

Una nuova politica industriale dei servizi pubblici locali: aggregare e semplificare*

di Franco Bassanini, Mario Rosario Mazzola e Adriana Vigneri

1. Le ragioni di una nuova politica industriale

L'Italia è ancora nel pieno di un ciclo di recessione/stagnazione, il peggiore della storia della Repubblica, di cui ancora non si vede la fine. La sua lunghezza, senza precedenti, minaccia seriamente le prospettive di crescita e di competitività del paese a medio-lungo termine, apre seri problemi sul fronte della coesione sociale, alimenta pulsioni populiste. In questa situazione del tutto straordinaria, è evidente la necessità di sfruttare al meglio tutte le potenzialità del paese, anche attraverso inedite scelte di politiche pubbliche. Il settore delle *public utilities* locali è notoriamente uno di quelli che potrebbe più contribuire alla ripresa economica e all'occupazione, se investito da processi radicali di razionalizzazione e efficientamento: ha molte risorse e energie inespresse, che attendono di essere liberate.

La necessità di una nuova politica industriale dei servizi pubblici locali nasce innanzitutto di qui.

Altre motivazioni, indipendenti dalla congiuntura, spiegano le ragioni di un dibattito che risale nel tempo. Il livello qualitativo dei servizi pubblici in Italia (in parecchi casi non soddisfacente, anche se con diverse eccellenze), e la sua scarsa dinamicità hanno infatti innescato da tempo un vivace dibattito politico-culturale sui modi per garantire un migliore e più avanzato equilibrio tra qualità (e universalità) dei servizi pubblici locali e costi per la collettività e per gli utenti: ne sono prova (e, insieme, prodotto) i numerosi progetti di riforma che si sono susseguiti negli ultimi lustri a getto continuo, non di rado con qualche effimero successo, bilanciato peraltro, al di là delle buone intenzioni, dagli effetti negativi di una instabilità normativa che (unitamente a iniziative referendarie e sentenze della Corte Costituzionale non sempre tecnicamente ben meditate) ha prodotto incertezze e offerto il pretesto per

* Relazione al Convegno "*Utilities: il Piccolo non è più Principe? Energia, acqua, rifiuti e infrastrutture: i servizi pubblici locali alla sfida della crescita*", organizzato dalla Fondazione ASTRID, dalla Fondazione MEZZOGIORNO EUROPA e da FEDERUTILITY, Roma, 14 ottobre 2014.

comportamenti attendistici e opportunistici da parte di molti soggetti proprietari o gestori.

La crisi impone tuttavia oggi di rompere ogni indugio, di affrontare con la necessaria determinazione un impegnativo processo di riforma e razionalizzazione del settore, fronteggiando con adeguate misure di mitigazione le incertezze normative che ne deriveranno e prevenendo reazioni attendistiche o opportunistiche

L'obiettivo principale da perseguire resta, ben inteso, il miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici nelle aree dove l'attuale livello è insufficiente, per garantire una qualità ai cittadini coerente con le aspettative e paragonabile a quella che si riscontra negli altri paesi europei con reddito pro-capite simile a quello italiano. Questo obiettivo, in linea di principio condiviso da tutti, comporta tuttavia la necessità di importanti investimenti, e in prospettiva l'adeguamento nel tempo dei livelli tariffari a quelli europei. Una condizione, come è ovvio, non realizzabile in tempi brevi, date le attuali condizioni socio-economiche del Paese: va tuttavia chiaramente delineata e programmata, sia pure in una prospettiva medio-lunga, perché assolutamente decisiva nella valutazione della sostenibilità nel tempo degli investimenti di lungo periodo che appaiono necessari.

Nel breve tempo, e a maggior ragione, occorre attuare rapidamente processi di razionalizzazione e efficientamento e, innanzitutto, mettere il sistema pubblico nella condizione di acquisire una assai più elevata capacità di governo di tali processi. E occorre che i soggetti gestori, a prescindere dalla loro natura proprietaria, siano capaci di (si attrezzino a) interpretare adeguatamente il ruolo di protagonisti attivi dei medesimi processi, realizzando più elevati livelli di efficienza nella gestione e di progettazione, strutturazione e attuazione degli investimenti.

In questo contesto, un vasto processo di aggregazione e consolidamento delle imprese esistenti appare come una condizione necessaria, ancorché non sufficiente. Necessaria perché solo imprese di dimensioni adeguate possono disporre di quella capacità di organizzazione e innovazione che, unitamente alla solidità finanziaria che rende possibile l'accesso al credito, consente il salto di qualità richiesto. Non sufficiente perché le istituzioni pubbliche devono fare anche esse la propria parte, sia a livello centrale, imponendo regole di comportamento che salvaguardino gli utenti in mercati che presentano (sia pur in misura differenziata) caratteristiche di monopolio naturale, sia a livello degli enti locali: a questi ultimi è richiesto di operare quel salto di qualità che li trasformi da azionisti di maggioranza spesso contraddittori e con visioni di

breve termine, a indispensabili controllori del servizio reso, relegando il loro eventuale ruolo di azionisti di minoranza a funzione ancillare a quello principale.

Solamente **un ordinato ritiro della politica dalla gestione delle imprese pubbliche**, che pure sono nate come municipalizzate per specifiche e giustificate necessità storiche, **e un contestuale rafforzamento della sua capacità di controllo**, può rendere credibile il processo di cui oggi parliamo e le politiche pubbliche di agevolazione che è importante attivare. In caso contrario, queste ultime rischiano di essere percepite dall'opinione pubblica come un ingiustificato aiuto alle imprese ai danni degli utenti, alimentando la mistificante illusione che solo alla proprietà pubblica dei gestori consegue la certezza di adeguati livelli di efficienza ed economicità dei servizi pubblici locali.

La creazione di imprese adeguate per organizzazione e dimensione ha anche l'effetto positivo di disporre di campioni in grado di svilupparsi anche all'estero in mercati che diventano sempre più importanti con il crescente fenomeno dell'urbanizzazione specialmente nei paesi con più alto tasso di sviluppo demografico ed economico.

Peraltro, gli investimenti di queste imprese, sia nel mercato interno che in quello estero, possono generare importanti sviluppi nell'indotto impiantistico e tecnologico, facendo riacquistare al sistema di imprese italiane del settore un ruolo che oggi è divenuto marginale.

Infine non si può non evidenziare che il mercato più immediato congruo per queste imprese è rappresentato dalle aree meridionali del paese, dove la carenza di servizi pubblici adeguati è un freno non secondario allo sviluppo economico. La capacità di investire efficientemente in questi settori nel breve periodo nel meridione, e di fare crescere contestualmente una adeguata capacità di governo pubblico di questi processi economici, rimane un obiettivo strategico dell'intero paese.

2. L'universo delle partecipazioni locali

Per identificare le caratteristiche che auspicabilmente dovrebbe avere il processo di aggregazione è importante conoscere il fenomeno partecipativo degli enti locali, la cui complessità è stata studiata da vari attori del panorama istituzionale; tra quelli di maggior rilievo, il Dipartimento della Funzione Pubblica (banca dati CONSOC), il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Portale MEF: Patrimonio della PA), la Corte dei Conti (Osservatorio sugli organismi partecipativi/controllati: banca dati SIQUEL).

Come più volte messo in evidenza dal Commissario Cottarelli, il confronto di queste fonti evidenzia la difficoltà di rappresentare con certezza l'universo dei soggetti partecipati. Tuttavia l'incertezza dei numeri non è così elevata da inficiare le deduzioni che si possono trarre dall'analisi. Dall'archivio CONSOC si rileva che, al 2012, esistevano 7.712 partecipazioni dirette, riferibili da un numero complessivo di 6.533 enti pubblici (Amministrazione Centrale, Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane, Aziende Ospedaliere, ASL, Enti Pubblici non Economici, Università, Istituti di Ricerca, etc.). Dei 7.712 organismi partecipati direttamente, il 73% (pari a 5.633) appartiene alle Autonomie locali. La copertura del campione disponibile copre tuttavia solo il 69% dell'universo degli enti locali.

La recente indagine svolta dalla Corte dei Conti, Sez. Autonomie (Del. N.15/2014 del 6/6/14) sugli organismi partecipati dagli enti locali (Comuni) mette in evidenza come su un totale di 7.472 soggetti (di cui 6.386 in attività) le partecipazioni dirette risultano pari al 79,6% (5.495 organismi) e quelle indirette al 13,7% (1.021 organismi). Nella rimanente aliquota del 6,8% (506 organismi) si registra contemporaneamente la partecipazione diretta e indiretta. Lo stesso rapporto svolge una disamina approfondita su un campione di 4.264 organismi, per i quali la Corte ha potuto mettere in relazione i dati contabili con quelli relativi all'affidamento, includendo fra gli organismi partecipati indirettamente quelli dove la relazione tra ente ed organismo è molto stretta, in forza di affidamenti diretti. Fra tutti questi, il 66,1% è costituito da organismi strumentali degli enti locali, il 7,4% opera nei servizi sanitari, il 6% nel trasporto pubblico locale (TPL), e il 20,5 % nei comparti ambientali ed energetici. Di quest'ultimo sottoinsieme il 68,4% è relativo ai servizi idrici (SII) e rifiuti (IU), ed il restante 31,6% ai servizi di distribuzione elettrica e del gas (EE +GAS).

Qualche considerazione interessante si evince anche dalla distribuzione territoriale, che vede una maggiore concentrazione dei comuni con un elevato numero di partecipazioni nel centro-nord ed una più ridotta nel meridione e nelle isole, con qualche eccezione.

Da un altro studio di settore sulle società partecipate dalle autonomie locali emerge che su 5.928 soggetti osservati circa il 64% (pari a 3.819) è strutturato in forma societaria, mentre il rimanente presenta profili organizzativi di vario tipo (fondazioni, consorzi, istituzioni, aziende servizi alla persona, aziende speciali, etc.). Fra le 3.819 società di capitali, i servizi di interesse economico generale (SIEG) che operano nei comparti energetico, idrico e rifiuti sono il 29,9% (1.115 soggetti), mentre le rimanenti 2.704 società sono in massima

parte strumentali. Sul complesso delle 7.712 partecipate dalla pubblica amministrazione centrale e locale (CONSOC) queste aziende rappresentano quindi solamente il 14,5% dell'insieme. Questi dati danno quindi una prima fotografia della reale consistenza della numerosità dei soggetti potenzialmente interessati dal processo di aggregazione, anche se occorre verificare la possibile “duplicazione” dei soggetti rilevati, in quanto molti svolgono più di un servizio pubblico locale (multiutility).

Tuttavia la sola analisi sulla numerosità non rende giustizia del peso relativo di questi comparti sul valore complessivo della produzione delle aziende partecipate. Con riferimento ai dati del 2011 il valore della produzione di queste 1.115 società è risultato di 40,2 Mld €, (69% del totale) e ha generato utili (al netto delle imposte) per 604 Mln €, mentre il valore della produzione delle rimanenti 2.704 società partecipate nello stesso periodo è stato di 18 Mld €, con perdite nette per 107Mln €.

3. Obiettivi riformatori, frammentazione delle imprese e squilibri territoriali

Il filo conduttore del processo legislativo, non sempre lineare, che si è svolto a partire dagli anni '90 nella disciplina della gestione dei SPL ha puntato ad un superamento delle gestioni dirette, a favore di un modello industriale capace di realizzare le infrastrutture e di contribuire allo sviluppo del sistema paese. Gli obiettivi fondamentali delle riforme che si sono susseguite sono ancora attuali:

- a) completamento delle infrastrutture, per garantire adeguati livelli di servizio;
- b) perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario delle imprese basato sulle tariffe, evitando il ricorso al debito pubblico;
- c) concentrazione delle gestioni sul territorio, per superare l'eccessiva frammentazione.

A distanza di oltre due decenni dalle prime riforme del settore, il processo non si è ancora completato e presenta forti criticità, anche se sono state raggiunte eccellenze. Ancora adesso molti SPL sono gestiti a livello comunale, con ripercussioni negative sia in termini di qualità del servizio che di mancato contributo all'economie locali, per la mancanza di una gestione industriale.

Fra le cause del ritardo vanno certamente annoverate la grande frammentazione e il nanismo delle imprese, la loro endemica sottocapitalizzazione e lo squilibrio territoriale. La frammentazione è evidente, considerando che il 9% degli operatori rappresenta l'87% del valore della produzione ed impiega il 77% degli addetti, mentre il 56% del totale delle

società determina l'1,4%. Gli indicatori economici-patrimoniali evidenziano la sottocapitalizzazione di molte imprese del settore SPL, difficilmente colmabile dal socio pubblico, e che incide direttamente sulla limitata capacità di accesso alla provvista finanziaria, necessaria per disporre gli ingenti capitali richiesti dai programmi di investimento indispensabili per la manutenzione e lo sviluppo del consistente patrimonio infrastrutturale.

Particolarmente grave si presenta la situazione nel meridione, dove è ancora diffusa la gestione in economia e dove non esistono società multiutility di rilievo nazionale; prevale la forma organizzativa della monoservizio in circa il 90% dei casi. La quota parte di valore generata nelle aree meridionali e insulari ammonta solamente al 4,1% del totale nazionale, e la concomitante frammentazione delle imprese rende praticamente impossibile il raggiungimento di livelli qualitativi dei servizi omogenei tra le varie parti del paese. Un'analisi più dettagliata dei dati a livello aziendale relativi al 2012 dimostra che la maggior parte delle 133 aziende in perdita è concentrata nella classe con fatturato inferiore ai 10 Mln €, anche se in termini di valore assoluto le perdite complessive, pari a 153,8 Mln €, sono distribuite anche nelle classi intermedie sino a quelle con fatturato inferiore ai 100 Mln €. L'analisi dei dati suddivisi per tipologie aziendali mostrano che le perdite maggiori si registrano fra le multiutilities (20,3 % delle aziende in perdita e 17,6% del totale delle perdite), le aziende del SII (25,6 % delle aziende in perdita e 29,9% del totale delle perdite), e quelle della IU (23,3 % delle aziende in perdita e 29,0 % del totale delle perdite).

L'analisi per area geografica conferma invece il preoccupante scenario nel Meridione e nelle Isole, dove il 14,3% delle società genera il 46,7% delle perdite, con una forte concentrazione su pochi soggetti. Nel Centro-Nord si registra invece la diffusione delle perdite tra più operatori con conseguente diluizione del rischio, anche se si registrano significative differenze fra il Nord Ovest (42,1% delle aziende in perdita e 32,1% delle perdite), il Nord Est (21,2% delle aziende in perdita e 15,2% delle perdite) e il Centro (22,6% delle aziende in perdita e 6,0% delle perdite).

In sostanza i dati di dettaglio confermano l'opportunità di un consolidamento dimensionale delle imprese di gestione, sia dal punto di vista della solidità patrimoniale che della capacità di mobilitare le opportune risorse umane, tecniche e manageriali, e la necessità di una specifica attenzione al rafforzamento di quelle meridionali. I processi di concentrazione che sono stati intrapresi negli anni scorsi rappresentano certamente un passo in avanti significativo, ma che tuttavia non coglie appieno il potenziale di sviluppo

legato al consolidamento industriale in relazione al rilancio degli investimenti, alla riduzione di costi attraverso economie di scala e di scopo, all'incremento dei livelli prestazionali e di qualità del servizio e all'innovazione tecnologica.

4. Rivedere l'assetto dell'offerta

L'obiettivo da perseguire è quindi quello di rivedere l'assetto dell'offerta, ponendo le condizioni perché nascano operatori di grandi dimensioni, capaci di competere con i grandi *players* europei anche nei mercati emergenti. Questi soggetti, che devono gestire servizi di pubblica utilità capillarmente, possono costituire un potente volano di crescita per i territori, attivando una filiera industriale integrata, in grado di creare valore all'interno dell'area in cui operano e di contribuire al gettito fiscale.

Non va poi trascurato l'effetto moltiplicatore, la cui funzione anticiclica è in questo momento particolarmente importante, che le società di SPL sono in grado di attivare attraverso gli investimenti nelle infrastrutture e l'efficientamento del servizio. Qualche numero forse è più efficace di molte parole per comprendere la dimensione dei problemi che il processo di consolidamento consente di affrontare. I programmi di investimento nei prossimi anni per l'adeguamento del parco infrastrutturale nei Servizi Idrici sono stimati pari a circa 5 Mld€/anno, nella Distribuzione Gas pari a circa 1 Mld€/anno e nei servizi di Igiene Urbana di circa 5 Mld€/anno. Sulla base di standard internazionali¹ sono altresì valutabili l'indotto occupazionale e l'indotto beni e servizi per il comparto Servizi Idrici (120.000 nuovi addetti e un indotto annuo di 16 Mld€), il comparto Distribuzione Gas (25.000 nuovi addetti e un indotto annuo di 3 Mld€) e quello della Igiene Urbana (120.000 nuovi addetti e un indotto annuo di 16 Mld€).

Ma quale è il numero auspicabile di operatori nei diversi comparti dei SPL alla fine del processo di integrazione? Difficile dirlo con precisione, anche se si possono riportare le conclusioni di alcune stime effettuate da Federutility che prevede per i Servizi Idrici Integrati un numero di operatori a regime di 20-70 (attuali oltre 300 escludendo le gestioni in economia), per la Distribuzione Gas 20-50 (attuali circa 250) e per i servizi di Igiene Urbana 20-70 (attuali circa 400). Rispetto quindi all'attuale situazione di circa 1.100 operatori complessivi

¹ Sviluppo di circa 25.000 posizioni lavorative dirette e indirette per ogni miliardo di euro di nuovi investimenti; generazione a cascata di reddito e consumi valutabile in un multiplo compreso fra 2,9 e 3,5 del nuovo investimento.

nei 3 comparti, a regime è prevedibile una loro riduzione a 60-190, ed è auspicabile che si arrivi ad un numero reale vicino all'estremo inferiore dell'intervallo.

Gli interventi che consentono il processo di concentrazione devono inserirsi in un contesto favorevole anche dal lato della domanda, quali la presenza di una autorità indipendente, la stabilità e trasparenza del metodo tariffario, e un adeguato governo del territorio. Prima di riprendere questi argomenti è opportuno analizzare brevemente la situazione attuale dei diversi comparti.

5. Il settore della distribuzione del gas

A seguito dell'emanazione della prima direttiva comunitaria sul mercato del gas e, successivamente del Decreto Letta (D.Lgs 164/2000), il settore della distribuzione gas ha subito un importante processo di consolidamento e una forte riduzione del numero di gestori. Dal 2010 è stato avviato un percorso che ha avviato un ulteriore processo di aggregazione, che si realizzerà attraverso l'espletamento delle gare relative ai 177 ambiti territoriali ottimali (Atem) definiti dal DM 19.01.2011. La riforma persegue obiettivi di migliorare l'efficienza del servizio di distribuzione, incrementare i livelli di sicurezza e gli investimenti, e contenere i costi del servizio riducendo gli ostacoli alla concorrenza. Questa è l'occasione per gli enti locali di attivare investimenti nel territorio, estendendo e potenziando le reti di distribuzione. Il progressivo avvio delle gare determinerà un profondo riassetto del settore ed una maggiore omogeneità nella qualità del servizio.

Nel 1998, alla vigilia del Decreto Letta, i distributori erano 774, che successivamente si sono ridotti, principalmente attraverso operazioni di M&A; nel triennio 2009-2011 sono state effettuate 17 operazioni, la maggioranza delle quali (11) mirate da ottenere il controllo operativo e gestionale delle società target (quota proprietaria maggiore del 75%). Attualmente gli operatori sono 235 fra pubblici e privati, dei quali 162 direttamente partecipati da almeno un ente locale. Sono ancora molti, tuttavia, gli operatori di ridotte dimensioni, quelli con un quota maggiore del 5% sono appena cinque e controllano da soli più del 60% del mercato, sia in termini di Punto di Riconsegna(PDR) che di volumi distribuiti.

Dalle gare si attende una significativa riduzione del numero di operatori e un maggiore sfruttamento delle economie di scala. Infatti 85 operatori non hanno i requisiti economici richiesti dall'art.10 del Regolamento Criteri, per cui potranno operare solo aggregandosi con operatori più grandi tramite ATI o

operazioni di M&A. Alla conclusione del ciclo di gare si prevede un numero residuo di operatori inferiore a 50.

Il fabbisogno di investimenti di questo settore è di circa 500-600 Mln€/anno per gli strumenti di misura e di 400-500 Mln€/anno per lo sviluppo della rete e la qualità del servizio, per un totale di 0,9-1,1 Mld€/anno, che corrisponde ad un investimento di 17€/abitante/anno.

6. Il settore dei servizi idrici

Anche nel comparto dei servizi idrici la riduzione che si è verificata negli ultimi venti anni fra gli operatori dei servizi idrici è stata molto significativa (circa l'85% dal numero iniziale di circa 13.000), ma sono ancora 2.200 i gestori titolari della fatturazione all'utenza, dei quali 232 società e circa 1950 gestioni comunali. Inoltre esistono i grossisti per approvvigionamento/fognatura /depurazione che ammontano ad oltre 70 aziende e più di 2000 comuni. In termini percentuali i gestori che operano con affidamenti ai sensi del D.lgs 152/2006 sono 102 e coprono il 70% della popolazione servita, mentre altri affidamenti non coerenti con la legislazione vigente sono operati da 130 gestori e coprono il 19% della popolazione servita. Le gestioni in economia sono operate da 1.957 gestori e servono il rimanente 11% della popolazione. I primi 10 gruppi, dei quali 5 multiutilities e 5 monouilities, coprono oltre il 50% della popolazione. Come distribuzione geografica, le regioni dove l'applicazione del D.lgs 152/2006 è ancora in forte ritardo sono Sicilia, Campania, Calabria, Molise, Friuli, e in misura minore Liguria, Lombardia, Lazio, Veneto e Val d'Aosta. L'analisi delle gestioni in essere e della popolazione servita evidenzia che nelle classi con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti sono prevalenti gli affidamenti non coerenti con il D.lgs 152/2006 e le gestioni in economia, mentre per quelle superiori sono preponderanti gli affidamenti ex-D.lgs 152/2006. Tuttavia anche fra questi ultimi la variabilità dimensionale è a dir poco ampia, con la società affidataria più piccola che gestisce un solo comune di 542 abitanti, e quella più grande che gestisce 238 comuni e 4.021.160 abitanti.

In questo comparto il problema sostanziale è quindi la mancata o distorta applicazione della legislazione vigente, a distanza di oltre 20 anni dalla riforma dei servizi idrici (Legge Galli del 1994). Questa frammentarietà è indotta da varie ragioni, quali:

- a) in 19 ATO² non è stato ancora affidato il servizio e le gestioni attuali sono quelle che preesistevano alla legge Galli;
- b) esistono comuni che si rifiutano di trasferire gli impianti al gestore d'ambito e proseguono la gestione in economia;
- c) sopravvivenza di gestioni non legittime anche in presenza del gestore d'ambito;
- d) coesistenza nello stesso ambito di più affidamenti legittimi ex-D.lgs 152/2006 (plurigestione) in applicazione del principio di “unitarietà” della gestione che ha sostituito nel tempo quello dell'unicità;
- e) presenza di gestioni salvaguardate in conformità alla disciplina precedente al D.lgs 152/2006.

Questi modelli gestionali impropri non hanno certamente contribuito al consolidamento dimensionale delle imprese. Dove già esiste un gestore d'ambito ex- D.lgs 152/2006 dovrebbero essere introdotte misure correttive, quali l'eliminazione delle gestioni in economia e di quelle illegittime, per il trasferimento all'esistente gestore di tutte le infrastrutture del SII. Analoga operazione va fatta anche nel caso della plurigestione, introducendo un meccanismo che agevoli la progressiva unificazione delle gestioni legittime esistenti, possibilmente in tempi più contenuti di quelli che deriverebbero dalle normali scadenze degli affidamenti. Infine, dove ancora il servizio non è stato assegnato, vanno rinforzati gli strumenti per obbligare gli enti ad adempiere o, alternativamente, vanno utilizzati strumenti eccezionali, quale i poteri sostitutivi, per il superamento di queste situazioni di stallo.

Il fabbisogno di investimenti è ingente, come già prima evidenziato. Valutando in 1,6 Mld€/anno la provvista finanziaria necessaria per ridurre il gap infrastrutturale e per l'adeguamento del sistema depurativo alla Direttiva 2000/60 (la mancata applicazione è costata all'Italia già due condanne dalla Corte di Giustizia Europea, è in corso un'altra procedura di infrazione), e in 2,5- 3,7 Mln€/anno le somme da impegnare per il rimpiazzo delle opere, il complesso degli investimenti da attivare è di 4,8-5,0 Mld€/anno, importo non distante dal valore medio di investimento pro-capite di altri paesi europei (80 €/abitante/giorno). Certo, se confrontiamo i dati unitari di investimento (in €/abitante anno) registrato negli ultimi anni in vari paesi quali la Germania (79€), Francia (88 €), Regno Unito (102 €), e Danimarca (129 €) con quello italiano degli ultimi anni (30€), il gap da superare in tempi brevi non sembra agevole.

² Ante L. 42/2010 che ha dato mandato alle Regioni di ridefinire le ATO e i rispettivi enti di governo e che ancora non ha trovato attuazione in alcune regioni.

7. Il settore dei rifiuti

Nella gestione dei rifiuti la debolezza e i ritardi del nostro Paese sono resi evidenti dal confronto con la situazione degli altri Stati europei, in particolare quelli appartenenti al raggruppamento dei 15 membri antecedenti l'allargamento dell'UE. Rilevano, al riguardo, le conclusioni di uno studio pubblicato dalla Commissione europea “*Screening of waste management performance of EU member States*” in cui viene fatto il punto sulla qualità della gestione dei rifiuti negli Stati membri. Sulla base delle *performance* conseguite gli Stati sono classificati in tre gruppi e l'Italia risulta collocata in quello di coda comprendente i Paesi che presentano maggiori *deficit* relativamente a debolezza o assenza di politiche di prevenzione della produzione dei rifiuti, a insufficienza di incentivi a opzioni alternative al conferimento in discarica, ad inadeguatezza di infrastrutture per il trattamento dei rifiuti.

Sarebbe tuttavia fuorviante limitarsi ad osservare i dati medi nazionali senza tenere nel debito conto gli squilibri tra le diverse aree del Paese, che definiscono una situazione fortemente polarizzata: da un lato le regioni settentrionali, che presentano *standard* del tutto in linea con quelli dei *partner* europei più avanzati, dall'altro il Mezzogiorno con prestazione più prossime a quelle dei nuovi Stati membri e in posizioni di retroguardia anche rispetto ai dati medi registrati nel gruppo allargato dei 28 membri UE. Tali squilibri si riscontrano sia sul terreno del conseguimento degli obiettivi ambientali definiti dalle norme europee e nazionali, sia su quello della dotazione impiantistica.

Gli interventi circoscritti al segmento terminale della filiera mediante provvedimenti d'urgenza possono al massimo consentire di evitare che la situazione precipiti. I problemi, come si è detto, hanno radici più profonde e gli squilibri risiedono in tutte le parti del ciclo dei rifiuti. La crisi dello smaltimento finale certo è determinata anche dalla scarsa dotazione impiantistica che è necessario e urgente colmare, ma ciò non è sufficiente se contemporaneamente non si pone mano ai ritardi gestionali che costituiscono nel loro insieme pesanti remore allo sviluppo degli investimenti.

Un'adeguata politica del settore in linea con la strategia europea dovrebbe considerare i rifiuti sia come una fonte di inquinamento da contenere, sia come una potenziale risorsa economica da valorizzare. Ciò rende indispensabile passare dal tradizionale sistema di igiene urbana articolato nelle sole fasi della raccolta e dello smaltimento ad un sistema più complesso fondato su un servizio integrato in ambito territoriale vasto, composto da più fasi e più operatori e che comporta il confronto con il mercato. La capacità di

coordinamento e integrazione logistica nella fase della raccolta, unitamente alle economie di scala nella gestione degli impianti e al rapporto con il mercato del recupero, costituiscono i presupposti per il conseguimento di obiettivi sia ambientali, sia di efficienza economica e organizzativa, sia più propriamente tecnici.

In Europa la tendenza alla diminuzione della produzione dei rifiuti è stata costante e significativa nel quinquennio 2007-2012 (sia nell'UE 15 sia nell'UE 28). Una parte della spiegazione consiste nel rallentamento delle economie per effetto dello stretto legame tra produzione dei rifiuti e spese per il consumo delle famiglie. Un'altra parte della spiegazione però è da attribuire anche all'affermarsi di modelli produttivi e di consumo più attenti alla prevenzione e al contenimento della produzione di rifiuti. In effetti in tutto il periodo il *trend* di riduzione dei rifiuti è più marcato di quello dei consumi e configura dunque una tendenza al *decoupling*. In Italia tra il 2002 e il 2006 si registra un aumento in valore assoluto della produzione di rifiuti e del suo rapporto con le spese di consumo delle famiglie; tra il 2007 e il 2009 un calo della produzione dei rifiuti inferiore, tuttavia, alla riduzione delle spese di consumo; negli ultimi tre anni considerati (2009-2012) per la prima volta si registra un continuativo effetto *decoupling* in quanto la produzione dei rifiuti è scesa più della riduzione dei consumi.

L'analisi dei dati per area geografica evidenzia sensibili diversità. In particolare la produzione totale pro-capite è nettamente maggiore al Nord rispetto al Mezzogiorno, che è molto al di sotto della media nazionale. Tuttavia è stato calcolato che a parità di condizioni il Mezzogiorno produce più rifiuti delle altre regioni. Gli ultimi dati disponibili (compreso il 2013) fanno tuttavia registrare una tendenza più marcata alla riduzione della produzione dei rifiuti al Sud rispetto al dato nazionale. Il fenomeno, di per sé incoraggiante, va tuttavia considerato in rapporto all'impatto della crisi recessiva nelle diverse aree del Paese.

Nella crescita del riutilizzo, del riciclaggio e del recupero dei materiali l'Italia è indietro rispetto ai *partner* europei. Il quantitativo di rifiuti urbani raccolto in modo differenziato si è attestato nel 2013 al 42,3% con una significativa crescita negli ultimi anni dovuta peraltro anche e soprattutto alla diminuzione dei rifiuti prodotti. Questa percentuale è ancora assai distante dal *target* del Codice dell'Ambiente per il 2012 (65%). Ma queste distanze sono tutt'altro che omogenee su scala territoriale. Nel Mezzogiorno, con il 29%, si sta ancora ben lontani anche dall'obiettivo 2006 (35%), mentre nel Nord ci si è attestati sul 55,5% e dunque non si è molto lontani dal risultato voluto. Anche nel Sud

Italia, peraltro, le differenze tra una regione e l'altra sono marcate: la Campania raggiunge il 44%, l'Abruzzo il 40%, mentre Basilicata e Puglia registrano rispettivamente il 26% e il 22% e, infine, sotto il 15% restano Calabria (14,7%) e Sicilia (22%) nelle quali peraltro neanche si manifestano progressi negli ultimi anni.

L'insufficiente sviluppo della raccolta differenziata e, soprattutto, i profondi squilibri territoriali costituiscono ad un tempo causa ed effetto di *performance* deficitarie nelle diverse parti della filiera della gestione dei rifiuti. Lo smaltimento in discarica, posto in coda alla gerarchia come *ultima ratio* di destinazione dei rifiuti, pur riducendo fortemente il suo peso continua ad essere la forma di gran lunga prevalente, poco al di sotto della soglia del 40%. Come è stato osservato (Nomisma energia), lo smaltimento dei rifiuti in discarica assume nel nostro Paese, fortemente dipendente dall'estero per l'energia, connotati paradossali. E' stato infatti calcolato che ogni anno in discarica vengono sprecati, in base al contenuto energetico dei rifiuti, circa 3,7 milioni di *tep* corrispondenti ad un valore di circa 1,2 miliardi di euro; negli ultimi dieci anni, quindi, ciò ha comportato una distruzione di ricchezza in discarica valutabile intorno agli 11 miliardi di euro.

La riduzione dei rifiuti destinati alla discarica negli ultimi anni non è generalizzata. Si è realizzata al Nord che, pur partendo da percentuali basse, è sceso nel 2013 di due punti attestandosi al 22%, mentre nel Mezzogiorno si è saliti di ben quattro punti, raggiungendo il 56%.

Del confronto territoriale è interessante notare il nesso tra il grado di avanzamento della gestione dei rifiuti e il ricorso alla discarica, che rappresenta il più evidente segnale di arretratezza. In Lombardia e Veneto, da considerare eccellenze, il conferimento in discarica interessa rispettivamente il 6% e il 9% dei rifiuti, la raccolta differenziata il 53% e il 65%, l'incenerimento in entrambi i casi circa il 45%. All'estremo opposto si collocano le regioni nelle quali, per effetto di una bassa raccolta differenziata oltre che di insufficienti dotazioni impiantistiche, i rifiuti in discarica sono una quota largamente prevalente del totale. Queste situazioni sono concentrate prevalentemente (anche se non esclusivamente) nel Mezzogiorno, in particolare in Sicilia con una percentuale di discarica del 93%, in Calabria (71%), in Puglia (67%) in Basilicata (57%).

Questi ultimi dati, oltre a confermare la profondità degli squilibri territoriali, consentono di mettere in discussione un'opinione diffusamente sostenuta circa una presunta incompatibilità tra incenerimento e raccolta differenziata, fondata sul presupposto che il primo inibirebbe la seconda. L'evidenza empirica sembra mostrare, all'opposto, che proprio le Regioni con maggiore

ricorso all'incenerimento presentano una percentuale di gran lunga più elevata di raccolta differenziata e, per effetto di entrambi i fenomeni, una destinazione dei rifiuti alla discarica molto bassa e sostanzialmente fisiologica. Il problema, dunque, non consiste in un conflitto tra forme di gestione, bensì nel grado di avanzamento organizzativo, tecnico e imprenditoriale e nella dotazione di adeguate infrastrutture.

Soprattutto per effetto delle pesanti lacune impiantistiche, concentrate prevalentemente in alcune regioni meridionali, il ricorso all'incenerimento assume in Italia un peso nettamente al di sotto della media europea. Al riguardo circa il 60% del parco impianti è localizzato al Nord (quasi il 45% nelle sole Lombardia ed Emilia Romagna), contro il 16% del Sud. Il quantitativo dei rifiuti inceneriti è quasi raddoppiato nell'ultimo decennio passando dal 10,5% del 2003 al 18,2% del 2013. Le differenze territoriali sono tuttavia abissali se solo si considera che quasi il 70% dei rifiuti è incenerito al Nord.

La gestione dei rifiuti negli impianti di compostaggio ha registrato in questi anni una costante crescita grazie soprattutto all'aumento dei quantitativi organici provenienti dalla raccolta differenziata. Per effetto anche di questa circostanza, la situazione delle diverse regioni presenta marcate differenze con una netta prevalenza del Nord. Si consideri al riguardo che dei 240 impianti operativi in Italia il 61% è localizzato nelle regioni settentrionali, il 17,5% al Centro e il 22% al Sud e che le quantità di frazione organica dei rifiuti da raccolta differenziata sottoposti a compostaggio riguardano per il 65% il Nord, per il 19% il Centro e per il 16% il Sud.

All'origine della persistente arretratezza della situazione dei rifiuti nel nostro Paese e degli squilibri a danno delle Regioni meridionali vi è il diffuso fenomeno della frammentazione organizzativa e gestionale, con la presenza di numerose unità produttive di piccole dimensioni, non di rado gestite direttamente in economia dai Comuni (al Sud per oltre il 70%).

La frammentazione non consente il conseguimento di un adeguato dimensionamento produttivo e gestionale. Una riprova è fornita, sia pure indirettamente, dai dati Istat relativi agli investimenti realizzati sul territorio nazionale per il comparto rifiuti. Da questi dati emerge che il peso e la dinamica maggiori sono appannaggio dei gestori privati, che comprendono anche le società partecipate, mentre gli investimenti del settore pubblico hanno registrato un sensibile ridimensionamento. In particolare, l'analisi delle spese per investimento realizzate nel settore pubblico allargato (in cui sono considerate sia le imprese pubbliche locali sia le gestioni in economia)

manifestano un forte divario a vantaggio del Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno. Dalle due rilevazioni è agevole concludere che non solo la maggiore dotazione impiantistica è detenuta da soggetti imprenditoriali localizzati in larga prevalenza al Nord, ma che questo divario tende ad allargarsi per effetto dell'arretratezza gestionale dei servizi localizzati nel Mezzogiorno, a causa del permanere di gestioni in economia monocomunali e di piccole dimensioni. E' stato stimato (Osservatorio del non fare) che per colmare il *gap* servano 97 impianti di termovalorizzazione per la cui realizzazione è stato stimato un fabbisogno finanziario di 12-13 miliardi di euro a cui aggiungere ulteriori 6 miliardi per il compostaggio. Per questi investimenti sono necessarie imprese con dimensioni adeguate.

8. Quale modello di aggregazione?

Se la necessità di avviare un processo di aggregazione e semplificazione del sistema di imprese del SPL è largamente condivisa, non altrettanta convergenza si trova sul modello che è preferibile perseguire in questo processo. Monutility o multiutility? Organizzate su base territoriale o per linea di business? Progressive aggregazioni su base territoriali limitrofe o campioni nazionali con legame territoriale meno caratterizzato?

Non è facile dare una risposta a queste domande, in quanto le esperienze nel comparto rifiuti sono storicamente molto influenzate da situazioni locali, ed anche il comparto idrico sperimenta da troppo poco tempo un regolatore forte come l'AEEGSI, per poter trarre conclusioni non condizionate da particolari situazioni territoriali, quali la capacità del regolatore locale (ATO) e delle istituzioni regionali.

Inoltre le valutazioni sui diversi modelli di aggregazione vanno fatte anche in base a parametri che in questi comparti spesso non sono stati presi nella giusta considerazione. La loro potenziale dinamicità, sia interna, in termini di innovazione organizzativa e tecnologica, che esterna, in termini di espansione verso nuovi mercati con gare, e non solamente attraverso M&A in mercati maturi.

Le esperienze di questi ultimi anni dimostrano che in situazioni di crisi hanno resistito meglio le imprese maggiormente focalizzate sull'idrico e rifiuti che sulla generazione e vendita di gas ed elettricità. Di contro è probabile che in periodi di espansione economica i comparti meno regolati offrano maggiori possibilità di performance economiche rispetto a quelli maggiormente caratterizzati da monopolio naturale e da una domanda più stabile.

Il modello multiutility si inserisce più facilmente nel solco della tradizione italiana che si basa sul progressivo sviluppo territoriale delle municipalizzate del centro-nord le quali rimangono fortemente ancorate al territorio, e perseguono le economie di scala incrementando il numero dei servizi dell'area di influenza.

Di contro il modello monouility su larga scala è invece più presente nel meridione, specialmente nel comparto idrico, e ha origine da enti statali e successivamente regionali che avevano il compito di infrastrutturare aree dove la lontananza delle fonti di approvvigionamento rendeva necessaria la presenza di gestori di area vasta, non comunale. Inoltre molte aziende pubbliche, trasformate poi in società, che operano nei comparti della distribuzione gas e della raccolta rifiuti, derivano da imprese private che nel corso del novecento sono state trasformate in municipalizzate, senza operare l'operazione di accorpamento in multiutility.

Non è quindi scontata l'affermazione che sempre il modello multiutility sia preferibile a quello monouility, in quanto validi esempi di quest'ultimo esistono al nord ma anche al sud. Le peggiori performance in generale delle monouility vanno piuttosto attribuite in parte significativa alla loro preponderante dislocazione territoriale nel meridione.

Volendo adottare una classificazione dei possibili modelli di aggregazione recentemente proposta, si può pensare a tre percorsi, che non sono alternativi, ma possono essere interpretati come step progressivi di un percorso di semplificazione.

Il primo è un modello aggregativo delle realtà medio-piccole territoriali, che si basa sulla convinzione che la prossimità territoriale, almeno nella fase iniziale del processo, è la maggiore generatrice di benefici e sinergie. Per ottenere questo effetto è essenziale definire ambiti ottimali di adeguate dimensioni e gestione unica, identificando un percorso che agevoli il raggiungimento della stessa in un arco temporale definito e piuttosto breve.

Il secondo percorso si basa sulla logica di aggregazione delle imprese minori in quelle maggiori, che potrebbe essere anche visto come fase successiva al primo, interpretabile come fase iniziale quando all'interno dell'ambito non è presente un operatore di grande dimensioni. Anche per questo secondo percorso sono importanti le condizioni dimensionali dell'ambito e l'unicità della gestione, ma è anche necessario un intervento legislativo mirato, compatibile con la normativa europea, per consentire questa aggregazione senza perdere gli affidamenti in essere nel caso, molto probabile, che le società minori siano *in-house provider* e quelle maggiori quotate in borsa. Se

L'accorpamento avviene invece con soggetti titolari di concessioni con procedura ad evidenza pubblica, può essere agevolato attraverso strumenti collaterali o una regolazione stringente, che spinga alla ricerca di efficienza e di economie di scala.

Il terzo percorso o modello è quello che punta alla creazione di grandi aziende monouility nazionali nei comparti dei servizi idrici e dell'igiene urbana, capaci di affrontare con efficacia i problemi che esistono a livello nazionale, specialmente nel meridione e, prospetticamente, di proiettarsi su di uno scenario internazionale. Una proposta possibile è conferire ad un unico soggetto, possibilmente con il supporto dei fondi infrastrutturali, le attività settoriali delle principali imprese esistenti. Questo modello sarebbe probabilmente il più dinamico anche in termini di innovazione, e rappresenta una ulteriore evoluzione del processo di industrializzazione delle multiutilities. Esiste certo la preoccupazione del contatto con il territorio, che può allentarsi fino a sparire, ma in realtà questo problema – per il quale esistono delle risposte - si pone comunque, con la crescita dimensionale delle multiutilities quotate, che devono scegliere fra un modello di sviluppo statico, che si basa sulla creazione di una holding e di una serie di società territorialmente basate, come piccole multiutility e quello che, delegando alla holding il compito della finanza e del coordinamento centrale, si riorganizza per unità di business che hanno una loro autonomia di gestione e crescita. Si tratta di scegliere fra una società con crescita più statica e sicura e di una più dinamica e capace di catturare più velocemente le opportunità di sviluppo in mercati nuovi. Aggiungasi che la salvaguardia delle esigenze territoriali e degli utenti in un sistema dei SPL evoluto è strettamente connesso alla capacità ed autorevolezza del regolatore nazionale e locale, piuttosto che alla natura e all'organizzazione dell'ente proprietario.

La scelta fra questi modelli, che nella pratica possono dar luogo anche a forme miste, è da una parte fortemente influenzata dalle politiche industriali del governo, e dall'altra dall'interesse che incontrano presso gli investitori, in particolare quelli istituzionali, che rappresentano una delle gambe su cui si deve fondare il processo di aggregazione, quanto meno nel caso delle società quotate.

9. La possibile funzione delle società in house

In questo contesto le società *in-house provider* possono assumere ruoli importanti in una fase di avvio nelle aree più deboli, per poi evolversi verso modelli più avanzati, oppure ricoprire ruoli residuali che comunque possono

coesistere con la dinamica complessiva. La creazione di una *in-house* unica per ambito può essere la forma più semplice per procedere rapidamente all'unificazione della gestione sfruttando le economie di scala, quando la presenza di molteplici preesistenze rende lungo e difficile il raggiungimento di questo scopo, o quando la scarsa conoscenza delle condizioni delle infrastrutture, il carente livello di servizio e la scarsa efficienza del ciclo attivo rendono problematico e incerto l'avvio di un percorso alternativo, quale la creazione di una società mista o l'affidamento a terzi. L'affidamento diretto del servizio è comunque compatibile con l'utilizzo di strumenti di *contracting out*, quali ad esempio il *contract management* o il *billing*, per catturare sul mercato quelle competenze tecniche gestionali che devono diventare nel tempo patrimonio proprio del gestore.

Questo modello di funzionamento, ampiamente utilizzato anche dalle istituzioni internazionali quali la World Bank, consentirebbe anche alle imprese più dinamiche una fase esplorativa e di conoscenza dei nuovi mercati, con contenimento dei rischi finanziari connaturati ad ogni processo di espansione. Anche in questo caso comunque il ridisegno degli ambiti gestionali con dimensioni adatte al raggiungimento delle corrette economie di scala e il perseguimento della gestione unica per ambito sono condizioni essenziali per l'efficacia del modello proposto.

In una fase successiva le società *in-house* possono evolversi e partecipare al processo complessivo di aggregazione trasformandosi in società miste con partecipazione minoritaria degli enti locali e partner industriale scelto per gara, o scegliendo la strada della quotazione. In questo secondo caso tuttavia per non perdere l'affidamento è probabilmente necessario un intervento legislativo che lo renda compatibile con la legislazione comunitaria.

Alternativamente la società *in-house* può rimanere confinata nei propri confini di ambito, ma deve comunque essere sottoposta alla stessa pressione regolatoria delle altre forme di gestione ammesse dalla legislazione comunitaria, ed avere dimensioni atte al raggiungimento delle richieste economie di scala e che consentono il finanziamento degli investimenti basandosi sulla propria capacità di approvvigionamento finanziario sul mercato dei capitali. In altre parole deve essere raggiunto un livello di parità di condizioni che confini l'interesse degli enti locali partecipanti all'ambito al mantenimento della gestione *in-house* al mero raggiungimento dell'efficienza del servizio per gli utenti e non a interessi estranei a questo obiettivo.

10. L'evoluzione della governance delle imprese

La evoluzione industriale delle imprese comporta inevitabilmente una speculare modifica della loro “governance”, insita nell'evoluzione della multiutility nel passaggio dell'area di intervento da una singola città ad ambiti di dimensioni più vaste e società che intervengono su molteplici ambiti e differenti comparti. Per consentire l'esplicitazione delle reali potenzialità dell'impresa la distinzione fra proprietà e management deve diventare reale, lasciando agli enti locali il ruolo di azionisti di riferimento anche se non maggioritari, che controllano l'operato del management sulla base dei risultati, con un'ottica di medio-lungo periodo, senza intervenire nella gestione in maniera diretta. La progressiva trasformazione di società con maggioranza degli enti locali a società in cui questi sono in minoranza ed è favorito l'azionariato diffuso, unitamente alla presenza di un regolatore autorevole, rende più semplice la separazione dei ruoli fra controllato e controllore, la cui mancanza ha sempre rappresentato un elemento distorto nella gestione dei SPL.

La progressiva stabilizzazione di un funzionamento normale e indipendente delle imprese – inserite in un regime di mercato - può agevolare l'intervento di soci finanziari nell'*equity*, ed in particolare dei Long Term Investors, mentre il normale circuito finanziario dovrebbe prevalentemente essere utilizzato per il *debt*. La presenza di soci privati meramente finanziari è auspicabile nelle imprese forti in termini di organizzazione e capacità industriali e in fase di espansione, mentre nel caso di imprese meno strutturate è opportuno che la presenza di soci esterni sia riservata a soci industriali ed economicamente forti, in grado di attivare le linee finanziarie indispensabili per i necessari investimenti.

Per ottenere i risultati auspicati il processo di aggregazione deve essere accompagnato da politiche pubbliche incentivanti e da scelte coerenti nella definizione del contesto in cui il processo deve svilupparsi.

La promozione delle aggregazioni, tuttavia, non andrebbe realizzata tramite il ricorso a “privilegi” di natura normativa, bensì mediante politiche pubbliche interconnesse in grado di creare sistemi incentivanti.

L'intento non dovrebbe essere soltanto quello di conseguire economie di scala e di scopo, ma anche quello di conservare i vantaggi connessi al radicamento territoriale delle aziende interessate da questi processi. Occorre contestualmente contenere le politiche di migrazione in altri contesti territoriali e settoriali, non rispondenti al disegno di politica industriale che si

vuole perseguire nel comparto, e soprattutto non in grado di produrre la medesima efficienza ed economicità.

11. L'importanza della regolazione

La regolazione gioca in tale contesto un ruolo centrale: se nazionale, autorevole e centralizzata può, infatti, contribuire in maniera determinata alle aggregazioni tramite una politica unitaria che, anche attraverso la previsione di meccanismi incentivanti, sia in grado di orientare i singoli operatori al conseguimento degli obiettivi nel rispetto della concorrenza, tenendo in adeguata considerazione le condizioni ed i vincoli ambientali, sociali, produttivi e di mercato. Questa convinzione è confermata dalla recente esperienza del servizio idrico integrato, dove il ruolo svolto dall'AEEGSI comincia a dare i suoi frutti, anche se il tempo ancora breve di questo nuovo ciclo regolatorio non ha consentito di esplicitare tutte le positive potenzialità che una regolazione incentivante può indurre in un settore fino ad adesso caratterizzato da poca dinamicità.

La presenza di tale funzione anche nel settore dei rifiuti, l'ultimo rimasto oramai privo, è ora più che mai indispensabile. L'assegnazione di questa funzione all'AEEGSI può risultare una scelta vincente, anche se non vanno sottovalutati i problemi organizzativi dell'Autorità. Inoltre la concentrazione dei poteri regolatori in un unico organismo consente di attivare quelle procedure di *unbundling* che dovrebbero essere una reale garanzia contro la tentazione di sovvenzionamento incrociato fra i diversi comparti gestionali.

12. Una volta scelto l'obiettivo, come conseguirlo?

Tra le misure necessarie rientra *in primis* la **rimozione dei disincentivi esistenti**:

- mantenimento delle concessioni in essere: condizione indispensabile per rendere appetibile una società;
- meccanismi di verifica indipendente e, se necessario ed opportuno, adozione di correttivi per il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario del nuovo soggetto;
- neutralità fiscale delle operazioni di aggregazione, lato azienda, e neutralità rispetto al patto di stabilità dei proventi e delle relative spese derivanti da tali processi, lato ente proprietario;
- uniformità dei trattamenti previdenziali e di sostegno del reddito, anche con riguardo ai relativi oneri contributivi.

La rimozione dei disincentivi non garantisce di per sé che le auspiccate operazioni di raggruppamento si realizzino. Occorre che altre condizioni si verifichino.

La previsione di un **fondo di garanzia**, quale ad esempio quello presente nel Collegato Ambientale per il servizio idrico integrato, finalizzato a ridurre il rischio delle operazioni di investimento, in particolare quanto alla garanzia del valore terminale delle concessioni, consentirebbe ai gestori l'accesso al credito a condizioni almeno di mercato, tutelando gli enti finanziatori. La norma, peraltro, dovrebbe essere collocata in uno strumento normativo in grado di renderla immediatamente efficace, chiarendone anche le modalità di alimentazione e quelle di accesso, per evitare comportamenti opportunistici da parte dei finanziatori e dei gestori.

La previsione di **bacini o lotti di gara sufficientemente ampi**, stabiliti in relazione alle caratteristiche dei singoli settori, è uno strumento efficace per ottenere che i competitori si attrezzino per raggiungere grandezze adeguate, o che gli enti proprietari di aziende *in house* provvedano agli accorpamenti. Fin qui la legislazione ha confuso spesso i criteri con cui delimitare gli ATO come soggetti di governo (criteri di sviluppo territoriale, strategie ambientali, sociali, di efficacia del servizio), con quelli idonei ad incidere sia pure indirettamente sulla dimensione delle imprese (assetti produttivi efficienti, in grado di sfruttare economie di scala e di densità, in sintesi economia di scala e di scopo). Basti pensare che il pur fondamentale art. 3-bis (dl n. 138/2011) diceva che la delimitazione degli ATO dovrebbe dovuto corrispondere a "economie di scala e di differenziazione", criterio riferibile soltanto alla dimensione dei gestori. Coincidenza perseguita ancora con l'art. 34 del 2012 (dl n. 179): "le procedure di conferimento della gestione...sono effettuate unicamente per ambiti o bacini territoriali omogenei". Mentre il testo finale dice, diversamente, che "le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica (omissis) sono esercitati unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati". Rendendosi così indipendente la dimensione degli enti di governo da quella degli affidamenti. Non per questo non potrebbe darsi la coincidenza tra le due dimensioni; non per questo la dimensione della gestione non è rilevante. Così come non si possono imputare gli insuccessi fin qui riscontrati ad errore nell'obiettivo – piuttosto alla scarsa convinzione dei diversi soggetti istituzionali coinvolti e alla mancanza di meccanismi di accompagnamento idonei ad assicurare l'implementazione. Dovrebbe essere rimesso alle normative di settore, statali ma soprattutto regionali, di decidere a quale

dimensione collocare il gestore unico. In questa direzione si stanno già indirizzando le leggi di alcune regioni, che in alcuni casi hanno scelto il gestore unico regionale.

La prima applicazione della scelta del gestore unico per ambiti o bacini di dimensioni maggiori di quelle fin qui praticate, si scontra con la conservazione, fino a naturale scadenza, dei gestori esistenti, che rischia di posticipare per lungo tempo l'applicazione della norma. Ma si ricorderà che sia nel settore dell'idrico che in quello dei rifiuti esistono forme di affidamento che si discostavano già nel momento in cui sono state assegnate dalla disciplina che avrebbe dovuto essere applicata. Si tratta di trovare modalità di prima applicazione che consentano di pervenire al gestore unico con rapidità, sacrificando il meno possibile le gestioni legittimamente attribuite. Sempre che al gestore unico non si pervenga, invece, con operazioni di fusione o incorporazione.

La dimensione dell'ente di governo – che deve decisamente sostituire i singoli enti locali – è dunque nozione diversa e distinta da quella di lotto di gara o ambito di affidamento. Non per questo è meno importante. Se si adottasse la dimensione regionale, essa potrebbe garantire una visione d'insieme del servizio, che non si esaurisce nella programmazione regionale (ricognizione delle infrastrutture, piani economico finanziari, approvazione dei piani d'ambito) e una struttura di supporto tecnico, con le conseguenti economie di scala professionali. In certi settori (l'idrico) è realistico pensare che in futuro i confini vengano allargati sino a coincidere con quelli dei bacini o dei distretti idrografici. Ma in altri campi si potrebbero avere anche 2 o 3 enti di governo nel territorio regionale, in relazione alla sua dimensione. Le regioni, in forza del principio di sussidiarietà, possono costruire l'ente di governo con caratteristiche differenti, ma sempre coinvolgendo i comuni o loro Unioni. La soluzione si interseca con il tema – necessariamente in sospeso – dell'ente di area vasta. Secondo la legge Delrio soltanto l'ente di area vasta-città metropolitana, e soltanto le nuove province cui è riconosciuto un trattamento differenziato (Belluno), hanno funzioni fondamentali in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali. Per le altre “nuove province” si è preferito rinviare le decisioni. Per ora il numero dei soggetti di area vasta, che sono enti di secondo grado dei comuni, coincide con quello delle vecchie province. In futuro si potrebbe pensare ad un loro riordino con riduzione del numero, ed allora più nettamente sorgerebbe l'interrogativo, se accorpare le funzioni di governo dei spl di rilevanza economica in enti plurifunzione, al fine di non moltiplicare i soggetti di area vasta, o se perseguire

un'organizzazione settoriale. Si noti, per inciso, che anche nei casi (pochi per ora) in cui si è istituito un ente unico di dimensione regionale (ma di composizione locale), si è avuto cura di costruire anche organismi di dimensione provinciale dotati di funzioni significative.

Questi processi di riordino possono essere utilmente accompagnati da incentivi alle aggregazioni tra utilities. Se le aggregazioni avvengono tra aziende *in house*, di proprietà del soggetto competente ad assegnare l'affidamento, non sorgono problemi. Diversamente avviene se le aggregazioni avvengono tra imprese che hanno tra loro diversa natura giuridica. Conseguentemente i relativi affidamenti – originariamente legittimi o presupposti tali – possono non esserlo più, una volta che il soggetto che esce dall'avvenuta aggregazione abbia natura giuridica diversa da quella dell'originario affidatario. E in ogni caso si tratterebbe di un soggetto giuridico decisamente diverso dall'originario. Con conseguente venir meno dell'iniziale concessione, secondo un principio generale ribadito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. D'altro canto, come sottolineato fin dall'inizio, il favor del legislatore per l'aggregazione delle utilities deve per essere efficace consentire il mantenimento delle concessioni in corso. La continuazione del rapporto di concessione in capo al concessionario iniziale fino alla naturale scadenza anche se questo ha subito una significativa trasformazione per effetto di operazioni di fusione o acquisizione e simili, autorizzato dal legislatore, può considerarsi normale nella misura in cui l'ente di governo è messo nella condizione di valutare se permangono (o sono addirittura migliorate) le condizioni che avevano consentito l'affidamento iniziale. Più complesso il caso in cui si intenda “prolungare” la durata della gestione già in essere in nome di eventi che coinvolgono il concessionario (quotazione in borsa; incorporazione in società quotata in borsa) considerati positivi dal legislatore. E' difficile giungere a ritenere che le regole del TFUE sulla tutela della concorrenza, ora contenute nella direttiva concessioni, possano essere superate dalle pur legittime esigenze di rafforzamento dei soggetti che svolgono attività di utilities. Per quanto anche questo possa essere considerato un interesse pubblico, incrementare la solidità finanziaria e la capacità tecnica dei gestori, è certamente un interesse di rango inferiore del primo.

Piuttosto giova pensare ad un **accesso prioritario ai finanziamenti**, se si è un soggetto con le caratteristiche che l'ordinamento considera positive (ad esempio, gestore unico dell'ambito o bacino).

13. Il ruolo degli investitori istituzionali e di Cassa Depositi e Prestiti

Nel processo di aggregazione delle utilities che si sta avviando, un ruolo di rilievo può essere svolto dagli investitori di lungo termine, sia nelle loro forme più tradizionali (fondi pensione e assicurativi), sia nelle forme più innovative (fondi sovrani e banche di sviluppo).

Un maggiore coinvolgimento di tali soggetti per la realizzazione di interventi nei comparti dei servizi di pubblica utilità contribuirebbe allo sviluppo del mercato dei capitali destinati a questi settori creando quelle condizioni di contesto favorevoli a un processo di consolidamento delle *utilities*.

Tali soggetti potrebbero intervenire direttamente fornendo capitale per la crescita dimensionale attraverso finanziamenti corporate alle società attive nei servizi pubblici locali, oppure attraverso il finanziamento di specifici investimenti potrebbero indirettamente contribuire a migliorare l'attrattività dell'intero sistema per altri capitali del settore privato.

Per quanto concerne in particolare le c.d. banche pubbliche di sviluppo (BEI, KfW, CDC, CDP, ecc), sono stati disegnati nuovi strumenti finanziari e mobilitate risorse aggiuntive per sostenere l'economia durante la crisi, in primis mediante il finanziamento delle infrastrutture e delle PMI, direttamente o attraverso l'intermediazione del sistema bancario; e sono stati lanciati nuovi fondi *equity* di lungo periodo, europei e nazionali, con l'obiettivo di investire in progetti infrastrutturali e di rafforzare la capitalizzazione delle imprese.

In questo contesto generale, CDP interviene nel segmento delle *utility*, sia fornendo finanziamenti *corporate*, sia attraverso il *Project Finance*. Nel triennio 2011-2013, CDP ha concesso finanziamenti al settore delle utility per circa 3 mld di euro intervenendo in quasi tutti i settori di pubblica utilità: dal settore idrico, ai rifiuti, al trasporto pubblico locale e alla distribuzione di elettricità e gas.

Ma il sostegno al settore delle *utility* avviene anche attraverso i fondi *equity*: F2I e FSI. Entrambi hanno tra gli obiettivi l'investimento nelle infrastrutture a rete per la creazione di campioni nazionali e il consolidamento degli operatori sul territorio.

Il Fondo Strategico Italiano (FSI)

Il Fondo Strategico Italiano (FSI) è uno strumento di partecipazione al capitale di imprese di dimensioni rilevanti che abbiano obiettivi di crescita e internazionalizzazione. L'obiettivo del Fondo è l'acquisizione di partecipazioni, di norma minoritarie, in aziende strategiche per il paese, nei

settori: difesa, sicurezza, infrastrutture e pubblici servizi, trasporti, comunicazione, energia, assicurazione e intermediazione finanziaria, ricerca e alta tecnologia.

Con particolare riferimento al settore delle *utility*, FSI intende effettuare investimenti fino a 500 milioni di euro nel settore dei pubblici servizi, con particolare riguardo ad iniziative nel Sud. In questo segmento gli investimenti di FSI hanno l'obiettivo di promuovere l'aggregazione geografica di operatori di piccole-medie dimensioni e la creazione di "campioni" su scala nazionale e per settore, promuovendo la migliore governance, finanziando investimenti e, in definitiva, migliorando la qualità dei servizi.

Ad oggi FSI è intervenuto nel settore con una sola operazione: a fine 2013, è stato infatti deliberato un investimento in Hera Spa, la utility italiana leader nella gestione dei servizi legati al ciclo idrico, nel settore energetico e nella gestione dei servizi ambientali (Data investimento: 19 novembre 2013; Investimento: € 7,3 mln di euro; Partecipazione: 0,382% ; Dismissione: completata nel maggio 2014).

Il Fondo Italiano per le Infrastrutture (F2I)

Il Fondo Italiano per le Infrastrutture (F2i) è il primo fondo comune di investimento infrastrutturale di tipo chiuso promosso e gestito da F2i SGR.

La sua missione è di affermarsi come investitore e partner di lungo periodo nel settore delle infrastrutture in Italia, facendo leva sul fatto che, da un lato i suoi sponsor - primarie istituzioni finanziarie in Italia - forniscono supporto professionale e finanziario e un capillare network di relazioni e articolazione territoriale, dall'altro che il management comprende professionisti del settore con qualificate esperienze e competenze industriali e finanziarie.

La politica di investimento di F2i mira a creare un portafoglio diversificato di partecipazioni in società attive in tutti i settori infrastrutturali, in particolare reti distribuzione del gas e idriche, aeroporti, autostrade, energie rinnovabili, TLC e Waste to Energy, prevalentemente in Italia.

Nel segmento delle *local utilities* nel portafoglio di F2I sono presenti 2I Rete gas, Mediterranea delle Acque e TRM (Trattamento rifiuti metropolitani).