



## BUDGET PREVISIONALE 2007

23 aprile 2007

Relazione generale

Pagg. da 1 a 29

### QUADRO NORMATIVO

Come noto, è costituito dalla normativa generale in materia di servizi pubblici locali e dalle normative di settore.

Si richiamano nel seguito la normativa generale, sottolineandone il complesso sviluppo avutosi recentemente, e quelle di settore, relativamente ai servizi affidati all'ASSM; inoltre si evidenzia il rapporto tra normativa generale e norme di settore e si esaminano problematiche particolari (gli affidamenti ; lo scorporo tra proprietà ed erogazione del servizio; i servizi per conto degli enti locali). Infine si analizzano in dettaglio, per alcuni servizi gestiti dall'ASSM, gli effetti dell'applicazione delle norme generali e di settore, tenendo anche conto delle operazioni già attuate al riguardo.

#### NORMATIVA GENERALE SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

##### 1) I riferimenti

- ◆ D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.E.L.L.) – art. 113 e s.m.i.;
- ◆ D.L. 30 settembre 2003, n. 269 – art. 14, come convertito con modificazioni nella L. 24 novembre 2003, n. 326;
- ◆ L. 24 dicembre 2003, n. 350 (Finanziaria 2004) – art. 4 co. 234.
- ◆ L. 23-12-2005 n. 266. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Finanziaria 2006).
- ◆ L. 27 dicembre 2006, n. 296 (FINANZIARIA 2007)
- ◆ DL 15/02/2007 N. 10 convertito in L. 6/04/2007 n. 46

##### 2) Il percorso

L'art. 113 del D.Lgs. 267/2000, che fissa esclusivamente le forme di gestione dei s.p.l., era stato in un primo tempo emendato dall'art. 35 della L. 448/2001, che introduceva una completa regolamentazione dei processi di liberalizzazione del mercato dei servizi, prevedendo un periodo di transizione dal vecchio al nuovo ordinamento, al termine del quale gli enti locali avrebbero provveduto all'assegnazione dei servizi tramite gare ad evidenza pubblica; era stato inoltre introdotto un nuovo articolo, il 113-bis, per regolamentare l'affidamento dei servizi cosiddetti "non industriali".

Successivamente, l'art. 14 del D.L. 269/2003, convertito nella legge 326/2003, aveva prodotto nuove importanti modificazioni all'art. 113 e 113-bis, adeguando la normativa nazionale in tema di affidamenti di s.p.l. alle Direttive europee, depotenziando in realtà il principio della procedura ad evidenza pubblica e sottraendo dall'applicazione dell'art. 14 i settori dell'energia elettrica e del gas.

#### LE MODALITA' DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI SECONDO L'ART. 113 DEL TUEL

Secondo l'art. 113 (comma 15-bis) le concessioni per i servizi pubblici locali *di rilevanza economica* rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica scadono il 31 dicembre 2006

(termine del *regime transitorio*): fanno eccezione quelle rilasciate a favore di società miste il cui socio privato sia stato scelto con gara e a favore di società a capitale interamente pubblico (a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale esercitino un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi – c.d. *dipendenza gestionale* - e che la società realizzi la parte più importante dell'attività con l'ente pubblico controllante – c.d. *dipendenza finanziaria*), per le quali le concessioni proseguono fino alla loro naturale scadenza e inoltre fa eccezione, il servizio idrico integrato che scade al 31 dicembre 2007, in virtù della previsione introdotta dall'articolo 15, comma 1, decreto-legge n. 223 del 2006 convertito con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. "Decreto Bersani").

Per quanto riguarda le modalità di *gestione a regime*, gli enti locali possono avvalersi:

- per la *gestione delle reti* (qualora separata dall'erogazione dei servizi), di "soggetti allo scopo costituiti nella forma di società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico" (alle medesime condizioni di *dipendenza gestionale* e di *dipendenza finanziaria* già precisate), ovvero di imprese idonee da individuare con procedure ad evidenza pubblica;
- per l'*erogazione dei servizi*, mediante conferimento della titolarità del servizio:
  - a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica; oppure
  - a società a capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedura da evidenza pubblica; oppure ancora
  - a società a capitale interamente pubblico, sempre che ricorrano le condizioni di dipendenza gestionale e finanziaria di cui sopra (cd. affidamento *in house*).

Le norme di riforma generale e settoriali succedutesi in questi ultimi anni (che peraltro non hanno ancora garantito un assetto del tutto definitivo) hanno teso pertanto a sviluppare e amplificare l'apertura del mercato del servizio pubblico locale.

Per quanto riguarda i servizi di rilevanza economica, quale che sia la scelta operata dall'ente locale in ordine alla soluzione gestionale (gara o affidamento diretto), i rapporti tra ente locale e gestore sono di tipo negoziale, regolati tramite il Contratto di servizio.

Nell'ipotesi di concorrenza "per" il mercato il modello di regolazione è pertanto fondato sull'operare congiunto della gara e del Contratto di servizio. Dalle disposizioni contenute nei commi 7 e 11 dell'art. 113 del Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti locali (come modificato dall'articolo 14 del DL 269/2003) si evince infatti il seguente modello di riferimento: i contenuti generali del rapporto negoziale sono definiti in sede di gara, mentre il Contratto di servizio, il cui schema viene allegato ai capitolati di gara, disciplina e aggiorna periodicamente le specifiche modalità di esercizio di tale rapporto.

Più in particolare in occasione dell'indizione della gara vengono fissati gli obiettivi qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza in relazione ai quali la gara dovrà poi essere aggiudicata.

Il ruolo e i contenuti del Contratto di servizio sono di importanza centrale anche quando esso disciplina i rapporti tra l'Ente locale e un gestore affidatario diretto del servizio, perché in questo caso il Contratto di servizio rappresenta l'esclusivo strumento di regolazione nel quadro di una disciplina negoziale. Nell'affidamento diretto, a prescindere dalla categoria dei servizi (con o senza rilevanza economica), il problema dell'Ente locale non può comunque limitarsi, come nell'affidamento mediante gara, a definire un insieme di obiettivi e di standard qualitativi e di prestazione rimanendo del tutto estraneo al tema dell'efficienza e dell'economicità della gestione. Nelle circostanze in esame, infatti, quest'ultimo aspetto assume un rilievo primario. Nei servizi di rilevanza economica il gestore (impresa pubblica) temporaneamente al riparo dalla concorrenza, dovrà attrezzarsi per realizzare condizioni di competitività tali da porlo in condizione di far fronte all'apertura dei mercati. Ciò significa che il regolatore - Ente locale, che in tal caso somma anche la figura di proprietario, dovrà porre in essere indirizzi regolatori tali da promuovere e incentivare recuperi di efficienza. In effetti una tale estensione dei contenuti regolatori presenta un'altra rilevante finalità, quella cioè di assicurare ai cittadini servizi le cui tariffe e i cui standard di qualità non siano condizionati e pregiudicati da una situazione di inefficienza. La definizione di un

sistema regolatorio fondato su di un meccanismo di price cap (per le tariffe) potrebbe aiutare ad affrontare il problema. In altri termini occorrerebbe quantificare dall'inizio e in modo trasparente l'area corrispondente agli oneri di servizio pubblico e definirne un profilo di mutamento collegato all'andamento delle seguenti variabili: innanzitutto i costi, per i quali prevedere una dinamica decrescente in quanto scontata di un prefissato coefficiente di incremento di produttività e le tariffe per le quali definire mutamenti volti a mantenere o modificare il loro grado di copertura dei costi. Naturalmente a seconda degli obiettivi assunti per le tariffe andrebbero conseguentemente definiti i coefficienti del price cap. Una volta stabiliti e indicati nel Contratto di servizio i suddetti valori, si potrebbe ipotizzare che le risorse liberate da incrementi di efficienza superiori a quanto negoziato nel contratto possano essere impiegate in funzione di incentivo e quindi messe a disposizione del gestore. Nel caso opposto (minori risorse a causa di standard di efficienza più bassi di quanto concordato) il risultato negativo darebbe luogo a misure sanzionatorie (il deficit di risorse potrebbe essere portato a debito e conteggiato nell'anno o negli anni successivi in detrazione degli eventuali premi incentivanti).

### **LA POSSIBILITA' DELL'AFFIDAMENTO DIRETTO (IN HOUSE)**

L'attuale formulazione dell'articolo 113 del Decreto Legislativo 18-8-2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di seguito TUEL) che disciplina la gestione ed erogazione dei servizi pubblici locali, come noto, risulta da un processo negoziale e di intermediazione del legislatore nazionale con le spinte e le segnalazioni provenienti dal contesto comunitario. E' stato chiarito che alle concessioni di servizi pubblici locali non si applica la direttiva comunitaria in materia di appalti di servizi, nonostante ciò non si deve ritenere che vi sia una totale assenza di regole comunitarie sull'affidamento delle concessioni, in quanto gli enti aggiudicatari sono comunque tenuti nell'affidarle a rispettare le norme fondamentali del Trattato e tra queste, in particolare, le norme in materia di tutela della concorrenza ricavabili dagli articoli 12 CE, 43 CE e 49 CE. Queste norme, che stabiliscono, rispettivamente, il divieto di discriminazione in base alla nazionalità ed il principio della parità di trattamento, comportano che nell'affidare una concessione di servizi l'ente pubblico deve rispettare, in particolare, un obbligo di trasparenza che consiste nel garantire, a favore di ogni operatore del settore interessato, in veste di potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura alla concorrenza ed il controllo sulla imparzialità delle procedure di aggiudicazione della concessione. In altre parole, per garantire il rispetto di questi principi, il diritto comunitario impone che l'ente pubblico, quando decide di affidare il servizio ad un soggetto terzo, selezioni quest'ultimo con criteri oggettivi e verificabili all'esito di una procedura di gara ad evidenza pubblica.

A questo punto diventa fondamentale precisare che già nel 1999 la Corte di Giustizia del Lussemburgo, aveva chiarito nella nota sentenza Teckal ed in altre decisioni, che questi principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza, imposti dal Trattato, devono essere rispettati ogniqualvolta il contratto di concessione venga stipulato, da una parte da un ente locale e, dall'altra con un soggetto terzo, cioè con un soggetto giuridicamente distinto rispetto a quest'ultimo. Parimenti aveva chiarito che, al contrario, l'obbligo del rispetto di questi stessi principi non è richiesto - e pertanto risulta legittimo un affidamento diretto, senza previo espletamento di una procedura di gara ad evidenza pubblica - nelle ipotesi in cui il soggetto, sia pure giuridicamente distinto dall'ente locale sotto un profilo formale, in realtà risulti essere in un rapporto di quasi "immedesimazione organica" con l'ente locale in quanto quest'ultimo è in grado di esercitare su di esso un CONTROLLO ANALOGO a quello esercitato sui propri servizi e sempre che il concessionario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali titolari del capitale sociale.

Successivamente alla sentenza Teckal, a gennaio 2005, la Corte di Giustizia nella Causa Stadt - Halle ha affermato inoltre espressamente la necessità per la legittimità degli affidamenti "in house" del requisito del "capitale interamente pubblico".

Circa il significato dell'espressione "controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi", essa è stata interpretata da autorevole dottrina quale "rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica; tale situazione si verifica in particolare quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente tout court dell'ente pubblico sull'ente societario".

Tale controllo affinché risulti effettivamente analogo a quello che viene esercitato sui propri servizi dovrebbe riguardare l'esattezza e la regolarità della gestione corrente al fine di poterne accertare l'economicità, la redditività e la razionalità della società sottoposta a verifica. Il controllo, in altri termini, deve creare una situazione di dipendenza della società dall'ente locale o dagli enti locali, che permetta allo/agli stesso/i, di influenzare le decisioni che la società intenderà assumere.

Si potrebbe dire semplificando che tale controllo dovrebbe incidere:

- sulla società, attraverso gli strumenti del controllo proprietario;
- sui servizi, come controllo di tipo manageriale dell'attività della società creata ad hoc per la gestione del servizio e da esercitarsi, sia attraverso gli strumenti del controllo di gestione ex ante, con la definizione dei parametri di riferimento (standard) dell'attività da effettuare, sia (anche) ex post sull'efficienza dell'attività gestionale e la qualità del servizio erogato.

Inoltre specifico requisito richiesto ex lege affinché possa configurarsi una società "in house", è che la stessa svolga la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti locali che la controllano. Riferendosi – in via analogica – a quanto previsto dall'art.8, comma 3, lett. a) del D. Lgs. 17 marzo 1995 n.158 si potrebbe al riguardo ritenere che l'80% della cifra di affari realizzata da tale società debba derivare dall'espletamento del servizio ad essa affidato da parte degli enti locali azionisti e che la società stessa debba risultare conformata dagli enti locali che la controllano, quale vero e proprio strumento dedicato, pressoché esclusivamente, allo svolgimento del servizio pubblico in favore delle collettività di riferimento.

Accanto alle varie indicazioni disponibili elaborate sulla base di dottrina e giurisprudenza recente, alle quali è opportuno ispirarsi in fase di adeguamento degli statuti e delle norme di autoorganizzazione della società per sostenere la legittimità degli affidamenti in house, registriamo inoltre anche una giurisprudenza recente del Consiglio di Stato (sentenza n. 7345 del 22/12/2005) che afferma che il problema del "controllo analogo" si risolve in senso affermativo se la mano pubblica possiede la totalità del pacchetto azionario della società affidataria o anche quando la mano pubblica possiede il capitale sociale in misura superiore al 99 % e il socio privato ha solo una quota di entità simbolica. In tal caso, a parere del Consiglio di Stato, l'ente pubblico proprietario dell'intero pacchetto delle azioni, sia mediante la nomina degli organi, sia mediante l'approvazione di opportune deliberazioni, è in condizioni di imporre, o meglio, di svolgere, ogni tipo di verifica e di rendiconto, in modo che sia operante la sostanziale identificazione riscontrabile tra il soggetto societario agente con la mano pubblica che le affida il servizio.

## **LA NORMATIVA SECONDO IL DECRETO LANZILLOTTA**

L'evoluzione più recente, anche se ancora in itinere, della normativa sui servizi pubblici è rappresentata, con una impostazione di rottura rispetto alla precedente regolamentazione, dal disegno di legge n. 772 (cosiddetto decreto Lanzillotta). Si tratta del Disegno di legge recante delega al governo per il riordino dei servizi pubblici locali presentato in data 7 luglio 2006, in corso di esame in commissione dal 14 marzo 2007.

Detto disegno di legge vuole promuovere, mediante la delega al Governo, il complessivo riordino della disciplina dei servizi pubblici locali, anche, ove occorra, mediante interventi sul t.u. enti locali. L'architrave della nuova disciplina è costituita dal generale ricorso a procedure competitive ad evidenza pubblica di scelta del gestore, per l'affidamento delle nuove gestioni e per il rinnovo delle gestioni in essere dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ad eccezione del servizio idrico, nel rispetto della disciplina dell'Unione europea in materia di appalti pubblici e di pubblici servizi.

Il ricorso a forme diverse di affidamento dei servizi pubblici locali resta, quindi, consentito solo eccezionalmente, laddove il ricorso a tali soluzioni sia motivatamente imposto da particolari situazioni di mercato. In tali casi, peraltro, l'ente locale dovrà anche adottare e pubblicare secondo modalità idonee il programma volto al superamento, entro un arco temporale definito, della medesima situazione di mercato. Su tali scelte si prevedono controlli delle autorità poste a tutela della concorrenza.

In particolare, l'eccezionale possibilità di affidamento diretto in house viene limitata alle sole società pubbliche partecipate dall'ente locale in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento comunitario.

La possibilità di acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da quelli di appartenenza viene esclusa per i soggetti già affidatari in via diretta di servizi pubblici locali,

nonché per le imprese partecipate da enti locali, che usufruiscano di finanziamenti pubblici diretti o indiretti.

Il riordino dei servizi dovrà altresì puntare a favorire la massima razionalizzazione ed economicità, anche mediante la gestione integrata di servizi diversi e l'estensione territoriale della gestione del medesimo servizio.

Inoltre dovrà introdurre una disciplina unitaria per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali, che dovrà quindi essere armonizzata con le discipline di settore previste per ciascun servizio pubblico locale, anche mediante l'univoca indicazione delle norme applicabili in via generale a tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica e delle norme di settore, ferme restando la proprietà pubblica delle reti e degli altri beni pubblici e strumentali, nonché la gestione pubblica del servizio idrico.

Quanto alla disciplina transitoria, è previsto il progressivo allineamento delle diverse gestioni in essere alla nuova normativa. In particolare si prevede che le gestioni dirette ormai in essere proseguano fino alla naturale scadenza, senza poter essere però prorogate o rinnovate. Naturalmente, il soggetto affidatario diretto potrà concorrere, così come ogni altro operatore, alla gara volta ad affidare il medesimo servizio mediante sistema di scelta competitiva. Tale possibilità scadrà, peraltro, al termine di un congruo periodo transitorio, che viene fissato al 31 dicembre 2011. Sarà quindi cura dell'affidatario diretto sollecitare il comune ad indire la procedura concorsuale entro il predetto termine.

Infine, si prevede di limitare i casi di gestione del servizio pubblico locale in regime di esclusiva, dovendo l'ente locale motivare la razionalità economica del denegato accesso al mercato. Ciò dovrà comportare la liberalizzazione delle attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con lo svolgimento del servizio pubblico locale, che a propria volta dovrà continuare ad essere connotato dalle garanzie di universalità ed accessibilità.

Il disegno di legge delega, altresì, il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali.

Si prevede, al riguardo, che ogni gestore debba adottare una carta dei servizi concordata con le associazioni dei consumatori e delle imprese interessate all'utenza del servizio, che indichi anche le modalità d'accesso alle informazioni garantite, le modalità per porre reclamo, le modalità per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché i livelli minimi garantiti per ciascun servizio e le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza.

Il permanere dell'affidamento del servizio sarà quindi condizionato all'adozione ed al rispetto della carta, nonché al positivo riscontro degli utenti, che dovrà risultare dall'esame dei reclami e dall'effettuazione di sondaggi di mercato, connotati da garanzie di obbiettività, sotto la vigilanza dell'ente locale e delle autorità nazionali di regolazione.

Le ultime correzioni che risultano apportate al testo del disegno di legge nel mese di febbraio riguardano in particolare:

- la previsione della residua possibilità per gli enti locali di gestire i servizi in economia;
- la precisazione che l'affidamento a società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, sia giustificato nelle situazioni che, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non consentono un efficace ed utile ricorso al mercato, e nei confronti delle società che abbiano i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione in house e, in particolare, che svolgano la parte prevalente della loro attività in favore dell'ente proprietario e nei confronti delle quali quest'ultimo eserciti un controllo analogo a quello che esercita nei confronti dei propri uffici;
- la precisazione che l'Ente locale debba motivare le ragioni che impongono di ricorrere alle modalità di affidamento in house, anziché le modalità di affidamento a mezzo gara. In particolare l'Ente locale dovrà pubblicizzare in modo adeguato tale scelta, definire il periodo temporale entro il quale effettuare la gara e giustificare la gestione diretta previa un'analisi di mercato ed una valutazione comparativa rispetto all'offerta privata da inviarsi per conoscenza all'Autorità garante della concorrenza e del mercato o delle autorità di regolazione di settore, ove costituite. Le società di capitali cui sia attribuita la gestione in house non potranno svolgere, né in via diretta, né partecipando a gare, servizi o attività per altri enti pubblici o privati.

## NORME SUI CDA DELLE SPA PUBBLICHE

La L. 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) contiene norme che, avranno presumibilmente applicazione nel corso del 2007, con specifico riferimento ai consigli di amministrazione delle spa pubbliche e conseguentemente dell'ASSM,

Di rilievo sono le disposizioni riguardanti gli amministratori delle società pubbliche e in particolare il comma 729, che prevede che *"Il numero complessivo di componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate totalmente anche in via indiretta da enti locali, non può essere superiore a tre, ovvero a cinque per le società con capitale, interamente versato, pari o superiore all'importo che sarà determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Nelle società miste il numero massimo di componenti del consiglio di amministrazione designati dai soci pubblici locali comprendendo nel numero anche quelli eventualmente designati dalle regioni non può essere superiore a cinque. Le società adeguano i propri statuti e gli eventuali patti parasociali entro tre mesi dall'entrata in vigore del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri."*

Riguardo alla suddetta prescrizione sono stati acquisiti i pareri legali forniti a Confservizi circa l'immediata applicabilità o l'efficacia differita all'emanazione del DPCM e delle conseguenti modifiche statutarie e dei relativi patti parasociali nel termine dei tre mesi successivi; inoltre se tali modifiche statutarie possano essere recepite direttamente dall'assemblea dei soci, trattandosi di modifiche conformative alla legge, ovvero se sia necessario l'approvazione da parte dei consigli comunali.

A tal proposito i legali interpretano che occorrerà poi attendere il DPCM previsto dall'art. 729 della Legge Finanziaria per chiarire se le medesime norme (che riducono i componenti del cda) siano di immediata applicazione (circostanza più probabile) ovvero, alternativamente, alla data del rinnovo dei singoli consigli di amministrazione alle scadenze prefissate; trattandosi poi di modifiche degli statuti conformative alla Legge finanziaria ed al DPCM, in via di principio sarebbe sufficiente la sua adozione in sede di CdA ed approvazione da parte dell'assemblea dei soci; ad ogni modo, valutazioni di opportunità, anche in relazione ai diversi equilibri che saranno da raggiungersi mediante la redazione dei nuovi patti parasociali, inducono – anche se formalmente non dovuto – a proporre l'approvazione da parte dei relativi consigli comunali. Resta da vedere se risulti confermata l'interpretazione in base alla quale, per le Società che sono prossime a rinnovare i CdA con l'approvazione dei bilanci, anche se non ancora adottato il Dpcm attuativo, il comma 729 sia immediatamente vincolante nel suo limite massimo di 5 componenti ponendo un parametro massimo certo.

## NORME INTEGRATIVE DI RECENTE EMANAZIONE

Debbono essere inoltre considerate alcune norme che nel corso del 2006 sono intervenute a disciplinare aspetti specifici della gestione dei servizi pubblici effettuata dalle aziende come l'ASSM, tra le quali i due decreti di seguito menzionati:

- **D.L. 15-2-2007 n. 10** recante "Disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali" convertito in legge 6/04/2007n. 46. Con l'art. 4 comma 3 detto decreto dispone che il comma 34 dell'articolo 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239, è abrogato. Tale comma prescriveva a sua volta precisamente che "Le aziende operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale che hanno in concessione o in affidamento la gestione di servizi pubblici locali ovvero la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni infrastrutturali, nel territorio cui la concessione o l'affidamento si riferiscono e per la loro durata, non possono esercitare, in proprio o con società collegate o partecipate, alcuna attività in regime di concorrenza, ad eccezione delle attività di vendita di energia elettrica e di gas e di illuminazione pubblica, nel settore dei servizi postcontatore, nei confronti degli stessi utenti del servizio pubblico e degli impianti". Tale cambiamento è stato causato dalla procedura di infrazione n. 2005/4604, avviata dalla Commissione europea, per violazione degli articoli 43 e

49 del Trattato costitutivo dell'unione europea, i quali garantiscono la libera prestazione dei servizi e potrebbe consentire legittimamente alle aziende, di esercitare non tanto la gestione del servizio di illuminazione pubblica, data l'esplicita esclusione dal divieto, già operata dalla norma, ma altre attività connesse alla gestione fino ad oggi effettuata (es installazione impianti fotovoltaici, ricerca guasti, manutenzione impianti interni dell'utente, ecc)

- **Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223** recante “Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale”, convertito con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. “Decreto Bersani”)

Al riguardo si evidenzia in particolare che l'art. 13 ha posto il principio secondo cui le società a capitale pubblico o misto, costituite o partecipate dalle regioni o dagli enti locali per la produzione di beni e servizi o per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative, non possono svolgere attività a favore di altri enti, né in affidamento diretto, né con gara e non possono partecipare ad altre società.

Il divieto è rafforzato dall'obbligo per le società di avere un oggetto sociale esclusivo e dalla previsione della nullità dei contratti eventualmente conclusi in violazione del divieto stesso.

Tuttavia, nel convertire in legge il decreto, il Parlamento ne ha fortemente ridotto la portata innovativa, dal momento che ha escluso dall'applicazione delle norma le società che gestiscono i servizi pubblici locali (acqua, depurazione, gas, energia, trasporti, raccolta e smaltimento dei rifiuti, ecc.).

Il divieto di svolgere attività extraterritoriali resta perciò circoscritto alle società costituite per gestire “in house” servizi strumentali all'attività dell'ente, come, ad esempio, l'informatica, la progettazione o la gestione e manutenzione del patrimonio immobiliare. Si tratta, in sostanza, di servizi resi all'amministrazione stessa e non direttamente ai cittadini, come nel caso dei servizi pubblici locali.

L'esclusione dall'ambito oggettivo di applicazione della norma dei “servizi pubblici locali”, operata in sede di conversione in legge del decreto 223, si giustifica verosimilmente con il fatto che essi dovranno risultare oggetto di un provvedimento di riforma organica.

## LA PROBLEMATICHE DEGLI SCORPORI

Il comma 9 dell'art. 35 prevede che gli Enti locali che detengono la maggioranza del capitale sociale delle società per la gestione dei servizi pubblici locali provvedano allo “scorporo” (forse meglio la “scissione”) della proprietà degli impianti e delle reti dalla gestione degli stessi: le società detentrici dei cosiddetti *assets*, a seguito dello scorporo, dovranno rimanere a capitale interamente pubblico con il conseguente divieto di cessione di quote a privati (comma 13 dell'art. 113).

L'attuale prevalente interpretazione in materia di scorporo sottrae all'obbligo le società per azioni a totale partecipazione pubblica che gestiscono i servizi in virtù di affidamento *in house* da parte dell'Ente locale. In tal caso non ci sarebbe necessità di assicurare la separazione tra la proprietà delle reti e la gestione (operazione finalizzata ad assicurare condizioni di concorrenza tra le società di gestione di servizi pubblici) in quanto le società *in house* devono essere inquadrare in un ambito che è sottratto alle regole del mercato: il rapporto che le stesse instaurano con l'ente locale di appartenenza è definito di “delegazione interorganica” e il controllo sulla società da parte del Comune è analogo a quello che quest'ultimo esercita sui propri servizi. Inoltre nel caso particolare delle società *in house* la ratio della norma sullo scorporo è soddisfatta senza procedere ad inutili separazioni societarie, in quanto la proprietà delle reti, degli impianti, e delle altre dotazioni patrimoniali, resta comunque totalmente in mano pubblica.

## RAPPORTO TRA NORMATIVA GENERALE E NORME DI SETTORE

La normativa generale (comma 1 dell'art. 113) disciplina le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici sotto il profilo della tutela della concorrenza. Le relative disposizioni devono quindi intendersi “inderogabili” per quanto riguarda tale profilo, mentre devono intendersi “integrative” delle disposizioni di settore per quanto riguarda altri aspetti (la gestione e l'affidamento del

servizio): queste ultime rimangono perciò ferme, con obbligo tuttavia di integrarne i contenuti alla luce della normativa generale.

#### **DISTINZIONE TRA SERVIZI PUBBLICI LOCALI E ATTIVITA' ECONOMICHE DELL'ENTE LOCALE**

La distinzione è legata ad alcuni aspetti caratterizzanti i servizi pubblici locali, principalmente:

- l'utilità pubblica del servizio e la sua essenzialità per la collettività;
- la concessione data al gestore del servizio di applicare tariffe agli utenti.

Ai servizi pubblici locali è stata giudicata non applicabile la direttiva in materia di appalti pubblici di servizi in quanto, nella normalità dei casi, non si tratta di "contratti a titolo oneroso stipulati in forma scritta tra un prestatore di servizi ed un'amministrazione aggiudicatrice", che prevedono il pagamento del corrispettivo direttamente da parte dell'amministrazione alla società chiamata a prestare il servizio, ma di "concessioni di pubblici servizi". Si tratta cioè di contratti che pur presentando le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, se ne differenziano per il fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire gli stessi od in tale diritto accompagnato da un prezzo. In altre parole, il corrispettivo, consiste in una remunerazione che la società che presta il servizio riceve non già dall'amministrazione che glielo ha affidato, bensì dagli importi versati dai terzi (normalmente dai cittadini) per l'utilizzo o la fruizione del servizio pubblico gestito dalla società.

In mancanza della caratteristica di cui sopra e dei requisiti dell'utilità pubblica ed essenzialità del servizio per la collettività si può ritenere (anche se le norme non hanno ancora dato indicazioni precise) che l'ente locale possa considerare tali servizi come proprie attività economiche e possa quindi adottare per il loro affidamento la normativa degli appalti di servizi: a tal riguardo, una recente sentenza del Consiglio di Stato (Sez. V, n. 5316 del 18/9/2003) ha chiarito che l'affidamento può essere diretto, e quindi senza gara, nel caso l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sul fornitore un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi e sempre che il fornitore svolga la parte più importante della propria attività con l'amministrazione o le amministrazioni che lo controllano.

Secondo le attuali interpretazioni prevalenti, possono essere senz'altro annoverati tra le attività dell'ente locale da trattare come detto: *l'illuminazione pubblica*, la *gestione calore* degli edifici comunali, la *manutenzione del verde pubblico*, la *manutenzione degli edifici comunali*, la *gestione di impianti sportivi, teatri ecc..*

#### **NORME DI SETTORE**

- ❑ settore energia elettrica:
  - D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79 (decreto "Bersani");
- ❑ settore gas:
  - D.Lgs 23 maggio 2000, n. 164 (decreto "Letta");
  - L. 23 agosto 2004, n. 239;
- ❑ settore servizi idrici:
  - L. 3 gennaio 1994, n. 36 (legge "Galli")
  - L.R. 22 giugno 1998, n. 18;
  - Art. 113 Dlgs 267/2000;
  - articoli da 147 a 159 del decreto legislativo del 10/02/2006 di attuazione della delega ambientale
- ❑ settore trasporti:
  - D. Lgs. 19 novembre 1997, n. 422 (decreto "Burlando")

- L.R. 24 dicembre 1998, n. 45,
- L.R. 21-10-2004 n. 22.
- L.R. 10-08-2005 n. 20;
- Delibera della Regione Marche n. 1312 del 3/11/2005
- Deliberazione legislativa n. 24 del 1/02/2006

## APPLICAZIONE DELLE NORMATIVE AI SINGOLI SERVIZI ASSM

Nell'esposizione seguente, si esamina, per alcuni servizi ASSM l'attuale situazione nei confronti del quadro normativo generale e di settore e l'eventuale necessità di iniziative di adeguamento:

### **servizio elettricità**

- produzione di energia elettrica da fonte idroelettrica. Regolata dal medesimo D. Lgs. 79/1999: la scadenza della concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico è fissata al 31/12/2010.

Non è previsto scorporo tra proprietà e gestione/erogazione del servizio.

La legge finanziaria del 2006 ha previsto all'art. 1 comma 485 la possibilità, per tutte le grandi concessioni di derivazione idroelettrica, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, di prorogare la scadenza della concessione di derivazione ai fini della produzione di energia elettrica di dieci anni, purchè siano effettuati congrui interventi di ammodernamento degli impianti. La norma chiarisce che si considerano congrui interventi di ammodernamento degli impianti tutti gli interventi non di manutenzione ordinaria o di mera sostituzione di parti di impianto non attive, effettuati o da effettuare nel periodo compreso fra il 1 gennaio 1990 e il 2010, i quali comportino un miglioramento delle prestazioni energetiche ed ambientali dell'impianto per una spesa complessiva che, attualizzata alla data di entrata in vigore della presente legge sulla base dell'indice Eurostat e rapportata al periodo esaminato, non risulti inferiore a 1 Euro per ogni MWh di produzione netta media annua degli impianti medesimi e pertanto nel caso dell'ASSM all'importo di euro 19.000 ca. per la Centrale di Ributino e 9.000 ca. per la Centrale di Pianarucci.

- distribuzione e vendita energia elettrica. Regolata dal D. Lgs. 79/1999 (decreto "Bersani"): il servizio è affidato ai concessionari delle reti di distribuzione fino al termine del 2030. Non è previsto scorporo tra proprietà e gestione/erogazione del servizio.

### **servizio gas metano**

- distribuzione del gas metano. Regolata dal D. Lgs 164/2000 (decreto "Letta") Al termine del regime transitorio, l'ente locale dovrà affidare il servizio mediante gara ad evidenza pubblica. Fino a tale termine, non è previsto scorporo tra proprietà e gestione/erogazione del servizio. A seguito dell'approvazione della L. 23 agosto 2004, n. 239 (Legge Marzano, comma 69), il termine di tale periodo transitorio è stato rinviato dal 31.12.2005 (come da Decreto Letta, art. 15) al 31.12.2007, consentendo agli enti locali un'ulteriore facoltà di prolungare tale termine per un anno, qualora vengano ravvisate motivazioni di pubblico interesse. A tal proposito il Comune di Tolentino ha adottato nei termini di legge la prescritta deliberazione di proroga della gestione del servizio fissando la relativa scadenza al 31/12/2008.

Riguardo alla scadenza del periodo transitorio il cosiddetto decreto milleproroghe n. 273 del 30/12/2005 all'art. 26 ha ulteriormente precisato che detto periodo scadrà il 31/12/2007 e potrà essere prorogato:

- di un anno a condizione che sussistano motivazioni di pubblico interesse.
- di due anni, fino al 31/12/2009, qualora si verifichi una delle condizioni previste dall'art. 15 co. 7 del D.lgs. 164/00 e cioè:
  1. nel caso di fusione societaria che consenta di servire un'utenza complessivamente non inferiore a due volte quella originariamente servita dalla maggiore delle società oggetto di fusione.

2. nel caso in cui l'utenza servita risulti superiore a centomila clienti finali, o il gas naturale distribuito superi i cento milioni di metri cubi all'anno, o l'impresa operi in un ambito corrispondente almeno all'intero territorio provinciale.

3. nel caso in cui il capitale privato costituisca almeno il 40% del capitale sociale.

Trascorso il periodo transitorio l'Ente Locale potrà affidare il servizio esclusivamente con gara non risultando applicabili le norme sugli affidamenti in house di cui all'art. 113 del D.lgs. 267.

A tal riguardo l'articolo 14 comma 1 del D.lgs 164/00 prevede che il servizio distribuzione sia messo in gara dall'Ente locale sulla base di un contratto tipo predisposto dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il gas ed approvato dal Ministero per le attività produttive.

L'Autorità con delibera 55/04 ha predisposto una bozza di contratto tipo per l'affidamento del servizio pubblico di distribuzione del gas naturale, articolato in due versioni a seconda che la proprietà delle infrastrutture di rete sia direttamente intestata all'ente locale che affida il servizio, ovvero che sia stata conferita dall'ente locale ad una società di capitali della quale l'ente locale detenga la maggioranza del capitale, che è incredibile.

- vendita del gas metano. Regolata dal medesimo D. Lgs 164/2000: il servizio doveva essere svolto con società separata da quella di distribuzione fin dal 1/1/2003.

L'ASSM ha già ottemperato conferendo il servizio a Prometeo SpA, cui partecipa con una quota attuale pari al 3,419%.

### **servizio idrico integrato (acquedotto, fognatura, depurazione).**

Regolato dalla normativa generale dei servizi pubblici locali ad integrazione della L. 36/1994 (legge "Galli"), nonché dalla L.R. 18/1998. E' previsto lo scorporo tra proprietà e gestione/erogazione del servizio, fermo restando che lo stesso non è richiesto nei casi di affidamento *in house* del servizio. Nel ns. caso, la separazione tra la proprietà e la gestione del servizio è stata realizzata all'atto della costituzione della società UNIDRA, in quanto a quest'ultima è stata affidata la gestione del servizio e non le sono stati conferiti in proprietà i beni strumentali all'esercizio dell'attività, rimasti in capo all'ASSM per quanto riguarda il territorio del Comune di Tolentino e in capo agli altri Comuni per quanto riguarda i territori di competenza. Successivamente, qualora per scelte organizzative e gestionali si operasse il conferimento a UNIDRA delle reti e degli impianti attualmente in proprietà dei Comuni, non si incorrerebbe in problemi di legittimità dell'affidamento del servizio alla società solo nel caso si optasse per l'affidamento *in house* ai sensi della lett. c dell'art. 113 co. 5 Dlgs 267/00 e non nel caso di affidamento diretto del servizio ai sensi della lett. b dello stesso comma.

Secondo l'attuale normativa, la gestione del servizio può essere affidata direttamente e in modo permanente a società a capitale interamente pubblico, sempreché ricorrano le condizioni di dipendenza gestionale e finanziaria dagli enti pubblici titolari dei servizi (affidamento *in house*); oppure a società a capitale misto pubblico-privato. Pertanto, nel corso dell'affidamento transitorio, il passaggio a regime potrebbe attuarsi nella forma *in house* purché UNIDRA assuma il profilo richiesto.

Per consentire l'applicazione ad UNIDRA del vigente testo dell'art. 113, comma 5, lett. c) del D.Lgs. 267/2000 i Comuni dovranno acquisire, direttamente o congiuntamente con proprie società controllate, la totalità del capitale di UNIDRA srl e dotarsi di strumenti idonei ad esercitare sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Detto controllo analogo sarà assicurato dalla sottoscrizione di una convenzione intercomunale predisposta ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 267/2000. Tale percorso è già stato avviato dagli organi amministrativi di UNIDRA che, dopo aver elaborato una bozza di delibera-tipo da adottare da parte dei Consigli comunali corredandola del testo del nuovo statuto di UNIDRA e di quello della convenzione ex art. 30 da stipulare tra i Comuni, hanno inviato detti documenti a tutti i Comuni interessati invitandoli ad assumere gli atti di loro competenza non oltre il 30 aprile 2007.

Va aggiunto inoltre che l'approvazione del decreto legislativo del 10/02/2006 di attuazione della delega ambientale comporta alcune importanti modifiche rispetto all'impianto originario della legge Galli. In particolare è stata prevista all'art. 148 comma 5, per i Comuni aventi un numero di abitanti inferiore a 1000, inclusi nei territori delle Comunità montane, la facoltà di gestire direttamente il servizio. Nel caso del sub ambito di appartenenza dell'ASSM tale norma consentirebbe alla società UNIDRA di mantenere la sua configurazione di società consortile a responsabilità limitata con l'iniziale partecipazione delle sole aziende originariamente socie ed il successivo ingresso nel

capitale sociale anche di tutti i Comuni da gestire, ad eccezione dei Comuni che possano e intendano avvalersi della facoltà prevista dal citato art 148.

L'art. 15 del Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 recante "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale", convertito con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. "Decreto Bersani") posticipa al 31 dicembre 2007, il termine del 31 dicembre 2006 previsto ai commi 15-bis e 15-ter dell'art. 113 T.U. Enti Locali.

In virtù di detta modifica, solamente per il S.I.I., le concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica debbono cessare comunque entro la data del 31 dicembre 2007 (salvo differimento a seguito di accordo con la Commissione Europea).

### **servizio trasporti**

Regolato dalla normativa generale ad integrazione del D.Lgs. 422/1997 (decreto "Burlando") e dalla L.R. 45/1998. Va peraltro annotato che a seguito dell'approvazione della L. 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione) il settore del TPL risulta sottratto al regime generale e rinviata la disciplina al D.Lgs. 422/97 e successive modificazioni. Non è pertanto applicabile la normativa dello scorporo tra proprietà e gestione/erogazione del servizio.

Al momento attuale, la gestione del servizio è attuato come segue:

- per quanto riguarda il servizio interurbano (per ASSM, la sola linea Tolentino-Serrapetrona), viene svolto dalla STM, società consortile a r.l., cui ASSM partecipa con quota 0,27%, tramite contratto di servizio tra Regione e STM stessa;
- per quanto riguarda il servizio urbano (342.000 km contro i 20.000 km del servizio interurbano), viene svolto in A.T.I. tra ASSM e CONTRAM SpA, tramite contratto di servizio tra Comune di Tolentino e CONTRAM.

In precedenza la Regione Marche, con LR 21 ottobre 2004 n. 22 aveva fissato il termine di risoluzione di diritto dei contratti di servizio al 31/12/2005.

A seguito di ciò l'ASSM aveva richiesto al Comune di procedere, in occasione della nuova stipulazione del contratto di servizio per il trasporto urbano proposto dal CONTRAM, all'adeguamento della scadenza dal 30/06/2005 al 31/12/2005.

Attualmente, ai sensi dell'art. 1 comma 398 della finanziaria 2006, il periodo transitorio scade il 31/12/2006. Tale termine vale come termine massimo di scadenza degli affidamenti fissato dalla normativa nazionale. Ai sensi dell'art. 18 del Dlgs 422/97 la prorogabilità dei servizi sino al 31/12/2006 è infatti rimessa alle regioni.

Il periodo transitorio potrà inoltre essere prorogato dalle Regioni, ai sensi dell'art. 1 comma 393 della finanziaria, di un anno:

1. nel caso di cessione del 20 % del capitale sociale o dei servizi
2. nel caso di fusione con altra società affidataria di trasporto pubblico o di costituzione di società consortile di cui siano soci almeno due società affidatarie di servizio di trasporto.

La Regione Marche con la deliberazione legislativa n. 24 approvata dal consiglio regionale in data 01/02/2006 ha esercitato la facoltà di proroga del servizio; precisamente con l'art. 39 comma 2 della citata deliberazione ha aggiunto il comma 6 quinquies all'articolo 32 della legge regionale 45/1998 il quale prevede che gli enti locali che alla data del 31 dicembre 2005 hanno attivato le procedure di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale sono autorizzati a prorogare i contratti di servizio in vigore fino al 30 giugno 2006.

Inoltre ha previsto che gli enti affidanti sono tenuti ad avviare le procedure per l'affidamento dei servizi entro 120 giorni dall'approvazione delle modalità di attuazione per l'affidamento degli stessi da parte della Giunta Regionale avvenuta nel ns. caso con la delibera n. 1312 del 3/11/2005 pubblicata sul BUR del 21/11/2005 (la scadenza per l'avvio della procedure risulta pertanto fissata al 18/03/2006) - la normativa in precedenza prevedeva il termine di 60 giorni dalla delibera della Giunta regionale stessa.

Per quanto riguarda l'attivazione delle procedure per l'affidamento del servizio, il Consiglio Comunale di Tolentino con deliberazione n. 86 del 28/12/2005 ha espresso parere favorevole alla scissione parziale del ramo del servizio trasporto pubblico locale con conferimento dello stesso nel Con.tram. SpA da completarsi, secondo un cronoprogramma condiviso ed approvato dagli enti interessati, entro il 2006, pertanto oltre la scadenza di legge regionale fissata al 30/06.

Dal momento che l'Assemblea CONTRAM ha recentemente rinviato le proprie decisioni circa l'ingresso del Comune di Tolentino nella società con il conseguente conferimento del ramo trasporti ASSM, occorrerà che il Comune predisponga una soluzione transitoria da adottare in attesa che l'impasse venga risolta.

**Decreto legge 28 dicembre 2006, n. 300** recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse" (c.d. "Milleproroghe), convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 2007 n. 17 che, in sede di conversione del decreto, ha modificato la scadenza del periodo transitorio del SERVIZIO TRASPORTI prevista dall'articolo 18, comma 3-bis, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, dal 31 dicembre 2006 al 31 dicembre 2007. Si prevede conseguentemente che la normativa regionale procederà all'adeguamento alla scadenza fissata dalla legge nazionale, dando modo alle aziende di trasporto di espletare le procedure per gli affidamenti definitivi del servizio entro l'anno in corso.

## INDIRIZZI STRATEGICI

### IL PANORAMA ITALIANO E LE SCELTE DELLE ALTRE AZIENDE DI SERVIZI

In tempi recenti si è assistito ad una forte crescita delle alleanze ed aggregazioni coinvolgenti le imprese pubbliche locali, le cosiddette "local utilities". Le alleanze tra di esse sono finalizzate ad unire il know-how e il potere contrattuale in una o più aree di business al fine di sviluppare sinergie ed economie di scala, incrementando la massa critica e le capacità finanziarie, recuperando efficienza e rafforzando il presidio territoriale. Tali alleanze possono tradursi in accordi, joint venture o costituzione di un nuovo soggetto. Le diverse forme possono, tuttavia, essere ricondotte a due tipologie principali:

- accordi cooperativi di tipo consortile: in questi, la spinta all'unione è prudente in quanto non coinvolge in modo irreversibile i partecipanti, i quali non perdono la propria autonomia ed identità. Vengono sfruttate le sinergie derivanti dalla messa in comune di determinate attività quali gli approvvigionamenti, l'assistenza alla clientela o il marketing in un'apposita società mantenendo immutate le modalità di gestione delle singole aziende, la loro autonomia e le compagini azionarie. Questa forma, che ha preceduto la successiva, viene ormai abbandonata nelle alleanze più recenti in quanto giudicata insufficiente a produrre alti gradi di efficienza e competitività;
- aggregazioni ed integrazioni tra le imprese, anche attraverso la creazione di nuove società, spesso secondo modelli a *holding*, nei quali si possono avere diverse configurazioni, anche alla luce della recente legislazione che ha previsto la separazioni tra proprietà e gestione delle reti da un lato ed erogazione del servizio dall'altro, e che consente di articolare le alleanze secondo diverse modalità raggruppabili in due principali alternative:
  - una società che opera con una logica unitaria, in quanto derivante dalla fusione delle "local utilities" coinvolte nell'operazione;
  - una società con funzioni operative che, per le imprese partecipate, svolge una o più attività tramite una struttura centralizzata per i servizi comuni e nuclei operativi periferici o, in caso di più ampie aggregazioni, tramite più società di scopo.

Il panorama italiano delle Aziende di servizi offre diversi esempi di strategie e di soluzioni ormai già arrivate in porto. Se ne citano alcuni:

- le grandi aziende energetiche, AEM di Torino - AMGA di Genova - AEM di Milano - ASM di Brescia - ACEA di Roma, hanno realizzato fusioni tra loro o stanno progettandole (le prime due hanno dato luogo a IRIDE; le successive due stanno progettando la fusione); inoltre hanno attuato alleanze all'estero con società produttrici di energia elettrica (AEM Milano con la svizzera ATEL, ASM di Brescia con la spagnola ENDESA, ACEA di Roma con la belga ELECTRABEL) per integrare la loro peculiarità di forti produttori nazionali di energia elettrica con una nuova capacità di importatori (acquisto e vendita di energia in ambito europeo: è

quello che si chiama “trading” e che è l’unica via per non perdere l’attività di vendita nel nuovo regime di “borsa” internazionale dell’energia); le ultime tre nominate stanno infine sviluppando un’intesa con la EDISON, con la quale hanno già legami societari nelle ex GEN.Co. vendute dall’ENEL, al fine di creare un polo alternativo all’ENEL stessa ed affrontare concretamente la liberalizzazione del settore.

- alcune Aziende pluriservizi di grandi dimensioni - ACEA di Roma e AMGA di Genova – hanno intrapreso la strada delle acquisizioni totali o parziali di altre aziende minori per estendere la loro attività su altri mercati regionali dove faranno valere la loro “legge” al momento delle gare. In particolare l’AMGA, dopo l’acquisizione di partecipazioni nelle Aziende di Asti, Mondovì, Vercelli, Monza, è entrata nelle Marche acquisendo una quota dell’ASPEA di Osimo e successivamente, a seguito della fusione in ASTEA di ASPEA e AST, della holding generata da tale operazione;
- le aziende pluriservizi di media dimensione hanno creato forti aggregazioni, realizzando fusioni e nuove società di gestione per conseguire sinergie, razionalizzazioni organizzative e riduzione dei costi generali (ad esempio: le Aziende di *Trieste, Udine e Gorizia* nel Friuli-Venezia Giulia; le Aziende di *Como e di Bergamo* quelle di *Cremona, Lodi, Pavia e Mantova* in Lombardia; le Aziende di *Asti, Mondovì, Novi Ligure, Vercelli* in Piemonte; le Aziende di *Reggio Emilia, Parma e Modena* in Emilia; le Aziende di *Firenze, Prato, Pistoia, Empoli* in Toscana): prima fra tutte l’aggregazione realizzata in Emilia-Romagna con la costituzione della più grande pluriservizi italiana - energia, servizi idrici, ambiente, HERA SpA, nella quale sono confluite per ora le aziende di Bologna, Imola, Cesena, Ravenna, Forlì e altre 6 minori, ma che ha attirato nella sua area anche l’ASPES di Pesaro, la maggiore multiservizi delle Marche, della cui compagine societaria è entrata recentemente a far parte.

Guardando più da vicino il panorama marchigiano, nel quale si è già annotato l’ingresso di AMGA di Genova in ASTEA e di HERA in ASPES, occorre sottolineare che le citate operazioni risentono della mancanza di concrete iniziative di aggregazione nella nostra Regione, divisa più delle altre dai localismi e stranamente incapace di mettere imprese in “rete” solo nell’ambito del settore pubblico.

*Nel corso del 2006 si è però concluso un progetto regionale di ampio respiro cui hanno partecipato alcune tra le società pubbliche marchigiane ancora prive di partners industriali extra-regionali e cioè: APM di Macerata, ASSM di Tolentino, ASSEM di San Severino M., ATAC di Civitanova M., Multiservizi di Ancona (derivante dalla fusione di Gorgovivo e CISco Acque), Tennacola di S. Elpidio a Mare: il progetto ha portato ad una prima fase aggregativa tramite la costituzione di una società consortile di servizi, la MARCHE Servizi s.c. a r.l.. che dovrà realizzare un processo graduale di aggregazione di funzioni accomunabili attraverso la traslazione nella condivisa società consortile di attività, funzioni o altre parti comuni delle rispettive attività gestionali (ad esempio: gestione amministrativa e contabile, gestione paghe del personale, centrale acquisti e appalti, affari legali e contenzioso, gestione polizze assicurative, controllo di gestione, condivisione del SW e gestione centralizzata dei sistemi HW fatturazione, centro studi e ricerche, progettazione e direzione lavori, certificazione di qualità, sicurezza e privacy, laboratorio di analisi).*

## LE STRATEGIE GENERALI DELL’ASSM

L’attuale situazione gestionale dell’ASSM SpA e le sue prospettive di sviluppo a breve – medio termine devono tener conto di alcuni tratti essenziali:

- ◆ l’ASSM è una *multiutility* di medie dimensioni (capitale sociale 27.020.200 euro; circa 17.000.000 euro di fatturato; partecipazione del Comune di Tolentino e, in quote minime, di altri 5 Comuni limitrofi), che esprime il suo *core business* nei servizi a rete - energia elettrica/metano/servizi idrici - e che sviluppa sinergie ed efficienza tramite l’impiego della propria struttura organizzativa anche in altri servizi (illuminazione pubblica e servizio calore, trasporti urbani e parcheggi, terme, farmacia), di utilità per la comunità locale ed il Comune di Tolentino;
- ◆ l’avanzato processo di liberalizzazione dei servizi pubblici penalizza fortemente le imprese di dimensioni medio-piccole, mentre favorisce le aggregazioni che, negli ultimi anni, hanno

costituito il motivo dominante delle operazioni societarie del panorama italiano di settore. In tal senso, le problematiche di ASSM sono comuni ad un numero molto limitato di altre realtà nazionali tanto da costituire ormai casi anomali: per essi, la contrazione delle tariffe dovuta all'intervento dell'Autorità di settore ha determinato una rilevante riduzione dei margini operativi nei settori energetici accompagnata da una richiesta di miglioramento della qualità di servizio da parte delle Autorità di settore e degli utenti, tale da comportare aumenti di costi di struttura ad impatto tanto maggiore quanto minori risultano le dimensioni aziendali.

- ◆ per ASSM, ulteriore anomalia è rappresentata dalla presenza, tra i servizi gestiti, del comparto "cura e benessere" comprendente terme, acqua minerale e farmacia, che segue logiche "di mercato" non allineate con quelle dei servizi pubblici propriamente detti.
- ◆ l'esame degli ultimi bilanci di esercizio mette in evidenza come la permanenza, nell'ambito della gestione aziendale di alcuni settori in perdita strutturale o contingente, oltreché la già sottolineata riduzione dei margini concessi dall'Autorità di settore ai gestori delle reti di distribuzione dei prodotti energetici (energia elettrica e metano) concorrano a rendere critico l'equilibrio economico della gestione stessa determinando sostanzialmente un pareggio del risultato di esercizio. Risulta inoltre evidente la difficoltà di reperire sufficienti risorse di autofinanziamento da utilizzare per gli investimenti pur necessari al mantenimento della qualità dei servizi, con conseguente ricorso a finanziamenti a breve-lungo termine e progressivo indebitamento comportante riflessi negativi sul conto economico aziendale.

Per tracciare gli obiettivi di sviluppo dell'ASSM in proiezione futura, occorre altresì considerare i passi più significativi compiuti recentemente, di seguito alla trasformazione in SpA (1/1/2001), e così compendiate:

- *vendita dei prodotti energetici (gas ed energia elettrica)*. Il processo di liberalizzazione del settore energetico, più veloce quello del gas e più graduale quello dell'energia elettrica, hanno imposto ai distributori di creare soggetti separati per la vendita sul mercato libero: ASSM è stata parte attiva nella creazione di *Prometeo SpA* (anno 2002), cui partecipa, unitamente ad altre Aziende pubbliche e alla Edison Energia, per una quota del 3,42% proporzionale alla sua utenza; successivamente alla vendita del gas è stata affidata alla società anche l'attività di vendita dell'energia elettrica agli utenti del mercato libero. La prerogativa determinante posseduta da Prometeo, che rende prevedibile un suo positivo sviluppo, è la capacità, per dimensioni di bacino d'utenza e per composizione societaria (Edison è dotata di propria produzione in entrambi i settori energetici), di approvvigionarsi sul libero mercato a prezzi competitivi;
- *partecipazione ad una società territoriale per la gestione del servizio idrico integrato ex L 36/94*. Nel corso del 2003 ASSM ha costituito, unitamente ad ASSEM SpA di San Severino M. e Valli Varanensi SpA di Camerino una società consortile a r.l. e quote paritarie di partecipazione (UNIDRA), che ha già ricevuto formalmente (anche se la fase operativa tarda ad avviarsi) l'affidamento della gestione del S.I.I. dall'A.T.O. 3 per una parte del territorio: l'avvio della gestione potrà determinare il distacco del personale attualmente operante in ASSM per i servizi idrici e la messa a disposizione del nuovo gestore degli impianti e delle reti relative;
- *partecipazione alla società di servizi MARCHE Servizi s.c. a r.l.*, come già illustrato precedentemente.

#### **I programmi di sviluppo dell'ASSM SpA andranno pertanto diretti a:**

- **consolidare il proprio ruolo di distributore di servizi a rete**. Con le azioni già attuate, del resto in adempimento a norme di legge, la configurazione dell'ASSM è oggi caratterizzata dall'accentuazione del ruolo di *distributore* dei servizi a rete - elettricità, gas, servizi idrici (questi ultimi tramite la partecipazione a UNIDRA). In tale contesto, gli obiettivi gestionali devono essere mirati a:
  - una forte azione sul tessuto organizzativo aziendale, basata sul consolidamento e sviluppo delle procedure introdotte in fase di acquisizione della certificazione di qualità ISO 9001, in modo da garantire il conseguimento dei livelli di qualità del servizio richiesti dalle Autorità;

- **ricercare soluzioni di contenimento dei costi operativi e di struttura**, tramite sinergie con le altre aziende di servizi del territorio, possibili tramite la costituita società consortile MARCHE Servizi;
- **sviluppare nuove iniziative in qualità di produttore di energia elettrica, da fonti rinnovabili o da impianti ad alta efficienza**. Sia per l'elezione naturale derivante dalla sua storia aziendale, sia per l'importanza sempre maggiore delle energie rinnovabili nel quadro regionale/nazionale e per il conseguente sviluppo previsto per gli incentivi agli investimenti nel settore (per primi i "certificati verdi"), il ruolo dell'ASSM come *produttore di energia elettrica da fonti rinnovabili*, attività anch'essa a forte contenuto tecnologico, dev'essere consolidato e rafforzato con nuove iniziative di investimento in particolare nei settori dell'idroelettrico ed il fotovoltaico; contestualmente vanno perseguite, dove esistano opportunità (v. Cartiera di Tolentino), iniziative per la realizzazione congiunta con industrie locali di impianti ad alta efficienza energetica (cogenerazione).
- **esercitare efficaci strategie di marketing in qualità di venditore di prodotti energetici**. Tramite un'attiva partecipazione a *Prometeo SpA*, ASSM deve svolgere al meglio il proprio ruolo di *venditore*, concorrendo ad individuare e promuovere le più incisive azioni commerciali per conquistare sempre più larghe quote di mercato nella vendita "*bi-fuel*" di energia elettrica e gas metano sul libero mercato;
- **svolgere nuovi servizi per conto del Comune di Tolentino e degli altri Comuni soci**. L'ASSM può essere valorizzata maggiormente, ottimizzando l'impiego delle sue risorse nel campo della progettazione e dell'operatività nell'esercizio degli impianti, se i Comuni soci le conferiranno, tramite procedura di affidamento diretto *in house*, attività da svolgere per loro conto a fronte di ricavi tariffari o adeguati corrispettivi: dopo la *farmacia*, la *gestione calore* degli edifici comunali e i *parcheggi a pagamento*, tutti affidati ad ASSM dal Comune di Tolentino, quest'ultimo ha ora all'esame l'affidamento dell'*illuminazione pubblica* con una formula "tutto compreso" ed un progetto di risparmio energetico, ma in futuro potranno essere presi in considerazione anche la *manutenzione del verde pubblico*, la *manutenzione degli edifici comunali*, la *gestione di impianti sportivi, teatri ecc.*. Per quanto riguarda gli altri 5 Comuni limitrofi, l'ASSM avanzerà quanto prima proposte riguardanti la *gestione calore* e l'*illuminazione pubblica*.
- **rilanciare il comparto "cura e benessere"**. Ciò deve comprendere da un lato lo sviluppo dell'attività termale in campi sinergici a quelli tradizionali con proiezione più marcata verso le nuove frontiere del benessere, ricercando soluzioni che compensino la mancanza di residenzialità e di incentivazione turistica (per l'esigenza di investimenti ad alto rischio d'impresa e l'impronta più nettamente commerciale assunta dall'attività, si è da tempo prospettata la costituzione di una società pubblico-privata con operatori del settore); dall'altro lato l'espansione dell'attività della farmacia comunale proseguendo le iniziative già intraprese al fine di aumentare l'afflusso della clientela.
- **individuare nuove forme di gestione per il settore mobilità (trasporti e parcheggi)**. In vista della scadenza del periodo transitorio degli affidamenti del servizio, sono già in atto da parte del Comune di Tolentino le trattative con la società territoriale del trasporto pubblico, la CONTRAM SpA di Camerino, per la partecipazione del Comune stesso alla società con il contestuale conferimento del ramo trasporti dell'ASSM, unitamente al servizio parcheggi: in tal modo si otterrebbero sia effetti positivi sul bilancio ASSM, che consentirebbero una maggiore focalizzazione dell'azienda nei settori di elezione, sia una razionalizzazione della gestione con ottimizzazione delle risorse su scala più ampia, mediante accorpamento a realtà territoriali omogenee;
- **avviare nuove attività a sfondo commerciale**. Sulla base del rapporto esistente con gli utenti dei servizi a rete, potranno essere proposti servizi aggiuntivi sull'esempio di iniziative già avviate positivamente da altre Aziende multiservizi di maggiori dimensioni, quali:
  - **servizi post-contatore**: nell'ambito dello sviluppo della normativa nazionale che dovrebbe consentire la libera concorrenza in tale settore, ASSM potrà offrire servizi agli utenti, sia per quanto riguarda verifiche/riparazioni degli impianti interni, eventualmente in collaborazione con le associazioni degli artigiani, sia in attività di progettazione (reti tecnologiche per lottizzazioni private, impianti fotovoltaici domestici ecc.);

- **servizi informatici:** partner-ship con società del settore telecomunicazioni che utilizzano, per conseguire alte velocità di trasmissione, vettori ad alta efficienza come le fibre ottiche posate sulla rete di canalizzazioni interrato messe a disposizione dalla società di distribuzione degli altri servizi a rete (ASSM dispone già di alcuni collegamenti in fibra ottica che potranno servire allo scopo).

## LE PROSPETTIVE NEI SINGOLI SETTORI

Ciò premesso in termini generali, si passa ad analizzare in particolare le prospettive dei singoli settori allo scopo di individuare idonee linee di indirizzo strategico.

### **produzione di energia elettrica**

La valutazione delle iniziative da assumere da parte ASSM nel settore energetico devono inquadrarsi negli indirizzi generali forniti dal **PEAR – Piano Energetico Ambientale Regionale**, approvato nel corso del 2005. Come noto, questi possono essere compendati in tre “assi” principali, che si ispirano alle logiche della riduzione del prelievo di risorse naturali, dell’utilizzo innovativo delle energie rinnovabili e di una forte dose di innovazione tecnologica e gestionale specie nel settore industriale:

- **risparmio energetico ed efficienza negli usi finali:** tramite una revisione delle modalità costruttive in edilizia che dovranno essere recepite nei Regolamenti comunali, dovranno essere adottate tecniche di risparmio energetico, di sfruttamento dell’energia solare e di edilizia bioclimatica; tramite l’entrata in vigore dei decreti sull’efficienza energetica (DM 24/4/2001) verrà creato il mercato dei “titoli di efficienza energetica” (*certificati bianchi*) che incentiveranno progetti di risparmio energetico da parte degli operatori del settore; tramite campagne di sensibilizzazione dirette ai consumatori finali verranno promossi comportamenti “virtuosi” nel risparmio di energia elettrica negli ambiti domestico, commerciale ed industriale;
- **impiego delle energie rinnovabili:** vengono in particolare individuati i ruoli fondamentali, riguardo al contributo ottenibile per ragioni tecniche ed economiche, della produzione di energia elettrica da biomasse e da fonte eolica; in secondo luogo, della generazione idroelettrica e di quella solare-fotovoltaica; viene anche sottolineato il ruolo della gestione dei rifiuti, secondo un processo che si svolga dalla prevenzione e riutilizzo/riciclaggio al recupero energetico tramite termovalorizzazione e produzione di e. e. da biogas di discarica;
- **capacità di generazione di energia elettrica:** nell’obiettivo di medio termine di raggiungimento del pareggio elettrico regione per regione, viene individuata quale tecnologia prioritaria la produzione elettrica da generazione distribuita e cogenerazione: riguardo a quest’ultima vanno privilegiati impianti di piccola-media taglia dimensionati per aree industriali omogenee, ricalcando il modello dei distretti industriali, nei quali gli imprenditori, insieme ad istituzioni ed Enti Locali, giochino un ruolo di produttori di energia oltre che di consumatori.

Occorre infine evidenziare che, nel quadro del PEAR, si dovranno inserire i *Piani Energetici Provinciali* (alle Province sono affidate le competenze in materia di promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico) e i *Piani Energetici Comunali*, cui sono tenuti i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti.

La storia dell’ASSM, che risale agli anni pionieristici della prima applicazione dell’energia elettrica alle attività civili ed industriali, la caratterizza, nell’ambito delle multiservizi di piccola dimensione, per le sue iniziative nel campo della produzione, che resta ancora il *core business* di elezione.

Le principali strategie prevedibili nel breve-medio periodo, che richiederanno impegno e continuità negli investimenti nonché innovazione anche nelle scelte di carattere gestionale, possono così essere individuate:

#### a) Produzione idroelettrica

Si descrivono nel seguito i principali interventi previsti:

#### 1. *Rifacimento della centrale con aumento del salto disponibile e conseguente riconoscimento IAFR ed apporto di certificati verdi.*

L’intervento si fonda sull’opportunità di utilizzare il dislivello prodottosi negli anni in corrispondenza dello scarico della centrale per un fenomeno di forte erosione che ha determinato un abbassamento della quota dell’alveo di circa 8 metri. Va premesso che nel corso del 2006 si è già ottenuto, tramite una prolungata pratica con la Regione Marche

avviatasi nel 2002, l'ampliamento, dalla portata originaria di 8 mc/sec a 11 mc/sec, della concessione di derivazione dal fiume Chienti: il rilascio della nuova concessione ha richiesto la realizzazione delle opere necessarie per l'aumento della portata (rifacimento delle opere edili della traversa fluviale con sovrizzo della quota di tracimazione).

Il rifacimento della centrale comprenderà la ricostruzione della vasca di carico, della condotta forzata, del macchinario e del fabbricato di ricovero, del canale di scarico, oltreché l'intervento in alcuni punti del canale derivatore per consentire lo sfruttamento della piena portata.

I costi dell'intervento e i ricavi per maggiore produzione dell'impianto e maggiore valorizzazione dell'energia prodotta tramite riconoscimento di certificati verdi (primi 12 anni), sono indicati nel prospetto seguente:

COSTI		RICAVI	
Investimento per rifacimento impianto	5.200.000 euro	Produzione media storica (ultimi 20 anni)	6.300.000 KWh/anno
		Produzione attesa dopo il rifacimento	9.000.000 KWh/anno
		Produzione avente diritto ai CV	intera
		Ricavo medio annuo (ultimi 20 anni)	502.776 euro
		Ricavo medio annuo atteso:	
		- primi 12 anni	1.530.000 euro
		- successivi al dodicesimo	630.000 euro
		Ricavi annui addizionali:	
		- primi 12 anni	1.027.224 euro
		- successivi al dodicesimo	127.224 euro
		Tempo di rientro dell'investimento	5,062 anni

Occorre peraltro evidenziare che l'intervento di rifacimento soddisferà anche l'esigenza di ripristinare alcune delle opere idrauliche dell'attuale centrale, costruita nel 1940, quali la condotta forzata e il canale di scarico, che richiederebbero comunque onerosi investimenti: di questi non si è tenuto conto nel precedente prospetto, cosicché la valutazione dei vantaggi dell'intervento è da considerarsi estremamente cautelativa.

2. *Ammodernamento della centrale Ributino con sostituzione dei gruppi turbina – alternatore e conseguente riconoscimento IAFR ed apporto di certificati verdi.*

I costi dell'intervento e i ricavi per maggiore produzione dell'impianto e maggiore valorizzazione dell'energia prodotta tramite riconoscimento di certificati verdi, sono indicati nel prospetto seguente:

COSTI		RICAVI	
Investimento per ammodernamento impianto	5.000.000 euro	Produzione media storica	14.500.000 KWh/anno
		Produzione attesa dall'impianto ammodernato	15.860.000 KWh/anno
		Produzione avente diritto ai CV	11.350.000 KWh/anno
		Ricavi annui addizionali:	
		- primi 12 anni	1.200.000 euro
		- successivi al dodicesimo	65.000 euro
		Tempo di rientro dell'investimento	4,2 anni

Occorre peraltro evidenziare che l'intervento di ammodernamento soddisferà anche l'esigenza di rifacimento, con riclassamento a 20 KV di tensione di esercizio, di tutti i montanti MT di Ributino (produzione e linea) con riunione in unica cabina delle diverse sezioni oggi esistenti.

3. *Nuova centrale (denominata "Sticchi") in adiacenza della traversa Pianarucci che sfrutta le portate eccedenti quelle derivabili da Pianarucci e la portata di "deflusso minimo vitale".*

Dal progetto preliminare, sviluppato in due diverse ipotesi (1 gruppo o 2 gruppi), si derivano i seguenti dati significativi per la valutazione dell'intervento:

COSTI		RICAVI	
Investimento per realizzazione impianto:		Produzione media annua attesa:	
- sol. 1 gruppo	500.000 euro	- sol. 1 gruppo (Pmedia 66 Kw)	560.000 Kwh
- sol. 2 gruppi	850.000 euro	- sol. 2 gruppi (Pmedia 86 Kw)	730.000 Kwh
		Ricavo medio annuo atteso sol. 1 gruppo	
		- primi 12 anni	80.000 euro
		- successivi al dodicesimo	9.000 euro
		Ricavo medio annuo atteso sol. 2 gruppi	
		- primi 12 anni	104.000 euro
		- successivi al dodicesimo	6.000 euro
		Tempo di rientro dell'investimento	
		- sol. 1 gruppo	6 anni
		- sol. 2 gruppi	8 anni

#### 4. Nuova centrale (denominata "Valcimarra") in adiacenza alla sorgente omonima che sfrutta la portata consegnata dall'acquedotto del Nera.

Da una prima valutazione, sarebbe possibile realizzare un impianto dimensionato per una portata di 32 lt/sec e un salto di 340 metri (circa 87 kW installati): la producibilità annua dell'impianto è stimata in circa 600.000 kWh; i ricavi conseguenti e l'investimento necessario sono ancora allo studio.

#### Conclusioni

Gli investimenti previsti, per quanto già sviluppato dei progetti sopra descritti, ammontano ad oltre 10.000.000 euro e la loro fattibilità è legata in misura sostanziale al conseguimento dei certificati verdi e alla quota di produzione per la quale gli incentivi verranno riconosciuti: tali informazioni verranno peraltro acquisite preventivamente all'avvio degli investimenti e ciò consentirà una valutazione certa della loro convenienza. L'iter richiede inoltre, tranne che per l'intervento di cui al punto 2, procedure autorizzative di concessione particolarmente lunghe e complesse: è in corso l'approvazione dei progetti e si darà quindi immediatamente avvio alle pratiche necessarie. Parallelamente sarà necessario individuare gli strumenti finanziari più opportuni.

#### b) Impianti ad energia rinnovabile e risparmio energetico

- *impianti fotovoltaici*: a seguito dell'emanazione del decreto ministeriale 28 luglio 2005, che ha introdotto un nuovo meccanismo di incentivazione economica dei sistemi solari fotovoltaici tramite il *conto energia* (contributo diretto sull'energia prodotta dal sistema), i tempi di rientro degli investimenti in tale settore si sono nettamente ridotti (9-11 anni, contro un'erogazione ventennale delle *tariffe incentivanti*) e la redditività degli impianti è divenuta interessante. Si è pertanto avviata negli ultimi mesi del 2006, a seguito di ammissione alle *tariffe incentivanti* da parte dell'ente competente (GRTN), la realizzazione di un impianto di taglia media (20 kWp) collocando i pannelli sulla copertura dell'edificio industriale ASSM di Ributino: l'impianto, che entrerà in servizio entro giugno 2007, costituirà un'utile esperienza su cui basare un programma di sviluppo aziendale anche nel campo della progettazione per terzi, con particolare riferimento ad enti locali.
- *risparmio energetico tramite produzione di calore da fonte solare*: nell'ambito della gestione degli impianti di riscaldamento e produzione di acqua calda sanitaria degli edifici comunali, verranno realizzati, dove conveniente, impianti ad energia solare integrati con gli esistenti, al fine di limitare i consumi di combustibile fossile; alcune realizzazioni sono già state direttamente promosse dal Comune di Tolentino utilizzando i particolari incentivi previsti per le iniziative nel settore attuate da parte degli Enti locali sui propri beni;
- *campagne di promozione del risparmio energetico*: una tale iniziativa, da condurre in collaborazione con le Amministrazioni comunali dei Comuni soci, dovrebbe interessare i comparti nei quali, secondo i dati noti a seguito di specifici studi di settore, sono conseguibili i maggiori potenziali di risparmio (riscaldamento dell'acqua, condizionamento dell'ambiente, trasmissione a motore elettrico, elettrodomestici, apparecchi di illuminazione) e dovrebbe essere rivolta, con criteri di informazione diversificati, all'ambito domestico e delle attività pubbliche (ad esempio le scuole), a quello commerciale e a quello industriale.

#### c) Impianti di cogenerazione

Nel corso del 2005 la *Tolentino s.r.l.*, titolare della gestione della Cartiera di Tolentino, ha reso noto all'Amministrazione comunale l'intendimento di incrementare la propria potenzialità di produzione autonoma di energia elettrica e calore a servizio dello stabilimento, i cui consumi negli ultimi anni sono notevolmente aumentati.

I programmi della Cartiera prospettano un interesse per l'ASSM che, partecipando in *partner ship* all'iniziativa, potrebbe derivarne vantaggi per il proprio sviluppo imprenditoriale.

Da un'analisi tecnico-economica, condotta dall'ASSM congiuntamente con la direzione della Cartiera, le esigenze e i programmi della Cartiera risultano così circostanziati:

- per il proprio fabbisogno energetico, lo stabilimento dispone attualmente di un impianto turbogas da 4,4 MWe e di una caldaia ausiliaria per produzione vapore;
- quanto al fabbisogno di energia elettrica, ad integrazione della quota autoprodotta lo stabilimento ritira energia elettrica dalla rete per un'ulteriore quota di potenza variabile, anche in funzione delle temperature esterne, da 0,8 a 1,5 Mwe;
- quanto al fabbisogno di energia termica in forma di vapore, quello prodotto dall'impianto turbogas tramite la propria caldaia a recupero viene integrato mediante una pari quota prodotta da una caldaia tradizionale per un totale di circa 28 t/h di vapore a 13 bar;
- per garantirsi la fornitura di energia elettrica e vapore sufficienti per le proprie esigenze e a prezzi competitivi, la Cartiera intenderebbe realizzare un nuovo impianto turbogas da circa 6 MWe da affiancare a quello esistente, che verrebbe mantenuto di riserva unitamente alla caldaia, in start-up per le emergenze.

Da parte sua l'ASSM, quale società a capitale interamente pubblico controllata dal Comune di Tolentino operante nel proprio territorio per i servizi energetici, è fortemente interessata a costituirsi promotrice e regolatrice dei piani di sviluppo del settore che possano integrare le iniziative imprenditoriali pubbliche e private del territorio. Nel caso in esame, l'interesse specifico risulta determinato da:

- un pieno inserimento dell'iniziativa nel quadro degli indirizzi generali del *PEAR – Piano Energetico Ambientale Regionale* per l'asse relativo alla *capacità di generazione di energia elettrica*, che si pone come obiettivo di medio termine il raggiungimento del pareggio elettrico regione per regione. In tal senso il Piano individua quale tecnologia prioritaria la produzione elettrica da generazione distribuita e da cogenerazione: riguardo a quest'ultima, vengono privilegiati impianti di piccola-media taglia (indicativamente fino a 15 Mwe) dimensionati per aree industriali omogenee, ricalcando il modello dei distretti industriali, nei quali gli imprenditori, insieme ad istituzioni ed Enti Locali, giochino un ruolo di produttori di energia oltre che di consumatori;
- la volontà da parte ASSM, in accordo con l'evoluzione del processo di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica, di ricercare opportunità in modo differenziato nelle attività di produzione, distribuzione e vendita. In tal senso, poter disporre, grazie ad un dimensionamento dell'impianto di cogenerazione oltre le esigenze della Cartiera, di una significativa quota di energia elettrica da cedere sul mercato libero consentirebbe all'ASSM di valorizzare le proprie competenze di operatore del mercato elettrico nel ruolo di produttore, investendo in iniziative ad alta redditività. Va infatti considerato che le eccedenze di un impianto di produzione non alimentato da fonti rinnovabili di taglia superiore a 10 MVA non possono essere ritirate da un distributore elettrico con destinazione mercato vincolato o per compensare acquisti dall'acquirente unico: esse vanno invece cedute in "borsa" elettrica dallo stesso produttore secondo il sistema delle offerte o tramite contratto bilaterale ad un grossista che a sua volta potrà destinare questa energia alla borsa o al mercato elettrico;
- l'opportunità di realizzare un progetto "pilota" avanzato in campo energetico e incentivato da specifici finanziamenti, di indubbia significatività per la realtà di Tolentino: difatti la disponibilità dall'impianto di una pur limitata quantità di calore in forma di acqua calda potrebbe essere proficuamente utilizzata per il teleriscaldamento di edifici pubblici e privati con evidenti ricadute positive di carattere ambientale sul territorio interessato per la riduzione dell'inquinamento atmosferico prodotto dagli impianti termici diffusi e di piccola taglia; riguardo a quest'ultima prospettiva, le utenze cui destinare il servizio andrebbero prescelte nelle aree dell'abitato più prossime alla Cartiera, presenti nella zona "Sticchi" (piscina, area "Flaminia" di prossimo sviluppo), nelle quali non sia ancora diffusa la rete di distribuzione del metano o questa possa essere sostituita dalla rete "calore" senza particolari difficoltà.

La taglia dell'impianto sulla quale si è trovata un'intesa di massima con la Cartiera a seguito di uno studio preliminare, tiene conto, come già delineato al precedente punto 1, dei seguenti dati:

- *consumi termici*. La richiesta di energia termica denunciata dalla Cartiera è caratterizzata da circa 28 t/h di vapore saturo a 13 bar: con tale fornitura non risulta necessario l'apporto della caldaia ausiliaria. Per quanto riguarda il fabbisogno della rete di teleriscaldamento, questo può essere quantizzato in circa 109 t/t di acqua calda con salto termico tra andata e ritorno da 85 C° a 65 C°;
- *consumi elettrici*. La Cartiera denuncia un assorbimento medio di 7 MW per 8.000 ore anno per un totale di 56.000.000 kWh. Tarando l'impianto di cogenerazione sul carico termico, si rende disponibile un'eccedenza in produzione di energia elettrica approssimativamente pari a quella assorbita dalla Cartiera.

Dalle considerazioni precedenti deriva l'individuazione di un impianto-tipo, basato sulle linee di produzione più diffuse sul mercato degli impianti di cogenerazione di media dimensione, equipaggiato da una turbina a gas avente dati funzionali come da prospetto seguente:

<b>Costruttore</b>	<b>Modello</b>	<b>Cons. specif (KJ/kWh)</b>	<b>Potenza (kW)</b>	<b>Cons. gas (Smc/h)</b>	<b>Rendimento elettrico %</b>	<b>T fumi (°C)</b>	<b>Q fumi (kg/s)</b>
<b>Turbogas</b>							
Solar	TBM-T130	10,490	14,085	4,278	34.3	501	47.93

La realizzazione del nuovo impianto di cogenerazione, di maggiori dimensioni rispetto all'impianto esistente, propone verifiche di impatto ambientale, che interesserà particolarmente il quartiere insediato a ridosso dell'area produttiva della Cartiera. A tal riguardo, le indicazioni generali fornite dall'Amministrazione comunale di Tolentino, da ritenersi vincolanti per la fattibilità del progetto e per un consenso alla prosecuzione dello studio, sono le seguenti:

- l'impatto ambientale creato dalle emissioni all'atmosfera da parte del nuovo impianto (sostanzialmente NOx e CO) non deve risultare superiore a quello attuale, costituito dall'impianto di cogenerazione e dalla caldaia ausiliaria: di più, l'obiettivo cui si deve tendere è quello di contenere le emissioni rispetto al livello attuale;
- aspetto qualificante del progetto, anche se non legato al nuovo impianto ma al funzionamento del macchinario del ciclo di lavorazione della Cartiera, è la riduzione delle perdite di vapore saturo verso l'esterno dello stabilimento, che attualmente comportano (o comunque vengono così percepite) un rilevante aumento locale dell'umidità e quindi un contributo di insalubrità al microclima circostante: il progetto dovrebbe quindi prevedere anche un intervento migliorativo al riguardo.

In base alle indicazioni ricevute dalla Giunta comunale, è stato svolto uno studio di massima per comparare gli attuali livelli di emissioni all'atmosfera degli impianti di produzione di elettricità e calore della Cartiera (centrale di cogenerazione e caldaia ausiliaria) con quelli prevedibili per un nuovo impianto dimensionato come descritto precedentemente.

Lo studio porta a concludere, seppure ancora in termini di grande massima, che le emissioni di inquinanti (sostanzialmente ossidi di azoto "NOx" e monossido di carbonio "CO") del nuovo impianto sarebbero molto minori di quelle attuali: infatti, se si fa riferimento ai valori garantiti, a fronte di un'emissione totale dagli attuali impianti in esercizio presso la Cartiera (centrale turbogas da 4,5 Mwe e caldaia per produzione vapore) pari a circa 9 Kg/h sia per gli Nox che per il CO, si passerebbe, secondo i dati forniti dai costruttori, a circa 4,3 Kg/h. Occorre inoltre rilevare che, da quanto assicurato dai costruttori, i valori di emissione attesi sono notevolmente inferiori a quelli garantiti: tali risultati sono resi possibili dal continuo perfezionamento tecnologico delle turbine a gas, sempre più utilizzate in contesti urbani anche per teleriscaldamento. Da annotare infine che, nelle considerazioni precedenti, non si è tenuto conto dei miglioramenti ambientali che potrà comportare la prevista rete di teleriscaldamento per assenza di emissioni all'atmosfera da parte delle utenze che ne saranno servite.

Per quanto riguarda la seconda indicazione fornita dalla Giunta e cioè l'obiettivo di ridurre le fuoriuscite verso l'ambiente esterno di vapore dal macchinario del ciclo produttivo, premesso che tale contenimento parziale è tecnicamente possibile adottando opportuni accorgimenti, la fattibilità pratica è già allo studio della società di engineering che affianca la Cartiera e verrà esaminata non appena avviato il progetto.

Quanto al margine economico derivante annualmente dall'esercizio dell'impianto, valutato come differenza tra i *ricavi* dalla cessione dei prodotti energetici, di seguito calcolati sulle basi di valorizzazioni "di mercato", e i *costi* di funzionamento dell'impianto, si può far riferimento al prospetto seguente:

COSTI		RICAVI	
A) Costi unitari	c€/kWh	A) Quantitativi prodotti energetici	
- combustibile (metano)	6,10	- energia elettrica per Cartiera	KWh 56.000.000
- esercizio (personale, fluidi di servizio ecc.)	0,27	- energia elettrica per cessione	kWh 54.856.000
- manutenzione	0,6	- vapore per Cartiera	ton 209.600
TOT.	6,97	- acqua calda per teleriscald.	kWh 6.650.000
B) Produzione energia elettrica		B) Valorizzazione prodotti energetici	
KWh 112.000.000		- energia elettrica alla Cartiera	c€/kWh 7,9
		- energia elettrica alla rete	c€/kWh 5,8
		- vapore alla Cartiera	c€/kWh 1,8
		- acqua calda per teleriscald.	c€/kWh 4,5
C) Costo totale di funzionamento		C) Ricavi	
6,97 x 112.000.000 = € 7.806.400		- da e.e. alla Cartiera	€ 4.424.000
		- da e.e. ceduta in rete	€ 3.181.648
		- da vapore alla Cartiera	€ 3.772.800
		- da acqua calda al teleriscald.	€ 299.250
		TOTALE RICAVI	€ 11.677.698

Il margine annuo risulta pertanto pari a € 3.781.298.

Quanto ad una valutazione di massima dei tempi di ritorno dell'investimento, si riporta di seguito il calcolo del costo budgetario di un impianto dalle caratteristiche di massima già descritte:

Posizione	Componente	Costo (€)
1	Turbogas	6,500,000
2	Caldaia vapore	1,000,000
3	Diverter	120,000
4	Parte elettrica	1,000,000
5	Strumentazione	150,000
6	Parte meccanica	900,000
7	Opere civili	300,000
8	Ingegneria	300,000
9	Imprevisti	500,000
<b>TOTALE</b>		<b>10,770,000</b>

A tali costi si dovranno aggiungere quelli per la realizzazione di una rete di teleriscaldamento necessaria a vettoriare i 2,5 MW cogenerati, che vengono stimati budgetariamente in 1.500.000 euro; a fronte di tale investimento, potranno essere acquisiti certificati verdi che comporteranno ricavi annui, valutati sulla base delle recenti quotazioni, per circa 500.000 euro.

Dai dati e calcoli precedentemente eseguiti risulta, in prima grande approssimazione, un tempo di ritorno dell'investimento orientativamente pari a  $(10.770.000 + 1.500.000) / (3.781.000 + 500.000) = 2,86$  anni: l'intervento mostra pertanto ampi margini di fattibilità, anche in caso di variazioni peggiorative di un qualche rilievo nei valori delle grandezze utilizzate (prezzo del metano, valore di mercato del kWh elettrico ecc.).

Quanto infine all'ipotesi della forma di partner-ship da costruire tra ASSM e Cartiera, dopo alcuni incontri di studio, si è convenuto sull'opportunità di prevedere fin dall'avviamento dell'iniziativa la costituzione di una società di scopo destinata alla gestione dell'impianto e alla distribuzione dei suoi prodotti, cui partecipino, in quote riferite ai volumi e/o al valore dei prodotti energetici utilizzati, i soci *Tolentino srl* e *ASSM SpA*.

Parimenti si è convenuto che la fattibilità dell'iniziativa e quindi la costituzione del nuovo soggetto dovesse essere condizionata ad un business plan, da formulare congiuntamente, che dimostrasse gli equilibri economici e finanziari del progetto. A tal riguardo risulta essenziale, ai fini di determinare i costi di investimento e di gestione dell'impianto, stabilire la configurazione progettuale dell'impianto medesimo, rimasta ancora indefinita anche per difficoltà insorte nel

preciso dimensionamento dell'energia termica richiesta dalle lavorazioni di cartiera: recentemente, a cura della *Tolentino srl*, sono state elaborate 3 diverse soluzioni progettuali tra loro confrontate nel merito delle prestazioni tecnico-economiche di impianto e che verranno sottoposte ad un esame congiunto delle parti per la scelta della soluzione più conveniente.

### ***distribuzione e vendita dei prodotti energetici (energia elettrica e gas metano)***

#### gas metano

I margini dell'attività di distribuzione sono destinati ad una progressiva riduzione per azione dell'Autorità che basa le proprie valutazioni sui distributori di maggiori dimensioni: occorre pertanto agire sempre di più sul miglioramento dell'organizzazione interna per un contenimento dei costi di esercizio e manutenzione: ciò anche per acquistare la maggiore competitività possibile in vista delle note scadenze del 2008. L'estensione ulteriore della rete in zone ad utenza rarefatta è condizionata al rientro dell'investimento: a tal riguardo il CdA ha approvato un apposito regolamento con il quale viene determinato il contributo da versare da parte degli utenti che richiedono il servizio, sia nel caso di finanziamento parziale del Comune, sia in mancanza di quest'ultimo.

L'attività di *vendita*, come si ricorda, è stata separata dalla distribuzione con un'iniziativa di aggregazione con altre società pubbliche e private conclusasi con la costituzione della PROMETEO SpA: l'attività della nuova società si è avviata nel 2002 con l'obiettivo di operare su tutto il mercato marchigiano e ha raggiunto nel 2003, per merito del conferimento dei rami d'azienda da parte dei soci pubblici, un notevole volume operativo e un promettente risultato di esercizio, che sono stati consolidati nel 2004. Anche l'esercizio 2005 si è concluso con risultati positivi, ma i provvedimenti dell'Autorità previsti a breve termine e la competitività del mercato che favorisce i soggetti "forti" (ENI, ENEL, HERA) in quanto dotati di maggiori capacità di approvvigionamento diretto dall'estero (EDISON è in ritardo nei programmi di entrata in servizio del terminale di rigassificazione di Rovigo), potrebbero provocare una notevole contrazione dei margini. Occorre pertanto che la società rafforzi la sua penetrazione commerciale specie nei riguardi della clientela industriale ed estenda il suo raggio di azione alle Regioni limitrofe, generalizzando l'offerta "dual fuel" *metano - energia elettrica*, ma soprattutto che venga adeguatamente sostenuta da una politica di approvvigionamento a costi ridotti da parte del socio EDISON, in modo da risultare più competitiva nei confronti dei concorrenti più agguerriti.

#### energia elettrica

A seguito della progressiva attuazione del D.Lgs. 79/99, l'attività di distribuzione va separandosi da quella di vendita: quest'ultima è ormai entrata completamente nel mercato libero per quanto riguarda gli utenti diversi dai domestici (l'Autorità ha progressivamente ridotto la soglia di "idoneità" dei clienti finché, dall'aprile 2004, l'acquisto di energia elettrica è stato liberalizzato per tutte i clienti di questa tipologia), mentre le utenze domestiche diverranno "idonee" dal 1 luglio 2007.

Per quanto riguarda l'attività di distribuzione, ancor più che per il metano, la progressiva riduzione delle tariffe ha determinato un vero e proprio crollo dei ricavi e quindi della redditività del servizio, non potendosi agire in modo determinante sui costi (in gran parte fissi per mantenere la richiesta qualità del servizio). Sui due fronti, rispettivamente la distribuzione e la vendita, occorre pertanto:

- ✓ contenere al massimo i costi di distribuzione, ottimizzando l'organizzazione interna con l'aumento della produttività delle squadre negli interventi sull'utenza (allacci, subentri ecc.) e concludendo rapidamente la ristrutturazione delle reti Mt e bt in modo da limitare gli interventi su guasto e diminuire il fattore di perdita;
- ✓ disporre di strutture commerciali di acquisto sul mercato libero, in modo da poter proporre ai clienti "idonei" prezzi competitivi e aumentare i margini nell'attività di vendita, al momento praticamente nulli dati i prezzi di acquisto elevati. Al riguardo, a seguito dell'ampliamento dell'oggetto sociale, PROMETEO ha iniziato ad operare nel *trading* dell'energia elettrica per il quale potrà sfruttare in modo sinergico i vantaggi dei "contatti" già in atto con la clientela per la vendita del metano: il fornitore di energia elettrica, per la *partnership* già esistente con EDISON, dotata di un notevole parco di produzione, è individuato nella sua controllata *EDISON Energia*, già operativa nel mercato marchigiano, che ha iniziato a trasferire a PROMETEO i suoi clienti. Gli accordi commerciali in PROMETEO prevedono un rientro economico per i soci dotati di servizio elettrico (oltre EDISON, anche ASSM ed ASSEM) tramite contratti di servizio per prestazioni commerciali. Al momento PROMETEO opera quasi

esclusivamente su utenze dotate di consumi elevati, ma a breve scadenza dovrà rivolgersi anche alla clientela di dimensioni più ridotte, il cosiddetto *micro-business*.

### **servizio idrico integrato**

Per comprendere l'attuale situazione del processo che avrebbe già dovuto portare, per l'ATO 3 - Marche Centro/Macerata, come già avvenuto in altri Ambiti territoriali marchigiani (ATO 1 - Pesaro/Urbino; ATO 2 - Ancona; ATO 4 - Alto Piceno/Maceratese; ATO 5 - Ascoli Piceno), all'affidamento del servizio a soggetti territorialmente aggregati, occorre ripercorrere le seguenti fasi:

- 30/06/2003: l'ATO 3, con delibera assembleare, affida la gestione provvisoria, con termine 31/12/2006, a tre soggetti aggregati, titolari in 3 sub-ambiti individuati in base a criteri concordati in sede politica: UNIDRA s.c.a r.l., S.I. Marche s.c.a r.l., ATI tra ASTEA SpA e Acquambiente Marche SpA - società di gestione creata dal CIGAD, (i territori corrispondono alle aree rispettivamente rossa, azzurra e verde nella mappa allegata). Nelle due società consortili formatesi per ricevere l'affidamento sono presenti, in qualità di soci: ASSM, ASSEM, Valli Varanensi (società formata da 12 Comuni dell'Alto Maceratese con capofila Camerino ma priva di qualsiasi struttura organizzativa) per UNIDRA; APM, ATAC e Castelfidardo Servizi per S.I. Marche.
- dalla data di affidamento formale a tutto il 2004 l'Autorità di Ambito tentava, mediante elaborazione e successive revisioni del Piano d'Ambito (suddiviso praticamente in 3 piani di sub-ambito) e di un testo di Convenzione da stipulare con i gestori designati, di avviare concretamente le gestioni. I tentativi non avevano esito positivo sia per le difficoltà incontrate dall'ATO, più volte soggetto a confutazioni e controdeduzioni da parte dei 3 gestori designati, nella definizione dei piani di investimento e delle tariffe, sia per i problemi interni determinatesi all'interno delle formazioni dei gestori stessi: per S.I. Marche, il problema apparentemente di maggior rilievo sembrava l'integrazione dei due Comuni (Morrovalle e Montecosaro) non ancora soci di nessuna delle tre società aggregate; per l'ATI, la difficoltà maggiore appariva il passaggio ad una società consortile, per i contrasti esistenti tra i due partners, finché, solo all'inizio del 2005, si creava tra ASTEA e Acquambiente una s.c.a r.l. denominata Centro Marche Acqua; infine per UNIDRA (che a fine 2003 aveva elaborato un proprio piano industriale da cui si evidenzia la precarietà dell'equilibrio economico della gestione e dei flussi finanziari necessari per gli investimenti) questione di sempre maggiore criticità si rivelava la posizione politica intransigente assunta da numerosi Comuni montani i quali, pur in gran parte soci di Valli Varanensi, proclamavano la loro contrarietà a piani comportanti aumenti tariffari (da notare la mancanza dei contatori d'utenza sulla maggior parte di queste realtà e la conseguente applicazione di tariffe forfetarie) e in generale alla gestione unificata prevista dalla norma di legge, confermando di voler mantenere la propria autonoma gestione in economia del servizio.  
Durante tale periodo, sollecitate dalle difficoltà incontrate nell'ottenere l'equilibrio economico dei propri Piani d'Ambito, UNIDRA e S.I. Marche, o meglio le aziende socie dotate di maggiore esperienza (ASSM, ASSEM, APM, e ATAC), riprendevano il dialogo interrotto e riproponevano ai propri Comuni l'ipotesi di aggregazione per dar luogo ad un unico gestore: l'iniziativa veniva appoggiata anche dall'Autorità in quanto allineata con l'obiettivo finale di creare una gestione unificata dell'Ambito.
- 10/02/2005: l'ATO 3, con nuova delibera assembleare, confermava l'affidamento transitorio ai 3 gestori; con ciò non veniva recepita l'ipotesi di unificazione dei due sub-ambiti di UNIDRA e S.I. Marche a causa dell'opposizione manifestata nel corso dell'assemblea da parte dei Comuni montani e il conseguente ripensamento da parte dei rappresentanti degli altri enti locali interessati all'accorpamento (in particolare Civitanova Marche). La delibera stabiliva inoltre l'avviamento delle gestioni transitorie entro il mese di giugno 2005 sulla base di piani di sub-ambito rimodulati su un arco di investimenti trentennale; introduceva un contributo "di solidarietà", quantizzato nel 3% dei ricavi, da trasferire dai primi due gestori a UNIDRA; prendeva infine atto dell'impegno da parte degli enti locali proprietari delle aziende di gestione affidatarie a trasformarle in modo da far acquisire alle stesse i requisiti art. 113, comma 5 lett. b) e c) cosicché l'affidamento potesse proseguire oltre il 31/12/2006.
- 28/04/2005: l'ATO 3, con nuova delibera assembleare, recependo le difficoltà ad avviare la gestione da parte del sub ambito affidato ad UNIDRA, fissava al 1/07/2005 la firma della

convenzione per Centro Marche Acque e S.I. Marche, mentre rinviava la sottoscrizione dell'atto e conseguentemente l'inizio della gestione di Unidra al 1/01/2006

- 16/05/2005: L'ATO 3, allo scopo di rimuovere i contrasti presenti in UNIDRA in modo da creare i presupposti per l'inizio della gestione, convocava una riunione di tutti i Comuni del sub-ambito, nella quale si conveniva la costituzione di un gruppo di lavoro ristretto di rappresentanti dei Comuni con il compito di formulare una proposta di creazione di una nuova società di gestione aventi soci tutti i Comuni del sub-ambito, o almeno la maggior parte di essi. Il gruppo, cui partecipava per il Comune di Tolentino il sindaco Ruffini e per il Comune di San Severino il presidente ASSEM Di Franco, elaborava una bozza di statuto della nuova società e i punti base dei Patti Parasociali: i documenti ricevevano una sostanziale approvazione da parte di un'assemblea dei Comuni del sub-ambito tenutasi in data 30/08/2005. Le linee fondamentali che dovrà rispettare la nuova società possono così essere compendiate:
  - le quote di partecipazione dei Comuni sono calcolate in funzione della popolazione residente (60%) e della superficie del territorio (40%);
  - lo statuto della società contiene i requisiti per l'affidamento "in-house";
  - il contributo perequativo proveniente dagli altri due gestori, pari al 3% dei loro ricavi, verrà destinato alla copertura degli investimenti dei Comuni montani con esclusione di Tolentino e San Severino;
  - le tariffe dei primi anni di gestione resteranno differenziate per i singoli Comuni montani e andranno a coprire i costi operativi del servizio, che continuerà ad essere svolto dagli stessi per conto di UNIDRA, mentre altre voci di spesa (es. rimborso vecchi mutui dovranno essere coperte o con incrementi tariffari o con la fiscalità generale di ciascun bilancio comunale); per Tolentino e San Severino le tariffe dovranno coprire tutti i costi, compresi quelli relativi agli investimenti.

Il percorso descritto, contrariamente da ciò che è avvenuto in altri Ambiti, risulta chiaramente divergente, almeno nella sua fase di avviamento, dagli obiettivi, propri della L. 36, di pervenire ad una gestione industriale del servizio idrico realizzabile esclusivamente se il bacino di utenza e le dimensioni del gestore lo consentano: esigenze peraltro chiaramente recepite nel documento di insediamento del CdA dell'Autorità. Di fronte al percorso esposto, le Aziende socie di UNIDRA e S.I. Marche hanno quindi continuato ad evidenziare ai propri Comuni proprietari che l'isolamento della gestione del territorio montano da quella del restante territorio (preso atto comunque che le intese con il terzo gestore ASTEA-Acquambiente Marche risultavano fin dall'inizio difficili da conseguire) rappresenta un danno grave allo sviluppo e agli equilibri finanziari e progettuali del territorio, nonché alle capacità imprenditoriali delle aziende comunali: contrariamente, una gestione nella quale i territori interni caratterizzati da rarefazione di utenza, difficoltà orografiche e maggiori costi organizzativi, fossero riuniti con quelli pedemontani e costieri dotati di notevoli concentrazioni di utenza, maggiori ricavi ed esigenze organizzative meno dispersive, avrebbe arrecato maggiori equilibri economici e disponibilità finanziarie al gestore, con conseguenti vantaggi per gli utenti sia dal punto di vista tariffario che sotto il profilo delle possibilità di investimento, nel concetto di sussidiarietà proprio della legge "Galli".

A seguito della riproposizione di tali esigenze da parte delle Aziende, i Comuni di UNIDRA e di S.I. Marche hanno recentemente raggiunto un sostanziale accordo politico per la riunificazione dei territori con la costituzione di un unico gestore, configurato in società di Comuni, che riconosca le peculiarità dei Comuni montani secondo le indicazioni già definite per UNIDRA circa le modalità di avviamento del regime tariffario, della copertura degli investimenti e dell'autonomia operativa.

L'iter di conseguimento di tale obiettivo prevede:

- la trasformazione di S.I. Marche (9 Comuni) e UNIDRA (27 Comuni) in società direttamente partecipate dai Comuni (i quali, se dotati di una propria società di gestione come l'ASSM, possono eventualmente cedere a quest'ultima parte della propria quota in modo da mantenere in capo ad essa la gestione operativa ed evitare separazioni di rami d'azienda deleteri per le sinergie esistenti all'interno della struttura multiservizi) tramite assunzione di una specifica delibera di Consiglio comunale e sottoscrizione da parte di tutti i Comuni (ad eccezione di quelli aventi un numero inferiore a 1000 abitanti e inclusi nei territori delle Comunità montane che abbiano optato, ai sensi del decreto ambientale, per la gestione diretta del servizio) di una convenzione ex art. 30 del TUEL contenente modalità di controllo della società di gestione del servizio idrico tali da soddisfare i requisiti per l'affidamento in house da parte dell'ATO;

- la fusione tra S.I. Marche e UNIDRA nel nuovo assetto societario con la nascita di un'unica società consortile.

Nel corso del 2006 S.I. Marche ha svolto il percorso descritto ed ha iniziato la gestione del servizio idrico a seguito di sottoscrizione della relativa convenzione con l'A.T.O.. Per UNIDRA, l'assunzione delle delibere da parte dei singoli Comuni ha incontrato maggiori difficoltà e ad oggi solo 6 Comuni su 27 hanno provveduto in tal senso. Pertanto UNIDRA ha invitato i Comuni che non hanno ancora adottato gli atti di loro competenza ad assumerli entro e non oltre il 30 aprile 2007: trascorso tale termine, la società, ad evitare il rischio di compromettere l'iter di trasformazione con conseguente eventualità di affidamento del servizio, al prossimo termine del periodo transitorio, con modalità diverse dal "in house", dovrà avviare la procedura di trasformazione tenendo conto dei Comuni aderenti e, a società trasformata, comunicare all'ATO la disponibilità all'affidamento *in house* per i territori interessati.

### **il progetto di aggregazione regionale**

Nel corso del 2004 si era avviato un progetto regionale di ampio respiro cui avevano partecipato, unitamente all'ASSM, praticamente tutte le società pubbliche marchigiane ancora prive di partners industriali extra-regionali e cioè: *APM* di Macerata, *ASSEM* di San Severino M., *ATAC* di Civitanova M., *Castelfidardo Servizi* di Castelfidardo, *CIIP* e *Vettore* di Ascoli Piceno, *Multiservizi* di Ancona (derivante dalla fusione di Gorgovivo e CISO Acque), *Tennacola* di S. Elpidio a Mare.

Il disegno strategico che caratterizzava il progetto partiva dalla considerazione che le aggregazioni, in particolare nei casi di fusione, e soprattutto la presenza di soci privati comportano sovente la perdita del principio di identificazione tra l'azienda e il territorio, allontanando i cittadini da quelle aziende che rappresentano gli strumenti di gestione delle politiche territoriali pubbliche. In tal senso, il progetto prevedeva la creazione di un modello di riorganizzazione industriale di tipo funzionale tramite la costituzione di una federazione di aziende che, privilegiando sia l'autonomia territoriale che il mantenimento dei marchi e senza coinvolgere strategicamente gli Enti locali proprietari che continuano a mantenere la governance delle società partecipate, realizzasse l'efficientamento di alcune aree aziendali attraverso la condivisione di funzioni comuni e la conseguente fruizione delle economie di scala tramite la centralizzazione di alcuni servizi. Ciò senza perdere di vista le politiche di affidamento (prevalentemente *in house*) dei servizi pubblici erogati, che quindi avrebbero potuto restare in carica ai singoli gestori secondo le rispettive logiche territoriali.

Il modello proposto, che si discosta profondamente dalle logiche finanziarie che sovente caratterizzano le strategie aggregative (v. HERA), prevedeva un processo graduale di aggregazione di funzioni accomunabili attraverso la traslazione in una società consortile, condivisa tra le società operative, di attività, funzioni o altre parti comuni delle rispettive attività gestionali. Ad esemplificazione dei "servizi accomunabili" si citano: *gestione amministrativa e contabile, gestione paghe del personale, centrale acquisti e appalti, affari legali e contenzioso, gestione polizze assicurative, controllo di gestione, condivisione del SW e gestione centralizzata dei sistemi HW, fatturazione (con doppio logo), centro studi e ricerche, progettazione e direzione lavori, certificazione di qualità, sicurezza e privacy, laboratorio di analisi.*

Concluso lo studio preliminare, affidato a LUEL – Laboratorio Utilities & Enti Locali e a Banca Marche, le Aziende partecipanti (escluso il *CIIP* di Ascoli che ha rinviato qualsiasi decisione in attesa dell'affidamento del servizio idrico nel proprio ATO) hanno proceduto, in data 22/06/2006, alla costituzione della società consortile Marche Servizi scrl partecipata dalle aziende aderenti all'iniziativa e precisamente: MULTISERVIZI SpA 50%, APM SpA 10%, ASSEM SpA 10%, ASSM SpA 10%, TENNACOLA SpA 10%, ATAC SpA 10%. Subito dopo la società, affidata ad un amministratore unico, ha iniziato ad organizzare il processo di individuazione delle funzioni prioritarie da accomunare.

### **trasporti e parcheggi a pagamento**

Nell'ambito del processo di aggregazione territoriale dei servizi, è in corso di attuazione un'operazione societaria con obiettivo l'ingresso del Comune di Tolentino nella compagine di CONTRAM SpA, conferendo nella società i servizi della mobilità attualmente svolti dalla ASSM SpA. Le motivazioni di tale operazione, condivise con CONTRAM, sono quelle di integrare,

attraverso un percorso societario condiviso, le potenzialità di CONTRAM con quelle oggi possedute da ASSM nel settore della mobilità, al fine di creare un soggetto societario pubblico dimensionalmente più grande e distribuito sul territorio che, realizzando sinergie nel settore specifico, produca maggiori efficienze ed economicità nei servizi.

L'interesse rilevante da parte del Comune di Tolentino, nel contesto dell'operazione, è in primo luogo quello di mantenere un affidamento pubblico con una reale possibilità di controllo e di influenza in un servizio pubblico essenziale come il TPL in un'area ritenuta "debole", difficilmente sostenibile dalle semplici regole di mercato private ancorché con sostegno pubblico; in secondo luogo, quello di mantenere le tutele del personale dipendente ASSM impiegato nel settore, che in caso di gara potrebbe cambiare datore di lavoro, e consentire nel contempo ad ASSM di concentrarsi sul suo *core-business* rappresentato dai servizi energetici e a rete.

Sicuramente CONTRAM spa è un soggetto che può incidere sulla programmazione provinciale e regionale dei servizi e quindi, in momenti di incertezza anche nei servizi ferroviari, è importante valutare la presenza del Comune di Tolentino in CONTRAM spa che può assicurare un indispensabile servizio pubblico di trasporto anche sulla base degli indirizzi dei propri soci.

In sintesi, l'operazione si svolgerebbe con le seguenti modalità:

- a) Viene scisso il ramo trasporti ASSM di cui diventerebbe beneficiaria CONTRAM SpA e, a fronte dell'ingresso in CONTRAM, gli azionisti ASSM ricevono azioni CONTRAM per una quota da definirsi concordemente e che, da una stima effettuata, sarebbe da collocarsi intorno al 7% del capitale sociale.
- b) Il Comune di Tolentino, per gli esercizi successivi all'ingresso in CONTRAM, dovrà provvedere a sostenere direttamente l'eventuale costo del servizio di TPL in base al contratto di servizio stipulato con CONTRAM;
- c) Allo scopo di compensare i costi determinati dal servizio trasporti, il Comune potrà provvedere a trasferire a CONTRAM anche la gestione dei parcheggi e i relativi ricavi. Potrebbe inoltre essere ipotizzato l'affidamento di ulteriori aree a pagamento attualmente gratuite, valorizzando anche l'intero sistema di mobilità (pubblicità, servizi aggiuntivi, ecc.).
- d) Per quanto riguarda la destinazione del deposito autobus che l'ASSM ha in corso di realizzazione utilizzando un finanziamento parziale della Regione Marche, occorrerà individuare una forma di passaggio della struttura alla CONTRAM, una volta compiuta l'operazione di conferimento del servizio.

Al momento sono in corso trattative tra il Comune di Tolentino e i soci di CONTRAM SpA, compresa la Provincia di Macerata, per definire un meccanismo di cessione delle quote al nuovo socio tale da non compromettere i delicati equilibri della *governance* della società, attualmente basata sulla prevalenza dei Comuni montani.

### **terme/acqua minerale e farmacia (settore cura e benessere)**

#### Terme

Le prospettive del servizio termale, anche sulla base degli indirizzi del Ministero della Salute, sono legate alla progressiva esclusione delle cure termali da quelle assistite dal servizio sanitario nazionale: il servizio dovrà pertanto ricercare sempre più il suo equilibrio economico e la propria redditività nelle cure a pagamento. Gli indirizzi già intrapresi e gli investimenti effettuati negli ultimi anni sono stati tutti in tal senso, ma l'equilibrio economico della gestione non è ancora stato conseguito.

L'azione di acquisizione di clientela per tentarne il trasferimento almeno parziale da cure convenzionate a cure a pagamento è stata svolta negli anni precedenti, ancorché abbia portato inizialmente a perdite rilevanti (esercizi 2000 - 2001 - 2002) per esubero dai budgets convenzionati con il SSN: si è trattato, negli anni successivi di mettere a frutto quanto "investito" in promozione avendo raggiunto certezze sulle cifre delle cure convenzionate. Lo sforzo si è diretto contemporaneamente sul fronte dei ricavi e su quello dei costi per conseguire:

- un aumento dei ricavi specie dalle cure a pagamento mediante un graduale e meditato aumento delle tariffe, a seguito di una "ricerca di mercato" su strutture sanitarie assimilabili per tipologia di cure prestate a pari livello qualitativo; inoltre mediante revisione delle quote trattenute dalle parcelle dei professionisti che operano presso la struttura termale, dove queste si rivelassero insufficienti alla copertura delle spese effettive di mantenimento di locali, impianti e attrezzature;

- una contrazione dei costi con particolare riguardo a quelli di *personale* (tramite un programma più rigido nelle assunzioni, ora mirate ad un'utenza più certa, e l'adozione di una migliore organizzazione del lavoro) e delle altre *spese di esercizio* degli impianti e delle strutture, ivi comprese quelle *pubblicitarie* (promozioni, convegni ecc.): ciò risulta possibile con un'analisi approfondita dei bilanci parziali di ciascun settore di attività (cure termali tradizionali, cure fisioterapiche, medicina sportiva, estetica ecc.), che è stata implementata con metodi extra-contabili.

In effetti, sulla base dei risultati degli esercizi 2005 – 2006, il processo di riequilibrio economico della gestione si sta consolidando. Si ritiene però che tutto ciò non possa risultare sufficiente a garantire un potenziale di sviluppo all'attività quale viene oggi richiesto dal mercato del "benessere fisico". Ai centri termali, specie se la clientela che si rivolgerà ad esso sarà pagante per la maggior parte delle cure, sarà richiesta una qualità di servizi sempre maggiore e non si potrà fare a meno di una struttura ricettiva che renda possibile un soggiorno qualificato ed accogliente: essa costituirà inoltre l'indispensabile riferimento per convegni medici scientifici, sempre più importanti per validare autorevolmente le terapie preventive con le acque termali e le cure sinergiche ed integrative.

Un tale progetto, per la dimensione degli investimenti richiesti, può essere realizzato solo con l'apporto di capitali privati: ciò può essere ottenuto creando una società di gestione delle Terme partecipata da un partner privato dotato di requisiti specifici nel settore alberghiero (la procedura di ricerca, secondo la normativa attuale, dovrebbe svolgersi in forma di pubblica evidenza) oppure raggiungendo un accordo commerciale con il partner, tramite il quale si determini uno scambio di servizi e un'integrazione tra le due gestioni, conservandone titolarità separate. Le modalità di tale percorso dovranno essere armonizzate con una ristrutturazione societaria complessiva dell'ASSM. Infine va ricordata la disponibilità sul mercato dell'Hotel Marche, attiguo allo stabilimento termale e di proprietà della Regione Marche che lo ha recentemente messo in vendita con asta pubblica finora senza esito sulla base di una valutazione iniziale di circa 8.000.000 di euro, successivamente ridotta a 7.000.000: sull'acquisto dell'immobile esiste diritto di prelazione, esercitabile nel momento che venga definito un effettivo prezzo di compravendita tramite acquisizione di un'offerta, da parte del Comune di Tolentino, la cui amministrazione ha interessato l'ASSM invitandola ad esprimersi circa un'interesse della società all'acquisizione dell'immobile per destinarlo ad impieghi sinergici con l'attività termale. La sintesi delle conclusioni di una commissione ASSM appositamente formata evidenzia da un lato l'attuale impraticabilità di un investimento da parte privata data l'eccessiva valutazione dell'immobile cui si aggiungerebbe la spesa necessaria per adeguare la struttura al comfort richiesto per la sua nuova destinazione, e dall'altro l'opportunità di riaffermare il diritto di prelazione da parte comunale in attesa di un'eventuale drastica riduzione del prezzo di vendita, ferma restando comunque in via di principio, da parte delle Terme, la possibilità di interagire con qualsiasi futuro acquirente/gestore dell'Hotel Marche.

### Farmacia

La collocazione dell'esercizio farmaceutico affidato dal Comune di Tolentino, in uno dei quartieri a maggiore densità abitativa, appare potenzialmente favorevole ad uno sviluppo del fatturato. Le azioni svolte nel corso del primo anno di esercizio (2004) sono state dirette alla creazione di un nucleo stabile di personale, all'ampliamento della gamma di farmaci disponibili per la clientela e al rinnovo dei contratti d'acquisto, alla dotazione di strumenti informatici idonei ad un'efficiente conduzione. Successivamente, considerata la mancanza di ambulatori medici nella zona servita dalla farmacia comunale, se ne è favorito l'insediamento creando in tal modo condizioni simili a quelle esistenti in altre zone della città servite da farmacie private: l'operazione ha fatto registrare nell'esercizio 2005 un sensibile miglioramento dell'afflusso della clientela con incremento del fatturato di circa il 20% ed una discreta crescita del margine; nel 2006, per diverse motivazioni (vendite ridotte per una stagione invernale particolarmente mite; interventi del Ministero della Salute a ridurre il prezzo di vendita dei farmaci; spese aggiuntive di personale per somme arretrate) il risultato economico non si è rivelato altrettanto favorevole.

I fattori di sviluppo, fermo restando il corrispettivo da versare al Comune, sono legati ad un progresso nella conquista della clientela di quartiere, che potrebbe trovare sviluppo in caso di nuovi insediamenti in zona Pace, e ad un'accorta politica nell'acquisto dei farmaci che si contrapponga a nuovi prevedibili diminuzioni dei prezzi di vendita.

### Acqua minerale

Appare ormai chiaro che l'attività di produzione e commercializzazione dell'*acqua minerale S. Lucia* non ha requisiti di base (per insufficiente portata della sorgente) che la rendano economicamente valida come iniziativa imprenditoriale e va quindi fatta rientrare a puro complemento dell'attività termale, secondo le forme che potranno essere convenute con la Provincia, attuale titolare del potere concessorio

Nel corso degli esercizi precedenti si è operato in modo da:

- limitare l'attività di imbottigliamento al minimo necessario a mantenere l'acqua di S.Lucia in distribuzione per gli utenti delle Terme e per clienti particolari (catene di alberghi che creano un'utile e qualificata diffusione del nome delle Terme);
- impiegare, per tutto il tempo non destinato ad imbottigliare, le 4 unità di stabilimento nell'ambito del magazzino aziendale e delle squadre di distribuzione elettricità/acqua/gas.

L'attività andrà ulteriormente ridotta con l'obiettivo di portare la perdita a valori coincidenti con la somma dei costi che comunque dovrebbero essere riassorbiti dal bilancio aziendale in caso di completa dismissione dell'attività (costi diretti di personale, quota costi di struttura, ammortamenti). Resta inteso che, nel contempo, potranno essere esaminate altre destinazioni dell'area dello stabilimento che siano utili alla chiusura della gestione minimizzando le perdite o a nuove destinazioni produttive.