7
Gas	5.8	5.8	6.0	6.1	6.6	6.4
Igiene ambientale	22.3	22.4	22.4	22.5	22.1	22.3
Trasporto pubblico locale	43.1	42.8	42.6	42.2	42.6	42.7
Totale	100	100	100	100	100	100
			Costi totali di produzione			
Acqua	17.3	17.2	17.2	17.2	17.1	16.3
Energia	9.6	9.8	10.0	10.4	10.9	12.6
Gas	18.3	18.4	18.8	19.5	20.3	23.3
Igiene ambientale	16.2	16.4	16.2	16.2	16.0	15.2
Trasporto pubblico locale	21.3	21.2	20.9	20.8	20.7	19.0
Totale	100	100	100	100	100	100
			Risultato di esercizio			
Acqua	25.6	33.4	31.6	28.2	27.2	25.4
Energia	41.9	52.5	52.2	49.7	50.3	50.2
Gas	28.4	39.8	39.7	37.4	37.7	37.1
Igiene ambientale	12.0	15.5	15.9	15.3	14.8	14.1
Trasporto pubblico locale	-19.0	-24.1	-19.4	-14.8	-12.6	-12.2
Totale	100	100	100	100	100	100
			Investimenti			
Acqua	27.5	28.3	29.6	30.4	31.3	31.9
Energia	9.1	8.9	9.2	9.6	10.0	10.7
Gas	7.0	6.9	7.2	7.3	7.5	8.1
Igiene ambientale	13.3	13.0	12.5	13.7	13.8	13.7
Trasporto pubblico locale	21.9	22.2	23.2	23.7	23.8	23.9
Totale	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi

TAVOLA 2

LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DELLE IMPRESE DI SPL PER TIPOLOGIA DI GESTIONE, 2003-2005, VALORI PERCENTUALI.

	2003	2004	2005
NORD			
Monoservizio	72.6	74.6	75.9
Multiservizio	27.4	25.4	24.1
Totale	100.0	100.0	100.0
CENTRO			
Monoservizio	77.4	78.9	78.8
Multiservizio	22.6	21.1	21.2
Totale	100.0	100.0	100.0
SUD			
Monoservizio	90.7	94.0	92.0
Multiservizio	9.3	6.0	8.0
Totale	100.0	100.0	100.0
ITALIA			
Monoservizio	76.6	79.0	79.1
Multiservizio	23.4	21.0	20.9
Totale	100.0	100.0	100.0

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi

TAVOLA 3

LA DISTRIBUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI ECONOMICI NELLE IMPRESE DI SPL PER TIPOLOGIA DI GESTIONE, 1998-2005, VALORI PERCENTUALI.

Aggregati economici	**1998**		**2003**		**2004**		**2005**	
	mono	*multi*	*mono*	*multi*	*mono*	*multi*	*mono*	*mult*
Valore della produzione	56	44	61	39	60	40	61	39
Ricavi da vendite e prestazioni	38	62	58	42	57	43	59	41
Totale costi della produzione	58	42	61	39	61	39	62	38
Costi del personale	71	29	73	27	74	26	73	27
Risultato operativo	1	99	35	65	31	69	45	55
Valore aggiunto	64	36	67	33	68	32	67	33
Risultato di esercizio	13	87	-4	104	6	94	31	69

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi. Per il 1998 si veda Rombaldoni (2003).

TAVOLA 4

LA DISTRIBUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI ECONOMICI NELLE IMPRESE DI SPL PER AREA GEOGRAFICA E PER TIPOLOGIA DI GESTIONE, 2005, VALORI PERCENTUALI.

Aggregati economici	***Multiservizi***			***Monoservizi***		
	Nord	*Centro*	*Sud*	*Nord*	*Centro*	*Su*
Valore della produzione	30.0	8.3	0.4	36.6	15.5	9.
Ricavi da vendite e prestazioni	31.4	8.8	0.4	35.6	15.3	8.
Totale costi della produzione	29.1	8.7	0.4	36.4	15.7	9.
Costi del personale	18.5	7.4	0.8	33.3	19.7	20.
Risultato operativo	58.9	-4.1	0.1	43.0	8.8	-6.
Valore aggiunto	25.4	6.7	0.7	34.0	18.1	15.
Risultato di esercizio (dopo le imposte)	72.6	3.8	-0.2	28.8	9.8	-7.

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi.

TAVOLA 5

LA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI PRINCIPALI AGGREGATI ECONOMICI NELLE IMPRESE DI SPL, 2003-2005, VALORI PERCENTUALI.

	2003	*2004*	*2005*
	Valore della produzione		
Nord	64.77	65.91	66.67
Centro	24.95	22.83	24.63
Sud e isole	10.27	11.27	8.70
Totale Italia	100.00	100.00	100.00
	Ricavi da vendite e prestazioni		
Nord	65.45	66.80	67.04
Centro	24.92	22.72	24.81
Sud e isole	9.63	10.48	8.15
Totale Italia	100.00	100.00	100.00
	Totale costi della produzione		
Nord	63.72	65.10	65.62
Centro	25.47	23.06	25.26
Sud e isole	10.80	11.84	9.12
Totale Italia	100.00	100.00	100.00
	Costi del personale		
Nord	51.04	50.56	51.83
Centro	27.25	25.64	28.65
Sud e isole	21.72	23.81	19.52
Totale Italia	100.00	100.00	100.00
	Risultato operativo		
Nord	101.60	88.10	101.81
Centro	6.73	16.37	**3.72**
Sud e isole	-8.33	-4.47	-5.53
Totale Italia	100.00	100.00	100.00
	Valore aggiunto		
Nord	59.16	57.79	59.47
Centro	24.48	24.39	26.13
Sud e isole	16.37	17.82	14.40
Totale Italia	100.00	100.00	100.00

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi

TAVOLA 6

LA DISTRIBUZIONE DELLA DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE DELLE IMPRESE DI SPL PER AREA GEOGRAFICA, 2004-2005.

	2004	*2005*		*2004*	*2005*
	Miliardi di euro		*Variazione percentuale*	*Composizione percentuale*	
Nord	18.9	19.6	3.5	68.5	67.1
Centro	6.6	7.2	10.3	23.8	24.8
Sud	2.1	2.4	10.8	7.8	8.1
Totale Italia	27.6	29.2	5.7	100.0	100.0

Nota: La dotazione infrastrutturale è calcolata considerando le sole immobilizzazioni materiali.

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi.

TAVOLA 7

INDICE DI INFRASTRUTTURAZIONE E DI INDUSTRIALIZZAZIONE PER AREA GEOGRAFICA, 2005, ITALIA=100

	Tasso d industrializzazic	*Indice genera infrastruttu (economiche e socic*	*Indice genera infrastruttu economich*
Nord Ovest	133.0	116.2	120.9
Nord Est	135.0	107.0	111.8
Centro	92.0	118.4	111.7
Sud	62.0	75.9	73.9
Italia	100.0	100.0	100.0

Nota: Il tasso di industrializzazione è calcolato come rapporto tra addetti nell'industria manifatturiera e popolazione residente.

Fonte: Spadoni (2007).

TAVOLA 8

INDICATORI ECONOMICI DELLE IMPRESE DI SPL PER AREA GEOGRAFICA, 2003-2005, VALORI PERCENTUALI.

	2003	2004	2005
	ricavi % valore della produzione		
Nord	85.1	86.7	87.7
Centro	84.1	85.1	87.9
Sud e isole	79.0	79.5	81.7
Totale Italia	**84.2**	**85.5**	**87.2**
	ricavi % costi di produzione		
Nord	88.9	90.9	92.1
Centro	84.7	87.3	88.5
Sud e isole	77.2	78.4	80.5
Totale Italia	**86.6**	**88.6**	**90.1**
	costi personale % costi di produzione		
Nord	20.5	18.4	17.3
Centro	27.3	26.4	24.9
Sud e isole	51.4	47.7	46.9
Totale Italia	**25.6**	**23.7**	**21.9**
	costi personale % valore aggiunto		
Nord	58.7	56.8	52.7
Centro	75.8	68.2	66.3
Sud e isole	90.3	86.7	82.0
Totale Italia	**68.1**	**64.9**	**60.5**

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi.

TAVOLA 9

DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI IMPRESE DI SPL PER TIPOLOGIA DI SERVIZIO E PER AREA GEOGRAFICA, 2005, VALORI PERCENTUALI

Tipologia di servizio	***Nord***	***Centro***	***Sud***	***Totale***
Acqua	65.8	15.8	18.4	100
Energia e gas	64.3	18.7	17.0	100
Igiene urbana	49.7	26.5	23.8	100
Trasporto pubblico locale	54.2	23.5	22.2	100

Nota: Si considerano le sole imprese monoservizio.

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi.

TAVOLA 10

LA DISTRIBUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI ECONOMICI NELLE IMPRESE DEL SETTORE IDRICO PER AREA GEOGRAFICA, 2005, VALORI PERCENTUALI.

Aggregati di bilancio	***Nord***	***Centro***	***Sud***	***Totale***
Valore della produzione	46.1	18.3	35.6	100
Ricavi da vendite e prestazioni	43.2	18.3	38.5	100
Totale costi della produzione	45.8	18.1	36.2	100
Costi del personale	37.8	18.2	44.0	100
Risultato operativo	52.1	22.5	25.4	100
Valore aggiunto	45.2	17.6	37.2	100
Margine operativo lordo	53.4	17.0	29.7	100

Note:

a) Si considerano le sole imprese monoservizio.
b) Il margine operativo lordo è calcolato come differenza tra valore aggiunto e costo del personale.
c) Il risultato operativo è calcolato come differenza tra valore della produzione e costi totali di produzione.

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi.

TAVOLA 11

INDICATORI ECONOMICI DELLE IMPRESE DEL SETTORE IDRICO PER AREA GEOGRAFICA, 2005, VALORI PERCENTUALI.

Indicatori economici	***Nord***	***Centro***	***Sud***	***Totale***
Ricavi / Valore Produzione	81.9	87.6	94.3	87.4
Ricavi / Costi totali	86.7	93.2	97.7	91.9
Costi personale / Costi totali	18.0	21.9	26.5	21.8
Costi personale / Valore aggiunto	44.0	54.3	62.1	52.6
Margine Operativo Lordo / Valore aggiunto	56.0	45.7	37.9	47.4

Nota: Si considerano le sole imprese monoservizio.

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi.

TAVOLA 12

LA DISTRIBUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI ECONOMICI NELLE IMPRESE DEI SETTORI ENERGETICI PER AREA GEOGRAFICA, 2005, VALORI PERCENTUALI.

Aggregati economici	***Nord***	***Centro***	***Sud***	***Totale***
Valore della produzione	73.4	23.6	2.9	100
Ricavi da vendite e prestazioni	73.9	23.3	2.7	100
Totale costi della produzione	73.9	23.1	3.0	100
Costi del personale	46.7	45.7	7.6	100
Risultato operativo	64.6	33.8	1.6	100
Valore aggiunto	59.2	37.0	3.8	100
Margine operativo lordo	63.6	34.0	2.5	100

Note:

a) Si considerano le sole imprese monoservizio.
b) Il margine operativo lordo è calcolato come differenza tra valore aggiunto e costo del personale.
c) Il risultato operativo è calcolato come differenza tra valore della produzione e costi totali di produzione.

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi.

TAVOLA 13

INDICATORI ECONOMICI DELLE IMPRESE DEI SETTORI ENERGETICI PER AREA GEOGRAFICA, 2005, VALORI PERCENTUALI

Indicatori economici	***Nord***	***Centro***	***Sud***	***Totale***
Ricavi / Valore Produzione	96.1	94.2	89.0	95.5
Ricavi / Costi totali	101.0	102.3	91.8	101.0
Costi personale / Costi totali	2.6	8.0	10.2	4.0
Costi personale / Valore aggiunto	20.5	32.1	52.0	26.0
Margine Operativo Lordo / Valore aggiunto	79.5	67.9	48.0	74.0

Nota: Si considerano le sole imprese monoservizio.

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi.

TAVOLA 14

LA DISTRIBUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI ECONOMICI NELLE IMPRESE DI IGIENE URBANA PER AREA GEOGRAFICA, 2005, VALORI PERCENTUALI.

Aggregati economici	***Nord***	***Centro***	***Sud***	***Totale***
Valore della produzione	51.4	23.6	25.0	100
Ricavi da vendite e prestazioni	52.1	23.6	24.3	100
Totale costi della produzione	50.3	23.1	26.6	100
Costi del personale	46.8	17.7	35.5	100
Risultato operativo	104.1	48.5	-52.5	100
Valore aggiunto	51.9	20.9	27.2	100
Margine operativo lordo	66.5	30.1	3.4	100

Note:

a) Si considerano le sole imprese monoservizio.
b) Il margine operativo lordo è calcolato come differenza tra valore aggiunto e costo del personale.
c) Il risultato operativo è calcolato come differenza tra valore della produzione e costi totali di produzione.

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi.

TAVOLA 15

INDICATORI ECONOMICI DELLE IMPRESE DI IGIENE URBANA PER AREA GEOGRAFICA, 2005, VALORI PERCENTUALI

Indicatori economici	***Nord***	***Centro***	***Sud***	***Totale***
Ricavi / Valore Produzione	96.4	95.1	92.8	95.2
Ricavi / Costi totali	100.6	99.3	88.9	97.2
Costi personale / Costi totali	32.4	26.7	46.5	34.8
Costi personale / Valore aggiunto	66.8	62.7	96.7	74.1
Margine Operativo Lordo / Valore aggiunto	33.3	37.3	3.3	25.9

Nota: Si considerano le sole imprese monoservizio.

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi.

TAVOLA 16

LA DISTRIBUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI ECONOMICI NELLE IMPRESE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE PER AREA GEOGRAFICA, 2005, VALORI PERCENTUALI.

Aggregati economici	***Nord***	***Centro***	***Sud***	***Totale***
Valore della produzione	46.8	31.3	21.9	100
Ricavi da vendite e prestazioni	40.2	37.0	22.8	100
Totale costi della produzione	45.3	32.3	22.4	100
Costi del personale	45.3	28.0	26.7	100
Risultato operativo	4.9	60.1	35.0	100
Valore aggiunto	48.0	27.4	24.6	100
Margine operativo lordo	69.3	22.8	7.9	100

Note:

a) Si considerano le sole imprese monoservizio.
b) Il margine operativo lordo è calcolato come differenza tra valore aggiunto e costo del personale.
c) Il risultato operativo è calcolato come differenza tra valore della produzione e costi totali di produzione.
d) I ricavi da vendite e prestazioni includono i contributi pubblici di esercizio.

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi.

TAVOLA 17

INDICATORI ECONOMICI DELLE IMPRESE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE PER AREA GEOGRAFICA, 2005, VALORI PERCENTUALI

Indicatori economici	***Nord***	***Centro***	***Sud***	***Totale***
Ricavi / Valore Produzione	53.5	73.3	64.5	62.1
Ricavi / Costi totali	53.3	68.7	61.1	60.0
Costi personale / Costi totali	51.5	44.7	61.6	51.5
Costi personale / Valore aggiunto	83.9	90.7	96.4	88.9
Margine Operativo Lordo / Valore aggiunto	16.1	9.3	3.6	11.2

Note:

a) Si considerano le sole imprese monoservizio.
b) I ricavi da vendite e prestazioni includono i contributi pubblici di esercizio.

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi.

TAVOLA 18

L'EVOLUZIONE SETTORIALE DEL RAPPORTO TRA INVESTIMENTI E FATTURATO, 1991-2006, VALORI PERCENTUALI

	1991	1995	2000	2006
Acqua	31.5	23.8	30.7	32.8
Energia	26.6	14.8	22.6	13.8
Gas	14.6	9.6	9.8	5.2
Igiene ambientale	13.8	10.3	15.7	14.7
Trasporto pubblico locale	49.0	22.9	57.4	23.4

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi.

TAVOLA 19

TASSI DI INVESTIMENTO TRIENNALI (2003-2005) NELLE PRINCIPALI IMPRESE ENERGETICHE DEI COMUNI ITALIANI, VALORI PERCENTUALI

Gruppo		*Totali*	*Produzione energia elettrica*	*Distribuzione energia elettrica*	*Distribuzione gas*
ACEA	Roma	27.7			
AEM	Milano	8.7	44.4	8.9	12.0
AEM	Torino	29.3	42.8	9.9	
ASMEA	Brescia	26.2			
ENEL		10.5	6.4	7.3	
HERA	Bologna	29.5			
ItalGas		11.8			10.7
NapoletanaGas	Napoli	9.5			9.5

Nota: Il tasso di investimento triennale è dato dal rapporto tra investimenti tecnici cumulati nel triennio 2003-2005 e lo stock delle immobilizzazioni materiali a fine 2005.

Fonte: Civicum (2007)

TAVOLA 20

TASSI DI INVESTIMENTO TRIENNALI (2003-2005) IN ALCUNE IMPRESE DI IGIENE URBANA

		Investimenti tecnici per ton di RSU raccolta *(€ / tonnellata)*			**Investimenti tecnici de 2003-2005 in % delle immobilizzazioni lorde valutate a fine 2005**
		2003	2004	2005	2005
AMA	Roma	32.8	25.9	34.2	53.9
AMIAT	Torino	38.7	61.6	50.2	34.4
AMIU	Genova	13.9	28.4	19.4	20.6
AMSA	Milano	42.2	77.0	18.7	24.0
ASIA	Napoli	8.3	4.5	11.6	25.8
ASM BS	Brescia e altri comuni	24.8	12.6	46.0	29.6
HERA	Bologna e altri comuni	69.3	33.5	62.2	29.5
VESTA	Venezia e altri comuni	9.1	28.7	7.4	39.7
Media		**36.8**	**34.6**	**38.0**	**30.8**

Fonte: Civicum (2007)

TAVOLA 21

TASSI DI INVESTIMENTO TRIENNALI (2003-2005) IN ALCUNE IMPRESE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

		Investimenti tecnici per posti-Km offerti (€ per 1000 posti-km)			Investimenti tecnici del 2003-2005 in % delle immobilizzazioni lorde a fine 2005
		2003	2004	2005	
AMT Ge	Genova	6.7	0.2	2.9	15.3
ANM Na	Napoli	3	11.2	9.4	32.7
ATAC Rm	Roma	5	8.7	3.2	29.1
ATAF Fi	Firenze	1.3	11.9	3.1	24.8
ATC Bo	Bologna	4.2	9.1	14.1	29.2
ATM Mi	Milano	5.2	5.5	5.4	18.1
Brescia Mobilità	Brescia	10.2	82.9	89.8	66.4
CTP Na	Napoli	9.6	5.6	4.6	33.5
GTT To	Torino	35	35.3	36.2	56.5
Met.Ro Rm	Roma	0.8	0.8	0.8	22.2
Metronapoli Na	Napoli	0.4	0.1	0.2	73.5
Trambus Rm	Roma	0.2	0.3	0.4	23.8
Sistema Romano	Roma	5.5	9.2	3.8	28.4
Sistema Napoletano	Napoli	3.8	6.3	5.3	33.2
MEDIA		**9.5**	**11.7**	**10.4**	**29.2**

Fonte: Civicum (2007)

TAVOLA 22

TASSI DI RINNOVO DEL PARCO VEICOLI NELLE IMPRESE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, MEDIA 2003-3005

		Tassi di rinnovo	Indice di sviluppo del parco veicoli
AMT Ge	Genova	15.6	89.8
ANM Na	Napoli	10.2	97.7
ATAC Rm	Roma	18.2	106.0
ATC Bo	Bologna	20.7	102.7
ATM Mi	Milano	13.6	102.9
Brescia Mobilità	Brescia	13.5	107.5
CTP Na	Napoli	15.1	101.1
GTT To	Torino	14.8	105.3
Met.Ro Rm	Roma	12.2	112.4
Sistema Romano	Roma	18.2	106.0
Sistema Napoletano	Napoli	11.7	98.8

Note:

a) Il tasso di rinnovo del parco veicoli è calcolato come il rapporto tra il numero di veicoli acquistati nel periodo e il numero complessivo di veicoli operativi a fine periodo.

b) L'indice di sviluppo del parco veicoli è calcolato come il rapporto tra il numero complessivo di veicoli operativi a fine periodo e lo stock di veicoli operativi a inizio periodo.

Fonte: Civicum (2007)

TAVOLA 23

INDICATORI ECONOMICI PER LE IMPRESE DI SPL, 2001-2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Costo totale per addetto (migliaia di euro correnti)	151.2	155.5	160.1	176.5	198.7	226.0
Costo del personale per addetto (migliaia di euro correnti)	39.7	40.6	41.5	43.2	44.9	45.7
Costi personale / Costi totali (%)	26.3	26.1	25.9	24.5	22.6	20.2
Fatturato / Costi totali (%)	86.7	85.6	86.8	88.1	89.8	93.8
Fatturato / Valore della produzione (%)	83.6	83.7	84.1	85.1	87.2	88.3
Fatturato per addetto (migliaia di euro correnti)	131.0	133.1	139.0	155.6	178.4	212.0
Valore aggiunto / Valore produzione (%)	38.8	38.8	38.8	37.3	35.1	31.1
Valore della produzione per addetto (migliaia di euro correnti)	156.8	159.0	165.2	182.9	204.6	240.1
Margine operativo lordo (milioni di euro correnti)	3,350	3,353	3,638	4,082	4,492	4,930
Margine operativo lordo / Valore aggiunto (%)	34.7	34.1	35.3	36.6	37.6	38.8
Risultato operativo / Valore produzione (%)	3.0	2.4	2.6	3.3	2.7	2.5
Investimenti per addetto (migliaia di euro correnti)	26.7	26.5	28.1	31.2	33.6	36.3
Investimenti / Fatturato (%)	20.4	19.9	20.2	20.1	18.8	17.1
Investimenti / Valore produzione (%)	17.0	16.6	17.0	17.1	16.4	15.1

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi

TAVOLA 24

INDICATORI ECONOMICI PER LE IMPRESE DI ENERGIA ELETTRICA, 2001-2006

	2001	2002	2003	2004	2005	200
Totale addetti (unità)	8,403	8,504	8,691	8,794	9,054	9,31
Energia distribuita (Mwh)	25,500,32	26,290,90	27,684,32	28,736,32	30,173,34	32,169,
Costo totale per addetto (migliaia di euro correnti)	273.6	285.7	296.4	342.2	396.5	520
Costo del personale per addetto (migliaia di euro correnti)	44.7	46.4	47.5	51.7	57.2	55.
Costi personale / Costi totali (%)	16.4	16.3	16.0	15.1	14.4	10.
Costi della produzione per Mwh (euro correnti)	90.2	92.4	93.0	104.7	119.0	155
Costi del personale per Mwh (euro correnti)	14.7	15.0	14.9	15.8	17.2	16.
Fatturato / Costi totali (%)	82.5	83.8	89.1	91.5	97.0	99.
Fatturato per addetto (migliaia di euro correnti)	225.6	239.5	264.2	313.2	384.8	515
Investimenti per addetto (migliaia di euro correnti)	46.2	44.1	48.2	56.1	61.9	70.
Investimenti / Fatturato (%)	20.5	18.4	18.2	17.9	16.1	13.
Energia distribuita per addetto (Mwh per addetto)	3,035	3,092	3,185	3,268	3,333	3,34

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi

TAVOLA 25

INDICATORI ECONOMICI PER LE IMPRESE DI DISTRIBUZIONE DEL GAS, 2001-2006

	2001	2002	2003	2004	2005	200
Totale addetti (unità)	7,880	8,045	8,190	8,550	8,885	9,16
Volumi erogati (000 mc)	12,836,102	13,014,891	13,743,725	14,046,087	14,467,526	15,075,
Costo totale per addetto (migliaia di euro correnti)	556.6	567.1	591.3	658.2	754.4	976.
Costo del personale per addetto (migliaia di euro correnti)	46.3	47.0	48.6	50.8	55.6	54.
Costi personale / Costi totali (%)	8.3	8.3	8.2	7.7	7.4	5.6
Costo della produzione per migliaia di mc	341.7	350.5	352.4	400.7	463.3	593.
Fatturato / Costi totali (%)	95.6	96.6	97.8	101.4	106.0	106.
Fatturato per addetto (migliaia di euro correnti)	532.0	547.8	578.1	667.3	799.9	1,040
Investimenti per addetto (migliaia di euro correnti)	37.6	36.2	39.9	43.9	47.0	54.
Investimenti / Fatturato (%)	7.1	6.6	6.9	6.6	5.9	5.2
Volumi erogati per addetto (000 mc per addetto)	1,629	1,618	1,678	1,643	1,628	1,64

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi

TAVOLA 26

INDICATORI ECONOMICI PER LE IMPRESE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, 2001-2006

	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*200*
Totale addetti (unità)	74,014	72,756	72,270	72,631	73,623	75,34
Km percorsi (migliaia)	1,334,599	1,370,302	1,385,375	1,406,156	1,421,624	1,450,6(
Viaggiatori trasportati (migliaia)	4,504,168	4,549,210	4,590,153	4,645,234	4,682,400	4,752,6(
Costo totale per addetto (migliaia euro correnti)	69.3	72.3	74.6	83.0	93.0	96.9
Costo del personale per addetto (migliaia euro correnti)	36.8	38.2	39.4	41.2	43.2	44.1
Costi personale/costi totali (%)	53.1	52.9	52.8	49.7	46.4	45.5
Costi della produzione/km percorsi (migliaia euro correnti)	3,842	3,836	3,889	4,285	4,818	5,03
Costi della produzione/viaggiatori trasportati (migliaia euro correnti)	1,138	1,156	1,174	1,297	1,463	1,53(
Fatturato / Costi totali (%)	86.2	86.9	87.5	86.7	86.4	86.3
Fatturato per addetto (migliaia di euro correnti)	59.7	62.8	65.3	71.9	80.4	83.(
Investimenti per addetto (migliaia euro correnti)	12.6	12.9	14.5	16.7	18.1	19.(
Investimenti/Fatturato (%)	21.0	20.5	22.3	23.2	22.5	23.4
Km percorsi per addetto	18,032	18,834	19,169	19,360	19,310	19,25
Viaggiatori trasportati per addetto	60,856	62,527	63,514	63,957	63,600	63,08
Viaggiatori trasportati/km percorsi	3,375	3,320	3,313	3,303	3,294	3,27(

Nota: I ricavi da vendite e prestazioni includono anche i contributi di esercizio

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi

TAVOLA 27

ANDAMENTO DEI COSTI E DEI RICAVI PER LE IMPRESE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, 1990-2005, AL NETTO DEI SUSSIDI (SOLO AUTOLINEE)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	20
Costi totali								
(mln euro correnti)	4,7	5,1	5,0	5,0	5,1	5,2	5,4	5,5
indice 1995=100	92.8	100.0	98.6	98.5	100.3	102.0	105.7	10
Ricavi totali								
(mln euro correnti)	1,0	1,5	1,8	1,9	2,1	2,2	2,3	2,4
indice 1995=100	69.2	100.0	118.5	128.7	137.9	147.8	152.6	15
Ricavi % costi	22.5	30.2	36.2	39.4	41.5	43.7	43.6	43

Fonte: Conto Nazionale dei Trasporti, 2005

TAVOLA 28

DISTRIBUZIONE DEI COMUNI ITALIANI PER AREA GEOGRAFICA E PER TIPOLOGIA DI GESTORE NEL SETTORE DELL'IGIENE AMBIENTALE, 2004, VALORI PERCENTUALI

Area geografica	*Imprese pubbliche*	*Imprese private*	*Imprese miste*	*Gestioni in economia*
Nord	36.0	39.0	13.0	12.0
Centro	35.0	23.0	28.0	14.0
Sud e Isole	22.0	45.0	14.0	19.0
Totale	**35.0**	**38.0**	**16.0**	**11.0**

Fonte: CNEL (2007)

TAVOLA 29

DOTAZIONE DI IMPIANTI DI IGIENE URBANA PER AREA GEOGRAFICA, 2005

Area geografica	Discariche	Inceneritori	Impianti di biostabilizzazione e CDR	Impianti di selezione e compostaggio	TOTALE IMPIANTI
			numero		
Nord	110	30	59	205	404
Centro	54	13	33	44	144
Sud e Isole	176	7	36	35	254
Totale	**340**	**50**	**128**	**284**	**802**
			composizione %		
Nord	27.2	7.4	14.6	50.7	100.0
Centro	37.5	9.0	22.9	30.6	100.0
Sud e Isole	69.3	2.8	14.2	13.8	100.0
Totale	**42.4**	**6.2**	**16.0**	**35.4**	**100.0**

Fonte: Elaborazione su dati APAT (2005)

TAVOLA 30

INDICATORI ECONOMICI PER LE IMPRESE DI IGIENE URBANA, 2001-2006

	2001	2002	2003	2004	2005	200
Totale addetti (unità)	35,290	36,490	37,548	39,275	40,121	40,62
Raccolta (tonnellate/anno)	15,908,156	16,878,554	18,043,174	18,930,212	19,498,369	19,985,8
Tonnellate smaltite	18,157,855	19,120,220	20,706,748	21,645,792	22,403,583	23,502,(
Costo totale per addetto (migliaia euro correnti)	110.0	111.5	111.4	119.6	132.2	144
Costo del personale per addetto (migliaia euro correnti)	39.9	39.9	39.8	40.6	41.2	42.
Costo personale / Costi totali (%)	36.3	35.8	35.8	33.9	31.2	29.
Costi della produzione per tonnelata raccolta (in tonnellate/anno)	244.0	241.0	231.7	248.1	272.0	292
Costi della produzione per tonnelata smaltita (in tonnellate/anno)	213.7	212.8	201.9	216.9	236.7	248
Fatturato / Costi totali (%)	91.5	90.5	91.7	92.4	93.4	98.
Fatturato per addetti (migliaia euro correnti)	100.6	100.9	102.1	110.5	123.5	141
Investimenti per addetto (migliaia euro correnti)	16.0	15.1	15.1	17.8	19.2	20.
Investimenti / Fatturato (%)	15.9	14.9	14.8	16.1	15.5	14.
Raccolta per addetto (tonnelate/anno per addetto)	450.8	462.6	480.5	482.0	486.0	492
Smaltimento per addetto (tonnelate per addetto)	514.5	524.0	551.5	551.1	558.4	578

Fonte: Elaborazione su dati Confservizi

TAVOLA 31

MEDIE PROVINCIALI DEI COSTI OPERATIVI E TOTALI PER KG DI RIFIUTO GESTITO NELLE VARIE FASI DEL CICLO, 2003

Provincia	Abitanti capoluog	RD	IND			DIFF		CSL	CTOT**	CTOT-C
			FTD	CRT	CTS	CRD				
		%	%	€cent/kg	€cent/kg	€cent/kg	€cent/kg	€cent/kg	€cent/kg	€cent/
Roma	2,546,804	10.6	89.0	8.1	4.6	10.2	6.1	24.3	18.
Milano	1,256,211	40.5	42.0	5.3	11.2	9.4	4.7	26.6	21.
Torino	865,263	24.9	76.0	5.6	6.0	9.9	2.5	23.1	20.
Palermo	686,722	7.1	90.0	7.6	5.8	19.9	3.3	25.3	22.
Bologna	371,217	25.2	46.0	5.5	7.4	5.7	2.8	18.6	15.
Firenze	356,118	30.5	55.0	2.6	9.2	6.0	2.1	22.0	19.
Catania	313,110	4.5	97.0	6.9	6.3	29.7	4.7	19.7	15.
Venezia	271,073	27.8	42.0	14.7	11.7	8.0	4.3	30.9	26.
Verona	253,208	34.5	50.0	7.3	10.0	7.8	2.8	19.4	16.
Padova	204,870	48.5	39.0	4.2	9.1	9.6	1.6	21.8	20.
Taranto	202,033	5.6	96.0	6.7	4.8	22.0	3.0	17.9	14.
Brescia	187,567	34.3	26.0	7.3	7.7	7.0	2.2	15.3	13.
Modena	175,502	31.9	47.0	6.6	7.0	6.3	2.5	18.2	15.
Cagliari	164,249	4.5	79.0	7.4	6.0	23.9	1.3	15.8	14.
Media campione	*560,996*	*23.6*	*62.0*	*6.8*	*7.6*	*12.5*	*3.1*	*21.3*	*18.*
Italia	**58,462,375**	**25.5**	**63.0**	**6.9**	**7.5**	**9.5**	**3.3**	**21.1**	**17.**

Legenda – RD: raccolta differenziata; FTD: fabbisogno teorico di discarica; IND: rifiuti indifferenzi
CTS: costi di trattamento e smaltimento; DIFF: rifiuti differenziati; CRD: costi della raccolta differ
e lavaggio; CTOT: costo totale.
(*) Fonte: ISTAT, censimento 2001.
(**) Il costo totale è maggiore della somma dei costi operativi in quanto comprende anche costi com
che non sono riportati in dettaglio nella tavola.

Fonte: APAT, Rapporto rifiuti 2005

TAVOLA 32

ASSETTO PROPRIETARIO DELLE RETI DI DISTRIBUZIONE DELLE IMPRESE DI SERVIZIO PUBBLICO LOCALE QUOTATE

HERA Spa	
reti gas e idriche:	
- provincia di Bologna:	proprietà dell'azienda
- altre province:	proprietà EE.LL. (società patrimoniali) e affidamento in uso ad HERA Sp
rete elettrica: (Modena e Imola)	proprietà dell'azienda
ASM BRESCIA	
reti elettriche e del gas:	proprietà dell'azienda
reti idriche:	proprietà EE.LL. per reti conferite e proprietà dell'azienda per reti deriva
ACSM COMO	
reti gas:	proprietà dell'azienda
reti idriche:	proprietà EE.LL.
AMGA GENOVA	
reti gas:	proprietà dell'azienda
reti idriche:	- proprietà EE.LL. per reti conferite - proprietà dell'azienda per reti derivanti da investimenti aziendali (con obbligo retrocessione al termine dell'affidamento) - proprietà azienda per reti di acquedotti ex privati acquistati da AMGA
AEM MILANO	
reti elettriche e reti gas:	proprietà dell'azienda
ACEA ROMA	
reti elettriche:	proprietà dell'azienda
reti idriche:	proprietà degli EE.LL.
AEM TORINO	
rete elettrica:	proprietà dell'azienda
ACEGAS TRIESTE	
reti elettriche e gas:	proprietà dell'azienda
reti idriche:	proprietà EE.LL.

Fonte: Spadoni (2006)

TAVOLA 33

PRINCIPALI IMPRESE DI DISTRIBUZIONE DELL'ENERGIA ELETTRICA OPERANTI IN ITALIA, 2005

Distributore	*Numero utenti vincolati*	*Variazione su anno precedente*	*Energia totale immessa in rete (Gwh)*
Enel Distribuzione	29,973,476	0.30%	248,600
Acea Distribuzione Roma	1,549,500	0.40%	11,153
Aem Milano	854,814	-0.10%	7,524
Aem Torino**	554,107	0.30%	3,500
Asm Brescia	220,053	1.10%	4,106
Acegas Trieste	140,507	0.30%	806
Agsm Verona	158,826	0.90%	1,300
Ae-Ew Bolzano	124,556	1.70%	826
Enìa Parma****	116,893	1.60%	888
Meta Modena*****	113,517	2.30%	n.d.

(**) Prima dell'integrazione con Amga Genova e della costituzione di Iride Energia.

(****) Enìa è stata costituita nel 2005 dalla fusione delle aziende Agac Reggio Emilia, Amps Parma e Tesa Piacenza.

(*****) Meta da gennaio 2006 è confluita nel gruppo Hera.

Fonte: Relazione annuale 2006 dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma

TAVOLA 34

ASSETTI PROPRIETARI DELLE PRINCIPALI GESTIONI NAZIONALI E LOCALI NEI SETTORI ENERGETICI, 2006

Società	*Ente pubblico*	*Società a partecipazione pubblica*	*Privati*
ENEL	21,868% MEF	10,35% Cassa Depositi e Prestiti	2,046% Assicurazioni Generali spa; 65,736% Flottante
GRTN	100% MEF		
TERNA		30% Cassa Depositi e Prestiti; 6,142% ENEL	4,928% Assicurazioni Generali spa; 2,031% Barclays Plc; 56,9% Flottante
EDISON			71,233% Transalpina di Energia srl; 17,334% Electricite» de France sa; 11,433% Flottante
ENDESA Italia		20% ASM Brescia	80% Gruppo Endesa
ENI	20,321% MEF	10% Cassa Depositi e Prestiti; 7,51% Azioni proprie	2,493% Banca Intesa spa; 59,736% Flottante
SNAM Rete Gas		50,05% ENI	2% Banca D»Italia, 47,95% Flottante
ACEA Roma	51% Comune di Roma		9% Suez; 2,0% Unione Generale Immobiliare spa; 10% Schroders Inv.ldt; 28% Altri/Flottante
AEM Milano	43,268% Comune di Milano: - Comune di Milano 42,198%; - AEM spa 1,067%; - Metropolitana Milanese 0,003%		5,322% Ubs Ag; 2,037% Premafin Finanziaria; 49,373% Flottante
ASM Brescia	69,238% Comune di Brescia; 5% Comune di Bergamo		4,965% Fingruppo Holding; 2,857% Carlo Tassara spa; 2,536% Amber Capital Lp; 15,402% Flottante
AEM Torino	70,677% Comune di Torino		3,064 % Sanpaolo IMI; 2,006% Assicurazioni Generali spa; 2,01% Fondazione Cassa di Risparmio Torino 22,243% Flottante
HERA Bologna	14,993% Comune di Bologna; 11,211% Comune di Modena; 5,319% Comune di Imola; 4,8% Comune di Ravenna; 2,446% Comune di Rimini; 2,288 Comune di Cesena; 2,174% Comune di Ferrara; 2,152% Comune di Forli»		2,08% Amber Capital Lp; 52,536% Flottante
AMGA Genova	51,182% Comune di Genova: - Comune di Genova 29,045%; - Finanziaria Sviluppo Utilities srl 22,137%		4,504% Fondazione Cassa di Risparmio Torino 6,441% Amber Capital Lp; 2,658% Perseo spa; 2,03% Schroder Investment Management ltd 33,185% Flottante

Fonte: Confservizi (2006)

TAVOLA 35

STATO DELLE GARE PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE SU GOMMA, 2006

Regione	***Totale gare bandite (ferro esclus***	***Gare bandit dalla Regior***	***Gare aggiudicate***	***Grado di affidamento d Tpl con garc***
Basilicata	2	-	2	Quasi complet
Campania	2	-	1	Limitato
Emilia Romagna	9	-	8	Quasi complet
Friuli Venezia G.	4	4	4	Completo
Lazio	2	-	1	Limitato
Liguria	4	-	3	Quasi complet
Lombardia	23	3	20	Quasi complet
Piemonte	3	-	1	Limitato
Puglia	6	1	6	Quasi complet
Toscana	11	-	11	Completo
Umbria	2	-	2	Completo
Valle d'Aosta	1	1	1	Completo

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, Il trasporto pubblico di linea, in Relazione Annuale 2006, p.24.

TAVOLA 36

ASSETTI PROPRIETARI DELLE PRINCIPALI GESTIONI LOCALI NEL TPL, 2006

Società	*Ente pubblico*	*Società a partecipaz pubblica*	*Privati*
Gruppo Ferrovie Nord Milano	57,570% Regione Lombardia	14,740% Ferrovie dello Stato Società Trasporti e Servizi spa	4,7% Autostrada TO-M 22,99% Flottante
TRAMBUS	100% Comune di Roma		
METRO	Comune di Roma, Provincia di Viterbo, Provincia di Rieti		
ATAC	100% Comune di Roma		
CTP Napoli	50% Comune di Napoli; 50% Provincia di Napoli		
ANM Napoli	100% Comune di Napoli		
ATC Bologna	Quote ripartite tra: Comune di Bologna e provincia		
ATM Milano	100% Comune di Milano		
GTT Torino	100% Comune di Torino		

Fonte: Confservizi (2006).

TAVOLA 37

OPZIONI TARIFFARIE OFFERTE DALLE PRINCIPALI IMPRESE DI DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA, 2006

Impresa (numero di opzioni)	*Scaglioni di consumo*	*Biorarie*	*Stagionali*	*Altro*
Enel (8)	SB7 sera * SB8 week-end + * SB9 duo * UD5 spesa certa	UD6 due	UD7 casa vacanze	UD8 forfetari non resident UD9 forfetari residenti
Aem Milano (2)	SP-UD1	SP-UD2	-	-
Aem Torino (5)	DOMULTC2 4,5kW pronta energia DOMULTC3 3kW	DOMULTC5 bioraria	DOMULTC 1 fresca estate	DOMULTC4 futura (monoraria)
Asm Brescia (7)	OUV3 DOM 4,5kW	OUV4_DOM residenti 3kW OUV5_DOM anche non residenti OUV6_DOM week-end OUV7_DOM non residenti 3kW	-	OUV1_DOM 3kW no gas OUV2_DOM 4,5kW no gas
Hera Bologna / Meta Mode (2)	OC2 serena E2 residenti 3 kW* -	OC3 serena E3 non residen potenza>3kW e consumi>30 kWh/anno – CAD bioraria	-	-
Acegas Trieste (1)	-	DOBI 6kW e più	-	-
Agsm Verona (1)	-	UDBI 6 kW e più	-	-
Asm Terni (1)	BIO DOM 3kW *		-	-

(*) Opzioni con corrispettivo di energia a scaglioni di consumo e componente CAD differenziata bioraria.

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, La distribuzione di energia elettrica, in Relazione Annuale 2006, p.151.

TAVOLA 38

CARATTERISTICHE DELLE OPZIONI TARIFFARIE NEL SETTORE ELETTRICO, 2006.

Impresa	Opzione	Destinazione	Descrizione
Enel	UD5 spesa certa	3kW residenti con contatore elettronico e consumi >1000 kWh/anno	Tariffa di riferimento: D2. L'opzione consente di valutare il costo annuo sul consumo storico del cliente in base alla D2 e dividerlo in 6 bollette di pari importo.Per ogni bolletta che alla verifica dei consumi effettivi non necessita conguagli (scostamenti inferiori a 5 E) c'è un bonus dell'1,9% sul valore dell'energia consumata
	UD8 forfait non residenti UD9 forfait residenti	3kW contatore elettronico telelettura bimestrale e consumi <1000 kWh/anno	Tariffa di riferimento: D3 per la UD8 e D2 per la UD9.Offerta di 500 kWh/anno al prezzo forfetario (di cui 100 gratuiti). Per consumi eventualmente eccedenti i 500 kWh si applica la tariffa di riferimento; non si prevedono sconti sul forfait in caso di consumi inferiori. Gli utenti devono essere clienti Enel da almeno 1 anno.
	SB7 sera SB8 w-e	3kW residenti	Sconto rispetto al CAD della D3 sia in ore piene che in ore vuote; se il cliente consuma meno del 26% di ore vuote viene applicata automaticamente la componente CAD della D2
	SD9 duo		Sconto rispetto al CAD della D3 sia in ore piene che in ore vuote; se il cliente consuma meno del 57% in ore vuote si applica automaticamente la componente CAD della D2
	UD6 due	Potenza inferiore a 15kW	Sconto rispetto al CAD della D3 in ore vuote, maggiorazione in ore piene; se il cliente consuma meno del 57% in ore vuote si applica automaticamente la componente CAD della D2 per contratti da 3 kW e quella della D3 per potenza impegnata superiore
	Ud7 casa vacanze	Potenza inferiore a 15kW non residenti	Sconto rispetto al CAD della D3 in ore vuote, maggiorazione in ore piene; se il cliente consuma meno del 26% in ore vuote si applica automaticamente la componente CAD della D3
Aem Milano	SP-UD1	4,5kW	Monoraria a scaglioni di consumo
	SP-UD2	3kW o più	Bioraria; su richiesta del cliente viene installato il contatore biorario, compatibilmente con la disponibilità presso l'esercente
Aem Torino	Domultc2	4,5kW	Monoraria a scaglioni di consumo; viene applicato il CAD della D3 anche ai contratti da 3 kW
	Domultc3	3kW	
	Domultc4	6kW	Monoraria
	Domultc5	4,5-6kW	Bioraria; su richiesta del cliente viene installato il contatore biorario, compatibilmente con la disponibilità presso l'esercente
	Domultc1	4,5kW	Stagionale; l'opzione ha validità annua. In caso di recesso anticipato le fatture vanno ricalcolate in base alla D3 e viene applicato un contributo spese

TAVOLA 38 (SEGUE)

Impresa	Opzione	Destinazione	Descrizione
Asm Brescia	Ouv1dom	3kW residenti, no gas	Per i clienti con impianto centralizzato o teleriscaldamento che rinunciano alla fornitura di gas. Monoraria a scaglioni di consumo; viene applicato il CAD della D2 anche ai contratti da 4,5 kW
	Ouv2dom	4,5kW no gas	
	Ouv3dom	4,5kW	Monoraria a scaglioni di consumo
	Ouv4dom	3kW residenti con contatore elettronico	Bioraria a scaglioni di consumo e CAD biorario; richiesta la telelettura bimestrale; se il cliente consuma meno del 57% in ore vuote si applica automaticamente la componente CAD della D2
	Ouv5dom	3kW	Bioraria; richiesta la telelettura bimestrale; se il cliente consuma meno del 57% in ore vuote si applica automaticamente la componente CAD della D3
	Ouv7dom	3kW e più, non residenti	
	Ouv6dom w/e	3kW e più, non residenti	Bioraria: richiesta la telelettura bimestrale; se il cliente consuma meno del 24% in ore vuote si applica automaticamente la componente CAD della D3
Hera/Meta	OC2	3kW residenti	Bioraria a scaglioni di consumo e CAD biorario; aggiornamenti trimestrali con sconti rispetto al CAD
	OC3	4,5kW e più, non residenti, con consumi superiori a 3000 kWh/anno	in ore vuote e maggiorazioni in ore piene; il contatore elettronico viene installato gratuitamente alla richiesta dell'opzione; per la OC3, in caso di consumi inferiori a 3000 kWh/anno, le fatture
Acegas	DOBI	6kW e più	Bioraria; il contatore elettronico viene installato gratuitamente alla richiesta dell'opzione; se il cliente consuma meno del 51,35% in ore vuote si applica automaticamente la componente CAD della D3
Agsm	UDBI	6kW e più	Bioraria; il contatore elettronico viene installato gratuitamente alla richiesta dell'opzione
Asm Terni	Biodom	3kW residenti	Bioraria a scaglioni di consumo e CAD biorario;

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, La distribuzione di energia elettrica, in Relazione Annuale 2006, p.152 e 153.

TAVOLA 39

TARIFFE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE AL 2005

Città	Costo biglietto		Abbonamenti		Agevolazioni tariffarie	Integrazioni con altri sistemi
	Costo e durata	*Costo orario*	*mensile*	*annuale*		
Torino	€ 0,90 (70')	€ 0.77	€ 32.00	€ 275.00	b,c,d,e	Ferrovie regionali
Milano	€ 1,00 (75')	€ 0.80	€ 30.00	€ 300.00	c,d	Ferrovie regionali
Brescia	€ 1,00 (75')	€ 0.80	€ 27.00	€ 230.00	a,b,c,d	
Verona	€ 1,00 (60')	€ 1.00	€ 36.00	€ 370.00	a,b,c,d,e	
Venezia	€ 1,00 (60')	€ 1.00	12,00 - 29,00	143,00 - 330,00	a,c,d	Servizio lagunare
Padova	€ 0,85 (60')	€ 0.85	€ 23.00	€ 230.00	c	Ferrovie regionali tpl gomma ex
Trieste	€ 1,05 (75')	€ 0.84	€ 23.35	€ 233.70	c	Servizio marittimo
Genova	€ 1,00 (90')	€ 0.67	€ 32.00	€ 285.00	a,b,c,d,e	Ferrovie regionali, funiculare
Parma	€ 0,90 (60')	€ 0.90	€ 24.00	€ 230.00	a,c,d,e	Ferrovie regionali
Modena	€ 0,88 (n.d.)	(n.d.)	(*)	(*)	c,d,e	Auto pubbliche, ferrovie regionali
Bologna	€ 1,00 (60')	€ 1.00	€ 30.00	€ 270.00	c	Ferrovie regionali
Firenze	€ 1,00 (60')	€ 1.00	€ 31.00	€ 310.00	a,c,d	Ferrovie regionali
Prato	€ 0,80 (70')	€ 0.69	€ 24.00	€ 219.00	c	
Livorno	€ 1,00 (75')	€ 0.80	€ 24.00	€ 240.00	c,d	Ferrovie regionali
Roma	€ 1,00 (75')	€ 0.80	€ 30.00	€ 230.00	b,c,d,e	Ferrovie regionali
Napoli	€ 1,00 (90')	€ 1.00	€ 30.00	€ 240.00	a,b,c,d,e (**)	Ferrovie regionali, funiculare
Foggia	€ 0,80 (60')	€ 0.80	€ 24.00	(n.d.)	c,d,e	Ferrovie regionali
Bari	€ 0,77 (75')	€ 0.62	€ 30.99	€ 232.41	c,d,e	Ferrovie regionali
Taranto	€ 0,80 (90')	€ 0.53	€ 28.00	€ 300.00	a,c,d	
R. Calabria	€ 0,80 (90')	€ 0.53	€ 23.20	€ 206.00		Ferrovie regionali
Palermo	€ 1,00 (120')	€ 0.50	€ 46.65	€ 459.00	a,b,c,d	
Messina	€ 0,90 (180')	€ 0.30	€ 51.65	€ 361.50	c,d	
Catania	€ 0,80 (90')	€ 0.53	€ 36.00	€ 360.00	a,b,c,d,e	
Cagliari	€ 0,77 (90')	€ 0.51	€ 23.24	€ 306.58	c,d	

(1) a = lavoratori; b = disoccupati; c = studenti; d = anziani; e = diversamente abili.
(*) Carta magnetica ricaricabile con sconti in funzione dei viaggi effettuati
(**) in funzione del reddito

Fonte: Bridda R., Carbone D. Veri K. (2006)

TAVOLA 40

COSTI E RICAVI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE NELLE GRANDI CITTÀ ITALIANE, 2005

Città	Apporti pubblici		Incassi dagli utenti e ricavi diversi		Costi operativi *	Ricavi % Costi
	€ per 1.000 posti-km offerti	*% del fatturato*	*€ per 1.000 posti-km offerti*	*% del fatturato*	*€ per 1.000 posti-km offerti*	
Roma	22.5	63.2	13.1	36.8	35.5	**36.9**
Milano	13.7	46.3	15.9	53.7	27.3	**58.2**
Napoli	37.0	78.1	10.4	21.9	53.6	**19.4**
Torino	21.6	61.9	13.3	38.1	27.6	**48.2**
Genova	22.3	56.3	17.3	43.7	44.0	**39.3**
Bologna	31.2	61.1	19.8	38.9	44.5	**44.5**
Firenze	19.0	57.2	14.2	42.8	32.3	**44.0**

* al netto degli ammortamenti

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, Relazione Annuale 2006

TAVOLA 41

LE DIFFERENZE TRA TA.RSU E TA.RI

	Ta.RSU	Ta.RI
Natura del corrispettivo	Tributario e svincolato dell'effettivo godimento	Tariffario, con caratteristiche di corrispettivo per il servizio ricevuto
Finanziamento del costo del servizio	In parte attraverso il gettito della tassa, in parte attraverso la finanza comunale	Interamente attraverso le entrate tariffarie
Modalità di allocazione dei costi	Superfici immobiliari; eventuali correttivi per tener conto della produzione di rifiuti	Volumi di rifiuti prodotti e/o qualità e quantità di servizio "consumata"
Criteri di remunerazione del gestore	A piè di lista (gestioni pubbliche). Corrispettivo definito in sede di gara (gestioni in affidamento e privati).	Sulla base del principio di equilibrio economico-finanziario fra costi e ricavi, con l'introduzione di incentivi per l'efficientamento del sistema
Riscossione	Comune	Gestore/Comune
Rischio industriale	Sul Comune (il Comune riscuote la tassa e remunera il gestore sulla base del contratto di servizio)	Sul gestore (il gestore riscuote direttamente la tariffa e sopporta il rischio che le entrate si discostino dai costi)
Tassazione ambientale	Il cittadino paga una tassa a prescindere dagli sforzi per minimizzare i rifiuti o partecipare alla raccolta differenziata	La tariffa agisce da stimolo per la riduzione dei rifiuti e la partecipazione alla raccolta differenziata

Fonte: Rapporto CNEL sulla competitività del settore dei rifiuti urbani in Italia, 2007, p. 44.

TAVOLA 42

SPESA LORDA PER IL SERVIZIO DI IGIENE URBANA, PER DIMENSIONE FAMILIARE E SUPERFICIE ABITATIVA IN ALCUNI COMUNI ITALIANI, 2006, VALORI IN EURO

Componenti nucleo	**1**	**2**	**3**	**5**	**4**	**2**	**5**
mq	**60**	**75**	**90**	**100**	**110**	**130**	**130**
Napoli	169.74	212.18	254.61	282.90	311.19	367.77	367.77
Milano	104.88	196.65	235.98	262.20	288.42	340.86	340.86
Palermo	156.63	195.79	234.95	261.05	287.16	339.37	339.37
Venezia	105.41	174.75	231.31	321.53	297.88	259.51	381.21
Rovigo	113.37	192.47	229.57	316.96	263.86	230.19	343.88
Roma	98.45	161.79	224.51	225.62	239.06	268.14	285.19
Torino	133.93	167.41	200.90	223.22	245.54	290.18	290.18
Piacenza	80.07	153.39	197.58	273.63	237.01	200.80	307.47
Pistoia	90.24	152.53	193.86	284.36	253.48	196.81	314.38
Rimini	109.20	155.23	190.16	228.68	235.46	240.18	277.12
Siena	69.07	118.16	146.02	204.83	188.66	155.48	230.36
Brescia	56.15	92.66	114.58	136.43	140.16	120.00	155.94
Media campione	*107.26*	*164.42*	*204.50*	*251.78*	*248.99*	*250.77*	*302.81*

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, Il servizio di igiene e decoro urbano, in Relazione Annuale 2006, p.122.

TAVOLA 43

SPESA LORDA PER IL SERVIZIO DI IGIENE URBANA PER UNA FAMIGLIA TIPO DI 3 PERSONE RESIDENTE IN UNA ABITAZIONE DI 90 MQ IN ALCUNI COMUNI ITALIANI, 2006, VALORI IN EURO

Comuni	Azienda	Addizionale provinciale	Importo in euro	IVA 10% in euro	Add. Pro in euro	TOTALI in euro	Indice Med campione = 100
Napoli	Asia	5.0%	221.40	22.14	11.07	254.61	124.50
Milano	Amsa	5.0%	205.20	20.52	10.26	235.98	115.39
Palermo	Amia	5.0%	204.30	20.43	10.22	234.95	114.88
Venezia	Vesta	5.0%	201.14	20.11	10.06	231.31	113.11
Rovigo	Asm Rovigo	5.0%	199.63	19.96	9.98	229.57	112.26
Roma	Ama	5.0%	195.23	19.52	9.76	224.51	109.78
Torino	Amiat	5.0%	174.69	17.47	8.73	200.89	98.23
Piacenza	Enìa	4.6%	172.41	17.24	7.93	197.58	96.61
Pistoia	Publiambiente	5.0%	168.57	16.86	8.43	193.86	94.79
Rimini	Hera	5.0%	165.36	16.54	8.27	190.16	92.99
Siena	Sienambiente	5.0%	126.97	12.70	6.35	146.02	71.40
Brescia	Asm	1.0%	103.23	10.32	1.03	114.59	56.03
Media campione			*178.18*	*17.82*	*8.51*	*204.51*	100.00

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, Il servizio di igiene e decoro urbano, in Relazione Annuale 2006, p. 122.

Bibliografia

AA.VV. (2007), *Pubblico/Privato. Quindici anni di liberalizzazioni e privatizzazioni. L'esempio delle Public Utility*, Edizioni Punto Rosso.

Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, *Rapporto annuale*, vari anni, Roma.

Antonioli B., R. Fazioli e M. Filippini (2000), "Il servizio di igiene urbana italiano tra concorrenza e monopolio", in Bulckaen, F. e C. Cambini (a cura di), 2000, *I servizi di pubblica utilità. Regolazione e concorrenza nei nuovi mercati*, Franco Angeli, Milano.

APAT (2006), Q*ualità dell'ambiente urbano. III Rapporto Apat*, Roma.

Autorità per l'energia elettrica e il gas e Autorità garante della concorrenza e del mercato (2003), *Indagine conoscitiva sullo stato della liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale*, IC22, Roma.

Averch H., L.L. Johnson (1962), "Behaviour of the firm under regulatory constraint", *American Economic Review*, 52, 1053-69.

Baumol W.J., J.C. Panzar, R.D. Willig (1982), Contestable markets and the theory of industry structure, Harcourt Brace Jovanovich, NY.

Bernard J.T., M. Roland (1997), "Rent dissipation through Electricity Prices of Publicly Owned Utilities", Canadian Journal of Economics, vol. 30, 1204-1219.

Bernardini O., T. Di Marzio (2001), "La distribuzione del gas a mezzo reti urbane in Italia: analisi del settore alla vigilia della liberalizzazione", Autorità Garante per l'Energia Elettrica e il Gas.

Bianco M., Sestito P. (2007), *Reforms in local public services: bad design or badly managed implementation?*, mimeo.

Boitani A. e C. Cambini (2004), *Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?*, Working paper HERMES n.1, Torino.

Boitani A., A. Petretto (2002), "I servizi pubblici locali tra governance locale e regolazione economica", in Robotti L. (2002), pp. 25-66.

Borgnolo C., P. Malgieri (2004), "Governi, agenzie ed imprese di trasporto pubblico locale: scenari europei", in Termini V. (2004), pp. 419-42.

Bradford D.F., Malt R.A., Oates W.E. (1969), "The Rising Cost of Local Public Services: some Evidence and Reflections", National Tax Journal, 22, pp. 185-202.

Bruzzo A., Margari B. e M. Piacenza (2005), *I sussidi al trasporto pubblico locale: esperienze di regolamentazione a confronto e implicazioni di efficienza produttiva*, Working paper HERMES n.10, Torino.

Buratti C., A. Cavaliere, F. Osculati (2001), *Privatizzazioni parziali e liberalizzazioni incomplete. Una nota sui servizi pubblici locali*, XIII Riunione scientifica annuale della SIEP, Pavia, 5-6 ottobre 2001.

Cambini C. (2001), I *servizi di igiene urbana: il passaggio dalla Ta.RSU alla tariffa*, working paper DSPEA, Torino.

Cammeo F. (1895-1896), "I monopoli comunali", in *Archivio Giuridico.*

Cattani C., R. Bridda, D. Carbone e K. Verì (2006), "Il trasporto pubblico locale", in *III Rapporto Apat,* Roma.

Cavaliere A. (2007), "I servizi pubblici locali: riforme, regolamentazione, concorrenza", in Pammolli F, C. Cambini, A. Giannaccari (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Cella M., V. Termini (2004), "Il contratto di servizio. Asimmetria informativa e incentivi nel rapporto tra il Comune e l'impresa di servizi pubblici locali", in Termini (2004), 311-30.

Centro Europa Ricerche (2001), *I servizi pubblici locali*, Rapporto n. 5, Roma.

Centro Europa Ricerche (2001), *Liberalizzazione dei servizi pubblici locali e project financing: opportunità e incertezze*, Dexìa-Crediop, Roma.
Chiri S. (2004), "Le caratteristiche economiche delle infrastrutture e dei servizi locali di pubblica utilità", in Termini V. (2004), pp. 185-208.
Cima S. e A. Sbandati (1999), *L'economia dei rifiuti solidi urbani*, Franco Angeli, Proacqua, Milano.
CNEL (2007), *Rapporto sulla competitività del settore dei rifiuti urbani in Italia*, Osservatorio dei Servizi pubblici locali, Roma.
Confservizi (2006), *Indagine sugli assetti proprietari*, Quaderni Confservizi, Roma.
Confservizi (2007), *Compendio statistico 2007. Dati analitici delle imprese di servizio pubblico locale*, Roma.
Da Rin B. e M. L. Santella (2005), *Il controllo degli enti locali nelle utilities*, Nomisma, Bologna.
De Vincenti C. e A. Vigneri (2006), *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, Il Mulino, Bologna.
Demsetz H. (1968), "Why regulate utilities", *Journal of Law and Economics*, 11, 55-66.
Dijkgraaf E., R.H.J.M. Gradus (2003a), "The cost of contracting out refuse collection", *Empirica*, 30, 149-61.
Dijkgraaf E., R.H.J.M. Gradus, B. Melenberg (2003b), "Contracting out refuse collection", *Empirical Economics*, 28, 553-70
Dixit A. (1997), "Power of incentives in private versus public organizations", *American Economic Review*, 87, 378-82.
Domberger S., S. Meadowcroft, D. Thompson (1986), "Competitive tendering and efficiency: The case of refuse collection", *Fiscal Studies*, 7, 69–87.
Earchimede (2005), *La resa dei conti. Rapporto sul trasporto pubblico locale: situazione attuale e prospettive evolutive*, Roma
Farrer T.H. (1902), *The State in its relation to trade*, Macmillan, London.
Federambiente - Utilitatis (2006), *Green Book 2006. Aspetti economici della gestione dei rifiuti urbani in Italia*.
Feldstein M.S. (1972), "Distributional equity and the optimal structure of public prices", *American Economic Review*, 62, 32-6.
Florio M. (2004), The great divestiture: evaluating the welfare impact of the British Privatisations 1979-1997, MIT Press.
Fondazione Civicum (2007), *Le società controllate dai maggiori comuni italiani: costi, qualità ed efficienza*, a cura dell'Ufficio Studi di Mediobanca, Milano.
Foreman-Peck J., R. Millward (1994), *Public and private ownership of British industry 1820-1990*, Clarendon Press, Oxford.
Gaddi M. (2007), "Storia della legislazione sulle società di pubblica utilità", in AA.VV. (2007) pp. 41-78.
Gavana G., Osculati F., Zatti A. (2006), "Il capitalismo municipale e le esternalizzazioni fredde. Qualche rimedio", in Marrelli M., Padovano F., Rizzo I. (a cura di).
Grillo M. (2006), "Infrastrutture a rete e liberalizzazione delle *public utilities*", in De Vincenti C., Vigneri A. (a cura di).
Guerra C., Zanardi A. (2003), *La finanza pubblica italiana*, Rapporto 2003, Il Mulino, Bologna.
Guthrie G. (2006), "Regulating infrastructure: the impact on risk and investment", *Journal of Economic Literature*, 44, 925-972.
Halcrow Fox, European Commission (1994), *A study into the organisation and operation of Urban Public Transport in the 12 Member States*, Report, February.

Hart O., B. Holmstrom (1987), "The theory of contracts", in T.F. Bewley (a cura di), *Advances in Economic Theory, Fifth World Congress*, Cambridge University Press, New York.
Hirsch, W.Z. (1965), "Cost functions of an urban government service: refuse collection", *Review of Economics and Statistics*, 47(1), 87-92.
Kitchen H.M. (1976), "A statistical estimation of an operating cost function for municipal refuse collection", *Public Finance Quarterly*, 4, 43–72.
Laffont J.J., D. Martimort (2002), *The theory of incentives*, Princeton University Press, Princeton (NJ).
Laffont J.J., J. Tirole (1987), "Auctioning incentive contracts", *Journal of Political Economy*, 95, 921-37.
Laffont J.J., J. Tirole (1993), *A theory of incentives in regulation and procurement*, MIT Press, Cambridge (MA).
Liberati P. (2001), "The distributional effects of indirect tax changes in Italy", *International Tax and Public Finance*, 8, 27-51
Liberati P. (2003), *Efficienza e redistribuzione nella privatizzazione dei trasporti in Italia*, Fondazione IRI.
Liberati P. (2005), "UK privatization and household welfare", *FinanzArchiv*, 61, 220-255.
Liberati P. e P. Polidori (2003), "La riforma dei servizi pubblici locali a rilevanza industriale: aspetti di regolazione ex-ante e ex-post", in *Analisi economica e metodo giuridico. I servizi pubblici locali*, a cura di L. R. Perfetti e P.Polidori, CEDAM, Padova.
Lipsey R.G., K. Lancaster (1956), "The general theory of second best", *Review of Economic Studies*, 24, 11-36.
Marcucci E. (2002), "Il ruolo del contratto di servizio nella riforma del trasporto pubblico locale", in Robotti L. (2002), 237-64.
Marrelli M., Padovano F., Rizzo I. (2006), *Servizi pubblici*, Franco Angeli, Milano.
Massarutto A. (2002), "La regolazione economica e finanziaria dei servizi ambientali: acqua e igiene urbana", in Robotti L. (2002), 175-236.
Massé P.B., (1987), "Public Utility Pricing", in Eatwell J, M. Milgate, P. Newman (edited by), The New Palgrave: a Dictionary of Economics, pp. 1069-71, MacMillan, London.
McAfee J.P., J. McMillan (1987), "Auctions with a Stochastic Number of Bidders", *Journal of Economic Theory*, 43(1), pp. 1-19.
Milgrom P.R., R.J. Weber (1982), "A theory of auctions and competitive bidding", *Econometrica*, 50(5), 1089-1122.
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2007), *Conto Nazionale dei Trasporti e delle Infrastrutture. Anno 2005*, Roma.
Montemartini G. (1902), *Municipalizzazione dei pubblici servigi*, Società Editrice Libraria, Milano.
Musgrave R.A. (1957), "A multiple theory of budget determination", *Finanz Archiv*, New Series, 17, 333-43.
Musgrave R.A. (1959), *The theory of public finance*, McGraw-Hill, New York.
Newbery D. (2004), Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities, MIT Press.
Olson M. (1969), "The principle of fiscal equivalente: the division of responsibilities among different levels of government", *American Economic Review* (Proceedings), 59, 479-487.

Pedone A. (2002), "Il ruolo dei servizi pubblici locali", *Economia Italiana*, 1, 119-36.
Pedone A. (2003), "Pubblico e privato nel finanziamento delle infrastrutture", in Guerra C., Zanardi A. (a cura di), 171-191.

Petretto A. (2004), “La riorganizzazione del trasporto pubblico locale in Italia: alcuni profili di analisi economica”, in Termini V. (2004), 353-68.
Pezzoli A. (2007), “Gare e servizi pubblici: quali problemi per la concorrenza?”, in De Vincenti C., Vigneri A. (a cura di), *Le virtù della concorrenza*, Il Mulino, Bologna.
Ponti M. (2004), “Il finanziamento dei trasporti pubblici locali”, in Termini V. (2004), pp. 403-18.
Reeves E., M. Barrow (2000), “The impact of contracting out on the costs of refuse collection services: The case of Ireland”, *Economic and Social Review*, 31, 29–150.
Robotti L. (a cura di) (2002), Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali, Il Mulino, Bologna.
Rombaldoni R. (2003), “Lo stato dei servizi pubblici locali: una valutazione economica”, in *Analisi economica e metodo giuridico. I servizi pubblici locali*, a cura di L. R. Perfetti e P.Polidori, CEDAM, Padova.
Scarpa C., A. Boitani, P.M. Panteghini, L. Pellegrini e M. Ponti (2005), “Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi”, in *Oltre il declino*, Il Mulino, Bologna..
Spadoni B. (2006), “Industrializzazione e liberalizzazione di servizi idrici e ambientali”, in De Vincenti C. e Vigneri A., *Le virtù della concorrenza: regolazione e mercato dei servizi di pubblica utilità*, Il Mulino, Bologna.
Spadoni B. (2006), *Nota sulla proprietà degli assets dei servizi pubblici locali*, Confservizi, Roma.
Spadoni B. (2007), *Tendenze in atto e futuri sviluppi del sistema dei servizi pubblici nelle diverse aree del Paese*, mimeo.
Steve S. (1967), “Costi e prezzi nell’impresa pubblica”, in Società Italiana degli Economisti, *Prezzi e Produttività*.
Stevens B.J. (1978), “Scale, market structure, and the cost of refuse collection”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 60(3), 438-48.
Termini V. (a cura di) (2004), Dai municipi all’Europa. La trasformazione dei servizi pubblici locali, Il Mulino, Bologna.
Tosatti G, (2004), “L’applicazione della legge per la municipalizzazione dei pubblici servizi”, in Termini (2004), 71-94.
Utilitatis (2006), *Primo rapporto dell’Osservatorio sulle gare dei servizi pubblici locali*, Roma.
Utilitatis-Federambiente (2006), *Greenbook. Aspetti economici della gestione dei rifiuti urbani in Italia*, Roma.
Viale G. (1999), *Governare i rifiuti. Difesa dell’ambiente, creazione d’impresa, qualificazione del lavoro, sviluppo sostenibile, cultura materiale e identità sociale dal mondo dei rifiuti*. Bollati Boringhieri, Torino.
Vickrey W. (1961), “Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders,” Journal of Finance, 16, 8-37.