

# **I SERVIZI PUBBLICI LOCALI ITALIANI FRA RIFORME, PRIVATIZZAZIONI E TENTATIVI DI LIBERALIZZAZIONE. ANALISI E PROPOSTE**

di

Fabio Caneloro, Roberto Fazioli, Paola Matino,

## ***1. Oggetto dell'analisi e introduzione delle tematiche trattate***

In Italia il dibattito sulle varie proposte di riforma dei Servizi Pubblici Locali (SPL d'ora innanzi) ha incrociato, spesso con scarsa esplicitazione, due piani differenti:

(a) il piano dell'organizzazione industriale dell'offerta (ovvero della "erogazione del servizio"), ovvero la struttura delle industrie di volta in volta considerabili nei differenti settori in cui si articola il variegato "sisteme delle *local utilities*" e delle imprese che vi operano,

(b) il piano istituzionale delle "regole del gioco", ovvero i livelli istituzionali di governo e l'architettura delle scelte di politica industriale, finanziaria e di vera e propria *regulation*.

Il secondo piano, che potremo definire "dell'architettura istituzionale" ha ricevuto poca attenzione, sia nel dibattito accademico che nel dibattito politico. Eppure su di esso si concentra il significato ultimo dell'oggetto della discussione: cos'è un servizio pubblico locale? Quale significato attribuire alla specificazione "locale"? Se a livello comunitario, con la pubblicazione del recente Libro Bianco sulla valorizzazione delle autonomie locali, si sta puntando decisamente allo sviluppo della democrazia dal basso e della responsabilizzazione del governo dei territori, in Italia, invece, l'obiettivo sviluppo di un neo-centrismo più o meno calmierato dallo sviluppo delle competenze regionali ha decisamente affievolito l'afflato localistico comunale di quei servizi rientranti nel concetto di "servizio pubblico locale". La sentenza della Corte Costituzionale del luglio 2004 circa la gerarchia delle fonti di *regulation* sul sistema in questione è illuminante sullo stato entropico del sistema delle referenze delle *local utilities*: in Italia oggi esiste una oggettiva entropia fra il livello nazionale, regionale e provinciale della "sede delle regole" su servizi e attività operative costituzionalmente spettanti, in linea che dovremmo dire oramai del tutto teorica, ai Comuni. Probabilmente alcuni servizi che rientrano nell'alveo dell'art.112 del Testo Unico degli Enti Locali dovrebbero essere ricalibrati a livello sovracomunale, altri a livello provinciale, altri ancora regionale e così via, perdendo progressivamente l'accezione di servizio pubblico locale o territorialmente definito. La "lontananza istituzionale" dal territorio specifico di riferimento evidentemente apre una questione di responsabilità di risultato verso i fruitori dei servizi territorialmente specificati. Ciò incide fortemente sulla struttura degli incentivi impliciti nell'azione dei proposti all'offerta di quei servizi.

Il tema dell'efficacia, quindi, si incrocia con quello dell'efficienza di quell'offerta. Se alla prima tematica dell'efficacia poca attenzione è stata posta per i problemi poc'anzi sintetizzati, tutt'altra attenzione è stata posta, almeno del dibattito e nelle suggestioni proposte, alla tematica dell'efficienza. Posto che di efficienza dell'offerta trattasi, la questione è sempre stata posta, in

Italia, in termini di prerequisiti coerenti all'instaurarsi di un regime pienamente concorrenziale grazie a "regole del gioco" in grado di rendere contendibile se non direttamente concorrenziale i settori di attività in questione. L'obiettivo è, quindi, nel modello delle precondizioni e non tanto sugli esiti di quelle stesse precondizioni.

Da più di vent'anni, quindi, si è determinato in Italia, più che altrove, un estenuante dibattito sulla riforma del sistema dei SPL. L'obiettivo è quello di creare le precondizioni atte a incrementare l'efficienza nell'offerta dei SPL. Senza mai ben discernere fra "industrie dei SPL" e sistema delle varieguate tipologie di imprese operanti, nelle intenzioni degli estensori di proposte e/o disegni di legge etc, a livello nazionale e regionale, è sempre emerso l'intento di adottare modelli di concorrenza *ex-ante* o di contendibilità volti a determinare l'affermazione di "naturali" incentivi all'efficienza nei soggetti erogatori di tali servizi essenziali. Meno marcata, se non assente, la volontà di adottare modelli sanzionanti gli scostamenti dalle *best-performances*.

Nelle intenzioni dei tanti *opinion makers* che si sono alternati nella ricerca di proposte volte a liberalizzare i settori dei SPL o privatizzare i soggetti pubblici che vi operano (enfaticamente, in particolare, i modelli di private sector participation - PSP) troviamo differenti obiettivi di *policy*, e in particolare dalla volontà di: (1) sviluppare un'industria dei servizi pubblici in grado di determinare sviluppo economico attraverso l'organizzazione predefinita della domanda pubblica di riferimento; (2) incrementare il numero delle medio-grandi imprese operanti in Italia; (3) valorizzare le imprese operanti anche inducendo migliori livelli di redditività; (4) avviare un processo di sviluppo, infrastrutturazione e crescita in particolare nel sud Italia; (5) migliorare l'economicità dell'offerta di servizi, riducendo i costi per i cittadini utenti.

Dal momento che le politiche di liberalizzazione o, meglio, di sviluppo della contendibilità dei settori e di privatizzazione delle ex-imprese pubbliche locali sono tuttora considerate foriere di maggiore efficienza, efficacia ed economicità nell'organizzazione dei servizi di interesse generale, è possibile affermare, ora, che gli obiettivi che tali politiche si proponevano sono stati raggiunti? È stato avviato il ventilato processo industriale di creazione di valore per la collettività?

Certamente molti settori di attività sono mutati rispetto anche solo a un decennio fa, e si assiste alla presenza di nuovi e diversi attori, nuove logiche di gestione. Per molti aspetti però il risultato atteso non corrisponde con quello sperato, fino a pensare che, in alcuni importanti ambiti, gli obiettivi di *policy* sopra elencati non siano stati raggiunti.

In questo saggio si cercherà di illustrare la situazione dei SPL in Italia e all'estero per valutare l'entità di tali affermazioni e soprattutto per valutare lo stato dell'industria di detti servizi in seguito alle diverse riforme susseguite.

In considerazione del quadro che si andrà a delineare, si descriveranno inoltre alcune proposte di *policy and regulation*, con l'obiettivo di alimentare pragmaticamente il dibattito e orientare la nuova necessaria ri-regolazione su fermi e chiari obiettivi di efficacia ed efficienza rispetto alle *performances*.

## ***2. Le politiche di liberalizzazione e privatizzazione sono state efficaci?***

L'analisi dell'efficacia di una politica, in questo caso di privatizzazione delle imprese pubbliche o liberalizzazione di settori dove esse operano, richiede un non banale chiarimento dell'oggetto di cui si parla, per quanto noti, infatti, continuano a generare dannosa confusione. Sinteticamente, col

termine di privatizzazione si descrivono quelle trasformazioni dell'assetto societario dell'impresa pubblica che, storicamente, parte dalla trasformazione delle aziende speciali o municipalizzate in società di capitali (privatizzazione formale) e si sviluppa, poi, nel successivo coinvolgimento di soggetti privati nell'ex-capitale pubblico a seguito di variegate politiche di dismissione (privatizzazione sostanziale):

- (a) cessione di quote di capitale degli *incumbent* pubblici (varie forme di vendita di titoli di proprietà societaria), titolari di aree di monopolio *de facto* se non *de jure*,
- (b) collocamento borsistico di parte delle azioni pubbliche,
- (c) tecniche "miste" (i "noccioli duri alla Francese, etc.),
- (d) esternalizzazioni di gran parte dei "rami d'azienda operativi" (privatizzazioni funzionali).

Anche se la forma (d) ha ricevuto pochissime attenzioni nel dibattito italiano, pur trattandosi di scelte quanto meno complesse e di dubbia coerenza col mantenimento in capo alla "residua Holding pubblica" dei connotati del cosiddetto *In-House-provinding*, per semplicità nel seguito dell'articolo per privatizzazione si intenderà solo quella sostanziale.

Le politiche di liberalizzazione riguardano, invece, quell'ampio spettro di politiche di:

- (a) ri-scrittura delle regole del gioco;
- (b) riorganizzazione forzosa dell'organizzazione industriale e societaria di uno o più settori;
- (c) eliminazione *tout-court* di predeterminate norme che puntano, almeno nelle intenzioni, alla creazione delle precondizioni della contendibilità di un settore d'attività economico-industriale.

L'apertura dell'accesso potenziale al mercato ha, ovviamente, lo scopo di sostanziare la veridicità della tesi per cui il proliferare di soggetti indipendenti fra loro sia in grado di garantire un servizio a costi unitari efficienti, ovvero giacenti sulla "frontiera di costo-efficiente" e che ciò induca, poi, prezzi in diminuzione per gli utenti. La concorrenza poi è nel mercato o per il mercato<sup>1</sup> a seconda rispettivamente che sia presente la molteplicità e indipendenza desiderata nell'insieme delle imprese offerenti o, almeno, una sua consistente contendibilità senza *sunk costs*. In entrambi i casi, si noti che la caratterizzazione tecnico-qualitativa dei servizi è posta oggettivamente in un secondo o comunque "altro" piano<sup>2</sup>.

Fatto il sintetico ma doveroso chiarimento fra le *macro-policy*, proviamo, ora, a svilupparne un'analisi induttiva a partire dall'altrettanto variegata evidenza empirica, analizzando l'effetto indotto sui settori di riferimento in termini di efficacia dell'azione. Posto che la liberalizzazione dei SPL abbia avuto lo scopo di **favorire la competizione**, ovvero il **confronto fra più imprese concorrenti** in grado di offrire lo stesso servizio in condizioni di qualità ed economicità dimostrabili e confrontabili, consentendo in questo modo l'affidamento di un servizio al soggetto che avrebbe

---

<sup>1</sup> Nell'analisi che segue quando si fa riferimento alla competizione per il mercato, si ipotizza un affidamento mediante procedura a evidenza pubblica, ovvero il ricorso ad una gara. Si vedrà successivamente che questa non è in realtà l'unica forma di affidamento dei servizi, ma le altre forme sono sostanzialmente delle deroghe al principio della piena concorrenza, per cui saranno trattate a parte.

<sup>2</sup> Ciò per una semplice ragione tecnica: la valutazione delle performance su un vettore di output pluridimensionale o "matrice dell'output" pone oggettivi problemi di comparabilità fra le performance, ovvero della valutazione quantitativa degli intangible output e di tutta la gamma delle performance tecniche, qualitative in ampia accezione. Ovviamente, qualora l'output fosse "monodimensionale" nelle sue caratterizzazioni anche temporali, le performance sarebbero valutabili in modo omologamente monodimensionale sul costo unitario.

presentato l'offerta economicamente (ma non solo) più vantaggiosa, si è indicato nella "gara" il *deus-ex-machina* per raggiungere tale obiettivo.

Che effetti ha indotto tale prospettiva nei comportamenti dei soggetti operanti? Come hanno agito gli operatori per affrontare le problematiche poste dalla gara, ad esempio? Quali incentivi impliciti ha indotto la predetta prospettiva di *policy*?

Innanzitutto, non è banale notare che la competizione non è più esclusivamente interna ai confini di un paese, dal momento che, per il rispetto della libera circolazione e non discriminazione nell'ambito dell'unione europea, anche soggetti esteri possono partecipare alle gare avviate in Italia. Tale "spauracchio" è stato il più delle volte più brandito che manifestato. In effetti, una diffusa strategia di "reazione" di tipo sovracomunale è stata più frequente. Si è diffusamente osservato, in effetti, che, per prepararsi all'eventualità della "gara per il mercato" imposta come scelta obbligatoria<sup>3</sup> dall'art. 35 della legge finanziaria per il 2002, molte società hanno avviato un processo di complessa ristrutturazione che ha puntato con straordinaria omologazione delle scelte e delle strategie alla tanto ambita crescita per "aggregazione di soggetti simili". Non si è mai nascosto lo strisciante obiettivo del *policymaker* e degli *stockholders* di varia collocazione istituzionale di indicare le aggregazioni come via per il rafforzamento delle economie di scala industriali perseguendo, *de facto*, la crescita in termini di patrimonializzazione finanziaria delle "nuove imprese" ed il rafforzamento della concentrazione di forti poteri monopolistici *de facto* (se non *de jure* col meccanismo delle deroghe alla gara che tanta lasca interpretazione hanno avuto in Italia). La stessa normativa che imponeva l'obbligo di gara ha, infatti, stabilito una serie di deroghe, tra cui la possibilità per le società quotate - quotande di trattenere il patrimonio (ovvero di non scorporare le reti pubbliche) e di non andare a gara prima della scadenza di pre-esistenti concessioni di lunghissima durata e, peraltro, con "costi di subentro" mai chiariti e implicitamente lasciati pari non al concetto di "capitale netto contabile", ma "valore residuo dei beni", determinando la più grossa struttura di *sunk costs* che si potesse immaginare per il futuro espletarsi delle medesime gare. In tutte le evoluzioni normative che si sono successe in questi ultimissimi anni, si è sempre concesso alle predette società di mantenere l'affidamento dei servizi per un periodo transitorio eccessivo senza alcun reale rafforzamento né della *regulation* sostanziale (le modalità di regolazione, oggi, sono perpetuate in condizioni di tale conflitto di interessi fra proprietà pubblica e regolatore pubblico da lasciare stupiti il più neutrale degli osservatori internazionali), né delle precondizioni di futura contendibilità. A questo punto si è assistito sul territorio nazionale ad una differente evoluzione. Per quanto riguarda il nord e il centro Italia, a partire dalle maggiori multiservizi locali si è avviato un processo di successiva incorporazione che ha portato oggi a individuare sul territorio nazionale grandi soggetti, prevalentemente multiservizi, nella maggior parte dei casi privatizzati anche a seguito di quotazione in borsa, titolari di affidamenti di tipo "transitorio" per via delle deroghe previste nell'art. 113 c. 15bis del d.lgs 267/00. Nel sud dell'Italia invece tale percorso di riposizionamento e ristrutturazione non si è verificato, mantenendosi, nella larga maggioranza dei casi, la presenza o di soluzioni di lontana matrice nazionale o di forte presenza di soggetti privati "terzi", con scarsa presenza della logica dell'impresa pubblica locale.

Un primo esito della politica di incremento della concorrenza attraverso l'aumento della

---

<sup>3</sup> Scelta obbligatoria nel testo, non così nei risultati se si osservano le evidenze empiriche.

competitività delle imprese protagoniste ha comportato: nel nord dell'Italia, il permanere di blocchi monopolistici, per quanto di dimensioni, perimetro e peso diverso rispetto al passato, non soggetti a gara (o almeno fino alla scadenza di "periodi transitori" talvolta pluriennali); nel sud dell'Italia, l'avvio di gare anche a evidenza europea (in particolare nel settore idrico), con però esiti ben lontani dalle aspettative (scarso livello di partecipazione alle gare).

Si potrebbe dire che il risultato dello sviluppo societario sia stato almeno in parte mantenuto, non si può dire lo stesso con riferimento alla volontà di aumentare il confronto fra un numero elevato di imprese.

In secondo luogo, anche se strettamente connesso al precedente, l'avvio del processo di liberalizzazione ha posto l'obiettivo, proprio per favorire la piena accessibilità ai possibili concorrenti "per il mercato", di **eliminare i monopoli locali** dei soggetti *incumbent*, imponendo loro lo scorporo delle "reti, impianti e altre dotazioni funzionali all'erogazione dei SPL". Con riferimento a questo aspetto tuttavia non solo sono mancate chiare regole di governo dei patrimoni scorporati, ma sovente, mancando ogni sanzione e consentendo alle *public company* ricadenti nelle categorie delle "quotate o quotande" di valorizzare in patrimonio proprio la proprietà degli assets sunk-costs, si è passati da una situazione di cristallizzazione degli ex-monopoli pubblici in monopoli privati quotati in Borsa e, quindi, surrettiziamente "protetti" dalle direttive comunitarie di tutela dei piccoli risparmiatori.

L'aumento dimensionale delle imprese è uno degli esiti raggiunti dalle politiche di liberalizzazione, congiuntamente al loro graduale "svincolarsi" dalle connessioni responsabilistiche del territorio di riferimento originario. Ad esso si associa il connubio con l'obiettivo della profittabilità, per via delle privatizzazioni degli assetti proprietari. Ciò dovrebbe consentire almeno altri due obiettivi auspicati, o meglio promessi, dai *policymakers*, ovvero:

1) la creazione di grandi soggetti aggreganti funzioni omologhe per l'ambito sfruttamento di teoriche **economie di scala** con l'annunciato beneficio di possibili riduzioni dei costi unitari e, da ciò, di minori livelli tariffari per i servizi al cittadino – utente,

2) la **formazione di "campioni nazionali"** derivanti dall'aggregazione di soggetti locali-comunali, prima, sovracomunali, poi, e tendenzialmente nazionali infine. Ciò rispolverando passate strategie francesi miranti al rafforzamento di soggetti nazionali in grado di reggere una competizione nei confronti di soggetti esteri, anche nell'ipotesi di strategie "offensive" fuori dal territorio nazionale. Resta, evidentemente, l'attesa per il *timing* di tale reale apertura, posto che la Direttiva europea sui servizi d'interesse pubblico è quanto mai prudente sui reali processi di apertura alla piena contendibilità dei mercati locali nei paesi membri.

Con riguardo al primo punto, è ormai risultato acquisito dell'economia applicata l'assenza di sistematici risultati empirici in merito alla maggiore efficienza di performance di un soggetto privatizzato rispetto ad un soggetto pubblico, anche in ragione del *trade-off* fra l'immaginabile verificarsi di un aumento dell'incentivo all'efficienza di costo (volto alla massimizzazione del profitto) e il disincentivo alla risoluzione delle asimmetrie informative, che determinano, in contesti ovviamente regolati, l'emergere dei predetti profitti.

Seppure al netto di costi di organizzazione, cui non si è mai approfondito lo studio, alle predette possibili economie di scala (comunque anch'esse da dimostrarsi in diversi settori connessi all'orografia e specificità dei territori su cui si erogano i servizi in questione) si contrappongono i

maggiori costi connessi alle diverse forme di valorizzazione e remunerazione del capitale investito. Su questo punto si incentra una riflessione, di matrice classica, in merito ad aspetti d'ordine redistributivo fra capitale e lavoro nell'economia politica, ma sovente tralasciata nel dibattito tecnico e politico sul tema.

Se si considera il fatto che, anche in ragione delle predette asimmetrie e delle predette costanti "conflittualità d'interessi" in capo al "regolatore-azionista", nei confronti di società di grandi dimensioni è molto più difficile svolgere l'attività di regolazione, per evidenti asimmetrie informative, o di controllo, per via di una frammentazione del capitale, è difficile immaginare che questo risultato sia raggiunto o raggiungibile. È controproducente peraltro nei confronti degli azionisti che si aspettano dividendi elevati consentire una redistribuzione dell'efficientamento agli utenti piuttosto che un aumento della redditività.

Con riferimento invece al secondo punto, in realtà se si escludono alcuni settori (energia), a parte un iniziale interesse, le liberalizzazioni italiane non hanno attirato gli attesi capitali stranieri. Hanno inciso su questo aspetto probabilmente il sistema di norme in continua fibrillazione e una non reale apertura del mercato.

D'altra parte, pur se di dimensioni maggiori rispetto al passato, anche per le aziende italiane "riposizionate" potrà essere difficoltoso penetrare nelle altre aree europee in cui non sono attive forme analoghe di liberalizzazione per via di politiche diverse, da parte di stati membri dell'UE, in materia di SPL.

### ***3. Le politiche adottate sono efficienti?***

In questo paragrafo si vuole analizzare la situazione del mercato dei SPL con riferimento all'aumento dell'efficienza del settore in seguito alle politiche di liberalizzazione e privatizzazione, allo scopo di comprendere se si siano ottenuti migliori servizi a minori costi. Con riferimento al **tema della privatizzazione**, che negli ultimi due decenni ha rappresentato un imponente fattore di trasformazione degli assetti societari nazionali, sono stati cercati dati che illustrassero empiricamente il miglioramento delle performances in seguito alla privatizzazione. Qualche indizio è possibile trarre da alcune esperienze straniere in cui tale strada è stata già da tempo percorsa.

In generale però è difficile individuare, sul territorio nazionale, miglioramenti in forma di nuovi investimenti, nuovo sviluppo, e quindi occupazione, minori costi di servizio e di conseguenza tariffe ridotte.

Probabilmente dovrebbe stupire, a fronte di una proliferazione di studi teorici, la **carezza di studi empirici sugli effetti sociali del fenomeno privatizzazioni**. O probabilmente, sempre guardando all'estero, nei casi in cui il processo ha già raggiunto un certo grado di maturità, la verifica empirica potrebbe raccontare in che misura le promesse di tale modello possano essere disattese.

Se si analizza ad esempio **il caso Britannico**<sup>4</sup>, cosa si può dire circa la qualità e il costo per i cittadini – utenti, l'infrastrutturazione e la sua manutenzione, gli effetti della crescita anche a livello microeconomico, gli effetti sul bilancio pubblico?

---

<sup>4</sup> Si veda M.Flori, *The great divestiture. Evaluating the Welfare Impact of British Privatization 1979-97*, Cambridge, Mass., 2004, e D. Newbery, *Che cosa può imparare l'Europa dalle Privatizzazioni Britanniche*, in *Economia Pubblica*, fascicolo monografico a cura di M. Florio, 34, 2, 2004.

Con i governi conservatori Tacher e Major, negli anni dal 1979 al 1997, si è perfezionata una politica volta ad attuare una esplicita riduzione del ruolo pubblico nell'economia, dimettendo imprese pubbliche e immobili. Le motivazioni addotte sono state innanzitutto di tipo politico, cioè ridurre il ruolo di sindacati e "socialismo" all'interno delle grandi imprese pubbliche. Inoltre vi era la profonda convinzione che una gestione privata avrebbe potuto dare maggiore efficienza ai servizi pubblici. In ultimo, la dismissione di assets pubblici avrebbe potuto risolvere problemi di bilancio legati ad un aumento della spesa pubblica sul PIL, al 44% nel 1984 (periodo in cui sono state avviate le prime privatizzazioni). Infine, la tassazione di "più efficienti" società privatizzate avrebbe permesso di introitare nuove risorse derivanti dalla tassazione alle aziende stesse.

Il protrarsi per 18 anni, senza soluzioni di continuità, di tali dismissioni ha comportato un'entrata consistente di risorse nelle casse statali, per i quali non esistevano specifici obblighi di destinazione delle risorse introitate. I proventi delle privatizzazioni, non utilizzati per realizzare nuovi investimenti produttivi o per ridurre in modo permanente il debito pubblico, sono stati erosi dalle esigenze anche correnti del bilancio.

Un primo effetto è stato quindi quello, a distanza di anni, di impoverire il patrimonio netto, senza che contestualmente calasse il debito, portando la situazione patrimoniale in situazione di maggiore sbilancio rispetto al passato.

In secondo luogo, con riferimento alla riduzione del debito pubblico sul PIL, l'impatto iniziale delle privatizzazioni fu consistente, perché nel 1990 si è passati dal 44% al 39,9%, grazie agli introiti derivanti dalle cessioni. Superato però questo effetto, nel 1995 l'indice è ritornato al 43%, dimostrando come la situazione di breve periodo fosse stata "drogata" da entrate straordinarie per un periodo di tempo limitato.

La caduta dei costi è stata determinata in misura principale da un forte calo degli investimenti pubblici. Nel 1980 gli investimenti rappresentavano il 2,5 % del PIL, nel 1997 solo l'1%, con un calo complessivo del 150%. Tali investimenti sono stati compensati dalle società privatizzate? In molti casi no. Se si pensa ad esempio al settore idrico, in Galles la società Glas Cymru ha negli ultimi anni finanziato, con un'emissione obbligazionaria da 1,9 miliardi di sterline (sottoscritta da istituzioni finanziarie e dagli stessi cittadini), l'acquisto della società Welsh Water, allo scopo di riavviare un percorso di forti investimenti nel settore e di trasformare i dividendi della gestione in sconti tariffari per i cittadini – utenti.

In ultimo, se si guarda l'andamento dei dividendi, allo scopo di stabilire l'effettivo apporto in termini di tassazione a favore delle casse pubbliche, si può notare un forte calo del pagamento di dividendi e interessi al Tesoro, passando da 9,4 miliardi di sterline nel 1976 a 1,2 miliardi nel 1993, un calo del 683%.

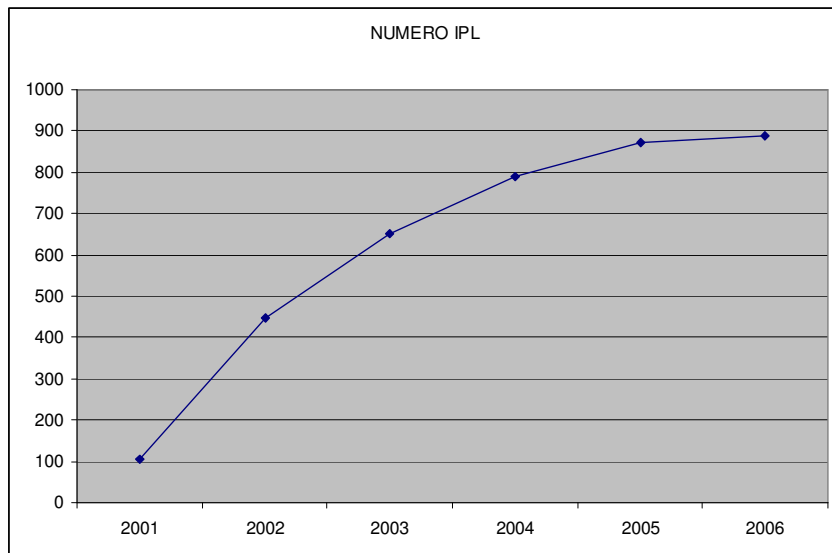
Con riferimento al tema della **liberalizzazione**, nei casi in cui si è effettivamente ricorso a una gara per l'affidamento di servizi pubblici, non si è assistito ad una partecipazione ampia e diffusa di soggetti economici interdipendenti. A questo si aggiunge il tema dei conflitti di interesse fra soggetti incumbent, di solito completamente o parzialmente partecipati dagli stessi soggetti aggiudicatori, e soggetti terzi esterni, evidentemente disincentivati e svantaggiati nella competizione per l'affidamento. È possibile inoltre assistere all'erosione del margine di guadagno per il soggetto che si aggiudica la gara (tipicamente l'*incumbent*), con effetti negativi sulla qualità del servizio, dal momento che per mantenere il necessario margine economico si tende ad agire su investimenti e

servizi svolti.

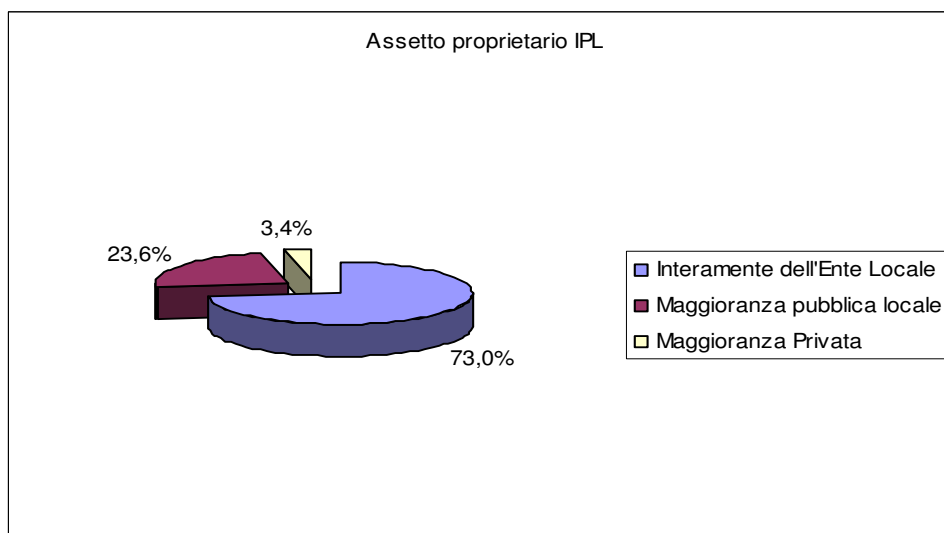
#### 4. Sintesi dello stato attuale dei servizi pubblici locali in Italia

In questo paragrafo si cercherà di delineare l'attuale struttura del mercato dei SPL, ponendo l'attenzione sull'evoluzione del settore nell'ultimo decennio attraverso l'analisi dei dati e degli indicatori economico finanziari maggiormente significativi.

Uno degli effetti più evidenti delle riforme adottate a partire dalla seconda metà degli anni Novanta è quello del processo di trasformazione delle cosiddette ex municipalizzate in Società di capitali.



Tuttavia, il passaggio pubblico/privato è stato sinora di carattere prettamente formale, poiché la trasformazione non è stata accompagnata da vere e proprie privatizzazioni, come si evidenzia nella tabella successiva.

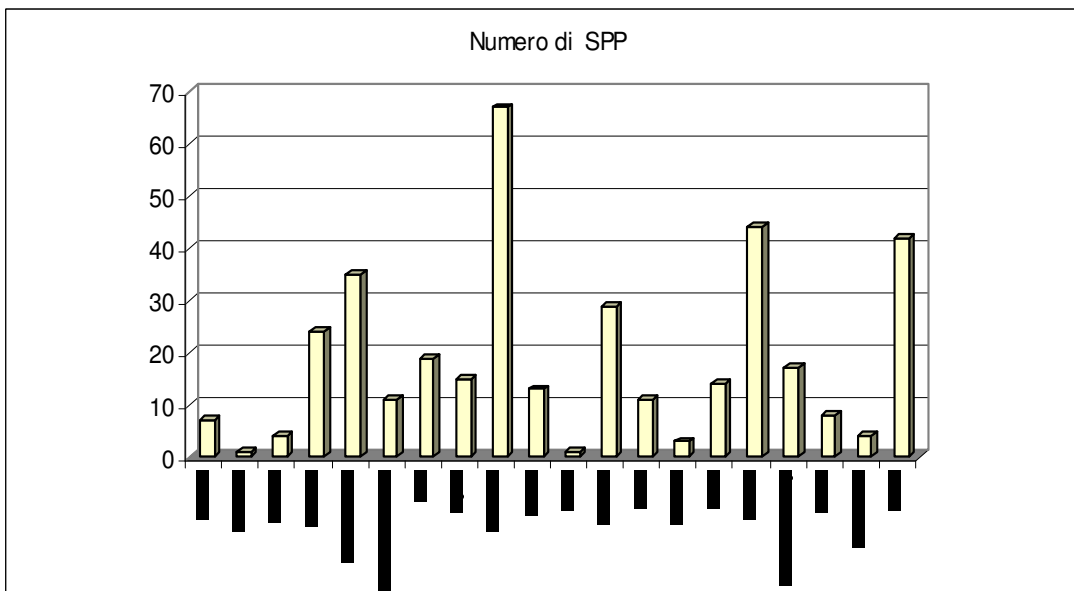
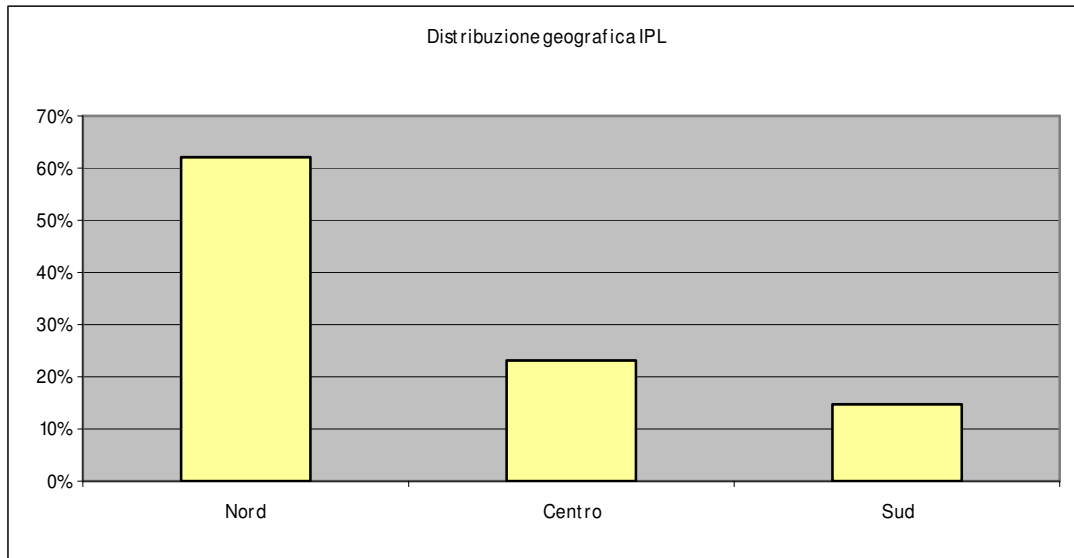


Tale fenomeno può essere in parte spiegato riferendosi al quadro normativo nazionale, di cui si dirà più approfonditamente nel prossimo paragrafo.

In particolare è possibile individuare un fattore permissivo all'interno della normativa, ovvero la possibilità di prorogare le gestioni in essere rimandando la gara in caso di privatizzazione parziale dell'impresa pubblica locale o quotazione in borsa (art. 113 comma 15 bis) che, come vedremo in

seguito, ha favorito in un certo qual modo i grandi *incumbents* presenti sul mercato.

L'incremento di IPL sul territorio Italiano non è omogeneo geograficamente e i fattori che determinano tale disomogeneità sono in parte dovuti al differente livello di sviluppo del territorio, con conseguente differenza nelle politiche di investimento e potenziamento delle infrastrutture funzionali all'erogazione dei servizi.<sup>5</sup>



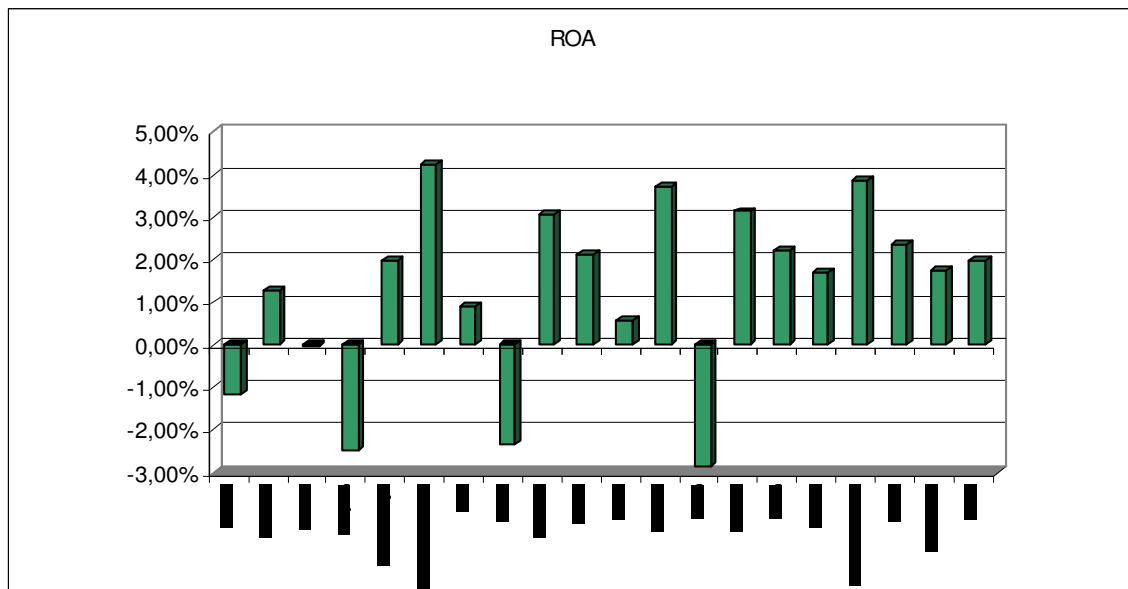
Elaborazione propria. Fonte dati: “Le partecipazioni degli Enti Locali in Italia”, Fondazione IRI, 2007.

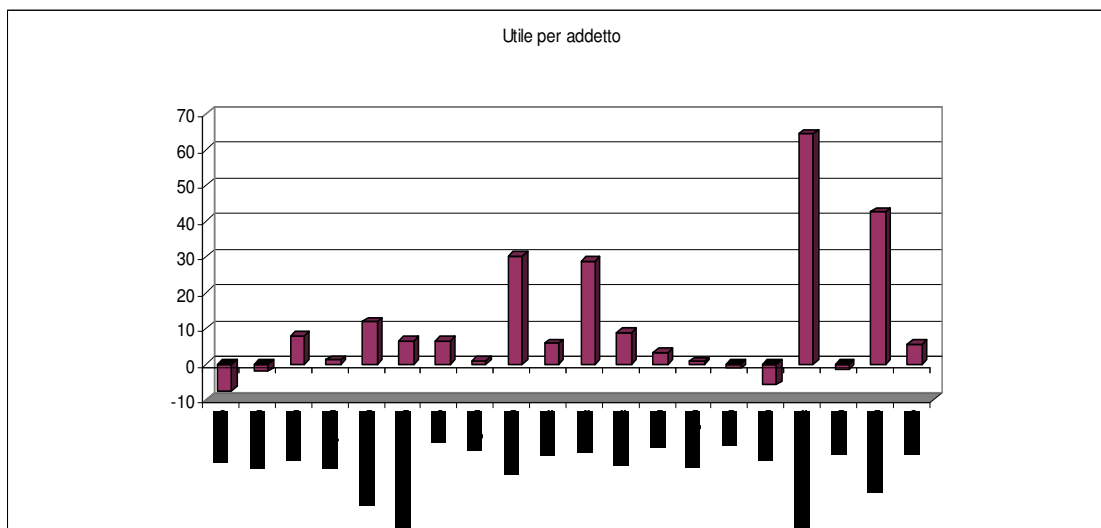
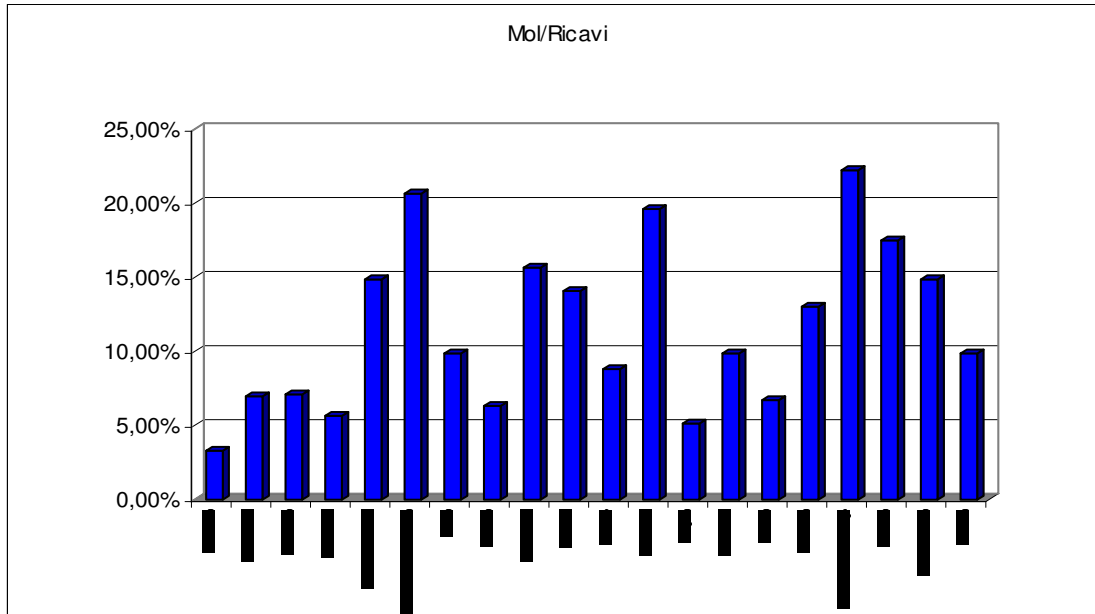
Gli indicatori economici forniscono di certo un'immagine più chiara di quelle che sono le differenze tra Nord e Sud, mettendo in evidenza le migliori *performances* delle IPL collocate al centro nord.

<sup>5</sup>Rapporto Osservatorio economico e finanziario 2007, Nomisma.

	Numero di SPP	Attivo Totale	ROA	Mol/Ricavi	Ricavi/Addetto	Utile per addetto	Debito/Attivo Totale
Abruzzo	7	417,47	-1,17%	3,23%	104,72	-7,58	0,62
Basilicata	1	117,07	1,28%	6,99%	160,62	-2,18	0,89
Calabria	4	176,63	-0,04%	7,16%	155,38	7,78	0,82
Campania	24	3.155,80	-2,47%	5,66%	242,29	1,13	0,83
Emilia Romagna	35	8.972,50	1,99%	14,86%	495,29	11,84	0,61
Friuli Venezia Giulia	11	1.712,00	4,24%	20,62%	172,20	6,53	0,53
Lazio	19	12.210,89	0,90%	9,84%	173,46	6,44	0,84
Liguria	15	2.788,00	-2,36%	6,33%	161,19	0,99	0,77
Lombardia	67	29.384,00	3,06%	15,66%	1.184,31	30,34	0,63
Marche	13	840,00	2,11%	14,04%	294,03	5,74	0,62
Molise	1	127,00	0,57%	8,87%	235,00	28,91	0,35
Piemonte	29	7.096,00	3,71%	19,59%	292,85	8,91	0,62
Puglia	11	1.402,00	-2,87%	5,16%	192,81	3,22	0,79
Sardegna	3	146,00	3,14%	9,84%	225,79	0,7	0,59
Sicilia	14	1.194,00	2,23%	6,65%	113,34	-1,25	0,71
Toscana	44	5.459,00	1,71%	13,06%	284,29	-5,97	0,72
Trentino Alto Adige	17	3.227,00	3,88%	22,26%	467,14	64,52	0,55
Umbria	8	582,00	2,37%	17,53%	304,87	-1,52	0,74
Valle d'Aosta	4	1.204,00	1,76%	14,93%	427,36	42,52	0,75
Veneto	42	6.028,00	1,98%	9,88%	433,09	5,62	0,69

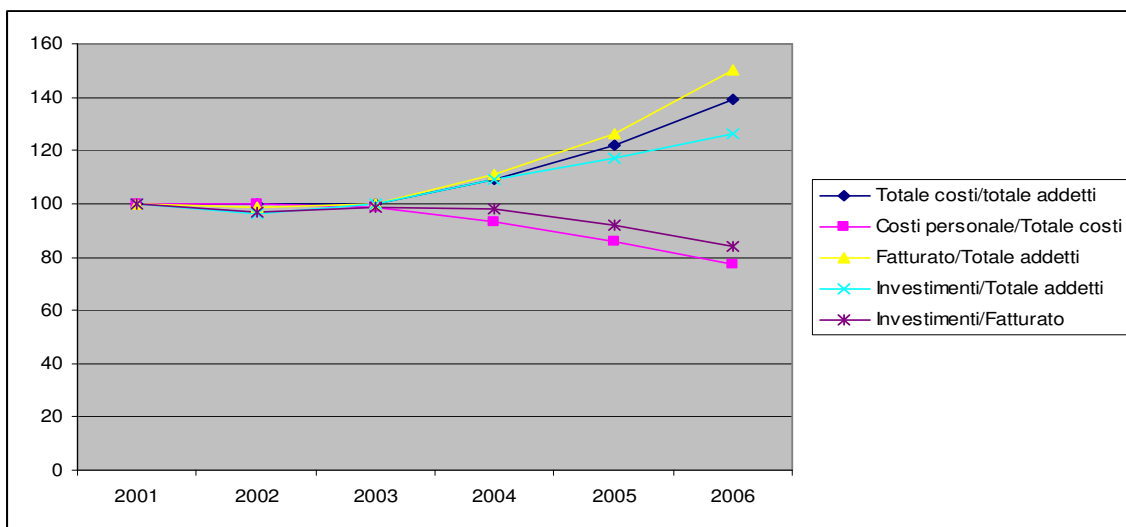
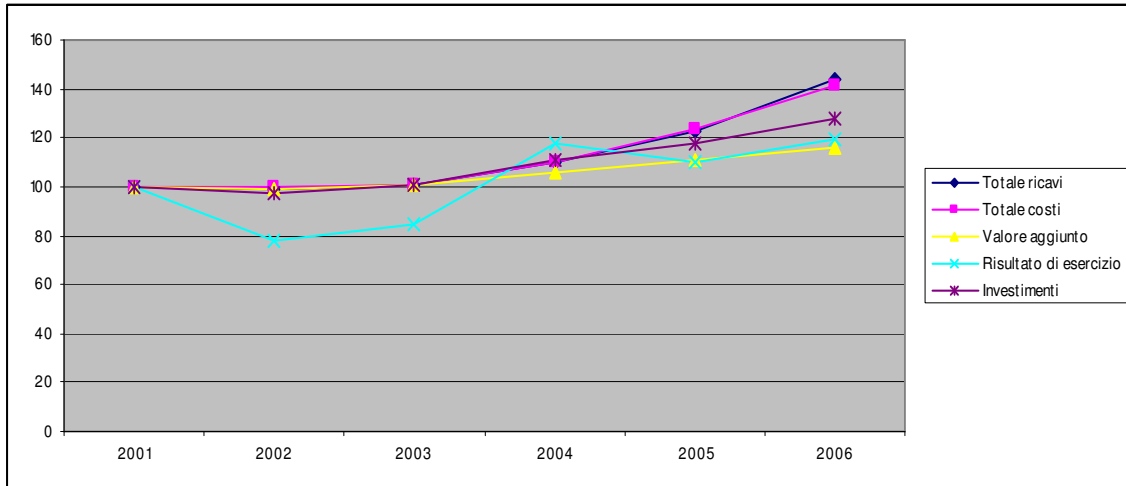
Fonte dati: "Le partecipazioni degli Enti Locali in Italia", Fondazione IRI, 2007





E' proprio dietro la spinta delle *performances* delle IPL del nord che a livello nazionale, dal 2001 al 2003, si assiste ad un incremento consistente del valore della produzione dichiarato dalle imprese, contestuale tuttavia all'incremento dei costi, con particolare riferimento alla crescita dei prezzi delle materie prime energetiche.

Aspetto interessante è la crescita relativamente bassa dei costi del personale, che sta ad indicare la generale tendenza ad adottare ed implementare strategie di efficientamento interno, quindi aumento della produttività, nonché un notevole ricorso all'*outsourcing*.



Un ulteriore elemento interessante riguarda le percentuali di crescita degli investimenti, che presentano incrementi percentuali inferiori rispetto all'aumento del fatturato. Se i dati aggregati mostrano un generale incremento del volume di affari delle *local utilities* nell'ultimo quinquennio, non bisogna tralasciare considerazioni riguardo i singoli settori che hanno sviluppi differenti tra loro sia in termini economico finanziari, che in termini di riassetto organizzativo e gestionale. Sarà quindi utile analizzare i dati rilevati per ciascun settore e rapportarli alla relativa normativa di riferimento, al fine di valutarne l'impatto in termini di efficacia ed efficienza del processo di liberalizzazione.

#### 4.1 SETTORE ENERGIA ELETTRICA

Le IPL attive nel settore dell'energia fanno registrare mediamente dimensioni maggiori all'interno del panorama delle *utilities*, oltre ad essere quelle che si stanno adeguando meglio alla ridefinizione della normativa di riferimento.

	<b>Energia elettrica distribuita</b>		<b>Produzione</b>		<b>Vendita</b>	
	<b>GWh</b>	<b>Clienti</b>	<b>GWh</b>	<b>Quota su totale nazionale</b>	<b>GWh</b>	<b>Quota su totale nazionale</b>
ACEA	10.824	1.530.000	1.139	0,4%	1.500	1,0%
AEM (Milano)	7.274	871.000	3.647	1,3%	1.493	1,0%
AEM (Torino)	3.434	554.979	1.619	0,6%	2.640	1,8%
Acegas - Aps	763	140.000	494	0,2%	532	0,4%
ASM	1.186	115.889	1.735	0,6%	1.620	1,1%
Meta Modena	933	113.931	81	0,0%	680	0,5%
HERA	509	49.318	236	0,1%	1.400	0,9%
AGSM	740	n.d.	778	0,3%	700	0,5%

Fonte: studio MCC - Gruppo Bancario Capitalia

La totalità delle IPL riportate nella tabella sono ormai quotate in borsa ed hanno intrapreso un processo di ristrutturazione volto ad incrementare sia la propria presenza sul territorio che la propria capacità produttiva. In effetti questi attori non solo hanno diversificato il territorio servito, ma tentano (con risultati positivi) di accrescere la propria capacità produttiva risalendo fino a monte la filiera dell'industria, installando o potenziando impianti di generazione e rilevando, ai sensi del Decreto Bersani, parti delle reti locali di distribuzione. Quanto, quindi, il processo di liberalizzazione ha determinato un miglioramento della condizione dei consumatori e la percezione che questi hanno del servizio stesso.

Un'indagine dell'Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE) mostra che gli utenti italiani sono tra i meno soddisfatti rispetto ai servizi resi; in particolare per l'energia elettrica il grado di soddisfazione dell'utenza è diminuito o quanto meno rimasto invariato rispetto all'aumento del grado di liberalizzazione del settore. Uno dei fattori principali è certamente il prezzo dell'energia. Secondo la *Relazione Annuale 2007* dell'AEEG il prezzo dell'energia elettrica tra il 2005 ed il 2006 è cresciuto di circa il 10% in termini reali; a livello Europeo, come vedremo, l'incremento della tariffa in Italia è secondo solo a quello sperimentato in Gran Bretagna. Le motivazioni alla base sono certamente riconducibili all'aumento del prezzo del petrolio e di conseguenza del gas ad esso agganciato. Di conseguenza occorre domandarsi se parallelamente al processo di liberalizzazione a valle, non sia il caso di accelerare il processo di liberalizzazione e diversificazione delle fonti a monte, sia potenziando la capacità produttiva da fonti rinnovabili, sia facilitando l'accesso di nuovi operatori alla rete di distribuzione nazionale, attraverso il potenziamento della rete nazionale e transfrontaliera. E' infatti molto interessante notare come nonostante il processo di liberalizzazione sia stato avviato adottando un ottimo strumento volto ad incentivare la competizione sui prezzi, ovvero la borsa elettrica, tale processo non abbia ancora avuto esiti positivi per ciò che riguarda la gestione delle infrastrutture e la pianificazione degli investimenti.<sup>6</sup> Il fatto che ENEL possieda la maggioranza degli impianti di punta, ovvero quegli impianti in grado di coprire eventuali eccessi di domanda e che sempre ENEL possieda capacità produttiva su tutto il territorio nazionale al contrario degli altri operatori principalmente concentrati al centro nord, fa sì che l'ex monopolista di fatto continui ad avere un notevole vantaggio competitivo rispetto ai suoi *competitors*, consentendogli di assumere comportamenti tali da essere in grado di determinare e modellare le scelte degli altri operatori. Di conseguenza, una delle linee che sembrerebbe più opportuno seguire per consentire

<sup>6</sup> Rossella Creatini «Come liberalizzare in modo energetico?», in Politiche di liberalizzazione e privatizzazione in Italia, a cura di Fabio Pammolli, Carlo Cambini, Andrea Giannaccari, Il Mulino, Bologna, 2007

effettivamente il raggiungimento di adeguati livelli di concorrenza è quella dall'adeguamento ed il potenziamento degli impianti esistenti colmando il divario tra capacità produttiva dell'*incumbet* e dei *new comers*, non solo in termini di GWh prodotti, ma anche in termini di tipologia di impianti (di punta e di base) di cui gli operatori sono dotati.

#### 4.2 SETTORE GAS NATURALE

Il decreto Letta ha certamente modificato la struttura di questo settore che negli ultimi anni ha sperimentato la disintegrazione del monopolio verticale di ENI attraverso l'*unbundling* societario. Dal 2000 il settore è stato al centro di un graduale processo di concentrazione tramite fusioni, aggregazioni e acquisizioni, il numero di attori dal 2000 ad oggi è diminuito notevolmente e gli operatori esistenti hanno incrementato la propria quota di mercato a discapito dell'ex monopolista che anno dopo anno riduce la propria fetta di mercato. Punto critico è certamente l'approvvigionamento, che resta comunque fortemente vincolato all'operatore dominante, nonché il segmento della **distribuzione**. Quest'ultimo segmento, con caratteristiche di monopolio naturale, è tuttora al centro di un forte processo di strutturazione normativa; le continue proroghe concesse hanno di fatto impedito lo sviluppo di un contesto realmente competitivo, permettendo agli attori di maggior rilievo di espandersi geograficamente tramite acquisizioni e fusioni, supportati dal timore da parte degli operatori minori di scomparire in caso di improvvisa introduzione di effettiva concorrenza *per* il mercato. Se da una lato si ha una effettiva diminuzione della frammentazione (dal 2000 ad oggi il numero di operatori è sceso da 700 a 400), dall'altro c'è il rischio di una forte concentrazione nelle mani di pochi operatori; oggi i primi cinque attori coprono circa il 45% del mercato ed Italgas SpA, di proprietà dell'ex monopolista ENI, possiede il 21% circa.

Altro punto sul quale probabilmente occorrerebbe maggiore chiarezza è quello riguardante gli *assets* e la loro regolazione; individuare con precisione la proprietà e la gestione, nonché attribuire in modo chiaro i ruoli di supervisione e monitoraggio sull'attività del gestore.

La tabella di seguito mostra dove si colloca la proprietà delle reti di distribuzione in Italia; le percentuali fornite dagli operatori all'Autorità appaiono alquanto sovrastimate per ciò che riguarda le quote di proprietà delle Società e sottostimate per i comuni.

	Quota % proprietà	
	Esercente	Comune
Valle d'Aosta	98,90%	0,70%
Piemonte	89,30%	1,50%
Liguria	99,90%	0,10%
Lombardia	80,00%	13,10%
Trentino Alto Adige	91,90%	5,30%
Veneto	78,30%	14,70%
Friuli Venezia Giulia	76,20%	9,90%
Emilia Romagna	67,30%	11,40%
Toscana	76,00%	9,90%
Lazio	97,30%	1,90%
Marche	53,80%	16,70%
Umbria	72,70%	27,30%
Abruzzo	74,70%	18,40%
Molise	91,80%	7,90%
Campania	67,40%	29,70%
Puglia	92,00%	7,70%
Basilicata	79,80%	20,20%
Calabria	91,70%	8,30%
Sicilia	96,00%	4,00%
Sardegna	0,00%	0,00%

Fonte: Relazione Annuale AEEG. 2007.

La maggior parte dei contratti attualmente in essere, ovvero concessioni affidate direttamente dai comuni agli inizi degli anni Ottanta e man mano rinnovate, non prevedono un trasferimento della proprietà dall'Ente Locale alla Società, ma una concessione al termine della quale il comune riavrà a titolo gratuito le reti inizialmente concesse e potrà riscattare a valore netto contabile (o valore industriale) la parte di rete realizzata dal concessionario durante il periodo di affidamento. Questo spiegherebbe in parte gli sforzi e l'azione di *moral suasion* intrapresa dai concessionari nei confronti dei comuni, al fine di indurli a cedere la proprietà delle reti o quanto meno a prorogare la concessione in essere in virtù di non ben chiare e definite regole imposte dal legislatore.

Se nel segmento della distribuzione l'incertezza normativa non facilita il processo di liberalizzazione e l'adozione di meccanismi di concorrenza, nel **segmento della vendita** oltre a concorrenza *per* il mercato dovrebbero essere presenti dinamiche di concorrenza *nel* mercato. Analizzando però la vendita di gas naturale in Italia risulta chiaro che, come nel segmento distribuzione, anche nei rapporti con il cliente finale c'è una forte concentrazione di mercato nelle mani di un gruppo ristretto di operatori; "le prime 3 società assorbono quasi il 63%, le prime 5 raggiungono il 70%. Se poi si considerano i gruppi societari, le quote salgono in misura rilevante e diviene evidente come i concorrenti dell'operatore dominante siano da esso ben distanziati. Dopo il gruppo Eni, che possiede il 49,5% del mercato finale, il competitore più rilevante è infatti rappresentato dal gruppo Enel (15,3%), seguito da 3 gruppi (Hera, Edison, E.On) la cui quota è compresa tra il 2 e il 3%."<sup>7</sup>

Come nel caso dell'energia elettrica anche per ciò che riguarda il gas non è possibile riscontrare un effettivo decremento delle tariffe, ed anche in questo caso uno dei fattori principali della crescita dei prezzi è l'aumento del costo del petrolio, oltre alla scarsa diversificazione degli input energetici. Esistano fattori differenti per cui il prezzo del gas in Italia è nettamente superiore al prezzo medio europeo. Se il costo di approvvigionamento del gas in Italia non è superiore al costo di approvvigionamento degli altri paesi europei, le motivazioni del differenziale dei prezzi devono essere ricercate necessariamente in fattori strutturali propri del mercato nazionale, come le barriere all'ingresso di nuovi operatori nella fase di approvvigionamento che inducono scarsa competitività nel segmento *upstream* della filiera; inoltre il fatto che l'ex monopolista sia di fatto tuttora verticalmente integrato non facilita la creazione di un efficiente contesto competitivo. Gli ostacoli individuati nell'*upstream* si ripercuotono inevitabilmente in rallentamenti ed inefficienze nei segmenti bassi della filiera e sul prezzo. Il vantaggio competitivo dell'*incumbent* permette a quest'ultimo di strutturare il livello dei prezzi in modo tale da creare implicite barriere anche nel segmento della vendita. In effetti nel settore della vendita non vi è effettiva concorrenza, quanto più una corsa tra operatori a coprire le aree lasciate libere da altri soggetti, quindi senza effettivamente competere sul prezzo finale al consumatore.<sup>8</sup> A ciò si aggiunge la presenza, comunque, di uno *switch rate* estremamente basso, che ulteriormente scoraggia forme di competizione fra le aziende.

---

<sup>7</sup> Relazione Annuale AEEG, 2007

<sup>8</sup> Rossella Creatini «Come liberalizzare in modo energetico?», in *Politiche di liberalizzazione e privatizzazione in Italia*, a cura di Fabio Pammolli, Carlo Cambini, Andrea Giannaccari, Il Mulino, Bologna, 2007

SWITCH RATE %	Grandi utenze	Piccole utenze commerciali-domestiche
AUSTRIA	6	0
BELGIO	-	
DANIMARCA	17	
FINLANDIA		
FRANCIA	20	
GERMANIA	5	<2
GRECIA		
IRLANDA	100	
ITALIA	10	0
LUSSEMBURGO	0	
PAESI BASSI	15	
PORTOGALLO		
SPAGNA	38	1
SVEZIA	0	
REGNO UNITO	16	19
NORVEGIA		

Fonte: *La segmentazione del mercato della vendita del gas naturale e l'introduzione della totale liberalizzazione: una simulazione di attacco commerciale*, Drusiani, Fazioli, Matino, EFEA, num. 2-2004

#### 4.3 SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Il settore idrico, al contrario dei due settori precedentemente analizzati, non fa registrare grandi processi di aggregazione e fusione tra operatori, al contrario risulta ad oggi molto frammentato su tutto il territorio nazionale, con una redditività contenuta ed un crescente fabbisogno di investimenti che comunque stentano a decollare e la presenza ancora limitata di soggetti privati.<sup>9</sup> L'evoluzione del settore rispetto alla normativa sembra piuttosto limitata ed i meccanismi di competizione al suo interno (gare per l'affidamento del servizio) praticamente inesistenti. La legge 36/94 (Legge Galli) aveva l'obiettivo di ridurre la frammentazione del servizio idrico nel paese e di strutturare in maniera integrata i differenti servizi (acquedotto, fognatura, depurazione). In sintesi gli obiettivi erano:

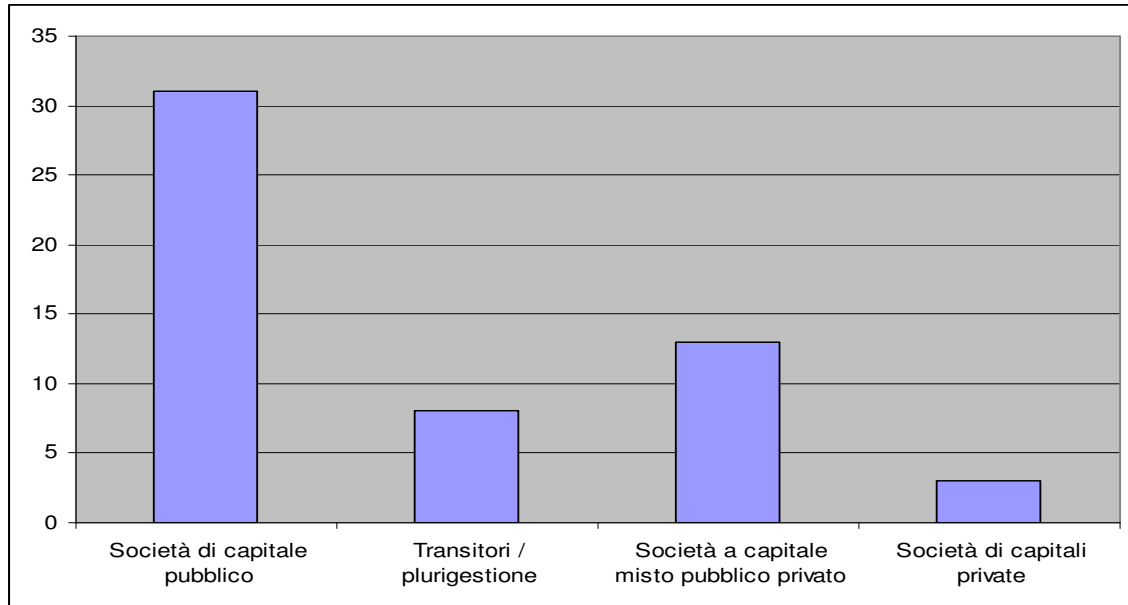
- raggruppamento degli enti locali in Ambiti Territoriali Ottimali che provvedessero ad organizzare il servizio idrico in maniera integrata con lo scopo di ridurre il numero dei gestori;
- identificazione dei costi totali e predisposizione di un Piano d'Ambito che definisse il livello tariffario sulla base del quale regolare il rapporto con il gestore per tutta la durata della concessione;
- affidamento del servizio ai sensi dell'art. 113 comma 5 del TUEL;
- costituzione di un comitato di vigilanza (COVIRI) che avrebbe dovuto fungere da regolatore

<sup>9</sup>

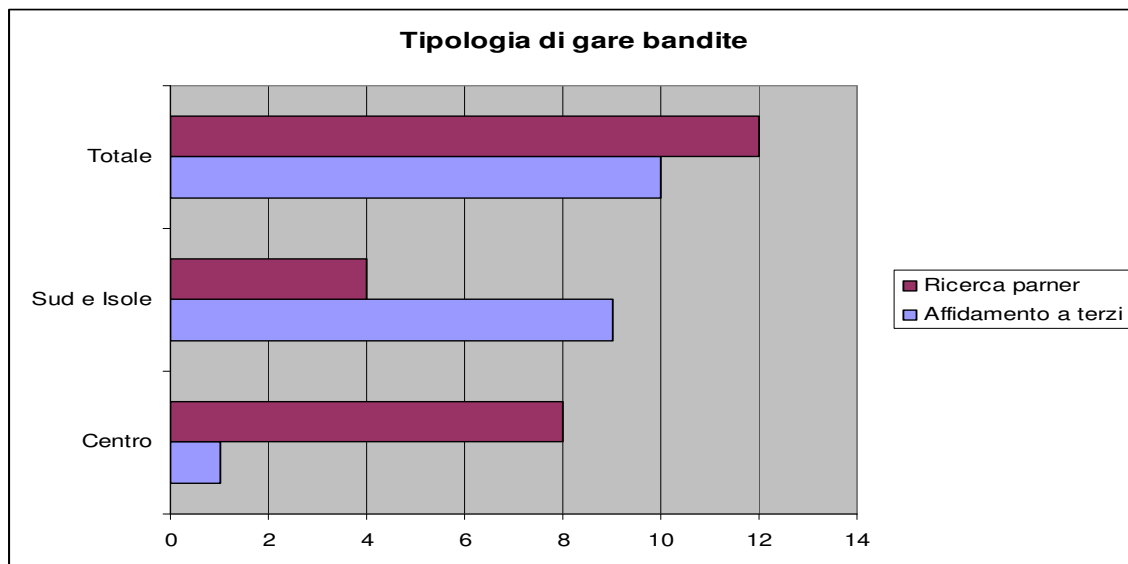
*Studi di Settore. MCC - Gruppo Bancario Capitalia*

di un servizio a carattere di monopolio naturale.

Attualmente sono stati costituiti 87 ATO sui 91 delimitati dalle regioni, approvati 79 Piano d'Ambito e occorre rilevare che i Piano non disposti sono per la maggior parti localizzabile nel Nord Italia, zona in cui l'esigenza di riorganizzazione del servizio è probabilmente meno presente.<sup>10</sup> Per ciò che riguarda gli affidamenti, questi sono stati conclusi in 55 ATO, ed il grafico seguente mostra l'incidenza delle differente tipologie scelte.



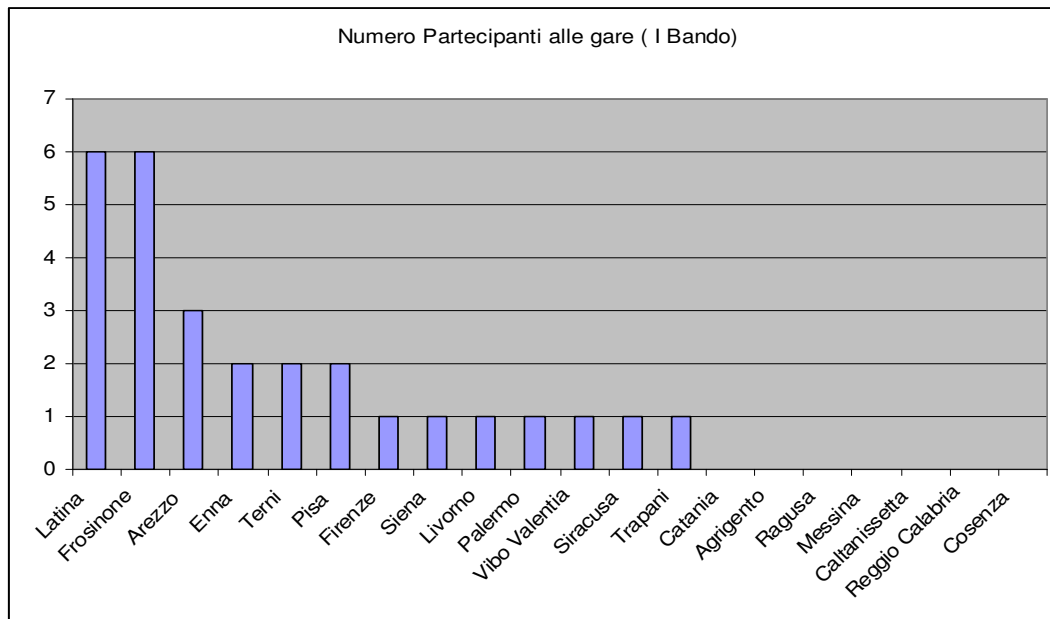
La tabella successiva evidenzia che solo il Centro ed il Sud del paese sono stati interessati da gare, e soprattutto nel centro Italia dove la gestione in economia è meno diffusa, si predilige la ricerca del partner privato da affiancare a Società di capitale pubblico.



Fattore poco confortante è lo scarso numero di partecipanti alle gare, che come sostiene Renato Drusiani direttore generale di Federgasacqua, è dovuto “alla scarsa appetibilità dei piani assunti

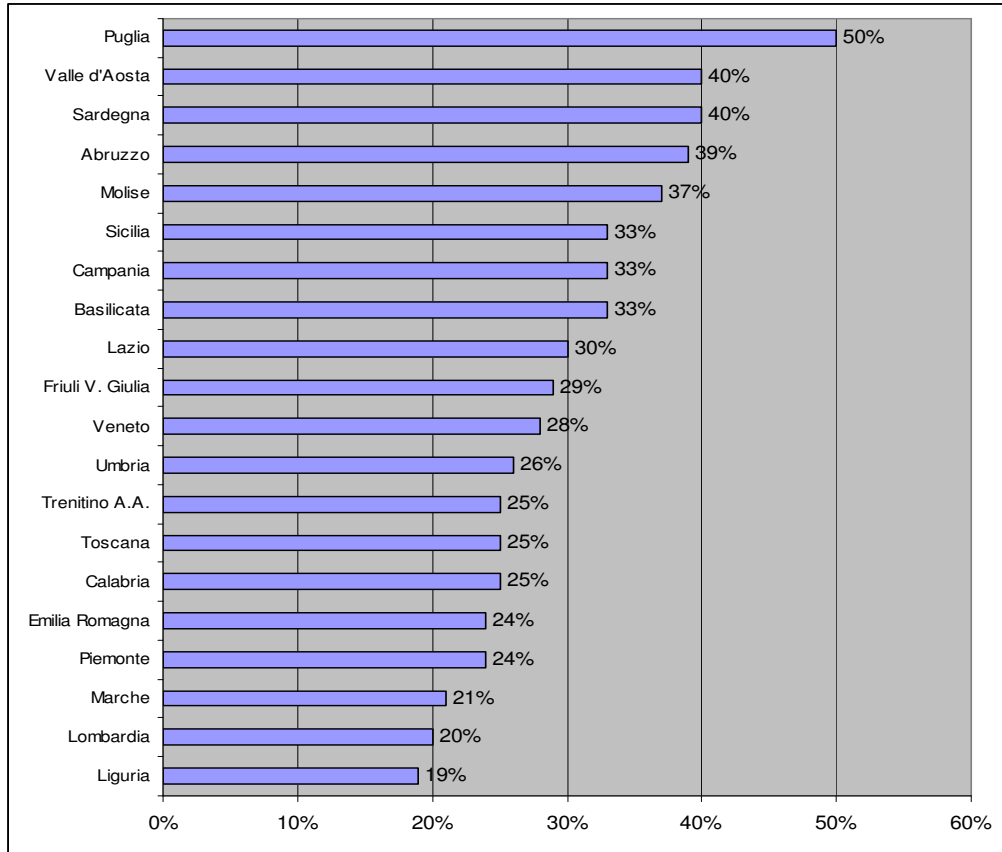
<sup>10</sup> *La marcia del gambero ovvero la politica dei servizi idrici in Italia*, Mario Rosario Mazzola

come base di gara, per via soprattutto di condizioni economiche e contrattuali poco accattivanti”<sup>11</sup>.

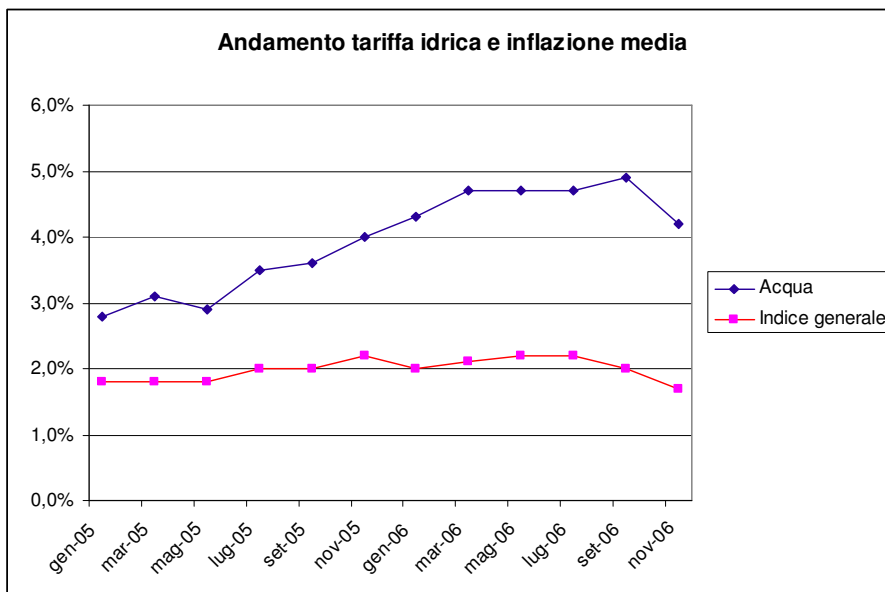


La scarsa contendibilità del mercato si ripercuote inevitabilmente sul livello di investimenti necessari affinché si possa porre rimedio alla generalizzata obsolescenza delle reti e delle infrastrutture. Sono indicative a riguardo le percentuali di dispersione di acqua per regione riportate nel grafico successivo.

<sup>11</sup>R. Drusiani Il mercato iridico in Italia: la situazione della gare e degli affidamenti, ASTRID – rassegna”, n. 1, 2006



E' proprio quindi l'esigenza di nuovi investimenti che ha spinto, in particolare negli ultimi due anni, le tariffe al rialzo.



Il punto di criticità sul quale la maggior parte degli osservatori del settore si sofferma è il metodo tariffario. E' proprio questo aspetto, assieme all'incertezza normativa ed ai precari assetti regolativi, che non consente la reale apertura di mercato in termini di liberalizzazione e partecipazione del capitale privato.

Sempre Drusiani individua forti strumenti distorsivi adottati da buona parte dei Piani d'Ambito che perseguono lo scopo di contenere le tariffe senza rinunciare agli investimenti:

- incremento dei volumi erogati agli utenti,
- tariffe invariate rispetto alla tariffa media preesistente,
- fornitura a costo zero di acqua per le attività comunali,
- contributi a fondo perduto non previsti da norme specifiche,
- previsione di ricavi derivanti da attività estranee al servizio idrico integrato,
- ricorso a tassi di remunerazione del capitale inferiori a quanto sancito dal DM 1/8/96<sup>12</sup>.

Oltre alla necessaria revisione del metodo tariffario è necessaria una chiara definizione dell'assetto regolatorio, con l'istituzione di una effettiva autorità in grado di rappresentare un punto di riferimento per ATO, gestori e consumatori, a prescindere dall'assetto proprietario del gestore.

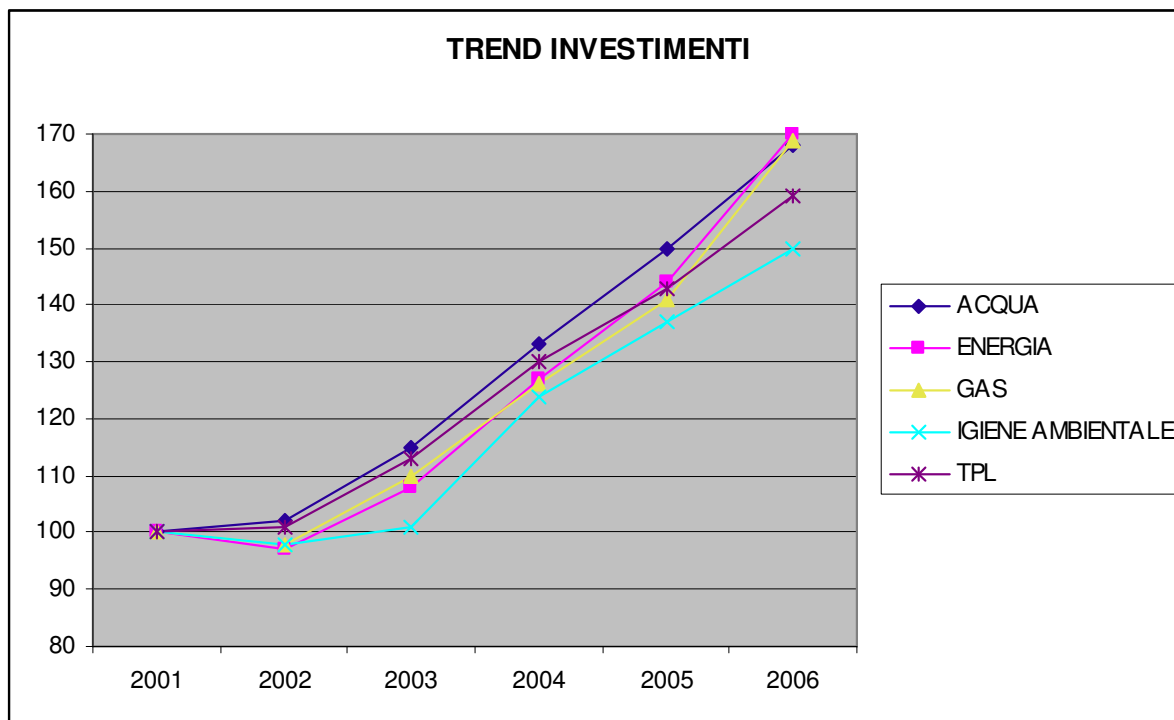
Apprendere inoltre da esperienze nelle quali la struttura del settore è stata accompagnata e preparata alla nascita del mercato, come ad esempio la Gran Bretagna; in definitiva adottare misure volte ad assicurare un graduale adeguamento economico e gestionale tale per cui il gestore non veda scaricati su di sé tutti i rischi di impresa.

#### **4.4 SETTORE IGIENE URBANA**

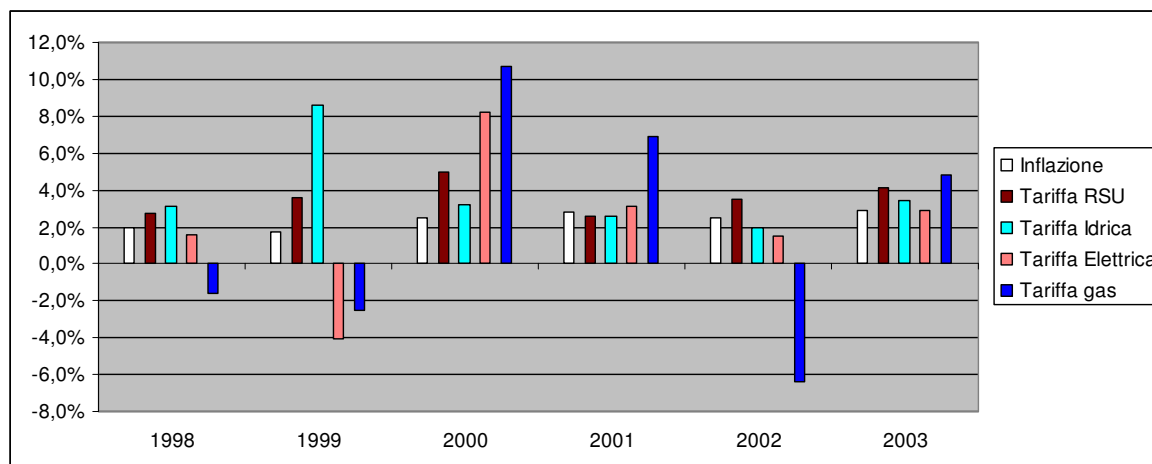
Il d.lgs. 22/1997 (decreto Ronchi) si pone l'obiettivo di integrare l'intero ciclo dei rifiuti, dalla raccolta allo smaltimento; anche in questo caso la funzione di organizzazione e pianificazione del servizio è demandata alle ATO. Tuttavia il settore igiene urbana è probabilmente tra i SPL con più difficoltà ad avviarsi verso una reale ed efficace liberalizzazione. Attualmente si riscontrano forti ritardi nelle modalità di affidamento del servizio e riguardo il grado di infrastrutturazione del settore. Le ATO hanno generalmente riconfermato le gestioni preesistenti attraverso forme di affidamento diretto a società pubbliche o miste pubblico privato; in sostanza senza garantire una effettiva concorrenza per il mercato. Tale atteggiamento è in parte giustificabile anche dalle continue proroghe riguardo il passaggio da tassa a tariffa, il processo è piuttosto lento e su base nazionale al 2005 solo 564 comuni hanno effettuato il passaggio raggiungendo la totale copertura dei costi del servizio. Le gestioni in economia e su scala locale continuano ad essere preponderanti, ma occorre precisare che singole fasi del servizio vengono esternalizzate dai comuni stessi a società private operanti sul territorio. L'inerzia del processo di ristrutturazione si ripercuote inevitabilmente sul livello di qualità del servizio stesso, con un tasso di raccolta differenziata tra i più bassi in Europa; tuttavia a riguardo sono da registrare forti differenze tra Nord e Sud. Tra i SPL, come mostra il grafico seguente, il settore igiene urbana ha registrato la minore percentuale di investimenti negli ultimi anni, e le cause sono facilmente riconducibili ai ritardi nella programmazione da parte delle regioni, nonché alle problematiche di accettabilità sociale verso la realizzazione di nuovi impianti di trattamento/smaltimento; tutto ciò concorre alla persistenza di zone d'ombra che disincentivano gli investimenti privati e rallentano il sistema di processo di potenziamento del sistema impiantistico nazionale.

---

<sup>12</sup>R. Drusiani Il mercato idrico in Italia: la situazione della gare e degli affidamenti, ASTRID – rassegna”, n. 1, 2006.



La staticità degli investimenti si giustifica anche guardando al livello tariffario, che negli ultimi cinque anni è rimasto più o meno invariato, senza considerevoli aumenti o diminuzioni.



Un trend significativo registrato negli ultimi anni riguarda l'intensificarsi delle *partnership* e delle aggregazioni fra imprese finalizzate al raggiungimento della massa critica necessari a coprire il fabbisogni di investimenti che il settore richiede.

#### 4.5 SETTORE TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Questo settore presenta caratteristiche differenti rispetto agli altri servizi trattati, differenze che vanno dalla struttura industriale al profilo economico finanziario delle imprese. Al contrario degli altri settori, infatti, il TPL si caratterizza per una maggiore elasticità della domanda rispetto al prezzo ed alla qualità del servizio, a causa della concorrenza tra trasporto pubblico e trasporto privato. Inoltre, le politiche di incentivazione dei mezzi pubblici di fatto comportano un costante

contenimento dei prezzi dei biglietti con conseguenti limiti per le aziende pubbliche del settore.<sup>13</sup> Queste aziende sono infatti caratterizzate da un persistente disavanzo colmato puntualmente da trasferimenti pubblici, con ovvi effetti sugli investimenti ed il rinnovo/potenziamento del parco mezzi. All'interno di questo contesto si colloca il tentativo di riforma avviato con d.lgs. 422/97 (decreto Burlando) che si fonda su tre aspetti generali:

- trasferimento delle competenze di settore dal Governo agli Enti Locali (principio del “chi ordina paga”);
- separazione delle funzioni di indirizzo, programmazione e controllo da quelle di gestione (principio dell'autonomia imprenditoriale);
- trasformazione di un mercato di servizi caratterizzato da una offerta di tipo monopolistico, con una forte presenza del pubblico nella produzione degli stessi, in un mercato concorrenziale ove la gestione possa essere affidata anche ad imprese private, meglio a capitale privato (principio della competitività).

Allo stato attuale il settore è caratterizzato da un numero elevato di imprese monoservizio per lo più di piccole medie dimensioni a livello monocomunale; le grandi imprese a maggioranza pubblica che svolgono il servizio sono concentrate per lo più in grandi centri (Milano, Roma, Torino, Bologna ecc..).

Le imprese pubbliche locali attive nel TPL rappresentano circa il 67% dell'attivo delle aziende di proprietà dei governi locali, dato che suggerisce una forte presenza pubblica nel settore; dal punto di vista delle *performances* economiche, come in parte già accennato, questo settore è probabilmente il meno virtuoso di tutta la categoria. Nonostante sia caratterizzato da un elevato valore dell'attivo genera ricavi piuttosto ridotti, pari a circa il 12% del totale ricavi nei servizi pubblici.

La forte valenza sociale del servizio si ripercuote anche sulla composizione dei costi delle aziende di TPL, che sono al primo posto per percentuale di dipendenti (circa 32%), con forti problematiche legate agli efficientamenti indotti da strategie di *labour saving* dovute al peso dei sindacati. Escludendo le grandi *multiutilities* di proprietà pubblica, il settore dei TPL è stato generalmente escluso dal processo di diversificazione ed integrazione orizzontale che caratterizza il settore delle IPL negli ultimi anni, la causa è facilmente intuibile analizzando la redditività del servizio.

#### 4.6 LE UTILITIES QUOTATE IN BORSA

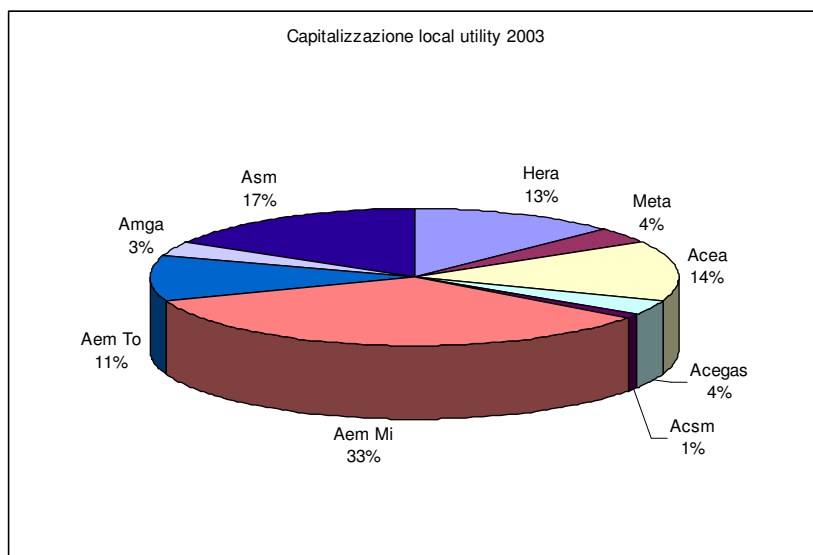
Fino ad ora è stata descritta la situazione settoriale dei SPL senza comunque entrare nel merito delle differenze tra tipologie di aziende coinvolte. La preponderanza di società di capitali a totale o prevalente capitale pubblico può essere interpretata utilizzando due metri di valutazione; il primo legato alla volontà degli amministratori locali di non perdere il controllo su servizi fondamentali per la collettività alla quale loro direttamente rispondono, il secondo metro di valutazione è legato ad obiettivi ed interessi di finanza locale. In termini di ricchezza e capitale a bilancio, secondo Bortolotti e Scarpa<sup>14</sup>, sono le città del Nord a fare da apripista nella nuova tendenza che gli autori definiscono del “capitalismo municipale”. Al primo posto c'è Brescia che nel rapporto dimensioni

---

<sup>13</sup> Studi di Settore. MCC - Gruppo Bancario Capitalia

<sup>14</sup> B. Bortolotti, C. Scarpa, I comuni italiani tra Paperone e Lenin, *lavoce.info*, 10.07.2007

/capitale supera Milano, Roma e Torino. A fare la differenza in questo caso sono le grandi *multitilities* quotate; la quotazione di queste *public utilities* ha collocato sul mercato titolo per 3,275 miliardi di euro, di cui 665 miliardi confluiti nelle casse delle Società ed il restante capitale incassato dai comuni soci.



Dinamica quest'ultima che alimenta i sospetti di coloro che sostengono le tesi secondo cui le società di capitali pubbliche quotate non siano altro che nuovi strumenti a disposizione degli enti locali per fare cassa ed aggirare i vincoli imposti dal patto di stabilità.

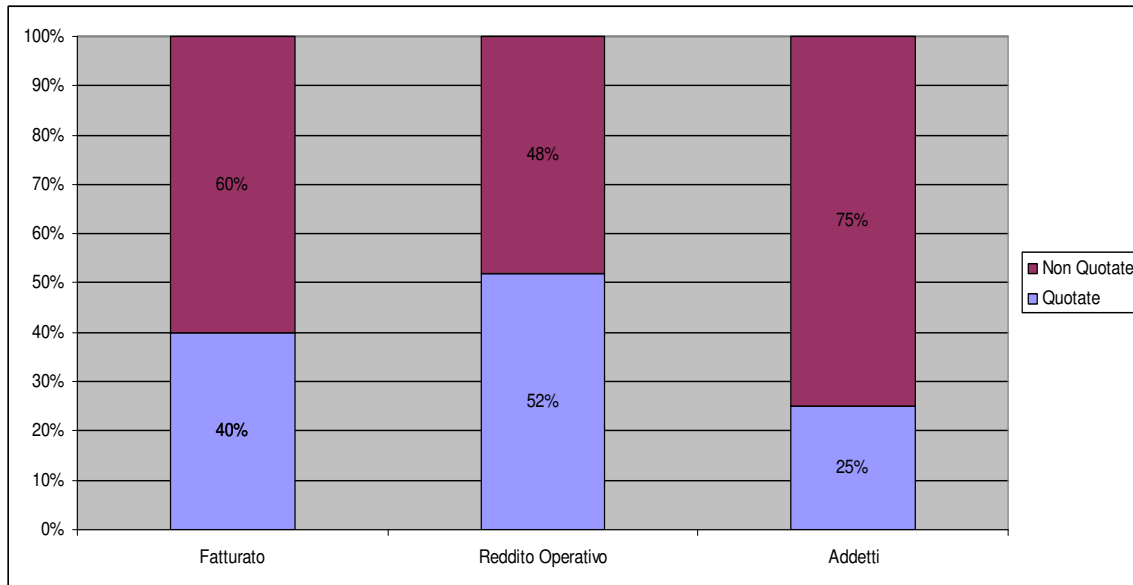
Secondo il rapporto AGICI le motivazioni principali che hanno spinto verso la quotazione sono riassumibili nei seguenti punti:

- mantenimento della proprietà delle reti di distribuzione secondo quanto previsto dell'articolo 35 delle legge finanziaria 2002;
- nuove risorse e maggiore flessibilità nel finanziare progetti di sviluppo, in presenza di vincoli di finanzia locale e di esigenze degli enti locali di fare cassa;
- conferire liquidità all'investimento di operatori finanziari e istituzionali;
- apportare maggiore managerialità incentivando i manager e attraendo migliori professionalità dal mercato.

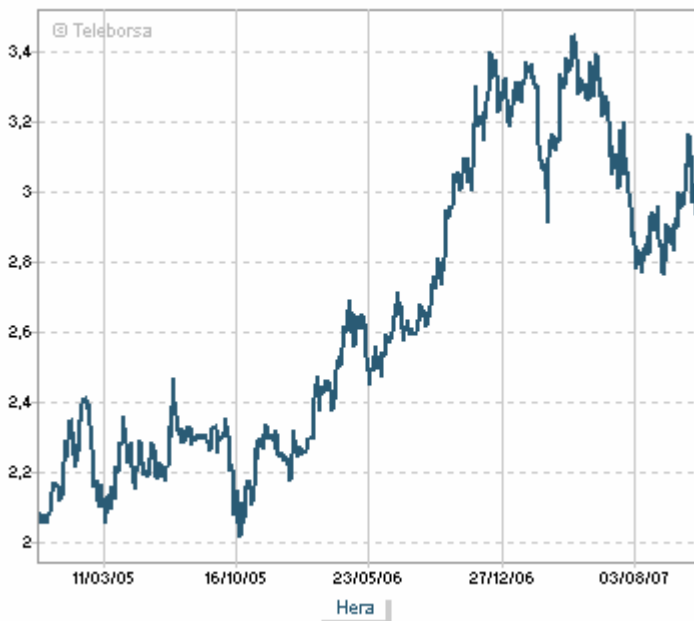
Riguardo alla proprietà delle reti di distribuzione non è del tutto corretto sostenere che si tratti di mantenimento della proprietà, poiché i contratti stipulati con la maggior parte degli enti locali prevede la concessione e non il passaggio della proprietà delle reti locali di distribuzione da concedente e concessionario. Tuttavia è comunque più che plausibile che il processo di quotazione in borsa e di parziale privatizzazione sia stato accelerato proprio per usufruire delle proroghe susseguites nei vari settori a beneficio e tutela delle aziende quotate e quotande. La perdita delle concessioni delle reti gas in favore di nuove concessioni assegnate con gara ad evidenza pubblica penalizzerebbe le grandi *utilities* quotate su uno dei settori più redditizi, ovvero il segmento della distribuzione di gas naturale.

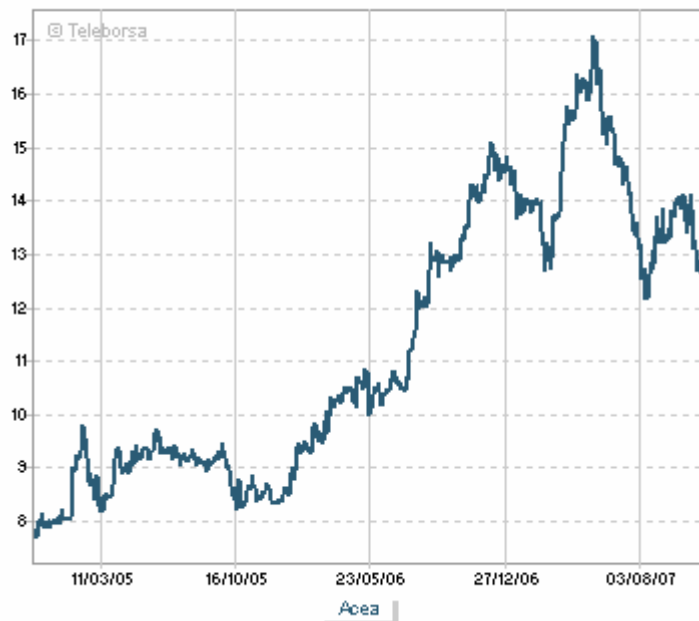
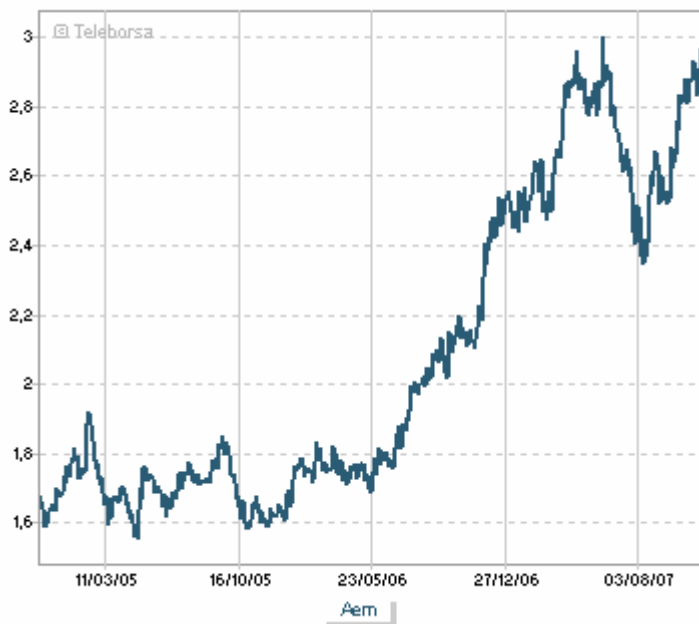
L'importanza di questo gruppo di aziende è facilmente intuibile guardando al peso che le stesse hanno sia all'interno del mercato dei servizi pubblici, sia analizzando l'importanza ormai acquisita

all'interno degli indici di riferimento. Il grafico di seguito mostra il peso delle *local utilities* quotate sul settore SPL



Interessante è valutare l'andamento dei titoli in borsa negli ultimi anni per alcune delle aziende di maggior rilievo:





In generale tutte le più grandi aziende quotate hanno fatto registrare un incremento considerevole del valore dei propri titoli, incremento contestuale all'aumento del prezzo dei principali prodotti da esse offerti (energia elettrica, gas), nonché sostenuto da annunci più o meno divenuti realtà di fusioni, acquisizioni ed aggregazioni.

Nel settore del gas ed in particolare dell'energia elettrica questi attori sono i principali protagonisti del processo di integrazione trattato nelle descrizioni settoriali; AEM Milano si colloca tra i primi 10 produttori di energia del paese con una percentuale di mercato pari all'1,6% nel 2006, segue ASM Brescia con l'1,1%.

Nel mercato del gas il processo di integrazione verticale è più visibile, anche se nella fase *upstream*

persiste il forte monopolio di ENI. ACEA ELECTRABEL copre lo 0,4% delle importazioni, seguita da HERA TRADING con lo 0,3%; nella distribuzione la presenza delle *utilities* quotate si fa più marcata con HERA HOLDING e AEM che possiedono il 10% circa del mercato della distribuzione. Al di là delle *performances* economiche e finanziarie, al di sopra della medie dei mercati negli ultimi anni, viene da chiedersi se effettivamente la regola del profitto sia realmente sinonimo di vantaggio per i consumatori.<sup>15</sup> Molto spesso infatti i profitti delle grandi *utilities* derivano da sostanziali rendite di monopolio e non da una effettiva e sana concorrenza tra differenti attori, tale rendita può essere anche letta come perdita netta per i consumatori. Non è infatti chiaro se in presenza di una effettiva ed efficiente macchina regolatoria assisteremmo a tanta vivacità nel settore delle *utilities*, anche di tipo pubblico, con acquisizioni, fusioni ecc.. Secondo l'autore sarebbe proprio il modello di regolazione che lui definisce "generoso" a generare quel "sussidio incrociato" tra monopoli ed imprese efficienti che altera drammaticamente il mercato a danno dei consumatori. La domanda in definitiva è quanto i che misura il rafforzamento di questi campioni nazionali, rafforzamento in parte sostenuto ed incentivato dai *policy makers*, incida sul portafoglio del cittadino e quanto queste aziende siano realmente efficienti.

In un mercato concorrenziale gli extra profitti generati dalle fusioni e ed i benefici derivanti dalle economie di scala dovrebbero riversarsi sui consumatori attraverso tariffe inferiori (in un certo senso il principio alla base del *price cap*); non rilevando quest'ultimo passaggio l'autore si spinge fino a sostenere che le fusioni e le aggregazioni sono quindi strategie adottate per accrescere il peso dei regolati sui regolatori e volte a difendersi dalla competizione aumentando le barriere implicite all'ingresso di nuovi soggetti.

### **5. Benchmark europeo: lo stato delle liberalizzazioni a confronto**

L'intervento della comunità europea ha di certo infuso un certo grado di dinamismo in tutti i paesi dell'unione sul tema SPL; le direttrici attraverso le quali è possibile tracciare il processo di riassetto dei servizi pubblici sono riassumibili in tre punti:

- (1) le spinte alla liberalizzazione dei mercati e all'apertura di processi competitivi, provocate in primo luogo dall'intervento legislativo giurisprudenziale di origine comunitaria;
- (2) le tendenze alla privatizzazione del regime proprietario delle società erogatrici, che hanno interessato il continente a macchia di leopardo, e questo in dipendenza delle differenti politiche nazionali;
- (3) le politiche di esternalizzazione o outsourcing dei processi produttivi dei servizi, decise in prevalenza al livello della singola autorità locale.<sup>16</sup>

Un'analisi effettuata sullo stato delle liberalizzazioni in Italia, relativamente agli altri paesi dell'Unione Europea, pone il nostro paese nella fascia medio bassa della "classifica", con un indice

---

<sup>15</sup> M. Ponti, Le utilities e la regola del profitto, lavoce.info, 29.01.2007

<sup>16</sup>G. Labarile La gestione dei Servizi Pubblici Locali nei principali paesi Europei: concorrenza e affidamento diretto.

di liberalizzazione pari al 52%, rispetto al paese benchmark che è la Gran Bretagna.<sup>17</sup>

L'indice delle liberalizzazioni mette in evidenza come gli sforzi fino ad ora fatti non sono da ritenersi sufficienti poiché hanno di fatto prodotto liberalizzazioni a metà con un doppio effetto:

- (a) lasciare il mercato in una situazione di instabilità normativa e regolativa che impedisce lo sviluppo di reali dinamiche competitive;
- (b) disilludere i cittadini riguardo l'efficacia delle politiche di liberalizzazione, e creare di conseguenza ostilità verso ogni tentativo di strutturazione e riforma del mercato.

L'Italia, anche se collocata poco al di sopra della sufficienza, non è l'unica ad aver riscontrato tali problematiche; l'indice delle liberalizzazioni mostra invece una tendenziale fase di arresto del processo di liberalizzazione nella maggior parte dei paesi europei, segno che le difficoltà nel recepire le direttive europee sono condivise anche da paesi che all'inizio del processo erano molto più avanti rispetto all'Italia.

Con riferimento al settore dell'**energia**, l'Italia pur avendo una situazione iniziale sfavorevole con la presenza di un monopolio forte sul territorio è comunque riuscita a strutturare un contesto adeguato per l'implementazione della concorrenza in particolar modo nel retail anche se in misura inferiore, nel *wholesale*.

L'arretratezza del processo di liberalizzazione si evidenzia quindi non tanto nei segmenti downstream, ma nell'upstream dove, come è stato fatto notare in precedenza, persistono carenze di tipo strutturale in particolar modo per ciò che riguarda la dotazione impiantistica.

Punto critico rispetto al resto dei paesi europei è il grado di connessione e infrastrutture transfrontaliere, che colloca il nostro paese nella fascia bassa tra i Paesi UE assieme alla Spagna. Questo deficit inevitabilmente contribuisce alla creazione di barriere all'ingresso di nuovi operatori ed allo sviluppo di dinamiche competitive nelle fasi di produzione ed approvvigionamento di energia.

Il lato della domanda nel nostro paese è formalmente liberalizzato, con la completa libertà da parte dei consumatori di rivolgersi a nuovi soggetti, in questo mercato l'Italia ha certamente fatto un notevole balzo in avanti rispetto agli altri paesi europei (Germania, Francia e Austria). Tuttavia, prendendo in considerazione il tasso di *switching*, il passaggio da un fornitore all'altro, se si escludono i soggetti industriali, deriva principalmente da processi di incorporazioni e aggregazioni che hanno dirottato larghe fette di utenza verso un venditore differente.

Lato offerta, il mercato resta tuttora estremamente concentrato nelle mani di pochi operatori. Dove infatti la Gran Bretagna conta il 36% di gas controllato dalla maggiore impresa, l'Italia sale al 62% di gas nelle mani dell'ex monopolista.

Se nei settori del gas e dell'energia elettrica la struttura di mercati nei differenti paesi può essere facilmente comparata, per ciò che riguarda il servizio idrico integrato il confronto si fa può arduo, poiché intervengono fattori non solo di carattere economico, ma anche di tipo politico e sociale.

Con riferimento invece al **settore idrico**, le collaborazioni tra Pubblico e Privato in alcuni paesi OCSE esistono da oltre un secolo, in altri paesi tali forme si sono sviluppate negli ultimi 10-15 anni. La partecipazione del Privato nel settore idrico urbano principalmente prende la forma del contratto

---

<sup>17</sup>Indice delle liberalizzazioni, Istituto Bruno Leoni, 2007

d'affitto o della concessione, per cui il settore pubblico mantiene la proprietà e il controllo del sistema idrico, mentre il settore privato organizza e gestisce i servizi. Tuttavia, esistono diverse declinazioni della partecipazione privata, che può essere relativamente limitata, ad esempio in caso di contratti di costruzione e di progettazione (è il caso della maggior parte dei contratti nei paesi dell'OCSE), oppure può comportare a un completo "spodestamento" a favore del settore privato (essenzialmente in Inghilterra e nel Galles).

Per esempio, in Francia le autorità comunali fungono da regolatore economico, il rifornimento idrico è nella proprietà pubblica, mentre la gestione dei servizi è un mix di sistemi pubblici e privati. Al contrario nel Regno Unito la proprietà e la gestione sono private, mentre il regolatore economico, OFWAT (ufficio dei servizi dell'acqua), è un corpo indipendente.

Gli Stati Uniti, come diversi altri paesi dell'OCSE, prevedono strutture sia totalmente pubbliche che partecipate dai Privati, con una certa predominanza del settore pubblico. Le grandi imprese pubbliche sono sovente diventate "*parastatals*", imprese di stato, con un forte grado di indipendenza finanziaria ed istituzionale. Studi OCSE stimano che la gestione dell'acqua negli Stati Uniti avvenga con l'utilizzo di tali imprese pubbliche per una fetta di "mercato" pari all'85% della popolazione servita.

Fuori dell'OCSE, si è riscontrato negli ultimi anni un certo aumento degli investimenti privati nel settore idrico nei paesi in via di sviluppo, tanto da passare da circa 2 miliardi di dollari nel 1992 a 35 miliardi nel 2000. Tuttavia a tale crescita è seguito un profondo rallentamento negli ultimi anni ed un numero crescente di progetti Pubblico-Privati è stato segnalato in crisi. Alcuni operatori privati stanno di conseguenza limitando la loro espansione in alcuni mercati in via di sviluppo.

Malgrado l'espansione significativa delle Partnership pubblico-privato nel settore idrico urbano negli ultimi anni, indagini OCSE hanno valutato che ancora soltanto il 3% della popolazione di paesi poveri o in via di sviluppo è servito da gestori privati (globalmente tale 3% corrisponde a circa 200 milioni di persone).

Gli auspici di un'iniezione di maggiore concorrenzialità in settori che sono spesso stati appannaggio di un monopolista (pubblico), al fine di garantire un servizio migliore ai cittadini (diversificato, a costi più contenuti), hanno dato parziali soddisfazioni: i benefici attesi dalle privatizzazioni sono stati sovente "oscurati" da fenomeni di corruzione e distorsione negli interessi pubblici.

Il potenziale ricorso a fenomeni di corruzione è naturalmente tanto più elevato quanto più cospicuo il business in gara, che nel caso dei servizi idrici può essere inteso come la durata della concessione, l'entità dei compensi, etc.

Per un'azienda idrica privata, infatti, l'incentivo a corrompere non avrebbe come unico obiettivo quello di superare i concorrenti, ma anche quello di ottenere termini contrattuali più convenienti, o ancora misure di controllo meno stringenti in seguito all'avvio dei lavori. Fermi restando pertanto i potenziali vantaggi che derivano dalla scelta di un gestore (o partner) privato in seguito a gara, potrebbe presentarsi il rischio che tali vantaggi siano erosi in caso di fenomeni di corruzione, a danno della stessa comunità locale.

Ad esempio a Grenoble, in Francia, il Tribunale provò nel 1995 che un'affidamento per 25 anni del SII a Lyonnaise des Eaux, che aveva presentato elementi di corruzione, aveva fortemente danneggiato i consumatori in quanto il SII era stato privatizzato, tra l'altro, in cambio di fondi per sostenere le campagne elettorali. Questa situazione comportò un costo in eccesso che si riversò sui

consumatori come aggravio delle tariffe pagate.

Per concludere, molte partnership Pubblico-Private hanno incontrato e incontrano difficoltà per le conseguenze sociali di aumenti tariffari connessi al completo recupero dei costi di gestione e remunerazione del rischio.

In ogni caso, anche se questi ostacoli sono superati, deve essere riconosciuto che tali forme di privatizzazione non rappresentano l'unica soluzione alle difficoltà di gestione dei servizi idrici.

In primo luogo, è possibile riscontrare economie di mercato e vantaggi per gli operatori privati solo in quei paesi o complessi urbani in cui le condizioni in termini di rischio e remunerazione sono più favorevoli: quasi la totalità dei progetti privati nel settore idrico è stata realizzata nei paesi con produzione di reddito medio-alto, mentre sono lasciati "scoperti" i paesi meno avanzati.

In secondo luogo, gli investimenti e le collaborazioni dei Privati sono focalizzate su aree urbane in grado di restituire notevoli flussi di reddito consentendo di realizzare economie di massa significative: si tratta tipicamente di grandi città con una popolazione di 500.000 o più abitanti.

L'analisi empirica dimostra che tipicamente le zone rurali così come le piccole e medie città non sono, salvo rare eccezioni, tra gli obiettivi degli operatori privati.

### ***7. Le norme di riferimento e le evoluzioni in atto***

Richiamando l'introduzione, un sistema di regole certe, chiare e coerenti al dettato europeo è quanto richiesto da operatori del settore, utenti-cittadini e autorità di regolazione. Ogni politica industriale di medio-lungo termine, infatti, ha l'obiettivo di minimizzare l'entropia normativa e giurisprudenziale. Nei principi del Trattato Europeo, oltre che nella giurisprudenza comunitaria, i divieti che colpiscono le imprese pubbliche riguardano fondi di dotazione, forme di credito agevolato, accesso privilegiato alle forniture delle pubbliche amministrazioni, riduzioni o esoneri rispetto all'imposizione o alla contribuzione sociale.

Sono tuttavia esonerati da tali divieti i servizi di interesse economico generale (in Italia, definiti sotto la denominazione di "servizi pubblici locali"), in considerazione del loro ruolo di promozione della coesione sociale e urbanistico - territoriale (l'art. 112 del Testo Unico per gli Enti Locali li descrive come servizi che hanno "per oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali"). Tali eccezioni non valgono solo nei confronti di soggetti pubblici, ma genericamente di tutti gli operatori incaricati della gestione di servizi di interesse economico generale.

La Corte di Giustizia Europea non nega pertanto la libertà degli Enti Locali di attuare i propri servizi tramite società pubbliche controllate: il mercato comune infatti è rispettoso della tradizione delle municipalizzazioni, che in Europa ha una storia secolare e ha attivamente contribuito, con un ruolo di impulso, allo sviluppo delle società europee e all'attuazione di politiche pubbliche sociali, ambientali, infrastrutturali.

È per tener conto di tali principi che le regole generali per l'affidamento dei SPL che l'art. 113 del TUEL, prevede, al comma 5, accanto alla forma di affidamento mediante gara, anche le forme (comma 5 lett. b) della privatizzazione parziale (in seguito all'esperimento di una procedura a evidenza pubblica) o (comma 5 lett. c) l'affidamento diretto a soggetti che rispettano il principio dell'in house.

Sono esclusi dalla regolazione del TUEL i servizi energetici (energia elettrica e gas) e il settore del

trasporto pubblico locale. In particolare, per il servizio di distribuzione gas si prevede un affidamento in seguito a gara per periodi di durata di 12 anni al massimo. Anche il servizio di trasporto pubblico locale la gara è la forma prevista per l'affidamento del servizio.

Per quanto riguarda il servizio di distribuzione gas, le gare non sono tuttora la modalità di affidamento più diffusa, dal momento che alla luce di una serie di deroghe e proroghe stabilite dalla normativa (in primis lo stesso d.lgs. Letta, successivamente la legge Marzano) è possibile, nel rispetto di alcune condizioni dimensionali o strutturali, proseguire con affidamenti transitori che possono arrivare al 2011.

Nel settore dei trasporti, la legge finanziaria per il 2007 consentiva di prorogare l'affidamento dei servizi in caso di riorganizzazione societaria (incentivo alle aggregazioni), dopodiché si dovrebbe assistere all'applicazione diffusa del modello.

Con riferimento all'art. 113, comma 5 lett. b), si tratta di una forma di partnership pubblico privata di tipo ambiguo. La norma prevede l'affidamento del servizio per una certa durata al soggetto incumbent privatizzato.

Non è ancora chiaro se si intenda con ciò una privatizzazione a termine, dove il termine è rappresentato dalla scadenza del contratto, oppure se, scaduto il contratto di servizio con l'ente che lo ha affidato, la società mista sia costretta, da quel momento in poi, a partecipare alle gare.

Con riferimento all'art. 113, comma 5 lett. c), il modello cosiddetto in house rappresenta una chiara deroga al principio di non discriminazione. Tale forma, per quanto legittima anche ai sensi delle norme e sentenze europee, presenta il possibile rischio di nascondere, dietro ad un'immagine di "impresa pubblica", inefficienze e mancato rispetto dei principi del Trattato.

Sono indicati nell'art. 113 al comma 15bis, invece, le cosiddette gestioni "transitorie", cui fanno riferimento, anche per periodi di tempo abbastanza estesi, tutte le società quotate in borsa prima del 2003 o privatizzate con gara prima del 2006.

L'articolazione dell'articolo 113 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), sostanzialmente concordato a livello comunitario, costituiva pur con le sue deroghe un quadro sufficientemente chiaro sia per contestualizzare il panorama italiano nei principi di divieto di discriminazione di cui al Trattato comunitario, sia per garantire adeguata tutela dell'autonomia degli enti locali che si ravvisa nella stessa carta costituzionale italiana.

Recentemente il Governo ha presentato un disegno di legge (DDL 772) che intende rimettere in moto il processo di liberalizzazione del mercato.

L'orientamento è quello di "bloccare" gli affidamenti diretti a società pubbliche in house e imporre, a società pubbliche e miste (restano escluse le società quotate), un obbligo di gara per l'affidamento di tutti i servizi. L'obbligo è imposto a partire dal 2011, con la convinzione, ancora una volta ribadita, di favorire l'occupazione e livelli di qualità e prezzo migliori. Dal 2011 quindi, secondo tale disegno di legge, il pubblico dovrà abbandonare definitivamente la gestione dei SPL e concentrarsi sul ruolo di "tutela della concorrenza".

La fibrillazione normativa e soprattutto "interpretativa", nel frattempo, ha paralizzato molte imprese. Tale entropia, è bene ricordare, ha già prodotto in passato comportamenti distortivi, irrigidimenti di fronte all'innovazione, situazione di stasi degli investimenti e delle necessarie iniziative imprenditoriali e di sviluppo economico.

A fronte di alcune situazioni di immobilismo, si assiste ad una contemporanea azione di incremento

delle aggregazioni da parte di importanti *multiutility* nazionali, tanto più che la gestione non riguarda solo i SPL ma anche altri beni pubblici: attività finanziarie, risorse ambientali, partecipazioni, beni di natura sociale, scientifica, culturale.

### **8. Assets regulation**

Il principio della liberalizzazione si fonda sulla piena accessibilità da parte di tutti i potenziali competitors alle strutture patrimoniali funzionali all'erogazione dei servizi per evitare l'infrazione al Trattato CE sul Principio del Divieto di Discriminazione (art. 226).

La privatizzazione, secondo i principi nazionali, dovrebbe avvenire solo per società non titolari di cespiti su cui si basa la gestione di servizi pubblici.

Una declinazione nazionale ai principi del *Common Carrier* si trova nel comma 9 dell'art. 35 della legge finanziaria per il 2002, che imponeva la separazione fra proprietà delle reti e gestione dei servizi (in coerenza con l'obbligo di gara fissato dalla stessa legge), nonché nei commi 2, 4 e 13 dell'art. 113 del TUEL, che indicano la strada della societizzazione del patrimonio pubblico in modo da distinguere la materia investimenti – lavori pubblici dalla materia relativa all'organizzazione e offerta pubblica di servizi di interesse collettivo.

Nella prima tipologia troviamo la storica problematica della gestione del territorio e nella seconda la più imprenditoriale e commerciale logica dell'offerta di servizi cui la regolazione pubblica potrà, poi, dare più o meno marcato accento di "universalità".

Gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici (comma 2 art. 113 TUEL), salvo (commi 4 e 13) *"conferire la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico, che è incredibile. Tali società pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio o, ove prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest'ultima, a fronte di un canone stabilito dalla competente Autorità di settore, ove prevista, o dagli enti locali. Alla società suddetta gli enti locali possono anche assegnare, ai sensi della lettera a) del comma 4, la gestione delle reti, nonché il compito di espletare le gare di cui al comma 5"*.

In quella stessa norma, peraltro, si prevede che *"in ogni caso sia garantito l'accesso alle reti a tutti i soggetti legittimati all'erogazione dei relativi servizi"*.

Si tratta, oggi, di coniugare la logica della gestione societaria "dedicata" per ogni tipo di patrimonio pubblico (quindi anche e soprattutto quello infrastrutturale) con quella dello "scorporo" di essa rispetto alla gestione – erogazione di servizi di interesse pubblico locale.

Oggi il regime della proprietà e gestione delle infrastrutture destinate all'erogazione di servizi è riconducibile ai principi:

- A. di proprietà pubblica inalienabile;
- B. di accessibilità, e quindi di separazione tra proprietà delle reti e gestione del servizio in caso di affidamento del servizio con gara o in seguito a privatizzazione (lettere a) e b) comma 5 art.113 TUEL).

Il principio europeo di tutela e salvaguardia del valore e dello stato di funzionalità di reti e impianti funzionali ai servizi a rete è applicato con la costituzione di società pubbliche finalizzate all'esercizio della proprietà su tali *assets*. Inoltre, queste società non dovrebbero essere ricondotte

solo all'obbligo dello scorporo (art. 35 comma 9 l. 448/01), bensì al più ampio obiettivo di gestione del patrimonio pubblico secondo una logica sia industriale (incentivando gli investimenti) che finanziaria (si tratterebbe di uno strumento di finanza pubblica locale di tipo "straordinario"), agevolando il governo sul territorio da parte degli enti locali.

### ***9. Alcune prime considerazioni induttive dall'analisi empirica sull'efficacia delle policy rispetto agli obiettivi***

Ciò che sembrerebbe emergere da questa analisi, in estrema sintesi, è che l'enfasi sulla concorrenza non deve far dimenticare l'obiettivo di garantire il raggiungimento di risultati ottimali per i cittadini utenti e per gli agenti economici coinvolti.

Quando si parla di SPL si è infatti di fronte a beni e servizi la cui erogazione incide in modo determinante su urbanistica, edilizia, vita e lavoro nelle città.

Il dubbio è che l'esito delle politiche nazionali sia non tanto l'interesse di consumatori e città, quanto la tutela degli interessi delle imprese concorrenti.

Eppure, da Adam Smith in poi, la vera ragione di un'economia basata sulla concorrenza è rappresentata dalla garanzia dell'interesse "privato" dei consumatori stessi. E trattandosi di SPL, dell'interesse "pubblico" condiviso di collettività locali. Probabilmente, e questo principio è alla base di questo lavoro, nel seguire il modello non si deve confondere l'idea di concorrenza per un valore in grado di garantire equità.

Innanzitutto il principale valore della concorrenza è dato dall'uguaglianza delle condizioni di partenza per tutti gli agenti economici e dalla presenza di una molteplicità di soggetti economici.

In secondo luogo non basta parlare di equità fra gli operatori per immaginare forme di uguaglianza ed equità economica e sociale e redistribuzione delle risorse.

Probabilmente la politica dovrebbe riappropriarsi di una funzione fondamentale, ovvero riprendersi, e non lasciare al mercato, le scelte in merito alla regolazione sociale, immaginando una concezione realista dei rapporti fra gli agenti politici e quelli economici, che tenga conto in modo prioritario di fattori sociali, culturali e ambientali, nonché dei rischi di creazione di un "affare" per il capitale speculativo finanziario, in cambio di non commisurabili vantaggi per cittadini e ambiente.

Si può, quindi, affermare che sia dall'analisi teorica che dalle esperienze empiriche non si determina l'univoca superiorità assoluta dell'uno piuttosto che dell'altro modello di organizzazione, regolazione e assetto proprietario.

La scelta di un modello ritenuto congruo, perciò, dovrebbe poggiarsi sul principio di responsabilità che deve caratterizzare l'esercizio delle potestà legittime di governo degli enti locali di volta in volta interessati.

Salvaguardato, quindi, il principio comunitario di divieto di discriminazione, sembrerebbe opportuno ritornare ad un modello *bottom-up* di *policy*, piuttosto che imporre astratti modelli forzatamente dall'alto dell'istituzione di governo superiore. Si tratterebbe, cioè, di lasciare tutti i legittimi modelli di riferimento a disposizione degli *stockholders* locali aventi riconosciuta responsabilità.

## 10. Conclusioni e proposte

L'analisi che si è sviluppata in questo contributo riteniamo abbia sufficientemente sviluppato cognizione non solo della complessità ineluttabile del sistema dei SPL, ma, anche l'inevitabile intreccio che esiste fra *rule-maker*, *stockholders* e imprese operanti in settori sovente strutturalmente monopolistici dai forti connotati di valenza redistributiva. Troppo spesso alla complessità si è data risposta apparentemente semplicistica con la funzione salvifica della "gara per il mercato". Forse dovremmo partire dalla consapevolezza che solo una gamma ampia (e non ristretta) di strumenti o risposte può consentire di affrontare una vera riforma dei SPL. Tuttavia, all'ampia gamma di strumenti devono essere anteposte due forti e chiare pre-condizioni: (1) la continua e strutturale verifica della pre-esistenza di reali condizioni di mercato, che si sostanziano nella molteplicità e indipendenza del sistema dell'offerta, cioè di un buon numero di imprese fra di loro in concorrenza e (2) l'esplicitazione dei ruoli fra soggetti aventi responsabilità politica e redistributiva (*rule-makers* ed il corpus dei *policy-makers*), soggetti aventi responsabilità di regolazione tecnica (di cui alla nutrita letteratura sulle *authorities* di regolazione indipendenti) e soggetti rappresentanti il sistema della domanda (incluse entità aggregative l'interesse degli utenti-consumatori) e l'offerta (di cui al punto 1).

Sul punto (1) il modello statunitense di tutela della concorrenza del mercato è certamente da ammirarsi nella chiarezza: l'articolo 1 dello Sherman Act del lontano 1891 vieta senza dubbi interpretativi ogni forma di "monopolizzazione o cartello nel mercato". L'approccio nazionale, invece, tende a perseguire sempre opinabili "abusi di posizione dominante", creando tutto lo spazio per l'indebitamento del commitment sull'opzione del mercato. Il punto (2), invece, chiarisce bene quanto affermato nell'introduzione: l'intreccio fra il piano dell'architettura delle regole del gioco e delle istituzioni coinvolte sul sistema dei SPL ha finito col creare confusione fra annunci di liberalizzazioni e mantenimento di forti posizioni monopolistiche *de facto*, quando non addirittura *de jure*, innalzando, però, la referenza istituzionale ben sopra i soggetti direttamente formalmente responsabili: gli enti locali.

Le conclusioni sopra tracciate si prestano ad essere declinate in alcune proposte pragmaticamente perseguibili in Italia.

Siccome il grande assente, finora, è stato il reale principio di responsabilità sia degli enti locali, sia del management di molte "loro" imprese che hanno sempre meno guardato all'unica cosa che si doveva guardare: il risultato delle loro scelte e azioni sui cittadini-utenti, corre l'obbligo invertire il nesso logico che finora ha orientato il dibattito nazionale e la filosofia delle varie proposte di riforma: se l'obiettivo è il risultato, cioè le performance indotte ex-post, allora da esso si deve partire e non dal modello teorico ex-ante, troppo spesso derogabile o rimandabile.

Ristabilendo una chiara connessione fra soggetto istituzionalmente delegato (gli enti locali, magari in forma associata) e soggetto istituzionalmente responsabile degli esiti delle scelte fra l'auspicabile ampia gamma di strumenti legittimi (gli stessi enti locali aventi delega costituzionale, di cui anche all'art.112 del T.U.E.L.) verrebbero meno gli alibi sia dei soggetti che "domandano" in modo organizzato i SPL secondo modalità anche di carattere redistributivo ed i soggetti costituenti la platea dell'offerta. Forme di *benchmarking competition* con forte sanzione delle *bad-practices* costituirebbe un primo forte segnale "di sistema" caratterizzato da costi pressochè nulli di implementazione e da rapida applicazione senza deroghe o regimi transitori che tanto male hanno

fatto alle scelte strategiche degli operatori.

Le esperienze internazionali di cui fare tesoro non mancano:

1) Un modello di matrice statunitense volto alla diffusione della molteplicità dell'insieme degli operatori come un valore in sé ed un rafforzamento dei poteri di *Public Commission* indipendenti che, sinergicamente all'Antitrust, verificano le performance registrate presso i vari operatori nell'offerta di servizi universali, dando luogo ad un reale confronto sulla frontiera dell'efficienza relativa, ovvero delle *best-practices*.

2) Un modello di matrice continentale - europea o "renano" fondato sulla centralità degli enti locali, l'assenza di regolatori settoriali e un chiaro rafforzamento dell'antitrust in veste non solo di "tutore della complessità dell'offerta", ma, anche, di vigilanza sulle performance delle imprese stesse.

Probabilmente, il modello francese di chiara impostazione "dirigista" che, in passato, sanciva la sostanziale assenza di processi di decentramento decisionale rafforzando in pochi "campioni nazionali" l'organizzazione industriale dell'offerta è difficilmente applicabile in Italia, anche per la differente architettura delle competenze e delle istituzioni decentrate. Tale modello, peraltro, è già in disuso oltralpe.

Nel non meglio definibile "modello italiano", invece, ci si concentra sull'ottimalità teorica del modello ex-ante, non vi è traccia alcuna di "centralità della performance", bensì tutto il dibattito e tutto il portato normativo è incentrato sui modelli generali e astratti di affidamento del servizio. In nessuna delle realtà prese sopra a modello vale, a titolo di esempio, l'obbligo sugli enti locali di affidare l'uno o l'altro servizio secondo modalità cosiddette di gara.

Per impostare seriamente un processo virtuoso per indurre libere e responsabili scelte verso la massima efficienza occorre focalizzare l'attenzione non sui "modelli d'impresa" (grande - piccola - media o mono-multi-servizio), che, semmai, sono il derivato di scelte aziendali, bensì sulla valorizzazione delle performance quale unica "cartina di tornasole" per incentivare la "vera" efficienza di risultato.

Tendere verso modelli di "**responsabilizzazione sui risultati**", induce, peraltro, l'obiettivo di soddisfare le specificità della domanda e rende più efficace la "voce" degli utenti, anche attraverso forme di associazionismo di matrice statunitense - le note *wacht-dog*) in sinergia e rinforzo all'Authority di regolazione di riferimento<sup>18</sup>.

La più efficace minaccia all'eventuale performance inefficiente degli operatori locali, indipendentemente dalla loro libera organizzazione imprenditoriale e societaria, potrebbe essere effettivamente costituita dall'imposizione di bandi di gara obbligatori sulle realtà che "sforano" di una certa percentuale (decrescente negli anni) la media sovra-regionale, direttamente strutturati da autorità sovra-locali. In seguito alla valutazione "esterna" dei risultati derivanti dalle legittime scelte degli enti locali, ovvero *ex-post* la loro attuazione e non aprioristicamente o ex-ante.

Se ben si riflette, del resto, continuare ad applicare modelli aprioristici, si finisce con l'indurre comportamenti necessariamente meccanici di mera applicazione e mai di responsabilizzazione che sempre dovrebbero guidare ogni ente locale e ogni impresa.

---

<sup>18</sup> Il derivato normativo si tradurrebbe in un passaggio in base al quale, a mero titolo d'esempio, "... L'Autorità Garante della Concorrenza in accordo con le autorità territoriali di regolazione, se esistenti, avviano procedure di indagine e approfondimento in tutti quei casi in cui le condizioni economiche di erogazione dei SPL si discostino dalle medie regionali in misura superiore al 25% e da quelle nazionali in misura superiore al 30%....".

Una prima fase di riforma dei SPL fondata sulla *benchmarking regulation* potrebbe garantire l'immediata esecuzione di gare su scelte rivelatesi inefficienti con scelte di modelli di impresa chiaramente separate e valorizzanti sia il mercato sia l'autonomia imprenditoriale. In effetti, un ulteriore derivato di tale proposta sarebbe il superamento dell'asfissiante polemica Pubblico – Privato: in effetti, si guarderebbero "solo" ai risultati sul consumatore finale.

Sul piano degli effetti di Politica Industriale, d'interesse per il "piano (1) richiamato nell'introduzione, si potrebbero veder emergere chiare indicazioni empiriche piuttosto che tesi aprioristiche sulle economie di scala, economie di rete, di scopo, sui costi crescenti delle strutture troppo grandi, ecc. Sarebbero le imprese stesse, cioè, a sviluppare le loro reti di relazioni, le eventuali alleanze, ogni possibile altra strategia volta a non "sforare" quelle soglie oltre le quali "scatta" la minaccia di gara sul proprio operato. Le scelte dimensionali, quindi, sarebbero logica conseguenza dalla libera constatazione del rischio di inadeguato sfruttamento della vera risorsa scarsa: il know-how tecnologico ed umano. Ciò è tanto più vero quanto più libero, aperto e internazionale è il mercato delle risorse finanziarie.

Rispetto, al piano (2) del dibattito richiamato in introduzione, infine, si prefigura una riforma che cerca di "prendere il meglio" dell'esperienza statunitense e di quelle renana, eliminando il frequente alibi dell'incapacità della scelta agli amministratori locali che, spesso, per "non avere problemi" o "non assumersi le responsabilità delle proprie scelte" finiscono con l'accettare gli astratti esiti di una gara (la cui applicazione in Italia ha prodotto più problemi che soluzioni, più distorsioni che eccellenze) piuttosto che impegnarsi con chiari indirizzi e sistemi di controllo e monitoraggio sulle aziende eventualmente partecipate. L'esercizio dell'autonomia dell'ente locale, insomma, non può essere separata dall'applicazione dei principi di responsabilità diretta.

La responsabilità dell'ente locale si traduce nella necessaria capacità e volontà di interpretare la domanda collettiva e di tradurla nei connotati di "socialità e universalità" di servizi essenziali come i SPL. Così intesi, quei connotati troverebbero chiara esplicitazione nei contratti di servizio e, quindi, nell'esercizio della regolazione pubblica, superando tradizionali, fumosi e poco chiari riferimenti che hanno caratterizzato il dibattito sulla qualità dei servizi pubblici<sup>19</sup>.

Ancora, ripercorrendo la storia della normativa italiana d'inizio secolo sulla materia degli affidamenti dei servizi pubblici, sarebbe comunque importante prevedere che l'ente locale debba sempre adeguatamente motivare le ragioni sottostanti alla scelta di qualsivoglia modalità di affidamento. Da questo punto di vista, trae motivo di approfondimento anche l'analisi delle *technicalities* delle gare. Esse, infatti, laddove introdotte hanno manifestato non pochi problemi di coerenza fra esigenze della domanda pubblica, caratteristiche delle procedure concorsuali ed esiti finali, come le evidenze empiriche riportate in questo contributo hanno evidenziato.

La proposta per una strutturale riforma del sistema generale delle regole del gioco caratterizzanti il *modus operandi* degli enti locali aventi la titolarità e la responsabilità dei SPL potrebbe, quindi, suddividersi in almeno due fasi, dove ad una prima fase di introduzione immediata di sistemi di *benchmarking regulation* fondati sulle esperienze statunitensi o renane, possa succedere una seconda che arrivi a mettere a regime la logica della diffusa concorrenzialità per fasi successive a partire

---

<sup>19</sup> A titolo di esempio, con una politica degli standard tecnici sempre più stringente e di calibro quanto meno comunitario, si potrebbero sviluppare sistemi ispettivi e, eventualmente, sanzionatori nei confronti delle modalità di offerta peggiori sul piano qualitativo.

dalle peggiori performance.

La diffusione dei principi di piena concorrenzialità impongono una chiara demarcazione fra tutti gli elementi *sunk* dell'organizzazione industriale dell'offerta, al fine di eliminare progressivamente qualsivoglia barriera all'uscita che, poi, si traduce in omologa barriera all'entrata futura. La questione dei "costi di subentro" a precedenti gestori, nella fattispecie, è cruciale per la credibilità dell'attuale prospettato paradigma delle gare: se il subentro nell'uso di "*reti, impianti e altre dotazioni funzionali all'erogazione dei servizi pubblici locali*" (di cui al comma 2 dell'art.113 del TUEL) non si fondasse chiaramente e inderogabilmente sul solo **valore contabile netto documentabile oggettivamente**, si aprirebbero tali straordinarie prospettive di lievitazione delle rendite da *sunk costs* da inficiare qualsivoglia tesi di superiorità dei meccanismi di gara o di contenibilità dei mercati strutturalmente monopolistici.

Per concludere. principi di raffrontabilità delle performance, peraltro, si devono esplicitare anche nell'attualmente oscuro mondo dell'*In-House*. Nella misura in cui si arriva a chiarire la evidente legittimità dell'affidamento cosiddetto *In-House*, per la neutralità *ex-ante* (ma non *ex-post*) della *benchmarking regulation*, occorre con urgenza specificarne i contorni, i requisiti, le modalità applicative. Anche al fine di non ricadere nelle caratteristiche dei "falsi" *In-House* come le frequenti grandi società pubbliche (più o meno riconducibili a vuote holding) che aggregando una vasta gamma di enti locali mai riusciranno a determinare un reale "controllo analogo" e, sovente, finiscono col svuotare di senso lo stesso modello dell'*In-House providing* esternalizzando tutte le funzioni su soggetti privati "terzi" non sempre con trasparenza e la dovuta coerenza al suddetto controllo analogo

Nella misura in cui il modello *In-House* deve, innanzitutto, rispondere al chiaro "controllo analogo" da parte degli enti affidatari finisce col rendere del tutto ridondante e inefficiente l'obbligo di scorporo degli elementi *sunk* sopra richiamati con menzione al comma 2 dell'art.113 del T.U.E.L. Se, in generale, resta fermo l'obbligo di scorporo di cui al comma 9 dell'articolo 35 l. 448/01, occorre evitare irrazionalità derogando da tale obbligo le società che, avendone i requisiti, siano affidatarie dei servizi ai sensi della lettera c) del comma 5, art. 113 del T.U.E.L. E' chiaro che una società sottoposta a vincoli tali da prefigurarne una fisionomia molto poco "mercantile" e assai vicina alla logica dell'azienda speciale non può indurre i costi di transazione e le difficoltà relazionali e regolative di imporre una ulteriore presenza di società analoga cosiddetta "Società Patrimoniale" non fosse altro che per motivi di "razionalità applicata".

Anche per il modello *In-House*, in conclusione, si imporrebbero criteri di continua obbligatorietà del confronto delle performance nella totale trasparenza delle procedure proprie del controllo analogo. In tal senso, quindi, anch'esso sarebbe, alla pari delle altre modalità di affidamento dei SPL, un modello che non avrebbe nessun aprioristico privilegio, ma, come tutti, l'obbligo di dimostrare la congruità relativa.