



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Le grandi imprese italiane dei servizi pubblici locali:
vincoli, opportunità e strategie di crescita

di Magda Bianco, Daniela Mele e Paolo Sestito

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

LE GRANDI IMPRESE ITALIANE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI: VINCOLI, OPPORTUNITA' E STRATEGIE DI CRESCITA

di Magda Bianco*, Daniela Mele# e Paolo Sestito*

Sommario

I processi di riforma e liberalizzazione dei servizi pubblici locali avviati a partire dagli anni novanta avevano – tra gli altri – l’obiettivo di favorire il superamento della tradizionale frammentazione produttiva dei settori anche mediante un processo di ristrutturazione che, riducendo l’inefficienza e favorendo lo sfruttamento di economie di scala e di scopo, consentisse l’emergere di grandi operatori nazionali. In questo lavoro si analizzano evoluzione e assetti realizzati dai principali operatori che stanno emergendo nei diversi comparti dei SPL al fine di evidenziare fattori propulsivi e quelli di ostacolo nel processo di crescita. Mediante l’analisi di oltre 10 tra i principali casi aziendali si identificano 4 “percorsi” più o meno virtuosi: i principali fattori che hanno favorito i percorsi virtuosi sembrano essere rappresentati dalla presenza in origine nel comparto energetico (per la sua elevata redditività) e da un contesto politico locale favorevole, insieme a tradizioni aziendali di efficienza e relativa autonomia dalla politica locale.

Classificazioni JEL: L11, L21, L25, L90.

Parole chiave: liberalizzazioni, servizi pubblici locali, crescita.

Indice

1. Introduzione	3
2. La metodologia di analisi	4
3. Chi sono gli attuali <i>big players</i>	4
4. I fattori influenti sullo sviluppo delle imprese	5
5. I percorsi e i modelli di sviluppo delle imprese	9
5.1. <i>I (piccoli) giganti dell’energia</i>	10
5.2. <i>Le multiutilities federative</i>	12
5.3. <i>Le imprese monoprodotta “in-house”</i>	14
5.4. <i>L’innovatore che viene dall’esterno</i>	16
6. I fattori propulsivi	17
7. Ostacoli passati e futuri	18
Riferimenti bibliografici	19
Tavole	20
Appendice	23

* Banca d’Italia, Servizio Studi di Struttura economica e finanziaria.

Banca d’Italia, Nucleo Ricerca Economica, Sede di Napoli.

1. Introduzione¹

I processi di riforma e liberalizzazione dei servizi pubblici locali (SPL) del trascorso quindicennio, nel cercare di separare programmazione e regolamentazione, da un lato, e gestione del servizio, dall'altro, immaginavano per quest'ultima un'accentuazione della sua natura "industriale" e il superamento della tradizionale frammentazione produttiva dei settori coinvolti².

Sottostante tali indirizzi era anche la percezione di una fase di dinamismo e innovazione industriale in almeno alcuni dei comparti in questione e l'esigenza, pressoché in tutti, di favorire una ristrutturazione delle attività produttive che non solo riducesse le diffuse sacche di inefficienza, ma consentisse lo sfruttamento delle economie di scala sacrificate dalla tradizionale frammentazione esistente. In alcuni casi la concentrazione dell'offerta era esplicitamente ricercata dal legislatore – con la previsione, ad esempio nel comparto idrico, dell'assegnazione del servizio integrato in ambiti territoriali ottimi che superassero i confini amministrativi tradizionali. I grandi operatori dotati di una logica "industriale" erano perciò, al tempo stesso, risultato e possibili attori dei processi di riforma.

E' per questa centralità del ruolo dei grandi operatori che, nell'ambito d'un più ampio progetto di ricerca sulle trasformazioni nei comparti dei servizi pubblici locali, in questo lavoro ci si concentra sull'evoluzione e sugli assetti raggiunti dai principali operatori che stanno emergendo nei diversi comparti dei SPL³. Lo scopo è quello di ricostruire quali siano stati i fattori propulsivi e quali gli elementi di ostacolo del processo che li ha visti emergere come "*big players*". La metodologia di analisi che verrà adoperata (meglio esposta nel par. 2) è di tipo "narrativo": si è cercato cioè di ricostruire le tendenze all'opera ed il ruolo dei diversi attori di cambiamento rilevanti con riferimento a poco più di dieci casi. Rispetto alla logica del *case study* aziendale, la profondità dell'analisi è però ridotta, sia perché la vicinanza temporale delle vicende e il necessario rispetto della privacy hanno impedito di approfondire eccessivamente il ruolo, ad esempio, della proprietà, del management o di altri stakeholders, sia perché l'obiettivo era comunque quello di rintracciare, in una pluralità di casi e non con riferimento alla singola impresa, le grandi linee di tendenza. La ridotta numerosità dei casi, per di più relativi a settori diversi, d'altro canto differenzia questo lavoro anche dall'analisi economica ed econometrica tradizionale. Esso è perciò da ritenere strettamente complementare agli approfondimenti riferiti ai singoli comparti dei SPL condotti nel più ampio progetto di ricerca - a cui quindi si rimanda anche per quanto concerne l'evoluzione generale della struttura di mercato nei singoli comparti - ed assolutamente non indicativo della solidità o delle prospettive dei singoli *big players* coperti dalla nostra indagine (un esame che non rientrava del resto negli obiettivi, analitici, del progetto di ricerca). Va inoltre sottolineato che le interviste hanno avuto luogo tra il settembre e il dicembre 2007, per cui alcune delle vicende più recenti (in particolare i progetti di aggregazione tra alcune delle imprese intervistate) non ne sono state oggetto.

Dopo aver esposto la metodologia di analisi impiegata nel par. 2, in quello successivo si descriveranno brevemente le aziende esaminate. Il par. 4 sarà infine dedicato ad un'esposizione di

¹ Gli autori desiderano ringraziare tutti i rappresentanti delle imprese intervistate per la disponibilità e la collaborazione. Le opinioni espresse qui non riflettono necessariamente quelle dei soggetti intervistati né coinvolgono l'Istituto di appartenenza.

² Sin dal 1990 si rendeva ad esempio possibile affidare il servizio a società per azioni (a proprietà pubblica) col venir meno dei tradizionali limiti operativi connessi con il rapporto biunivoco tra gestore e singolo ente locale di riferimento.

³ Ci si concentra sui comparti dei SPL più propriamente industriali (o comunque ritenuti tali dal legislatore): servizio idrico, raccolta e smaltimento rifiuti, distribuzione (e produzione, a monte, e vendita, a valle) di energia elettrica e/o gas, trasporti pubblici locali. Tenuto conto della struttura effettiva di questi comparti, prendere in considerazione solo le grandi imprese implica che molti degli operatori in questione siano attivi nella filiera energetica.

quelli che abbiamo individuato come i principali fattori potenzialmente a favore o freno alla crescita di questi operatori; sulla base della diversa rilevanza di questi nel percorso di ciascuna, le aziende nel paragrafo 5 vengono raggruppate in 4 tipologie. Nel paragrafo 6 si sintetizzano i principali fattori propulsivi e nel 7 i problemi tuttora esistenti.

2. La metodologia di analisi

L'analisi è basata sull'esame di dodici casi aziendali, realizzato con l'obiettivo di ricostruire i processi di sviluppo e, anche per mezzo di un colloquio informale con uno o più esponenti dell'attuale vertice aziendale ed alcuni altri interlocutori privilegiati⁴, di esaminare i principali fattori ed attori all'opera. Tra i fattori presi in considerazione vi sono: l'evoluzione istituzionale (i processi di riforma), quella industriale (tecnologica e di mercato), il ruolo dei diversi stakeholders (la proprietà, quasi sempre pubblica, il management e le maestranze). Aspetti indagati sono stati l'evoluzione aziendale, i meccanismi di governance, i rapporti con la proprietà e quelli coi regolatori. I dati statistici impiegati per la ricostruzione preliminare sono essenzialmente dati pubblici e di bilancio, in genere disponibili sugli stessi siti aziendali. Agli interlocutori partecipanti ai colloqui era stata fatta pervenire in anticipo, in modo che potesse fungere da traccia dell'incontro stesso, la scheda riportata in Appendice.

Come detto, l'analisi è quindi complementare a quelle – di taglio settoriale – che utilizzano informazioni di bilancio e di fonte campionaria sul complesso di imprese operanti nei SPL e che tengono conto delle specificità, industriali e regolatorie, dei singoli comparti. Rispetto a quelle il presente lavoro, e in particolare le interviste condotte, hanno consentito verifiche incrociate di alcune delle nostre ipotesi interpretative.

Le imprese, selezionate originariamente (di cui 12 intervistate) con riferimento prevalente alla dimensione aziendale, non hanno pretesa di rappresentatività statistica anche se si è cercato di garantire una diffusa copertura settoriale (tav. 1).

3. Chi sono gli attuali *big players*

I grandi operatori indagati sono per lo più società per azioni con capitale detenuto interamente o in maggioranza dagli enti locali; solo una società è di proprietà regionale ed una è controllata da un grande gruppo (a proprietà pubblica) francese. Questa caratterizzazione (spa a controllo pubblico) non è del resto una peculiarità delle imprese da noi selezionate, ma è tipica delle grandi imprese in tutti i comparti dei SPL qui considerati.

Si tratta di imprese che traggono origine dalle aziende municipalizzate costituite dagli enti locali prima dell'avvio delle liberalizzazioni, per l'espletamento di uno o più servizi pubblici locali di rilievo economico. Buona parte delle società promanano dalle municipalizzate sorte nel nostro paese all'inizio dello scorso secolo (43 per cento dei casi selezionati⁵) o nei decenni successivi (14 per cento); le rimanenti nascono invece dall'aggregazione in epoca molto recente e in alcuni casi ancora in corso, di più società, originariamente municipalizzate o consorzi (29 per cento), oppure dalla riorganizzazione di ex municipalizzate (7 per cento); unica eccezione è una società nata come ente pubblico di proprietà statale.

Le caratteristiche delle società sono differenziate sia sotto il profilo produttivo sia dell'estensione dell'area territoriale in cui operano. Alcune imprese offrono, infatti, una molteplicità di servizi alla clientela (*multiutility*; 57 per cento dei casi esaminati), altre invece hanno mantenuto

⁴ Le aziende prese in considerazione sono state 15 (cfr. tav. 1). Quelle per le quali si è proceduto ad intervista sono 12: si sono incontrati i Presidenti o Amministratori delegati – per lo più accompagnati da collaboratori al vertice aziendale, in molti casi a capo di società controllate o divisioni operative relative a singole sezioni di business. Inoltre sono stati intervistati 1 professionista attivo nella consulenza aziendale in questi comparti e 1 esponente politico locale (che esercita il controllo su alcune delle grandi imprese qui censite). Tranne che in due casi, ogni intervista è stata realizzata da almeno 2 di noi (e quasi sempre con la presenza fissa di una di noi, Daniela Mele).

⁵ I dati sono riferiti alle aziende riportate nella tavola 2.

una logica monoprodotto (43 per cento). Alcune si rivolgono ai clienti di un numero limitato di comuni tra loro limitrofi, altre estendono l'attività all'intera regione o a comuni di più regioni.

In gran parte i nostri grandi operatori – ma più in generale “i” grandi operatori - sono concentrati nel Centro Nord⁶.

4. I fattori influenti sullo sviluppo delle imprese

Nel considerare l'evoluzione nel tempo (in particolare nell'ultimo quindicennio) delle aziende selezionate, ci siamo concentrati su alcuni elementi potenzialmente rilevanti nell'indurre o limitare lo sviluppo aziendale. Tenuto anche conto della natura descrittiva e narrativa della nostra metodologia, gli elementi in questione non vanno peraltro considerati direttamente come “cause” del dinamismo – o del mancato dinamismo – delle imprese esaminate, ma come fattori che, sulla base sia di considerazioni generali sulla crescita delle imprese, sia dell'evidenza sull'evoluzione dei SPL in Italia appaiono “potenzialmente” rilevanti.

1. *Le tradizioni aziendali.* Tutti i grandi operatori traggono origine da un'impresa di proprietà pubblica locale. Solo in un caso l'evoluzione innovativa è inoltre derivata (cfr. par. successivo) dall'immissione dall'esterno di un nuovo socio che, nel divenire il sostanziale socio-gestore dell'azienda (comunque già trasformata in SpA), ne ha mutato il modus operandi⁷. I lavori settoriali del progetto di ricerca sui SPL evidenziano come la sostanziale assenza di innovatori e *big players* di provenienza totalmente esterna e “privati” sia un tratto distintivo dei processi del passato quindicennio, al di là degli specifici casi aziendali qui descritti; ciò si ricollega, del resto, allo scarso uso – ed alla scarsa partecipazione, ove uso vi è stato – delle gare per l'assegnazione della gestione del servizio, un aspetto su cui ritorneremo tra breve. Pur se tutte provenienti dallo stesso mondo, le diverse imprese qui analizzate si differenziano in termini di origini storiche e tradizioni accumulate nel tempo.

Per apprezzare queste differenze è utile ricordare brevemente l'origine storica delle municipalizzate. Le prime municipalizzate (e solo alcuni dei *big players* qui considerati rientrano in questo novero) nacquero all'inizio del secolo scorso, favorite dalla legge Giolitti (l. 29 marzo 1903, n. 103) che, promulgata sull'esempio delle esperienze maturate nei maggiori paesi europei, sistematizzava le risposte che le principali città italiane, interessate dall'incremento demografico e dal decollo industriale (quindi soprattutto nell'area territoriale economicamente più avanzata), cercavano di dare al forte fabbisogno infrastrutturale e di servizi⁸. Data la rilevanza degli investimenti, troppo ingenti per le società private (sia pure con il sostegno delle finanze comunali) nel rispetto delle richieste di universalità del servizio e di contenimento delle tariffe, la legge riconosceva ai Comuni (o a loro consorzi) la possibilità, alternativa alle concessioni, di assumere la gestione diretta dei servizi pubblici, mediante la costituzione di aziende dotate di autonomia ma non di personalità giuridica. Le aziende municipalizzate, pur essendo distinte dall'amministrazione comunale⁹, erano sottoposte allo stretto controllo del Consiglio comunale, il quale nominava la Commissione amministrativa¹⁰, con competenze tecniche, economiche e organizzative, a cui si affiancava il Direttore tecnico, selezionato con concorso pubblico, con ampio potere decisionale e funzioni in materia di gestione del personale e amministrazione; l'azienda era sottoposta a controllo prefettizio. Il finanziamento delle nuove attività dei Comuni era assicurato dall'introduzione di forme di credito speciale erogate dalla Cassa depositi e prestiti (Giannetto, 2004). L'autonomia

⁶ Alcuni altri operatori di grande dimensione sono ovviamente presenti nelle grandi città del Mezzogiorno (Napoli e Palermo). Si tratta però di imprese poco attive nel mercato di riferimento e sostanzialmente connotate da una logica non espansiva (né per crescita interna, né per fusione).

⁷ Si tratta dell'AMT di Genova, in cui l'ingresso della francese Transdev (che peraltro è un'azienda pubblica) è stato un evento di discontinuità nella compagine aziendale.

⁸ Cfr. Termini (2004).

⁹ Gli utili netti delle aziende confluivano nel bilancio comunale ordinario. Le perdite venivano coperte con la parte straordinaria della spesa del bilancio.

¹⁰ Composta spesso anche da consiglieri comunali.

dell'ente locale nella costituzione di municipalizzate era limitata da un complesso procedimento di autorizzazione, da parte del Ministero dell'Interno, volto a valutare la funzionalità e la congruità dell'iniziativa in rapporto alle motivazioni delle singole realtà locali: popolazione interessata, struttura socio-economica del Comune, situazione e prospettive del mercato in cui l'azienda era destinata ad operare e soprattutto condizioni del bilancio comunale.

Soprattutto alla sua origine, il fenomeno vedeva quindi casi di vera e propria eccellenza, specie da un punto di vista tecnologico. Poiché motore della loro costituzione non era stata tanto la gestione corrente del servizio, quanto la costruzione (o l'adeguamento) delle infrastrutture necessarie, le società si connotavano spesso per un alto livello di investimenti e di innovazione, che le vedeva quindi affianco all'industria privata nella promozione dello sviluppo industriale. Le aziende si sono sviluppate prevalentemente nell'Italia settentrionale e nei comuni interessati da fenomeni di sviluppo industriale. Nel 1912 nel Nord erano localizzate il 72 per cento delle aziende ed il 68 per cento degli investimenti (il 51 per cento nel Nord Ovest e il 17 nel Nord Est), nel Centro il 23,5 per cento delle aziende ed il 25,5 dei capitali, attribuibili in gran parte al Lazio (17,5 per cento); nel Meridione invece si collocavano solo il 4,4 per cento delle aziende e il 6,2 dei capitali (investiti quasi esclusivamente nella città di Palermo). La dimensione media degli investimenti era stata elevata in Lazio, Lombardia, Sicilia e Piemonte, mentre in Emilia Romagna, Marche e Toscana essi erano numerosi ma di minore importo medio. I Comuni avevano costituito aziende municipali soprattutto per la produzione e distribuzione di energia elettrica (30,9 per cento delle municipalizzate, il 58,4 per cento degli investimenti in Italia), per la produzione e distribuzione del gas (22 delle aziende e 15 per cento dei capitali) e per le tramvie elettriche (rispettivamente 8,8 e 12,9 per cento), ossia per i servizi che richiedevano un forte impegno finanziario e un'organizzazione tecnica e commerciale molto articolata: ciò giustificava la sottoposizione del progetto alla procedura autorizzativa per la costituzione dell'azienda municipale. Preferivano ricorrere alla gestione "in economia" per gli acquedotti (8,1 e 6,6 per cento), la nettezza urbana e gli altri servizi pure previsti dalla normativa Giolitti, al fine di evitare la procedura complessa e i controlli da parte dell'amministrazione statale.

Al di là dell'origine "nobile" o meno (molti gestori di SPL operanti all'inizio degli anni '90 dello scorso secolo non avevano, come detto, queste origini ma erano gestioni tutte interne all'ente locale o derivanti da logiche più di tipo ministeriale), le vicende successive hanno comunque spesso portato a differenziazioni rilevanti nel *modus operandi* delle diverse imprese, pur tutte formalmente avente la stessa natura pubblica. Un primo elemento che abbiamo perciò provato a considerare, nell'esaminare le tradizioni e le origini storiche delle imprese esaminate, è proprio quello della presenza e forza di una tradizione aziendale dotata di un certo grado di autonomia, tecnica e manageriale, rispetto all'ente locale comunque controllante.

Un momento importante nella vita delle vecchie municipalizzate, per molti aspetti precedente i processi di liberalizzazione, era stata la trasformazione societaria, consentita dalla riforma delle aziende municipalizzate realizzata dalla legge 8 giugno 1990 n. 142. Il passaggio alla società per azioni, laddove effettuato, ha infatti consentito alle aziende di gestire i servizi al di fuori del territorio del proprio Comune, rimuovendo un vincolo alla crescita mediante espansione territoriale e favorendo il confronto tra operatori del comparto.

2. *Gli stimoli provenienti dal nuovo contesto normativo e regolamentare.* Come meglio descritto nei diversi lavori del progetto di ricerca¹¹, le riforme del passato quindicennio avevano in linea di massima immaginato che la trasformazione e la crescita derivassero da due spinte: a) l'imposizione di una maggiore scala per molte attività la cui gestione sarebbe dovuta essere assegnata con modalità integrate e su ambiti territoriali (ottimali) più ampi dei confini puramente amministrativi dei singoli Comuni (questo era il caso in particolare di acqua e rifiuti); b) la previsione di meccanismi di concorrenza per il mercato nell'assegnazione del servizio che favorissero, sia pure gradualmente, l'emergere dei gestori più efficienti.

¹¹ Per maggiori dettagli in particolare sugli aspetti normativi si veda Sabbatini (2008).

Queste linee generali sono però state coniugate in forma diversa nei diversi settori e nelle diverse regioni. Gli ambiti ottimali, spesso peraltro disegnati lungo linee più amministrative che geografiche in senso stretto, sono propri di acqua e rifiuti, laddove le gare per la distribuzione del gas sono state invece condotte a livello di singoli Comuni; la perentorietà dello strumento gara è stata sancita più nettamente nel caso dell'energia, dove pure peraltro si è poi fatto ricorso a regimi transitori anche piuttosto lunghi¹². Differenze sono infine emerse negli orientamenti e nelle prassi concretamente messe in atto a livello regionale, a cui competevano molte scelte concrete. Differenze importanti tra Regioni hanno riguardato non solo le previsioni relative alle gare o il disegno degli ambiti ottimali, ma anche aspetti pregnanti dell'operatività concreta degli operatori e le possibilità di integrazioni tra settori diversi: ad esempio con riferimento ai vincoli sulla mobilità e la provenienza e le caratteristiche dei rifiuti che possono essere oggetto di termovalorizzazione (per cui in Lombardia possono essere inceneriti rifiuti sottoposti a trattamenti meno articolati e smaltiti rifiuti prodotti in altre regioni, cosa più difficilmente possibile altrove). Ne è scaturita una struttura di stimoli e incentivi quanto mai complessa, articolata e diversificata.

E' quindi plausibile che, a seconda dei settori e dei territori, le strategie aziendali possano essere state tanto quelle del rifugiarsi nelle clausole di salvaguardia che consentivano alle imprese di mantenere l'affidamento di un dato servizio, quanto quelle di partecipare attivamente alle gare per ampliare il proprio campo d'attività. Anche tenuto conto della volubilità della struttura di incentivi causata dall'incertezza normativa in pressoché tutti i comparti dei SPL, la stessa azienda potrebbe aver optato, in momenti e in luoghi o comparti diversi, per le due alternative.

Tra i fattori che possono avere influenzato queste scelte vi è la percezione delle probabili mosse dei concorrenti potenziali, a cui le imprese – per effetto delle riforme – hanno cominciato ad essere esposti. Nell'esame dei diversi casi aziendali abbiamo perciò cercato di indagare quanto l'innovazione e il dinamismo, non solo dal punto di vista dimensionale ma anche in termini di maggiore efficienza, siano stati stimolati anche da questo.

Opportunità e minacce naturalmente impattano sulla vita delle aziende non in astratto ma in via mediata, l'elemento di mediazione essendo la capacità aziendale di reazione. Due elementi sono qui rilevanti: l'origine e la tradizione storica, di cui abbiamo già parlato; il ruolo della proprietà, che in tutti i casi concreti era (ed è) pubblica e locale e di cui parleremo meglio nel seguito.

3. *Le caratteristiche tecnologiche e di mercato del comparto iniziale di attività.* Minacce ed opportunità differivano tra settori per via delle diverse scelte del regolatore ma anche per intrinseche differenze tecnologiche e di mercato. Non solo vi sono differenze nell'importanza di economie di scala e di scopo, ma anche nella loro fonte. In alcuni casi, esse possono aver spinto verso strategie di crescita territoriale contigua (questo sembra essere il caso dell'acqua o della distribuzione del gas, ove vi sono convenienze rivenienti dal collegamento di bacini idrografici contigui o di reti locali di distribuzione confinanti), in altri l'elemento dirimente è stata la disponibilità di singoli impianti di dimensioni rilevanti (è questo il caso nel comparto della produzione di energia elettrica, in cui alcuni operatori disponevano di grandi impianti; per altri questo obiettivo è stato perseguito con una strategia di integrazione a monte). Similmente, in termini di economie di scopo (ma anche di scala), l'integrazione tra più servizi forniti all'utenza, ad esempio in termini di opzioni di tariffazione (ed eventuale rateizzazione della tariffazione medesima), è un elemento potenzialmente importante nel disegnare le strategie aziendali. Il preventivo possesso o la ricerca di singoli assets rilevanti, differenti a seconda dei settori (ed in parte a seconda della tradizione del servizio ereditata dal passato), è perciò un elemento rilevante la cui influenza abbiamo cercato di esaminare nell'analizzare i diversi casi aziendali.

Vi è però un altro aspetto rilevante del comparto prevalente di attività il cui ruolo nello sviluppo delle nostre aziende abbiamo provato ad indagare: esso è legato alle diverse condizioni di redditività caratterizzanti le diverse filiere produttive derivanti dalla struttura di prezzi ereditata dal passato. Ad esempio il comparto dei trasporti locali, caratterizzato da tariffe basse (non facilmente

¹² Cfr. Giacomelli (2008).

modificabili in tempi rapidi) e che non coprivano i costi del servizio, differiva e differisce dagli altri comparti, perché, da un lato non fornisce una base da cui eventualmente espandersi in attività collaterali, dall'altro stimola strategie espansive mirate più sulla riduzione dei costi che sull'espansione dei ricavi. Nei settori legati all'energia, all'opposto, la maggiore redditività potenzialmente ottenibile nelle fasi di produzione e/o approvvigionamento dall'estero – caratterizzate dal permanere di un operatore dominante e con valori unitari che negli ultimi anni sono cresciuti a seguito dell'espansione del prezzo del petrolio – ha incrementato la rilevanza di una presenza in queste fasi, facendone un obiettivo di qualsiasi strategia espansiva ed un volano di possibile crescita, specie con riferimento a processi di acquisizione.

4. *La localizzazione e la dimensione aziendale di partenza.* Nella letteratura economica vi è sempre stato un ampio dibattito sulla relazione tra dimensione delle aziende e crescita¹³. Nel caso qui in esame il legame possibile tra dimensione originaria e crescita successiva delle imprese dipende dal fatto che le imprese operavano naturalmente in un contesto “locale”, e una dimensione iniziale (definita da quella del mercato locale tradizionalmente servito), oltre una certa soglia “critica” ha rappresentato spesso una condizione essenziale per contemplare processi di crescita, sfruttando le opportunità fornite dai processi di liberalizzazione.

Nell'indagine sui casi aziendali si è perciò cercato di comprendere quanto abbia influito, nel favorire eventuali processi espansivi, la dimensione iniziale. In particolare si è cercato di comprendere quanto essa abbia consentito di partire da una base già consolidata di sfruttamento di economie di scala, di redditività potenziale su cui far leva in possibili processi acquisitivi e quanto essa abbia invece pesato nel fornire risorse umane e organizzative interne necessarie per gestire e governare eventuali processi di crescita (che potrebbero d'altra parte aver rappresentato un fattore di ostacolo alla trasformazione).

La dimensione iniziale, in un contesto essenzialmente “locale”, era ovviamente fortemente connessa con la localizzazione (grandi vs piccoli comuni). Quest'ultima rileva peraltro anche in relazione alle prospettive del mercato (si pensi ad esempio al reddito potenziale ottenibile nell'espletamento di servizi di trasporto per i turisti, un segmento d'attività ad alto reddito, in città turistiche come Roma, Venezia o Firenze), alla vicinanza a fonti d'approvvigionamento rilevanti (specie nei comparti idrico ed energetico), alla vicinanza a possibili competitori o aziende simili da acquisire o con cui consorziarsi (un aspetto rilevante alla luce di quanto detto sull'importanza, almeno in alcuni comparti, della contiguità geografica). Nell'indagine sui casi aziendali concreti abbiamo perciò provato ad analizzare anche le condizioni di contesto “geografico” – nel senso ampio ora detto – che possono aver facilitato o sfavorito le eventuali strategie di crescita aziendale.

5. *Il ruolo della proprietà (e il contesto politico locale).* Come si è già detto, innovazioni normative e regolamentari e sviluppi tecnologici e di mercato dei diversi comparti forniscono stimoli e minacce la cui traduzione in effettive strategie di crescita è poi inevitabilmente mediata dalla reazione della singola impresa. Essa è influenzata, oltre che dalla tradizione aziendale di cui si è già detto, dalle caratteristiche della proprietà. La trasformazione societaria che aveva interessato le imprese aveva rafforzato l'autonomia funzionale del management (che sarà spesso il soggetto attivo dell'opzione espansiva), ma dato che le scelte strategiche dipendono in ultima istanza dal controllante, è essenziale capire quali siano state le interazioni esistenti tra proprietà (pubblica e locale) e management nel definire eventuali strategie di espansione (o nel resistere a processi aggregativi o acquisitivi).

Negli assetti antecedenti le riforme dell'ultimo quindicennio, i comuni fornivano (quasi direttamente) servizi ai propri cittadini coprendo automaticamente l'eventuale sbilancio tra costi e

¹³ I modelli interpretativi vanno dalla pura e semplice statistica descrittiva – con l'infinito dibattito sulla legge di Gibrat, che asserisce l'assenza di un legame tra dimensione di partenza e crescita delle imprese, col risultato di avere una distribuzione dimensionale delle imprese di natura esclusivamente stocastica – a modelli in cui la dimensione e la crescita delle imprese è legata alla distribuzione delle capacità imprenditoriale e ai processi di graduale apprendimento circa le stesse.

ricavi tariffari (un fenomeno pervasivo e significativo, specie nel caso di alcuni servizi come i trasporti o la fornitura d'acqua, per i quali l'adeguamento delle tariffe era politicamente impopolare) all'interno del proprio bilancio. Gli incentivi al miglioramento della qualità del servizio ed alla riduzione dei costi erano piuttosto deboli, proprio a causa della mancata enucleazione a parte di costi e ricavi di queste attività, confuse per lo più nel bilancio comunale, con una diffusa tendenza a un uso spurio delle risorse in teoria dedicate all'espletamento del servizio (con distribuzione clientelare degli incarichi o impiego delle risorse "aziendali" per altri fini di politica comunale). La separazione tra comune e azienda operativa poneva il comune in una situazione nuova: oltre agli obiettivi precedenti, il comune acquisiva anche, in quanto proprietario, un interesse a valorizzare gli *assets* detenuti - massimizzando i ricavi e cogliendo le opportunità di crescita esistenti - possibilmente mantenendone il controllo.

Per le attività di servizio svolte all'interno del territorio comunale la situazione, pur formalmente ridisegnata (obiettivo delle riforme era appunto di creare incentivi corretti per i diversi livelli operativi, prima indeboliti dall'essere il tutto confuso nel complesso del bilancio comunale), era comunque logicamente simile a quella precedente. Se il vertice politico del comune aveva un interesse ridurre i costi e migliorare la qualità del servizio, a beneficio della cittadinanza, era peraltro esposto alla tentazione di usare le risorse aziendali per finalità estranee al servizio specificamente contrattato (con assunzioni clientelari, scarsa attenzione all'inefficienza aziendale, uso dell'azienda per fornire servizi formalmente non contemplati etc.).

In caso di espansione esterna alle attività tradizionali e al territorio comunale, il comune, da azionista di controllo poteva essere sì interessato dall'espansione aziendale, ma nello stesso tempo frenato dal timore di perdere il controllo della stessa e/o di dover fornire preziose (e senz'altro piuttosto scarse nel passato quindicennio) risorse aggiuntive per finanziare l'espansione dell'azienda.

Nell'analisi dei casi aziendali concreti si è perciò cercato di chiarire il ruolo svolto dalla proprietà pubblica non solo in quanto generica portatrice di interessi a volte contrastanti - il miglioramento di costi e qualità contro la sensibilità alle pressioni dei dipendenti delle aziende - ma anche e soprattutto con specifico riferimento ai processi di crescita aziendale. In particolare si è tentato di comprendere se (o in quali casi/sotto quali condizioni) la proprietà comunale abbia favorito i processi di crescita o se al contrario il timore di perdere il controllo e/o la scarsità di risorse investibili abbia agito in senso opposto; quanto le esigenze della proprietà abbiano condizionato i processi di crescita e di consolidamento aziendale, di apertura al mercato (e ad investitori privati, sia in quanto soci operativi che in quanto soci finanziari, ché entrambe le cose sono accadute), di aggregazione (alcuni dei quali avvenuti recentemente). specularmente si è cercato di capire il ruolo svolto degli investitori finanziari privati, ove presenti.

Tenuto conto della peculiarità della proprietà controllante, si è anche cercato di capire quanto il concreto contesto politico locale (solidità del vertice politico nel singolo comune, grado di omogeneità del quadro politico nel comune e nei territori di possibile espansione ed a livello provinciale e regionale, dove molte attività regolatorie sono allocate) abbia influito sui processi di crescita aziendali.

5. I percorsi e i modelli di sviluppo delle imprese

Scopo di questo lavoro non è quello di descrivere gli ultimi quindici anni di storia delle singole aziende esaminate¹⁴, ma di identificare alcune linee generali di tendenza e i possibili ostacoli ai processi di modernizzazione industriale nei comparti dei SPL. E' con questo obiettivo che abbiamo perciò provato a classificare le storie aziendali in quattro grandi "percorsi-tipo" (cfr.

¹⁴ Obiettivo peraltro impossibile dato il limitatissimo, e comunque confidenziale, accesso alle informazioni rilevanti che è stato a nostra disposizione.

tav. 2) che non intendono proporre valutazioni di merito sulle aziende in quanto tali¹⁵ ma hanno una finalità esclusivamente classificatoria e ci serviranno per evidenziare le forze all'opera (che sintetizzeremo nel paragrafo 6) ed i problemi esistenti (su cui si dirà meglio nel par. 7) nei processi di modernizzazione del comparto. E' questo infatti, più che l'espansione aziendale *tout court*, l'obiettivo il cui perseguimento ha importanza dal punto di vista della politica pubblica.

5.1. *I (piccoli) giganti dell'energia*

Una prima strategia di crescita è quella posta in essere da quelli che abbiamo definito i "piccoli¹⁶ giganti dell'energia".

Si tratta di imprese caratterizzate tipicamente da una lunga tradizione aziendale di relativa autonomia manageriale – pur con differenze tra i vari casi – e con buoni livelli di redditività nella produzione di energia elettrica grazie innanzi tutto a una scala produttiva sufficientemente elevata; in alcuni casi, la redditività deriva dalla vicinanza a fonti di energia, ma anche dal vendere a un prezzo prefissato al monopolista ENEL – alla cui creazione queste imprese erano sopravvissute, a differenza dei meno efficienti produttori meridionali, grazie alla loro natura di ente pubblico - energia elettrica prodotta a costi relativamente bassi grazie alle due condizioni sopra dette¹⁷.

La buona redditività e la discreta efficienza hanno continuato a garantire alla proprietà (dell'azienda municipalizzata prima e della società di capitali poi) flussi di entrata annui di una certa consistenza che, anche prima delle riforme, hanno indotto una spinta espansiva. La disponibilità di risorse finanziarie derivanti dalle rendite di monopolio generate nella produzione di energia ha consentito a queste imprese di finanziare gli investimenti resi necessari dall'innovazione tecnologica e di crescere cogliendo le opportunità derivanti dalla integrazione a monte o a valle del ciclo produttivo, e talvolta dalla diversificazione produttiva, in alcuni casi in anticipo rispetto agli stimoli derivanti dalle riforme. Le vie di espansione erano fortemente connesse alle caratteristiche tecnologiche - in comparti con sinergie nella produzione, quali il gas, e/o vantaggi di sfruttamento congiunto della rete, quali il teleriscaldamento e l'idrico, col vantaggio di ottenere una gestione più efficiente della gamma di combustibili utilizzati (gas in alternativa al petrolio e input meno costosi per il teleriscaldamento) - in produzioni comunque *capital intensive* (in questo è stata emblematica l'ASM di Brescia¹⁸, con progetti fortemente innovativi, come il teleriscaldamento o lo smaltimento dei rifiuti urbani tramite termovalorizzatore, sia pure strettamente connessi con le esigenze dell'ente locale controllante). In qualche caso le rendite del passato erano state parzialmente dissipate, riducendo l'efficienza aziendale (e quindi la redditività).

Il nuovo contesto determinato dalle riforme del passato quindicennio (in particolare dalla liberalizzazione del mercato elettrico e del gas per gli utenti idonei - sostanzialmente le imprese), ha rappresentato un ulteriore stimolo all'espansione. Le imprese si sono rafforzate nei comparti a monte dell'energia elettrica, che rappresentano, anche in seguito alla liberalizzazione, le fasi più redditizie della filiera, cercando la crescita prevalentemente per vie interne, incorporando, da posizioni di forza e non tramite strategie aggregative di tipo paritario, altri operatori di più piccole dimensioni. Le opportunità offerte dai primi passi della liberalizzazione del mercato elettrico – con l'imposizione per l'ENEL di cedere le Gen.Co - sono state colte da alcune di queste imprese per

¹⁵ Ad esempio, uno dei 4 percorsi tipo è caratterizzato da una ridotta propensione all'espansione aziendale, che tuttavia non è di per sé indicatore di inefficienza, come mostra l'esperienza di sconsiderate strategie espansive a tutto raggio realizzate da alcune imprese dei SPL.

¹⁶ Piccoli perché comunque, anche dopo l'unificazione dei due principali operatori preesistenti (l'ASM e l'AEM che hanno recentemente costituito A2A), si tratta di operatori minori rispetto ai due operatori dominanti dei comparti elettrico e del gas.

¹⁷ Cfr. Confservizi – Nomisma (2006), Fondazione Civicum (2006, 2007).

¹⁸ L'ASM di Brescia è per molti aspetti emblematica anche perché operativa in una città di dimensioni contenute e quindi non "naturalmente" destinata a giocare un ruolo da protagonista.

l'acquisizione di capacità produttiva, anche attraverso la realizzazione di *joint venture*, spesso con imprese estere (in 3 casi su 4) che hanno assicurato sufficienti risorse finanziarie o comunque con soci industriali che hanno rafforzato l'orientamento di mercato.

Hanno, inoltre, sviluppato l'attività di trading nel gas naturale per conseguire risultati economici e rafforzare la propria posizione nell'*upstream* di questo mercato, limitando i rischi grazie ad una limitata importazione del bene, effettuata prevalentemente tramite le principali società partecipate. Più di recente, i vantaggi derivanti dalla produzione di energia hanno indotto le imprese ad entrare nella termovalorizzazione dei rifiuti, mediante l'acquisizione di società operanti nell'igiene ambientale¹⁹. Più limitato è stato l'uso delle gare come opportunità fornita dalla liberalizzazione (le imprese entrate anche nel comparto idrico hanno in alcuni casi partecipato a gare come partner privati per la gestione del servizio in aree limitrofe a quella di propria competenza per sfruttare le economie di scala derivanti dall'ampliamento del bacino di utenza).

La ricerca di scale dimensionali più elevate mediante processi di fusione ha inevitabilmente portato ad affrontare il problema della diluizione del controllo esercitato dal singolo azionista di riferimento. La proprietà ha in genere accompagnato il processo, traendone profitto (aggiungendo agli introiti derivanti dalle cessioni di quote minoritarie di capitale gli eventuali dividendi, in genere non troppo elevati data la necessità di autofinanziare l'espansione). I meccanismi di governo aziendale si sono tuttavia modificati. La trasformazione in società per azioni è stata il presupposto per la successiva scelta di quotazione in borsa (avvenuta per tutte le società che hanno seguito questo percorso tra il 1998²⁰ e il 2002). L'obiettivo era quello di assicurare introiti all'ente controllante, che però manteneva il controllo. Ad entrare nel capitale sono spesso stati investitori istituzionali; soprattutto nelle società a valle vi è stato anche l'ingresso di soci industriali, di solito grandi operatori europei interessati ad accedere al mercato italiano, e portatori di *know how* (tav. 2).

La quotazione ha ovviamente rafforzato l'orientamento al profitto e l'*accountability* del *management*. Al di là degli obblighi di trasparenza nei confronti del mercato, il *management*, per quanto sempre nominato (spesso con previsione di precise clausole statutarie a garanzia di ciò) dall'ente locale controllante, ha acquisito autonomia operativa ed al tempo stesso è soggetto al monitoraggio esercitato dagli investitori istituzionali. Rispetto al vecchio *modus operandi* delle municipalizzate, si tratta di un significativo salto di qualità che limita le interferenze politiche sui comportamenti aziendali.

Un breve inciso è opportuno in merito alla contendibilità delle imprese in questione, esplicitamente limitata da clausole statutarie a garanzia dell'ente locale (o della coalizione di enti locali) in posizione dominante²¹. Queste clausole, presenti negli statuti non sono solo dei "piccoli giganti dell'energia" ma anche di molte "*multiutilities* federative" (cfr par. 5.2), hanno l'evidente scopo di assicurare all'ente locale il mantenimento del controllo senza rinunciare alle opportunità espansive. Analogamente a quanto avviene a volte per le società appena quotate in borsa (specie negli Stati Uniti dove non è inusuale che i controllanti introducano clausole a proprio beneficio) esse sono state accettate di buon grado anche dagli investitori che quelle quote minoritarie, in società per definizione non contendibili, hanno acquistato. Per quanto possano aver pesato anche fattori contingenti – il comparto dell'energia ha diffusamente registrato un'ottima redditività negli anni passati anche a seguito dell'alto prezzo del petrolio – è plausibile che la presenza di un ente locale che, almeno nel caso di queste imprese, appare più interessato a massimizzare i ricavi e

¹⁹ Tra il 1999 e il 2003 tutte le imprese di questa tipologia hanno investito nel comparto delle telecomunicazioni che sembrava offrire significative opportunità di crescita e benefici da economie di costi e vendita congiunta dei servizi. Le difficoltà associate alla differente organizzazione interna, necessaria per le imprese operanti in settori dinamici quali le telecomunicazioni, hanno indotto quasi tutte le imprese ad abbandonare successivamente tali investimenti e a concentrarsi nel *core business*.

²⁰ La prima *utility* si è quotata in realtà nel 1996 ed è poi stata acquisita da una impresa produttrice di energia.

²¹ La proprietà pubblica delle società e la stabilità degli assetti di governo sono in genere garantite da previsioni statutarie relative ai limiti all'acquisto di partecipazioni superiori ad una soglia compresa tra il 5 e l'8 per cento del capitale, da parte di soggetti diversi dall'ente di riferimento, escludendo la possibilità di *take overs* ostili dell'impresa.

sempre meno propenso ad interferire nella gestione aziendale concreta, possa esser stata percepita come una garanzia di redditività, anche a fronte del rischio di interventi “espropriativi” del potere politico.

Infine i processi di aggregazione potrebbero essere per certi versi facilitati – sotto il profilo della governance – dalla possibilità di introdurre un sistema di amministrazione e controllo dualistico che, da un lato, consente un’ampia partecipazione dei soggetti parte dell’aggregazione (sia pure con il rischio di un eccessivo allargamento dei CdA), dall’altro potrebbe ulteriormente limitare l’ingerenza della politica locale (con una presenza nel solo consiglio di sorveglianza, ma non in quello di gestione)²².

Come detto non è nostro obiettivo quello di valutare la solidità e la bontà, in termini di efficienza e/o redditività, dei piccoli giganti dell’energia. Essa è influenzata tra l’altro dalla favorevole situazione di cui in questi anni hanno goduto i “produttori” di energia, che a differenza dei “distributori” meno hanno sentito la pressione alla riduzione dei margini esercitata dal regolatore, ed hanno anzi beneficiato degli alti prezzi del petrolio a cui quello di vendita dell’energia è indicizzato (i loro costi essendo invece spesso legati al comparto idroelettrico). Pur tuttavia, la floridezza di questi operatori è senz’altro ragguardevole. Dall’analisi dei bilanci consolidati 2006 emerge che le imprese produttrici di energia rappresentano il 27,7 per cento del campione considerato in termini di dipendenti e il 67,2 per cento in termini di valore della produzione (tav. 3). La capacità delle aziende di generare reddito dall’attività caratteristica, espressa dall’incidenza del MOL sul valore della produzione, è pari al 18,3 per cento; valore elevato rispetto agli altri gruppi di imprese. Anche rispetto al capitale investito, misurato dal totale attivo, la redditività operativa resta elevata (9,7 per cento, rispetto all’8,7 per cento medio del campione). La remunerazione offerta al capitale di rischio degli azionisti (11 per cento) è stata superiore al tasso privo di rischio, misurato dal rendimento medio annuo dei BOT, e gli elevati tassi di crescita registrati nel 2006, sia in termini di dipendenti (28,8 per cento) sia di valore della produzione (68,2 per cento), evidenziano il proseguimento del percorso di crescita mediante acquisizioni.

Più difficile è peraltro valutarne il posizionamento competitivo in un comparto che, a giudizio unanime, è destinato a vedere ulteriori processi di consolidamento degli operatori, su una scala ormai in parte europea e non solo nazionale. A questi processi i piccoli giganti sembrano però quanto meno intenzionati a partecipare da protagonisti, anche mediante ulteriori accorpamenti che implicherebbero il venir meno del controllo dell’ente locale di riferimento. In effetti, proprio i nostri piccoli giganti sono stati protagonisti dei due più importanti processi agglomerativi recenti (quello che è stato definito “risiko energetico”): la nascita di Irìde, che qui abbiamo trattato come un “piccolo gigante” ma che in realtà già dal 2006 è l’unione di due più piccoli giganti (AEM Torino e AMGA Genova), e quella di A2A che è l’unione, operativa dal 2008, di due dei piccoli giganti qui esaminati separatamente (AEM e ASM).

5.2. *Le multiutilities federative*

Come appena visto, la via federativa è divenuta, in questo ultimo scorcio di tempo, una via obbligata anche per i piccoli giganti dell’energia. Vi è però chi fin dall’inizio ha perseguito una strategia di tipo federativo: è un gruppo di operatori che abbiamo caratterizzato come “multiutilities federative”. Nel nostro campione di casi aziendali si tratta di imprese che traggono origine dalla federazione di più imprese municipalizzate, localizzate in comuni medi e piccoli del Nord Est e che, sebbene oggi abbiano assunto una connotazione fortemente legata ai settori energetici (ed in particolare alla distribuzione del gas) e cerchino di partecipare al “risiko energetico” alla stessa stregua dei piccoli giganti dell’energia, erano usualmente e sono attive attualmente nell’intera gamma dei servizi diversi dai trasporti nella loro area locale, un’area che spesso già andava al di là del territorio comunale (per via di una sviluppata tradizione consortile nella fornitura di servizi)²³.

²² Cfr. Fondazione Civicum (2005).

²³ Cfr. Bruti Liberati, Fortis (2001), Elefanti (2005).

L'orientamento strategico di queste imprese ha perciò cercato di valorizzare economie di scala e di scopo soprattutto nelle fasi a valle della filiera produttiva, derivanti dall'utilizzo degli stessi input produttivi per la prestazione di più servizi (gruppi di manutenzione e pronto intervento, *data base* dei clienti e *software* unico, utilizzo generalizzato di particolari *skills* professionali maturate in un mercato, integrazione delle funzioni amministrative in una struttura unica) e dall'offerta all'utenza di una interfaccia unica (bolletta unica, punto di contatto unico per le relazioni contrattuali e di incasso con la clientela, maggiori informazioni sul cliente utilizzabili per operazioni di marketing), una interfaccia in cui resta significativo il ruolo della singola amministrazione comunale (con possibili vantaggi di costo e ruolo dei sindaci in termini di *voice* degli utenti).

La scelta aggregativa sarebbe stata facilitata dalla presenza di imprese di dimensioni confrontabili (ex-municipalizzate di comuni tutti di dimensioni medie). Anche laddove un singolo ente locale dominante per considerazioni demografiche non può non esistere – è il caso di HERA, in cui il Comune di Bologna ha una quota più ampia – l'approssimativa parità di condizioni di partenza tra soggetti federanti è stata importante e garantita da un processo a più stadi, in cui nel primo stadio l'aggregazione è avvenuta tra i soggetti minori (i romagnoli, in questo caso) e, nel secondo stadio, questi si sono associati all'impresa del Comune maggiore. La politica locale ha svolto usualmente un ruolo significativo, come testimoniato dal fatto che le federazioni si sono per lo più mantenute all'interno dei confini regionali (e i tentativi di superarli, per partecipare oggi al “risiko energetico”, hanno evidenziato difficoltà notevoli). Anche in risposta alle differenti normative regionali, la strategia di diversificazione produttiva presenta peculiarità regionali: è molto marcata in Emilia Romagna, dove le multiutilities estendono l'attività a tutti i servizi pubblici locali regolamentati, con l'eccezione dei trasporti locali, e ad una limitata produzione di energia; è meno accentuata nelle rimanenti aree del Nord Est (tav. 2), dove è tuttavia allo studio un progetto aggregativo ampio in cui una delle imprese contattate ha il ruolo catalizzatore²⁴.

Il ruolo rilevante della politica e dell'amministrazione locali – in alcuni casi, come detto, la preesistenza di tradizioni consortili locali – non implica che i processi di liberalizzazione e le riforme non siano stati importanti. Essi hanno spesso anzi agito da catalizzatore, inducendo da un lato ad attrezzarsi per sfruttare le opportunità offerte dalle liberalizzazioni (in particolare per l'assegnazione mediante gara della distribuzione del gas, del servizio idrico integrato e dei servizi di igiene ambientale nei nuovi ambiti ottimali), dall'altro a difendersi dalla concorrenza potenziale, mediante una strategia agglomerativa tra settori e tra aree geografiche limitrofe. In genere, le normative regionali (ci si riferisce al Nord Est ed in particolare all'Emilia Romagna) hanno da questo punto di vista favorito gli operatori locali, sostenendo i processi di aggregazione e mantenendo il ricorso alle gare immaginato dal legislatore nazionale.

La via federativa si è riflessa in primo luogo nella struttura organizzativa: le società hanno tipicamente delineato strutture di gruppo composte da una holding, titolare delle concessioni e a cui fanno capo le attività di produzione (energia elettrica, gas, smaltimento rifiuti), le infrastrutture e i servizi interni (informatico, immobiliare, ecc...) e di vendita sul mercato libero e da una serie di società territoriali, nella forma di società a responsabilità limitata interamente detenute dalla holding, che gestiscono tutti i servizi concreti per l'utenza, ciascuna nel bacino di riferimento della precedente azienda locale e con un top management che è “espressione” dell'ente (o degli enti) locale²⁵.

In secondo luogo la strategia federativa ha avuto conseguenze sugli assetti proprietari - connotati dal frazionamento del capitale tra i numerosi enti locali proprietari delle aziende

²⁴ Le imprese di questa tipologia sono interessate a concentrarsi sui servizi pubblici locali di rilievo economico e ad abbandonare gradualmente le attività marginali ereditate dalle imprese originarie (mercati all'ingrosso, servizi cimiteriali, gestione del verde pubblico e dei servizi igienici...).

²⁵ In prospettiva, secondo i progetti di fusione, la struttura organizzativa potrebbe essere rivista mediante la realizzazione di società di scopo articolate per linea di business.

originarie (tav. 2) - e sulla governance societaria. I consigli di amministrazione – ove in genere sono rappresentati tutti gli enti locali proprietari, a cui si aggiungono alcuni amministratori eletti con voto di lista dalle minoranze, fra i quali investitori istituzionali – sono di dimensioni elevate. La stabilità del controllo pubblico²⁶ è garantita da limiti all’acquisto di partecipazioni da parte di soggetti diversi da enti locali e da patti parasociali tra gli enti stessi.

Vale per le multiutilities federative quanto già detto per i piccoli giganti dell’energia in tema di quotazione in borsa e di limiti alla contendibilità delle imprese. La quotazione in borsa, spesso prevista già in fase di fusione, ha comportato benefici sia per l’ente locale, che ha incassato ingenti somme in fase di quotazione e dalla successiva distribuzione dei dividendi, sia per l’impresa, il cui management gode di una autonomia non dissimile da quella di una public company. La limitata contendibilità è stata sinora ben accolta, non solo agli enti locali che hanno evitato di diluire il proprio controllo, ma anche agli investitori istituzionali che hanno evidentemente percepito come l’interesse patrimoniale degli enti locali potesse essere un punto di vantaggio in linee di business fortemente regolate.

Senza voler esprimere giudizi sull’efficacia complessiva della strategia seguita, i risultati operativi sinora evidenziati sembrano favorevoli. La redditività operativa lorda rispetto al valore della produzione e all’attivo di questi operatori si attesta rispettivamente al 14,8 e 7,8 per cento. La capacità di remunerare il capitale di rischio è significativa. Possono peraltro avervi influito elementi di contesto – il favorevole andamento nel comparto energetico, anche se le imprese in questione sono poco presenti nelle fasi produttive a monte (il che inizia a costituire un problema per queste imprese) – ed è difficile dire (anche attesa la brevità dell’arco di tempo dalla realizzazione di molte delle operazioni rilevanti) quale sia stata l’efficacia dei singoli interventi di razionalizzazione operati (tramite l’accentramento delle funzioni amministrative generali, la condivisione di un unico CED e l’eliminazione di strutture ridondanti). Independentemente dai risultati sinora conseguiti, il modello appare incontrare oggi un limite intrinseco. Da un lato, partecipare al “risiko energetico” richiede di essere presenti nelle fasi a monte del comparto energetico (un ingresso che alcuni hanno realizzato o stanno tentando, ma evidentemente con strategie diverse dalla tradizionale via federativa). Dall’altro, la stessa via federativa tradizionale richiede di oltrepassare i confini regionali. Un problema specifico di questi operatori discende poi dalla loro natura multibusiness, che se garantisce loro, oltre alle economie di scopo a volte presenti, una migliore capacità di affrontare i rischi di interventi regolatori, li obbliga a interagire con una pluralità di regolatori (spesso locali).

5.3. *Le imprese monoprodotto “in-house”*

Le imprese di entrambe le categorie descritte condividono da un lato l’esperienza di significativi processi aggregativi, dall’altro una presenza rilevante nel comparto dell’energia, anche nel segmento a monte della produzione, che sempre più riveste carattere strategico.

Le storie aziendali di questo terzo gruppo di imprese si collocano all’estremo opposto: esse si caratterizzano per l’essere (essenzialmente) mono-prodotto e per una strategia di risposta alle sfide e agli stimoli derivanti dalle riforme dell’ultimo quindicennio che è per lo più interna, volta soprattutto al miglioramento dell’efficienza aziendale (con successo variabile) e al consolidamento nella nicchia di operatività tradizionale.

Questa strategia connota operatori che erano e sono grandi “per definizione”, perché operanti in grandi Comuni e/o in ambiti territoriali di vaste dimensioni. Al di là di questa caratteristica - ereditata dalla storia - gli operatori in questione hanno relativamente poco in comune. I casi da noi considerati – ma potrebbero aggiungersene altri, qui non analizzati in dettaglio – sono presenti in settori diversi (i trasporti, il servizio idrico, la gestione dei rifiuti) e in

²⁶ Il capitale è pubblico per il 60 per cento circa. Nei casi da noi esaminati vi è peraltro anche un’azienda interamente pubblica.

aree geografiche diverse (tav. 2). Tratto comune è l'assenza dal settore energetico, anche se alcune delle imprese – in particolare quelle attive nella raccolta dei rifiuti – hanno considerato l'entrata in tale comparto attraverso la termovalorizzazione.

Questa caratteristica, associata a una struttura tariffaria tipicamente non compensativa dei costi nei trasporti, nel servizio idrico e nella raccolta dei rifiuti, si è riflessa in una performance reddituale che era e resta è piuttosto scadente, un elemento che ha inevitabilmente connotato in senso essenzialmente difensivo le strategie aziendali.

Per queste imprese erano anche poco marcate le tradizioni aziendali autonome. Il Comune di riferimento – e più in generale la dimensione politica (quella regionale nel caso di Acquedotti Pugliesi) – ha spesso avuto un ruolo diretto in molte decisioni aziendali. Il fatto che si trattasse di aziende con un'ampia compagine di dipendenti – specie nel caso di trasporti e igiene urbana – ha connotato spesso in senso politico-clientelare gli interventi da parte del potere politico locale.

I fattori di innovazione, dove presenti, sono pertanto arrivati proprio dalla politica locale, che in linea con le riforme normative ha in alcuni casi perseguito – con determinazione variabile – processi di “aziendalizzazione” dei vecchi enti pubblici, cercando di accrescerne l'efficienza. Alla separazione così (timidamente) creata tra livello politico e azienda sono a volte state associate forme di controllo esterno sugli effettivi incrementi di efficienza, con previsioni contrattuali – spesso però piuttosto vaghe – sugli obiettivi da raggiungere (a cui venivano commisurati trasferimenti a favore dell'azienda), in qualche caso facendo ricorso allo strumento delle gare – quantomeno come stimolo e minaccia nei confronti del proprio produttore *in-house*. Sostanzialmente però il percorso aziendale è stato volto alla difesa del produttore *in-house* – di cui si è cercato di perseguire un qualche miglioramento – dalla minaccia di eventuali concorrenti esterni²⁷.

L'aziendalizzazione e la (parziale) separazione tra ente locale ed azienda ha mutato solo in misura contenuta le relazioni tra i due soggetti. Il grado di autonomia dell'azienda è piuttosto ridotto: essa viene percepita in alcuni casi come un dipartimento funzionale dell'ente locale, più che come una vera e propria struttura autonoma; alle volte questo porta a definire ambiti aziendali peculiari (alcune aziende sono quasi esclusivamente centri di costo, i ricavi essendo in prevalenza discendenti da trasferimenti provenienti dall'ente locale, laddove ad un'altra azienda compete la sola gestione dei ricavi). L'impresa può in alcuni casi definire in maniera più autonoma eventuali strategie espansive collaterali: dal proporsi come partner di settore, alle volte anche in ambito internazionale (scelte per lo più poco sistematiche e successivamente spesso ritratte), alla creazione di piccole filiere collaterali di business “non regolato”. Le decisioni sul core aziendale sono però strettamente poste sotto l'egida dell'ente locale controllante²⁸.

Due precisazioni sono necessarie. Rimandando agli altri lavori del progetto di ricerca per una discussione dei cambiamenti intervenuti nei diversi comparti, va detto che non necessariamente i percorsi qui descritti sono stati alieni dall'ottenere successi nella riduzione dei costi. Ad esempio nel campo dei trasporti, anche le imprese di questo gruppo hanno posto in essere interventi per ridurre l'assenteismo e la tendenza di gran parte del personale a farsi classificare come inidoneo al servizio attivo e hanno introdotto sistemi gestionali più avanzati per l'ottimizzazione della gestione dei percorsi e dei turni, il controllo dei carburanti e delle manutenzioni; quanto alle condizioni di lavoro, queste sono di fatto mutate grazie ad un forte rinnovamento del personale (sfruttando le opzioni di pensionamento anticipato garantite al comparto dalle previsioni sui lavori usuranti) ed applicando condizioni contrattuali di fatto differenziate ai neo assunti. Nel settore dei rifiuti sono

²⁷ L'uso della gara per identificare un nuovo soggetto, innovatore, è proprio del quarto caso che discuteremo dopo.

²⁸ La necessità di ottemperare alle previsioni comunitarie in tema di natura *in house* dell'azienda (mantenendo un'operatività aziendale alquanto circoscritta a quanto richiesto dall'ente controllante) starebbe accentuando questo aspetto, ed è infatti lamentata come una limitazione da parte delle aziende.

state introdotte razionalizzazioni nei metodi di riscossione, nella pianificazione e controllo, nella gestione del personale.

Altra qualificazione necessaria è che, sebbene, l'attore fondamentale sia stato il singolo ente locale controllante – che ha in genere difeso il proprio fornitore in-house, un qualche ruolo è stato anche giocato dai processi previsti a livello di ambito ottimale. Le aziende di questo terzo gruppo, già di grandi dimensioni e che si sono trovate al centro di un qualche ambito ottimale più ampio del territorio in origine da esse fornito, hanno realizzato in alcuni casi processi di acquisizione di piccoli operatori limitrofi per effetto di tali processi.

5.4. *L'innovatore che viene dall'esterno*

Quest'ultima strategia è per certi aspetti speculare a quella ora descritta, perché è un soggetto esterno che diviene l'attore dei processi di innovazione ed efficientizzazione (più timidamente posti in essere dalle imprese del caso precedente). Il caso da noi concretamente esaminato è quello dell'associazione di un grande gruppo francese al gestore locale dei trasporti. In particolare la dinamica considerata in dettaglio, che ha però valenza esemplificativa di altre, è l'acquisizione di una partecipazione del 41 per cento (tramite un aumento di capitale riservato) nel gestore dei trasporti pubblici locali di Genova (ma lo stesso gruppo è presente anche a Torino – in qualità di partner tecnico nella gestione della sola metropolitana, di recente istituzione – a Savona, Belluno e Reggio Emilia).

Per il gruppo nel suo insieme l'entrata in Italia è parte di una strategia espansiva, realizzata con la partecipazione, di fatto o potenziale (come minaccia rispetto all'*incumbent*), alla gara come nuovo strumento di affidamento del servizio; la scelta di farne il socio-gestore del *provider* locale è frutto della volontà innovatrice dell'ente locale. Caratteristica peculiare del gruppo francese, che sembrerebbe averlo favorito nell'assicurarsi la fiducia degli enti locali di cui è divenuto interlocutore, è proprio la sua natura pubblica (si tratta di una società per il 71 per cento di proprietà della *Caisse des Dépôts* francese, la quota residua essendo dell'operatore pubblico parigino dei TPL, la RATP, con una quota contenuta detenuta dal San Paolo IMI). Ciò differenzerebbe questo caso da quello di un altro operatore estero, la società Arriva, gruppo privato di origine inglese, che pure si starebbe qualificando come un "innovatore esterno" (con presenze in vari mercati locali, urbani ed extraurbani, del Nord)²⁹.

La presenza di un innovatore esterno è sintomatica del potenziale interesse al mercato italiano da parte di imprese estere (ma anche, potenzialmente, da parte di operatori di punta nazionali). Per le prime l'ingresso sul mercato italiano appare tra l'altro volto a saggiare i problemi e le potenzialità esistenti per poi eventualmente estendere la propria presenza. Ciò è ovviamente reso possibile in questo caso dalle grandi dimensioni della casa madre, pubblica (e quindi dalle sue disponibilità finanziarie). Quasi inevitabilmente questo implica l'entrata in contesti di dimensioni medio-piccole (Genova essendo il limite superiore mentre il caso di Torino riguarda un'attività piuttosto specifica) e nelle regioni del Centro-Nord, dove le inefficienze ereditate dal passato sono meno acute e la resistenza "sociale" a incrementi tariffari meno forte.

Elemento essenziale per attrarre gli esterni è la chiarezza dei rapporti contrattuali con l'ente locale. Nel caso specifico dei trasporti, comparto in cui (cfr. Bentivogli et al., 2008) la produttività aziendale dipende in misura rilevantissima dal governo del traffico urbano, ciò implica l'assunzione di impegni tra ente locale e azienda ben definiti: la seconda impegnata sul fronte dei ricavi (con interventi contro le frodi, miglioramenti negli orari e nella qualità del servizio che stimolino un maggior uso dei mezzi etc.) e dei costi per output (in termini di corse predisposte); il primo su quello del governo del traffico (corsie preferenziali, repressione dei parcheggi abusivi etc.) e sugli adeguamenti tariffari (o, in mancanza di questi, trasferimenti di importo predeterminato al gestore).

²⁹ Operatore che non abbiamo intervistato.

Sempre nel caso dei trasporti pubblici locali (e nelle regioni del Nord), è da segnalare come si stia delineando una possibile strategia intermedia tra le ultime due qui descritte, simile a quella federativa (ma senza i tratti della attività multisettoriale e senza, almeno per il momento, partecipazione di investitori istituzionali). In parallelo al “risiko energetico” che sta di fatto coinvolgendo tanto i “piccoli giganti dell’energia” quanto le “multiutilities federative” in possibili progetti di nuove fusioni, si sono infatti intensificati i contatti tra vari gestori *in house* nel comparto dei trasporti. Come è avvenuto per le altre aggregazioni, i soggetti rilevanti non sono solo i vertici aziendali ma anche e soprattutto i vertici politici dei comuni interessati. La differenza, rispetto all’energia, è che laddove in quel caso si trattava di accettare la diluizione della quota (individuale) di controllo a fronte della possibilità di meglio sfruttare economie di scala e di beneficiare dei proventi dell’ingresso di soci istituzionali, in questo caso, almeno finora, non è evidente che quella sia la prospettiva. Per molti aspetti i progetti finora discussi si caratterizzano pertanto come un passo ulteriore nella strategia difensiva prima discussa.

6. I fattori propulsivi

La tipizzazione dei percorsi evolutivi contenuta nel paragrafo precedente non consente di attribuire univocamente all’uno o all’altro dei fattori elencati all’inizio – le tradizioni aziendali, la liberalizzazione, le specificità dei singoli comparti di attività, la localizzazione aziendale ed il contesto politico locale – l’emergere di una strategia innovativa ed espansiva. In assenza di un disegno riformatore deciso e uniforme è in generale la presenza congiunta di diversi dei fattori che abbiamo preso in considerazione ad aver determinato l’emergere dei big players da un lato e la loro caratterizzazione in uno di quattro gruppi dall’altro.

E’ vero che per tutti le riforme istituzionali – la separazione tra gestore ed ente locale e l’avvio, pur contrastato e mai pieno, di meccanismi di concorrenza per il mercato – sono state essenziali sotto alcuni profili:

- da un lato hanno operato come minaccia
- dall’altro la liberalizzazione, in particolare nelle fasi a monte dei comparti dell’energia, è stata essenziale nel consentire di partecipare alla competizione che si apriva. Le gare – nei casi in cui sono state realizzate – hanno quindi agito da fattore scatenante, nonostante i limiti che esse hanno nell’attuale contesto istituzionale.

Nei settori (ad esempio, energia) e nelle Regioni (ad esempio, Emilia) dove le riforme sono state meno incerte, il processo è stato accelerato e l’emersione di grandi operatori favorita.

Tra gli altri fattori di spinta, l’analisi e il confronto dei casi suggerisce come in un contesto non del tutto favorevole abbiano inciso: a) le tradizioni aziendali, b) il comparto operativo di provenienza; c) il contesto politico locale.

In particolare le tradizioni aziendali sembrano discriminare tra il primo ed il terzo caso. Tradizioni aziendali efficienti e *business oriented* e una relativa autonomia dalla politica locale senz’altro discriminano tra i piccoli giganti dell’energia che hanno cercato di crescere e di occupare gli spazi di mercato creatisi e i gestori *in house*, semmai oggetto di operazioni volte ad accrescerne l’efficienza decise dal vertice politico. Altrettanto importante nel discriminare tra i primi due casi e gli altri due successivi è il comparto operativo: la presenza o meno di attività attinenti la filiera energetica, redditizie (specie in questi ultimi anni) e in grado di finanziare i progetti espansivi, e la presenza o meno del pesante fardello, in termini di costi e di difficile gestione politica del consenso per ridurre costo del lavoro ed aumentare i ricavi tariffari, del comparto dei trasporti; il settore di provenienza ha rappresentato quindi un fattore di vantaggio/svantaggio iniziale, in parte superabile; gli altri aspetti (tradizioni aziendali e contesto politico) hanno svolto un ruolo propulsivo.

Nei diversi modelli di percorso analizzati ha svolto un ruolo centrale il contesto politico locale. In assenza di una liberalizzazione decisa, chi controllava e tuttora controlla gli unici operatori in grado di agire, sin dall'inizio, in tali comparti non poteva non essere – come elemento di spinta o di freno, in una direzione o in un'altra – l'attore fondamentale. La quotazione è stata spesso un passaggio fondamentale – fortemente voluto dal management – utilizzato dagli amministratori locali come segnale di impegno vincolante a non interferire eccessivamente.

Non ha svolto un ruolo particolarmente rilevante la dimensione iniziale che se, da un lato, non ha rappresentato un punto di forza, dall'altro – in caso di assenza – non è stato fattore di ostacolo (superata appunto tramite aggregazioni e/o acquisizioni).

7. Ostacoli passati e futuri

Per certi versi ovviamente gli stessi fattori visti poc'anzi – ove mancanti – sono quelli che hanno rappresentato i principali ostacoli. In queste conclusioni sintetizziamo quelli che oggi possono vincolare da un lato l'ulteriore crescita che – secondo tutti i grandi operatori e gli esperti del settore – anche i “big players” devono affrontare per rimanere sul mercato (data la concorrenza soprattutto internazionale); dall'altro l'inizio di processi di crescita e aggregazione anche per altri operatori oggi minori.

Un primo fattore di ostacolo è legato al disegno regolamentare³⁰ e in particolare alla definizione delle tariffe nei comparti non energetici: in questi settori o le tariffe non coprono i costi o sono comunque state fissate (anche per effetto della metodologia prevista per legge) in occasione delle gare su livelli eccessivamente bassi. Questo ha scoraggiato la partecipazione di concorrenti – anche di quelli stranieri che in primo tempo vi avevano preso parte. Come mostrato dal caso dei trasporti, solo dove il “contratto” è stato trasparente, ben disegnato e credibile, è possibile attrarre concorrenti efficienti – anche stranieri - e per questa via favorirne la crescita. Con tutti i limiti di un efficace utilizzo della concorrenza per il mercato³¹, un assetto regolamentare più trasparente e ben disegnato e la creazione di autorità indipendenti a livello nazionale non potrebbe che favorire il processo.

La seconda questione rilevante è stato – come già visto – quella della relazione tra proprietà/controllo (quasi sempre pubblico) e gestione. In presenza di una proprietà pubblica locale, non solo delle reti ma anche dei gestori, così rilevante (il recente rapporto Unioncamere (2008) mostra come tra il 2003 e il 2005 essa sia andata addirittura crescendo) la commistione dei ruoli ha limitato e limita la possibilità di crescita oltre i confini del controllo dell'ente locale. In questo contesto dipende dalle singole modalità di interazione tra politica locale e gestore quanto i processi di crescita (e di inevitabile diluizione del controllo pubblico locale) riescano ad essere accompagnati e favoriti. La quotazione è stata usata come strumento di commitment solo quando i benefici attesi sono stati superiori alla percezione dei costi potenziali in termini di riduzione del controllo. Una separazione più netta dei ruoli (di rappresentanza delle esigenze dei consumatori da quelle della politica locale e dall'interesse ai risultati economici), attraverso forme di privatizzazione dei gestori con una diluizione delle partecipazioni degli enti locali rappresenta un passaggio essenziale per favorire i necessari ulteriori processi di crescita.

³⁰ Cfr. Bianco, Sestito (2008).

³¹ Cfr. ad esempio Bianco, Sestito (2008).

Riferimenti bibliografici

- Bentivogli, C., Cullino, R., Del Colle D. (2008), *Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali*, Questioni di Economia e Finanza n. 20, Banca d'Italia.
- Bianco M., Sestito, P. (2008), *Reforms in local public sectors: bad design or badly managed implementation?*, Giornale degli economisti.
- Bruti Liberati E., Fortis, M. (a cura di) (2001), *Le imprese multiutility. Aspetti generali e prospettive di settori a rete*, Il Mulino, Bologna.
- Confservizi - Nomisma (2006), *La competitività delle imprese pubbliche locali. Rapporto 2006*.
- Elefanti M. (2005) a cura di, *L'evoluzione delle imprese pubbliche locali: il caso Enia*, Bologna, Il Mulino.
- Fondazione CIVICUM (2005), *Una governance per le società a controllo comunale*, Milano
- Fondazione CIVICUM (anni vari, a), *Le società controllate dai maggiori comuni italiani: bilanci*, Milano.
- Fondazione CIVICUM (anni vari, b), *Le società controllate dai maggiori comuni italiani: costi, qualità ed efficienza*, Milano.
- Giacomelli, S. (2008), *La distribuzione del gas*, Questioni di Economia e Finanza n. 21, Banca d'Italia.
- Giannetto, M. (2004), *Dal credito comunale e provinciale alle municipalizzate dei servizi pubblici: la finanza locale nel dibattito tra centralismo e autonomia*, in Termini (a cura di).
- Sabbatini, D. (2008), *I servizi pubblici locali tra mercato e regolazione*, Questioni di Economia e Finanza n.19, Banca d'Italia
- Termini V. (2004) a cura di, *Dai Municipi all'Europa. La trasformazione dei servizi pubblici locali*, CEIS, Bologna, Il Mulino.
- Unioncamere (2008), *Le società partecipate dagli enti locali*, Roma.

BIG PLAYERS: ALCUNI DATI
(unità, milioni di euro)

Azienda	Sede	Multiut. S/N	Dipendenti fine 2006 (1)	Valore della produzione 2006	Comparto prevalente (2)	Quota di fatturato nel comparto prev.
AEM (3)	MI	S	4.031	6.990	energia elettrica	75,2
Iride	TO	S	3.004	2.530	energia elettrica	61,5
HERA	BO	S	6.194	2.365	gas	42,7
ACEA	RM	S	5.792	2.187	energia elettrica	62,2
ASM	BS	S	2.210	2.051	energia elettrica	49,5
Transdev (4)	GE	N	27.500	1897	trasporti	100
ENIA	Parma	S	1.901	1.226	gas	49,0
ATM	MI	N	8.760	727	trasporti	100
AMA	RM	N	6.890	637	igiene	100
Tramibus	RM	N	8.692	535	trasporti	100
AQP	BA	N	1.627	362	idrico	100
Ascopiave	TV	S	300	318	gas	92,5
AMSA	MI	N	3.324	320	igiene	100
SMAT	TO	N	925	231	idrico	100
Veritas (5)	VE	S	2.022	262	-	-
TOTALE CAMPIONE (esc. Transdev)			55.721	20.741		

Fonte: R&S per le società quotate, Bilanci aziendali per le non quotate. (1) Per Hera e Tramibus è dato medio. Per AQP sono riferiti alla capogruppo; per AMA il dato è stimato. (2) Si fa riferimento alla quota di fatturato. (3) Include la quota di competenza di Edison. (4) Una quota molto limitata del fatturato 2006 è imputabile a sistemi ferroviari e di navigazione. (5) Dati riferiti al giugno 2007; non coincidono con quelli al dicembre 2006 riportati in appendice riferiti a Vesta; i dipendenti sono espressi in equivalenti medi full time.

BIG PLAYERS: ORIGINI, COMPARTI E GOVERNANCE

Azienda	ORIGINI					GRUPPO	COMPARTI DI ATTIVITA' 2007							GOVERNANCE								
	Origine nel	Sede	Forma giur all'origine	Comparto all'origine	Società originarie		Principali partecipate	Elet t.	Ga s	Tele risc.	Idri co	Ig.	Ter mov	Tras p	Forma giurid	SpA dal	Quotata	Quotata dal	Prop rietà (1)	Quota dell'ente/ enti di rif.	Ente/ enti di riferimento	Quota privati
<i>Piccoli giganti dell'energia</i>																						
AEM	1910	MI	ente dir. pubblico	elettrico	-	Edipower; Edison, Ecodeco; Plurigas	x	x	x			x		SpA	1996	S	1998	2	42,2	Comune di Milano	57,8	5%
IRIDE	1907	TO	municipalizzata	elettrico	AEM TO , AMGA (GE); ex municip	Edipower, Tirreno Power ; Plurigas	x	x	x	x				SpA	1997	S	2000	2	58,2	Finanziaria Sviluppo Utilities (Comuni di Genova e Torino)	37,7	5%
ACEA	1909	RM	ente dir. pubblico	elettrico, idrico	-	AceaElectrabel; TAD Energia Ambiente; Eblacea (Tirreno Power)	x			x	x	x		SpA	1997	S	1999	2	51	Comune di Roma	49	8%
ASM	1908	BS	ente dir. pubblico	trasporto (fino 2001), ghiaccio, elettrico	-	Endesa Italia; Plurigas; Trentino Servizi	x	x	x	x	x	x		SpA	1998	S	2002	2	69,2	Comune di Brescia	25,76	5%
<i>Multiuilities federative</i>																						
HERA	2002	BO	spa	idrico, igiene, energia	Seabo (BO) e 12 ex municip. romagnole; Meta (MO)	Tirreno Power	x	x	x	x	x	x		SpA	2002	S	2003	2	45,3	Comuni di Bologna; Modena; Imola; Ravenna; Rimini; Cesena; Ferrara; di Forli	41,6	2%
ENIA	2005	Parma	spa	energia, idrico, igiene	AGAC (RE), TESA (PC), AMPS (Parma); ex municip	Delmi (Edison)	x	x	x	x	x	x		SpA	2005	S	2007	2	43,8	Comuni di Parma, di Reggio Emilia, di Piacenza	38,1	
Ascopiave	1956	Treviso	consorzio	gas	Progetto in corso Vesta (VE), ACM, ASP (Chioggia), SPIM (Mogliano); ex consorzi o municip		x	x	x					SpA	2001	S	2006	2	60	AscoHolding	40	
VERITAS	2007	VE	spa	energia, idrico, igiene				x		x	x	x		SpA	2007	N	-	1	100	Comune di Venezia, Chioggia, Mogliano e altri	0	
<i>Imprese monoprodotto</i>																						
ATM	1931	MI	municipalizzata	trasporti	-	-							x	SpA	2001	N	-	1	100	Comune di Milano	0	-
AMA	1985	RM	municipalizzata	igiene	-	-					x			SpA	2000	N	-	1	100	Comune di Roma	0	-
Trambus	2000	RM	spa	trasporti	-	-							x	SpA	2000	N	-	1	100	Comune di Roma	0	-
AQP	1906/1919	BA	ente autonomo	idrico	-	-				x				SpA	1999	N	-	1	100	Regione Puglia; Regione Basilicata	0	-
SMAT	1945	TO	municipalizzata	idrico	Azienda Acque Metropoli.To. S.p.A, Azienda - Po Sangone	-					x			SpA	1997	N	-	1	65,3 (2)	Comune di Torino	0	-
AMSA	1970	MI	municipalizzata	igiene	-	-				x	x			SpA	2001	N	-	1	100	Comune di Milano	0	-

Fonte: Siti internet aziendali, Fondazione CIVICUM (anni vari, a e b) (1) Dato a ottobre 2006. 1. Proprietà interamente di Enti locali o Regione; 2. Società a partecipazione pubblica; 3. Altro. (2) Il rimanente capitale è diviso tra circa 200 enti locali.

BIG PLAYERS: DATI ECONOMICI AL 31.12.2006*(unità, milioni di euro, valori percentuali)*

Azienda	Dipendenti	Valore produzione	Var% dip. 05-06 (1)	Var% valore prod. 05-06 (2)	Deb finanz /Cap netto (3)	Leverage (4)	Deb fin m-lungo (esc.obbl)/ Deb fin tot	Deb fin tot/ Valore prod.	MOL/ Val prod	Costo lavoro / Valore prod.	MOL/ Attivo	ROE	VP/dip (mila euro)	Costo lavoro / dipendente (mila euro)
<i>Piccoli giganti dell'energia</i>														
AEM	4.031	6.990	50,2	128,8	123,7	55,3	37,9	74,5	20,6	4,0	11,1	11,0	1711,6	67,8
IRIDE	3.004	2.530	99,3	38,5	104,2	51,0	69,7	55,5	10,9	5,9	6,3	6,2	871,1	51,3
ACEA	5.792	2.187	10,5	34,7	114,0	53,3	53,6	71,8	20,1	10,3	9,6	11,0	396,4	41,0
ASM	2.210	2.051	-1,3	22,7	68,0	40,5	32,9	50,9	17,8	5,9	8,9	15,5	925,5	54,2
<i>Multiutilities federative</i>														
HERA	6.194	2.365	3,0	10,1	93,8	48,4	33,1	60,1	16,4	12,6	7,7	6,6	377,4	47,4
ENIA	1.901	1.226	-23,7	15,3	146,0	59,3	43,1	52,0	11,7	9,0	8,2	7,1	558,0	50,1
Ascopiave	300	318	5,3	14,0	2,8	2,8	65,7	3,3	12,7	3,4	7,7	4,4	1087,2	37,3
VERITAS (Vesta)	1.465	219	1,1	6,3	126,4	55,8	62,6	41,6	9,1	31,3	5,6	2,5	150,3	47,1
<i>Imprese monoprodotto</i>														
ATM	8.760	727	0,9	3,7	14,5	12,7	62,6	20,2	9,9	52,8	3,7	0,3	83,4	44,0
AMA	6.890	637	5,9	10,8	1101,4	91,7	14,8	113,2	15,0	42,5	7,7	-10,7	100,3	42,6
Trambus	8.692	535	-0,7	6,8	1447,7	93,5	0,1	11,4	3,5	66,1	2,4	-107,1	61,6	40,7
AQP	1.627	362	-4,4	3,1	553,8	84,7	23,1	165,3	15,4	22,4	5,2	0,3	217,5	48,7
SMAT	925	231	6,9	12,1	24,7	19,8	96,1	38,1	18,8	19,0	6,6	0,0	253,0	48,2
AMSA	3.324	320	2,3	8,5	69,2	40,9	83,1	25,9	17,8	47,8	12,6	2,5	97,4	46,6
TOTALE	55.115	20.698	6,6	42,7	104,4	51,1	41,6	63,2	16,7	12,3	8,7	8,6	379,3	46,6
<i>P.giganti energia</i>	<i>15.037</i>	<i>13.758</i>	<i>28,8</i>	<i>68,2</i>	<i>108,9</i>	<i>52,1</i>	<i>44,8</i>	<i>67,1</i>	<i>18,3</i>	<i>5,6</i>	<i>9,7</i>	<i>11,0</i>	<i>934,5</i>	<i>52,4</i>
<i>Mult.federative</i>	<i>9.860</i>	<i>4.128</i>	<i>-3,7</i>	<i>11,7</i>	<i>90,3</i>	<i>47,4</i>	<i>37,5</i>	<i>52,4</i>	<i>14,3</i>	<i>11,8</i>	<i>7,8</i>	<i>6,2</i>	<i>404,2</i>	<i>47,6</i>
<i>I. monoprodotto</i>	<i>30.218</i>	<i>2.812</i>	<i>1,5</i>	<i>7,0</i>	<i>102,0</i>	<i>50,5</i>	<i>28,9</i>	<i>60,4</i>	<i>12,2</i>	<i>45,7</i>	<i>5,5</i>	<i>-0,3</i>	<i>94,9</i>	<i>43,4</i>
<i>Società quotate</i>	<i>23.432</i>	<i>17.667</i>	<i>14,5</i>	<i>51,4</i>	<i>104,7</i>	<i>51,1</i>	<i>43,3</i>	<i>63,9</i>	<i>17,5</i>	<i>6,7</i>	<i>9,3</i>	<i>10,0</i>	<i>752,5</i>	<i>50,7</i>
<i>Società non quotate</i>	<i>31.683</i>	<i>3.031</i>	<i>1,5</i>	<i>6,9</i>	<i>103,0</i>	<i>50,7</i>	<i>30,6</i>	<i>59,0</i>	<i>11,9</i>	<i>44,7</i>	<i>5,6</i>	<i>-0,2</i>	<i>97,5</i>	<i>43,6</i>

Fonte: Dati di bilancio; per le società quotate la fonte è Mediobanca, Ricerche e Studi, eccetto il valore della produzione e il numero di dipendenti. (1) Operazioni rilevanti che influiscono sulla variazione: AEM acquisisce a ottobre 2005 il 50% di Edison (non compresi nel dato 2005); Iride acquista AMGA nel 2006 ed Hera a novembre 2005 Meta. (2) Per Iride ed Hera la variazione è calcolata con riferimento a dati 2005 confrontabili riportati nei bilanci consolidati. (3) Debiti finanziari totali/ patrimonio netto. (4) Deb fin totali/patrimonio netto+deb fin totali(5) I dati di operatività la parte di energia elettrica di Edison di competenza AEM è inclusa nei totali.

INDAGINE SUI BIG PLAYERS DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Nota introduttiva per le aziende

In Italia, come nella maggior parte degli altri paesi industriali, i principali comparti dei servizi pubblici locali hanno sperimentato nello scorso quindicennio profonde trasformazioni. Agli operatori è stato chiesto di divenire imprese a tutti gli effetti, immaginandone una progressiva partecipazione a meccanismi concorrenziali, mentre il ruolo degli enti locali è stato circoscritto a compiti di regolazione e programmazione. Le riforme introdotte, nonché l'evoluzione del contesto economico e tecnologico generale, hanno indotto processi di concentrazione degli operatori e lo sviluppo di alcuni *big players*, pur se in molti comparti la struttura dell'offerta rimane, anche nel confronto internazionale, piuttosto frammentata. Alcuni di questi *big players* si sono caratterizzati per una presenza su più settori (multiutility), altri per una presenza diffusa sul territorio, superando comunque i confini comunali tradizionali; ve ne sono però anche alcuni concentrati territorialmente e settorialmente.

Nell'ambito di un più complessivo progetto di ricerca sull'evoluzione dei servizi pubblici locali, la Banca d'Italia ha ora intrapreso un'indagine su questi *big players*, che sono poi gli operatori che concretamente sembrano poter essere gli artefici di quella "industrializzazione" del comparto auspicata nei processi di riforma a suo tempo avviati. La selezione delle società da intervistare è stata effettuata con riferimento prevalente alla dimensione aziendale, in termini di fatturato e numero di dipendenti, mantenendo una sufficiente copertura in termini settoriali.

L'indagine vuole approfondire la conoscenza sulla struttura societaria e operativa assunta dalle maggiori imprese del settore, ma soprattutto intende esaminare il processo evolutivo e le prospettive future di queste imprese. Si vuole in sostanza conoscere il ruolo dei fattori che hanno favorito o hanno limitato tale sviluppo (concorrenti effettivi e prospettici, proprietà ed ente controllante, innovazione tecnologica, quadro normativo etc.).

Nel corso dell'intervista, di cui si allega la scaletta degli argomenti trattati, si intende dedicare particolare attenzione agli stimoli e ai problemi discendenti dalle riforme normative – anche evidenziando affinità e peculiarità della configurazione che i vari comparti stanno assumendo in Italia rispetto a quella di altri paesi europei – nonché al ruolo di stimolo o di ostacolo all'industrializzazione dell'impresa che è provenuto dalla proprietà e dall'ente controllante.

Scaletta dell'intervista

1. L'azienda e il suo mercato

- comparti di operatività
- posizionamento sul mercato italiano: ruolo locale e/o nazionale
- principali competitors attuali e prospettici

2. Evoluzione della società nell'ultimo decennio e motivazioni

- origine storica del gruppo/azienda
- motivazioni delle scelte
- strategie: integrazione (verticale o orizzontale) e/o diversificazione
- ruolo nell'evoluzione degli ultimi anni dei concorrenti (e dei processi di liberalizzazione)
- ruolo dell'innovazione tecnologica
- ruolo dell'ente controllante

3. Contesto di riferimento: liberalizzazioni

- come ha influito finora il contesto normativo sull'azienda
- ostacoli presentati dalla normativa attuale (nei diversi comparti di operatività)

4. Governance aziendale e ruolo della proprietà

- descrizione
- nomina e compiti del CDA e del Direttore Generale
- rapporti con l'ente controllante
- soci di minoranza: ragioni "storiche" della presenza/assenza
- vantaggi / svantaggi della quotazione in Borsa
- controlli interni

5. Effetti economici e organizzativi per la società dell'evoluzione discussa

- redditività
- produttività
- qualità del servizio
- risorse umane
- struttura organizzativa

6. Previsioni sul comparto e sugli spazi in esso dell'azienda